

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL GESTOR MUNICIPAL, ¿NUEVO ACTOR, VIEJOS PROBLEMAS?**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA**

**JUAN MANUEL BARRERA GRAGEDA**

**TUTOR**

**MTRO. MORGAN QUERO GAIME**

**JUNIO 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**DEDICADO A LA ETERNA MEMORIA DE MI MADRE,  
MARTHA DÍAZ LEÓN**

## AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo se ha hecho posible por el apoyo y dedicación de diversas personas e instituciones a las cuales quiero agradecer en este momento. En primer término, al Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Gracias a la oportunidad que he recibido para cursar la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, he podido estar en contacto con las tendencias recientes en esta disciplina, así como volver a sentir la emoción de la vida académica y sus múltiples actividades.

También deseo agradecer a mi tutor, Mtro. Morgan Quero Gaime, a quien no sólo me ha unido el proyecto de esta investigación, sino la invaluable amistad que me ha brindado. De igual forma, estoy en deuda con los miembros de mi jurado, Dra. Araceli Parra, Dr. Roberto Moreno, Dr. Medardo Tapia y Dr. José Juan Sánchez. A todos ellos expreso mi gratitud por el tiempo dedicado a la lectura de esta tesis y a sus valiosos comentarios que la han enriquecido al final. No olvido a los profesores que me formaron durante mi estancia en la maestría que ahora concluyo.

De manera especial agradezco a mis padres su respaldo y amor a lo largo de mi vida. A pesar de que mi madre no ha podido ver el final de esta etapa, su ejemplo y presencia siempre vienen conmigo.

Por último doy mi gratitud a las personas más especiales para mí. En primer término, a mi esposa, Silvia Elena González, por su incondicional amor y entrega. A mis amigos Jorge Armando Hernández, Fernando Cornejo, Francisco Gómez, Jorge Cravioto, Brenda Velázquez, Ruth Fernández, Darío Garrido, Claudia Islas, Francisco Aguilera y Mauricio Sánchez por todos estos años juntos. También a Juana Grageda y Hugo Carlos Urrutia. A María Eugenia Pérez y María de Lourdes Villalón por el apoyo que me dieron en la Secretaría de Gobernación para cursar la maestría. De nuevo, gracias a todos.

**Juan Manuel Barrera**

**Junio 2, 2006, Ciudad de México.**

Lo valioso de la tesis es que obliga al individuo a enfrentarse  
a un obstáculo que sólo con creatividad y disciplina,  
capacidad de interpretación y síntesis,  
coherencia mental, habilidad de redacción  
y firmeza de carácter puede ser salvado

*Universidad Nacional Autónoma de México*

Please allow me to introduce myself  
I'm a man of wealth and taste  
I've been around for a long, long year  
Stole many a man's soul and faith

*M. Jagger / K. Richards*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I. EL GESTOR MUNICIPAL</b> .....	27
1.1. Antecedentes históricos.....	28
1.2. Los gobiernos locales en Estados Unidos.....	29
1.3. Estructuras administrativas locales en Estados Unidos.....	32
1.4. <i>The Council-Manager Plan</i> .....	34
1.4.1. <i>International City/County Manager Association (ICMA)</i> .....	38
1.5. El Gestor Municipal.....	41
1.5.1. Actividades.....	41
1.5.2. Rasgos.....	44
1.5.3. Perfil.....	45
1.6. Consideraciones al capítulo.....	47
<b>CAPÍTULO II. EL GESTOR MUNICIPAL EN LA EFICIENCIA Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL</b> .....	50
2.1. La función administrativa del Gestor Municipal.....	51
2.1.1. Planeación local.....	52
2.1.2. Presupuestación.....	54
2.1.3. Provisión de servicios públicos.....	56
2.2. La función política del Gestor Municipal.....	61
2.2.1. Intermediación Ayuntamiento-ciudadanía.....	62
2.2.2. Participación ciudadana.....	66
2.2.3. Gobernabilidad local.....	69
2.3. Consideraciones al capítulo.....	73

<b>CAPÍTULO III. EL GESTOR MUNICIPAL EN EL ENTORNO MEXICANO..</b>	77
3.1. Los gobiernos locales en México.....	78
3.2. Estructura organizativa de los municipios mexicanos.....	79
3.2.1. Autoridades municipales auxiliares.....	81
3.2.2. Municipios de Usos y Costumbres.....	82
3.3. Modalidades administrativas.....	83
3.4. Campos de acción del Gestor Municipal en los gobiernos locales mexicanos..	84
3.4.1. Profesionalización municipal.....	85
3.4.2. Movilidad y reclutamiento de personal.....	90
3.4.3. Estructura organizacional.....	92
3.4.4. Planeación y participación ciudadana.....	94
3.4.5. Gestión de servicios municipales.....	95
3.5. Consideraciones al capítulo.....	98
<b>CAPÍTULO IV. ¿NUEVO ACTOR, VIEJOS PROBLEMAS?.....</b>	102
4.1. ¿Funcionarios públicos o gestores?.....	103
4.2. Campos de inercia del Gestor Municipal en los municipios mexicanos.....	105
4.2.1. Ordenamientos legales.....	106
4.2.2. La cultura política municipal.....	110
4.2.3. Estructura y prácticas laborales en los ayuntamientos.....	115
4.3. Perfil de los Gestores Municipales mexicanos.....	123
4.3.1. Formación académica.....	123
4.3.2. Reclutamiento y selección.....	126
4.4. Experiencia en el caso mexicano: Tijuana.....	126
4.5. Consideraciones al capítulo.....	131
<b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	134
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	148
<b>ANEXOS.....</b>	160

## ÍNDICE DE CUADROS Y ANEXOS

Cuadro 1.1	Número de unidades de gobierno local en Estados Unidos (1992-2002)..	32
Cuadro 1.2	Comportamiento de las formas de gobierno local en Estados Unidos.....	35
Cuadro 1.3	Formas de gobierno local según tamaño de la ciudad (porcentajes).....	36
Cuadro 1.4	Esquema general del Plan Cabildo-Gestor.....	37
Cuadro 1.5	Estructura típica de la oficina del Gestor Municipal.....	42
Cuadro 2.1	Marco general de presupuestación.....	55
Cuadro 2.2	Indicadores de desempeño en el Departamento de Incendios, Phoenix, Arizona.....	60
Cuadro 2.3	Relaciones clave de los Gestores Municipales.....	63
Cuadro 2.4	Extensión de la comunicación entre funcionarios y actores locales.....	65
Cuadro 2.5	Porcentaje de concejales que creen que los grupos de interés influyen en las decisiones del Ayuntamiento.....	67
Cuadro 2.6	Método de cuatro pasos para la resolución de conflictos.....	72
Cuadro 3.1	Estructura administrativa general de los municipios en México.....	80
Cuadro 3.2	Número de presidentes municipales, según último grado de estudios concluido.....	86
Cuadro 3.3	Número de presidentes municipales, según tipo de institución, organismo o empresa en la que se desempeñó antes de ocupar el puesto actual.....	87
Cuadro 3.4	Número de presidentes municipales, según sector en donde desarrollan otra actividad remunerada.....	88
Cuadro 3.5	Número de titulares de las unidades administrativas del Ayuntamiento, según el último grado de estudios concluido (primera y segunda parte).....	89
Cuadro 3.6	Número de áreas de administración de personal, según principales funciones que realizan.....	92

Cuadro 3.7	Número de unidades administrativas y de áreas estratégicas con que cuenta el Ayuntamiento, según tipo de unidad.....	93
Cuadro 3.8	Opinión de los presidentes municipales, según forma de participación de la ciudadanía.....	95
Cuadro 3.9	Servicios públicos más problemáticos dentro y fuera de la cabecera municipal, según tipo de servicio.....	97
Cuadro 4.1	Municipios que cuentan con Reglamento Interior del Ayuntamiento, según exista y esté actualizado.....	108
Cuadro 4.2	Municipios que cuentan con un Reglamento de Administración, según exista y esté actualizado.....	109
Cuadro 4.3	Confianza en instituciones política y gubernamentales mexicanas 1980-2000 (porcentaje de encuestados que respondieron “mucho” y “algo”)...	111
Cuadro 4.4	En una escala de 0 a 10, donde 0 es “no confío nada” y 10 es “confío mucho”, ¿qué tanta confianza tiene usted en...?.....	112
Cuadro 4.5	Roles y dimensiones del liderazgo de los alcaldes en ciudades que usan al Gestor Municipal.....	118
Cuadro 4.6	Concentración nacional de la población escolar de licenciatura por áreas	124
Cuadro 4.7	Concentración nacional de la población de maestría por áreas.....	125
Cuadro 4.8	Concentración nacional de la población de doctorado por áreas.....	125
Cuadro 5	Gobiernos locales mexicanos susceptibles de aplicación inicial del modelo del Gestor Municipal.....	141
Cuadro 6	Perfil idóneo de los Gestores Municipales mexicanos.....	143
Anexo 1	Ordenanza típica para establecer el Plan Cabildo-Gestor.....	160
Anexo 2	Código de Ética de ICMA.....	162
Anexo 3	Organigrama del XVII Ayuntamiento de Tijuana, BC (2001-2004).....	167
Anexo 4	Municipios mexicanos con población entre 50 mil y 99 mil habitantes, y con cabildos integrados hasta por 15 autoridades electas.....	168
Anexo 5	Entrevista a Octavio Chávez, representante de ICMA en México.....	171

## INTRODUCCIÓN

*La sociedad comunal existe en todos los pueblos,  
cualesquiera que sean sus usos y sus leyes;  
el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas;  
la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.*  
**Alexis de Tocqueville, *La democracia en América***

Los temas municipales en México han experimentado un importante proceso de revaloración en los últimos años. Conforme se han instaurado prácticas propias de regímenes democráticos en los tres ámbitos de gobierno del país, en especial las relacionadas con la alternancia electoral, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, los municipios han ocupado un lugar cada vez más trascendente en el debate público nacional. De forma gradual han dejado de ser un elemento meramente discursivo y prescindible, convirtiéndose en un actor central que genera preocupaciones sobre sus problemas recurrentes, sus dinámicas internas y sus escenarios futuros.

Los municipios han representado uno de los accesos más eficientes a la democracia en términos de rotación de élites políticas y comparación de opciones administrativas. Una gran parte de los avances que hoy pueden observarse en el ámbito nacional tuvieron su origen en su contraparte local. De hecho, el desempeño futuro de las administraciones públicas mexicanas mantiene una estrecha relación con las reformas e innovaciones exitosas que puedan implementarse en el primer nivel de gobierno.

Este redescubrimiento, sin embargo, no sólo ha representado un nuevo impulso en las tareas que desempeñan los principales actores involucrados en el tema. También ha sido el medio por el que han quedado descubiertas diversas carencias ancestrales en estas esferas. La alta dependencia financiera y política hacia los ámbitos estatal y federal de gobierno, la falta de continuidad de los escasos programas de mediano y largo plazo, la rigidez en los modelos de administración y la precaria profesionalización del funcionariado municipal, entre otros, han sido problemas comunes y recurrentes en la historia de los gobiernos locales del país. Las soluciones se han retrasado al no haber existido el interés suficiente ni los espacios adecuados para su discusión y análisis.

Lo anterior ha originado un fenómeno de dos vertientes. Por un lado, los habitantes municipales se han percatado de los beneficios que implica acceder a diversas opciones políticas y de gestión a través de elecciones confiables y competidas. Por el otro, han experimentado un preocupante proceso de desencanto, evidente en los reducidos niveles de confianza hacia sus autoridades, debido a la ineficiencia que un alto porcentaje de los funcionarios electos muestra al momento de afrontar sus responsabilidades cotidianas.

En este escenario, el principal reto del municipio mexicano radica en consolidar su papel como ámbito de gobierno más cercano a la población, promotor primario del desarrollo económico y base de la identidad cultural de los ciudadanos.

De esta forma, la presente investigación busca contribuir al debate de los revalorizados temas locales desde la perspectiva de la administración pública. El tema a analizar se centra en la figura del Gestor Municipal en los ayuntamientos, estrategia de organización administrativa aplicada con anterioridad en diversos países, pero cuya utilización en México ha sido inédita. El objetivo de este trabajo es conocer y analizar los retos y las oportunidades, los alcances y los límites que implicaría adoptar esta modalidad de organización interna en el ámbito local mexicano. Como el título del trabajo sugiere, se busca estar en condiciones de afirmar si la posible incorporación de un nuevo funcionario local, denominado Gestor Municipal, representaría una mejora significativa en la administración y provisión de servicios locales, o bien, si dicha propuesta mantendría la realidad municipal tal y como hasta ahora se conoce.

### **Definiciones y conceptos**

Con el fin de homologar los criterios sobre los principales conceptos utilizados a lo largo de la investigación, a continuación se presenta la definición que se preferirá para los términos *gobierno local* (entendido como la acepción que engloba a las voces municipio, municipalidad, condado, cantón, comuna, entre otros), *ayuntamiento* y *Gestor Municipal*.

Los gobiernos locales son la organización política diseñada para decidir y administrar una gama limitada de políticas públicas en un territorio relativamente pequeño, el cual es

una subdivisión de un gobierno regional o nacional.<sup>1</sup> Su importancia dentro de la vida de los estados modernos radica en su conformación como estructuras primarias de asociación comunitaria, así como en entidades políticas que eficientan la prestación de los servicios públicos nacionales.

En términos amplios, los gobiernos locales son el ámbito que, en primera instancia, representa a la ciudadanía, administra los recursos públicos, alienta la participación ciudadana, presta servicios básicos, regula el crecimiento urbano y define las normas de convivencia comunitaria. Su carácter de proximidad a la población lo ha responsabilizado de ser el receptor inicial de los requerimientos sociales, la célula primaria del desarrollo y la base de la descentralización.

El origen del municipio –término corriente para denominar a los gobiernos locales en México—ha generado la existencia de tres teorías predominantes: la sociológica, la jurídica y la ecléctica. La primera afirma que el municipio fue anterior al Estado al haber surgido de manera “natural” en los primeros grupos sedentarios. Dichas agrupaciones partieron de una estructura familiar hasta alcanzar un mayor grado de vecindad con las características básicas de los municipios tal y como ahora se conocen. Así, contaron con una administración interior e instituciones de seguridad y protección general.

La tesis jurídica –o formalista—se opone a esta visión argumentando que tales grupos sólo fueron congregaciones humanas asentadas en algún territorio. En esta teoría el municipio es “una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley”.<sup>2</sup> La importancia del factor legal radica en que sólo la normatividad le otorga al municipio su carácter, sus requisitos y su forma de ser. De esta forma, sólo el Estado puede otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencias.<sup>3</sup> Finalmente, la tesis ecléctica trata de conciliar ambas posiciones al reconocer que, si bien algunas agrupaciones vecinales pudieron haber reunido las características del municipio, éstos no existieron como tales hasta que no fueron aceptados por la ley.

---

<sup>1</sup> Duane Lockard, “Local government”, en David L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9, USA, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, p. 451.

<sup>2</sup> Reynaldo Robles Martínez, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 23.

<sup>3</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 21.

Existe consenso para identificar al Imperio Romano como el inicio de la historia municipal.<sup>4</sup> Durante la expansión imperial surgió el municipio como institución que facilitó el gobierno y la organización política. Las ciudades que iban siendo incorporadas a Roma a través de la *deditti* (resistencia) o la *soccii* (anexión) recibían el nombre de *Municipia* (del latín *munus munare*, carga o gravamen, y *capere*, tomar, adoptar, recibir), mientras que los vecinos eran denominados *municipum*.<sup>5</sup> El término y la institución, entonces, implicaban “tomar oficio” y “asumir ciertas tareas”, ya que eran ciudades que se gobernaban por sus propias leyes y que poseían algunos privilegios y derechos, pero que estaban supeditados al pago de impuestos, al envío de soldados y al mantenimiento de la dependencia a la metrópoli.

El municipio romano como institución se compuso de un territorio, un *populus* que se manifestaba en la Asamblea General, un poder organizado —la *Curia* y sus magistraturas— y una legislación propia o igual a la de Roma dependiendo del tipo de municipio (aquellos que mantenían el derecho de ciudadanía por completo o los que se adaptaban a la legislación romana).<sup>6</sup>

Fue en la Edad Media cuando se reconoció el estatus de gobierno local a las primeras ciudades y pueblos germanos rodeados de fortalezas en los que la población se protegía y comerciaba libremente.<sup>7</sup> Los asentamientos humanos de la época (condados, ducados, principados, ciudades, parroquias) se establecieron como gobiernos al adoptar sus propias cartas municipales que les permitieron controlar sus ingresos, regular su comercio e industria y dotar servicios públicos como agua, drenaje, educación y asistencia.<sup>8</sup>

La creación de los Estados-nación modernos redujo algunas libertades de los gobiernos locales al implicar la centralización del poder y la concentración de funciones dentro de una jerarquía político-constitucional. Sin embargo, este ámbito de gobierno siempre ha conservado un mínimo de responsabilidades debido a que, por lo regular,

---

<sup>4</sup> En Grecia sólo puede referirse a la idea de *municipio* más que a éste como institución, ya que existió un régimen de la ciudad y no un régimen municipal. *Ibidem*, p. 35.

<sup>5</sup> José María Mir, *Diccionario Ilustrado Latín-Español*, México, REI, 1990, pp. 65 y 313.

<sup>6</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho municipal, op. Cit.*, p. 56.

<sup>7</sup> Denominados *bourg* en francés y *bergen* en alemán —ambas derivadas de la palabra “proteger”—y de *town*, tomada del inglés antiguo *tun*, “área cercada”.

<sup>8</sup> Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Great Britain, Edward Elgar Limited, 1994, pp. 3-5.

atienden de forma más rápida y racional los asuntos locales. El hecho de que ciertas decisiones sólo pueden tomarse en este nivel, así como la utilidad de sus autoridades en la detección de nuevas necesidades le han reconocido su importancia a través de la historia.<sup>9</sup>

Durante el siglo XIX algunos municipios rurales se convirtieron en asentamientos urbanos con elaborados mecanismos electorales para la designación de sus autoridades. Este proceso detonó su papel como agencias prestadoras de servicios públicos, situación que se consolidó en el siglo pasado al incluir herramientas tecnológicas dentro de sus tareas administrativas. La expansión de las llamadas zonas metropolitanas no sólo incrementó su tamaño, sino también sus responsabilidades. En fechas recientes, la incorporación de profesionales y técnicos dentro de sus organigramas ha sido uno de los rasgos distintivos.

Por su parte, el término *ayuntamiento* se refiere al órgano de gobierno y administración de un municipio. La palabra proviene de *ayuntar* (“juntar”), por lo que implica una junta o reunión de personas para tratar algún asunto.<sup>10</sup> Dentro de los gobiernos locales el término alude al órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Este cuerpo se integra, generalmente, por el alcalde (también llamado “presidente municipal”, “intendente” o “ejecutor”), el o los síndicos y los regidores o concejales. Los síndicos cumplen tareas netamente jurídicas como la representación del municipio en juicios ante Tribunales. Los regidores se asignan comisiones específicas por ramo dentro de las tareas municipales, por ejemplo, la hacienda pública, la vialidad, el comercio, entre otras.

En suma, los ayuntamientos se identifican como los gestores inmediatos de todos los intereses de la comunidad local, así como cooperadores de las actividades y servicios generales, por lo que su función primordial es la representación de la vida local.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Jean de Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, pp. 8-9.

<sup>10</sup> El amplio sentido comunitario de los gobiernos locales puede notarse en la definición de ayuntamiento: al ser el primer ámbito administrativo y de gobierno facilita la participación ciudadana en la discusión y resolución de sus problemas, ya sea formando parte de su estructura, o bien, influyendo en la toma de decisiones. Francisco Herrera, *Diccionario de Municipalismo*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España / Centro de Estudios Registrales, 2000, p. 38. *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, Madrid, Real Academia Española, 2000, p. 242.

<sup>11</sup> Teresita Rendón, *Derecho municipal, op. Cit.*, pp. 14-15.

El término *Gestor Municipal* es la traducción que se utiliza en este trabajo para denominar la figura del *City Manager* dentro del *Council-Manager Plan* de Estados Unidos, referente inmediato de la propuesta analizada en la investigación. La palabra *gestor* ha sido tomada de la voz original en inglés *manager*, la cual también ha sido traducida como “gerente”, “administrador” o “director”.<sup>12</sup> A lo largo de este trabajo se prefiere “gestor” a “gerente” siguiendo las consideraciones de Mark H. Moore en el sentido de que, al igual que el gerente, el gestor implica a un funcionario calificado, profesional y experto, pero que se diferencia de éste al no descuidar el aspecto político en su desempeño dentro de la administración pública.<sup>13</sup> De esta forma, el término intenta mantener las características básicas del *manager* (como la maximización del potencial humano y la coordinación de esfuerzos para alcanzar objetivos institucionales predeterminados),<sup>14</sup> pero reteniendo un referente político debido a la naturaleza de su actividad en el sector público.

Debe notarse que *manager* proviene de *management*, palabra en la que también han existido controversias sobre su traslado a otros idiomas y contextos. Al respecto, Octave Gelinier ha planteado mantenerla literal debido a que los intentos de traducción no han sido satisfactorios. En su opinión, *management* no puede ser *dirección* porque aludiría a una indicación aristocrática del camino a seguir, ni *gestión* porque implicaría decisiones rutinarias de un intendente, ni *administración* debido a su relación con la burocracia, ni *conducción* porque no se habla de “conductor de empresas”.<sup>15</sup>

La literatura especializada señala que, a pesar de la diferencia de criterios para definir *management*, el común denominador radica en una idea de conducción eficiente de los

---

<sup>12</sup> De hecho, las traducciones más comunes para identificar al *City Manager* han sido “Gerente Municipal”, “Administrador Municipal” y “Administrador de la Ciudad”.

<sup>13</sup> Este es uno de los debates que rodean a la investigación. Un primer acercamiento conduce a definir que el término adoptado ha sido el de *gestor* y no el de *gerente*. Esto se debe, básicamente, al enfoque teórico bajo el cual se evalúa la actuación de este funcionario en la administración pública. Así, lo ideal es que no sólo sea un mero ejecutor neutral de políticas (como puede ser un gerente), sino que participe y contribuya en la formación de la agenda pública, aunque sin perder su característica de elemento altamente calificado. Estas consideraciones se abordarán con mayor detalle en el capítulo dedicado a la descripción del *Council-Manager Plan*. Mark H. Moore, *Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 20.

<sup>14</sup> Jerry Kinard, *Management*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1988, p. 5.

<sup>15</sup> El autor realiza una defensa del “*management* moderno” al describirlo como un “sistema que fomenta el desarrollo de la sociedad a través de una cultura de la producción y la rentabilidad”, y cuya aplicación puede extenderse a organizaciones que no están dirigidas al mercado, entre ellas al Estado. Octave Gelinier, *El Secreto de las Estructuras Competitivas*, Madrid, Ediciones Tea, 1967, pp. 81-132.

elementos que integran una institución para el logro correcto de objetivos. Este hecho se evidencia en algunas de sus definiciones, por ejemplo, “el proceso de activar e integrar las capacidades de una empresa para lograr resultados óptimos con un mínimo gasto de recursos”,<sup>16</sup> o bien, “el arte de coordinar los elementos o factores de la producción hacia la realización de los propósitos de la organización”.<sup>17</sup>

En la actualidad se ha considerado que este enfoque no sólo es útil al sector económico, sino también para ambientes sociales, culturales y gubernamentales. El argumento utilizado afirma que en todos ellos se repiten procesos básicos como la definición de objetivos, la planeación estratégica, la formulación de políticas y el control de la organización. De esta forma, la utilización de la palabra “gestor” como una de sus variantes no contraviene el sentido original del término y es más acorde para utilizarla dentro de la administración pública.

### **La problemática municipal en México**

Los municipios mexicanos enfrentan actualmente una situación extremadamente desigual, aunque con rasgos y problemas comunes. Diversas encuestas e investigaciones han dado constancia de la condición en la que se encuentran los gobiernos locales del país desde inicios de la década de 1990. El signo más evidente es la heterogeneidad, es decir la enorme brecha que existe entre los municipios con mayores índices de desarrollo y bonanza, y sus contrapartes atrapadas en terrenos anquilosados y –en ocasiones—premodernos,<sup>18</sup> así como al amplio universo que oscila entre ambas orillas.

La *Encuesta de Gestión Municipal* realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e

---

<sup>16</sup> Asa S. Knowles (Ed.), *The International Encyclopedia of Higher Education*, vol. 6, USA, Jasey-Bass Publishers, 1977, pp. 2692-2693.

<sup>17</sup> *The Encyclopedia Americana. International Edition*, Danbury, Grolier Incorporated, 1998, p. 213.

<sup>18</sup> De acuerdo con el estudio “Índice de Desarrollo Humano Municipal en México”, realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el país cohabitan gobiernos locales con un grado de desarrollo humano y calidad de vida similares a los presentados en Alemania, España e Italia (por ejemplo, San Pedro Garza García, N.L., Cuernavaca, Mor., y la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal), con aquellos cuyas condiciones semejan a Tanzania y Guinea en África (Metlatónoc, Gro., Coicoyán de las Flores, Oax., y Tehuipango, Ver.). Lo anterior se ha derivado del análisis de los indicadores relativos a la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, la matrícula escolar y el Producto Interno Bruto per cápita en 2 mil 426 municipios y 16 delegaciones políticas.

Informática (INEGI) en 1993, demostró que los gobiernos locales se caracterizaban por: a) mostrar atraso en la administración municipal (tanto en sus estructuras como en sus procesos), b) tener bajos niveles de conocimientos y capacidades político-técnicas en los participantes, c) considerar a la planeación como un proceso estático de poca utilidad y carente de flexibilidad en su operacionalización, d) poseer una inadecuada cobertura de servicios municipales que se agravaba según el grado de desarrollo, y e) contar con una escasa utilización de esquemas, métodos o tecnologías innovadoras en la administración en su conjunto.<sup>19</sup>

Investigaciones más recientes han señalado que estas condiciones no han variado demasiado en los últimos diez años. Los datos recabados por la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, elaborada por el INEGI y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), muestran que los rasgos más notorios del ámbito local de gobierno son la diversidad extrema y la precariedad de recursos.

La Encuesta señala también que los principales retos son compartidos. La mayor parte de los municipios tienen problemas respecto a la integración y funcionamiento eficaz de sus ayuntamientos, así como al escaso financiamiento que poseen para la atención de sus múltiples responsabilidades y tareas cotidianas. Asimismo, muestran serias limitaciones respecto a los recursos humanos disponibles, los métodos de participación y vigilancia ciudadana, y la aplicación de técnicas eficientes de gestión pública.<sup>20</sup>

En una perspectiva muy amplia y resumida, éste es el terreno en el que hoy se encuentran los 2 mil 438 municipios mexicanos: enormes diferencias y sistemas de organización y gestión no satisfactorios.<sup>21</sup> Lo anterior queda en evidencia dentro de la percepción social. Por un lado, los mexicanos reconocen la importancia de sus municipios y

---

<sup>19</sup> Encuesta de Gestión Municipal CIDE-INEGI 1993, citada en Rodolfo García del Castillo, *Los Municipios en México. Los Retos ante el Futuro*, México, CIDE / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 237-238.

<sup>20</sup> *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, México, INEGI / INDESOL, 2000. Leticia Santín del Río (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, México, SEDESOL / INDESOL / FLACSO, 2002.

<sup>21</sup> Cifra tomada del portal E-local / Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación en junio de 2006.

están conscientes del alto impacto que pueden tener en la vida comunitaria. Por el otro, miran con reserva los alcances de su desempeño cotidiano y otorgan escasa legitimidad a sus autoridades.

Con el fin de revertir esta situación se han aplicado en los últimos años diversas estrategias que pueden agruparse en cuatro grandes áreas: *reformas jurídicas*, *reformas electorales*, *la reforma municipal* y *la gerencia pública*.

En la primera, los esfuerzos se han enfocado en clarificar las atribuciones y funciones de los ayuntamientos dentro del marco jurídico que los rige. A diferencia de las siete reformas ocurridas entre 1928 y 1977 al artículo 115 de la Constitución,<sup>22</sup> principal ordenamiento de los gobiernos locales en el país, las modificaciones hechas en 1983, 1997 y 1999 tuvieron como finalidad ampliar los ámbitos de obligación de los municipios. Para ello, se les otorgaron mayores facultades y se especificó que su acción es la de *gobernar* y no sólo la de *administrar* sus respectivas circunscripciones, obteniendo con ello plena facultad sobre determinados asuntos exclusivos a su jurisdicción.<sup>23</sup> Sin embargo, en opinión de diversos académicos, dichas enmiendas constitucionales “no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos”.<sup>24</sup> Los municipios cuentan con mayores responsabilidades, pero carecen de las herramientas y recursos necesarios para abordarlas de forma exitosa. Esto ha ocasionado que, en la práctica, los beneficios de los cambios jurídicos no sean perceptibles.

Por otra parte, las reformas electorales –tanto federales como estatales—han buscado dotar de mayores niveles de legitimidad y gobernabilidad a los municipios a través de distintas formas de elección de sus autoridades. El mapa electoral nacional se ha nutrido de diversas fórmulas comiciales que han intentado responder a la heterogeneidad local.<sup>25</sup> En

---

<sup>22</sup> En este periodo se introdujeron modificaciones sobre el número de representantes en las legislaturas estatales, la no-reelección de funcionarios municipales, el voto de la mujer y la facultad municipal de establecer la legislación relativa a los centros de población.

<sup>23</sup> *El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional*, México, Secretaría de Gobernación / Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000. Miguel Ángel Orozco Deza, *El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio*, México, Secretaría de Gobernación / Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000, pp. 41-54.

<sup>24</sup> Mauricio Merino, *Los Gobiernos Municipales de México: el Problema del Diseño Institucional*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 145, 2004, p. 1.

<sup>25</sup> Ver Mauricio Merino, *La Transición Votada. Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*, México, FCE, 2003, pp. 150-176.

los estados de Durango, Guanajuato y Morelos todos los regidores se eligen bajo el sistema de representación proporcional, mientras que los alcaldes y los síndicos son electos por el principio de mayoría relativa. Esta situación contrasta con el común nacional que obliga a que la mayoría de los regidores se definan por el segundo principio. En Morelos y Guerrero las candidaturas de alcaldes y síndicos se registran por fórmula, dejando el método de las listas sólo para los regidores, mientras que en el resto del país casi todos los ayuntamientos siguen el sistema de listas cerradas y bloqueadas. En Chihuahua los síndicos se registran de manera individual en las boletas electorales.

Asimismo, en Durango, Tabasco, Guerrero y Veracruz se ha agregado al método de listas el sistema de fórmulas integradas por propietarios y suplentes, por lo cual en esos estados no sólo se elige a los ocupantes directos de estos cargos, sino también a sus posibles sustitutos. En San Luis Potosí se contempla la segunda vuelta electoral –también conocida como “balotaje”– para la elección de alcaldes de acuerdo a determinadas fórmulas y requisitos.<sup>26</sup> Lo anterior busca dotar de una legitimidad a prueba de señalamientos a las autoridades electas. Finalmente, en Coahuila los cargos municipales tienen una duración de cuatro años a partir de la reforma electoral estatal del año 2001.<sup>27</sup>

Como se observa, sólo algunos estados han sacado provecho de las atribuciones que poseen para legislar en materia electoral, a pesar de los beneficios que podrían tener en la gobernabilidad local. Asimismo, debe notarse que, a pesar de ser una respuesta a la realidad municipal y estatal, la aplicación de estas fórmulas en todos los contextos no necesariamente garantiza su éxito ni la integración de administraciones públicas eficientes.

El tercer campo, la reforma municipal, ha sido un tema largamente explorado y debatido en diversos foros, pero escasamente consolidado. El punto central ha radicado en la modificación del sistema político con el fin de generar transformaciones de fondo en la vida política y administrativa municipal. Entre las propuestas sistemáticamente

---

<sup>26</sup> Se llama a segunda votación cuando no haya sufragado al menos 51 por ciento de los electores inscritos en el listado nominal, cuando la planilla ganadora no haya obtenido al menos 47 por ciento de la votación válida y cuando entre ésta y el segundo lugar haya una diferencia de hasta 10 puntos porcentuales. Título segundo, Capítulo II, artículo 15, fracción III, incisos a, b y c de la *Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí*, en <http://148.235.65.21/congresoslp/Docs/LyElectoralEstatat.htm>.

<sup>27</sup> Artículo 29 de la *Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza*, en [www.coahuila.gob.mx/leyes/html/leyinstituciones.htm](http://www.coahuila.gob.mx/leyes/html/leyinstituciones.htm)

mencionadas se encuentran la ampliación del mandato constitucional de los ayuntamientos a cuatro o seis años, la sincronización de los calendarios electorales para hacer concurrentes las elecciones de las autoridades estatales y locales, y la incorporación de la reelección consecutiva de los alcaldes.

Adicionalmente se ha explorado la introducción del servicio civil de carrera, la remunicipalización del país considerando factores poblacionales y geográficos, la creación de organismos supramunicipales –como las áreas metropolitanas o los distritos especiales— que atiendan problemas comunes a dos o más ayuntamientos que formen continuidades territoriales, entre muchas otras.<sup>28</sup> Sin embargo, el rasgo común de todas estas ideas ha sido el mantenerse como un catálogo de buenas intenciones y deseos. Difícilmente han trascendido esta categoría para materializarse en la realidad.

Por último, la gerencia municipal ha sido un tema de reciente incorporación en la discusión de los temas locales. Su característica ha sido la inclusión de nuevos métodos de gestión en la dotación de los servicios públicos. Partiendo del diagnóstico que afirma que las estructuras públicas –incluido el municipio—requieren de un nuevo impulso para mejorar su desempeño, la gerencia municipal ha buscado convertir a los ayuntamientos en competitivos proveedores de servicios. Para ello, se ha recurrido a la implementación de estrategias que antes se consideraban exclusivas del sector privado, en especial en municipios con características de zonas urbanas y metropolitanas.

De esta forma, la utilización de figuras como la concesión, la desregulación y la privatización, así como la formación de fideicomisos, empresas paramunicipales y organismos descentralizados se ha convertido en una práctica cada vez más común en los municipios. Servicios como la limpieza de calles, la recolección de basura, la dotación de alumbrado público, el mejoramiento de caminos, entre otros, han sido algunas de las áreas más susceptibles de aplicación de estas herramientas. Lo anterior se ha debido, entre otras

---

<sup>28</sup> Sobre este tema existe una vasta cantidad de propuestas, ideas y proyectos. Algunas pueden consultarse en Tonatiuh Guillén, Blanca Acedo, et al, *Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, s.n., 1998. Asimismo, los debates recientes se han concentrado en el sitio electrónico [www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx), en el que participan el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, todos ellos patrocinados por la Fundación Ford.

causas, a la relativa facilidad que implican en la identificación de los potenciales *clientes* y sus niveles de satisfacción.

Los resultados han sido exitosos en determinados casos, sobre todo en términos de calidad y eficiencia. Sin embargo, también han propiciado rechazo e inercias en la ciudadanía, en especial por el incremento de los costos y por la pérdida de referentes políticos al momento de identificar a los responsables de los servicios. La literatura sobre el tema ha encontrado un momento de auge en los últimos años y, al parecer, la tendencia apunta hacia un incremento gradual en la utilización de innovaciones gerenciales, especialmente en la incorporación de nuevas tecnologías para la modernización administrativa electrónica.

En resumen, estas han sido las áreas en las que se ha buscado inferir en la vida municipal. Todas ellas han mostrado su utilidad en determinados contextos sociales y etapas históricas. Sin embargo, conforme los requerimientos ciudadanos se han hecho cada vez más complejos y sofisticados, a medida que nuevos retos se suman a los tradicionales rezagos, surge la necesidad de buscar nuevas alternativas de gestión.

Bajo la perspectiva del gobierno local como un campo altamente propicio para la innovación y la experimentación en asuntos políticos y administrativos, la búsqueda de soluciones alternas se convierte en un imperativo actual para mejorar su desempeño. Si el municipio mexicano ha sido un factor clave e imprescindible en la construcción del Estado nacional en el siglo XIX, en la estabilidad y gobernabilidad<sup>29</sup> del siglo XX, en la apertura democrática reciente y en la asistencia de actividades descentralizadas por la Federación,<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> El término gobernabilidad se ocupa en esta investigación como la traducción de la palabra *governance*. Existe una diversidad de traslados de esta voz desde su origen, por ejemplo, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, buen gobierno y gobernancia, lo cual implica una complejidad en su propia definición. El origen de la palabra proviene del latín clásico y el griego antiguo, en donde se empleaban para referirse a “la dirección de las naves”. Así, en principio se refería a la acción o el modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en la actualidad es “el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que realiza la autoridad política, económica y administrativa”, y cuyas características son: acceso a la justicia y los derechos humanos; acceso a la información; rendición de cuentas, transparencia y anticorrupción; descentralización y gobierno local; conflicto; procesos y sistemas electorales; género; desarrollo parlamentario; reforma a la administración pública y servicio civil; mejora del sistema legislativo; reforma regulatoria; innovación institucional; e-gobierno.

<sup>30</sup> Mauricio Merino, *Los Gobiernos Municipales de México...*, op. Cit., pp. 2-4.

en la actualidad su papel se vincula directamente con la consolidación de la democracia en el país.

En efecto, las estrategias que puedan auxiliar a formar administraciones locales eficientes, cercanas a la población y con altos niveles de legitimidad redundarán en mayores índices de aprobación ciudadana hacia este sistema político.<sup>31</sup> El desafío radica en transitar de una democracia estrictamente electoral a una donde el distintivo sea la solución de problemas y la materialización de los intereses públicos en la cotidianidad. Es decir, donde la administración pública resuelva —efectivamente— los problemas sociales.

Es en este punto donde la presente investigación desea hacer hincapié. Repasados los intentos recientes de mejora municipal, este trabajo llama la atención hacia un tema escasamente abordado y que implica una nueva estrategia para el ámbito local: el replanteamiento de la estructura interna del ayuntamiento mediante la introducción del Gestor Municipal.

El antecedente de esta figura es el *Council-Manager Plan* antes mencionado. El objetivo de este modelo es eficientar la gestión de los gobiernos locales a través de la profesionalización de los cargos públicos y la complementación de las funciones políticas y administrativas del municipio. Bajo esta lógica, los trabajos políticos y administrativos deben ser realizados por personas capacitadas para ello. El Gestor Municipal, entonces, es un funcionario con el carácter de “experto” y “profesional”, designado por los miembros electos del ayuntamiento, y cuya labor se concentra en las responsabilidades administrativas locales. Así, mientras el cabildo se ocupa de los aspectos estrictamente políticos —como la elaboración y priorización de la agenda pública, la movilización ciudadana y el logro de acuerdos entre los actores municipales, entre otros— el Gestor Municipal se encarga de la ejecución de las políticas públicas y la provisión de los

---

<sup>31</sup> Las encuestas son variadas, pero poseen un factor común: dan testimonio del descenso de las preferencias de los mexicanos por el sistema democrático. De acuerdo con la encuesta 2004 de Latinobarómetro, sólo 17 por ciento estaba satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país, 64 por ciento consideró que un poco de mano dura del gobierno no vendría mal y 67 por ciento afirmó que no le importaría que un régimen no democrático arribara al poder si pudiera resolver los problemas económicos de México. Emilio Salim Cabrera, “Autoritarismo irreflexivo o gobernabilidad democrática”, en *Este País*, núm. 166, enero 2005, pp. 41-44.

servicios. El poder se concentra en el ayuntamiento, el alcalde asume un papel de liderazgo, coordinador y activista, y el Gestor Municipal administra las operaciones cotidianas.<sup>32</sup>

Como puede apreciarse, este modelo intenta delimitar y complementar la política y la administración bajo el criterio de clarificar lo que a cada una corresponde para su mejor despacho. El gobierno se entiende como el liderazgo moral y político sobre una comunidad, mientras que la administración como las actividades concretas y cuantificables que requieren capacidades y conocimientos específicos. Lo anterior busca responder a diversas experiencias que han demostrado las limitaciones que los políticos locales evidencian al momento de ejercer la administración y viceversa.

El objetivo de complementar ambas actividades dentro del modelo ha sido el origen de las principales controversias teóricas sobre el tema. La vinculación del Plan con los postulados del *new public management*,<sup>33</sup> así como el debate sobre la dicotomía política-administración han motivado la divergencia de posiciones respecto a la propuesta. La discusión se ha centrado en torno a que estas características la alejan de los sustentos de la administración pública y, por lo tanto, no significan una alternativa viable para el entorno gubernamental.

### **La Nueva Gerencia Pública**

Esta corriente ha cuestionado a la administración pública tradicionalmente conocida al afirmar que su desempeño es ineficiente y costoso, sus resultados poco notables, sus prácticas arcaicas y sus integrantes improductivos y carentes de liderazgo creativo. Basada en la escuela de la elección pública (*public choice*)<sup>34</sup> y el gerencialismo clásico,<sup>35</sup> la Nueva Gerencia Pública (NGP) se plantea como políticamente neutra y a favor de modificar el

---

<sup>32</sup> William H. Hansell Jr., “El gobierno concejo-gerente: una modalidad de gobierno cuyo momento es propio... de nuevo”, en *Ciudades Internacionales*, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, 1996, pp. 1-2.

<sup>33</sup> Existen diversas traducciones para este término, por ejemplo, “nueva gerencia pública” por Michael Barzelay, “nuevo manejo público” por Omar Guerrero y “nueva gestión pública” por David Arellano, José Juan Sánchez y Blanca Olías de Lima, entre otros. En esta investigación se preferirá la primera.

<sup>34</sup> La cual afirma que, tanto la relación económica como la política, se basan en el mismo espíritu de cooperación racional de los individuos, por lo que el mercado puede sustituir al Estado. James M. Buchanan y Gordon Tullock, *El Cálculo del Consenso. Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1980, pp. 29-57.

<sup>35</sup> Encabezado por Frederick Taylor y Henri Fayol, quienes pregonaron la incorporación de técnicas gerenciales en los procesos de gobierno.

paradigma burocrático, consistente en la delegación específica de autoridad y en la ejecución de procedimientos y reglas de manera uniforme.

El tema central es la “reinención” del gobierno y de su relación con la ciudadanía a través de la adopción de criterios y dinámicas de uso común en el sector privado.<sup>36</sup> Su objetivo es redefinir a la burocracia mediante la transición de los funcionarios tradicionales en *managers*, así como de los organismos burocráticos en estructuras competitivas. Así, al incorporar mecanismos de mercado y competencia, las agencias estatales reducirían el desperdicio y la lentitud que las han caracterizado. El paradigma posburocrático implicaría que ya no sólo se enfocaran a sus propias necesidades, sino hacia las perspectivas del “cliente” (nueva categoría para denominar a los usuarios). Esta “nueva” administración pública se definiría por los resultados que alcanzara y eliminaría la rutina y los procedimientos estandarizados en su actuación. Sus operaciones y decisiones se modificarían siempre que las demandas de sus “clientes” lo requirieran.<sup>37</sup>

En suma, las propuestas de la NGP afirman que la gerencia pública (término que sustituiría al de administración pública dentro de este enfoque) debe establecer prácticas como la descentralización de las organizaciones, la creación de estructuras planas y flexibles, la desburocratización, la competencia, la evaluación por resultados y la inclusión de un nuevo tipo de funcionario denominado *manager*. Todo ello con la finalidad de satisfacer los reclamos de sociedades cada vez más involucradas en procesos de internacionalización financiera y política.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Esta transformación se realizaría mediante la creación de un gobierno competitivo, inspirado en objetivos, dirigido a resultados, inspirado en el cliente, de corte empresarial, descentralizado y orientado al mercado, entre otras características. David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume, 1992. Quim Brugué, “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, Madrid, INAP, enero-agosto 1996, pp. 48-49.

<sup>37</sup> Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, California, University of California Press, 1992. David Arellano Gault, “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, vol. IV, México, CIDE, 1995, pp. 128-129.

<sup>38</sup> Debe notarse, sin embargo, que algunos postulados de la NGP ya habían sido abordados en trabajos e investigaciones anteriores. Por ejemplo, Octave Gelinier señaló que una de las debilidades de la administración pública radicaba en su nulo interés en el público, por lo que argumentó a favor de la *clientelización* como un medio para que su actuación fuese cuidadosa y eficiente. La obra de Ludwig von Mises representó una apología de la gestión empresarial frente a la gestión burocrática. En su opinión, la segunda es pesada y costosa debido a su carencia de contabilización de pérdidas y ganancias, así como por la excesiva *política* que garantiza –entre otras cosas– la permanencia laboral burocrática sin la demostración de

En contraste, estas propuestas han sido criticadas desde su aparición en dos vertientes. Primero, por el desprecio que la NGP ha mostrado hacia el *factor político* dentro de la gestión pública. Segundo, por la carencia de un sustento teórico que constituya una opción tangible frente a la antigua ciencia de la administración pública.

En efecto, diversos autores han señalado que la NGP sólo se ha preocupado por las implicaciones técnicas y los resultados administrativos, en detrimento de las capacidades políticas de la gobernabilidad.<sup>39</sup> De esta manera, ha ignorado sistemáticamente que el sector público no puede funcionar con la misma lógica que su contraparte privada, ya que éste crea valor de forma diferente y se caracteriza por la presencia de la política en cada una de sus fases.<sup>40</sup> De acuerdo con Henry Mintzberg, las empresas –y por lo tanto, su forma de actuar—son útiles para dotar artículos de consumo, pero no para encabezar actividades estatales. A pesar de poder generar utilidades en la provisión de determinados bienes y servicios en los que el sector privado no desea o no quiere participar, la administración pública los produce a través de factores exclusivos como el diálogo comunitario, la participación social y el respeto a valores constitucionales y democráticos. El proceso de “clientelización” de las personas es incorrecto porque “no sólo somos simples clientes o consumidores, sino también ciudadanos con derechos y sujetos con obligaciones”.<sup>41</sup> Así, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial, sino un contrato social y político.

En opinión de este autor, las actividades gubernamentales están interconectadas y no son aislables, por lo que no es posible separar la política de la administración. Asimismo, pocas funciones en el gobierno pueden medirse (y si lo fueran ya las habría adoptado el sector privado), y el “empoderamiento” –o *empowerment*—de los empleados conduce a reforzar la jerarquía dentro de las organizaciones al delegar un “poder vacío”.<sup>42</sup>

---

los méritos suficientes. Octave Gelinier, *El Secreto de las Estructuras Competitivas...*, op. Cit., pp. 88-89. Ludwig von Mises, *Burocracia*, Madrid, Unión Editorial, S.A., 1976, pp. 68-69.

<sup>39</sup> José Juan Sánchez, *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 294.

<sup>40</sup> Mark H. Moore, *Gestión Estratégica...* op. Cit., p. 16.

<sup>41</sup> Henry Mintzberg, “Gestionar el gobierno, gobernar la gestión”, en Carlos Losada i Marrodán (Ed.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, BID, 1999, pp. 200-201.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

Por otro lado, los señalamientos sobre la debilidad teórica de la NGP se deben a que sus propuestas, presentadas en su mayoría como ejemplos de caso, son “buenas intenciones simplistas que ponen en blanco y negro la actuación de las administraciones públicas frente a la iniciativa privada”.<sup>43</sup> Es decir, no consideran que los programas intergubernamentales implican la coordinación y confrontación de muchos intereses y grupos. Nadie puede estar en contra de “eficientar el gobierno”, o bien, de “mejorar la burocracia”, tal y como propone la NGP. La diferencia radica en la viabilidad de los métodos para llevarlo a cabo. Los casos de éxito presentados como nuevos paradigmas para la administración pública se han desarrollado en situaciones y contextos específicos. Es aventurado considerarlas como experiencias que, trasladadas a otros ámbitos y otras circunstancias, puedan tener sistemáticamente el mismo efecto.<sup>44</sup>

En conclusión, los preceptos de la NGP de “reinventar el gobierno” mediante la aplicación de un “paradigma posburocrático” han tenido aceptación porque sus conceptos son llamativos a primera vista. En contraste, teórica y metodológicamente no han sido lo suficientemente sólidos para enfrentar y sustituir a la ciencia de la administración pública. Este argumento sirve para fortalecer la elección del término *gestor* frente al de *gerente* en esta investigación.

### **Dicotomía política-administración**

La segunda controversia académica sobre el *Council-Manager Plan* es la delimitación que propone entre política y administración con el fin de mejorar la gestión local. La discusión del tema es antigua, tanto como la aparición de los estudios sobre administración pública. Aún antes de los trabajos de Woodrow Wilson, Frank Goodnow y William Willoughby, considerados clásicos en la materia, diversos autores europeos ya habían abordado la necesidad de clarificar ambas funciones y ámbitos con la finalidad de facilitar el ejercicio del gobierno y la administración.

---

<sup>43</sup> DiIulio y Kettl, citados en David Arellano Gault, “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, *Gestión y Política Pública*, op. Cit., pp. 119-147.

<sup>44</sup> Al respecto, el estudio de Barzelay se basó en el programa STEP (*Striving Toward Excellence in Performance*) del estado de Minnesota, Estados Unidos. Las peculiares condiciones presentadas en este programa no son necesariamente las disponibles en otras latitudes, aún dentro del mismo país, ya que los procesos políticos y administrativos son dinámicos y cambiantes.

Alexandre Vivien, en el texto *Études Administratives* de 1845, afirmó que conforme una sociedad se vuelve más compleja es un imperativo dividir los poderes. Esto propicia que dentro del Poder Ejecutivo se formen tanto la rama política, entendida como la dirección moral de los intereses generales de la nación, como la administrativa encargada de la provisión de los servicios públicos.<sup>45</sup> En esta perspectiva, la política se asumía como la “cabeza” y la administración como los “brazos”, por lo que a la primera correspondían la iniciativa, la dirección y el consejo, y a la segunda la acción, la ejecución de leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al gobierno.<sup>46</sup>

Esta posición se apoyó en el argumento de la doble composición gubernamental: por un lado, voluntad para concebir; por el otro, fuerza para ejecutar. En resumen, política y administración. En este contexto, el gobierno imprime una dirección moral a la sociedad y la administración engloba los principios o reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros.<sup>47</sup>

En 1887, Wilson afirmó contundente que no sólo la administración estaba fuera de la política, sino que la política está fuera de la administración. En su opinión, la primera se relaciona con las cosas grandes y universales, mientras que la segunda con las actividades individuales y pequeñas. De esta forma, la política es propia del estadista y la administración corresponde al funcionario técnico.<sup>48</sup> Por su parte, Frank Goodnow planteó que las funciones primarias de todo Estado son la *expresión* y la *ejecución* de su voluntad. Dicha voluntad se forma antes de que la acción la lleve a cabo y se ejecuta después de que ha sido formulada. Así, la política se relaciona con las políticas públicas (o expresiones de la voluntad del Estado) y la administración con la ejecución de las mismas.<sup>49</sup> Finalmente, William Willoughby visualizó a la administración como una rama de la ciencia política en dos sentidos, es decir como el trabajo de conducción de los negocios gubernamentales y

---

<sup>45</sup> Alexandre Francois Vivien, citado en Omar Guerrero, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 122.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Estos postulados fueron expuestos también por el español Manuel Colmeiro en su obra “Derecho administrativo español” (1850), el italiano Errico Presutti en “Lo stato parlamentare ed suoi impieghi amministrativi” (1899) y el mexicano José María del Castillo Velasco con “Ensayo de derecho administrativo mexicano” (1874-1875). *Ibidem*, pp. 122-124.

<sup>48</sup> Woodrow Wilson, *The study of administration*, citado en *Ibidem*, p. 125.

<sup>49</sup> Frank Goodnow, *Politics and administration*, citado en *Ibidem*, pp. 126-127.

como las operaciones de la rama administrativa. Dentro del esquema de división de poderes, la función ejecutiva representa al gobierno como un todo que vigila que sus partes cumplan las leyes, mientras que la función administrativa es la que “administra realmente la ley”.<sup>50</sup> La función ejecutiva posee un carácter político al determinar las políticas, mientras que la función administrativa uno técnico al ponerlas en acción.

En oposición a estos argumentos, diversos autores han defendido la unión política-administración bajo la lógica de que ambas son actividades indivisibles y mutuamente dependientes. Entre los principales defensores de esta posición están John Gaus, quien afirmó que la teoría de la administración pública significa también una teoría de la política, así como Wallace Sayre, para quien la administración pública era un problema de la teoría política. Por su parte, Luther Gulick señaló que la política era la acción relacionada con el control de los gobernantes, por lo que no puede retirarse de la administración, mientras que para Charles Merriam la administración pública era parte de la política porque se encuentra delimitada por las categorías propias del Estado. Finalmente, Paul Appleby mencionó que la administración gubernamental se diferencia de otras formas de administración porque se encuentra sometida al escrutinio ciudadano y al clamor popular, en atención a su propia naturaleza pública.<sup>51</sup>

Uno de los autores más importantes en este rubro, Dwight Waldo, destacó en su obra *The Administrative State* (1948) la necesidad de rescatar las raíces políticas de la administración pública debido a que el objeto de ésta, es decir el gobierno en acción, también es uno de los aspectos esenciales del objeto de la ciencia política: el poder.<sup>52</sup> Asimismo, Fred Riggs argumentó que la ciencia política es la única capaz de contribuir a la comprensión de la administración pública, ya que una teoría política significa también una teoría de la administración pública. Dicha teoría representa un importante estudio para la comprensión de los medios de acción no sólo del gobierno, sino de otras organizaciones políticas que influyen y determinan su acción, por ejemplo, los partidos políticos y los grupos de presión.

---

<sup>50</sup> *Ibidem.*

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 133-135.

<sup>52</sup> Dwight Waldo, *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 59.

Como puede observarse, la propuesta del *Council-Manager Plan* ha contribuido en este viejo debate al plantear la delimitación de ambos campos para contar con mejores administraciones públicas locales. Por lo anterior, y con el fin de conciliar ambas posiciones, se ha escogido el término Gestor Municipal ya que, por un lado, se retienen los aspectos de profesionalización y eficiencia en el servidor público y, por el otro, se cubre el déficit del factor político que tradicionalmente ha sido vinculado al concepto “gerente” y a la NGP.

### **Hipótesis**

A lo largo de la investigación se han utilizado dos hipótesis como guía. La primera afirma que el municipio mexicano requiere explorar nuevas estrategias de mejora administrativa con el fin de eficientar el desempeño de las administraciones públicas locales. Esta afirmación se basa tanto en la diversidad municipal como en las condiciones políticas de la actualidad.

La modificación de los patrones de comportamiento electoral y de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, motivados por los procesos de democratización recientes, ha conducido a que la población muestre una valoración diferente sobre las características de sus gobiernos y, en especial, de sus funcionarios locales. Hoy son más apreciados los servidores públicos con determinados niveles de escolaridad, con formación o experiencia previa y con rasgos de liderazgo hacia el exterior de los ayuntamientos. La necesidad de soluciones palpables ha conducido a los pobladores a preferir esta clase de autoridades frente al prototipo tradicional del funcionario municipal, caracterizado por niveles aceptables de simpatía o popularidad, pero escasa profesionalización.

Asimismo, debe notarse que la estricta fidelidad hacia un personaje o hacia una filiación partidista al momento de emitir un sufragio está siendo superada. El acceso a la dirección gubernamental posee otros referentes, por ejemplo, la capacidad para resolver problemas y para proyectar estrategias de mediano plazo. La preferencia del electorado hacia candidatos carismáticos o con atractivas promesas de mejora ya no es el factor

preponderante en la definición de los comicios, tal y como solía ocurrir hace algunos años.<sup>53</sup>

Los elementos que explicaban la permanencia en el poder local se han modificado también. Hoy en día es más común que sean los sufragios los que determinen en última instancia el sentido de una elección. Dichos votos se han regido por un sentido de evaluación –tanto positiva como negativa—hacia las administraciones en turno, o bien, en la aceptación de opciones novedosas planteadas en las campañas. Esto ha conducido tanto a los políticos como a los partidos a percatarse de la necesidad de formar administraciones eficientes y cercanas a la población como uno de los elementos clave para su permanencia en el poder.

En este contexto, la segunda hipótesis afirma que, la incorporación del Gestor Municipal en México, está sustentada en los rezagos tradicionales de este ámbito de gobierno y será un agente de cambio con repercusiones tanto positivas como negativas en la eficiencia de las administraciones públicas locales. Por lo anterior, su estudio y análisis son indispensables para conocer en cuáles municipios podría representar una mejora y en cuáles es necesaria otra clase de alternativas de organización y gestión. El eje consiste en obtener herramientas teóricas y prácticas que permitan afirmar si esta figura contribuiría o no a la profesionalización del funcionariado local, a la mejora en la prestación de los servicios públicos y al incremento de la gobernabilidad municipal.

Esta argumentación se apoya en la diversidad local mexicana, la cual presenta casos en los que las características de los ayuntamientos permitirían su probable incorporación. Sin embargo, la investigación ha respetado el principio que señala que no es posible aplicar soluciones únicas en diversos escenarios, por lo que ha sido cuidadosa de problematizar este aspecto mediante el análisis de las dos partes del total.

---

<sup>53</sup> Ejemplos de lo anterior los ofrece la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2003, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB). A la pregunta “¿a quién elegiría como presidente municipal?”, la respuesta más alta fue “el que conozca y aplique siempre las leyes” (54.5 por ciento), por arriba de “al que respete y reconozca las tradiciones de la comunidad” (22.7 por ciento). Por su parte, a la pregunta “¿con qué partido político simpatiza usted más?”, la respuesta con mayor porcentaje fue “ninguno” (37.4 por ciento), contra “PRI” (27 por ciento), “PAN” (22.1 por ciento) y “PRD” (9.7 por ciento). *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003*, México, Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico de la Secretaría de Gobernación, 2003.

En resumen, las hipótesis cuestionan si el Gestor Municipal es o no una opción viable en la búsqueda de mejores administraciones locales en el país y, por ende, en la consolidación de los procesos democráticos iniciados en los años recientes.

## Metodología

La metodología y los métodos de control operativo usados en la investigación son tres: el método histórico, el método comparado y el estudio de caso. El primero se utiliza como un mecanismo de control de las hipótesis. Mediante la presentación de casos históricos –tanto nacionales como extranjeros—se apoya la afirmación de que la situación actual en los municipios mexicanos permite contemplar incorporar formas alternativas de organización administrativa. Este método se utiliza como una herramienta que extrae los casos de la experiencia histórica y, por lo tanto, representa una manera de ampliar el número de observaciones a lo largo de una dimensión diacrónica.<sup>54</sup>

El método comparado<sup>55</sup> parametriza variables a través de procesos de clasificación y reclasificación en grupos de casos. Considerando que el objeto de estudio es el *municipio mexicano* y la principal variable es el *Gestor Municipal*, éste se clasifica de acuerdo con las administraciones locales donde existe este tipo de funcionario local. La finalidad es mostrar –en términos generales—las características de su funcionamiento y los principales resultados obtenidos durante su desempeño. En la investigación se recurre a *comparaciones sistemáticas de un número limitado de casos* (o “comparaciones focalizadas”), consistente en la selección de casos reducidos de acuerdo a los requerimientos de la tesis. En la investigación se ha privilegiado el análisis del gobierno local en Estados Unidos por ser el origen de la propuesta que se estudia.

El estudio de caso se presenta en el apartado de Anexos. Éste se integra por la entrevista al representante en México de la organización que sustenta al *Council-Manager Plan* en los gobiernos locales norteamericanos. Esta herramienta se usa con el fin de

---

<sup>54</sup> Stefano Bartolini, Gianfranco Pasquino, et al, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, p. 70.

<sup>55</sup> Este método involucra la presentación de evidencia empírica de algún tipo en un intento por comparar sistemática y explícitamente los fenómenos políticos. Richard Rose, citado en David Marsh y Gerry Stocker, *Theory and Methods in Political Science*, Great Britain, MacMillan Press LTD, 1995, p. 173.

obtener información basada tanto en la experiencia como en la teoría sobre la propuesta analizada, así como para responder aspectos que la consulta bibliográfica no ha cubierto.

Finalmente, deben destacarse las dificultades más importantes al momento de elaborar la investigación. La primera ha sido la disponibilidad y confiabilidad de la información. Al ser un tema emergente en el país, los datos, cifras y referencias teóricas del Gestor Municipal debieron buscarse mayoritariamente en sitios foráneos. La consecuencia ha sido no estar en condiciones de obtener toda la información deseada. Sin embargo, se ha realizado una investigación exhaustiva por los medios electrónicos disponibles con el fin de suplir este aspecto.

La segunda dificultad ha sido la realización de un estudio que intentara abarcar a los 2 mil 438 municipios del país. Tal cantidad de casos, caracterizados por la diferencia y la heterogeneidad, ha implicado reconocer las limitaciones afrontadas al momento de emprender una tarea como ésta. Con el fin de paliar esta situación se ha recurrido a encuestas recientes que ofrecen panoramas generales mediante cifras y estándares de clasificación. Durante el trabajo se ha estado consciente en todo momento de esta circunstancia, por lo que el resultado final no pretende ser definitivo, sino un acercamiento confiable y sustentado sobre una posibilidad de mejora municipal en México.

### **Bibliografía básica**

El trabajo ha tenido referencias bibliográficas guía, las cuales se han agrupado en tres apartados: municipio en México, *Council-Manager Plan* y Gestor Municipal. En el tema del municipio mexicano se ha recurrido a la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*,<sup>56</sup> realizada por el INEGI e INDESOL, así como los libros *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para una política social de Estado*, coordinado por Leticia Santín del Río,<sup>57</sup> y *Los gobiernos locales en México* de Rodolfo García del Castillo.<sup>58</sup>

La primera es una radiografía estadística sobre la situación que guardaban los gobiernos locales mexicanos al final de la década de 1990 respecto a temas como la

---

<sup>56</sup> *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, op. Cit.

<sup>57</sup> Leticia Santín del Río (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos...*, op. Cit.

<sup>58</sup> Rodolfo García del Castillo, *Los Gobiernos Locales en México...*, op. Cit.

formación, origen y número de los alcaldes, la integración y características de las administraciones públicas municipales, la movilidad y reclutamiento del personal, el estado de la planeación y la participación ciudadana, entre otros. El valor de la encuesta radica en presentar un panorama amplio y resumido de la vida pública municipal, de acuerdo con los datos proporcionados por las propias autoridades locales.

El libro coordinado por Leticia Santín es una compilación de análisis, ensayos, interpretaciones y proyecciones elaboradas por investigadores y académicos especializados en el municipio a partir de los resultados de la Encuesta. Por su parte, la obra de Rodolfo García del Castillo parte del diagnóstico reciente sobre la condición municipal con el fin de llamar la atención sobre los que, a su juicio, son los principales retos que enfrentará la institución en el futuro. La obra es de utilidad en la clarificación de las carencias recurrentes, las opciones de mejora aplicadas y, en especial, los temas pendientes en la agenda municipal.

El segundo apartado se focaliza en el *Council-Manager Plan*. Al ser el referente inmediato del Gestor Municipal, la consulta del libro *The effective local government manager*<sup>59</sup> ha sido indispensable para conocer, comprender, analizar y criticar esta modalidad de los gobiernos locales norteamericanos. Los artículos reunidos en esta obra buscan responder qué significa ser *manager* local, qué puede llevar a cabo este funcionario, cuáles son los recursos internos y externos que puede aprovechar y cuáles son sus motivaciones. La tercera edición de 2004 enfatiza también factores como la ética, el liderazgo, la planeación estratégica, la construcción del sentido comunitario y el desarrollo económico. El texto ofrece también enfoques sobre las relaciones intergubernamentales e incorpora temas recientes como el gobierno electrónico. Debe destacarse que este libro proporciona ejemplos prácticos, los cuales tienen como objetivo mostrar cómo funcionan los asuntos municipales en la cotidianidad.

El tercer y último apartado se refiere a la figura del Gestor Municipal y, sobre todo, a la denominación que se le da en este trabajo. El libro *Gestión estratégica y creación del valor en el sector público* de Mark H. Moore resulta de vital importancia en este objetivo.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Charledean Newell (Ed.), *The Effective Local Government Manager*, USA, ICMA, 2004.

<sup>60</sup> Mark H. Moore, *Gestión Estratégica...*, op. Cit.

Al partir de la identificación de las deficiencias de los administradores públicos, Moore propone las áreas en las cuales deben implementarse mejoras para crear valor en el sector público. Entre las más importantes están el hecho de trascender el carácter de técnicos de la administración para convertirse en estrategias, así como aprehender habilidades como la capacidad de adaptación, innovación, inventiva, rendición de cuentas y construcción de acuerdos. El punto central de la obra radica en la necesidad de formar un nuevo tipo de funcionario altamente competente, pero cuya actividad no descuide el muy particular contexto en el que lleva a cabo sus funciones.<sup>61</sup>

Para finalizar, debe agregarse que, aunado al material bibliográfico consultado, también se ha recurrido a diversos folletos, encuestas, documentos de trabajo, revistas especializadas, legislación vigente, guías de funcionarios e información disponible en sitios electrónicos, entre otros documentos.

### **Anuncio del plan**

La investigación se compone de dos grandes apartados compuestos de dos capítulos cada uno. Este esquema permite explorar las dos dimensiones del problema al abordar tanto los alcances y las oportunidades, así como los límites y los retos que implica la propuesta del Gestor Municipal para los gobiernos locales mexicanos.

En la primera parte se describen las particularidades del *Council-Manager Plan* norteamericano. El primer capítulo presenta los orígenes, objetivos, conceptos básicos, características y particularidades del antecedente directo del Gestor Municipal. En el segundo se describen y analizan las contribuciones que este funcionario ha hecho a la gobernabilidad local a través de las dimensiones política y administrativa de su actividad. De esta forma, se describe y analiza su papel en la provisión eficiente de servicios públicos, la consolidación de los vínculos ayuntamiento-ciudadanía y la profesionalización de los servidores públicos municipales.

Los siguientes dos capítulos forman la segunda parte de la investigación, en la cual se extrapola la propuesta al caso mexicano. En el tercero se analiza brevemente el entorno de

---

<sup>61</sup> Por ejemplo, en el sector público, a diferencia del privado, los funcionarios trabajan con recursos públicos, bajo la supervisión y fiscalización constante de los cuerpos legislativos, ante el escrutinio minucioso de los medios de comunicación e influenciados por las motivaciones y conductas de los políticos electos.

los gobiernos locales del país con el fin de realizar proyecciones sobre las áreas en las que esta figura podría ayudar a mejorar la gestión local. Finalmente, el capítulo cuarto describe las probables inercias y reticencias que generaría el modelo en los ayuntamientos mexicanos. En este apartado se destaca el papel que la cultura política y laboral municipal, así como el marco normativo local tendría para su aplicación. El capítulo estudia también la experiencia del municipio de Tijuana, B.C., caso único en el país al haber intentado en un par de ocasiones llevar a cabo esta alternativa.

La investigación concluye con un apartado de consideraciones finales en el que se destacan las principales conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo. Al final se está en condiciones de afirmar si el Gestor Municipal representa una opción viable de mejora para la problemática municipal mexicana, si es posible pensar en su incorporación a los gobiernos locales del país, o bien, si su aplicación resultase irrelevante o contraproducente.

En la sección de Anexos se presentan diversos documentos indispensables en la función del Gestor Municipal en el caso norteamericano, por ejemplo, una ordenanza típica utilizada por los gobiernos locales para adoptar la figura y el Código de Ética que rige su desempeño. Asimismo, se transcribe la entrevista señalada en el estudio de caso.

## CAPÍTULO I. EL GESTOR MUNICIPAL

El estudio del Gestor Municipal parte de su ubicación como una alternativa de organización local dentro de los gobiernos locales de Estados Unidos. A principios del siglo XX el ámbito municipal de ese país comenzó a instaurar la propuesta como una opción ante los problemas de corrupción y manejo patrimonial de cargos que le caracterizaban. De igual forma, se aplicó buscando afrontar con mayores posibilidades de éxito las crecientes demandas de servicios en las ciudades, situación originada por la migración desde las zonas rurales en la época de la industrialización.

La consolidación del Gestor Municipal en los ayuntamientos norteamericanos se ha presentado de manera paulatina. En principio, las inercias encontradas dentro de las estructuras locales, así como la desconfianza que generó este actor municipal entre la población, ocasionaron que sólo algunas ciudades adoptaran esta propuesta. Sin embargo, el modelo se mantuvo vigente y ha logrado permanecer hasta la actualidad con diversos cambios y adecuaciones.

Debe notarse que, con la finalidad de tener un panorama más amplio respecto a su naturaleza y operación, es necesario conocer las peculiares condiciones que caracterizan a la organización municipal en Estados Unidos. Actualmente existen cinco tipos de gobierno local e igual número de modelos de organización interna en ese ámbito de gobierno. Cada uno posee dinámicas exclusivas y responden a diferentes necesidades y tradiciones.

En este capítulo se hace una revisión de los orígenes y evolución del Gestor Municipal dentro de los gobiernos locales norteamericanos. Se muestran sus principales características a través de una descripción de las actividades, los rasgos y el perfil que suelen mostrar en el desempeño de sus funciones. Asimismo, se analizan de manera breve las unidades de gobierno local existentes en Estados Unidos, así como las formas de organización interna que han adoptado para la administración, entre ellas el Plan Cabildo-Gestor, esquema en el cual opera esta alternativa.

### *1.1. Antecedentes históricos*

El referente directo del Gestor Municipal es la estrategia de administración local denominada *Council-Manager Plan*, cuyo origen tuvo lugar en Estados Unidos en la primera década del siglo XX. El modelo apareció como consecuencia de las reformas impulsadas por el Movimiento Municipalista (1900-1920) de la Era Progresista norteamericana (1890-1920). En este periodo tuvo lugar la más amplia, multifacética y sustancial reforma municipal en la historia de ese país, caracterizada por estar encabezada por una serie de asociaciones civiles, organizaciones profesionales y por los propios gobiernos estatales y locales.<sup>1</sup>

Las modificaciones impulsadas respondieron –básicamente—al crecimiento de las ciudades, tanto en sus dimensiones geográficas como en su población, producto de la Revolución Industrial que aceleró la migración hacia los centros urbanos. Esta explosión generó un incremento sustancial en la demanda de servicios públicos, un debate sobre quién, dónde, cómo y en qué orden debían proporcionarse los mismos, así como una demanda por sanear las instituciones locales de la alta corrupción generada por los modelos de administración imperantes.

En esa época, la estructura administrativa local se basaba en concejos ciudadanos, juntas de concejales y comisiones particulares, las cuales poseían funciones ejecutivas y legislativas de forma simultánea. Los miembros de los ayuntamientos tenían injerencia sobre los procesos de elección de las autoridades, así como en la provisión y supervisión de los servicios públicos. Este sistema fue útil mientras los gobiernos locales afrontaron una gama limitada de funciones y no se cuestionaba su actuación por parte de los pobladores. Sin embargo, las nuevas condiciones al iniciar el siglo XX, marcadas por la demanda de políticas públicas de mediano plazo y la necesidad de competencia técnica en la administración de los servicios, orilló a la búsqueda de nuevas opciones administrativas.<sup>2</sup>

Los reformadores, agrupados en asociaciones como la *National Municipal League*, enfatizaron la “eficiencia” como la mayor virtud y la más alta cualidad que podía poseer

---

<sup>1</sup> John D. Buenker, “Progressivism”, en Neil Larry Shansky (Ed.), *Encyclopedia of Urban America. The Cities and the Suburbs*, vol. II, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998, p. 581.

<sup>2</sup> *Professional Local Government Management: The Benefits to your Municipality*, ICMA, en [www2.icma.org/upload/library/IQ/10000048.rtf](http://www2.icma.org/upload/library/IQ/10000048.rtf)

cualquier gobierno.<sup>3</sup> Bajo este supuesto combatieron la alta y extendida corrupción local, resultado de la concentración de poder y nepotismo, mediante la delimitación de la política y la administración. Tomando como referencia el modelo corporativo de negocios (en el que existe una junta deliberativa que delega la implementación de las decisiones en un ejecutivo), los reformadores propusieron el *Council-Manager Plan* en ciudades pequeñas y medianas con el fin de hacer frente a los nuevos requerimientos.

La primera ciudad en adoptar un *general manager* fue Staunton, Virginia, en 1908. La esperanza de los impulsores de esta estrategia fue que “la nueva estructura pudiera resolver los problemas de gobierno creados por un cabildo bicameral y extenso, y que provea experiencia para mejorar la infraestructura de la ciudad”.<sup>4</sup> Posteriormente, la primera adopción formal del Plan se realizó en Sumter, Carolina del Sur, en 1912.

Otras modificaciones de la época fueron la formación de un registro general de votantes y la instauración de comicios universales no partidistas, así como el impulso del servicio civil de carrera, de métodos alternos de entrega de servicios –como el voluntariado y la privatización—y de la apertura hacia la población y los medios de comunicación.<sup>5</sup>

Luego de un lento proceso de consolidación, el *Council-Manager Plan* se encuentra hoy presente en la mayor parte de los estados de ese país. Sin embargo, las peculiares características del sistema político y administrativo de Estados Unidos obligan a hacer una breve revisión de su estructura local con el fin de clarificar la forma en que opera el Plan.

## ***1.2. Los gobiernos locales en Estados Unidos***

Estados Unidos posee una notable diversidad de tipos de gobierno local y de estructuras administrativas locales. Las primeras se entienden como las características territoriales de

---

<sup>3</sup> Esto posee una estrecha relación con el auge de la “administración científica” o *taylorismo* entre académicos y practicantes norteamericanos entre 1900 y 1935. La publicación de la obra *Principles of Scientific Management* de Frederick W. Taylor (1911), marcó cuatro nuevas bases en la administración: eficiencia, racionalidad, productividad y ganancia. Los métodos y prácticas empleados en los negocios se trasladaron al sector público para promover “si no eficiencia y ganancia”, si “eficiencia y economía”. B.J.D. Rowe, “Theory v. Reality with the Council-Manager Plan”, en Roger L. Kemp (Ed.), *Forms of Local Government. A Handbook on City, County and Regional Options*, Jefferson, McFarland & Company Inc. Publishers, 1999, p. 83.

<sup>4</sup> Charledean Newell, “Council-Manager Government”, en *Encyclopedia of Urban America. The Cities and the Suburbs*, vol. I, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998, p. 210.

<sup>5</sup> William H. Hansell Jr., *Evolution and Change. Characterize Council-Manager Government*, en [www2.icma.org/upload/library/IQ500291.rtf](http://www2.icma.org/upload/library/IQ500291.rtf)

los mismos, mientras que las segundas como las formas en que se organizan internamente para la gestión pública. Lo anterior se debe a la facilidad que otorga la Constitución de ese país a sus entidades federativas para determinar las modalidades que les sean convenientes en el primer ámbito de gobierno.<sup>6</sup>

A través de diversos ordenamientos legales como las leyes estatales, las cartas municipales, las ordenanzas locales y las resoluciones de cabildo, los gobiernos estatales y locales han respondido a la radical variedad geográfica, demográfica, económica y social norteamericana. El objetivo ha sido ofrecer unidades de gobierno que se adecuen a las necesidades e idiosincrasia de sus pobladores, así como a sus múltiples y distintos intereses.<sup>7</sup>

La Oficina de Censos de Estados Unidos (*United States Bureau of Census*) señala que existen cinco tipos de gobierno local: condados (*counties*), municipalidades (*municipalities*), municipios (*townships*), distritos especiales (*special districts*) y distritos escolares (*school districts*).

Los condados son la división política primaria de las entidades federativas<sup>8</sup> y autoridades de autogobierno con funcionarios electos propios.<sup>9</sup> Presentes en la mayoría de los estados, en Louisiana se denominan “parroquias” (*parishes*) y en Alaska “áreas censales” (*census areas*). Sólo Connecticut y Rhode Island no poseen condados. Las municipalidades se refieren a comunidades que alcanzan el rango de gobierno local luego de la solicitud que realicen los pobladores de suburbios a sus autoridades estatales, argumentando requerir un “gobierno propio” que resuelva problemas que hayan superado a los condados. Así, se definen como “subdivisiones políticas en las que se establecen corporaciones municipales que proporcionan un gobierno local a los pobladores de un área

---

<sup>6</sup> Los gobiernos locales son considerados como “subdivisiones políticas y obras legales del estado”. William G. Colman, *State and Local Government and Public-Private Partnerships*, USA, Greenwood Press, 1989, p. 19.

<sup>7</sup> El principal ordenamiento es la Carta Municipal (*Municipal Charter*), el cual es un instrumento por el que los gobiernos locales tienen la libertad de decidir sus propios asuntos y su forma de organización. Por este medio garantizan la definición de su estructura de gobierno, las tarifas de sus rentas y la regulación de las actividades dentro de sus circunscripciones. Jeffrey M. Elliot y Sheik R. Ali, *The State and Local Government Political Dictionary*, San Bernardino, The Borgo Press, 1995, pp. 4 y 48.

<sup>8</sup> United States Bureau of the Census, *County and City Data Book: 1994*, Washington, US Government Printing Office, 1994, p. B-1.

<sup>9</sup> William C. Johnson, *Public Administration. Policy, Politics and Practice*, USA, The Dushkin Publishing Group, 1992, p. 57.

delimitada”.<sup>10</sup> Los municipios son unidades de gobierno local que prestan servicios sin importar el tipo de concentración poblacional en el que se encuentren, es decir “incluyen un eje urbano como también el área rural que lo rodea”.<sup>11</sup> Este tipo de gobierno local es heredero de la tradición británica, por lo que conserva sus características geográficas (áreas de 36 millas cuadradas) y políticas (las decisiones se toman en asamblea popular) en 20 estados de la zona noreste de Estados Unidos.

Por su parte, los distritos especiales son “unidades de propósitos limitados creados para desarrollar una o algunas funciones”.<sup>12</sup> Su principal característica es la dotación de sólo uno o algunos servicios específicos aún fuera de los límites tradicionales de los condados, las municipalidades y los municipios. De esta forma, se convierten en “unidades de gobierno diseñadas para desarrollar una función y sobrepasar las fronteras políticas tradicionales”.<sup>13</sup> Este tipo de gobierno local está presente en todos los estados y los servicios más comunes que prestan son la dotación de agua potable, el tratamiento de aguas residuales, el mantenimiento y conservación de parques, y la protección contra incendios, entre otros.

Los distritos escolares, por su importancia en número e impacto social, se consideran en una clasificación distinta. Sin embargo, su esencia y funcionamiento son similares a la de los demás distritos especiales. Esta variante de gobierno local se ha expandido notablemente a pesar de los cuestionamientos respecto a la fragmentación de competencias y la reducción de responsabilidades ante el electorado. En 1942 sólo existían 8 mil 299 distritos especiales, los cuales han aumentado debido a su mayor pericia en la atención de problemas compartidos por varios gobiernos locales, pero cuya estructura ha sido superada en la práctica.

Estas cinco variantes territoriales de los gobiernos locales pueden subclasificarse en dos grandes grupos de acuerdo a las funciones que realizan. Así, los condados, los

---

<sup>10</sup> Gerard E. Frug, “The city as a legal concept”, en Jay M. Shafritz, *The Dorzey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, The Dorzey Press, 1988, p. 359. William G. Colman, *State and Local Government...*, *op. Cit.*, pp. 19-26.

<sup>11</sup> Jack Rabin y Don Dodd (Eds.), *State and Local Government Administration*, New York, Marcel Dekker, 1985, p. 23.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>13</sup> Jay M. Shafritz, *The Dorzey Dictionary of American Government and Politics*, *op. Cit.*, p. 510.

municipios y las municipalidades se consideran *gobiernos locales con propósitos generales o multipropósitos* (similares al caso mexicano) y a los distritos especiales y escolares como *gobiernos locales con propósitos específicos*.

**Cuadro 1.1 Número de unidades de gobierno local en Estados Unidos (1992-2002)**

<b>Tipos de gobierno local</b>	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>
<b>Condados</b>	3 043	3 043	3 034
<b>Municipalidades</b>	19 279	19 372	19 431
<b>Municipios</b>	16 656	16 629	16 506
<b>Distritos escolares</b>	14 422	13 726	13 522
<b>Distritos especiales</b>	31 555	34 683	35 356
<b>Total</b>	<b>84 955</b>	<b>87 453</b>	<b>87 849</b>

Fuente: *Statistical Abstract of the United States: 2002*.

Tal y como se muestra en el Cuadro 1.1, cifras de 2002 establecían que el total de gobiernos locales en ese país era de 87 mil 849. De estos, 3 mil 34 eran condados, 19 mil 431 municipalidades, 16 mil 506 municipios, 13 mil 522 distritos escolares y 35 mil 356 distritos especiales.<sup>14</sup> Estas cantidades no han variado significativamente en los últimos diez años. Sin embargo, corroboran la diversidad de unidades de gobierno local norteamericanas.

### ***1.3. Estructuras administrativas locales en Estados Unidos***

Otra de las repercusiones de la flexibilidad que otorga el marco jurídico vigente a los gobiernos locales en Estados Unidos se refleja en sus estructuras administrativas. El ámbito local norteamericano cuenta con cinco estrategias de organización interna para atender la gestión pública local, todas ellas con diferente dinámica, lógica y actores involucrados: la forma *Alcalde-Ayuntamiento*, la *Comisión*, la *Reunión del Pueblo*, la *Reunión Representativa del Pueblo* y el *Plan Cabildo-Gestor*.

---

<sup>14</sup> United States Census Bureau, “2002 Census of governments. Governmental units in 2002”, en *Statistical Abstract of the United States: 2002*, Washington, USA, Census Bureau, 2002, p. 260.

La primera posee semejanzas con la relación existente entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, donde el primero se personaliza en el ayuntamiento y el segundo en el alcalde. Existen algunas variantes de acuerdo al poder que guarde el alcalde frente a los miembros del cabildo. Así, dentro del esquema Alcalde Débil-Ayuntamiento, visible en villas y ciudades pequeñas, los integrantes del ayuntamiento concentran ambas funciones mientras que el alcalde sólo tiene ciertas atribuciones respecto al presupuesto y al protocolo. En contraste, dentro del Alcalde Fuerte-Ayuntamiento los primeros se reservan la autoridad y la responsabilidad administrativa, siendo los principales responsables de la ejecución de políticas, de la designación y remoción de funcionarios, así como de aplicar la facultad de veto.

La Comisión es una junta electa por la población de hasta 100 miembros, según la densidad poblacional y los requerimientos de la comunidad. Sus integrantes pueden funcionar como un amplio cuerpo legislativo cuando actúen en conjunto, o bien, como responsables directos de cierta área de la administración local al trabajar en singular. La mayor parte de ellos no son políticos o administradores profesionales, sino ciudadanos interesados en participar en los asuntos públicos. De esta forma es posible que convivan con otros funcionarios con trayectoria como el Jefe de la Policía, el Procurador o el Tesorero.<sup>15</sup>

Las variantes de esta modalidad son la Comisión con Presidente Fuerte, es decir donde uno de sus miembros destaca por su antigüedad o liderazgo, convirtiéndose en alcalde *de facto*, así como la Comisión con Funcionario de Apoyo, en la que se integra un administrador que se encarga de los aspectos técnicos por su complejidad. Debe notarse que el desinterés de la gente en participar ha ocasionado una notable disminución en el uso de la Comisión. Asimismo, esta variable ha ocasionado desconfianza por carecer de una dirección ejecutiva al sustentarse en una supuesta “igualdad” de todos sus integrantes.

Por su parte, la Reunión del Pueblo es una asamblea anual de ciudadanos aptos para votar en la que se discuten los asuntos públicos y se definen las políticas locales. En la reunión se elige una junta gobernante de entre tres y cinco miembros, así como al Tesorero,

---

<sup>15</sup> George S. Blair, *El Gobierno Local en Estados Unidos*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1966, pp. 193-195.

el Jefe de la Policía y el Secretario. También se rinden informes y se designan a los nuevos funcionarios, se fijan los tributos, se autoriza la contratación de deuda y se sancionan los estatutos, entre otras funciones. Esta modalidad, común en la parte noreste de los Estados Unidos, tiene un futuro incierto debido a las críticas que ha recibido por su obsolescencia, su escasa participación (a pesar de fijar el quórum en uno o dos por ciento del total del padrón electoral) y su dificultad para ser implementada como forma de democracia “pura”.<sup>16</sup> Muy similar a la anterior, la Reunión Representativa del Pueblo sólo se diferencia por el hecho de que no todos los miembros de la comunidad participan en las asambleas, sino sólo unos “representantes” –*councilmen* o *selectmen*—dado el número de habitantes de la misma. Estos se eligen mediante votación popular por secciones. Los miembros de la comunidad no seleccionados pueden participar, aunque sin derecho a votar.

Finalmente, el Plan Cabildo-Gestor consiste en la elección de un cuerpo colegiado que representa a la comunidad y elabora directrices de políticas públicas, pero que delega su implementación en un profesional externo contratado. Su uso se ha extendido –sin importar el tipo de unidad de gobierno local—debido a su aceptación como un medio que intenta disminuir la corrupción, profesionalizar los cargos públicos y transparentar el uso de recursos.

#### ***1.4. The Council-Manager Plan***

El Plan Cabildo-Gestor es una estrategia de organización administrativa interna de los gobiernos locales con el fin de eficientar la entrega de servicios públicos a la comunidad. Su esencia consiste en un modelo en el que la ciudadanía elige a sus representantes concentrados en el Cabildo –los concejales y el alcalde—pero que designa a un funcionario capacitado profesionalmente –el Gestor Municipal—para operar las actividades cotidianas del gobierno local.<sup>17</sup> Así, el modelo se define como “una forma de gobierno que combina el

---

<sup>16</sup> Los funcionarios son electos por “llenar” las reuniones con sus familiares y amigos. Ver Robert Preer, “Town meetings do not work”, en *The Washington Post*, junio 13, 1986.

<sup>17</sup> Dentro del modelo Alcalde-Ayuntamiento se elige al Cabildo como cuerpo legislativo y al Alcalde como jefe de gobierno que cuenta con una importante autoridad administrativa, generalmente separado del Ayuntamiento. Asimismo, los funcionarios electos en las urnas son responsables tanto de la definición como del manejo de los asuntos administrativos del gobierno local. En el Plan Cabildo-Gestor se complementan ambas esferas –política y administrativa—al definir al Cabildo como el órgano que determina las políticas

liderazgo político de un alcalde y un cabildo electo con la experiencia administrativa del Gestor”.<sup>18</sup>

Esta forma de gobierno ha mostrado un crecimiento constante en los últimos años. De acuerdo con los estudios estadísticos contenidos en las ediciones 1984-2000 de *The Municipal Year Book*, durante ese periodo un promedio de 63 ciudades norteamericanas adoptó anualmente esta forma de gobierno local, tal y como lo muestra el Cuadro 1.2.

**Cuadro 1.2. Comportamiento de las formas de gobierno local en Estados Unidos (1984-2000)**

<i>Forma de Gobierno</i>	<i>1984</i>	<i>1988</i>	<i>1992</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>
<b>Cabildo-Gestor</b>	2, 290	2, 356	2, 441	2, 760	3, 232	3, 302	3, 453
<b>Alcalde-Ayuntamiento</b>	3, 689	3, 868	3, 635	3, 319	2, 943	2, 988	3, 089
<b>Comisión</b>	176	173	168	154	146	143	145
<b>Reunión del Pueblo</b>	370	369	363	365	333	334	338
<b>Reunión Representativa del Pueblo</b>	81	82	79	70	65	65	63
<b>TOTAL</b>	<b>6, 603</b>	<b>6, 666</b>	<b>6, 686</b>	<b>6, 668</b>	<b>6, 719</b>	<b>6, 832</b>	<b>7, 091*</b>

\* El total representa sólo aquellos gobiernos locales con más de 2 mil 500 habitantes. Existen casi 30 mil casos por debajo de esta cifra.

Fuente: *The Municipal Year Book, 1984-2004*. ICMA.

El Plan también ha mostrado diferentes grados de adaptación según el tamaño de los gobiernos locales. Como puede observarse en el Cuadro 1.3, esta estrategia administrativa ha sido preferida en comunidades cuya densidad poblacional va de 25 mil a 500 mil personas. Aunque esto no significa que excluya a localidades pequeñas o áreas metropolitanas, sí es un indicador sobre el tipo de zonas en donde es más común encontrarlo.

---

públicas prioritarias, mientras que el Gestor es el encargado de operar y desarrollar tales disposiciones cotidianamente.

<sup>18</sup> *Local Government Management. It's the Career for You!*, Washington, ICMA, 2003, p. 1.

**Cuadro 1.3. Formas de gobierno local según tamaño de la ciudad (porcentajes)**

<i>Población</i>	<i>Alcalde- Ayuntamiento</i>	<i>Cabildo-Gestor</i>	<i>Otros *</i>	<i>Número de ciudades</i>
2, 500 - 4, 999	63.8	28.7	7.5	1, 968
5, 000 - 9, 999	50.1	38.4	11.6	1, 838
10, 000 - 24, 999	42.3	46.6	11.1	1, 602
25, 000 - 49, 999	35	59.1	5.9	682
50, 000 - 99, 999	34.9	63	2.1	338
100, 000 - 249, 999	35.9	61.1	3.1	131
250, 000 - 499, 999	41	53.8	5.1	39
500, 000 - 999, 999	82.4	17.6	0	17
1 millón y más	75	25	0	8

\* Incluye a la Comisión, la Reunión del Pueblo y la Reunión Representativa del Pueblo.

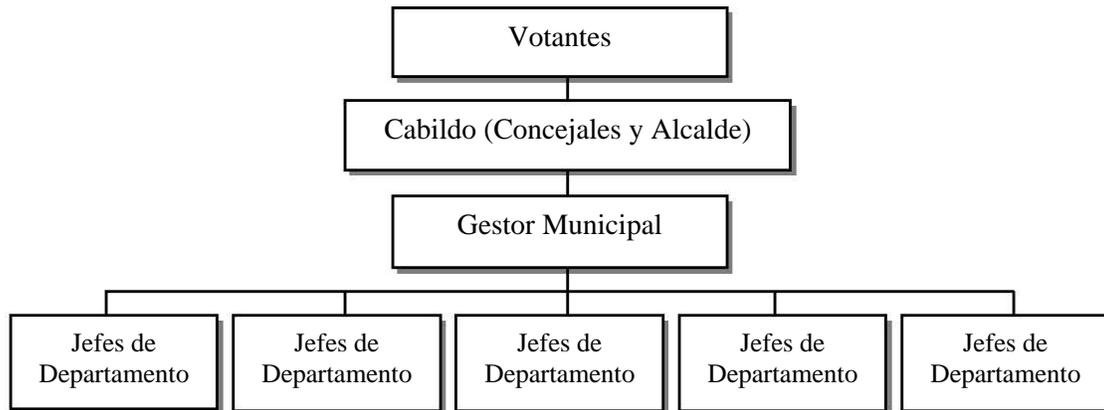
Fuente: *The Municipal Year Book*, 1995. ICMA

Dentro del modelo el Cabildo (o Ayuntamiento) se asume como el cuerpo legislativo que representa los intereses de los pobladores y crea las políticas públicas locales. Por lo regular se compone por cinco a nueve miembros electos en comicios generales no partidistas. Sus metas y proyectos deben enfocarse –primordialmente—en el mediano y largo plazo, según las necesidades futuras de la población. El Plan y el sistema electoral local –que posibilita la reelección consecutiva de las autoridades—permiten esto al concebir a la administración como una actividad basada en operaciones y procesos sistematizados. Así, aunque los concejales roten en sus puestos, los lineamientos generales sobre los requerimientos de la ciudad en términos de crecimiento urbano, uso de suelo, reducción de deuda pública, entre otros, permanecerán delineados en el largo plazo para ser atendidos por el Gestor.

Por su parte, el papel ideal del Alcalde en este esquema es la promoción de relaciones constantes y comunicación frecuente entre los funcionarios de su gobierno y el público. Sin embargo, esto no es un patrón establecido debido a que su desempeño tiene una estrecha vinculación con el poder que pueda acumular frente al Ayuntamiento, su proyecto político, sus colaboradores más cercanos, así como con su aceptación ciudadana y personalidad. Los alcaldes pueden participar activamente en la definición e implementación de las políticas locales, o bien, limitarse a ser una referencia personalizada del gobierno ante los electores.

La finalidad del modelo es potencializar la capacidad política de los alcaldes al proporcionarles más espacio y tiempo para ello.<sup>19</sup>

**Cuadro 1.4. Esquema general del Plan Cabildo-Gestor**



Fuente: Elaboración propia.

James H. Svara ha identificado tres tipos de funciones del alcalde dentro del Plan: *las tareas ceremoniales* (por ejemplo, la conducción de las reuniones del Ayuntamiento o la inauguración de obras públicas), *la construcción de redes de trabajo* (entre funcionarios y el público, así como entre el Gestor y el Cabildo) y *cierto liderazgo político* (como organizador social e iniciador de políticas).<sup>20</sup>

El Gestor Municipal es contratado, entonces, con el fin de ejecutar las responsabilidades administrativas y supervisar su desempeño. Es responsable directo ante el Cabildo, el cual, además de indicarle las líneas generales y las políticas específicas en que debe concentrar su atención, también puede determinar su dimisión por votación mayoritaria –en cualquier momento—cuando considere que no cumple las expectativas esperadas.

<sup>19</sup> Octavio E. Chávez y Jaime Villasana, *El Administrador Municipal*, México, ICMA, 2004, p. 3.

<sup>20</sup> James H. Svara, “The embattled Mayors and Local Executives”, en Ronald E. Weber y Paul Brace, *American State and Local Politics*, New York, Chatham House Publishers, 1999, pp. 157-158.

Los gobiernos locales que desean adoptar esta forma de administración lo hacen por medio de su acta constitutiva, alguna ordenanza local o una ley estatal. En algunos casos la adopción la ratifica el Congreso del estado, aunque cada vez es más frecuente que se convoque a una votación popular para aprobar la medida.<sup>21</sup> La ordenanza local comúnmente utilizada especifica el procedimiento para nombrar al Gestor, las razones de su remoción, sus poderes y facultades, las limitaciones del Ayuntamiento ante su desempeño, las situaciones de emergencia, los bonos y compensaciones a los que puede hacerse acreedor y el periodo límite en caso de vacante.<sup>22</sup>

Las oportunidades y vacantes de empleo aparecen dentro del Boletín Informativo de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (*International City/County Manager Association*), organización que, como se verá a continuación, es clave en diversos ámbitos de los Gestores Municipales, por ejemplo, en su formación, desempeño y representación laboral.

#### ***1.4.1. International City/County Manager Association (ICMA)***

ICMA es la organización profesional de ejecutivos administrativos designados en gobiernos locales. Fundada en 1914 bajo el nombre de *International City Managers' Association* en Springfield, Ohio, esta asociación ha realizado funciones de asistencia técnica y administrativa, capacitación y recursos de información a sus agremiados y a diversos actores del gobierno local. A lo largo del tiempo ha expandido su presencia hacia países que le solicitan asesoría en el desarrollo de prácticas profesionales en el ámbito local.

La asociación cuenta con aproximadamente 8 mil agremiados, de los cuales 5 mil tienen responsabilidades gubernamentales que afectan a más de 100 millones de personas

---

<sup>21</sup> Un ejemplo de esto es la ciudad de El Paso, Texas (564 mil habitantes), donde sus habitantes eligieron en febrero de 2004 adoptar el Plan Cabildo-Gestor. Del total de electores, 54 por ciento votaron a favor de la propuesta. En esos mismos comicios se determinó también incrementar la duración de los cargos de dos a cuatro años, así como los límites del periodo de ocho a diez años consecutivos. En contraste, en noviembre de 2003 los ciudadanos de Stratford, Connecticut (49 mil habitantes), votaron a favor de cambiar la forma de gobierno local, pasando del Plan Cabildo-Gestor al modelo Alcalde-Ayuntamiento. El resultado fue de 5 mil 964 votos contra 5 mil 293. Información obtenida del sitio en español de ICMA, <http://demos.estrasonline.com.mx/icma>

<sup>22</sup> Por la importancia de su contenido, un ejemplo de esta disposición se adjunta íntegra en la sección de Anexos.

en Estados Unidos.<sup>23</sup> De acuerdo con sus estatutos, su misión es “crear excelencia en la gobernabilidad local por medio del desarrollo y de la promoción de la administración profesional de los gobiernos locales en el ámbito mundial”. En ese documento también establecen que sus ideales son “una democracia representativa, los más altos estándares de honestidad e integridad, una administración profesional, la preferencia por la forma Cabildo-Gerente y la diversidad en el gobierno local”.<sup>24</sup>

La función de ICMA es fundamental para el modelo al erigirse como la asociación gremial de los Gestores. Esto se refleja en su papel como órgano concentrador de funcionarios y, sobre todo, como intermediario entre estos y los gobiernos locales en términos laborales. La organización se asume como la institución válida para determinar quiénes pueden ser reconocidos como tales según sus habilidades y capacidades con el fin de competir por los puestos disponibles. Asimismo, otorga el “reconocimiento” a los gobiernos locales que cubren el perfil para contratar a un Gestor, en especial en términos legales.

Los interesados en ser Gestores deben formar parte de la asociación. Esto les permite ser evaluados por la Junta Directiva<sup>25</sup> con el fin de obtener y ratificar las credenciales correspondientes. La membresía a la organización les otorga también el derecho a recibir el *Boletín Informativo*, el cual detalla las vacantes en los Ayuntamientos de todo el país. Los agremiados aparecen en la publicación *¿Quién es Quién en la Administración?*, la cual es un catálogo de participantes –incluyendo a las autoridades locales—que contiene sus nombres y teléfonos como medio de vinculación con los ayuntamientos.<sup>26</sup>

Otro papel crucial de esta organización es la elaboración del *Código de Ética* que rige a sus miembros. Este punto es importante debido a que gran parte del desempeño de los

---

<sup>23</sup> *¿Qué es ICMA?*, en <http://demos.estrason.com.mx/icma/index.php?option=content&task=blogcategory&id=31&Itemid=160>

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> ICMA se gobierna por una Junta de 20 miembros compuestos por el presidente en turno, dos ex presidentes y 17 vicepresidentes. Estos últimos, con mandatos de tres años, representan a cada una de las seis regiones geográficas de la asociación (cinco de ellas en Estados Unidos y una foránea).

<sup>26</sup> Para ser parte de ICMA en calidad de agremiado es necesario pagar una membresía anual en cualquiera de sus dos modalidades: *corporativa* (para Gestores nombrados por un Cabildo) o *no corporativa* (para los demás colaboradores del gobierno local, estudiantes, académicos, funcionarios públicos y privados, entre otros). En el caso de los afiliados internacionales la membresía facilita la disponibilidad de información en la página electrónica de la asociación.

Gestores se basa en este Código. Dicho documento no sólo distingue los propósitos y objetivos primordiales de estos funcionarios, sino que determina también el tipo de comportamiento, actitud y respuesta que deben mostrar ante situaciones específicas, por ejemplo, la búsqueda de empleo, la confidencialidad de la información manejada, los asuntos conflictivos, las relaciones personales, los regalos y el empleo privado, entre otros temas.<sup>27</sup>

Dada la particular situación jurídica que rige su trabajo, ejemplificada en el hecho de que los cabildos pueden determinar en cualquier momento su salida bajo el argumento de no cumplir con las expectativas, su seguimiento es fundamental para entender qué puede y qué no puede hacer un Gestor Municipal. Al respecto debe subrayarse que la ausencia de seguimiento del Código puede significar que una persona sea desacreditada como Gestor ante ICMA. Sin embargo, el punto más importante radica en que este Código de Ética marca el carácter apartidista del Gestor, aspecto primordial en su esquema.

La asociación sostiene además la Fundación para la Administración Profesional, realiza seminarios y conferencias, así como dispone de una biblioteca y edita la revista *Public Management*. Con respecto a los casos foráneos, posee un sitio de enlace con África y Medio Oeste, Asia, Europa y Latinoamérica y el Caribe. Los programas que mantiene con gobiernos e instituciones fuera de los Estados Unidos abordan la administración urbana sustentable, intercambios de información, asistencia técnica a ciudades y la preparación de códigos de ética locales, entre otros.<sup>28</sup>

En el caso específico de México, desde 1992 existe una representación oficial de ICMA con sedes en Guadalajara y la Ciudad de México, cuyas actividades se han incrementado gradualmente. Entre las más notables está la implementación de los programas SIMDEG (Sistema de Indicadores de Medición al Desempeño Gubernamental), CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes), SINDES (Sistema de Indicadores de Desempeño) y otros relacionados con la profesionalización de servidores públicos y la certificación de funcionarios hacendarios.

---

<sup>27</sup> El Código de Ética de ICMA, adoptado en 1924 y reformado por última vez en mayo de 1998, se presenta en la sección de Anexos.

<sup>28</sup> Véase la liga internacional del sitio electrónico de ICMA en [www2.icma.org/inter/sc.asp?hsid=2&ssid1=&ssid2=](http://www2.icma.org/inter/sc.asp?hsid=2&ssid1=&ssid2=)

### ***1.5. El Gestor Municipal***

Como se ha visto, la base del Plan lo personifica el Gestor Municipal. Este funcionario local se caracteriza por ser un “experto” o “profesional” de la administración. Ambos adjetivos se entienden como una mayor experiencia académica y laboral que debe reflejarse en liderazgo estratégico, responsabilidad democrática y eficiencia en la prestación de servicios. Esta clase de servidores públicos trata de distinguirse por su compromiso con el alto desempeño y un fuerte sentido ético de conducta.<sup>29</sup> De esta forma, su mandato básico es entregar servicios públicos de manera efectiva y eficiente.

Con el fin de abordar las características del Gestor dentro del Plan, pueden definirse tres grandes ámbitos de análisis: las actividades que desempeña, los rasgos que lo definen y su perfil comúnmente encontrado.

#### ***1.5.1. Actividades***

Los Gestores afrontan una extensa variedad de tareas y responsabilidades dependiendo del tamaño de la comunidad en la cual prestan sus servicios. Las principales son auxiliar a las autoridades electas a proveer un liderazgo efectivo y convertirse en un puente de unión entre la ciudadanía y el gobierno local. Su labor es importante en la definición del futuro de la comunidad, en el aprovechamiento de todos los recursos disponibles y en la promoción de la calidad en la entrega de los servicios públicos.<sup>30</sup> En una perspectiva general, las actividades de los Gestores suelen dividirse en administrativas, económico-financieras, políticas y de relaciones públicas.

La primera consiste en implementar las políticas que determinen las autoridades electas reunidas en el Cabildo. Para ello, preparan el presupuesto anual, contratan y despiden personal de los diversos departamentos a su cargo sobre la base de su experiencia y capacidad profesional, así como dirigen las operaciones administrativas cotidianas. Dependiendo de la extensión territorial y de la población del gobierno local, los Gestores cuentan con diferentes departamentos y empleados a su cargo. En jurisdicciones pequeñas

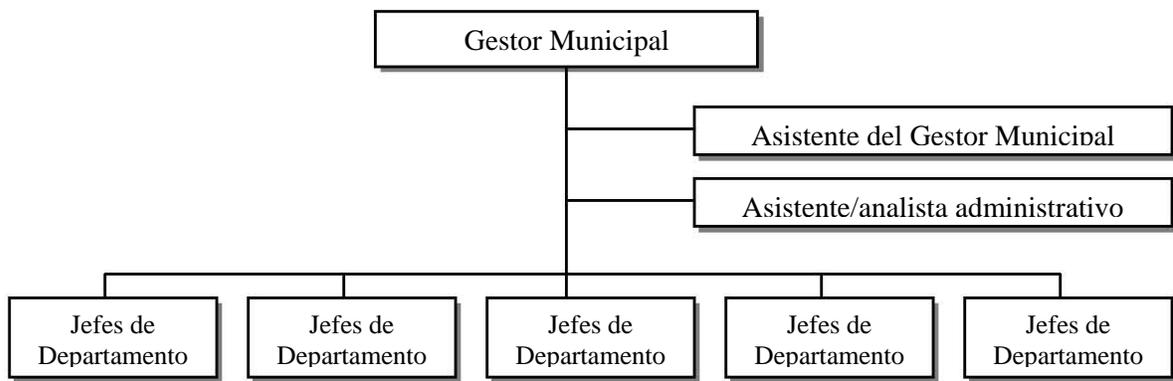
---

<sup>29</sup> Charldean Newell, “Council-manager government”, en Neil Larry Shansky (Ed.), *Encyclopedia of Urban America*, op. Cit., p. 210.

<sup>30</sup> Charldean Newell (Ed.), *The Effective Local Government Manager*, op. Cit., p. VIII.

pueden realizar individualmente las responsabilidades a su cargo, mientras que en las mayores se apoyan en las oficinas, asistentes y cuerpos de asesores que operan bajo su mando. Algunos funcionarios de apoyo pueden colaborar en las necesidades generales de la administración, o bien, estar sólo a cargo de un proyecto específico.<sup>31</sup> Asimismo, los Gestores proponen la estructura organizacional y todas las reorganizaciones que consideren pertinentes para mejorar su desempeño.

**Cuadro 1.5. Estructura típica de la oficina del Gestor Municipal**



Fuente: *Local Government Management*, ICMA.

La adquisición de todos los materiales, suministros, equipos, aditamentos y demás artículos de consumo contemplados en el presupuesto anual aprobado es supervisada por el Gestor. De igual forma, controla todos los contratos de servicios de acuerdo con las cifras especificadas por el Ayuntamiento. Aquellos que superan determinadas cantidades son sujetos a un proceso público de licitación. La contratación de servicios con el carácter de urgentes es también responsabilidad del Gestor. En este proceso actúa bajo la supervisión y aprobación de los miembros del Cabildo.

Respecto a los temas económicos, los Gestores deben mantener informadas a las autoridades electas sobre las condiciones financieras de la ciudad. Esto incluye la presentación de proyecciones sobre los gastos que deba afrontar el gobierno local en el

---

<sup>31</sup> Sobre todo en departamentos relacionados con la administración de recursos humanos y las relaciones públicas. *Ibidem*, p. 2.

corto y mediano plazo. Asimismo, recomiendan el monto de los salarios de todos los funcionarios a su cargo –incluyendo el propio—y el calendario de pagos considerando situaciones de riesgo y contingencias.<sup>32</sup> Esto implica que el Gestor deba preparar los documentos fiscales y contables que demuestren el buen estado de las finanzas locales, la deuda pública y el déficit fiscal.

Al ser funcionarios que se desempeñan en el ámbito de la administración pública, los Gestores no son del todo ajenos a la actividad política.<sup>33</sup> El Plan intenta neutralizar el sesgo *partidista* y la excesiva política en su actividad debido a que, en su lógica, ambos factores tienen un fuerte impacto negativo en la implementación de una administración imparcial, regida por criterios técnicos y caracterizada por la eficiencia. Sin embargo, en la práctica cotidiana los Gestores se ven involucrados en algunas actividades que pueden denominarse como “políticas”. Ante esta disyuntiva, el seguimiento del Código de Ética es fundamental.<sup>34</sup>

Entre dichas actividades se encuentran las relaciones públicas y la búsqueda de acuerdos, ejemplificadas en las constantes reuniones y acuerdos que sostienen con actores sociales, administrativos y políticos de sus comunidades. Los Gestores atienden todas las reuniones del Cabildo e informan de las mismas –antes y después de realizadas—a la población y a los interesados en general. Asimismo, celebran un alto número de entrevistas con grupos políticos locales (miembros de partidos, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, representantes vecinales, entre otros), con legisladores estatales, agentes federales, ciudadanos y, en suma, con todo aquel que tenga alguna inferencia directa o indirecta sobre la vida administrativa de las ciudades.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Roger L. Kemp, “The Council-Manager form of government”, en Roger L. Kemp (Ed.), *Forms of Local Government...*, op. Cit., p. 72.

<sup>33</sup> Una encuesta de ICMA realizada en 1975 reportó que 90 por ciento de los Gestores “siempre” o “casi siempre” participaron en la formulación de la política pública local, tema que, en teoría, corresponde sólo al Cabildo. Robert J. Huntley y Robert J. McDonald, “Urban managers organizational references, managerial styles and social policy roles”, en *Municipal Year Book*, Washington, ICMA, 1975, pp. 149-159.

<sup>34</sup> El séptimo propósito del Código de Ética de ICMA señala que los Gestores deben “abstenerse de cualquier actividad política que podría socavar la confianza pública en los administradores profesionales”. Para ello, determinan cinco lineamientos que, en resumen, impiden a estos funcionarios involucrarse en campañas electorales, participar en la recaudación de fondos en pro de algún candidato y otorgar su aval a ofertas políticas de cualquier ámbito de gobierno.

<sup>35</sup> Un estudio de 1969 realizado por Deil S. Wright a 45 gestores en ciudades norteamericanas de más de 100 mil habitantes descubrió que, aunque se observara a estos como jefes administrativos, en la realidad

### **1.5.2. Rasgos**

El Plan busca que los Gestores sean funcionarios comprometidos con el buen desempeño de la administración local y no con la obtención de simpatías populares. Esto se vincula con su origen como funcionarios designados y no electos, cuya continuidad depende de la ratificación del Cabildo y no de resultados comiciales. Sin embargo, al igual que en el caso del Alcalde, dicha actitud no sólo depende de lo que establecen la teoría y el Código de Ética, sino que tiene estrecha relación con la personalidad de cada Gestor. Así, aunque su papel es secundario –pero fundamental—no existe una garantía de que dicho comportamiento austero ocurrirá sistemáticamente.

Uno de los rasgos más notables en su personalidad es su ambivalente carácter de fortaleza-debilidad que lo obliga a buscar –en todo momento—un desempeño satisfactorio. Al no poseer una garantía contractual sobre su permanencia en el cargo, ya que ésta puede extenderse indefinidamente o ser interrumpida súbitamente, su comportamiento se orienta por indicadores como la responsabilidad, la eficiencia y la rendición de cuentas. Esto contrasta con la situación de otros funcionarios locales cuya certeza de permanencia en el puesto les otorga tolerancia aún ante la escasez de resultados.

Por otra parte, es difícil determinar un “día promedio” en la vida laboral de los Gestores. Sin embargo, suelen caracterizarse por ser funcionarios de tiempo completo (los concejales regularmente dedican medio tiempo a su puesto), incluyendo disponibilidad total en el caso de enfrentar contingencias o emergencias. Sus oficinas comúnmente se sitúan al interior de los ayuntamientos y casi todas sus actividades se realizan en el área del gobierno local, aunque pueden desplazarse constantemente para atender reuniones con vecinos de los suburbios y funcionarios de otros ámbitos de gobierno. En el caso de las reuniones con los miembros del Cabildo, estas se realizan –por lo regular—en los ayuntamientos en horarios vespertinos.

---

podían clasificarse en tres grupos según sus roles: administración, política pública y política. En la primera se encontraban las tareas de ejecución y presupuestación, en la segunda aquellas que lo involucraban con el ayuntamiento y el alcalde y, finalmente, el papel político al momento de sostener reuniones comunitarias o intergubernamentales. Deil S. Wright, “The City Manager as a development administrator”, en Robert T. Daland (Ed.), *Comparative Urban Research*, Beverly Hills, Sage Publications, 1969, pp. 203-248.

De acuerdo con investigaciones realizadas por ICMA, la cualidad más importante de los Gestores es la integridad. El seguimiento y apego a patrones de conducta ética se ha mantenido con el paso del tiempo como uno de los rasgos con las más altas valoraciones en los Gestores. Es importante destacar también la importancia de ciertos aspectos no tangibles a las actitudes y labores cotidianas de estos funcionarios. Entre ellas están la confianza, la dedicación y la voluntad para trabajar en equipo. De igual forma, se tiene aprecio por el liderazgo que pueda mostrar en la resolución de problemas y en el establecimiento de una comunicación eficiente, tanto oral como escrita, con sus empleados, el Cabildo y la ciudadanía.<sup>36</sup>

### **1.5.3. Perfil**

La sólida formación académica delinea en primera instancia el perfil del Gestor Municipal. Desde el inicio del Plan se privilegió la contratación de egresados universitarios, en especial a ingenieros, cuyos conocimientos se ocupaban en actividades de infraestructura básica como la construcción y mantenimiento de puentes, caminos y sistemas de dotación de agua potable. Posteriormente, la formación profesional de los Gestores se ha especializado, siendo las licenciaturas en ciencias políticas, administración pública o administración privada las más comunes. Las tendencias actuales apuntan hacia una marcada preferencia por posgrados en administración pública o negocios.<sup>37</sup>

Sin embargo, es notable el perfil “generalista” de estos funcionarios. Al estar en constante contacto con un extenso número de tareas, deben conocer –o al menos tener nociones—sobre ámbitos radicalmente distintos y que requieren soluciones creativas más allá de la preparación académica básica. Las matemáticas, las finanzas públicas, la

---

<sup>36</sup> La Universidad de ICMA ha identificado diversas prácticas que ayudan a formar gobiernos locales eficientes, por ejemplo la presupuestación, el trabajo en equipo, la descentralización y la delegación de funciones, el análisis financiero, la planeación estratégica, el servicio ciudadano, la comunicación interpersonal, la iniciativa, la negociación, la creatividad e innovación, las relaciones con los medios y el manejo de los recursos humanos, entre otras. Charldean Newell (Ed.), *The Effective Local Government Manager, op. Cit.*, pp. 4-5.

<sup>37</sup> El porcentaje de Gestores con grados universitarios ha pasado de 70 por ciento en 1971 a 90 por ciento en la década de 1990. Encuesta “State of the Profession”, citada en William H. Hansell, “Leading a manager’s life”, en *Ibidem*, p. 210.

administración gerencial y de personal, y ciertas nociones de derecho administrativo son las habilidades complementarias más requeridas.

No todos los egresados universitarios se convierten inmediatamente en Gestores Municipales. Aunque no existe un proceso tradicional o una ruta crítica de ascenso, es común que aquellos que acceden a los puestos inicien como asistentes administrativos o analistas presupuestarios del Gestor en turno. El aspecto clave radica en trabajar al interior de un gobierno local con el fin de obtener experiencia en temas de planeación, presupuestación u otros aspectos relevantes de la administración. Esto, aunado al historial académico de la persona, se asume como uno de los requisitos para aspirar al estatus de Gestor.<sup>38</sup>

La selección del Gestor no es uniforme, pero se caracteriza por una búsqueda abierta y basada en los perfiles de los aspirantes. En algunas ocasiones se elige de la terna resultante de una investigación nacional. En otras el Cabildo es quien define directamente después de haber recibido y analizado toda la información por parte de ICMA. Los concursos de selección consisten en una serie de exámenes y entrevistas personalizadas, evitando la influencia de factores como la vecindad o las relaciones personales. Esto se nota en el hecho de que, en muy escasas ocasiones, los Gestores son oriundos de la comunidad a la cual sirven. Una vez alcanzada la decisión, se negocian los términos y condiciones del empleo y se formaliza la ordenanza local que establece su incorporación.

La Encuesta Estado de la Profesión (*The State of the Profession*), levantada por ICMA en 2002, mostró que el puesto de Gestor sigue siendo dominado en términos de género por hombres blancos. Los datos reportados indicaron que ese año, 95 por ciento de los Gestores en activo poseían ese perfil. El papel de las mujeres, sin embargo, se ha ido incrementando constantemente al pasar de uno por ciento en 1974 a cinco en 1989, para finalmente alcanzar 12 por ciento en el año 2000. Asimismo, las “minorías” (término que utiliza ICMA para designar a grupos poblacionales como los hispanos y los asiáticos, entre otros) pasaron de uno por ciento en 1989 a cinco en 2000.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> En 2002 51.7 por ciento de los Gestores provino de posiciones del gobierno local y 34.1 por ciento de la iniciativa privada. *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 211.

Entre los años 2000 y 2002 el porcentaje de Gestores con edades por arriba de los 50 años se incrementó de 42 a 51 por ciento. Respecto a los niveles de aprobación de su trabajo, la Encuesta reportó que dos de cada tres Gestores dijeron estar “satisfechos” o “altamente satisfechos” con sus empleos, mientras que 92 por ciento reportó al menos estar “moderadamente satisfecho”. Sólo 1.1 por ciento dijo sentirse “insatisfecho” en sus funciones.

Respecto a la estabilidad laboral, nueve por ciento reportó un cambio voluntario de empleo, 0.5 por ciento fueron despedidos, 2 por ciento fueron forzados a presentar su renuncia y 2.5 por ciento dijo haber estado bajo presión de renuncia al momento de efectuarse la Encuesta.<sup>40</sup> Finalmente, en el tema de las remuneraciones económicas, para el año 2002 el salario promedio de los Gestores fue de 89 mil dólares norteamericanos, cantidad que en ocasiones llegó a superar la recibida por los alcaldes.

### ***1.6. Consideraciones al capítulo***

El Plan Cabildo-Gestor ha sido una importante aportación norteamericana a la gestión pública local. Su punto central es la incorporación de un funcionario designado, denominado Gestor Municipal, el cual ayuda a realizar las actividades administrativas al interior de los Ayuntamientos. Esta estrategia surgió como una respuesta a la extendida corrupción que imperaba en los gobiernos locales de principios de siglo, caracterizada por haber estado formada por autoridades sin experiencia ni preparación, y cuya labor se vio fuertemente cuestionada al momento de enfrentar responsabilidades más complejas.

Sin haber representado una solución total, la incorporación de Gestores ha ayudado a paliar necesidades específicas en las administraciones locales de Estados Unidos. Su modelo de complementación de funciones políticas y administrativas ha sido —quizás—la referencia más valorada por los habitantes de ese país. Esto se debe al elevado sentido pragmático de la población, el cual los motiva a exigir mejores resultados en menores tiempos y con menores costos. En su opinión, tal requerimiento no siempre ha sido cubierto por los políticos al momento de ejercer la administración en el esquema Alcalde-Ayuntamiento. De esta forma, las ofertas de continuidad de los planes y programas

---

<sup>40</sup> *Ibidem.*

municipales, de efficientar la gestión local, así como de profesionalizar los cargos públicos ha permitido al modelo su permanencia por casi 100 años.

Sin embargo, no deben descuidarse aquellos aspectos que trascienden lo estipulado dentro de la teoría, por ejemplo, lo que ocurre al momento de llevar a cabo las labores cotidianas del Gestor en la realidad. Aunque el modelo se basa en una marcada delimitación entre la política y la administración, en la práctica no ha sido tan fácil mantener ambas funciones sin mantener vínculos.

En efecto, los cabildos suelen participar en los asuntos administrativos y los gestores se involucran también en las decisiones sobre política pública. Esto ha ocurrido al momento en que los miembros del Ayuntamiento han afrontado decisiones difíciles o impopulares, las cuales suelen delegarse al Gestor. En contraste, algunos Gestores han considerado que, debido a su cercanía con los problemas locales y la estructura administrativa, son los más indicados para proponer las directrices de la política pública.

Asimismo, se ha señalado el considerable poder que se otorga a una sola persona que no es del todo responsable directo ante el público. Esto ha originado en ciertos casos confusión sobre el verdadero líder de la comunidad –el Alcalde o el Gestor—lo cual, dentro de la dinámica de los gobiernos locales, puede derivar en vacíos de poder con impactos negativos en la gobernabilidad municipal.

Con referencia al caso mexicano, el primer aspecto que surge es la diferencia que persiste entre la estructura territorial y administrativa de los gobiernos locales de ambos países. El modelo tradicionalmente utilizado en México ha sido el de Alcalde-Ayuntamiento bajo un esquema de gobierno local multipropósito, en el que las elecciones poseen un fuerte y arraigado vínculo con las estructuras partidistas. Por el contrario, en Estados Unidos cualquier ciudadano interesado en competir por un puesto dentro del Ayuntamiento puede hacerlo, aún sin contar con el respaldo de una organización política institucionalizada. De igual forma, el sistema electoral mexicano se diferencia del norteamericano al no permitir la reelección consecutiva de los ejecutivos locales, estableciendo para ellos un máximo de duración de tres años en cada administración.

En suma, el Plan Cabildo-Gestor, en el cual se ubica el desempeño del Gestor Municipal, ha sido una exitosa y popular estrategia organizativa en Estados Unidos con el fin de obtener gobiernos locales más eficientes, tal y como se abordará a continuación.

## CAPÍTULO II. EL GESTOR MUNICIPAL EN LA EFICIENCIA Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL

El Plan Cabildo-Gestor fue creado como un medio para mejorar la administración pública local. Como se ha visto, su origen y sus dinámicas tienen una estrecha relación con un alto carácter pragmático enfocado a resultados. Su aplicación ha tratado de resolver problemas ancestrales de las administraciones locales como la corrupción, la escasa profesionalización y la insatisfactoria entrega de servicios públicos. El incremento en el número de ciudades norteamericanas que han adoptado esta estrategia, la cual ha superado a las que se rigen por el modelo Alcalde-Ayuntamiento desde 1998,<sup>1</sup> así como su gradual expansión a otras latitudes indican que ha sido valorado como un apoyo importante a los cuerpos colegiados electos.

El modelo no opera de manera homogénea en todos los municipios y ciudades norteamericanas donde su presenta. Las diferencias en cuanto a las necesidades de la población, la capacidad financiera del Cabildo, la personalidad e intereses de los miembros del Ayuntamiento, la experiencia y capacidad del Gestor Municipal, así como la tradición y la cultura política de cada gobierno local, entre otros factores, determinan las características de cada caso.

Por esta razón, el análisis sobre la forma en la que el Gestor opera en las actividades cotidianas, tanto administrativas como políticas, debe realizarse con las reservas correspondientes sobre la obtención de conclusiones generales. Esto es útil determinarlo debido a que la literatura disponible para describir y evaluar su desempeño se basa, por lo regular, en la presentación de estudios de caso, o bien, en la sugerencia de guías administrativas generales para esta clase de funcionarios. Así, los resultados que en determinados sitios pueden ser exitosos, ya sea por la pericia del Gestor o por las características específicas del municipio, no necesariamente tendrían un efecto similar en otros contextos.

Por lo anterior, en este capítulo se presentan brevemente las actividades y dinámicas que comúnmente son aplicadas por los Gestores Municipales en las comunidades que han

---

<sup>1</sup> Véase Cuadro 1.2.

adoptado el Plan Cabildo-Gestor. Es importante hacer notar que muchas de estas funciones son similares a las que realiza otro tipo de funcionarios locales tanto en el modelo Alcalde-Ayuntamiento como de Comisión en Estados Unidos e, incluso, de administraciones públicas locales de otros países.

En efecto, procesos como la planeación, la organización, la dirección y el control, tradicionales en el quehacer gubernamental y abordados por la ciencia de la administración pública clásica, son aplicados sistemáticamente por los servidores públicos en el ámbito local. La diferencia más importante radica en que, dentro del Plan Cabildo-Gestor, es el Gestor Municipal quien se encarga –junto con su equipo de trabajo—de esta clase de responsabilidades. Es decir, se delegan en un funcionario que, en primera instancia, debe poseer un perfil más acorde con los requerimientos técnicos que esto implica.

### ***2.1. La función administrativa del Gestor Municipal***

El primer conjunto de tareas que realiza el Gestor Municipal son de tipo administrativas. Tal y como se ha visto en el capítulo anterior, estas actividades tienen el mayor peso dentro de sus funciones cotidianas. Al ser designados como funcionarios expertos y profesionales dentro de la administración local, las labores relacionadas con esta esfera ocupan la mayor parte de su tiempo, ya que es ahí donde deben mostrar resultados concretos ante el Cabildo y la ciudadanía.

Como se ha mencionado, los Gestores realizan una serie de funciones que son constantes en la mayoría de las administraciones públicas locales. Entre ellas destacan la selección y reclutamiento del personal para cada puesto; la organización de los empleados públicos de acuerdo a los objetivos programáticos del municipio; la identificación, presupuestación y gasto de los recursos disponibles según las capacidades y prioridades de la comunidad; el mantenimiento de vínculos activos con los agentes políticos locales; y el aseguramiento de una infraestructura mínima para el buen funcionamiento del gobierno municipal.

En términos amplios es posible identificar tres grandes áreas que sintetizan las actividades del Gestor en este rubro: la planeación local, la presupuestación y la provisión

efectiva de servicios públicos. En todas ellas es apoyado por el personal que se desempeña bajo su dirección, es decir por asesores, asistentes, cabezas de departamento y operativos.

### ***2.1.1. Planeación local***

El trabajo de los Gestores Municipales inicia definiendo qué quiere y hacia dónde desea dirigirse el municipio en el futuro. Para ello, evalúa y pondera los deseos y aspiraciones tanto de las autoridades electas como de la población en general. Este lugar intermedio entre ambas partes los convierte en elementos fundamentales en el diseño de la visión amplia de la comunidad. Los instrumentos a los cuales recurren generalmente para este fin son la *planeación general*, la *planeación estratégica* y la *planeación contingente*.

La primera consiste en una perspectiva de largo plazo sobre el gobierno local. El documento guía en esta fase –comúnmente llamado Plan General o Plan Maestro—busca ser una expresión de las preferencias ciudadanas y una guía para la toma de decisiones públicas y privadas. Este Plan incluye los requerimientos que establecen las leyes estatales y los propios ayuntamientos en materia de transporte público, urbanización, vivienda, calidad de vida, desarrollo económico, aspectos fiscales, entre otros. El papel de los Gestores consiste en asistir y guiar a las autoridades electas y a los ciudadanos en la elaboración de este documento de planeación y visión de largo aliento. En los casos en los que un Gestor Municipal ingresa a la administración local y ya existe dicho documento guía, su labor consiste en vigilar que se cumplan los objetivos y metas, así como asegurar que las acciones cotidianas se lleven a cabo bajo los criterios que ahí se establecieron previamente.

La planeación estratégica, por su parte, implica previsiones en periodos más cortos de tiempo determinadas por la disponibilidad de recursos.<sup>2</sup> Un ejemplo al respecto es el número del personal de seguridad pública –policía y bomberos—que se necesitará para

---

<sup>2</sup> Esta definición corresponde al enfoque del *Council-Manager Plan* norteamericano. A diferencia del concepto tradicional que afirma que la planeación estratégica es “el esfuerzo sistemático para definir objetivos, políticas y estrategias básicas con el fin de desarrollar planes detallados que ayuden al logro de los objetivos de la organización”, en este caso se aplica a la previsión de aspectos de corto y mediano plazo. Así, la planeación estratégica se concentra en las actividades cotidianas, mientras que la planeación general a la visión de largo alcance de la comunidad. Sin embargo, ambas comparten la búsqueda del logro de objetivos en contextos que dependen de la acción e interacción de diversos individuos y grupos. George A. Steiner, *Planeación Estratégica*, México, Editorial CECSA, 1998, p. 12 y ss.

atender a la población en una perspectiva de tres o cinco años. En este caso se establecen metas de corto plazo que, sin afectar la proyección a futuro que se tiene sobre el servicio, cubran las necesidades presentes de la ciudadanía. De esta forma, se acuerda incrementar la cantidad de elementos en cada uno de los departamentos de forma anual con el objetivo de disminuir los índices de inseguridad o incendios de la comunidad.

El plan de contingencia es más flexible y dinámico, ya que, como su nombre indica, se basa en previsiones sobre lo que podría suceder de forma inesperada afectando al gobierno local y su población y, principalmente, sobre la forma en que se actuaría si llegase a ocurrir dicho escenario. En este caso se establecen líneas generales de acción que se modificarán de acuerdo a la naturaleza del problema afrontado.

Las diferencias más notables entre la planeación general y la planeación estratégica radican en el carácter de largo plazo (20 años o más), en la orientación hacia el desarrollo de infraestructura y en la tendencia idealista que presenta la primera. En contraste, la segunda se caracteriza por establecer intervalos más cortos (usualmente entre tres y cinco años), por centrar los esfuerzos hacia temas críticos y por su focalización hacia cambios realistas y tangibles.<sup>3</sup>

En todos estos procesos de planeación del sector público se otorga un peso importante a la participación de la gente. Lo anterior responde a la búsqueda de altos niveles de aceptación y respaldo por parte de la población a las medidas tomadas por su gobierno local. Para este fin, los Gestores promueven procesos abiertos de consulta y participación en los que puedan intervenir organizaciones vecinales, cámaras de comercio, organizaciones civiles, sindicatos y demás actores interesados. Su papel es fungir como organizadores, coordinadores y facilitadores de dichos actos.

La información recabada en dichas reuniones o foros de consulta se utiliza en el diseño de la visión futura de la ciudad a través del sistema SWOT (*Strenghts, Weaknesses, Opportunities y Threats*, equivalente en México al modelo FODA, es decir Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). El objetivo principal es estar en condiciones de tomar decisiones que maximicen los beneficios y reduzcan el grado de incertidumbre de la población en el mediano y largo plazo.

---

<sup>3</sup> Charldean Newell (Ed.), *The Effective Local Government Manager*, op. Cit., p. 139.

### **2.1.2. Presupuestación**

Esta fase se refiere al conjunto de actividades que se necesitan para desarrollar, implementar y evaluar un plan de provisión de servicios públicos.<sup>4</sup> Dicho plan es el presupuesto, el cual es el documento económico-político más importante de los gobiernos locales, ya que, a partir de él, se desprenden los demás planes y programas que rigen las actividades administrativas de la comunidad.

Los Gestores Municipales siguen en este rubro los planteamientos realizados por ICMA, en especial el que se refiere a la presupuestación ejecutiva en la proyección y preparación anual de los mismos. Establecido en la década de 1930, este sistema ha enfatizado el establecimiento de patrones de costo, medidas de desempeño y reportes mensuales del cumplimiento de los objetivos, incluyendo los gastos implicados en cada uno de ellos.

En 1998, ICMA, en colaboración con el Consejo Nacional Asesor sobre Presupuestación Estatal y Local (*National Advisory Council on State and Local Budgeting*), presentó una serie de cuatro principios generales y 12 elementos particulares sobre el tema. Estos se vinculan a un enfoque de orientación a resultados que combina la planeación, el desarrollo, la ejecución y la evaluación como fases que debe contener todo presupuesto, tal y como lo muestra el Cuadro 2.1.

La preparación final del presupuesto es responsabilidad del Gestor Municipal, el cual lo presenta al Cabildo de forma anual para su aprobación. Por lo regular, las partes que lo integran son una introducción, un resumen ejecutivo de las cifras y cantidades contenidas, y una descripción detallada de las erogaciones programadas. En el apartado introductorio se hace una breve descripción de las condiciones vigentes en cada gobierno local. Ahí se proporciona información pormenorizada sobre las características de la población, la economía y el medio ambiente, así como los servicios e instalaciones a su cargo con el fin de ayudar a comprender las decisiones financieras adoptadas en el documento.

---

<sup>4</sup> *A Framework for Improved State and Local Government Budgeting and Recommended Budget Practices*, National Advisory Council on State and Local Budgeting Practice, en [www.co.larimer.co.us/budget/budget\\_practices.pdf](http://www.co.larimer.co.us/budget/budget_practices.pdf)

**Cuadro 2.1. Marco general de presupuestación**

<b>Principio I. Establecer una serie de objetivos que guíen el proceso de toma de decisiones del gobierno</b>	Elemento 7. Desarrollar estrategias de administración
Elemento 1. Valorar las necesidades, prioridades, retos y oportunidades de la comunidad	<b>Principio III. Desarrollar un presupuesto enfocado al logro de objetivos</b>
Elemento 2. Identificar las oportunidades y retos de los servicios gubernamentales, las ventajas del capital y la administración	Elemento 8. Desarrollar un proceso de preparación y adopción del presupuesto
Elemento 3. Desarrollar y difundir los objetivos	Elemento 9. Desarrollar y evaluar opciones financieras
<b>Principio II. Desarrollar enfoques para alcanzar objetivos</b>	Elemento 10. Realizar las elecciones necesarias para adoptar el presupuesto
Elemento 4. Adoptar políticas financieras	<b>Principio IV. Evaluar el desempeño y realizar ajustes</b>
Elemento 5. Desarrollar planes y políticas programáticas, de operación y de capital	Elemento 11. Monitorear, medir y evaluar el desempeño
Elemento 6. Desarrollar programas y servicios consistentes con los planes y políticas	Elemento 12. Realizar los ajustes necesarios

Fuente: National Advisory Council on State and Local Budgeting

El resumen del presupuesto, por su parte, es un concentrado general de las cantidades monetarias que se utilizarán en los principales rubros del gobierno local. En este apartado se hacen explícitas las diferencias entre el presupuesto del año en curso y el próximo anterior. Posteriormente se presentan los medios de financiamiento proyectados (por ejemplo, fondos intergubernamentales, impuestos, cargos por servicio, licencias, permisos, franquicias, penalizaciones, entre otros) y la proyección anual sobre las erogaciones (asistencia y protección pública, calles y caminos, gasto corriente, salud, contingencias, recreación y cultura, entre otras). Finalmente, la parte central del presupuesto es la que contiene la descripción detallada de cada movimiento financiero a realizar en el año.

El papel del Gestor en esta actividad es fundamental porque se espera que tenga la capacidad suficiente no sólo para diseñar y proyectar el presupuesto, sino para conducir efectivamente cada una de las etapas establecidas. Aunado a lo anterior, su participación y liderazgo es clave en el conjunto de actividades paralelas a la presentación del documento. Entre las más relevantes se encuentran la realización de diversos foros de consulta abiertos a toda la población, así como de reuniones privadas con representantes de los sectores

productivos locales con el fin de recabar las opiniones y sugerencias de los actores políticos municipales. El Gestor debe establecer también una estrategia de comunicación que clarifique las necesidades y prioridades del gobierno local ante la población. De manera complementaria, mantiene contacto permanente con agentes de otros ámbitos de gobierno para la adecuada proyección de los recursos a los que podrá acceder el gobierno local en el corto y mediano plazo.

### ***2.1.3. Provisión de servicios públicos***

Los Gestores Municipales tienen como misión primordial entregar servicios de forma efectiva y eficiente. Su marco de referencia, el Plan Cabildo-Gestor, se guía en el principio de la complementación de las dos responsabilidades de los gobiernos locales: la determinación de *qué* debe hacerse (correspondiente a las autoridades electas reunidas en el Cabildo) y el *cómo* debe hacerse (a cargo del funcionario designado denominado Gestor Municipal). Bajo esta lógica, la provisión de servicios públicos es el tema central de su quehacer cotidiano.

Para llevar a cabo esta misión que determina su razón de ser, los Gestores utilizan técnicas comunes de la administración pública contemporánea, en especial las vinculadas con el proceso de hechura de políticas públicas. Así, las fases que siguen regularmente son:

1. *Establecimiento de la agenda pública.* Se priorizan los temas que llaman la atención de los políticos por diversos motivos como la presión social, la opinión de los medios de comunicación, los requerimientos recolectados durante la campaña política, las necesidades urgentes de la comunidad, entre otros.
2. *Formulación de la política pública.* Se realiza de acuerdo a la valoración sobre los riesgos y beneficios que impliquen llevarla o no llevarla a cabo.
3. *Implementación.* La puesta en acción de la política pública.
4. *Evaluación.* El análisis sobre la eficiencia de las políticas aplicadas con el fin de decidir si deben mantenerse, modificarse o eliminarse.

Un aspecto que destaca al momento de analizar el funcionamiento del modelo es que, a pesar de que la teoría ha establecido que en el proceso de formulación sólo intervienen los políticos electos, en la práctica los Gestores han participado en ella de manera significativa. En efecto, sus formas de intervención han ido desde la figura de consejeros o asesores de los concejales –debido a su mayor información y conocimiento sobre los temas técnico-administrativos—hasta como decisores activos con derecho a voto en las sesiones del Ayuntamiento.

Lo anterior ha respondido a un principio constante en el ejercicio de gobierno: la formulación y la implementación se necesitan y complementan mutuamente. Cada ámbito informa y afecta al otro, por lo que, en la realidad, es mejor abordarlas de manera simultánea.<sup>5</sup> Esto se refleja en las dos actividades principales que lleva a cabo en esta etapa:<sup>6</sup>

- a. *Identificar los objetivos priorizados en términos de recursos disponibles (o requeridos) y describir los resultados que deben alcanzarse en un tiempo definido.* Por lo regular los objetivos se establecen en el largo plazo, es decir se describen en intervalos de cinco, diez o 25 años. Las metas de esos objetivos se establecen en plazos menores, por ejemplo, en periodos que comprenden meses o años.
- b. *Desarrollar planes para el logro de objetivos y metas especificando el personal, presupuesto, equipo, instalaciones y otros aditamentos operativos que se necesitan.* El Gestor Municipal debe asegurar que los costos de la política se establezcan de manera previa con el fin de evitar dejarla inconclusa, así como para generar expectativas basadas en hechos tangibles.

---

<sup>5</sup> Documentos elaborados por ICMA han señalado que “los Gestores no son testigos neutrales cuando de fijar la agenda de sus gobiernos y hacer consideraciones de política se trata”. Diversos estudios han corroborado una amplia aceptación –tanto de las autoridades como de los propios Gestores—sobre la participación activa del Gestor Municipal en estos procesos. Al respecto, una encuesta realizada en 1997 a Gestores Municipales de ciudades de más de 5 mil habitantes de Estados Unidos, mostró que 86 por ciento de los mismos estaban de acuerdo en que debían asumir liderazgo en la definición de las políticas públicas. James H. Svara, “U.S. city managers and administrators in a global perspective”, en *The Municipal Year Book 1999*, Washington, ICMA, 1999, pp. 25-33.

<sup>6</sup> Charldean Newell (Ed.), *The Effective Local Government Manager*, op. Cit., p. 156.

El Gestor usualmente asume el rol de “facilitador” en la etapa del establecimiento de la agenda. Esto significa que contribuye a tal fin compartiendo su conocimiento sobre los contextos administrativos, económicos y sociales de la comunidad. Su función también consiste en auxiliar a los decisores de política al exponerles los procesos de gobierno y administración en su aspecto técnico, así como en llevar un registro pormenorizado de las políticas vigentes y pasadas que brinde datos e información útil para la toma de decisiones. El Gestor debe garantizar la existencia de una memoria relativa al desempeño del gobierno local que trascienda el constante flujo de funcionarios electos.

Bajo el papel de “facilitadores” se espera también que anticipen las reacciones de la comunidad ante decisiones venideras, proyectando los niveles de apoyo o rechazo a las potenciales políticas o iniciativas. Asimismo, ayudan a decidir qué temas deben o no estar dentro de la agenda mediante la exploración de probables escenarios que ayuden a reducir la incertidumbre. En suma, los Gestores contribuyen en esta fase transmitiendo la información necesaria, estableciendo las prioridades que satisfagan tanto a los ciudadanos como a las autoridades e identificando posibles alternativas de acción.

En la fase de implementación –el logro de los objetivos—el Gestor suele realizar cuatro actividades centrales: a) asignar responsabilidades y delegar autoridad, b) localizar y coordinar los recursos, c) involucrar a la gente y d) orientar la acción a resultados. Por lo general, al momento de integrarse a un ayuntamiento, los Gestores no realizan cambios llamativos o radicales en el organigrama existente. Los primeros movimientos se realizan luego de un análisis que le permita comprender las dinámicas internas de trabajo, la cultura laboral prevaleciente y, sobre todo, de ponderar los beneficios y riesgos que conlleva afectar la rutina cotidiana de los trabajadores administrativos del Ayuntamiento. El punto relevante consiste en mantener la estabilidad laboral que le permita contar con suficiente margen de maniobra, legitimidad y liderazgo ante sus nuevos colaboradores. En el caso de aquellos Gestores con un periodo amplio dentro del gobierno local, esta tarea se facilita al ser reconocidos plenamente como jefes administrativos, así como al haber afianzado a personal previamente aprobado por él en puestos clave como los departamentos de recursos humanos, finanzas y presupuestación.

El mantenimiento del control dentro de la organización asegura coordinar las actividades que desarrollan las diferentes unidades a su cargo. Por lo tanto, la atención del Gestor Municipal no sólo se limita al resultado final (por ejemplo, la entrega eficiente de servicios), sino en las fases intermedias, lo cual le permite monitorear e identificar problemas antes de que se conviertan en factores de crisis a través de las denominadas “mediciones intermedias” o “mediciones de desempeño”.<sup>7</sup> Estas consisten en el monitoreo y reporte puntual del cumplimiento de objetivos preestablecidos que son responsabilidad tanto del Gestor como de las cabezas de los departamentos.<sup>8</sup> Los documentos elaborados incluyen medidas específicas (o indicadores) que ayudan en el análisis sobre la eficiencia de las áreas administrativas del Ayuntamiento, tal y como se presenta en el Cuadro 2.2, el cual es un ejemplo tomado del ayuntamiento de Phoenix, Arizona, respecto a los criterios establecidos para conocer el nivel de eficacia del Departamento de Incendios de esa ciudad.

Los indicadores se miden en unidades reales y cuantificables que permiten observar el cumplimiento de las metas. De esta forma, se convierten en unidades de producción o de productos que permiten conocer el grado de avance en la obtención de objetivos y en el desempeño de la institución. Algunos determinan la satisfacción cotidiana relativa a los servicios públicos (por ejemplo, el número de lámparas remplazadas, de fugas en el servicio de agua potable atendidas o de baches reparados), o bien, otorgan datos sobre la eficiencia de los mismos (el tiempo que implica la atención y reparación de las quejas, entre otros).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el desempeño de la policía puede medirse –entre otros indicadores– por el número de arrestos realizados en un determinado plazo. Aunque esto es menos importante que la reducción de la percepción de inseguridad en la población, provee información relevante en términos de tiempos y costos sobre actividades y desempeño del personal que deba mantenerse, modificarse o eliminarse para incrementar la eficiencia del departamento.

<sup>8</sup> Grover Starling, *Managing the Public Sector*, New York, Harcourt Brace, 2002, p. 392.

<sup>9</sup> Entre los tipos de indicadores más comunes están los de *rendimiento* (miden los servicios cotidianos cuantitativamente), de *eficiencia* (miden el tiempo de prestación del servicio), de *eficacia* (miden la calidad de los productos), de *comparación* (contrasta periodos o situaciones similares) y de *resultados* (miden si las acciones están concretando la visión del Gestor). El uso de los indicadores es útil en la gestión, sin embargo, no es conveniente tomarlos como una visión exhaustiva de toda la esfera de la administración ni como un sustituto del comportamiento institucional global. *Medición del Desempeño*, en <http://demos.estrasol.com.mx/icma/index.php?option=content&task=blogcategory&id=13&Itemid=35>

**Cuadro 2.2. Indicadores de desempeño en el Departamento de Incendios, Phoenix, Arizona**

<b>Función</b>	<b>Ejemplos de indicadores</b>
Servicios médicos de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de respuesta cardiaca en menos de cuatro minutos</li> <li>• Porcentaje de recertificación de paramédicos en el primer intento</li> </ul>
Servicios de transportación de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de traslados</li> <li>• Porcentaje de traslados con trauma al hospital en cinco minutos</li> <li>• Porcentaje de traslados en colisión vehicular</li> </ul>
Operaciones especiales: materiales peligrosos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de respuestas a incidentes con materiales peligrosos en menos de cinco minutos</li> </ul>
Extinción de incendios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de incidentes con respuesta inicial menor a cuatro minutos</li> <li>• Porcentaje de incidentes con daño confinado a dos habitaciones o menos</li> <li>• Porcentaje de incidentes resueltos en menos de cinco minutos</li> </ul>
Prevención de incendios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de revisión de planes de reconstrucción completados en 72 horas</li> <li>• Número de inspecciones de nuevas construcciones completadas por inspector</li> <li>• Porcentaje de escuelas participantes en programas públicos de prevención</li> <li>• Número de actos públicos en los que participó el Departamento sobre prevención de incendios</li> </ul>

Fuente: Fire Department, Phoenix, AZ.

El establecimiento de indicadores por parte de los Gestores involucra a los actores activos de la administración e implica el establecimiento de parámetros de comparación con otras entidades. En cualquier caso, su formulación se hace en función de las metas que la organización se ha trazado para su cumplimiento, así como a determinados valores que rigen la acción de todo el conjunto de la organización. Dentro del sistema de planeación de los Gestores Municipales, estos indicadores les auxilian en la obtención de los niveles de cumplimiento o atraso de cada uno de sus objetivos y metas. Hasta el año 2004 más de 100 gobiernos locales estaban participando en el Centro de Medición del Desempeño de ICMA (*ICMA's Center for Performance Measurement*), el cual es un organismo de apoyo a los Gestores Municipales en el establecimiento de esta clase de tablas de medición de desempeño.

En lo referente a la evaluación, la cual consiste en la recopilación y análisis de información respecto a la eficiencia, la economía y la efectividad de los programas y

organizaciones, los Gestores la llevan a cabo para calcular el logro concreto de objetivos, así como para mejorar la administración en su conjunto. La información recabada se utiliza en la localización de los recursos escasos, la determinación de qué objetivos y programas se están cumpliendo conforme a lo planeado, la identificación de las razones específicas del éxito o fracaso de las políticas públicas, así como el ajuste o conclusión de los programas cuya implementación no genere beneficios.

Los Gestores recurren, por lo general, a tres clases de evaluaciones: la *evaluación de departamentos*, la *evaluación de programas* y la *evaluación de políticas*. La primera determina la economía y la eficiencia de las entidades del gobierno local, incluyendo su adaptación a la normatividad vigente.<sup>10</sup> La segunda consiste en el uso de métodos de investigación de las ciencias sociales para examinar y documentar la eficiencia de la intervención de programas sociales en la comunidad y en su entorno.<sup>11</sup> Finalmente, la evaluación de políticas valora los impactos actuales o futuros de la misma.<sup>12</sup>

## ***2.2. La función política del Gestor Municipal***

Una revisión estrictamente teórica sobre el Gestor Municipal muestra que su labor es – mayoritariamente—administrativa. Sin embargo, como se ha mencionado, en la práctica cotidiana sus funciones trascienden dicha esfera para desempeñar también responsabilidades políticas, es decir aquellas que no sólo implican un conocimiento técnico sino de movilización de voluntades relativa al logro de acuerdos. Aunque debe clarificarse que este hecho no los convierte en un segundo nivel de funcionarios que, sin haber sido electos por la ciudadanía, se encarguen de estos asuntos y sustituyan a los miembros del Cabildo.

La participación política de los Gestores se explica debido a la propia naturaleza de su actividad. En efecto, al estar en contacto directo con la planeación, la presupuestación y la implementación de servicios públicos, su labor se ve forzada a ir más allá del ámbito

---

<sup>10</sup> U.S. General Accounting Office, *Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities and Functions*, Washington, Government Printing Office, 1988, p. 14.

<sup>11</sup> Peter Rossi, Howard Freway y Mark Lipsey, *Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1999, p. 4.

<sup>12</sup> Evert Vedung, *Public Policy and Program Evaluation*, Piscataway, Transaction Publishers, 1997, p. 76.

administrativo. Como responsables de esas actividades entran en contacto, en primera instancia, con el alcalde y los concejales, pero también con la ciudadanía, los grupos de interés y los agentes de otros ámbitos de gobierno. Asimismo, su mayor pericia y conocimiento en temas técnicos lo convierten en el principal referente de diversos sectores que desean modificar o influir en la definición de alguna política.

Debido a lo anterior, los Gestores Municipales se han convertido también en un actor político del gobierno local, siendo tres funciones –al menos—las que engloban esta responsabilidad: la intermediación entre el Ayuntamiento y la ciudadanía, el fomento de la participación ciudadana y la contribución que haga con su actividad administrativa a la gobernabilidad de su comunidad.

### ***2.2.1. Intermediación Ayuntamiento-ciudadanía***

Los Gestores poseen un liderazgo sobre sus comunidades surgido desde su aparición en 1908. En la actualidad el debate no gira en torno a la posibilidad de que lo ejerzan o no, sino en la mejor manera de hacerlo para construir y mantener el sentido de comunidad, así como para modernizar la organización.<sup>13</sup>

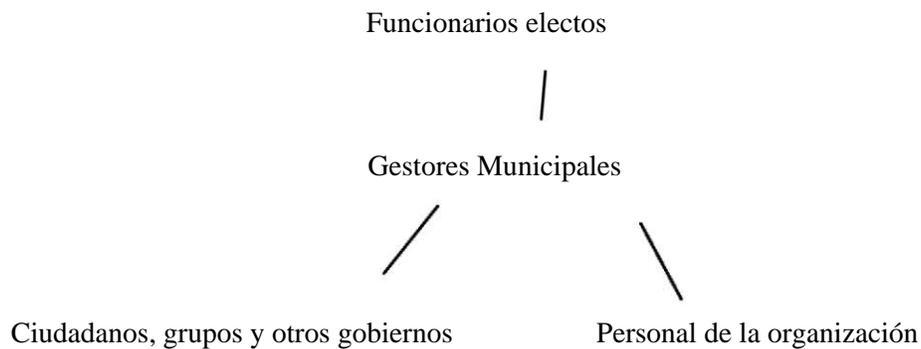
Esto se aprecia en los vínculos que establece con los tres actores fundamentales del gobierno local: trabaja directamente con el alcalde y el Cabildo, mantiene una constante y estrecha relación con la gente y las organizaciones locales y, como jefe de la administración, dirige al personal de la organización en su conjunto (véase el Cuadro 2.3).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> John Nalbandian and Carol Nalbandian, “Contemporary challenges in local government”, en *Public Management*, núm. 84, diciembre 2002, pp. 6-11.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

### Cuadro 2.3. Relaciones clave de los Gestores Municipales



Fuente: Victor S. DeSantis, “City Government Structures: An Attempt at Clarification”.

En la práctica pueden generarse tensiones del Gestor con las tres esferas que componen su influencia. En ciertos casos puede privilegiar la relación con alguna de ellas (sobre todo con el Ayuntamiento), o bien, optar por tener un bajo perfil en el desempeño de sus tareas que lo mantenga neutral ante las tres. La diferencia significativa radica en que este tipo de vínculos se espera que sean determinados –en cualquier caso– por el *profesionalismo* del Gestor.

En teoría, este factor es lo que determina y moldea los objetivos, los métodos, los patrones y la conducta que este funcionario adopta ante los demás. Es decir, su finalidad es promover el interés público, sus métodos deben facilitar la discusión y la obtención de retroalimentación, y sus patrones de conducta deben producir comportamientos que promuevan la inclusión y la igualdad de oportunidades para la participación ciudadana. Por lo regular, en esta tarea los Gestores recurren al Código de Ética de ICMA para guiar sus decisiones.

Dentro de la primera esfera, es decir en su relación con las autoridades electas, los Gestores Municipales complementan el trabajo político del Alcalde y del Ayuntamiento a través de su perspectiva profesional sobre las necesidades de la comunidad y, sobre todo,

las maneras de abarcarlas.<sup>15</sup> Su conocimiento, experiencia e independencia en el monitoreo de las condiciones de la comunidad lo conducen a proponer temas y alternativas que el Cabildo no considera por factores electorales o políticos. El Gestor no participa en la discusión de todos los asuntos, sin embargo, enfatiza su presencia en aquellos ignorados o impopulares, pero que cuentan con el respaldo ciudadano o que son necesarios para la marcha futura de la comunidad.

Al respecto, una encuesta realizada en 2001 en ciudades estadounidenses de más de 25 mil habitantes arrojó que más de la mitad de los concejales dentro del Plan Cabildo-Gestor consideraron a los Gestores como “importantes iniciadores” en el proceso de políticas. En el mismo estudio se estableció que 38 por ciento de los concejales reconocieron a los Gestores Municipales como el origen de varias políticas públicas.<sup>16</sup>

Dentro del segundo vínculo, los Gestores buscan asegurar la participación de la mayor cantidad de los actores involucrados en la definición de una política por medio del flujo de información. Así, el Gestor Municipal explica o da a conocer a la población qué es lo que el ayuntamiento está realizando, cómo lo hace, por qué y cuáles son los resultados que se esperan obtener. En sentido inverso, lleva al Cabildo las opiniones, quejas o demandas que la gente tiene sobre los servicios que recibe. Este esquema de puente de unión le obliga a negociar con ciudadanos y organizaciones de origen diverso con el fin de obtener su apoyo frente a los proyectos gubernamentales, así como su respaldo ante las decisiones tomadas.

Como consecuencia de lo anterior, los Gestores mantienen un elevado número de reuniones públicas. Comparado con otros tipos de funcionarios locales en el ámbito internacional, esta clase de servidores en Estados Unidos poseen una alta relación con la ciudadanía, con los líderes empresariales, con las asociaciones de voluntarios y del tercer sector, así como con los medios de comunicación, tal y como puede observarse en el Cuadro 2.4.

---

<sup>15</sup> James H. Svara, “The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration”, en *Public Administration Review*, núm. 61, marzo-abril 2001, pp. 176-183.

<sup>16</sup> James H. Svara, *Two Decades of Continuity and Change in America's City Councils*, Washington, National League of Cities, 2003, p. 20.

**Cuadro 2.4. Extensión de la comunicación entre funcionarios y actores locales**

<i>Comunicación con:</i>	<i>Promedio EUA*</i>	<i>Rango mundial de EUA</i>	<i>Media en 13 países**</i>
Ciudadanos	83.3	1.5	62.1
Empresas privadas	45.9	1	28.8
Líderes de organizaciones de voluntarios y no lucrativas	39.3	3	23.1
Periodistas	53.6	1	31.2
Índice compuesto	55.5	1	36.3

Fuente: James H. Svara, “US City Managers and Administrators in a Global Perspective”, *The Municipal Year Book 1999*.

\* La relación se mide en una escala de 100 puntos, donde el promedio más alto indica contacto diario, 75 algunas veces a la semana, 50 contacto semanal, 25 una o dos veces al mes y 0 ningún contacto.

\*\* Estos países son Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España y Suecia.

Esta clase de interacciones responde a dos fines. Por un lado, otorgar insumos a los actores comunitarios sobre lo que hace el gobierno local, así como obtener retroalimentación vinculada a esos temas. Por el otro, con estas acciones los Gestores construyen comunidad, la cual es entendida no en un aspecto netamente político (por ejemplo, como apoyo para enfrentar las decisiones del Cabildo), sino como una red de individuos y grupos a través de los cuales puede difundir lo que realiza, recibir sugerencias y quejas, así como fomentar un sentido de pertenencia, responsabilidad e identidad entre los pobladores del municipio. Estos canales informales de comunicación complementan las tradicionales vías oficiales con que disponen para este fin.

Finalmente, dentro de la tercera línea de relación, los Gestores juegan el papel de “orientadores” del personal administrativo en el trato hacia los habitantes. Las decisiones sobre la entrega de servicios se llevan a cabo —generalmente— con criterios técnicos, legales y organizacionales. Sin embargo, la guía del Gestor implica considerar qué tipo de relación se debe establecer entre su personal y la ciudadanía para aumentar la aceptación hacia su gobierno local. Estas consisten, por lo regular, en una serie de recomendaciones y guías que los funcionarios deben acatar al momento de atender a la gente. Entre las más comunes están los cursos y talleres enfocados a la satisfacción de las necesidades tanto de

los usuarios internos como externos, al desempeño bajo patrones de calidad y a la orientación de procesos y actitudes hacia el servicio.

En general, el Gestor busca considerar la mayoría de los escenarios y reacciones en la relación Ayuntamiento-ciudadanía con el fin de disminuir las posibles controversias que afecten la gobernabilidad local, así como para incrementar la aceptación de la organización en la comunidad.

### ***2.2.2. Participación ciudadana***

Dentro de los regímenes democráticos contemporáneos la participación ciudadana en los procesos de gobierno se ha convertido en una constante. En el ámbito local, este hecho forma parte de las responsabilidades cotidianas del Gestor Municipal. Aunque en principio la relación con la ciudadanía está encabezada por las autoridades electas, los Gestores también participan en esta dinámica con el fin de obtener respaldo hacia las políticas e iniciativas decididas por el Ayuntamiento y emprendidas por él. Esto también es útil para prever y contener la posible aparición de conflictos al interior de la comunidad.

Generalmente el Gestor aborda esta responsabilidad en primer término identificando y entendiendo la variedad de actores políticos existentes dentro de su comunidad. Al realizar un inventario de los grupos, instituciones y redes ciudadanas de su entorno inmediato conoce su grado de influencia, sus formas usuales de participación y los intereses que promueven. En Estados Unidos existe una amplia variedad de asociaciones que infieren en las actividades del gobierno local (a pesar de que su porcentaje ha descendido de forma sensible).<sup>17</sup> Sin embargo, un aspecto relevante es que un segmento importante de los ciudadanos no suele participar directamente en los asuntos públicos a menos que sean afectados por alguna política pública. Sólo una pequeña porción se mantiene pendiente y activa de manera constante. Esto puede verse reflejado en el bajo nivel de votación promedio de las autoridades locales en los últimos años: entre 20 y 30 por ciento de los electores registrados.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.

<sup>18</sup> En Estados Unidos aproximadamente 64 por ciento de los mayores de 18 años estaban registrados en el padrón electoral en el año 2000. US Census Bureau, *Voting and Registration in the Election of*

Por lo regular, los ciudadanos con mayores niveles de preparación académica, ingreso y con ocupaciones profesionales muestra un mayor compromiso con la comunidad. Algunos grupos específicos –como las minorías étnicas—han incrementado su participación en las decisiones de sus gobiernos locales. Ambos hechos se observan en la variedad de grupos que mantienen cierto grado de interacción con las autoridades electas, tal y como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 2.5. Porcentaje de concejales que creen que los grupos de interés influyen en las decisiones del Ayuntamiento**

Grupos de interés	Promedio general	Ciudades pequeñas (25-70 mil hab.)	Ciudades medias (70-200 mil hab.)	Ciudades grandes (más de 200 mil hab.)
Vecinos	90	88	92	92
Empresarios	79	76	85	85
Ancianos	71	74	71	53
Inmobiliarios	58	53	70	71
Mujeres	55	57	55	48
Minorías raciales	54	51	58	69
Ambientalistas	49	47	52	56
Grupos étnicos	49	46	51	62
Sindicatos	39	32	47	71
Empleados municipales	39	32	47	71
Partidos políticos	29	25	33	47

Fuente: James H. Svara, *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*.

Estas cifras, obtenidas de una encuesta realizada a concejales norteamericanos en el año 2001, muestra que la influencia de la gente sobre las decisiones de los ayuntamientos se realiza sin la participación directa de partidos políticos o de asociaciones como los sindicatos. Los estadounidenses prefieren agruparse a título personal, o bien, de manera gremial cuando buscan modificar alguna política local que los perjudica. Con excepción de las grandes ciudades, en las comunidades medias y pequeñas la participación ciudadana ocurre bajo estas características.

---

*November 2000*, Washington, US Census Bureau, 2002, p. 20. Referente a las elecciones locales, un ejemplo lo otorga el estado de Virginia, donde en las elecciones realizadas en mayo de 2000 se obtuvo una participación de 25 por ciento del total registrado. Véase [www.sbe.state.va.us/web\\_docs/election/results/2000/may\\_local/1\\_loc\\_turnout.html](http://www.sbe.state.va.us/web_docs/election/results/2000/may_local/1_loc_turnout.html)

La tarea del Gestor radica, entonces, en fomentar la participación ciudadana de la mayor parte de los grupos en la mayoría de las acciones que realiza el gobierno local. Esto ocurre tanto de manera formal como informal, es decir al momento en que los ciudadanos forman parte de juntas, comisiones y comités avalados por el Ayuntamiento, así como cuando atienden programas de capacitación, eventos cívicos y reuniones informales con sus autoridades electas.

Algunas de las estrategias utilizadas por los Gestores en este proceso tienen que ver con los puentes de comunicación que tienden entre el gobierno local y la ciudadanía. Entre las más utilizadas –y efectivas—se encuentran las audiencias públicas con el fin de recabar las quejas, sugerencias y peticiones de la gente hacia sus autoridades. Asimismo, los tradicionales consejos de vecinos, la calendarización de las etapas de las políticas públicas, las encuestas ciudadanas, los grupos de enfoque y los comités consultivos se han mantenido como herramientas útiles en este proceso.<sup>19</sup>

Una de las estrategias más efectivas en los últimos años ha sido el denominado gobierno electrónico (*e-government*). Una encuesta de ICMA indicó que 47.5 por ciento de las ciudades y los pueblos donde se ha aplicado dicha estrategia reportaron que el uso de tecnología ha incrementado el contacto de los ciudadanos con sus autoridades.<sup>20</sup> Sin embargo, como aún es considerable el número de ayuntamientos que no cuentan con esta clase de servicios, los Gestores mantienen diversas vías alternativas de comunicación. Entre las más notables están las líneas telefónicas de 24 horas para temas específicos (emergencias, quejas, reportes), la utilización de campañas de difusión en los medios de comunicación locales, la emisión de boletines informativos en diversos idiomas (dependiendo de la ubicación de los grupos minoritarios existentes en la circunscripción), el montaje de audiencias públicas en los vecindarios y el mantenimiento –en algunos casos— de la figura de un *ombudsman* local que ayude a la población a resolver problemas, entre otros. Asimismo, la ciudadanía ha sido incorporada en los asuntos públicos a través del voluntariado y el establecimiento de programas de capacitación ciudadana.<sup>21</sup> Estos últimos

---

<sup>19</sup> Charldean Newell (Ed.), *The Effective Local Government Manager, op. Cit.*, pp. 61-62.

<sup>20</sup> Barbara H. Moore (Ed.), *Academic Exchange*, Washington, ICMA, 2002, p. 149.

<sup>21</sup> Entre los tipos de trabajo voluntario desarrollados con mayor frecuencia en Estados Unidos están los servicios directos como las reparaciones y la entrega de comida (24 por ciento), la reunión de fondos (16

han ayudado a preparar a diversos ciudadanos a tomar posiciones de liderazgo dentro de sus colonias y a contar con interlocutores reconocidos en los vecindarios o suburbios en posteriores reuniones.

### **2.2.3. Gobernabilidad local**

Los ciudadanos norteamericanos suelen medir el buen desempeño de sus administraciones públicas, incluidas las locales, sobre la base del desempeño y la fortaleza de la economía, la calidad de vida que poseen sus habitantes y la respuesta efectiva que reciben ante las necesidades que plantean. De esta forma, el éxito y estabilidad del gobierno local depende – en gran medida—de la habilidad que muestren los Gestores para aumentar la eficiencia del Ayuntamiento ante los compromisos y exigencias sociales.

Dentro de los gobiernos locales de Estados Unidos la gobernabilidad se ha entendido –tradicionalmente—como “la determinación de objetivos y políticas públicas para la ciudad”. Por su parte, las funciones de representación se han asumido como “la articulación de los puntos de vista ciudadanos y la asistencia en el tratamiento de sus problemas”.<sup>22</sup> Una parte considerable de la responsabilidad recae en la figura del Gestor.

Este tema también es importante debido al grado de descentralización existente en Estados Unidos. La reducción de la asistencia en términos de recursos y colaboración directa por parte de los ámbitos estatal y federal, así como el aumento en la delegación de autoridad para atender determinados asuntos, obligan a los gobiernos locales a buscar medidas alternativas de gestión.

El contexto en el cual ejercen sus atribuciones los miembros de los cabildos y los Gestores ha fomentado la emergencia de nuevos requerimientos. En la actualidad han aumentado la demanda de servicios complejos y los medios financieros han sido –por lo regular—escasos. El escrutinio público es pormenorizado a través de los medios de

---

por ciento), la asistencia e información (11 por ciento), la organización de eventos (10 por ciento), la visita a personas (nueve por ciento), el trabajo administrativo (siete por ciento) y la pertenencia a juntas o concejos (cuatro por ciento). Margriet-Marie Govaart, Henk van Daal, Angelika Münz y Jolanda Keeson (Eds.), *Volunteering Worldwide*, Amsterdam, Netherlands Institute of Care and Welfare, 2001, p. 236.

<sup>22</sup> James H. Svara, “City Council roles, performance and the form of government”, en H. George Frederickson y John Nalbandian (Eds.), *The Future of Local Government Administration: The Hansell Symposium*, Washington, ICMA, 2002, p. 241.

comunicación locales, lo cual ha formado una opinión pública que, sin ser demasiado activa, sí está pendiente de lo que ocurre en sus aparatos gobernantes y lo refleja al momento de votar. La cada vez más notoria presencia de sociedades multiculturales también ha modificado la percepción sobre el público hacia el que se dirige la gestión.

Sin embargo, debe notarse que la gobernabilidad no sólo se expresa en la parte visible del gobierno local frente a la ciudadanía, es decir en la provisión de servicios públicos. Gran parte de la estabilidad y la armonía de la comunidad comienza con la comunicación y el ambiente laboral existentes al interior de la administración pública. Al respecto, debe notarse que la relación del Gestor Municipal con el Ayuntamiento no es fácil. De esta pueden surgir los logros más significativos para la jurisdicción en su conjunto, pero también pueden representar el origen de los problemas que puedan afectar el funcionamiento del todo.

Entre las fuentes más notorias de los conflictos están las opiniones y actitudes que cada una de las partes asuma respecto de la otra. Así, tanto concejales como alcaldes han argumentado que los Gestores no son sensibles a las demandas de la ciudadanía, que no piensan como funcionarios electos y que retienen y acaparan la información con el fin de influir y manipular en todo momento la hechura de las políticas públicas. En contraste, las quejas recurrentes de los Gestores a sus contrapartes se basan en afirmar que estos son demasiado “políticos”, es decir que ceden a la presión de algunos sectores de la ciudadanía para atender y promover sus intereses como un medio para contar con sus votos y, de esta forma, continuar en sus puestos. En su opinión, esto impacta negativamente en la gestión por el hecho de que sólo se atienden o favorecen determinados temas en detrimento de la planeación estratégica global.

Para evitar estas situaciones que afectan no sólo a estas partes sino al conjunto de la comunidad, los Gestores recurren a distintos tipos de enfoques en la resolución de conflictos. Algunos de los más importantes son los que han desarrollado Sue R. Faerman y la propia ICMA. El primero establece cinco conceptos sobre dos dimensiones: la *asertividad* (entendida como la capacidad de actuar para satisfacer las necesidades y

preocupaciones propias) y la *cooperación* (la actuación para satisfacer las necesidades y preocupaciones del otro). Los cinco enfoques son:<sup>23</sup>

- *Evasión*.- Bajo en asertividad y bajo en cooperación, se usa cuando no se quiere entrar en confrontación.
- *Comprensión*.- Bajo en asertividad y alto en cooperación, una o más partes no desean conflicto, pero otra decide que el tema en discusión no es tan importante para nadie.
- *Competencia*.- Alto en asertividad y bajo en cooperación, sólo se apoya la posición propia por lo que todo se convierte en un juego de suma-cero.
- *Compromiso*.- A la mitad de los dos enfoques, es decir hay una cantidad moderada tanto de asertividad como de cooperación.
- *Colaboración*.- Alto en asertividad y cooperación, se asume que la mayoría de los conflictos surgen como resultado de intereses interdependientes y, por lo tanto, no enfrentados.

El siguiente método proviene del Manual para la Resolución de Problemas elaborado por ICMA. Este advierte cómo encontrar soluciones cuando los funcionarios públicos locales “están en desacuerdo sobre cómo deben resolverse los problemas”. El resumen de este método se muestra en el Cuadro 2.6. Aunque no se establece como un esquema definitivo o un prototipo único de respuesta, se sugiere a los Gestores Municipales como un marco de referencia útil para encontrar soluciones alternativas.

Para un Gestor Municipal la situación más dramática en el tema se presenta cuando un Cabildo controlado por un grupo lo contrata y a la siguiente elección es desplazado por otro. En este escenario las opciones que afronta este funcionario pueden ser perder el empleo de manera casi inmediata, o bien, tratar de obtener la confianza del nuevo Ayuntamiento.

---

<sup>23</sup> Sue R. Faerman, “Managing conflicts creatively”, en James L. Perry (Ed.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Baos, 1996, pp. 635-638.

**Cuadro 2.6. Método de cuatro pasos para la resolución de conflictos**

<b>1. Diagnosticar el problema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de los temas centrales para resolver el problema</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Descripción del problema</li> </ul>	<b>2. Diagnosticar el medio ambiente para la resolución del problema</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reunión de los hechos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examinar los niveles de hostilidad o desinformación existentes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de vacíos de información y actores involucrados</li> </ul>	<b>3. Diagnosticar lo desconocido</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de la posición de cada parte involucrada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar las consecuencias de varias alternativas, así como los riesgos que conllevan</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Descripción de la historia del problema</li> </ul>	<b>4. Diagnosticarse a sí mismo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de los factores que pueden limitar el control del gobierno local sobre el problema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué tan objetivo se puede ser sobre el tema y cómo se vincula con los valores del funcionario?</li> </ul>

Fuente: Christine Attenburger, “Attaining a wise outcome: problem-solving for public officials”, ICMA.

Este hecho permite comprender la importancia que implica para la gobernabilidad local –y para el propio Gestor—tender y mantener redes de comunicación con la mayor parte de los grupos locales, así como entablar relaciones igualitarias con todos. En los casos de grupos vinculados con partidos políticos debe impedir que se formen nexos partidistas y, como lo sugiere el Código de Ética de ICMA, ser escrupulosamente neutral en los procesos electorales. Esto garantizará que, a pesar de que participe activamente en funciones de intermediación entre el gobierno y la ciudadanía, su trabajo será calificado como imparcial y apartidista por los actores que evaluarán su desempeño y definirán su permanencia dentro del gobierno local.

Dentro de los gobiernos locales que funcionan bajo la estrategia del Plan Cabildo-Gestor el nivel de estabilidad política varía, por lo que también difiere el comportamiento de la administración en tales ciudades y municipios. Por lo regular, las comunidades pequeñas y homogéneas son más proclives a la gobernabilidad con menores esfuerzos. Sin embargo, a medida que las ciudades se vuelven urbanas y pluriculturales los problemas se acentúan.

La gobernabilidad, entonces, requiere que los Gestores Municipales estén pendientes de dos aspectos casi de manera simultánea. Por un lado, hacia el interior del gobierno local y sus actividades cotidianas. Por el otro, hacia el entorno en general con el fin de producir un número amplio de actividades que produzcan satisfacción en los usuarios.<sup>24</sup> En suma, la orientación de los Gestores se dirige a una mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la comunidad en su conjunto, en la búsqueda de equilibrios entre las demandas ciudadanas en competencia y la formación de una perspectiva de largo plazo.

Entre los retos actuales que enfrenta el Gestor Municipal en el tema de la gobernabilidad se encuentra su posición intermedia frente a un extenso número de proveedores de servicio que no posee un interlocutor visible. Por otra parte, el desarrollo de algunos proyectos locales implica la conjunción de una amplia cantidad de actores de los ámbitos estatal y federal, así como grupos locales y potenciales inversores, de los cuales ninguno está obligado a actuar o a llevar a cabo los compromisos que se establezcan de manera informal. De esta manera, la labor del Gestor se focaliza en mantenerlos unidos durante un proceso de colaboración que puede ser largo y complejo. Asimismo, los Gestores trabajan cada vez más con personas que están fuera de su control y de su jurisdicción en la atención de algunos temas, sobre todo en aquellos que involucran a dos o más gobiernos locales, por lo que debe diseñar estrategias de comunicación y cooperación permanentes y de largo alcance.<sup>25</sup>

### ***2.3. Consideraciones al capítulo***

El esquema dentro del cual operan los Gestores Municipales experimenta modificaciones al momento de ser puesto en práctica. Como se ha observado, en las tareas cotidianas muchas de las actividades que se han considerado exclusivas de las autoridades electas también son abordadas por los Gestores. Esto, lejos de ser considerado una falta o una intromisión,

---

<sup>24</sup> Jack W. Meek, Keith Schildt y Matthew Witt, "Local government administration in a metropolitan context", en H. George Frederickson y John Nalbandian (Eds.), *The Future of Local Government Administration... op. Cit.*, pp. 145-153.

<sup>25</sup> H. George Frederickson, "The reposition of American Public administration", en *Political Science & Politics*, núm. 32, 1999, pp. 701-711.

responde a los propios requerimientos de una entidad tan dinámica como lo es el gobierno local.

El motivo de la permanencia de esta estrategia de gestión se ha basado en el mantenimiento de su aspecto central: la contratación de un funcionario externo, profesional, capacitado y con experiencia que encabeza las tareas administrativas, por lo cual complementa las responsabilidades tanto del alcalde como de los concejales. En efecto, los Gestores Municipales han ayudado a afrontar diversos problemas históricos dentro de los municipios norteamericanos. Por un parte, su labor ha evitado que al inicio de cada administración local se “reinvente” la idea de lo que la comunidad desea alcanzar en el futuro. Su labor ha sido determinante para establecer una visión amplia, de largo plazo, la cual deberá mantenerse en su mayoría a pesar de los cambios e influencias que puedan producirse en el terreno político.

El aspecto central radica en que, ese consenso general, en el cual el Gestor contribuye como facilitador y orientador, se implemente de forma efectiva en las operaciones día a día. Así, la relevancia de su participación se basa en su papel de árbitro imparcial e intermediario entre las partes involucradas. Por un lado, responde y asesora al Cabildo. Por el otro, busca que la opinión de la gente sea tomada en consideración al momento de definir las políticas públicas de mediano y largo plazo.

Este papel de intermediario o de “puente de unión” entre el Ayuntamiento y la ciudadanía se refuerza por la neutralidad que debe mostrar ante ambos. Sin duda, la dependencia laboral hacia las autoridades electas, visible en la posibilidad de ser despedido en cualquier momento al no contar con su respaldo, tiende a enfatizar su vínculo con esa esfera. Sin embargo, más allá de las preferencias políticas del Cabildo, lo que suele determinar en última instancia su permanencia dentro del cargo es la capacidad para realizar las tareas que se le han encomendado.

En efecto, otro aspecto positivo a destacar es que el Plan Cabildo-Gestor ha disminuido –sin erradicar por completo—la contratación de personal administrativo bajo criterios no necesariamente relacionados con los requerimientos de esas plazas. El hecho de plantear una búsqueda en el ámbito nacional, en donde los candidatos no provengan en todos los casos de la ciudad de que se trate, y donde la contratación dependerá de la

experiencia, capacidad y habilidades de los aspirantes, hace de los Gestores Municipales un intento por usar el criterio del *mérito* dentro de la administración pública. El modelo ha tratado de fomentar la incorporación de funcionarios con perfiles más acordes a las necesidades de las administraciones locales.

Por otra parte, tal y como se ha señalado al inicio del capítulo, una breve revisión de las funciones normales y cotidianas del Gestor muestran que, en su mayoría, son similares a las que realizan otro tipo de funcionarios tanto en el esquema Alcalde-Ayuntamiento como de Comisión. De hecho, en una perspectiva internacional –incluyendo a México—los procesos que conduce no son ajenos a los encabezados por funcionarios locales de diversas denominaciones dentro de sus actividades normales.

El aspecto a destacar radica en que, dentro del Plan Cabildo-Gestor, se designa deliberadamente a un funcionario para conducir las responsabilidades administrativas. Esto ha respondido a dos circunstancias. En primer término, por las capacidades limitadas de los políticos electos al momento de encabezar dicha área del gobierno local. En segundo, por la búsqueda de mejores niveles de gestión. De esta forma, es probable que la descripción generalizada que se ha hecho de sus principales prácticas no muestre diferencias radicales con el ejercicio común de la administración pública. Lo relevante es que el modelo busca colocar en cada puesto a las personas idóneas.

Al respecto, deben destacarse estrategias como las mediciones “intermedias” o “de desempeño”, las cuales se constituyen en un esfuerzo por mantener al conjunto de la administración en constante actividad para el logro de los fines expuestos en los documentos guías. Estos indicadores sirven para no perder el control de la ejecución de las políticas públicas durante sus diferentes fases, identificando a sus responsables y, sobre todo, sirviendo como datos en la rendición de cuentas frente al Cabildo y la ciudadanía.

Un breve análisis sobre el tema no puede descuidar también aspectos como la estabilidad laboral del Gestor y la posible formación de una segunda burocracia al interior de los ayuntamientos. El hecho de que la permanencia del Gestor dependa del voto mayoritario del Cabildo puede generar una interferencia política en un esquema caracterizado por su búsqueda de imparcialidad al respecto. En efecto, la opinión personal de los concejales –y no su valoración técnica con base en resultados—puede provocar el

despido de un Gestor aún cuando este haya demostrado realizar eficientemente su labor, o bien, a pesar de contar con el respaldo de la ciudadanía.

Asimismo, al momento de designar a un Gestor existe el riesgo de que este incorpore a su equipo de trabajo al gobierno local de que se trate, privilegiando aspectos como la cercanía o la simpatía. A pesar de que los procesos de ingreso se basan en exámenes de medición de capacidades y desempeño, la concentración de poder en este funcionario para contratar al personal administrativo puede generar el riesgo de generar una segunda burocracia, en este caso dependiente del Gestor, dentro del organigrama local.

En suma, la revisión de sus principales actividades ha mostrado que la estrategia del Gestor Municipal ha sido aceptada en Estados Unidos como una vía para contar con mejores administraciones públicas locales y que, en el desempeño cotidiano de sus funciones, su carácter ha sido más pragmático que lo establecido en la teoría.

### CAPÍTULO III. EL GESTOR MUNICIPAL EN EL ENTORNO MEXICANO

Los gobiernos locales en México han sido parte sustantiva de la vida política y administrativa del país. A lo largo del tiempo han sido la referencia inmediata de la sociedad en aspectos como la dotación de algunos servicios públicos básicos, la representación y defensa de intereses comunitarios, y la atención en primera instancia de toda la serie de requerimientos que surgen en sus demarcaciones.

La evolución histórica de esta institución ha dado como consecuencia que, en la actualidad, el modelo prevaleciente sea el de un gobierno local multipropósito, es decir donde el cuerpo gobernante —el Cabildo junto con el alcalde— sea quien desempeñe de manera simultánea las funciones políticas y administrativas. De esta forma, el municipio ha reproducido algunas características tradicionales del sistema político mexicano, entre ellas la concentración tanto de la toma de decisiones como de la operación de las mismas.

En los últimos años se han aplicado diversas estrategias de mejora para este ámbito. Algunas han tenido efectos positivos en la gestión local, lo cual se ha reflejado en los grados de desarrollo que ciertos municipios han alcanzado, así como en la creciente relevancia que ha mostrado la institución en el debate público. Sin embargo, otro de los rasgos que siguen definiendo a los gobiernos locales es el de la desigualdad. Así, la persistencia de problemas ancestrales aún es común. La escasa profesionalización de los funcionarios locales, la alta movilidad e inestabilidad laboral, la aplicación de métodos discrecionales de contratación y designación de personal, la carencia de recursos indispensables y, en general, la gestión de servicios públicos ineficiente son retos que el municipio afronta de manera permanente.

En este capítulo se señalan los campos de acción que el Gestor Municipal encontraría en el país, de acuerdo a la descripción y análisis de las condiciones actuales del municipio. Para ello, se hace un breve repaso de los antecedentes históricos del mismo, así como se muestra la estructura organizativa y las modalidades administrativas que suelen encontrarse en el desempeño de sus atribuciones. Posteriormente se enumeran los aspectos propensos a mejora, basados en información estadística proporcionada por los propios actores municipales.

### ***3.1. Los gobiernos locales en México***

La vida municipal mexicana ha iniciado formalmente al término de la Guerra de Independencia. A partir de ese acontecimiento los gobiernos locales han transitado por diversas etapas que han definido sus condiciones actuales. Entre ellas destacan su conformación inicial como prestadores de servicios integrados por el alcalde, los regidores, el procurador síndico y el jefe político (o prefecto), según lo expuesto en la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>1</sup> Asimismo, su dependencia del centro durante la vigencia de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836) y de las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), ordenamientos centralistas ambos. Posteriormente, su adaptación al modelo departamental francés durante el Segundo Imperio (1863-1867), bajo el cual fueron subordinados tanto a las jefaturas de los departamentos como a los distritos formados bajo ese esquema.<sup>2</sup>

Su estructura actual se debe al Decreto de 1904 que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857. Ese ordenamiento fue la guía del artículo 115 de la Constitución de 1917 –principal normatividad en materia municipal hasta nuestros días—por el que se estableció que el municipio es “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, representado por un ayuntamiento de elección popular y directa, con personalidad jurídica y con la libertad de administrar libremente su hacienda”.<sup>3</sup>

En la actualidad el municipio es la figura central del gobierno local mexicano, definiéndose como “la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Miguel Ángel Orozco Deza, *El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio*, op. Cit., p. 20.

<sup>2</sup> María del Carmen Salinas Sandoval, “Semblanza histórica del municipio mexicano”, en [www.cedemun.gob.mx/frames2.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames2.html)

<sup>3</sup> Texto original del artículo 115 constitucional en [www.cedemun.gob.mx/frames4.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames4.html)

<sup>4</sup> Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 6.

### ***3.2. Estructura organizativa de los municipios mexicanos***

En México existe un tipo único de gobierno local representado por el Ayuntamiento de elección popular directa. Este órgano colegiado puede variar en su integración de acuerdo con lo establecido en las diferentes constitucionales estatales y en los ordenamientos locales. Los criterios utilizados al respecto tienen que ver con la extensión geográfica, el total de la población y los requerimientos de la comunidad. Aunque el concepto de *municipio libre* permite la adopción de la estructura administrativa que más convenga a cada gobierno local, el modelo que se ha preferido y mantenido tradicionalmente ha sido el de un *gobierno local multipropósito*.

En este esquema el Cabildo –integrado por el Alcalde y los regidores– atiende todas las responsabilidades y facultades que les otorga el artículo 115 constitucional. La mayor parte de la vida política y administrativa municipal mexicana se ha desarrollado bajo este marco. La atribución de autonomía sólo se ha utilizado –por lo regular– para fijar el número total de los funcionarios locales, o bien, para establecer las modalidades por las cuales pueden dotarse los servicios públicos.<sup>5</sup>

La base de la estructura administrativa municipal es el Ayuntamiento, el cual está compuesto por el Alcalde (o presidente municipal), los síndicos y los regidores de acuerdo a las leyes orgánicas municipales vigentes. Asimismo, lo integran las demás oficinas encargadas de los diversos asuntos municipales, las cuales pueden ser tan amplias como lo determinen las necesidades de cada comunidad.<sup>6</sup> La particularidad de esta organización es que el Alcalde realiza, al mismo tiempo, las funciones de jefe político y administrativo del municipio al desarrollarse bajo su mando ambas actividades de forma personal o a través de los regidores.

Los ayuntamientos se eligen cada tres años sin posibilidad de reelección inmediata consecutiva para el puesto de Alcalde. La vía tradicional de acceso al poder ha sido la

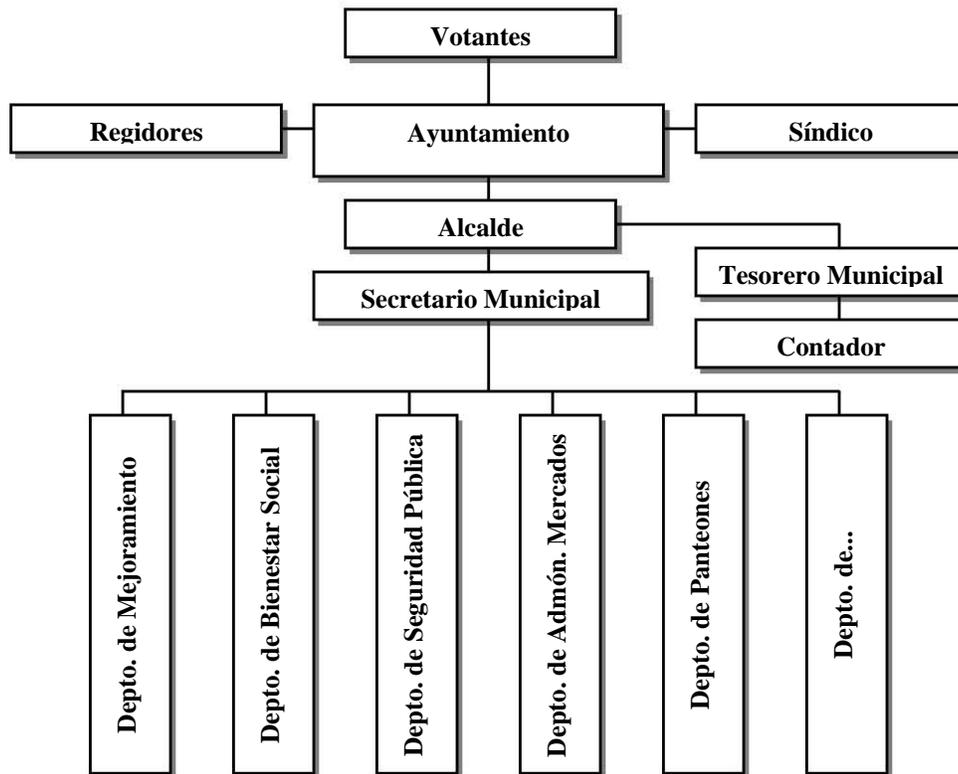
---

<sup>5</sup> Por ejemplo, mediante la atención directa por parte del Ayuntamiento o a través de sistemas de coparticipación como la concesión, el convenio, la creación de organismos descentralizados, los fideicomisos, las asociaciones o las empresas paramunicipales. Rodolfo García del Castillo y Misael Hernández, *Formas Clave para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 16, 1999, pp. 2-3.

<sup>6</sup> Gustavo Martínez Cabañas, *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP / CONACYT, 1985, pp. 159-160. *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, CEDEMUN / SEGOB, 1993, pp. 110-111.

presentación de una planilla de aspirantes por parte de los partidos políticos con registro en los estados. Aquella que obtiene el triunfo por mayoría simple obtiene la alcaldía, la sindicatura (encargada de la representación jurídica) y el mayor número de regidurías. El sistema de representación proporcional vigente permite a los miembros de las planillas perdedoras con mayor cantidad de sufragios ocupar algunos puestos en el Cabildo.

**Cuadro 3.1. Estructura administrativa general de los municipios en México**



Fuente: Agustín Montaña, *Manual de Administración Municipal*

Este modelo predominante posee dos variantes en la actualidad: las autoridades municipales auxiliares y los municipios de usos y costumbres.

### 3.2.1. *Autoridades municipales auxiliares*

Este tipo de organización local es una herramienta de los gobiernos locales con el fin de abarcar zonas lejanas y dispersas respecto de la cabecera municipal. No representan un cuarto ámbito de gobierno, sino una extensión del municipio hacia los habitantes de barrios, villas, rancherías u otras comunidades pequeñas. Por medio de ellas, los pobladores de estas áreas exponen a los ayuntamientos sus necesidades e inquietudes, siendo las autoridades auxiliares el puente de unión en esta tarea.

Los ayuntamientos ejercen la tutela directa sobre estas autoridades, aunque esto no limita a los funcionarios que las integran a tener vínculos con cualquier otro servidor público local, estatal o federal. Las denominaciones con las que se conocen varían en cada entidad federativa, sin embargo, las más comunes han sido “delegado”, “subdelegado”, “jefe de manzana” o “presidente municipal auxiliar”.<sup>7</sup> De igual forma, sus métodos de elección son diferentes según la legislación de cada estado. Así, en algunos casos son nombrados directamente por el Alcalde (por ejemplo, en Aguascalientes), en otros mediante votación directa de la población (Quintana Roo, Tlaxcala, Puebla), o a través de diversos procedimientos previamente establecidos entre el Ayuntamiento y la ciudadanía.<sup>8</sup>

Los periodos de gobierno de las autoridades municipales auxiliares son similares a los del Ayuntamiento, aunque en los casos de designación el alcalde puede sustituirlos en cualquier momento. Las funciones que comúnmente realizan son la jefatura o dirección de la policía, ciertas atribuciones de ministerio público, algunas regidurías (por ejemplo, en materia de salud, agricultura, panteones y caminos), registro civil y reparto de apoyos o programas estatales y federales.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en Campeche existen Juntas Municipales, Comisarios Municipales, Agentes Municipales, Inspectores de Cuartel y Jefes de Manzana, mientras que en Tlaxcala hay Presidentes Municipales Auxiliares y Subagentes Municipales, por mencionar sólo dos casos. Al respecto puede consultarse la Base de Datos de las Leyes Orgánicas Municipales en el Sistema de Información Municipal del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, en [www.cesemheribertojara.org.mx/lom.htm](http://www.cesemheribertojara.org.mx/lom.htm)

<sup>8</sup> En los estados de Nayarit y Chiapas existe un sistema mixto de nombramiento, ya que algunos funcionarios son designados y otros electos por la población. En Veracruz se determinan por auscultación, plebiscito o voto directo. En Baja California Sur a través de un plebiscito en la segunda quincena del mes de junio del primer año de gobierno de los ayuntamientos, entre otros casos.

<sup>9</sup> Luis de la Cruz López, *Manual de Autoridades Auxiliares*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, 1998, p. 12.

Debe señalarse que esta figura afronta diversos problemas como la carencia de casi todo tipo de recursos, así como una aún más elevada dependencia política, en este caso de los propios municipios. Asimismo, han sido terreno fértil para la generación de mecanismos de control corporativo y la formación de cacicazgos.

### ***3.2.2. Municipios de Usos y Costumbres***

Esta variante de los gobiernos locales mexicanos se presenta en Oaxaca, entidad que aglutina –por sí sola— a 23.3 por ciento del total de los municipios del país (570 de 2 mil 438). De estos, 418 se rigen por el principio de “usos y costumbres” como resultado de la fuerte presencia indígena en el estado (entre 40 y 60 por ciento del total de la población). El modelo otorga a los grupos étnicos la conservación y utilización de sus sistemas históricos de organización política y administrativa, conocidos también como “derecho consuetudinario”.

La legislación estatal vigente señala que “cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus sistemas normativos internos”.<sup>10</sup> De esta forma, en la práctica cohabitan dos sistemas electorales y de organización en la conformación de los cabildos: el sistema de partidos y el de usos y costumbres.

Las instituciones más importantes de la elección municipal bajo este sistema son la Asamblea General Comunal (AGC) y el Sistema de Cargos. La primera es el órgano político de la comunidad, aún por encima del Cabildo, ya que representa el poder de mando del pueblo que delega la administración a los miembros del Ayuntamiento. La AGC está formada por todos los ciudadanos de cada asentamiento que se reúnen durante los meses de octubre y diciembre con el fin de tomar decisiones por consenso.<sup>11</sup> En algunos casos la elección se realiza a través del denominado “voto de familia”, es decir aquel que sólo es emitido por los jefes de cada núcleo familiar. Del total de los municipios que se rigen por el

---

<sup>10</sup> Artículo 10 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, reglamentaria del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en [www.oaxaca.gob.mx/gobtecnica/legisla/constitucionlocal.pdf](http://www.oaxaca.gob.mx/gobtecnica/legisla/constitucionlocal.pdf)

<sup>11</sup> En este caso el término “ciudadano” no es el mismo al definido por el artículo 73 de la Constitución federal, ya que se refiere a los originarios del lugar o a los vecinos que cumplan con cierto periodo de residencia.

derecho consuetudinario, 330 eligen a sus autoridades cada tres años, uno cada dos años, 24 cada 18 meses y 63 anualmente.<sup>12</sup>

El Sistema de Cargos es el principal requisito para ocupar los puestos del Cabildo. Su operación es parecida a un modelo escalafonario rígido de servicios públicos no remunerables. Aquellos que desean ocupar los puestos más altos de la estructura deben iniciar como “topiles” (policías), para después integrarse a los comités o mandos medios y, finalmente, ser nombrados concejales o mayordomos (los encargados de las fiestas religiosas).<sup>13</sup>

Dentro de esta clase de municipios conviven cuatro tipo de autoridades: un área administrativa muy parecida a la de los ayuntamientos convencionales, una dedicada a la administración de justicia, otra a los aspectos religiosos (en especial al cuidado de los templos y la preparación de la festividad anual) y, finalmente, un área agraria que se encarga de los temas en la materia. Todas ellas reguladas y vigiladas tanto por la AGC como por un consejo de ancianos que ejerce como órgano consultor.

### **3.3. Modalidades administrativas**

Los municipios mexicanos poseen un rasgo organizacional que se repite de manera sistemática: poseen una estructura formal que, al momento de tomar decisiones, puede ser totalmente distinta o adquirir un carácter secundario. Es decir, cuentan con un organigrama avalado por el Cabildo, pero el cual no es del todo trascendente en la ejecución de las actividades cotidianas.

Una de las razones que explican lo anterior es la limitante de recursos humanos, financieros y materiales, así como el nivel de exigencias que afrontan. La gestión municipal mexicana se ha ubicado –generalmente– en el ámbito de lo contingente o adaptativo. Las administraciones locales suelen centrar su atención sólo en aquello que comienza a ser

---

<sup>12</sup> Genaro Altamirano y Alberto López, “Elegirán autoridades en 181 municipios”, en *El Universal*, octubre 7, 2001, p. B8.

<sup>13</sup> Maira Melisa Guerra Pulido, *Usos y Costumbres o Partidos Políticos: Una Decisión de los Municipios Oaxaqueños*, Tesis de licenciatura, México, CIDE, 2000. Cipriano Flores Cruz, “El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca”, ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, Cancún, México, marzo 22-25, 1998.

disfuncional en los procesos rutinarios o en las exigencias coyunturales del medio, otorgando poca importancia a la planeación de mediano y largo plazo.

El estudio clásico realizado por José Mejía a principios de la década de 1990 ha clarificado lo anterior al exponer las modalidades administrativas que suelen presentarse en los municipios del país.<sup>14</sup> El primer caso es el modelo del *hombre orquesta*. En este el alcalde se encarga de la mayoría de los asuntos, incluso por encima del Cabildo. Comúnmente se presenta en municipios pequeños y genera un esquema fuertemente centralizado. El segundo es el *grupo creativo-ejecución*, en el cual el alcalde cuenta con un grupo de personas muy cercanas a él que fungen como su cuerpo asesor en la identificación y solución de problemas. Este esquema suele crear cierta confusión al momento de identificar a los responsables de la toma de decisiones. Los *equipos descentralizados* son grupos que operan sobre distintos problemas con la anuencia del ejecutivo local. A diferencia del *grupo creativo*, estos cuentan con cierto poder decisorio, es decir no están supeditados a la aprobación del alcalde para ejercer ciertas acciones.

Por su parte, el modelo de *integración informal* evoca un determinado número de esfuerzos ligados sin una reglamentación definida. Se trata de relaciones de cooperación no consideradas en documentos, reglas o procedimientos. El cuarto esquema es el *formalismo-adaptativo*. En este existe un sistema formalizado bajo el cual se realizan las actividades, pero que, en situaciones de contingencia o emergencia, se llevan a cabo sin considerar dichos mecanismos. Hay una preocupación por lo formal, sin embargo, se considera más importante la implementación efectiva de las decisiones. Finalmente, la *unión por consenso* implica esfuerzos no necesariamente vinculados que requieren su integración. Ante la carencia de interés por colaborar entre las distintas áreas de los ayuntamientos, se establecen mecanismos de negociación semi-obligatorios entre las unidades en conflicto.

### ***3.4. Campos de acción del Gestor Municipal en los gobiernos locales mexicanos***

Como se ha visto en el capítulo anterior, la figura del Gestor Municipal ha incidido de forma positiva en la gestión local norteamericana en lo referente a la planeación de

---

<sup>14</sup> José Mejía Lira, *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*, Documento de Trabajo número 10, México, CIDE, 1992, p. 9 y ss.

mediano y largo plazo, en la participación ciudadana, en la profesionalización de los cargos públicos locales, en la eficiencia en la dotación de servicios y, de manera general, en la gobernabilidad del ámbito municipal. Todos estos aspectos forman parte también de los retos actuales del gobierno local en México. El análisis se justifica por la lista coincidente de asuntos pendientes en las administraciones públicas locales de ambos países y que, en el caso de Estados Unidos, dicha estrategia ha contribuido a mejorar significativamente.

Ante la enorme diversidad y heterogeneidad de los municipios mexicanos, la herramienta utilizada con el fin de explorar las posibles repercusiones positivas del Gestor Municipal ha sido, de forma prioritaria, la proyección de escenarios basados en la información estadística disponible más reciente.<sup>15</sup> Las cifras y datos contenidos en esta investigación dan un panorama sobre las características de los municipios contemporáneos, lo que permite detectar tanto las áreas de oportunidad como los principales atrasos que se presentan en los mismos. Asimismo, se ha optado por esta vía debido a la carencia de algún caso de estudio previo en el país.<sup>16</sup>

De esta forma, considerando el impacto favorable que ha tenido esta figura en el ámbito local de Estados Unidos, pero teniendo siempre presente las diferencias entre ambas sociedades y sistemas políticos, se realizan inferencias sobre los resultados que implicaría adoptar y adaptar este modelo en su contraparte mexicana.

### ***3.4.1. Profesionalización municipal***

Uno de los rezagos más notables de las administraciones públicas locales es el referente a la baja profesionalización de sus integrantes. Generalmente se ha establecido que los cargos municipales están ocupados por personajes con bajo perfil académico, en ocasiones nulo o escasamente relevante para las responsabilidades del puesto. La consecuencia de lo anterior

---

<sup>15</sup> Los datos, cifras e información estadística en la cual se basará este análisis provienen de la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, op. Cit.

<sup>16</sup> De acuerdo con la sede mexicana de ICMA, en el país han existido algunos intentos previos de aplicación de la estrategia. En el municipio de Mérida se presentó el caso de un Oficial Mayor del Ayuntamiento quien, *de facto*, desempeñó las funciones de un Gestor, aunque sin ser denominado de esa forma. El más notable ha sido el del Ayuntamiento de Tijuana. Durante el trienio 2001-2004, la administración de ese municipio (PAN) instauró un sistema basado en el Gestor Municipal –al cual llamó “Administrador de la Ciudad”–el cual, sin embargo, fue cancelado al finalizar su periodo de gobierno y al haber ingresado la nueva administración encabezada por otro partido político (PRI). Esta experiencia se detallará más adelante.

se ha reflejado en gestiones insatisfactorias y escasos niveles de aprobación ciudadana. Conforme los requerimientos se han ido sofisticando en el ámbito municipal, la exigencia por contar con profesionales dentro de las estructuras administrativas se ha incrementado notablemente. En la actualidad no sólo los habitantes de los municipios prefieren perfiles distintos en sus autoridades, sino también los propios partidos se han percatado de la utilidad de esto para obtener resultados favorables en los comicios.

Los datos de la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, aplicada a los 2 mil 427 alcaldes existentes a finales de la década de 1990, muestra un panorama general de este fenómeno. El porcentaje de presidentes municipales que al momento de levantarse la Encuesta contaban con estudios universitarios fue casi el mismo de aquellos que sólo cubrían la educación media superior (39.1 contra 37.58). La diferencia entre los que poseían algún posgrado (5.89) y los que sólo contaban con el grado de primaria (15.66) fue notable. Del total de presidentes municipales encuestados ha destacado también que 16.81 por ciento dijeron no poseer ningún grado de estudios concluido, tal y como se observa en el Cuadro 3.2.

**Cuadro 3.2. Número de presidentes municipales, según último grado de estudios concluido**

Número de municipios	2, 427			
	SÍ		NO	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Primaria	380	15.66	201	8.28
Secundaria	233	9.6	41	1.69
Técnica o comercial	105	4.33	10	0.41
Preparatoria	194	7.99	52	2.14
Universidad	949	39.10	92	3.79
Posgrado	143	5.89	12	0.49
Sin educación formal			15	0.62
<b>Total</b>	<b>2, 004</b>	<b>82.57</b>	<b>408</b>	<b>16.81</b>

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

Aunado a lo anterior, los alcaldes mexicanos suelen integrarse al trabajo administrativo municipal con escasas nociones sobre las tareas a desempeñar. Como se aprecia en el

Cuadro 3.3, el origen de los ejecutivos locales ha sido –de manera predominante—el sector comercial en su vertiente de los negocios personales. Al estar en el entorno más próximo a los pobladores, frecuentemente ha llamado la atención de personas con recursos económicos y con cierta presencia en la comunidad. Estos han sido valorados por los partidos al momento de nominar candidatos debido a que proyectan una imagen de imparcialidad y cercanía ante los electores, aunque en el terreno práctico no cuenten con las capacidades suficientes para ejercer el puesto.

**Cuadro 3.3. Número de presidentes municipales, según tipo de institución, organismo o empresa en la que se desempeñó antes de ocupar el puesto actual**

Número de municipios	2, 427	
	Absoluto	Relativo
Gobierno federal	498	20.52
Gobierno estatal	333	13.72
Gobierno municipal	269	11.08
Empresa privada	217	8.94
Negocio propio	894	36.84
Independiente	123	5.07
Cargo de elección, de partido o de representación sindical	84	3.46
Otro	9	0.37

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

Por otra parte, la experiencia que otorga haber pertenecido al sector público en cualquiera de sus tres ámbitos –federal, estatal y municipal—no es un factor que se aproveche dentro de los municipios. La Encuesta afirma que sólo una tercera parte de los alcaldes provino o se desempeñó previamente en alguno de estos espacios (33.74 por ciento sumando los tres niveles). Así, la empresa privada, los negocios propios y el origen independiente (o ciudadano) han constituido los sectores desde donde más emergen los alcaldes del país. En ciertas ocasiones estos hechos han traído repercusiones positivas a las gestiones municipales, por ejemplo, en lo referente a la creación de vínculos con la ciudadanía o en la obtención de respaldo social. Sin embargo, por lo regular el arraigo, la cercanía y la simpatía de esta clase de personajes locales no han sido un sinónimo de incremento de los índices de profesionalización de los cargos públicos.

Respecto a la disponibilidad y dedicación que muestran los alcaldes frente a su responsabilidad pública, la Encuesta ha revelado que casi la mitad continúa realizando otro tipo de actividades remuneradas de manera simultánea a su gestión. Los alcaldes suelen mantener un doble papel al interior de sus localidades: como autoridades públicas y como miembros activos de la comunidad a la que sirven.

**Cuadro 3.4. Número de presidentes municipales, según sector en donde desarrollan otra actividad remunerada**

<b>Número de municipios</b>	<b>2, 427</b>	
<b>Total de municipios</b>	<b>1, 161</b>	
<b>Sector en donde desarrollan otra actividad</b>		
	<b>Absoluto</b>	<b>Relativo</b>
Gobierno federal o estatal	150	12.92
Empresa privada	107	9.22
Negocio propio	827	71.23
Ejercicio o práctica independiente	77	6.63

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

Lo anterior conduce a la revaloración de los demás servidores públicos locales durante el ejercicio de gobierno. Frente a la doble faceta de algunos alcaldes, los puestos secundarios son quienes conducen en una cantidad considerable de casos las funciones cotidianas del ayuntamiento. Al respecto, los funcionarios de las áreas administrativas municipales – detallados en el apartado de estructura organizacional de este mismo capítulo—mostraron índices de profesionalización casi idénticos a los de los presidentes municipales, tal y como se observa en el Cuadro 3.5. Considerando sólo dos grupos del total, uno compuesto por los servidores que en la mayoría de las administraciones se pueden encontrar (Oficial Mayor, Tesorero, Servicios Públicos y Contralor), y otro por aquellos que integran las áreas optativas (Planeación, Evaluación, Participación Social y Personal), las consideraciones se resumen en una ligera mejoría del nivel educativo, aunque sin alcanzar aún los grados óptimos de profesionalización.

**Cuadro 3.5. Número de titulares de las unidades administrativas del Ayuntamiento, según el último grado de estudios concluido (primera parte)**

Región y entidad federativa	Titulares de la unidad administrativa	Último grado de estudios concluido							
		TOTAL		PRIMARIA		SECUNDARIA		TÉCNICA O COMERCIAL	
		SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
Secretario	2,404	2,142	260	188	51	391	31	181	13
Oficial Mayor	1,031	927	98	124	20	136	11	74	1
Tesorero	2,422	2,172	246	337	96	290	31	208	5
Servicios Públicos	1,783	1,628	148	202	68	188	13	62	3
Seguridad Pública	2,078	1,773	284	565	169	530	42	64	5
Contralor Municipal	1,345	1,200	142	191	79	120	9	73	3
Planeación	637	600	36	20	5	31	2	28	0
Evaluación	301	285	16	16	1	17	1	21	0
Participación Social	800	737	61	54	5	84	3	62	1
Personal	607	559	47	27	7	56	3	51	0
Otros	781	723	55	64	14	82	6	64	1

**Cuadro 3.5. Número de titulares de las unidades administrativas del Ayuntamiento, según el último grado de estudios concluido (segunda parte)**

Región y entidad federativa	Último grado de estudios concluido						
	PREPARATORIA		UNIVERSIDAD		POSGRADO		SIN EDUCACIÓN FORMAL
	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Secretario	254	48	1,062	104	66	13	2
Oficial Mayor	126	16	441	48	26	2	6
Tesorero	223	34	1,060	70	54	10	4
Servicios Públicos	132	15	1,014	46	30	3	7
Seguridad Pública	277	26	324	41	13	1	21
Contralor Municipal	98	8	694	39	24	4	3
Planeación	42	3	448	23	31	3	1
Evaluación	31	0	186	13	14	1	0
Participación Social	113	11	407	38	17	3	2
Personal	85	6	325	29	15	2	1
Otros	84	7	411	27	18	0	3

Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INEGI-INDESOL.

Dentro del primer bloque el índice de escolaridad general es de 89.7 por ciento. El promedio declina cuando se analiza si este universo cuenta con títulos universitarios, situándose por debajo de la mitad (48.73 por ciento). Los servidores encargados de las áreas de servicios públicos –en algunos casos conocidas también como de desarrollo urbano—

obtuvieron una calificación por encima de esta media al contar en 56.87 por ciento de los casos con grados de licenciatura. Sin embargo, el aspecto más débil en la profesionalización se ubicó en la obtención de posgrados, ya que sólo 2.04 por ciento reportó contar con alguno (sin determinar la especialidad).

Por otra parte, el segundo bloque, cuyas actividades pueden relacionarse de manera directa con aquellas que desempeñan los Gestores Municipales, presentó un ligero incremento en estos índices. El promedio de escolaridad general ascendió a 92.27 por ciento, el de estudios universitarios a 59.13 y el de posgrado a 3.52. De hecho, los responsables de las áreas de Evaluación fueron los únicos de todo el conjunto encuestado que reportaron tener –al menos—algún grado de estudios sin importar cuál. El aspecto a considerar es que estos cuatro funcionarios se encuentran en una cantidad mucho menor que los primeros. Esto se debe a que su incorporación es de carácter optativo (su promedio de aparición es de 24.15 por ciento frente a 67.78 por ciento del primer grupo), o bien, a que en algunos casos sus atribuciones son desempeñadas por los servidores del primer grupo.

En términos amplios, esta información clarifica los grados de estudios existentes en las administraciones municipales, los cuales confirman los bajos índices de profesionalización a principios de la presente década.

### ***3.4.2. Movilidad y reclutamiento de personal***

La permanencia del personal administrativo municipal implica la obtención de experiencia y habilidades específicas dentro de las labores cotidianas. En el caso mexicano, diversos estudios han demostrado que no sólo la mayoría del personal ha sido designado bajo criterios políticos –lo cual disminuye la importancia del mérito como requisito de ingreso— sino que dichos servidores locales experimentan una elevada movilidad.

De acuerdo con Enrique Cabrero, a finales de la década pasada existían 121 mil 676 empleados municipales de base, 155 mil 809 de confianza y 59 mil 550 eventuales.<sup>17</sup> A partir de estos datos, Cabrero calculó que alrededor de 60 mil funcionarios de confianza

---

<sup>17</sup> Enrique Cabrero Mendoza, “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, en [www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm)

eran afectados por los cambios de gobierno. “Desde una perspectiva conservadora se puede pensar que dos terceras partes de estos repite con el siguiente gobierno, esto generaría un total de 40 mil funcionarios que anualmente entran a la función municipal”.<sup>18</sup>

Por su parte, la Encuesta arrojó que, para el año 2000, sólo 59 municipios tuvieron cinco o más funcionarios con más de dos trienios de gestión. Los de mayor permanencia fueron los secretarios del Ayuntamiento, los tesoreros y los encargados de servicios y seguridad pública. Esto indica, por un lado, que las áreas clave de la administración local son las más susceptibles de retener a los funcionarios que han ocupado previamente ese cargo. Por el otro, que a pesar de que las autoridades electas son conscientes de la necesidad de contar con funcionarios cuya permanencia no esté sujeta a decisiones políticas, este hecho es pasado de largo en la mayoría de los gobiernos locales del país.

De hecho, los casos de continuidad recopilados por la Encuesta tuvieron la particularidad de que se debieron —principalmente— a la victoria electoral del mismo partido político en los últimos trienios. Es decir, la situación que explicó la estabilidad en los cargos críticos de la administración no fue la gestión exitosa de los funcionarios, sino la retención del poder por parte de sus institutos políticos.<sup>19</sup>

Si se considera a todos los municipios con funcionarios de mando superior con dos o más trienios de servicio, sin importar el puesto, en ningún caso representan más del diez por ciento del total de los funcionarios ubicados en ese posible universo. Lo anterior significa que alrededor de 90 por ciento de los municipios mexicanos reinventan la administración cada tres años con servidores municipales nuevos. Estos elevados niveles de rotación impiden a los gobiernos locales del país contar con la experiencia suficiente para afrontar sus tareas cotidianas, lo cual, si se añade al tiempo limitado de gestión de tres años, representa una pérdida doble.

Aunado a lo anterior, las unidades de Personal, encargadas del reclutamiento y la selección de los funcionarios locales, sólo se encontraron en 35 por ciento de los municipios mexicanos (867 de 2 mil 427). De este conglomerado, únicamente en 239

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en Leticia Santín del Río (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos...*, op. Cit., p. 136.

(nueve por ciento del total de municipios) se identificaron las cuatro funciones básicas que regularmente llevan a cabo esta clase de oficinas, es decir la inducción, el establecimiento de recompensas, la capacitación y el reclutamiento.

**Cuadro 3.6. Número de áreas de administración de personal, según principales funciones que realizan**

Total de municipios	2, 427	
	SÍ (%)	NO (%)
Reclutamiento, selección y contratación	729 (30.04)	1, 698 (69.96)
Inducción al puesto	410 (16.89)	2, 017 (83.11)
Capacitación y desarrollo personal	613 (25.26)	1, 814 (74.74)
Motivación, premios y/o recompensas	509 (20.97)	1, 918 (79.03)

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

Esta clase de actividades, las cuales se muestran en el Cuadro 3.6, ha sido regularmente facultad predominante de los Cabildos. Dichos organismos han determinado en última instancia la selección e incorporación de nuevo personal bajo criterios diferentes a los de las capacidades y habilidades de los aspirantes, dando como resultado una designación política de funcionarios.

### **3.4.3. Estructura organizacional**

De acuerdo con diversos teóricos, los Ayuntamientos deben contar –al menos– con diez áreas tipo ideal para el buen desarrollo de sus actividades.<sup>20</sup> Aunque esta recomendación no es exhaustiva –debido al propio carácter heterogéneo de los gobiernos locales– sí se consideran a estas unidades como un factor crítico de éxito, en especial en aquellos con mayor número de población.

Las unidades administrativas reportadas en la Encuesta mostraron que el índice de complejidad con relación al número de habitantes se cumplió en 764 casos, es decir en aquellas localidades con siete o más de las unidades tipo. De estos, 80 por ciento se ubicó

---

<sup>20</sup> Las unidades administrativas sugeridas son: la Secretaría del Ayuntamiento, la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Contraloría Municipal, así como las áreas de servicios públicos, desarrollo urbano, planeación, evaluación, participación social y de personal. *Ibidem*, p. 132.

en municipios con más de 10 mil habitantes. En contraste, el nivel bajo (entre una y tres unidades) fue recurrente en zonas con grados altos o muy altos de marginación y con densidad poblacional menor a 10 mil habitantes.<sup>21</sup>

**Cuadro 3.7. Número de unidades administrativas y de áreas estratégicas con que cuenta el Ayuntamiento, según tipo de unidad**

Total de municipios	2, 427	
	SÍ (%)	NO (%)
Secretaría del Ayuntamiento	2, 392 (98.5)	35 (1.44)
Oficialía Mayor	990 (40.79)	1, 437 (59.21)
Tesorería	2, 417 (99.59)	10 (0.41)
Contraloría Municipal	1, 379 (56.82)	1, 048 (43.18)
Desarrollo Urbano y Servicios Públicos	1, 750 (72.11)	677 (27.89)
Planeación y Finanzas	908 (37.41)	1, 519 (62.59)
De Evaluación	485 (19.98)	1, 942 (80.02)
De Promoción de la Participación Social	957 (39.43)	1, 470 (60.57)
De Personal	867 (35.72)	1, 560 (64.28)

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

Como puede apreciarse, los déficits más notables dentro de las áreas estratégicas municipales se refieren a las funciones de planeación (37.41), evaluación (19.98), participación ciudadana (39.43) y personal (35.72). Más de la mitad de los ayuntamientos encuestados respondieron no contar con esas oficinas especializadas para el desempeño de sus actividades. A pesar de que las demás unidades administrativas consideradas como indispensables sí están presentes en un número significativo de municipios, la carencia de las cuatro mencionadas significa que, o bien las encabezan otras áreas del ayuntamiento (como el propio Cabildo), o sencillamente se realizan de forma experimental o rudimentaria.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 137.

#### ***3.4.4. Planeación y participación ciudadana***

Como una de las consecuencias de lo anterior, los gobiernos que planean el futuro de sus ciudades en el mediano y largo plazo aún son minoría. La administración local responde – en mayor medida—sólo a requerimientos rutinarios, inmediatos o urgentes de sus jurisdicciones. La improvisación y la reinención son los signos característicos de un poco más de la mitad de los municipios. En los casos en los que se implementan diversos planes y programas la inexistencia de áreas de evaluación provoca, en primer término, que estos no sean revisados para conocer si son productivos o viables y, en segundo, que la información obtenida de esos procesos no lleve un registro sistemático que permita una mejor toma de decisiones o auxilie en la aplicación de estrategias posteriores.

La falta de planeación ha generado altos costos sociales, en especial en lo referente a la carencia de una previsión ordenada al mínimo, a la asignación de recursos y, en general, a la organización de un proyecto de gobierno. La mayoría de los municipios no cuentan con una oficina que cumpla el requerimiento legal de que cada ayuntamiento debe elaborar un plan.<sup>22</sup> Este documento, cuando se realiza, sólo se presenta como un requisito burocrático, de carácter muy general y sin incluir objetivos claros. Ante la carencia de reglamentos de planeación (74 por ciento de los municipios no lo poseen), dicho plan se elabora –muy frecuentemente—con ayuda del ámbito estatal, con la particularidad de que esto se hace sólo por contar con un texto “correctamente escrito” más que con un instrumento de acción.

En lo relativo a la participación ciudadana, la falta de espacios dentro del organigrama municipal dedicados a fomentar la inclusión de la gente en las actividades del ayuntamiento ha originado que se rompan los vínculos deseables entre los gobiernos y sus gobernados. La población percibe que su opinión no es requerida, por lo que tampoco ofrece demasiados niveles de respaldo o aprobación a las actividades que emprenda su municipio. Su intervención llega a limitarse a aquellos casos en los que entra en conflicto con el Ayuntamiento debido a la aplicación de alguna política que afecte directamente sus intereses.<sup>23</sup> De hecho, de acuerdo con la opinión de los alcaldes, en algunos casos la

---

<sup>22</sup> Enrique Cabrero, *op. Cit.*

<sup>23</sup> De acuerdo con la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, realizada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y levantada por el INEGI, la población cree que a los gobernantes les interesa poco (32 por ciento), casi nada (16 por ciento) y nada (32 por ciento) lo que piense la

participación de la gente “dificulta las actividades” (ver Cuadro 3.8). Aunque esta no es una tendencia generalizada, sí es un indicativo del bajo nivel en el que está valuada la incorporación de las opiniones ciudadanas en el desempeño de los ayuntamientos.

**Cuadro 3.8. Opinión de los presidentes municipales, según forma de participación de la ciudadanía**

Total municipios	2, 427	
	Absoluto	Relativo
Ampliamente	998	41.12
Muy poco	1, 200	49.44
La mayoría de las veces dificultan las actividades	67	2.76
Algunas veces dificultan las actividades	100	4.12
No participan	62	2.55

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

Debe destacarse también que, en fechas recientes, ha surgido un nuevo fenómeno sobre el tema. En aquellos municipios donde llegan a presentarse procesos de planeación estructurados, estos han privilegiado la opinión y las preferencias de determinados grupos. Esto los ha convertido en “sistemas de planeación técnicamente interesantes, pero políticamente cerrados a buena parte de la población”.<sup>24</sup>

### 3.4.5. Gestión de servicios municipales

Las administraciones municipales han cumplido –de diversas formas y en diversos grados—las responsabilidades que le ha determinado el artículo 115 de la Constitución.<sup>25</sup>

En este rubro es difícil realizar una evaluación sobre el estado que guarda el desempeño de

---

gente. A la pregunta, “¿en los últimos 12 meses ha platicado con algún funcionario público local?”, la respuesta correspondiente al no fue de 90 por ciento. Asimismo, cuando se consultó si durante el último mes el entrevistado había asistido a alguna reunión de Cabildo, Ayuntamiento o delegación, los resultados fueron: dos por ciento sí, 28 por ciento no y 71 por ciento a ninguna de las dos.

<sup>24</sup> Enrique Cabrero, *op. Cit.*

<sup>25</sup> Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública (en los términos del artículo 21 constitucional), policía preventiva municipal y tránsito, y las demás que determinen las legislaturas locales. Artículo 115, fracción III, incisos a-i de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005, en [www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf)

los municipios. El factor de la heterogeneidad, reflejado en la mayor o menor disposición de recursos, otorga cierta flexibilidad para determinar el grado de éxito o fracaso que han mostrado los ayuntamientos en la atención de estas responsabilidades. Sin embargo, sí es posible determinar –con base en la opinión de los alcaldes—cuáles de estas funciones se consideran prioritarias, así como cuáles representan un mayor reto en términos de atención.

De acuerdo con las respuestas recopiladas en la Encuesta, el agua potable es el servicio público local de mayor importancia en el ámbito local (84.1 por ciento). Le siguen el drenaje y el alcantarillado (48.13), el alumbrado público (46.23), la seguridad pública (43.35), la limpieza de calles y la recolección de la basura (24.47), y la pavimentación (22.58). Los demás servicios se ubicaron debajo de la frecuencia de diez por ciento, aunque esto no significa que no sean relevantes en las actividades cotidianas.

Los servicios comprendidos en los primeros lugares de esta lista poseen la particularidad de tener un perfil altamente técnico. Todos ellos están basados en consideraciones que implican conocimientos específicos y unidades de medición preestablecidas. Tanto la dotación de agua potable, que implica estudios para determinar el origen de este recurso, su mejor manera de transportación y la proyección de niveles de disponibilidad en el corto plazo, como el tratamiento de la basura, que conlleva el establecimiento de rutas de recolección, centros de depósito y métodos de reutilización, por mencionar sólo dos ejemplos, involucran a personal con perfiles técnicos en la toma de decisiones para su mejor desempeño.

Estos datos se complementan con lo expresado por los mismos alcaldes en el sentido de cuáles son los servicios más problemáticos en los municipios. Como se observa en el Cuadro 3.9, el agua potable, además de ser el servicio prioritario, es el que se considera el más conflictivo en el ámbito local (aunque sin especificar el por qué). El segundo puesto también está fuertemente relacionado con la primera respuesta, al ser ocupado por el drenaje y el alcantarillado municipal. A partir de la tercera posición se presentan las divergencias, ya que mientras en las zonas centrales –es decir, las cabeceras municipales— se establece que es el servicio de limpieza y recolección de basura, en las áreas aledañas se considera que se trata del alumbrado público. En general, los conflictos de las primeras tienen estrecha relación con requerimientos mayoritariamente urbanos y, en contraste, en

las comunidades colindantes los problemas tienen que ver más con servicios básicos pendientes como la pavimentación, el transporte y los panteones.

**Cuadro 3.9. Servicios públicos más problemáticos dentro y fuera de la cabecera municipal, según tipo de servicio**

	Dentro de la cabecera municipal			Fuera de la cabecera municipal		
	Absoluto	Relativo	Puesto	Absoluto	Relativo	Puesto
Agua potable	1, 449	59.7	1	1, 626	67	1
Drenaje y alcantarillado	930	38.32	2	1, 054	43.43	2
Alumbrado público	862	35.52	5	965	39.76	3
Seguridad pública	900	37.08	4	881	36.3	4
Tránsito y vialidad	226	9.31	9	91	3.75	10
Limpieza y recolección de basura	924	38.07	3	458	18.87	7
Pavimentación	611	25.18	6	604	24.89	5
Mercados y centrales de abasto	343	14.13	8	119	4.9	9
Panteones y cementerios	173	7.13	11	121	4.99	8
Rastros	195	8.03	10	50	2.06	11
Parques y jardines	81	3.34	12	45	1.85	12
Transporte	382	15.74	7	461	18.99	6
Otros	53	2.18	13	18	0.74	13

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

Por lo regular, la manera en la que los ayuntamientos han afrontado los servicios considerados prioritarios y problemáticos ha sido la prestación directa. En el caso de los cinco servicios más importantes en ambos rubros, los porcentajes de atención directa son altos: 61.5 para el agua potable, 56.94 para drenaje y alcantarillado, 71.7 para alumbrado, 76.34 para seguridad pública y 75.40 para limpieza de calles y recolección de basura. Le siguen en orden de importancia los convenios que establecen los ayuntamientos con las autoridades estatales, así como la modalidad de prestación de servicio en colaboración con la comunidad. En este rubro se encontraron porcentajes de 14.7 para agua, 6.9 drenaje, 2.9 alumbrado, 4.9 seguridad y 10.30 limpieza de calles.

El servicio de alumbrado se realiza por lo regular en convenio con las autoridades federales (13.8 por ciento con Luz y Fuerza del Centro, y Comisión Federal de Electricidad). Asimismo, es notable la baja participación de particulares mediante esquemas de concesión en todos los rubros, así como la inexistencia de servicios como drenaje y

alcantarillado (22.5 por ciento) y tránsito y vialidad (43.7 por ciento) en algunos de los municipios encuestados.

### ***3.5. Consideraciones al capítulo***

A pesar de que en los últimos años los gobiernos locales mexicanos han revalorado su importancia y han mostrado signos de mejoría en su desempeño, aún se encuentran lejos de alcanzar los niveles óptimos y deseables. Entre la diversidad de áreas de oportunidad vigentes destacan aquellas en las que la figura del Gestor Municipal ha significado un estímulo, de acuerdo a lo observado en la experiencia norteamericana.

En primer término, ante los bajos índices de profesionalización de los cargos públicos municipales, reflejados en la carencia de estudios universitarios tanto de los miembros del Cabildo como de los funcionarios administrativos, la introducción de Gestores Municipales significaría un incremento en las posibilidades de que personal con las capacidades y habilidades adecuadas se encargue de tareas locales específicas. Aunque el hecho de contar con servidores con perfiles académicos no es necesariamente un imperativo para la mejora de las gestiones, sí sería un referente para que los asuntos públicos se abordaran de una manera diferente a como se ha hecho de manera tradicional.

El Gestor Municipal podría inferir en aquellas áreas en las que los ejecutivos locales no pueden –o no quieren—tomar parte debido al doble papel que juegan dentro de sus comunidades (autoridad y ciudadano). En efecto, al no estar dedicados de tiempo completo a sus actividades públicas, algunas de ellas quedan en manos de personal subordinado que, aunado a su bajo perfil, no está sujeto a la rendición de cuentas de los presidentes municipales. En este caso, el Gestor Municipal podría encabezar las actividades administrativas al tiempo en que representaría a un funcionario altamente vigilado por los miembros del ayuntamiento y por actores externos como la ciudadanía y los medios de comunicación. Así, aunque los regidores y el alcalde continúen realizando las actividades que tenían antes de ser autoridades públicas, el área administrativa estaría dirigida por personal totalmente dedicado a su función.

Otro tema en el que podría aprovecharse el esquema de los Gestores es el relativo a la alta movilidad del personal municipal. En la actualidad pocos ayuntamientos retienen o

reciclan a los funcionarios que, por su eficiencia y resultados, deberían continuar ejerciendo sus puestos. La lucha política, la rotación de élites y la reinención sistemática de la administración local cada trienio ha dado como consecuencia que uno de los signos históricos de los municipios mexicanos sea la falta de continuidad de planes y proyectos, así como el desaprovechamiento de los recursos humanos.

En la experiencia norteamericana se han presentado casos en los que un solo Gestor ha desempeñado el cargo por más de 15 o 20 años, a pesar de los cambios políticos del entorno. Aunque en ello tiene mucho que ver la cultura política y el diseño institucional de ese país, también es el resultado de una alta valoración por los resultados y la eficiencia. De esta forma, si un Gestor Municipal cubre las expectativas de la ciudadanía, esta misma presiona —mediante su apoyo— para que su cargo sea respetado por los funcionarios electos. De hecho, en el caso en que un Gestor sea destituido súbitamente, aquel que ocupe ese lugar suele respetar los planes y programas de largo alcance planteados previo a su incorporación.

En el caso mexicano, la imposibilidad de reelección ha originado que los planes y programas echados a andar durante cualquier administración no puedan verse cumplidos más allá del periodo legal de tres años. El fenómeno de la alternancia municipal, además de haber significado la puerta de entrada para su posterior expansión a todo el país, también ha acentuado el problema que representa el que no haya continuidad una vez que un partido político es desplazado del gobierno al ser derrotado en las urnas. Aunado a lo anterior, la carencia de sistemas de servicio civil dentro de las administraciones locales permite que un importante número de funcionarios pueda perder su empleo al finalizar los periodos de gobierno.

El Gestor Municipal podría representar la oportunidad para que, con base en los resultados mostrados durante la gestión, los funcionarios encargados de los departamentos administrativos permanezcan en sus puestos a pesar de la lucha política reflejada en los resultados electorales. Este enfoque no es reciente (la complementación de las actividades políticas y de administración), sin embargo, en el contexto mexicano son pocos los funcionarios en puestos clave que logran imponerse a factores ajenos a su desempeño para determinar la continuidad en sus cargos.

Por otra parte, la integración de las administraciones por parte de amigos o gente cercana a la planilla ganadora en los comicios, lo cual no ha sido necesariamente significativo para la marcha correcta de la institución, también sería un tema que podría amainarse con los Gestores. Tal y como se señaló en el capítulo segundo, este funcionario es designado de entre una serie de aspirantes que concursan con base en sus capacidades frente a los miembros del Cabildo. El factor *mérito* se establece como el requisito indispensable para ingresar a la organización, por lo cual se espera un mejor desempeño en su responsabilidad.

En el esquema actual, esto suele suceder de forma empírica, es decir el alcalde y su grupo cercano analizan las características de los aspirantes a los principales puestos. Sin embargo, incorporar la figura del Gestor representaría institucionalizar este hecho con el fin de crear derechos y obligaciones tanto para los funcionarios designados como para los electos. Mediante esta estrategia podrían reducirse los niveles de discrecionalidad y generar una mayor transparencia en la asignación de responsabilidades públicas. Esta dinámica se reproduciría en sentido vertical, ya que el Gestor, luego de ser nombrado por el Ayuntamiento, dirigiría los procesos de selección y admisión de los demás integrantes de su grupo de trabajo, tomando como referencia las aportaciones que pueden proveer a las funciones cotidianas.

Así, sin modificar las reglas no escritas que implican que un determinado número de funcionarios sea designado con motivaciones políticas (por ejemplo, los cuerpos de asesores tanto del alcalde como de los demás miembros del Cabildo), la incursión del Gestor significaría que un número importante de servidores locales sea contratado bajo criterios meritocráticos, antes que por compromisos de campaña o motivos fuera de lo técnicamente deseable.

Por otra parte, un aspecto débil de los municipios mexicanos que ha sido expuesto por la Encuesta es el que se ha referido a actividades como la planeación, la evaluación y la participación ciudadana. Estas funciones son el terreno donde el Gestor tiene mayor participación en los ayuntamientos, tal y como se ha visto en la experiencia local de Estados Unidos. Además de llevar a cabo lo que determina el Cabildo en términos de políticas públicas, los Gestores Municipales buscan incorporar al mayor número de gente

en el diseño de las mismas. Su figura de enlace entre el gobierno y la ciudadanía le otorga un papel fundamental para incentivar que los pobladores expresen sus opiniones, deseos, dudas y quejas sobre lo que su ayuntamiento piensa o busca realizar.

Lo anterior, que a primera vista puede generar sospechas sobre un papel protagónico del Gestor, ajeno a su esencia y a su Código de Ética, ayudaría a acercar al gobierno a la población mediante el establecimiento de canales de comunicación constantes y coordinados –en última instancia—por las autoridades electas.

De igual forma, como se ha mencionado, aquellos municipios que optaran por incorporar al Gestor Municipal podrían estar en condiciones de mejorar sus procesos de planeación y evaluación debido a que estas han sido responsabilidades tradicionalmente abordadas por estos funcionarios. En este punto su experiencia, perfil y aptitudes están dirigidas a ejercer dichas atribuciones de forma responsable

Estos aspectos representarían –en conjunto—un importante esfuerzo para mejorar la gobernabilidad local en el país. Sin embargo, no debe descuidarse el hecho de que una buena administración es el resultado de la combinación de una serie de factores que, en muchas ocasiones, escapa a las previsiones más elaboradas sobre diseño institucional. Bajo esta lógica, no deben perderse de vista no sólo los alcances del Gestor, es decir las implicaciones positivas que podrían reflejarse en el buen desempeño de los municipios, sino también en sus limitaciones.

Con el fin de no mitificar su figura como la de un súper funcionario local, también deben explorarse aquellos aspectos que, por diversos motivos, implican que la estrategia no tuviera los resultados esperados en el ámbito mexicano y, por el contrario, generara un mayor número de problemas y conflictos a los que ahora se tienen. Esta parte de la investigación es necesaria para estar en mejores condiciones de afirmar o negar su probable utilidad para los gobiernos locales del país.

## CAPÍTULO IV. ¿NUEVO ACTOR, VIEJOS PROBLEMAS?

Los gobiernos locales son uno de los ámbitos en los que la aplicación de estrategias de cambio y procesos de mejora posee mayores posibilidades de éxito. Diversos teóricos han llamado la atención sobre este fenómeno al enfatizar que los municipios son un terreno altamente fértil para la experimentación debido al estrecho vínculo que existe entre las autoridades y la ciudadanía. Al ser la primera instancia gubernamental con la que cualquier individuo tiene relación, el municipio cuenta con un valioso grado de apego público que le permite involucrar a un mayor número de gente en su transformación.

Esto se ha visto reflejado en los constantes esfuerzos realizados por los actores municipales dirigidos a fortalecer a las administraciones locales. Algunas de estas modificaciones han facilitado la eficiencia de la gestión y otras han esclarecido las facultades de los municipios dentro de la normatividad. Aunado a lo anterior, la democratización experimentada en los últimos años en el país ha ampliado la participación ciudadana, así como ha fomentado una mayor oferta política y administrativa motivada por la alternancia.

Sin embargo, los procesos de cambio no han estado exentos de controversias. Las características de cercanía y arraigo también han significado la presencia de fuertes inercias al momento de la incorporación de nuevas alternativas. Los cambios dentro de los municipios implican –de manera necesaria—modificaciones en diversos aspectos culturales de la población.

Con el fin de tener una perspectiva más completa sobre los alcances y límites de la propuesta del Gestor Municipal en México, es necesario analizar la contraparte de los campos de acción del mismo. Es decir, de aquellos puntos en los que su posible implementación tendría resultados contraproducentes o polémicos. De esta forma, en este capítulo se describen los principales retos a que estaría sujeta la incorporación de este funcionario dentro del ámbito local mexicano. En principio se hace una breve revisión sobre la diferencia entre el concepto clásico de funcionario público y el término gestor. Lo anterior responde al interés que genera el cambio de denominación respecto al perfil y las características de los servidores locales. Posteriormente se hace un repaso de las principales

resistencias municipales, en especial las relativas al marco jurídico, la cultura política del ámbito municipal y laboral, así como a la propia disponibilidad de Gestores en México. Para finalizar se analiza el caso de Tijuana, BC, cuya importancia radica en que ha sido el municipio que ha intentado implementar esta estrategia de organización de manera previa en dos ocasiones.

#### **4.1. ¿Funcionarios públicos o gestores?**

A partir de la década de 1980 comenzaron a implementarse diversas reformas que buscaron modificar los esquemas bajo los cuales las administraciones públicas habían realizado sus actividades. Cuestionando la eficiencia de los modelos clásicos de organización gubernamental y destacando la carencia de resultados sociales tangibles, diversos autores propusieron sustituir los paradigmas clásicos del sector público. El objetivo era transformar a las “pesadas, ineficientes y burocráticas” administraciones públicas, integradas por funcionarios con bajos perfiles de inventiva y liderazgo, en organizaciones modernas que cubrieran satisfactoriamente los requerimientos de la época.

Las propuestas de cambio se basaron en la transformación paulatina –pero radical— de la administración pública tradicional por un sistema cuyo signo consistiría en la incorporación de ciertas prácticas de la iniciativa privada en el ámbito público. Bajo este supuesto sería más fácil alcanzar la eficiencia administrativa en menores intervalos y costos. Los servidores públicos trascenderían su pasividad y baja productividad. En suma, el Estado se ocuparía de los asuntos donde su presencia fuese exclusivamente necesaria, por ejemplo, la seguridad pública, la impartición de justicia y la defensa de la soberanía nacional.

Estos postulados, agrupados en lo que se ha denominado como la Nueva Gerencia Pública (o *new public management*), tuvieron una fuerte repercusión en los gobiernos de un extenso número de países, incluido México. Aunado a las transformaciones experimentadas por la incorporación de criterios privados en el desempeño gubernamental –como el enfoque a “clientes”, los esquemas de competitividad, la separación de política y administración, y la cuantificación de resultados—uno de los resultados más notorios de dicha estrategia fue la visión renovada que se tuvo de los servidores estatales.

En efecto, de acuerdo con el diagnóstico y las premisas expuestas, se propuso transformar a los funcionarios tradicionales en *gestores públicos*.<sup>1</sup> Esta modificación consistiría –básicamente– en cambiar el concepto negativo que se había arraigado sobre los trabajadores del Estado por el de funcionarios con altas calificaciones profesionales, una sólida ética personal y un fuerte compromiso social.

A pesar de que este enfoque intentó presentarse como una propuesta novedosa, debe destacarse que diversos autores ya habían abordado el tema en épocas anteriores. Entre ellos sobresalen Friedrich von Hayek, quien rechazó la participación e intervención del Estado en la economía<sup>2</sup> y Octave Gelinier, el cual defendió el *management* moderno afirmando que es un sistema que fomenta el desarrollo de la sociedad a través de una cultura de la producción y la rentabilidad.<sup>3</sup> En opinión del segundo, una de las debilidades de la administración pública ha sido su nulo interés –precisamente– en lo público, ya que su evaluación y la permanencia de sus integrantes no dependen de la gente.

Ludwig von Mises coincidió en ese diagnóstico y explicó que esto se debía a que la administración pública no contaba con un sistema de contabilización de pérdidas y ganancias similar al de la empresa privada. Así, determinó que era preferible una gestión empresarial a una burocrática. Sin embargo, fue escéptico sobre la idea de incorporar funcionarios del sector privado al público como un medio de mejora, ya que “el empresario que pasa a ocupar un cargo en la administración pública deja de ser empresario para convertirse en burócrata”.<sup>4</sup>

Más allá de estas consideraciones, es un hecho tangible que el contexto en el cual se desempeñan los funcionarios estatales de cualquier ámbito se ha modificado en los últimos años. En la actualidad existe un doble requerimiento. Por un lado, al interior del sector público a través de la aplicación eficiente de recursos y del logro de los objetivos de programas y políticas. Por el otro, al exterior mediante la obtención de una mayor

---

<sup>1</sup> El término “gestor” engloba a las diferentes denominaciones que se han dado a la palabra *manager*, tal y como se ha visto en el apartado introductorio de esta investigación.

<sup>2</sup> Ver Friedrich August von Hayek, *Democracia, Justicia y Socialismo*, México, Editorial Diana, 1978 y *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.

<sup>3</sup> Octave Gelinier, *El Secreto de las Estructuras Competitivas...*, *op. Cit.*, pp. 88-89.

<sup>4</sup> Ludwig von Mises, *Burocracia*, *op. Cit.*, pp. 68-69.

legitimidad ante ciudadanos y grupos organizados que, generalmente, desconfían del Estado y ejercen un mayor escrutinio sobre su actuación.

Las cualidades de un funcionario estatal en la actualidad incluyen capacidades científico-tecnológicas, potencialidades para la toma de decisiones, aptitudes de liderazgo, preparación para el cambio y valores.<sup>5</sup> Las características del “administrador ideal” en nuestros días incluyen tener conciencia nacional y capacidades creativas y críticas, así como habilidades técnico-administrativas para la administración de personal, recursos y el establecimiento de sistemas de control y evaluación.<sup>6</sup> Estas características suelen encontrarse en el perfil de los Gestores Municipales, aunque sin que esto signifique que sea de manera exclusiva. En opinión de Mark H. Moore, se busca que los gestores sean funcionarios públicos calificados, profesionales y expertos, pero sin descuidar el factor político dentro de su labor en la administración pública.<sup>7</sup>

#### ***4.2. Campos de inercia del Gestor Municipal en los municipios mexicanos***

Como se ha visto en el capítulo anterior, la figura del Gestor Municipal tendría repercusiones positivas en la administración y gobernabilidad del ámbito local mexicano. Sin embargo, para una mejor comprensión de sus efectos es necesario abordar las áreas de resistencia e incertidumbre que generaría en los municipios del país.

Distintas experiencias han demostrado que la importación tajante de modelos aplicados en el extranjero no suelen tener los resultados esperados. En esto intervienen múltiples factores, pero uno de los más notables es el de la adaptación a un contexto diferente al del origen. Entre los factores que suelen determinar el éxito de una propuesta está el grado de innovación que de ella se haga, en especial si esta proviene de otro país. La sola imitación de la misma, sin considerar las particulares condiciones del ambiente en que se desea aplicar, no garantiza la obtención de los resultados esperados. De esta forma, para contar con un panorama más completo y realista sobre la estrategia, a continuación se

---

<sup>5</sup> Bernardo Kliksberg, *Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina*, México, FCE, 1983, pp. 146-148.

<sup>6</sup> Jorge Barenstein, *Los Administradores en el Sector Público Mexicano*, México, CIDE, 1981, pp. 25-27.

<sup>7</sup> Mark H. Moore, *Gestión Estratégica...*, *op. Cit.*, p. 20.

analizan los temas con más altas posibilidades de crear conflicto en el ámbito local de México.

#### ***4.2.1. Ordenamientos legales***

El primer obstáculo al que se enfrenta la incorporación del Gestor Municipal en México es el hecho de que no está considerado dentro de la legislación local vigente. La actual normatividad no contempla la participación de un funcionario que se denomine y desempeñe las atribuciones de un Gestor Municipal, tal y como opera en su versión norteamericana.

Aunque esto no representaría un problema infranqueable, sí implicaría la discusión y aprobación –en su caso– de modificaciones a los distintos marcos normativos de los estados y los municipios, tanto en los Congresos locales como en los Cabildos. Esto generaría un intercambio de opiniones que podría verse influenciado por aspectos políticos entre fracciones opuestas, sobre todo en aquéllas que auguran una disminución del poder de los alcaldes y de los miembros del ayuntamiento. La consecuencia de lo anterior sería que las adecuaciones requeridas se vieran supeditadas a criterios extra legales.

Como se ha mencionado, en los gobiernos locales de Estados Unidos existe una peculiar flexibilidad normativa que les permite adoptar el tipo y estructura de gobierno que mejor convenga a sus intereses. A través de las cartas municipales (*municipal charters*),<sup>8</sup> los Cabildos norteamericanos han podido decidir y ejercer el gobierno y la administración de sus propios asuntos, su forma de organización, el monto de sus rentas, la regulación de sus actividades, así como han limitado la intervención de los estados en determinadas áreas exclusivas. El Estatuto de Autogobierno (*Home-Rule Charter*) les ha dado poder para atender el incremento de las demandas por servicios, determinar la clase de gobierno necesario y proteger su actuación de intervenciones externas.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Existen cuatro tipos de cartas municipales en Estados Unidos: las Actas Especiales (para ciudades bajo control de las legislaturas estatales), las Actas Generales (categorizan a las ciudades por su población), las Actas Opcionales (otorgan mayor libertad de escoger la forma de gobierno que se desee) y los Estatutos de Autogobierno (grado más alto de autogobierno para manejar los asuntos locales). Jeffrey M. Elliot y Sheik R. Ali, *The State and Local Government Political Dictionary...*, op. Cit., p. 48.

<sup>9</sup> Rodney L. Mott, *Home Rule for American Cities*, Washington, American Municipal Association, 1949, pp. 11-12.

Hasta hace poco tiempo, esta atribución era inexistente en México. Sin embargo, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 31 de mayo de 2005 ha abierto la posibilidad de consolidar dichas capacidades dentro de los municipios del país. El criterio aprobado en esa fecha ha clarificado que el artículo 115 de la Constitución, principal ordenamiento jurídico en aspectos locales, otorga a los municipios facultades *cuasi-legislativas* con el fin de reglamentar y normar la mayoría de los asuntos públicos de sus comunidades.<sup>10</sup>

Esto es importante porque ayudará a eliminar las controversias sobre el papel que jugaban tanto el Cabildo como las legislaturas estatales en lo referente a la determinación del marco jurídico local. Así, cuando un ayuntamiento busque modificar su estructura de gobierno y administración, bastará con que se apruebe mediante votación mayoritaria simple al interior de los mismos, sin estar supeditado a otros agentes. Lo anterior abre la posibilidad de experimentar nuevas opciones de operación y organización como el Gestor Municipal, aunque la operatividad de la resolución está pendiente por ratificarse en la práctica.

La carencia de un marco jurídico que sustente a los Gestores va más allá si se considera que la reglamentación local —como tal— es un asunto prescindible en un considerable número de gobiernos municipales. Tradicionalmente los ayuntamientos han operado de forma empírica, es decir sin que la presencia de bandos de policía y buen gobierno o de otros reglamentos haya sido crucial.<sup>11</sup> Una de las razones de este fenómeno ha sido que la normatividad había estado bajo la responsabilidad casi exclusiva de las legislaturas estatales, lo cual generó la apatía y el deslinde de los cabildos respecto al tema.

El Gestor Municipal se enfrenta, de esta forma, al doble problema de no estar considerado en la normatividad y de que ésta, por lo regular, no es importante y no está presente en sus niveles mínimos en los ayuntamientos del país.

---

<sup>10</sup> Esto significa que, en la práctica, los municipios ya no enfrentarán restricciones en la emisión de reglamentos destinados a organizar la manera en que atenderán sus facultades exclusivas. Véase Mauricio Merino, “Nuevo deber municipal”, en *El Universal*, junio 4, 2005, p. 16.

<sup>11</sup> Se considera como un nivel básico para la regulación de la vida local la expedición de los reglamentos de administración, obras, zonificación y uso de suelo, fraccionamiento, protección civil, espectáculos y diversiones, bomberos, ecología y protección al ambiente, entre otros.

**Cuadro 4.1. Municipios que cuentan con Reglamento Interior del Ayuntamiento, según exista y esté actualizado**

Número de municipios	2, 427			
	SÍ		NO	
Existe	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
	1, 435	59.13%	992	40.87%
Total	1, 435			
	SÍ		NO	
Actualizado	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
	1, 105	77%	330	23%

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

El Cuadro 4.1 muestra la carencia de normatividad municipal en un tema crucial: casi la mitad de los Ayuntamientos mexicanos no cuenta con un Reglamento Interior que defina de manera clara las atribuciones y las funciones de las distintas áreas de la administración pública local.<sup>12</sup> En una tercera parte de los municipios donde existe esta disposición no se habían actualizado sus contenidos. Esto confirma las consideraciones realizadas por José Mejía en el sentido de que, en una porción considerable de casos, las tareas de las administraciones locales se llevan a cabo de manera contingente o empírica, a pesar de la presencia de una normatividad y estructura organizacional formal.

Lo anterior se refuerza con los datos del Cuadro 4.2, donde se aprecia una menor cantidad de municipios que cuentan con Reglamentos de Administración dentro de su marco jurídico.

---

<sup>12</sup> El término “Reglamento Interior del Ayuntamiento” implica una normativa general que regula la organización y el funcionamiento de un Ayuntamiento, fruto de la potestad de auto organización que tienen los entes locales. Francisco Herrera, *Diccionario de Municipalismo*, op. Cit., p. 283.

**Cuadro 4.2. Municipios que cuentan con un Reglamento de Administración, según exista y esté actualizado**

Número de municipios	2, 427			
	SÍ		NO	
Existe	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
	858	35.35%	1, 569	64.65%
Total	858			
	SÍ		NO	
Actualizado	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
	668	77.86%	190	22.14%

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INEGI-INDESOL.

De acuerdo a las características del gobierno municipal mexicano, la existencia del Gestor dentro de las leyes orgánicas y los reglamentos municipales deberá considerar aspectos específicos. En primer término, es necesario clarificar dentro del título referente a la organización municipal que la administración local se integra tanto por la Secretaría del Ayuntamiento, el Contralor Municipal, los directores (o secretarios) de Área, los subdirectores, los órganos desconcentrados, las unidades, las coordinaciones, los departamentos y otras áreas, como por la oficina del Gestor Municipal.

En el capítulo dedicado al Presidente Municipal se debe señalar que, para el cumplimiento de sus funciones como órgano ejecutivo del Ayuntamiento y para el despacho de los asuntos administrativos, éste podrá ejercer la atribución de proponer al Cabildo las ternas para el nombramiento del Gestor Municipal. Esto se sumaría a la serie de funcionarios que son susceptibles de ser propuestos por el alcalde para su designación, por ejemplo, el Secretario del Ayuntamiento y el Contralor Municipal. Asimismo, se debe establecer que el presidente municipal puede delegar la facultad de celebrar y firmar contratos, convenios y toda clase de actos en el Gestor (aunado al Secretario del Ayuntamiento, el Contralor y los directores de área).

En lo referente a la administración pública central, la legislación debe contemplar una sección que aborde tanto a los directores de área como al emergente Gestor Municipal. De acuerdo con la oficina de ICMA en México, el artículo correspondiente especificaría que el Gestor es “el encargado de planear, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las

funciones, planes, programas y proyectos de la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada”.<sup>13</sup> Dentro del mismo capítulo y sección es necesario enlistar los asuntos a cargo del Gestor, las áreas o dependencias que coordinará<sup>14</sup> y las unidades a su cargo.<sup>15</sup> Por último, el prototipo de normatividad debe considerar los requisitos para ocupar el puesto (académicos, de experiencia y legales), la forma de selección (concurso abierto, propuesta de ternas) y, sobre todo, las causas de remoción del cargo (por votación mayoritaria del Ayuntamiento o por incumplimiento de metas programadas).

Aunque no se trata de un listado exhaustivo debido a las diferencias jurídicas entre las entidades federativas, estas recomendaciones han considerado los títulos, capítulos y artículos indispensables para el funcionamiento del modelo. En el supuesto de su aplicación podrían variar de ubicación, nombre o contenido.

#### ***4.2.2. La cultura política municipal***

El término cultura política municipal se inscribe dentro del concepto amplio de la cultura política, es decir del conjunto de motivaciones, medios y modos de actuar en la vida política compartidos por amplios grupos sociales.<sup>16</sup> En el caso del ámbito local se refiere a la concepción que los habitantes de los municipios poseen acerca de la política, del sistema político y de sí mismos como actores políticos. El conjunto de experiencias, sentimientos, símbolos, actitudes, creencias, conocimientos, destrezas, juicios, valoraciones, hábitos y normas que viven dentro de sus jurisdicciones son los que moldean, en última instancia, la cultura política en los gobiernos locales.

---

<sup>13</sup> *Articulado para dar Origen a la Figura del Administrador Municipal*, México, ICMA-México, 2004, p. 3.

<sup>14</sup> Por ejemplo, Administración y Finanzas, Desarrollo Urbano, Recursos Humanos, Desarrollo Económico, Obras Públicas, delegaciones municipales, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y las demás que especifique la legalidad.

<sup>15</sup> El Sistema de Información Municipal, Análisis y Planeación, Evaluación y Seguimiento, entre otras.

<sup>16</sup> *Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática*, México, Poder Ejecutivo Federal, 2001, p. 25. Véase también el estudio clásico de Gabriel Almond y Sydney Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la Participación Política Democrática en Cinco Naciones*, Madrid, Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada, 1970.

Este aspecto es crucial para la incorporación y operación del Gestor Municipal porque, al representar un actor inusual, sin referencias anteriores, ajeno a la cotidianidad, novedoso y emergente, su posible incorporación puede enfrentar fuertes resistencias dentro de las arraigadas costumbres y percepciones de las comunidades mexicanas.

En un contexto general, el problema tiene origen en el hecho de que los integrantes de los gobiernos y las administraciones públicas no gozan de niveles de aprobación satisfactorios por parte de la población. Tal y como lo han demostrado diversas encuestas y estudios de opinión, la política y los políticos están evaluados en los últimos lugares dentro de la confianza y las preferencias sociales. La *Segunda Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP), realizada en 2003 por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, arrojó que 87.8 por ciento de los encuestados declaró tener poco o ningún interés por la política.<sup>17</sup> Por otro lado, como se observa en el Cuadro 4.3, en términos de confianza ciudadana en las instituciones públicas y gubernamentales, las mediciones más recientes muestran que la administración pública ha estado calificada en los últimos lugares.

**Cuadro 4.3. Confianza en instituciones políticas y gubernamentales mexicanas 1980-2000 (porcentaje de encuestados que respondieron “mucho” y “algo”)**

<b>Organización</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>
Fuerzas Armadas	50	47	60	51
Sistema legal	52	53	41	n.d.
Sindicatos	44	38	37	26
Policía	31	32	33	29
Gobierno nacional	n.d.	30	42	36
Congreso	28	35	43	20
<b>Administración pública</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>41</b>	<b>20</b>

Fuente. *Encuesta Mundial de Valores 1980, 1990, 1993 y 2000*.

<sup>17</sup> *Conociendo a los Ciudadanos Mexicanos. Principales Resultados de la Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, SEGOB / Fundación Este País, 2003, p. 5.

Dentro del terreno específico de los municipios, a pesar de representar el ámbito de gobierno más cercano a la población y, por ende, el más susceptible de generar vínculos sólidos entre las autoridades y la ciudadanía, las percepciones sociales muestran un notorio grado de desconfianza. Hay una idea extendida sobre el escaso interés que genera la gente y sus requerimientos en las prioridades de sus gobernantes, con excepción de los periodos electorales. La *Encuesta de la Cultura de la Constitución*, elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional, mostró que 56.8 por ciento de los entrevistados consideraron que los alcaldes hacen *poco caso* a los ciudadanos, 29.1 que *no les hacen caso* y sólo 12.3 por ciento cree que *toman mucho en cuenta* a la ciudadanía.<sup>18</sup> La confianza en las autoridades municipales era, hasta el año 2003, sólo superior a la mostrada hacia los diputados federales y la policía (ver Cuadro 4.4).

**Cuadro 4.4. En una escala de 0 a 10, donde 0 es no confío nada y 10 es confío mucho, ¿qué tanta confianza tiene usted en...?**

Ministros religiosos	7.42
Maestros	7.40
Comisión Nacional de Derechos Humanos	7.27
Organizaciones sociales de ayuda	7.12
Medios de comunicación	6.92
Instituto Federal Electoral	6.66
Presidente de la República	5.98
Gobiernos estatales	5.98
Gobierno Federal	5.92
<b>Autoridades municipales</b>	<b>5.84</b>
Diputados federales	5.14
Policía	5.11

Fuente: *La Naturaleza del Compromiso Cívico*, IFE, 2003.

De esta forma, el problema que afrontan los Gestores Municipales es la inercia de la población a aceptar a un nuevo tipo de funcionario local que, aunado al hecho de que no se conoce su ni su operación ni sus resultados, también constituye un actor político y

<sup>18</sup> Julia Flores, Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México. Una Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores*, México, UNAM / TEPJF / COFEMER, 2004, p. 70.

administrativo que se sumará a la desprestigiada burocracia local. La actual composición de las estructuras municipales no cuenta con la aprobación de aquellos a los que sirve, por lo que puede inferirse que su incorporación no será aceptada sin causar controversia en el corto plazo.

Otro aspecto a considerar dentro de la cultura política local radica en el fuerte arraigo que expresan los pobladores hacia sus respectivos municipios. Esto es trascendente porque, como se ha visto en el perfil y los rasgos de los Gestores Municipales en Estados Unidos, la mayor parte de estos funcionarios no han sido oriundos o habitantes constantes de las comunidades a las que prestan sus servicios. La dinámica de la estrategia obliga a que los funcionarios designados para ocupar el puesto sean valorados no por su pertenencia geográfica al municipio —lo cual tampoco es un impedimento— sino por la eficiencia en su desempeño y su experiencia en el puesto.

En México el caso ha sido el opuesto. Los servidores públicos municipales se han reclutado —generalmente— por factores distintos a los del mérito. Entre los determinantes para la contratación de personal se encuentran la pertenencia a un grupo o camarilla política, en especial a la planilla ganadora de los comicios, el prestigio social y el poder económico que se mantenga dentro del municipio, así como la pertenencia activa a la comunidad, es decir al hecho de haber nacido y vivido en la misma.

A pesar de que no es común encontrar este tema dentro de la bibliografía especializada, los medios de comunicación municipales ayudan a clarificar lo anterior. Al respecto, diversos reportes han dado cuenta de la hostilidad mostrada hacia personajes *foráneos* que ocupan puestos importantes dentro de las administraciones locales.<sup>19</sup> Aunque esto no es una constante sistemática, sí debe destacarse como un indicador de la elevada valoración que se muestra en los municipios mexicanos por contar con autoridades que *sepan* las costumbres del área (los sitios emblemáticos, los personajes más importantes, las fiestas cívicas y patronales, entre otros), así como que *conozcan* los problemas de la

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, la administración 2002-2005 del municipio de Huauchinango, Pue., encabezada por Carlos Miguel Ignacio López (PAN), vecino de esa comunidad, pero oriundo del estado de Oaxaca, fue especialmente cuestionada durante los periodos vacacionales porque en esas fechas —se afirmaba— el alcalde abandonaba sus funciones con el fin de trasladarse a su lugar de origen. Datos recopilados del noticiario radiofónico *Radio Expresión* y del diario local *Cambio de la Sierra*.

localidad (el tipo de uso de suelo, los conflictos limítrofes con otros municipios, los liderazgos informales, entre otros).

El Gestor Municipal no es un funcionario ajeno a su circunscripción. Sin embargo, es común que, al momento de ser designado, no posea toda la información considerada relevante para iniciar su trabajo. Esto se explica por el hecho de que al interior de ICMA existe un catálogo nacional de personas que son candidatas a convertirse en Gestores Municipales, pero no hay un equivalente pormenorizado por municipios. Es decir, no todas las comunidades poseen –al menos—un funcionario que cubra los requisitos para ser susceptible de asumir ese puesto. En el modelo Alcalde-Ayuntamiento prácticamente todos los vecinos de cualquier municipio pueden participar en los comicios para ocupar un cargo público. En contraste, en el Plan Cabildo-Gestor sólo determinados personajes con perfiles específicos pueden ser designados como Gestores Municipales. Esto ha dado como consecuencia que algunas ciudades, por lo regular aquéllas que concentran las universidades de prestigio, cuenten con suficientes candidatos susceptibles de convertirse en Gestores.

El punto a destacar radica en que, debido a la antigua tradición que esta estrategia tiene en Estados Unidos, la falta de pertenencia de un funcionario clave a la comunidad ha trascendido el nivel de conflicto para ubicarse como algo comúnmente aceptado. La cultura política local de ambos países no difiere demasiado en el aspecto de la exigencia del arraigo. El punto de divergencia está en la aceptación de este fenómeno con base en la experimentación previa del mismo.

Finalmente, la escasa participación de la ciudadanía en los asuntos públicos como una práctica enraizada de la cultura política local es otro factor a considerar. Dentro de la operación del modelo en Estados Unidos se ha visto que la aceptación de los Gestores se debe –en gran parte— a que genera puentes de unión efectivos entre los gobernantes y los gobernados. La planeación local, la definición de la agenda pública, la operación y evaluación de las políticas municipales, entre otros tópicos, pasan por el escrutinio de una sociedad interesada en el desempeño de sus autoridades locales. En este contexto, el Gestor Municipal se convierte en un actor vital porque es visto por ambos como un enlace confiable. Por un lado, acerca y vuelve tangible la acción del gobierno a la población y, por

el otro, es el canal por el cual los ayuntamientos están en contacto permanente con la ciudadanía.

En el caso mexicano existen claroscuros en el tema. La gente está consciente de que *le toca participar* en la resolución de los problemas comunes: 71 por ciento de los entrevistados en la Segunda ENCUP respondieron que “sí les corresponde hacer algo” respecto a los problemas que trata de resolver el gobierno.<sup>20</sup> En contraste, dos de cada cinco mexicanos no identifican ningún problema que les interesaría solucionar en su comunidad y más de la mitad (57 por ciento) creen que las personas no influyen demasiado en las decisiones del gobierno. El resultado es una participación inhibida debido a la inexistencia de corresponsabilidad e interés.<sup>21</sup>

La desconfianza por participar no sólo tiene origen en las actitudes de los gobernantes. En el mismo estudio se mostró que otro de los factores que explican este fenómeno es el déficit de capital social. Más de 50 por ciento de los entrevistados afirmó que es “difícil” o “muy difícil” organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común. En consecuencia, son bajos los índices de intervención en juntas de vecinos (28 por ciento), asambleas de comunidad (23 por ciento) o juntas de colonos (17 por ciento).<sup>22</sup>

El resultado puede ser predecible. El esquema del Gestor requiere —necesariamente— de la participación activa de la gente para alcanzar los objetivos que se propone. Ante un bajo nivel de interés ciudadano en los municipios mexicanos, este funcionario puede ser considerado como un burócrata más dentro del organigrama municipal sin que pueda evaluarse a profundidad su utilidad.

#### ***4.2.3. Estructura y prácticas laborales en los ayuntamientos***

Este apartado es el más delicado respecto a la posible incorporación de los Gestores Municipales en México. Su importancia radica en que implica abordar ciertos aspectos que han permanecido enquistados e inamovibles durante muchos años en la dinámica de los ayuntamientos. El papel que poseen los miembros de los cabildos en función de sus responsabilidades, las tradicionales formas de ingreso al funcionariado municipal, los

---

<sup>20</sup> *Conociendo a los Ciudadanos Mexicanos...*, op. Cit., p. 22.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 27-28.

métodos de elección de las autoridades locales, entre otros, se verían trastocados –o al menos cuestionados—al momento de incorporar esta estrategia de organización.

En primer término, los roles, atribuciones y actividades de los integrantes de los ayuntamientos serían reformulados. En la actualidad el sistema municipal mexicano fomenta la concentración de las tareas políticas y administrativas en los alcaldes, los síndicos y los regidores. Estas autoridades no sólo desempeñan las funciones propias de la dirección política, obtenidas a través de las urnas, sino también encabezan la dirección administrativa, la cual implica conocimientos y habilidades específicas para conducir a la burocracia local. Este hecho ha ocasionado que los miembros de los ayuntamientos –en especial los presidentes municipales—sean apreciados como funcionarios “hacelotodo” u omnipotentes frente a la ciudadanía.

La incorporación de Gestores Municipales implicaría una transformación de esta dinámica al generar que cada actividad se aborde de forma específica para su complementación. Estos funcionarios conducirían los asuntos administrativos, mientras que al Cabildo corresponderían los temas políticos. Lo anterior daría como resultado –al menos en teoría—una combinación de profesionalismo de gestión y poder político más propensa para ejercer el liderazgo ejecutivo en el gobierno local.<sup>23</sup> Las autoridades electas guiarían, potenciarían e influirían a los actores locales más que dirigirlos verticalmente en los procesos gubernamentales.<sup>24</sup>

Sin embargo, este asunto conduce a las dos principales críticas que tradicionalmente se han hecho al sistema: a) el Gestor Municipal resta poder al alcalde y a los demás miembros del Ayuntamiento y b) el Gestor Municipal concentra más poder que una autoridad electa.

Los ejecutivos locales han reproducido el presidencialismo que se ha generado en el ámbito federal. De manera sistemática han sido el centro de la actividad política y administrativa en los municipios, así como el principal referente de la mayor parte de las

---

<sup>23</sup> Joanna Howard y David Sweeting, “Addressing the legitimacy of the council-manager executive in local government”, ponencia presentada en City Futures Conference, Chicago, EUA, julio 8-10, 2004, p. 5.

<sup>24</sup> James H. Svara, “Redefining leadership in local government: the facilitative model”, en James H. Svara, et al, *Facilitative Leadership in Local Government. Lessons from Successful Mayor and Chairpersons*, San Francisco, Jossey Bass, 1994, p. 6.

actividades comunitarias. Tradicionalmente han sido electos a través de la fórmula de planilla en la que encabezan a un grupo que aspira a dirigir el ayuntamiento. Una vez en funciones dirigen las relaciones hacia el interior y el exterior del gobierno, son los representantes del Cabildo ante la comunidad y, en general, personalizan el eje que orienta la mayoría de las decisiones y las acciones del gobierno local. Los regidores y los síndicos también forman parte de esta dinámica, aunque en diversos grados de acuerdo a la personalidad e intereses del alcalde en turno. Este hecho se ha reforzado también por la necesidad de la población por contar con un liderazgo fuerte, así como por la complejidad de los asuntos locales que requieren un sentido de dirección identificable.

Dentro del modelo en el que opera el Gestor Municipal el alcalde es importante, pero no crucial para la operación de la organización.<sup>25</sup> En primer lugar, desagrega el poder político y administrativo con el fin de ser atendido de la mejor forma por especialistas en ambos temas. En segundo, modifica la idea misma de la organización al pasar de un sistema semi-presidencial, conducido por la figura del alcalde fuerte, hacia uno semi-parlamentario, en el que se enfatiza al Cabildo como el órgano de decisión política.

Lo anterior reduciría de manera considerable el papel y el poder de los alcaldes, lo que generaría el rechazo de los mismos hacia esta opción. Sin embargo, debe destacarse que el modelo también produciría otro resultado: incrementar el liderazgo y la participación de los concejales. En efecto, introducir la figura del Gestor puede disminuir el poder del alcalde tal y como se conoce hasta ahora, pero al mismo tiempo puede aumentar el protagonismo de los síndicos y los regidores al consolidarse el Cabildo como el órgano decisor fundamental. Esto puede ser valorado por los miembros de los partidos opositores en los municipios, los cuales sólo suelen obtener cargos en los ayuntamientos a través del sistema de representación proporcional.

Con el fin de que el sistema funcione de manera correcta se necesita una reformulación del papel del alcalde al interior y al exterior de los ayuntamientos. Su nuevo rol consistiría –básicamente—en ejercer un liderazgo político en función de la coordinación, es decir concentrarse en actividades políticas entre el Cabildo, el Gestor y su

---

<sup>25</sup> James H. Svara, *Understanding the Mayor's Office in Council-Manager Cities*, en [www2.icma.org/upload/library/IQ/114571.rft](http://www2.icma.org/upload/library/IQ/114571.rft)

equipo, y el público. El presidente municipal tendría bajo su responsabilidad la presentación de iniciativas de políticas, facilitaría el intercambio de información entre las partes involucradas y, en términos generales, se convertiría en el *primero entre iguales*, aceptando restricciones en su libertad y ejerciendo un liderazgo visible, pero sin el peso que posee en la actualidad.<sup>26</sup> El cuadro 4.5 muestra una síntesis de las tareas y actividades que corresponden a un alcalde dentro del Plan Cabildo-Gestor.

**Cuadro 4.5. Roles y dimensiones del liderazgo de los alcaldes en ciudades que usan al Gestor Municipal**

<b>I. Ceremonial</b>
A. Encabezar tareas ceremoniales del Ayuntamiento
B. Ejercer funciones de vocero del Cabildo
C. Presidir las reuniones del Ayuntamiento
<b>II. Comunicacional</b>
D. Ser educador, realizar tareas de información con el Cabildo, el Gestor y el público
E. Fungir de enlace con el Gestor, promover el intercambio informal entre el Cabildo, el Gestor y su equipo
F. Liderar al equipo, construir consensos
<b>III. Organizacional</b>
G. Definir los objetivos del Gestor y el Cabildo, identificar los principales problemas del municipio
H. Ser un organizador, establecer relaciones, guiar al Cabildo en el reconocimiento de sus roles y responsabilidades, definir y ajustar las relaciones con el Gestor
I. Apoyar y defender políticas y programas
<b>IV. Promocional</b>
J. Ser promotor y defensor de la ciudad, buscar inversión, manejar las relaciones con el exterior, asegurar acuerdos respecto a proyectos

Fuente: James H. Svara, *Understanding the Mayor's Office in Council-Manager Cities*.

Respecto al segundo argumento, referente al excesivo poder que adquiere el Gestor Municipal frente a este replanteamiento de roles, debe reconocerse que este funcionario sí adquiere un considerable control sobre la burocracia local, los recursos municipales y determinados aspectos en el proceso de políticas. Como se ha visto en el segundo capítulo, la dinámica de su operación lo lleva a ser el filtro que determina las nuevas contrataciones

<sup>26</sup> James H. Svara, "The embattled mayors and local executives", en Ronald E. Weber y Paul Brace, *American State and Local Politics...*, op. Cit., pp. 157-158.

de personal basadas en el criterio del mérito, supervisa la adquisición y utilización de recursos (incluidos los financieros), y es un actor central en la definición e implementación de la agenda pública.

En contraste, las observaciones de la mayor parte de los teóricos del sistema señalan que, en última instancia, el origen del Gestor, es decir su designación por parte del Cabildo, lo hace depender en todos los casos de éste último. Al ser un funcionario nombrado por el cuerpo colegiado no cuenta con la autoridad ni el rango que poseen aquellos que alcanzan los cargos públicos a través de procesos electorales. En consecuencia, “el Cabildo siempre gana todas las batallas al Gestor Municipal”.<sup>27</sup> Lo anterior desea enfatizar que, aún cuando el Gestor absorba determinadas funciones que pongan en duda su disciplina frente al Cabildo, este último determina en cualquier caso su continuidad o su dimisión mediante decisiones consensuadas. De esta forma, las autoridades elegidas por la población retienen el papel protagónico dentro de los ayuntamientos.

Por otra parte, un aspecto que también se modificaría en los gobiernos locales mexicanos es el referente a los métodos de selección y contratación de personal. Las administraciones públicas mexicanas de cualquier ámbito han aplicado el sistema de libre designación<sup>28</sup> como el medio más común para formar parte de las burocracias. El país no posee una tradición de ingreso basado en el mérito, lo cual se ejemplifica en la reciente aplicación del servicio civil de carrera profesional.<sup>29</sup> A pesar de que un sinnúmero de entidades públicas llevan a cabo exámenes y procesos de selección de los candidatos, los servidores públicos no poseen las ventajas y los privilegios que otorgaría dicho sistema en su desempeño cotidiano. Asimismo, la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* publicada

---

<sup>27</sup> James H. Svara, *Oficial Leadership in the City. Patterns of Conflict and Cooperation*, New York, Oxford University Press, 1990, p. 52.

<sup>28</sup> También conocido como *spoil system* o sistema de botín, consistente en otorgar los puestos públicos como una especie de recompensa por diversos motivos políticos, por ejemplo, la pertenencia a un grupo o debido a los compromisos asumidos durante las campañas electorales.

<sup>29</sup> El servicio civil de carrera consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo particular. Sus tres cualidades principales son la competencia, la neutralidad y la igualdad de oportunidad. Mauricio Merino, “Servicio civil”, en *Diccionario de Política y Administración Pública*, Tomo III, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1981, pp. 482-483. Rafael Martínez Puón, *La Profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y Perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 62.

en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, tiene como ámbito de aplicación a las dependencias federales, por lo que aún no es obligatoria en sus contrapartes municipales.

En el ámbito local los alcaldes –y en ocasiones los demás miembros del Cabildo— determinan los ocupantes de los cargos más importantes de acuerdo a criterios como la pertenencia a un grupo político, a compromisos establecidos durante las campañas electorales o las simpatías personales. Una vez nombrados, estos funcionarios designan –a su vez— a personal de su confianza para integrar las plazas operativas de los municipios. Así, tanto la alta, la media y la baja burocracia municipal se ha regido por esta práctica. Aunque esta situación ha venido modificándose en los últimos años con la aplicación de sistemas de ingreso más rigurosos y mediante la vigilancia de organismos ciudadanos, aún sigue siendo la constante en las administraciones locales.

La incorporación del Gestor representaría un giro en este tema ya que, como se ha observado, su dinámica implica la valoración de capacidades, experiencia y formación profesional con el fin de ocupar los puestos administrativos. Esta situación puede generar resistencias tanto de los sindicatos de trabajadores municipales como de diversos grupos de presión internos que verían afectados sus privilegios laborales. Aunque no se especifica como una operación obligatoria de los Gestores al momento de asumir el cargo, se prevé que evalúe a los integrantes de la administración local para determinar quiénes cumplen los requisitos para permanecer en funciones. Las plazas vacantes se ocuparían por medio de este nuevo sistema de contratación, el cual puede generar inconformidad entre el funcionariado municipal.

Esta modificación conllevaría importantes beneficios en términos de profesionalización. Sin embargo, no debe ignorarse que representaría un híbrido o mezcla entre el sistema de mérito (cuyo ingreso se realiza por oposición) y los sistemas de carrera (donde el ingreso se basa en el potencial y las capacidades del individuo).<sup>30</sup> En efecto, a través del Gestor Municipal es probable que se refuercen los controles que impidan el

---

<sup>30</sup> Louis R. Wise, “Human resource management”, en Randall Baker (Ed.), *Comparative Public Management. Putting US Public Policy Implementation in Context*, Westport, Praeger, 1996, pp. 207-218.

ingreso de personas sin las calificaciones requeridas para ocupar un cargo público, pero no sería –en estricto sentido—un sistema de carrera profesional.

Lo anterior se debe a que los nuevos integrantes estarían supeditados a la actuación del Gestor y no al propio en su totalidad. Si éste fuese despedido por el Ayuntamiento, quien ingrese reiniciaría la dinámica de evaluación-ratificación-contratación, por lo que no se cumpliría una de las bases del servicio civil: la garantía de permanencia de acuerdo al desempeño. Asimismo, no se consideraría un sistema profesional de carrera porque está sujeto –en última instancia—a la designación y ratificación de las autoridades electas, las cuales pueden usar criterios que van de la estricta evaluación laboral hasta la influencia de factores como la empatía con los concejales.

Dentro de la historia del Plan Cabildo-Gestor norteamericano han existido casos en los que un Gestor puede permanecer en el puesto por tiempo indefinido más allá de los sucesivos cambios políticos en el ayuntamiento.<sup>31</sup> En contraste, también se han presentado situaciones en los que los Gestores son despedidos súbitamente al haber entrado en conflicto con el alcalde o con algún miembro del Ayuntamiento con suficiente poder para operar en su contra. En suma, la incorporación del Gestor también deberá enfrentar la oposición de los grupos sindicalizados o de aquellos que, sin estar constituidos formalmente como tales, mantienen intereses e influencia en lo referente al manejo de los recursos humanos de los gobiernos locales.

Por último, otro aspecto crucial es el referente al diseño institucional vigente para la elección de las autoridades locales. Este hecho es importante debido a las notables diferencias entre el contexto de los municipios norteamericanos y sus contrapartes mexicanas. El Gestor Municipal ha funcionado bajo un esquema en el que las elecciones son mayoritariamente no partidistas, donde el alcalde puede ser electo de manera diferenciada a los concejales, donde estos pueden ser elegidos a través de comicios

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, Alex Briseño, méxico-norteamericano, desempeñó el cargo de Gestor Municipal de San Antonio, Texas, durante 11 años. Trabajó para cuatro diferentes alcaldes y con 39 miembros del Cabildo de esa ciudad. El promedio de permanencia de los Gestores se ha ido alargando con los años. En la década de 1960 fue de 3.5 años, en los setenta de 4.4, en los ochenta de 5.4 y en el año 2000 fue de 6.9 años. Douglas J. Watson y Wendy Lassett, “Long serving city managers: why do they stay?”, en *Public Administration Review*, núm. 63, enero-febrero de 2003, pp. 71-78.

divididos en secciones o barrios y en donde existe la posibilidad de reelección al término de los dos años de gestión de las autoridades locales.

En el caso mexicano, los partidos políticos poseen una relevancia fundamental en las elecciones locales.<sup>32</sup> Esto tiene un fuerte impacto en la posibilidad de incorporación del Gestor porque, a diferencia de Estados Unidos, la rotación de las autoridades locales a través de los comicios sí tendría un efecto directo sobre la continuidad del Gestor. En México suelen acceder al poder municipal personas con aspiraciones políticas y no sólo ciudadanos que enarbolan una diversidad de intereses. Alcanzar una alcaldía mexicana representa el primer escalón de una serie de puestos públicos a los que se puede acceder a través de la actividad partidista. En contraste, en Norteamérica suele predominar la idea de políticos independientes y pragmáticos que participan en las elecciones con motivaciones diferentes, por ejemplo, auxiliar a la comunidad o defender intereses específicos (sin que esto se convierta en la constante).

La mayor parte de los funcionarios locales electos en Estados Unidos dedican sólo medio tiempo a dicha actividad, lo cual convierte a los Gestores en elementos indispensables para la marcha administrativa de los municipios. En México los funcionarios municipales dedican –por lo regular– tiempo completo a su labor debido a que obtener un puesto público garantiza un empleo y una fuente de ingresos. Aunque esto no quiere decir que la política local norteamericana sea mayoritariamente altruista, sí marca un precedente sobre la dinámica que rige a ambas realidades.

Por otra parte, el sistema semi-parlamentario que se forma al incluir al Gestor en el organigrama municipal requiere que cada miembro del Cabildo goce de cierta autonomía al momento de tomar decisiones. Dentro del esquema mexicano vigente esto aún no se encuentra consolidado por el método de elección basado en planilla unidistrital con el que se integran los ayuntamientos. La mayoría de los concejales están subordinados o dependen políticamente del alcalde al haber sido electos de manera grupal. Los regidores que evaden este hecho son minoría, ya que sólo unos cuantos se integran mediante la representación proporcional y, por lo regular, su responsabilidad es discreta al ocupar las carteras menos

---

<sup>32</sup> Una de las diferencias radica en que, durante los periodos electorales locales en Estados Unidos, se observan los nombres y los rostros de los contendientes y no los logos de los partidos políticos en la publicidad callejera.

relevantes. Los concejales que desafían el liderazgo del alcalde en la toma de decisiones son marginados al interior del Cabildo. A diferencia de los municipios mexicanos, los miembros de los ayuntamientos norteamericanos se eligen por distritos o barrios, lo que genera vínculos más estrechos con los electores, así como mayor independencia respecto del alcalde al contar también con legitimidad electoral.

### ***4.3. Perfil de los Gestores Municipales mexicanos***

La incorporación de Gestores Municipales en México afronta otro reto: contar con funcionarios que cubran el perfil del Gestor. Como se ha visto, la forma en que está estructurado el sistema obliga a tener especial cuidado en el reclutamiento de las personas que ocuparán el puesto. A diferencia del modelo tradicional, en el que los aspirantes pueden desempeñar distintas funciones sin importar su formación o su experiencia, dentro del Plan Cabildo-Gestor deben cubrirse determinados requisitos para ser considerado como candidato calificado. La carencia de referencias anteriores sobre el tema conduce a la pregunta, ¿dónde se reclutarían y quiénes serían los primeros Gestores mexicanos?

#### ***4.3.1. Formación académica***

De acuerdo al caso norteamericano, la formación educacional de los Gestores ha variado a lo largo del tiempo. En principio sólo unos cuantos contaban con grados universitarios y, por lo general, se trataba de ingenieros civiles. Esto se debió al hecho de que, a principios del siglo XX, los gobiernos locales de Estados Unidos consideraban urgente la construcción y mantenimiento de la infraestructura física comunitaria, es decir puentes, caminos, sistemas de agua, entre otros.

Una vez que se fueron definiendo las funciones y alcances de su labor, los Gestores se caracterizaron por ser administradores, coordinadores o asistentes, aunque en la práctica mantuvieron un carácter multidisciplinario. Para ser considerado un Gestor o aspirante al cargo en la actualidad se deben reunir una serie de calificaciones académicas más estrictas. El nivel mínimo para los interesados es un grado de educación superior, generalmente en ciencias políticas, administración pública, administración y contaduría. En fechas recientes se ha vuelto más común que los ayuntamientos soliciten posgrados en administración

pública o negocios.<sup>33</sup> De acuerdo con Richard J. Stillman, “la capacitación ideal para un Gestor Municipal en la actualidad parece consistir en un grado universitario en ciencias sociales, posgrado en administración pública y entrenamiento en la práctica como asistentes en la gestión municipal”.<sup>34</sup>

En el caso mexicano se pueden notar dos aspectos al respecto. En primer término, sí existe una potencial oferta de graduados en las áreas señaladas, pero no contarían con la experiencia suficiente en gestiones municipales y, en caso de expandirse el éxito de la propuesta, serían insuficientes para cubrir la demanda de personal.

#### **Cuadro 4.6. Concentración nacional de la población escolar de licenciatura por áreas**

	Egresados 2001			Titulados 2001		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
<b>Administración</b>	10, 681	14, 332	25, 013	6, 093	8, 960	15, 053
<b>C. Políticas y Admón. Pública</b>	463	344	807	409	343	752
<b>Ciencias Sociales</b>	529	1, 954	2, 483	276	1, 141	1, 417

Fuente: *Anuario Estadístico 2002, Población Escolar de Licenciatura*, ANUIES.

Tomando como referencia las licenciaturas de administración, ciencias políticas y administración pública, y ciencias sociales, el Cuadro 4.6 muestra un total de 25 mil 13 egresados en 2001, de los cuales más de la mitad habían obtenido el grado correspondiente. En contraste, el número de profesionales en estas áreas con estudios de posgrado –maestría y doctorado—experimentaron una notable disminución en el mismo año, tal y como se observa en los cuadros 4.7 y 4.8.

<sup>33</sup> *Local Government Management: It's the Career for You!*, op. Cit., p. 3.

<sup>34</sup> Richard J. Stillman II, “Local public management in transition: a report on the current state of the profession”, en *The Municipal Year Book 1982*, Washington, ICMA, 1982, p. 163.

**Cuadro 4.7. Concentración nacional de la población de maestría por áreas**

	Egresados 2001			Titulados 2001		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
<b>Administración</b>	3,920	2,408	6,328	1,892	996	2,888
<b>Ciencias Políticas</b>	97	49	146	84	34	118
<b>Ciencias Sociales</b>	169	148	317	112	96	208

Fuente: *Anuario Estadístico 2002, Población Escolar de Posgrado*, ANUIES.

**Cuadro 4.8. Concentración nacional de la población de doctorado por áreas**

	Egresados 2001			Titulados 2001		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
<b>Administración</b>	35	14	49	24	8	32
<b>Ciencias Políticas</b>	2	0	2	4	2	6
<b>Ciencias Sociales</b>	39	25	64	24	20	44

Fuente: *Anuario Estadístico 2002, Población Escolar de Posgrado*, ANUIES.

En segundo, realizando un paralelismo con los orígenes del sistema en Estados Unidos, en la actualidad la mayor parte de los ayuntamientos mexicanos identifican como una de sus prioridades la construcción y mantenimiento de infraestructura básica comunitaria. De esta manera, a pesar de que pueda estar disponible una importante cantidad de potenciales funcionarios con estudios en ciencias sociales, las ingenierías –en cualquiera de sus ramas—podrían considerarse como uno de los campos académicos privilegiados –en primera instancia—para los Gestores mexicanos.

Aunado a estas características académicas, el principal rasgo que deben tener los probables Gestores mexicanos es el de la imparcialidad, es decir la ausencia de pertenencia activa a ningún partido político. Este factor es crucial debido a que, al inicio de su operación, deben obtener la legitimidad suficiente ante el Cabildo y la población por medio de su autoridad moral y sus resultados de gestión. Esto conduce a considerar a los posibles candidatos provenientes tanto de la iniciativa privada, como de las instituciones de educación superior.

#### ***4.3.2. Reclutamiento y selección***

La oficina de ICMA en México, principal concentrador de Gestores en Estados Unidos, posee actualmente funciones de colaboración con diversas asociaciones municipalistas (como la Asociación Mexicana de Municipios y la Federación Nacional de Municipios), así como con entidades gubernamentales en la implementación de programas de mejora en la administración local. Esto es importante destacarlo porque, a diferencia del caso norteamericano, la representación de ICMA en el país no funge como la organización que aglutina y certifica a los Gestores Municipales.

Ante esto, el obstáculo al que se enfrentan estos funcionarios radica en no poseer una institución gremial que los represente y los promueva ante sus potenciales contratantes. La búsqueda y rastreo de personajes con las características señaladas se llevaría a cabo de manera aleatoria, recurriendo –en el mejor de los casos— a las instituciones educativas, o bien, a referencias personales o partidistas.

Finalmente, el modelo en el que opera el Gestor implica una modificación del sistema semi-presidencial a uno semi-parlamentario. Esto impacta su posible incorporación en México porque, de acuerdo a la dinámica imperante, en la selección del mismo tendría un mayor peso la decisión del alcalde frente a la del cuerpo colegiado. De esta forma, el Gestor tendría un vínculo y una dependencia más notoria con el presidente municipal, lo cual podría influenciar de manera negativa en el desempeño de sus actividades cotidianas y, sobre todo, en los motivos que orillarían a su dimisión.

#### ***4.4. Experiencia en el caso mexicano: Tijuana***

Tijuana ha sido el municipio mexicano que más se ha acercado al modelo del Gestor Municipal.<sup>35</sup> En los últimos 15 años se han presentado dos experiencias sobre el tema. La primera durante la administración 1992-1995 bajo la denominación de “Coordinador de

---

<sup>35</sup> El municipio de Tijuana poseía en 2003 una población total de un millón 448 mil 398 habitantes. Su crecimiento poblacional fue de 4.9 por ciento anual y el crecimiento urbano fue de 2.25 hectáreas por día. Aporta aproximadamente 60 por ciento del PIB estatal y mantiene una tasa de desempleo de 2.2 por ciento, debajo de la media nacional. Se considera como uno de los nuevos polos culturales del país y es la frontera más transitada del mundo con 50 mil cruces vehiculares al año, 25 mil de peatones y entre mil 500 y 2 mil camiones de carga diarios. El presupuesto de egresos que maneja el Ayuntamiento ascendió a mil 848 millones de pesos anuales (datos de la alcaldía de Tijuana, BC.).

Direcciones” y la segunda durante el trienio 2001-2004 con el título de “Administrador Municipal”.

A principios de 1992 el recién electo alcalde Héctor Osuna Jaime acordó con los regidores crear el puesto de Coordinador de Direcciones. La idea era “separar la función política y la toma de decisiones del Ayuntamiento y el Presidente Municipal, de los asuntos de orden administrativo, referente a la planeación, ejecución y control de las instrucciones que el Presidente Municipal otorgara al resto de la estructura administrativa municipal”.<sup>36</sup> Dicho cargo respondería a la necesidad de contar con un equipo profesional, calificado y orientado a resultados frente a las necesidades sociales y los limitados recursos disponibles.

Ante la inexistencia de este puesto en la *Ley Orgánica Municipal de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California*, quedó incluido como parte de la oficina del alcalde con atribuciones establecidas por encargo del mismo. De esta forma, el Coordinador de Direcciones era un *staff* del presidente municipal en el ejercicio de su función. Esta posición le restó importancia ante los demás actores municipales, por lo que tuvo que ser apoyado y respaldado en todo momento por el alcalde.

Tal y como ha sido reconocido por el ex Coordinador de ese ayuntamiento, Víctor Adrián López, el puesto no contó con un marco de atribuciones definido, por lo que “hubo que elaborarlo sobre la marcha”. Las principales funciones que se establecieron para este funcionario fueron “analizar, estudiar y proponer programas y proyectos, coordinar y motivar al personal, dar seguimiento y controlar el logro de metas y objetivos autorizados”.<sup>37</sup> Sin embargo, al definir estas atribuciones se tuvo especial cuidado en impedir que el Coordinador fuera un ejecutor directo o que interfiera con las funciones que ya poseían las demás direcciones.

Los asuntos más relevantes que el Coordinador atendió durante su gestión fueron:<sup>38</sup>

- a. Proponer y dar seguimiento a la Ley de Ingresos y pronosticar la recaudación por cada uno de los ingresos (en coordinación con el Tesorero Municipal).

---

<sup>36</sup> Víctor Adán López Camacho, “El Coordinador de Direcciones. La experiencia del XIII Ayuntamiento de Tijuana”, ponencia presentada en el Panel de Administradores de Ciudad, Monterrey, NL., mayo de 2001, p. 2.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 3-4.

- b. Proponer los proyectos estratégicos y los programas operativos anuales de cada dirección, así como dar seguimiento y apoyar en el logro de las metas autorizadas.
- c. Proponer y dar seguimiento a los presupuestos de egresos anuales por dirección (previo estudio con el Tesorero y cada director de dependencia).
- d. Proponer y justificar los cambios sugeridos al organigrama municipal.
- e. Proponer cambios en la plantilla de personal y los aumentos anuales de sueldos de todo el personal, incluyendo al sindicalizado y el de contrato (previo análisis con el Oficial Mayor y el Tesorero Municipal).
- f. Analizar y proponer acciones de mejora continua de acuerdo con los resultados de los diagnósticos sobre servicios públicos, las quejas y las propuestas ciudadanas recabadas en buzones especiales, las propuestas de directores, regidores y el alcalde.
- g. Analizar y evaluar las nuevas propuestas y proyectos antes de presentarlos al alcalde.
- h. Coordinar los gabinetes funcionales.<sup>39</sup>
- i. Participar en reuniones de coordinación con otros ayuntamientos de Baja California y el país, con los gobiernos estatal y federal, con el Poder Legislativo y con organismos no gubernamentales y grupos empresariales del municipio (siempre con autorización del alcalde).

La segunda experiencia tuvo lugar en fechas recientes. Luego de la reforma a la *Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California*, la cual otorgó mayores atribuciones a los ayuntamientos de esa entidad para autodeterminar sus estructuras administrativas, el XVII Ayuntamiento de Tijuana, encabezado por el alcalde José de Jesús González, instauró la figura del “Administrador Municipal”.

---

<sup>39</sup> Los “gabinetes funcionales” se formaron del conjunto de varias direcciones y organismos paramunicipales que tenían funciones afines y que requerían trabajar en forma coordinada, o bien, para atender asuntos en los cuales no se establecía con claridad quién era el responsable. Los gabinetes creados durante ese periodo fueron: Seguridad Pública, Desarrollo Urbano, Desarrollo Social y Economía.

La misión de este nuevo funcionario fue fortalecer el desarrollo técnico-profesional de la administración pública municipal, desarrollar una visión de largo plazo de la ciudad, diseñar los proyectos estratégicos e integrales para el desarrollo del municipio, evaluar y medir permanentemente la administración, y generar información sistematizada que facilitara la toma de decisiones.<sup>40</sup> Dentro del organigrama local, el Administrador Municipal fue ubicado como dependiente del Alcalde,<sup>41</sup> por lo que su jerarquía dentro de la estructura interna era similar a la del Secretario de Gobierno.

El Administrador tuvo a su cargo cinco secretarías: Desarrollo Económico, Desarrollo Humano, Administración y Finanzas, Seguridad Pública y Desarrollo Urbano, integradas por las diferentes áreas y departamentos de la administración local. Bajo este esquema, dependencias como la Oficialía Mayor, la Unidad de Promoción Económica y Turística, los Servicios Médicos Municipales y las direcciones de Policía, Tránsito y Obras Públicas estuvieron bajo su supervisión. Asimismo, el Administrador tuvo bajo su responsabilidad las seis delegaciones del municipio (Presa, S.A.B., Playas, Centro, Mesa y Otay) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.<sup>42</sup>

La oficina del Administrador Municipal, cargo ocupado por Raúl Leggs, se compuso por las unidades de Proyectos Estratégicos, de Sistemas de Información y de Evaluación y Seguimiento.<sup>43</sup> Estas áreas se encargaron –como sus nombres lo indican—de promover los proyectos estratégicos del municipio, de generar información estadística y documental para la toma de decisiones, y de dar seguimiento y evaluar las funciones, planes, programas y proyectos de la administración pública local. El Administrador contó además con un Banco de Proyectos Municipales donde se concentró la información de los proyectos estratégicos de la ciudad.

De acuerdo con el Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana, BC, las funciones del Administrador Municipal fueron:<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> *Administrador Municipal*, H. Ayuntamiento Tijuana 2001-2004.

<sup>41</sup> Véase el Anexo 3, Organigrama del XVII Ayuntamiento de Tijuana (2001-2004).

<sup>42</sup> Artículo 35, Sección Segunda, Capítulo II, *Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana, BC*, Tijuana, H. Ayuntamiento de Tijuana, 2002, p. 16.

<sup>43</sup> Artículo 36, *Ibidem*.

<sup>44</sup> Artículo 34, *Ibidem*, pp. 15-16.

- a. Acordar con el alcalde los asuntos estratégicos y prioritarios de la administración pública municipal.
- b. Proponer al alcalde los proyectos de políticas, reglamentos internos, manuales, disposiciones de carácter general para la administración pública.
- c. Establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de los proyectos y políticas.
- d. Planear, programar, organizar y evaluar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
- e. Revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas y presupuestos que le correspondan para su presentación al alcalde.
- f. Coordinar al Gabinete de Administración, realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de objetivos de los programas contemplados en el Plan Municipal de Desarrollo o en otros programas y proyectos estratégicos.
- g. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Ayuntamiento con entidades privadas u organismos sociales nacionales o internacionales.

Un aspecto que destacó dentro del mismo ordenamiento fue el perfil requerido por el Ayuntamiento para ocupar el cargo. De acuerdo con el artículo 39 del Reglamento, para ser Administrador Municipal se necesitaba ser ciudadano mexicano, tener por lo menos 30 años, contar con estudios de posgrado en el área administrativa o equivalente, comprobar experiencia mínima de cinco años en puestos ejecutivos de la administración pública, así como “acreditar residencia mínima de diez años en el municipio”.<sup>45</sup>

Entre las acciones estratégicas emprendidas por el Administrador durante el periodo 2001-2004 se encontraron la financiación de la obra pública, la creación de la Dirección de Informática, el inicio del Proyecto “Red Municipal de Datos”, la elaboración del Plan

---

<sup>45</sup> Artículo 39, *Ibidem*, p. 18.

Estratégico de Tijuana 2003-2025,<sup>46</sup> el montaje del Sistema de Medición Administrativa y la formación del Proyecto de Modernización del Transporte Público.

Debe notarse que el Administrador Municipal fue sustituido al término de la gestión del alcalde debido a que el partido al que pertenecía (PAN) perdió los comicios que integraron al XVIII Ayuntamiento de Tijuana, actualmente encabezado por Jorge Hank Rhon (PRI).

#### ***4.5. Consideraciones al capítulo***

La incorporación del Gestor en la vida municipal mexicana no estaría exenta de aspectos controvertidos que influirían en su aprobación y aplicación. El más importante es —quizás— la resistencia ante su innovación, es decir al hecho de que no se conoce aún su aplicación ni se han constatado los resultados concretos que podría representar para los gobiernos locales del país.

La modificación de roles dentro de los ayuntamientos es otro tema que posee un impacto negativo en su posible incorporación. El comportamiento actual de los alcaldes hace prever que no serán proclives a ceder parte del poder que han acumulado a lo largo del tiempo. Dicha reasignación de funciones puede ocasionar que, con el fin de no perder los privilegios que actualmente poseen los integrantes de los cabildos, estos puedan nombrar a personal de su confianza para ejercer como Gestores. Esto rompería la dinámica que se pretende crear con este funcionario, ya que no fomentaría la imparcialidad que se busca en este funcionario al momento de su desempeño.

Los sistemas de evaluación, selección y contratación de personal también representan aspectos delicados en el tema. Las burocracias municipales, en especial las secciones sindicalizadas, muestran mayores inercias al momento de aplicar cualquier estrategia de mejora que implique perder concesiones. Esto no sólo se presentaría con el caso del Gestor. Tradicionalmente los ayuntamientos que han intentado reorganizar la administración local se han enfrentado a los liderazgos informales que existen en su interior. La respuesta de

---

<sup>46</sup> Este Plan representó una experiencia interesante de planeación municipal a largo plazo. Su objetivo básico fue orientar los recursos materiales de la ciudad y racionalizar su aplicación secuencial en el tiempo. El documento permitió definir —bajo el sistema FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)—la visión de ciudad a futuro, así como las estrategias y costos por proyecto.

estos grupos ante cualquier intento de reestructuración administrativa ha sido la de abierto rechazo, o bien, la de amenazar con colapsar la provisión de los servicios municipales. Ante esto, las autoridades electas han preferido mantener el estado de las cosas intacto. En la práctica esto ha tenido consecuencias desfavorables para los partidos en la competencia electoral, ya que las administraciones locales, al no estar integrada por personal con las destrezas requeridas, no producen los resultados esperados, lo cual se ha reflejado en los resultados de las urnas.

En general, el tema de la cultura política municipal estará vigente hasta el momento en que el modelo comience a operar en alguno o algunos municipios del país y se pueda realizar una evaluación con base en aspectos tangibles. Sin embargo, como se concluye del caso de Tijuana, la propuesta aún no se ha consolidado a pesar de haber tenido algunos intentos de operación. Las dos experiencias presentadas en este municipio fronterizo, cuya cercanía con la ciudad de San Diego puede explicar en parte la preferencia por esta opción administrativa, han mostrado resultados satisfactorios, pero insuficientes.

En el primer periodo no se trató de un Gestor tal y como se ha visto en el caso norteamericano. El Coordinador de Direcciones tuvo funciones más cercanas a las de asesor personal del alcalde, por lo que no tuvo el respaldo de los demás actores políticos dentro y fuera del Ayuntamiento. Su labor estuvo determinada por las decisiones del presidente municipal, propiciando la creación de una figura más proclive al apoyo personal que a un funcionario clave en la conducción de los asuntos técnicos. Asimismo, la mayor parte de las actividades que le fueron asignadas tuvieron que realizarse en coordinación o bajo la tutela de otros servidores locales como los directores de área o el Tesorero, debido a la debilidad política del Coordinador.

Por su parte, el Administrador Municipal presentó mayores coincidencias con la dinámica del Gestor aunque retuvo particularidades de su antecesor. Al ser designado por el alcalde en turno —ahora con aval del Cabildo— mantuvo cierta línea de dependencia hacia el mismo. Así, este funcionario volvió a representar *de facto* a un asesor del ejecutivo local. Su desempeño tuvo algunos resultados interesantes como el establecimiento de un plan estratégico de planeación a largo plazo y la priorización de proyectos considerados vitales para el futuro de la comunidad. Sin embargo, el tema más relevante que se desprende de su

aplicación ha sido que su continuidad dependió, en última instancia, de factores político-electorales.

En efecto, al no haber obtenido el partido que lo impulsó una victoria en las urnas para el periodo inmediato posterior, esta propuesta de organización fue desechada por la nueva administración. Esto otorga un precedente de lo que podría pasar con el Gestor si se aplica en los gobiernos municipales mexicanos: una alta dependencia de factores políticos y comiciales que supeditaría su evaluación, más allá de estar guiada por el mérito y la obtención de resultados.

El hecho de no haber trascendido más allá de un solo mandato constitucional ha originado que la propuesta, sin importar la denominación que haya adquirido en el caso tijuanaense, no haya tenido el impacto necesario en otras administraciones para ser tomada seriamente en cuenta en otros ayuntamientos, así como para evaluar la posibilidad de impacto positivo dentro del medio local mexicano.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los gobiernos locales mexicanos son susceptibles de la implementación de estrategias de mejora en el corto plazo. Tal y como lo ha demostrado la experiencia municipal reciente, este ámbito ha sido un terreno fértil para el establecimiento de novedosas prácticas políticas y administrativas que, posteriormente, han sido incorporadas a los escenarios estatal y nacional. La aplicación de planes y sistemas no convencionales en los municipios ha dado resultados positivos en algunos de ellos en temas como la relación gobierno-ciudadanía, la consolidación del modelo democrático y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, el signo de la realidad local en México sigue siendo la desigualdad. Mientras algunos gobiernos locales poseen estándares de desarrollo humano comparables a los disponibles en las democracias consolidadas, otros –la mayoría—aún no cubren los requerimientos básicos de atención de demandas en sus comunidades. Esta es la razón por la cual se deben seguir explorando nuevas opciones que ayuden a contar con administraciones públicas locales más eficientes.

La estrategia analizada en esta investigación ha sido la introducción del funcionario denominado *Gestor Municipal* en la estructura administrativa local. El aliciente para lo anterior ha sido el resultado que éste ha tenido en su lugar de origen, los ayuntamientos norteamericanos, en donde ha servido por casi un siglo en la búsqueda de la profesionalización de los funcionarios, la disminución de la corrupción y la provisión efectiva de servicios públicos. El modelo se ha mantenido dentro de la aprobación ciudadana y en la actualidad es una de las estrategias de organización interna más utilizadas en el ámbito local de Estados Unidos.

De acuerdo a los resultados de la investigación, la esencia del Gestor Municipal consiste en la designación de un funcionario público especializado que se responsabiliza de implementar las políticas decididas por el cuerpo local gobernante. El objetivo de lo anterior es que cada ámbito que constituye el ejercicio de gobernar –el político y el administrativo—sea abordado y conducido por personal plenamente capacitado para dichas funciones. Esta complementación intenta mejorar, en última instancia, el desempeño global

de la organización, lo cual deberá verse reflejado en los niveles de aceptación ciudadana del gobierno municipal, así como en el mantenimiento de la gobernabilidad interna.

Sin embargo, en el ejercicio cotidiano de sus funciones este esquema experimenta algunas modificaciones. Una de ellas es la dificultad de separar de manera tajante ambas actividades dentro de los gobiernos locales. Como se ha visto, el Gestor Municipal también participa en política debido a la naturaleza del ámbito en el que está inmerso. El ideal de que este funcionario sólo lleve a cabo las resoluciones que adopte el Cabildo es loable, pero poco probable. Esto no debe considerarse como un defecto del sistema. Por el contrario, ayuda a comprender su carácter dinámico y pragmático, así como a confirmar la noción de la dicotomía política-administración en el sector público. Ambas disciplinas se complementan y se retroalimentan dentro de las actividades cotidianas de la administración pública. El aspecto a destacar consiste en la búsqueda del equilibrio dentro de la propuesta del Gestor Municipal.

Una de las críticas recurrentes al modelo es la que afirma que éste sólo puede ser una opción para sociedades cuyas características sean similares a las del lugar de origen. De acuerdo con los resultados de la investigación, las operaciones diarias del Gestor no difieren considerablemente de las que llevan a cabo otros funcionarios equivalentes en las administraciones locales. La diferencia radica en que esta estrategia de organización fomenta la identificación de un responsable de las tareas administrativas, el cual cuenta con mayores herramientas para no estar sujeto a variaciones de orden político. La estructura sobre la que opera otorga la posibilidad de trascender los mandatos locales con el fin de establecer a la administración municipal como un proyecto de largo plazo. Estos factores han permitido que algunas variantes del modelo se estén aplicando en la actualidad en países disímiles de Estados Unidos como Chile y la India.

Estos hechos no exentan, sin embargo, la conveniencia de contar con ciertas condiciones socioeconómicas y políticas mínimas con el fin de que el modelo opere con mejores perspectivas. Es poco probable afirmar que un Gestor Municipal sería la solución para *todos* los ayuntamientos en *cualquier* momento, ya no sólo mexicanos, sino de cualquier país que estuviera interesado en su incorporación.

La permanencia de la propuesta en Estados Unidos se ha debido al largo proceso de maduración que ha experimentado. A pesar de que en la actualidad la mayor parte de los gestores norteamericanos sólo centran sus actividades en la administración de la infraestructura y los servicios ya existentes, al momento de su creación debieron afrontar la carencia de toda clase de recursos. Las características más comunes de los gobiernos locales a principios del siglo XX en ese país eran la corrupción, el mantenimiento de un sistema patrimonial de cargos y la ineficiencia. De esta forma, sólo unos cuantos ayuntamientos otorgaron un voto de confianza al modelo en sus inicios.

La posterior expansión de la estrategia se debió a una combinación de factores entre los que destacaron los éxitos que fueron obteniendo algunos Gestores en sus comunidades, la aplicación de métodos de selección de personal más rigurosos y la aceptación de un ideal de administración científica motivada por las ideas predominantes sobre administración pública de la época.

De esta forma, los aspectos a destacar respecto a la propuesta son dos. Por un lado, que la posible incorporación de los Gestores Municipales implica necesariamente una larga etapa de adaptación, en la que se presentarán avances y retrocesos, y cuya consolidación dependerá de la asimilación y los resultados que vaya generando en los municipios. Por el otro, es necesario reconocer que la viabilidad de la misma posee una estrecha relación con la *innovación* por encima de la *imitación* que se haga de la misma. Lo anterior busca evitar falsas expectativas sobre este servidor local, así como para tener siempre presentes las diferencias existentes entre los gobiernos locales de los países que deseen adoptarlo y el origen del mismo.

En términos generales, las ventajas de la incorporación de los Gestores a la vida municipal han sido: a) la profesionalización de los cargos públicos, b) la eficiencia en la prestación de servicios públicos y c) el mejoramiento de la administración interna de los ayuntamientos.

En efecto, a través de su desempeño las administraciones locales han modificado la noción que se mantenía sobre quiénes eran los mejores candidatos para ocupar las plazas vacantes. La dinámica del Gestor implica que este sea designado a través de métodos más rigurosos de selección que otorgan una alta valoración a la capacidad académica y la

experiencia, frente a las simpatías personales y la pertenencia a un grupo político. Una vez en funciones, se espera que el Gestor reproduzca este sistema de ingreso para determinar el personal que ocupará las áreas claves de la administración. Esto permea al conjunto de la organización a través de filtros cuya finalidad es garantizar la presencia de funcionarios adecuados para cada puesto. Sin embargo, no debe perderse de vista que lo anterior no genera un modelo de servicio civil de carrera municipal *per se*, sino que se ubica en una fase intermedia entre éste y el sistema de libre designación.

Conforme los requerimientos de las sociedades municipales se han vuelto más numerosos y complejos, también se ha incrementado la necesidad de contar con autoridades con sólidas capacidades técnicas. En la actualidad, los municipios no sólo afrontan el reto de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes, sino también el de llevar a cabo ejercicios de planeación a largo plazo, así como establecer diseños institucionales que motiven la vinculación directa con los habitantes. Aunado a lo anterior, el hecho de contar con una administración pública consolidada y pragmática se ha convertido en un factor codiciado con el fin de mantener servicios cotidianos frente a las contingentes fluctuaciones políticas.

En estas tareas la presencia del Gestor Municipal puede ser determinante. Esto no significa que otra clase de funcionarios locales estén incapacitados para asumir estos compromisos. El aspecto a destacar es que, el perfil del Gestor y el diseño institucional en el que se desempeña, permiten augurar una mejor adecuación entre las capacidades requeridas y el logro de estos objetivos.

En oposición, también deben notarse los riesgos que, de manera previsible e inevitable, se desprenden de una estrategia de organización como la abordada. Estos se pueden focalizar en: a) la reducción del poder de los alcaldes, b) la acumulación excesiva de poder en una autoridad local no electa y c) el incremento innecesario del aparato burocrático municipal.

La figura del alcalde sigue manteniendo una notoria importancia para los municipios de cualquier país. Al ser el ámbito de gobierno más pequeño y próximo a la gente, la idea de un personaje que encarne el liderazgo de la comunidad, que motive y guíe las actividades, así como que sea identificable y sujeto a evaluación, sigue siendo vital para el

desarrollo de la vida local hasta nuestros días. En contraste, este mismo hecho ha creado expectativas demasiado altas para estos funcionarios, los cuales suelen ser exigidos por la ciudadanía para realizar un sinnúmero de tareas simultáneas. El resultado de lo anterior ha sido la postergación del logro de objetivos, lo cual ha minado la vinculación y la confianza de la gente hacia sus autoridades.

El Gestor Municipal contribuye en este sentido a desahogar las responsabilidades administrativas de los ejecutivos locales, otorgándoles mayor tiempo para desempeñar las atribuciones que –al menos en teoría—conocen mejor, es decir el establecimiento de lazos políticos al interior y el exterior de los ayuntamientos, así como para la movilización de voluntades en la búsqueda de alcanzar objetivos compartidos. Sin embargo, este fenómeno puede generar inercias por parte de los ejecutivos locales al considerar que son desplazados del centro de las actividades administrativas de los ayuntamientos y que, por lo tanto, reducen su influencia en la comunidad.

Otro de los riesgos consiste en la posibilidad de que los gestores acumulen y ejerzan mayor poder del que le es conferido dentro del sistema. El hecho de ser los responsables de la mitad de las tareas de los ayuntamientos conduce a la necesidad de establecer métodos de estrecha vigilancia sobre su designación y actividad. En este sentido, los cabildos adquieren una relevancia fundamental al ser el órgano que, basado en su legitimidad electoral, cuenta con las condiciones de observación y evaluación del desempeño imparcial y eficiente de esta clase de funcionarios.

El aspecto a notar es que, esta posición jerárquica de subordinación que fomenta un desempeño imparcial y eficiente, también ocasiona una debilidad colateral. Al estar supeditados a los cabildos, existe la posibilidad de que los Gestores estén expuestos a criterios de evaluación extra laborales que determinen su dimisión. En efecto, esta clase de funcionarios puede ser despedida en cualquier momento debido a diferencias y conflictos políticos con el alcalde, los concejales o algún grupo de presión municipal con suficiente influencia política, aún cuando haya realizado una administración eficiente.

Respecto al caso específico de México, las consideraciones finales tienen el objetivo de responder a la pregunta planteada en el apartado introductorio de la investigación: ¿la incorporación del Gestor Municipal representaría una mejora en los municipios, o bien,

mantendría la realidad local inalterable? El propósito de este trabajo ha sido estar en condiciones de afirmar o negar que el actor local denominado Gestor Municipal ayudaría a erradicar los viejos problemas municipales del país.

De esta forma, una vez analizadas las formas de operación del sistema, las áreas de oportunidad que genera en las estructuras locales, los principales riesgos que implica y, sobre todo, luego de haber descrito las carencias más recurrentes que se pueden encontrar en los municipios, la respuesta a la pregunta guía del trabajo es afirmativa: el Gestor *sí sería* un actor de cambio y una estrategia de mejora de los gobiernos locales mexicanos, pero con la condicionante de que, en primera instancia, sólo sería aplicable a una cantidad limitada de casos.

En efecto, la administración municipal del país, cuyos rasgos históricos han sido la adaptación, la contingencia y la improvisación en su desempeño en un número considerable de casos, experimentaría transformaciones significativas con la incorporación de un funcionario que, de manera explícita, tuviera a su cargo las tareas administrativas de los ayuntamientos. Así, aspectos como la planeación a mediano y largo plazo, el fomento y la promoción de la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, la contratación del funcionariado local con base en criterios meritocráticos y la rendición de cuentas de las etapas involucradas en la provisión de los servicios públicos, modificarían sus dinámicas en aquellos municipios que decidieran adoptar el esquema.

El punto central es que, dentro de una hipotética fase inicial de aplicación, sólo algunos gobiernos locales estarían en condiciones de incorporar la estrategia con mayores probabilidades de éxito y, por ende, de motivar su posterior aplicación a otros municipios. La definición de qué municipios mexicanos cumplirían con ciertas condiciones mínimas no está exenta de elementos subjetivos de interpretación. El hecho de no tener datos pasados sobre la operación de este funcionario más allá de los casos de Tijuana, impide formar criterios respecto a la viabilidad de la propuesta en el ámbito mexicano. De esta forma, la elaboración de un listado de municipios *pilotos* tiene como base las referencias inmediatas del caso norteamericano, las cuales han sido descritas y analizadas en los capítulos primero y segundo de esta investigación.

De acuerdo a la información estadística del Gestor Municipal en Estados Unidos, la propuesta posee una mayor aceptación en comunidades cuya densidad poblacional se encuentra dentro del rango de 50 mil y 99 mil habitantes, así como cuyos cuerpos gobernantes no exceden el total de 15 miembros. Así, ambos factores se toman como recomendaciones útiles para extrapolar el modelo a nuestro entorno.

La elección de esta clase de municipios se justifica en el hecho de que poseen una infraestructura básica cubierta que ayudaría a la operación del Gestor. Al contar con niveles aceptables de pavimentación, drenaje, alcantarillado, entre otros servicios, su incorporación tendría mayores posibilidades de consolidación que si se aplicara en ciudades más grandes como las capitales estatales (a excepción de las ciudades de Tlaxcala y Guanajuato, tal y como se verá más adelante), en las cuales se presentan mayores niveles de complejidad política y administrativa en las tareas cotidianas. Dentro de la experiencia estadounidense, en las metrópolis es más común encontrar el tradicional modelo Alcalde-Ayuntamiento – vigente en México—debido a que la gente prefiere identificar con mayor facilidad el liderazgo político de la comunidad, es decir a la figura del alcalde fuerte.

Asimismo, los requisitos seleccionados no incluyen a la extensa cantidad de municipios mexicanos cuya población no alcanza los 50 mil habitantes y que poseen altos niveles de dispersión y serias carencias de toda clase de recursos. El motivo de lo anterior consiste en que, en esta clase de gobiernos locales, la lucha política aún posee fuertes elementos de influencia en la definición de las actividades comunes de los ayuntamientos, por lo que la designación de un Gestor sería contraproducente en términos de operatividad. El criterio adoptado también ha eliminado algunos municipios cuyo rango poblacional se encontraba dentro del parámetro establecido, pero cuya composición del Cabildo superaba a los 15 miembros.<sup>1</sup> En este caso se ha preferido la presencia de cabildos compactos como una manera de garantizar al máximo la definición de una agenda pública mínima sobre la cual el Gestor debe basar sus actividades. Aunque esto no significa que no pueda ocurrir en

---

<sup>1</sup> Estos han sido los municipios de Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral y Nuevo Casas Grandes en Chihuahua; Tuxtepec, Tehuantepec y Juchitán en Oaxaca; Atlixco y San Martín Texmelucan en Puebla; Guasave y Salvador Alvarado en Sinaloa; Agua Prieta, Guaymas y Navjoa en Sonora; El Mante y Río Bravo en Tamaulipas; y Fresnillo y Guadalupe en Zacatecas.

ayuntamientos más numerosos, en principio se busca que prevalezcan las condiciones más favorables para el arranque de la propuesta.

Tomando como base los dos criterios y utilizando los resultados del *XII Censo General de Población y Vivienda*, realizado por el INEGI, así como de la información contenida en la *Enciclopedia de los Municipios de México*, recopilada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación, el número total de municipios mexicanos que cumplen con estas especificaciones son 42, situados en 19 entidades federativas (véase el Cuadro 5, así como la tabla descriptiva contenida en el Anexo 4). Por supuesto, este listado no posee un carácter exhaustivo o definitivo, sino sólo ha intentado establecer un primer criterio sobre los gobiernos locales cuyas características harían más propicia la incorporación del Gestor Municipal.

**Cuadro 5. Gobiernos locales mexicanos susceptibles de aplicación inicial del modelo del Gestor Municipal**

<i>Municipios</i>	<i>Entidad Federativa</i>
Tecate	Baja California
Frontera	Coahuila de Zaragoza
Manzanillo, Tecomán, Villa de Álvarez	Colima
Acámbaro, Allende, Cortazar, Dolores Hidalgo, Guanajuato, San Francisco del Rincón, Silao, Valle de Santiago	Guanajuato
Teniente José Azueta, Taxco de Alarcón	Guerrero
Tulancingo de Bravo	Hidalgo
Zapotlán El Grande, Ocotlán	Jalisco
Cuautitlán, Chicoloapan, San Mateo Atenco, Tecámac, Tultitlán	Estado de México
Apatzingán, Hidalgo, Lázaro Cárdenas, La Piedad, Sahuayo, Zitácuaro	Michoacán
Temixco	Morelos
Cadereyta Jiménez, Linares	Nuevo León
San Pedro Cholula, Teziutlán	Puebla
San Juan del Río	Querétaro
Cozumel	Quintana Roo
Matehuala	San Luis Potosí
Cárdenas	Tabasco
Altamira	Tamaulipas
Tlaxcala	Tlaxcala
San Andrés Tuxtla, Tuxpan	Veracruz

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, este universo acotado de municipios también muestra la heterogeneidad existente en este ámbito del país. Dentro de la lista pueden encontrarse zonas industriales, marítimas, fronterizas, urbanas, metropolitanas, así como dos capitales estatales. Pese a las diferencias que los caracterizan, comparten los rasgos definidos como más comunes en el caso norteamericano con el fin de incorporar al Gestor Municipal en sus administraciones públicas.

Por otra parte, la respuesta afirmativa a la pregunta guía de la investigación conduce a la necesidad de delinear un perfil básico de los primeros funcionarios mexicanos que se denominarían Gestores Municipales. Los criterios a los que se recurre en este caso se desprenden —de nueva cuenta—de las experiencias del modelo observados en Estados Unidos. Así, la valoración de un alto sentido pragmático, la formación académica en campos de conocimiento de las ciencias sociales, la experiencia previa dentro del trabajo municipal, así como determinados rasgos de la personalidad de los ocupantes del cargo, han ayudado a definir una primera aproximación de los candidatos a este puesto.

Los requisitos que deben cubrir los prospectos de Gestor Municipal son más rigurosos que los de los funcionarios convencionales. Esto se debe a que las responsabilidades a su cargo y el nivel de exigencia son mayores. Su designación e incorporación a las estructuras locales se lleva a cabo mediante concurso abierto, cuya búsqueda no se limita a la circunscripción de la comunidad que desea este servicio, por lo que la competencia y la comparación de habilidades y destrezas es indispensable en el proceso de contratación.

De acuerdo con la experiencia norteamericana de principios del siglo XX, los primeros Gestores fueron —en su mayoría—ingenieros. Esto se debió a una necesidad mayor de generar y conducir la infraestructura básica de los gobiernos locales de la época. En México este hecho puede repetirse aunque, como se ha señalado en la clasificación expuesta con anterioridad, los municipios con mayores probabilidades de aplicar el modelo en principio ya poseen algún grado de avance en este rubro. Esto permite pensar en la utilización no sólo de ingenieros en una fase inicial, sino de profesionales egresados de áreas de las ciencias sociales y la administración pública. En el siguiente cuadro se sintetizan los rasgos que definirían el perfil idóneo de los Gestores Municipales mexicanos.

**Cuadro 6. Perfil idóneo de los Gestores Municipales mexicanos**

<i>Rasgo</i>	<i>Requerimiento</i>	<i>Rasgo</i>	<i>Requerimiento</i>
Sin filiación partidista	Indispensable	Referencias laborales	Opcional
Licenciatura o equivalente en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Administración Pública, Economía, Derecho Contabilidad e Ingeniería	Indispensable	Afiliación a ICMA	Opcional en primera instancia
Posgrado en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas y Administración Pública	Opcional	Pertenencia a organizaciones sociales	Opcional
Experiencia laboral en el sector público	Opcional en primera instancia	Edad	Opcional (30-55 años)
Experiencia laboral en una administración municipal sin importar el puesto	Opcional en primera instancia	Vecino o permanencia mínima en el municipio	No relevante
Experiencia laboral en una administración municipal en puestos directivos	Opcional	Género	No relevante
Experiencia laboral en el sector privado en áreas directivas	Opcional	Credo	No relevante
Habilidades administrativas en:		Habilidades externas en:	
• Liderazgo	Indispensable	• Relación con medios	Indispensable
• Supervisión	Indispensable	• Relación con grupos	Indispensable
• Organización laboral	Indispensable	• Relaciones intergubernamentales	Indispensable
• Ejecución de políticas	Indispensable	Características personales:	
• Planeación	Indispensable	• Objetividad	Indispensable
• Presupuestación	Indispensable	• Manejo de tiempos	Indispensable
• Comunicación con el Cabildo	Indispensable	• Criterio	Indispensable
• Comunicación oral	Indispensable	• Integridad	Indispensable
• Comunicación escrita	Indispensable	• Confianza	Indispensable
• Manejo de estrés	Indispensable	• Imaginación	Indispensable
• Productividad	Indispensable	• Actitudes	Indispensable
• Relación con el Cabildo	Indispensable	• Disponibilidad	Indispensable

Fuente: Elaboración propia basada en *Sample Performance Evaluation*, City of Garden City, Kansas, y *The Effective Local Government Manager*, ICMA.

Los factores académicos y de experiencia laboral son cruciales al momento de contratar a un probable Gestor Municipal. Sin embargo, estos elementos no descartan los silenciosos factores críticos de éxito consistentes en la empatía y la personalidad de los candidatos a los

puestos. Es posible que puedan seleccionarse a los concursantes con mayores méritos teóricos pero que, en el ejercicio de sus funciones, muestren una mala o deficiente integración con los demás actores municipales, entre ellos los medios de comunicación, los grupos organizados, los miembros del Cabildo y la ciudadanía en general. Dentro del ámbito municipal la capacidad técnica puede ser rebasada por la experiencia empírica. En este sentido, no debe perderse de vista que la estrategia retiene una dosis de incertidumbre más allá de las previsiones organizacionales más complejas.

Por último, es necesario considerar dos temas alternos a la propuesta, pero con fuertes repercusiones en su desempeño. El primero consiste en la necesidad de una renovación del diseño institucional bajo el cual opera el municipio mexicano. Aunque el Gestor Municipal puede instaurarse tal y como se encuentran los gobiernos locales del país en la actualidad, su consolidación se podría acelerar mediante una revaloración del papel de los cuerpos colegiados gobernantes, es decir de los Ayuntamientos.

Como se ha visto, al aplicar la estrategia se presenta una transición del esquema semi-presidencial –que opera en el sistema Alcalde-Ayuntamiento— a uno semi-parlamentario. La diferencia radica en el peso que cada integrante del órgano decisor guarda respecto a la toma de decisiones. En el primero la mayoría de ellas son responsabilidad o atribución del alcalde, mientras que en el segundo lo son del conjunto, es decir de la totalidad de los integrantes. En este caso, los cabildos mexicanos enfrentarían el reto de profesionalizarse mediante una integración más cuidadosa de los mismos. Es posible que se presenten escenarios donde operen Gestores capaces y profesionales, pero cuya labor esté determinada por autoridades electas que, lejos de explotar al máximo las ventajas del modelo, lo limiten bajo una limitada visión de lo que los gobiernos locales deben y pueden realizar. Bajo el esquema del Gestor se espera que cada miembro del Ayuntamiento trascienda el tradicional papel que ha mantenido como dependiente del equipo político del alcalde y que se convierta en un representante de la población en el máximo órgano decisor de la comunidad. Esto puede incentivar el planteamiento de un nuevo tipo de elecciones municipales, en las que se elija de manera separada tanto al alcalde como a los demás concejales, o bien, donde cada regidor sea electo a través de elecciones por barrios o distritos.

El segundo se refiere al papel del Gestor Municipal frente a la instauración del servicio civil de carrera municipal. En una perspectiva amplia, la segunda opción implicaría una estrategia de mejora de la gestión local de mayor alcance, diseñada para garantizar la permanencia de aquellos funcionarios cuya labor sea productiva y regida bajo leyes que reducirían el margen de discrecionalidad. Sin embargo, mientras esta propuesta aún se encuentre pendiente en su discusión, aprobación e implementación, y en la medida en la que los requerimientos ciudadanos permanecen vigentes y en aumento, una solución intermedia es la profesionalización del funcionariado local mediante el modelo del Gestor Municipal. A través de éste se pueden garantizar la permanencia, continuidad y aplicación de las políticas “de Estado” del municipio, así como representaría una herramienta para contrarrestar el constante flujo de personal motivado por factores políticos.

Este hecho adquiere relevancia frente a la limitación actual de los ejecutivos locales mexicanos de buscar la reelección consecutiva en las urnas. En efecto, uno de los ideales más buscados con el fin de modificar la operación de los municipios ha sido la posibilidad de que las autoridades electas puedan presentarse a los comicios siguientes a buscar su permanencia por un periodo posterior. El fuerte mito arraigado de la “no reelección” ha detenido sistemáticamente el debate sobre esta propuesta a pesar de que, como lo comprueban diversos estudios comparados, se trata de una práctica común en las democracias antiguas.

En el país existe el temor –por otro lado, fundado—de que un solo partido o grupo se enquistase en el poder local de forma indefinida si se permite lo anterior. En contraste, esta limitación también ha generado que los escasos planes y programas que se instauran en las administraciones municipales se vean truncados al término de cada mandato. Uno de los signos más notorios de la vida local mexicana ha sido la sistemática reinvencción de la gestión cada tres años, con los altos costos financieros y temporales que esto implica. Ante esto, el Gestor se presenta como un recurso que ayudaría a amainar estos fenómenos a través de la continuidad de planes y programas vitales para la comunidad más allá del término de los mandatos constitucionales.

Estas observaciones se apoyan en las consideraciones que diversos teóricos del ámbito municipal han realizado con el fin de fomentar un nuevo diseño institucional. Al

respecto, Mauricio Merino ha señalado que la actual estructuración del ámbito local, pensada para el gobierno de un partido hegemónico, ha dejado de ser útil para albergar la pluralidad política vigente. En su opinión, existe un predominio de intereses partidistas que ha minado su antiguo papel de gobierno parlamentario. De igual forma, afirma que no hay suficientes técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender problemas locales. En suma, la improvisación, aún siendo exitosa, prevalece sobre la tecnología institucional de largo aliento.

Al término de esta investigación se ha fortalecido la percepción sobre la necesidad de renovar las estructuras de los gobiernos locales del país. El modelo actual, basado en el esquema multipropósito de resolución de tareas, ha sido y sigue siendo eficiente en un considerable número de casos. De hecho, ha dado lugar a la mayor parte de los avances municipales que han tenido relevancia tanto en las estructuras estatales como nacionales. El ámbito local ha sido el origen de los primeros casos de alternancia política, de la implementación de fórmulas electorales novedosas y de la creación de espacios destinados a incluir a la ciudadanía en el ejercicio de gobierno, por mencionar sólo algunos ejemplos.

El aspecto a destacar radica en que, a pesar de su innegable importancia, aún permanecen aspectos pendientes dentro de los municipios, los cuales se han incrementado conforme la realidad política y social del país se ha vuelto más compleja. En este escenario, determinado por la diversidad que se encuentra en los 2 mil 438 municipios mexicanos, la exploración de nuevas alternativas de gestión se convierte en un tema necesario y recomendable. La heterogeneidad de este ámbito muestra que no todos los ayuntamientos pueden cumplir las mismas funciones ni seguir las mismas políticas. Sin embargo, existen retos compartidos en la mayoría de ellos como las limitaciones en materia de recursos humanos, la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública, la baja continuidad de los funcionarios locales en sus puestos y la deficiente cobertura de servicios, entre otros.

En estos temas el Gestor Municipal tiene la posibilidad de generar un impacto positivo. Sin embargo, no debe descuidarse que esto sólo podrá corroborarse hasta el momento en que comience a operar de manera efectiva. Al respecto, algunos hechos auguran una probable aplicación del modelo en México. Entre los más destacados está el interés que ha despertado en diversos actores municipales. Las experiencias que

representaron el Coordinador de Direcciones y el Administrador Municipal de Tijuana, a pesar de no haberse consolidado y de haber estado vigentes sólo por un periodo constitucional, han servido de referente para que otros municipios del país hayan tenido el primer contacto con esta opción.

Lo anterior se ha reflejado, por ejemplo, en dos experiencias recientes. La administración 2003-2006 de la Delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal llevó a cabo algunos intentos de reestructuración interna con el fin de instalar la figura del *City Manager* en la demarcación. El objetivo buscado era “que la acción de gobernar deje de ser sólo una cuestión política en la que se descuiden los servicios a la ciudadanía, o bien que la aplicación de éstos se destine principalmente a la búsqueda de votos”.<sup>2</sup> Anteriormente, en octubre de 2003 los alcaldes de Parras, Piedras Negras, Saltillo, Torreón, Acuña, Ciudad Frontera y San Juan de Sabinas, todos en el estado de Coahuila, viajaron a la ciudad de San Antonio, Texas, con el fin de conocer el modelo del Gestor Municipal encabezado en esa localidad por Terry Brechtel. Como resultado de ese encuentro, en noviembre de ese año los alcaldes se reunieron para analizar la propuesta y sugerir la creación del concepto del Gestor en el estado. En su opinión, el sistema tendría beneficios como “dignificar y hacer más profesional las administraciones públicas de los ayuntamientos de Coahuila y del resto del país”.<sup>3</sup>

En suma, la incorporación del Gestor Municipal se presenta como un tema factible en el mediano plazo para algunos municipios del país. Su aprobación y expansión dependerá en gran medida de los resultados que obtengan los primeros ayuntamientos que lo incorporen en sus estructuras. Si esta estrategia local logra demostrar que es una herramienta útil para mejorar la gestión interna y la dotación de servicios públicos a la ciudadanía en el ámbito mexicano, su futuro puede ser promisorio. Algo que el tiempo comprobará o rechazará.

---

<sup>2</sup> Fernando Aboitiz Saro y su equipo: *un gobierno de brazos abiertos*, en [www.miguelhidalgo.gob.mx/gaceta/d\\_acciones/01.htm](http://www.miguelhidalgo.gob.mx/gaceta/d_acciones/01.htm). Para una explicación detallada de este proyecto consultar el documento *Manual de Vuelo. Lecciones para ascender de Aviador a Piloto*.

<sup>3</sup> Mayté Parro, “Quieren alcaldes crear puesto de gerente”, en *La Vanguardia*, noviembre 6, 2003, en <http://srv2.vanguardia.com.mx/hub.cfm/FuseAction.Detalle/Nota.328829/SecID.18/index.sal>

## BIBLIOGRAFÍA

- ¿QUÉ ES ICMA?, en  
<http://demos.estrasol.com.mx/icma/index.php?option=content&task=blogcategory&id=31&Itemid=160>
- A FRAMEWORK FOR IMPROVED STATE AND LOCAL GOVERNMENT BUDGETING AND RECOMMENDED BUDGET PRACTICES*, National Advisory Council on State and Local Budgeting Practice, en [www.co.larimer.co.us/budget/budget\\_practices.pdf](http://www.co.larimer.co.us/budget/budget_practices.pdf)
- ADMINISTRADOR MUNICIPAL*, H. Ayuntamiento Tijuana 2001-2004.
- ALMOND, Gabriel y Sydney Verba, *La Cultura Cívica. Estudio sobre la Participación Política Democrática en Cinco Naciones*, Madrid, Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada, 1970.
- ALTAMIRANO, Genaro y Alberto López, “Elegirán autoridades en 181 municipios”, en *El Universal*, octubre 7, 2001.
- ARELLANO GAULT, David, “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, vol. IV, México, CIDE, primer semestre de 1995.
- ARTICULADO PARA DAR ORIGEN A LA FIGURA DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL*, México, ICMA-México, 2004.
- BARENSTEIN, Jorge, *Los Administradores en el Sector Público Mexicano*, México, CIDE, 1981.
- BARTOLINI, Stefano, Gianfranco Pasquino, et al, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.
- BARZELAY, Michael, *Breakingh Through Bureaucracy*, California, University of California Press, 1992.
- BLAIR, George S., *El Gobierno Local en Estados Unidos*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1966.
- BRUGUÉ, Quim, “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, Madrid, INAP, enero-agosto 1996.
- BUCHANAN, James M. y Gordon Tullock, *El Cálculo del Consenso. Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1980.

- BUENKER, John D., "Progressivism", en Neil Larry Shansky (Ed.), *Encyclopedia of Urban America. The Cities and the Suburbs*, vol. II, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México", en [www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm)
- CHÁVEZ, Octavio E. y Jaime Villasana, *El Administrador Municipal*, México, ICMA, 2004.
- CIUDADES INTERNACIONALES*, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, 1996.
- COLMAN, William G., *State and Local Government and Public-Private Partnerships*, USA, Greenwood Press, 1989.
- COMPARATIVE PUBLIC MANAGEMENT. PUTTING US PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN CONTEXT*, Westport, Praeger, 1996.
- CONOCIENDO A LOS CIUDADANOS MEXICANOS. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA SEGUNDA ENCUESTA NACIONAL SOBRE CULTURA POLÍTICA Y PRÁCTICAS CIUDADANAS*, México, SEGOB / Fundación Este País, 2003.
- DALAND, Robert T. (Ed.), *Comparative Urban Research*, Beverly Hills, Sage Publications, 1969.
- DE LA CRUZ LÓPEZ, Luis, *Manual de Autoridades Auxiliares*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", 1998.
- DE SAVIGNY, Jean, *¿El Estado contra los Municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*, Tomo I, Madrid, Real Academia Española, 2000.
- DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Tomo III, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1981.
- EL MUNICIPIO MEXICANO, REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL*, México, Secretaría de Gobernación / Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000.
- ELLIOT, Jeffrey M. y Sheik R. Ali, *The State and Local Government Political Dictionary*, San Bernardino, The Borgo Press, 1995.

*ENCUESTA NACIONAL DE CULTURA POLÍTICA Y PRÁCTICAS CIUDADANAS 2003*, Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico de la Secretaría de Gobernación.

*ENCUESTA NACIONAL SOBRE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL 2000*, INEGI-INDESOL.

*ENCYCLOPEDIA OF URBAN AMERICA. THE CITIES AND THE SUBURBS*, vol. I, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998.

FAERMAN, Sue R., “Managing conflicts creatively”, en James L. Perry (Ed.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Baos, 1996.

*FERNANDO ABOITIZ SARO Y SU EQUIPO: UN GOBIERNO DE BRAZOS ABIERTOS. LAS ACCIONES DEL CAMBIO. MANUAL DE VUELO*, en [www.miguelhidalgo.gob.mx/gaceta/d\\_acciones/01.htm](http://www.miguelhidalgo.gob.mx/gaceta/d_acciones/01.htm)

FLORES CRUZ, Cipriano, “El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca”, ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, Cancún, México, marzo 22-25, 1998.

FLORES, Julia, Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México. Una Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores*, México, UNAM / TEPJF / COFEMER, 2004.

FREDERICKSON, H. George y John Nalbandian (Eds.), *The Future of Local Government Administration: The Hansell Symposium*, Washington, ICMA, 2002.

-----, “The reposition of American Public administration”, en *Political Science & Politics*, núm. 32, 1999.

FRUG, Gerard E., “The city as a legal concept”, en Jay M. Shafritz, *The Dorzey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, The Dorzey Press, 1988.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo y Gerardo Rivera Navarro, “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en Leticia Santín del Río (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, México, INDESOL / SEDESOL / FLACSO Sede México, 2002.

----- y Misael Hernández, *Formas Clave para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 16, 1999.

-----, *Los Municipios en México. Los Retos ante el Futuro*, México, CIDE / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.

GELINIER, Octave, *El Secreto de las Estructuras Competitivas*, Madrid, Ediciones Tea, 1967.

*GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO*, México, CEDEMUN / SEGOB, 1993.

GOVAART, Margriet-Marie, Henk van Daal, Angelika Münz y Jolanda Keeson (Eds.), *Volunteering Worldwide*, Amsterdam, Netherlands Institute of Care and Welfare, 2001.

GUERRA PULIDO, Maira Melisa, *Usos y Costumbres o Partidos Políticos: Una Decisión de los Municipios Oaxaqueños*, Tesis de licenciatura, México, CIDE, 2000.

GUERRERO, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.

GUILLÉN, Tonatiuh, Blanca Acedo, et al, *Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, s.n., 1998.

HANSELL JR., William H., “El gobierno concejo-gerente: una modalidad de gobierno cuyo momento es propio... de nuevo”, en *Ciudades Internacionales*, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, 1996.

-----, *Evolution and Change. Characterize Council-Manager Government*, en [www2.icma.org/upload/library/IQ500291.rtf](http://www2.icma.org/upload/library/IQ500291.rtf)

HANSELL, William H., “Leading a manager’s life”, en *The Effective Local Manager*, Washington, ICMA, 2004.

HERRERA, Francisco, *Diccionario de Municipalismo*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España / Centro de Estudios Registrales, 2000.

HOWARD, Joanna y David Sweeting, “Addressing the legitimacy of the council-manager executive in local government”, ponencia presentada en City Futures Conference, Chicago, EUA, julio 8-10, 2004.

HUNTLEY, Robert J. y Robert J. McDonald, “Urban managers organizational references, managerial styles and social policy roles”, en *Municipal Year Book*, Washington, ICMA, 1975.

JOHNSON, William C., *Public Administration. Policy, Politics and Practice*, USA, The Dushkin Publishing Group, 1992.

KEMP, Roger L. (Ed.), *Forms of Local Government. A Handbook on City, County and Regional Options*, Jefferson, McFarland & Company Inc. Publishers, 1999.

- KINARD, Jerry, *Management*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1988.
- KLIKSBERG, Bernardo, *Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina*, México, FCE, 1983.
- KNOWLES, Asa S. (Ed.), *The International Encyclopedia of Higher Education*, vol. 6, USA, Jasssey-Bass Publishers, 1977.
- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT: IT'S THE CAREER FOR YOU!*, Washington, ICMA, 2003.
- LOCKARD, Duane, "Local government", en David L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9, USA, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
- LÓPEZ CAMACHO, Víctor Adán, "El Coordinador de Direcciones. La experiencia del XIII Ayuntamiento de Tijuana", ponencia presentada en el Panel de Administradores de Ciudad, Monterrey, NL., mayo de 2001.
- LOSADA I MARRODÁN, Carlos (Ed.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, BID, 1999.
- MANUAL DE VUELO. LECCIONES PARA ASCENDER DE AVIADOR A PILOTO.*
- MARSH, David y Gerry Stocker, *Theory and Methods in Political Science*, Great Britain, MacMillan Press LTD, 1995.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP / CONACYT, 1985.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *La Profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y Perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- MEEK, Jack W., Keith Schildt y Matthew Witt, "Local government administration in a metropolitan context", en H. George Frederickson y John Nalbadian (Eds.), *The Future of Local Government Administration: The Hansell Symposium*, Washington, ICMA, 2002.
- MEJÍA LIRA, José, *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*, Documento de Trabajo número 10, México, CIDE, 1992.
- MERINO, Mauricio, "Nuevo deber municipal", en *El Universal*, junio 4, 2005.

- , “Servicio civil”, en *Diccionario de Política y Administración Pública*, Tomo III, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1981.
- , *La Transición Votada. Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*, México, FCE, 2003.
- , *Los Gobiernos Municipales de México: el Problema del Diseño Institucional*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 145, 2004.
- MINTZBERG, Henry, “Gestionar el gobierno, gobernar la gestión”, en Carlos Losada i Marrodán (Ed.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, BID, 1999.
- MIR, José María, *Diccionario Ilustrado Latín-Español*, México, REI, 1990.
- MOORE, Barbara H. (Ed.), *Academic Exchange*, Washington, ICMA, 2002.
- MOORE, Mark H., *Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público*, Barcelona, Paidós, 1998.
- MOTT, Rodney L., *Home Rule for American Cities*, Washington, American Municipal Association, 1949.
- MUNICIPAL YEAR BOOK*, Washington, ICMA, 1975.
- NALBANDIAN, John and Carol Nalbandian, “Contemporary challenges in local government”, en *Public Management*, núm. 84, diciembre 2002.
- NEWELL, Charldean (Ed.), *The Effective Local Government Manager*, USA, ICMA, 2004.
- , “Council-Manager Government”, en *Encyclopedia of Urban America. The Cities and the Suburbs*, vol. I, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1998.
- NORTON, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Great Britain, Edward Elgar Limited, 1994.
- OROZCO DEZA, Miguel Ángel, *El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio*, México, Secretaría de Gobernación / Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume, 1992.
- PARRO, Mayté, “Quieren alcaldes crear puesto de gerente”, en *La Vanguardia*, noviembre 6, 2003, en

<http://srv2.vanguardia.com.mx/hub.cfm/FuseAction.Detalle/Nota.328829/SecID.18/index.sal>

*PERFIL Y PERSPECTIVAS DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL DE ESTADO*, México, INDESOL / SEDESOL / FLACSO Sede México, 2002.

PERRY, James L. (Ed.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Baos, 1996.

PREER, Robert, “Town meetings do not work”, en *The Washington Post*, junio 13, 1986.

*PROFESSIONAL LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT: THE BENEFITS TO YOUR MUNICIPALITY*, ICMA, en [www2.icma.org/upload/library/IQ/10000048.rtf](http://www2.icma.org/upload/library/IQ/10000048.rtf)

*PROGRAMA ESPECIAL PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA*, México, Poder Ejecutivo Federal, 2001.

PUTNAM, Robert, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1995.

RABIN, Jack y Don Dodd (Eds.), *State and Local Government Administration*, New York, Marcel Dekker, 1985.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa, 1998.

ROSSI, Peter, Howard Freway y Mark Lipsey, *Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1999.

ROWE, B.J.D., “Theory v. Reality with the Council-Manager Plan”, en Roger L. Kemp (Ed.), *Forms of Local Government. A Handbook on City, County and Regional Options*, Jefferson, McFarland & Company Inc. Publishers, 1999.

SALIM CABRERA, Emilio, “Autoritarismo irreflexivo o gobernabilidad democrática”, en *Este País*, núm. 166, enero 2005.

SALINAS SANDOVAL, María del Carmen, “Semblanza histórica del municipio mexicano”, en [www.cedemun.gob.mx/frames2.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames2.html)

SÁNCHEZ, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

- SANTÍN DEL RÍO, Leticia (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, México, SEDESOL / INDESOL / FLACSO, 2002.
- SHAFRITZ, Jay M., *The Dorzey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, The Dorzey Press, 1988.
- SILLS, David L. (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9, USA, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
- STARLING, Grover, *Managing the Public Sector*, New York, Harcourt Brace, 2002.
- STEINER, George, *Planeación Estratégica*, México, Editorial CECSA, 1998.
- STILLMAN II, Richard J., “Local public management in transition: a report on the current state of the profession”, en *The Municipal Year Book 1982*, Washington, ICMA, 1982.
- SVARA, James H., “City Council roles, performance and the form of government”, en H. George Frederickson y John Nalbandian (Eds.), *The Future of Local Government Administration: The Hansell Symposium*, Washington, ICMA, 2002.
- , “Redefining leadership in local government: the facilitative model”, en James H. Svava, et al, *Facilitative Leadership in Local Government. Lessons from Successful Mayor and Chairpersons*, San Francisco, Jossey Bass, 1994.
- , “The embattled Mayors and Local Executives”, en Ronald E. Weber y Paul Brace, *American State and Local Politics*, New York, Chatham House Publishers, 1999.
- , “The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration”, en *Public Administration Review*, núm. 61, marzo-abril 2001.
- , “U.S. city managers and administrators in a global perspective”, en *The Municipal Year Book 1999*, Washington, ICMA, 1999.
- , et al, *Facilitative Leadership in Local Government. Lessons from Successful Mayor and Chairpersons*, San Francisco, Jossey Bass, 1994.
- , *Official Leadership in the City. Patterns of Conflict and Cooperation*, New York, Oxford University Press, 1990.
- , *Two Decades of Continuity and Change in America’s City Councils*, Washington, National League of Cities, 2003.

-----, *Understanding the Mayor's Office in Council-Manager Cities*, en  
[www2.icma.org/upload/library/IQ/114571.rft](http://www2.icma.org/upload/library/IQ/114571.rft)

THE ENCYCLOPEDIA AMERICANA. INTERNATIONAL EDITION, Danbury, Grolier  
Incorporated, 1998.

THE MUNICIPAL YEAR BOOK 1982, Washington, ICMA, 1982.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Standards for Audit of Governmental  
Organizations, Programs, Activities and Functions*, Washington, Government  
Printing Office, 1988.

UNITED STATES BUREAU OF THE CENSUS, *County and City Data Book: 1994*,  
Washington, US Government Printing Office, 1994.

UNITED STATES CENSUS BUREAU, "2002 Census of governments. Governmental  
units in 2002", en *Statistical Abstract of the United States: 2002*, Washington, USA,  
Census Bureau, 2002.

-----, *Voting and Registration in the Election of November 2000*, Washington,  
US Census Bureau, 2002.

VEDUNG, Evert, *Public Policy and Program Evaluation*, Piscataway, Transaction  
Publishers, 1997.

VON HAYEK, Friedrich August, *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial,  
2000.

-----, *Democracia, Justicia y Socialismo*, México, Editorial Diana, 1978.

VON MISES, Ludwig, *Burocracia*, Madrid, Unión Editorial, S.A., 1976.

WALDO, Dwight, *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1961.

WATSON, Douglas J. y Wendy Lassett, "Long serving city managers: why do they stay?",  
en *Public Administration Review*, núm. 63, enero-febrero de 2003.

WEBER, Ronald E. y Paul Brace, *American State and Local Politics*, New York, Chatham  
House Publishers, 1999.

WISE, Louis R., "Human resource management", en Randall Baker (Ed.), *Comparative  
Public Management. Putting US Public Policy Implementation in Context*,  
Westport, Praeger, 1996.

WRIGHT, Deil S., "The City Manager as a Development Administrator", en Robert T.  
Daland (Ed.), *Comparative Urban Research*, Beverly Hills, Sage Publications,  
1969.

## HEMEROGRAFÍA

*EL UNIVERSAL*, junio 4, 2005.

*EL UNIVERSAL*, octubre 7, 2001.

*ESTE PAÍS*, núm. 166, enero 2005.

*GESTIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, núm. 5-6, Madrid, INAP, enero-agosto 1996.

*GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA*, núm. 1, vol. IV, México, CIDE, primer semestre de 1995.

*POLITICAL SCIENCE & POLITICS*, núm. 32, 1999.

*PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, núm. 61, marzo-abril 2001.

*PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, núm. 63, enero-febrero de 2003.

*PUBLIC MANAGEMENT*, núm. 84, diciembre 2002.

*THE WASHINGTON POST*, junio 13, 1986.

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

*CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, Artículo 115, fracción III, incisos a-i, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 2005, en [www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf)

*LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA*, Artículo 10, en [www.oaxaca.gob.mx/gobtecnica/legisla/constitucionlocal.pdf](http://www.oaxaca.gob.mx/gobtecnica/legisla/constitucionlocal.pdf)

*LEY DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA*, Artículo 29, en [www.coahuila.gob.mx/leyes/html/leyinstituciones.htm](http://www.coahuila.gob.mx/leyes/html/leyinstituciones.htm)

*LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ*, Título segundo, Capítulo II, artículo 15, fracción III, incisos a, b y c, en <http://148.235.65.21/congresoslp/Docs/LyElectoralEstatl.htm>

*REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BC, Artículo 35, Sección Segunda, Capítulo II, Tijuana, H. Ayuntamiento de Tijuana, 2002.*

## **SITIOS ELECTRÓNICOS CONSULTADOS**

<http://148.235.65.21/congresoslp/Docs/LyElectoralEstatat.htm>

<http://demos.estrason.com.mx/icma>

[http://demos.estrason.com.mx/icma/index.php?option=content&task=blogcategory&id=31  
&Itemid=160](http://demos.estrason.com.mx/icma/index.php?option=content&task=blogcategory&id=31&Itemid=160)

[http://demos.estrason.com.mx/icma/index.php?option=content&task=blogcategory&id=13  
&Itemid=35](http://demos.estrason.com.mx/icma/index.php?option=content&task=blogcategory&id=13&Itemid=35)

[http://srv2.vanguardia.com.mx/hub.cfm/FuseAction.Detalle/Nota.328829/SecID.18/index.s  
al](http://srv2.vanguardia.com.mx/hub.cfm/FuseAction.Detalle/Nota.328829/SecID.18/index.s<br/>al)

[www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf)

[www.cedemun.gob.mx/frames2.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames2.html)

[www.cedemun.gob.mx/frames4.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames4.html)

[www.cesemheribertojara.org.mx/lom.htm](http://www.cesemheribertojara.org.mx/lom.htm)

[www.co.larimer.co.us/budget/budget\\_practices.pdf](http://www.co.larimer.co.us/budget/budget_practices.pdf)

[www.coahuila.gob.mx/leyes/html/leyinstituciones.htm](http://www.coahuila.gob.mx/leyes/html/leyinstituciones.htm)

[www.miguelhidalgo.gob.mx/gaceta/d\\_acciones/01.htm](http://www.miguelhidalgo.gob.mx/gaceta/d_acciones/01.htm)

[www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx)

[www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm)

[www.oaxaca.gob.mx/gobtecnica/legisla/constitucionlocal.pdf](http://www.oaxaca.gob.mx/gobtecnica/legisla/constitucionlocal.pdf)

[www.sbe.state.va.us/web\\_docs/election/results/2000/may\\_local/1\\_loc\\_turnout.html](http://www.sbe.state.va.us/web_docs/election/results/2000/may_local/1_loc_turnout.html)

[www2.icma.org/inter/sc.asp?hsid=2&ssid1=&ssid2=](http://www2.icma.org/inter/sc.asp?hsid=2&ssid1=&ssid2=)

[www2.icma.org/upload/library/IQ/10000048.rtf](http://www2.icma.org/upload/library/IQ/10000048.rtf)

[www2.icma.org/upload/library/IQ/114571.rft](http://www2.icma.org/upload/library/IQ/114571.rft)

[www2.icma.org/upload/library/IQ500291.rtf](http://www2.icma.org/upload/library/IQ500291.rtf)

## Anexo 1. Ordenanza típica para establecer el Plan Cabildo-Gestor<sup>1</sup>

*Nota: La adopción del Plan Cabildo-Gestor debe ser considerada, generalmente, como un acuerdo temporal mientras se realiza un referéndum de acuerdo al Estatuto de Autogobierno o a provisiones de una ley estatal opcional. Algunas provisiones de esta ordenanza sugerida probablemente deban ser modificadas de acuerdo a costumbres locales, leyes estatales o a la carta de la ciudad.*

ORDENANZA QUE CREA LA OFICINA DEL GESTOR DE LA CIUDAD DE \_\_\_\_\_ Y LE PROVEE DE PODERES Y FACULTADES. ORDENADA POR EL CABILDO DE LA CIUDAD DE \_\_\_\_\_:

**Sección 1. Creación de la oficina del Gestor de la ciudad.** Se crea la oficina del Gestor de la ciudad.

**Sección 2. Procedimiento para nombrar al Gerente de la ciudad.** Será nombrado por mayoría de votos del Ayuntamiento por un término indefinido. Deberá ser escogido por el Ayuntamiento únicamente sobre la base de aptitudes ejecutivas y administrativas. No necesita ser residente de la ciudad o estado, pero durante su gestión residirá en la ciudad. Ningún miembro del Ayuntamiento recibirá este nombramiento durante el término por el cual el Gestor ha sido electo ni un año después de la expiración del término de miembro del Ayuntamiento.

**Sección 3. Remoción del Gestor.** El Ayuntamiento puede remover al Gestor en cualquier tiempo por mayoría de votos de sus miembros. Si se requiere, se concederá una audiencia pública por el Ayuntamiento en los 30 días siguientes a la notificación de remoción. Durante ese tiempo el Ayuntamiento puede suspender las atribuciones del Gestor, pero continuará percibiendo su salario y, si finalmente se realiza su destitución, pagará dicho salario tres meses después de la fecha final de su remoción.

**Sección 4. Poderes y facultades del Gestor de la ciudad.** Será el jefe administrativo de la ciudad, puede encabezar uno o más departamentos y será responsable de la administración de todos los asuntos de la ciudad. Para este fin, tendrá los siguientes poderes y será requerido para:

- A. Nombrar, suspender o remover a todos los funcionarios y empleados de la ciudad, exceptuando lo que señale de otra manera la carta local o ley, y exceptuando lo autorizado al jefe de un departamento o funcionario para nombrar, suspender o remover subordinados en tal departamento u oficina.
- B. Preparar el presupuesto anualmente y presentarlo al Ayuntamiento junto con la descripción de los rasgos importantes, así como ser responsable de su administración luego de su aprobación.
- C. Preparar y presentar al Ayuntamiento al final del año fiscal un reporte completo de las finanzas y actividades administrativas del Ayuntamiento de la ciudad.
- D. Mantener informado al Ayuntamiento de la condición financiera y las necesidades futuras de la ciudad.
- E. Recomendar al Ayuntamiento un programa estándar de pago para cada oficina y plaza en el servicio de la ciudad, incluyendo tasas mínimas, intermedias y máximas.
- F. Recomendar al Ayuntamiento (temporalmente) la adopción de medidas necesarias para la salud, la seguridad, el bienestar de la comunidad o para el mejoramiento de los servicios administrativos.
- G. Consolidar o combinar oficinas, posiciones, departamentos o unidades bajo su jurisdicción, con la aprobación del ayuntamiento. El director de la ciudad puede ser la cabeza de uno o más departamentos.

---

<sup>1</sup> Tomado de la página electrónica de ICMA. Traducción propia.

- H. Atender todas las sesiones del Ayuntamiento, formar y tomar parte en la discusión de todos los temas.
- I. Supervisar la compra de todos los materiales, suministros y equipamiento para los cuales existen fondos provistos en el presupuesto. Hacer contratos necesarios para la operación o mantenimiento de los servicios de la ciudad por cantidades mayores a \$\_\_\_\_\_.
- J. Observar que todas las leyes y ordenanzas sean debidamente aplicadas.
- K. Investigar los asuntos de la ciudad o cualquier departamento. Investigar todas las quejas en relación con problemas que conciernen a la administración de la ciudad y a las empresas de servicio público, franquicias, permisos y privilegios otorgados por la ciudad.
- L. Dedicar su tiempo entero al desahogo de todas las atribuciones oficiales.
- M. Desempeñar otras funciones que puedan ser requeridas por el ayuntamiento, no consideradas en la carta local, ley u ordenanzas.

**Sección 5. Limitación al Ayuntamiento para interferir en nombramientos o remociones.** Ni el Ayuntamiento ni alguno de sus miembros dirigirá o solicitará el nombramiento o remoción de alguna persona de la oficina del Gestor o de alguno de sus subordinados, ni tendrá participación en el nombramiento o remoción de oficiales y empleados en los servicios administrativos de la ciudad. Excepto para el propósito de investigar, el Ayuntamiento y sus miembros tratarán con la administración únicamente a través del Gestor y ni el Ayuntamiento ni ninguno de sus miembros darán órdenes a los subordinados del Gestor, ni en forma privada o pública.

**Sección 6. Emergencias.** En caso de accidente, desastre u otra circunstancia que cree una emergencia pública, el Gestor de la ciudad puede otorgar contratos y hacer compras con el propósito de contrarrestar la emergencia, pero archivará junto con el Ayuntamiento un certificado que muestre la emergencia y la necesidad para tales acciones, al igual que la contabilidad detallada de todos los gastos.

**Sección 7. Bono.** El Gestor de la ciudad suministrará un bono de fianza para ser aprobado por el Ayuntamiento. Dicho bono está condicionado al desempeño fiel de todas las atribuciones del Gestor. Este bono será pagado por la ciudad.

**Sección 8. Compensación.** El Gestor de la ciudad recibirá una compensación de acuerdo a lo fijado por el Ayuntamiento en ordenanzas o resoluciones.

**Sección 9. Vacante.** Cualquier vacante en la oficina del Gestor será ocupada en los 60 días posteriores.

**Sección 10. Cláusula de ahorro.** Si cualquier sección, sub-sección, cláusula o frase de este ordenamiento es por cualquier razón inválido, la decisión o decisiones no afectarán la validez de las porciones restantes de este ordenamiento. Todas las ordenanzas de la ciudad que prescriben los deberes de los jefes de departamento permanecerán con toda su fuerza y efecto, con excepción de aquellas que entren en conflicto con las provisiones de esta ordenanza, en cuyo caso las provisiones de esta ordenanza regirán.

La responsabilidad del Gestor para nombrar y remover a los funcionarios y empleados administrativos es un requerimiento para el reconocimiento oficial como una ciudad con Plan Cabildo-Gestor. En las ciudades donde la ley estatal o las cartas municipales requieren que ciertos funcionarios administrativos sean nombrados y removidos por el Alcalde o el Ayuntamiento, el Gestor debe tener la autoridad para recomendar tales nombramientos o para sugerir su disciplina y remoción. Todas las recomendaciones para los nombramientos y destituciones deben estar basadas únicamente en las aptitudes del funcionario involucrado sin importar sus creencias o afiliaciones políticas.

## Anexo 2. Código de Ética de ICMA<sup>2</sup>

**El Código de Ética de ICMA fue adoptado por los miembros de esta organización en 1924 y se reformó recientemente en mayo de 1998. La Junta Ejecutiva de ICMA adoptó los lineamientos en 1972 y la última revisión la llevó a cabo en julio de 1998.**

Los propósitos de ICMA son mejorar la calidad del gobierno local y apoyar y ayudar a los gestores locales profesionales en los Estados Unidos y otros países. Para promover estos objetivos, ciertos principios, que se hacen cumplir bajo las Reglas de Procedimientos, deberán gobernar la conducta de cada miembro de ICMA, quienes deberán:

1. Dedicarse a los conceptos del gobierno local eficaz y democrático por medio de los oficiales elegidos en forma responsable y considerar que la administración general profesional es esencial para el logro de este objetivo.
2. Asegurar la dignidad y el valor de los servicios prestados por el gobierno y mantener una actitud constructiva, creativa y práctica hacia los asuntos del gobierno local, así como un sentido profundo de responsabilidad social como un funcionario público de confianza.

### Lineamiento

**La asesoría a los funcionarios de otros gobiernos locales.** Cuando los miembros asesoran y responden a las preguntas de los funcionarios electos o nombrados de otros gobiernos locales, deben informarles a los gestores de esas comunidades.

3. Dedicarse a los ideales más altos de honor e integridad en todas las relaciones públicas y personales, con el fin de que el miembro pueda merecer el respeto y la confianza de los funcionarios electos, de los demás funcionarios, de los empleados y del público.

### Lineamientos

**La confianza pública.** Los miembros deben comportarse en forma tal que mantengan la confianza pública en su profesión, su gobierno local y en su desempeño de la confianza pública.

**La impresión de influencia.** Los miembros deben dirigir a sus funcionarios y sus asuntos personales en una forma tal que den la impresión clara de que ellos no pueden ser influenciados inapropiadamente en el desempeño de sus labores públicas.

**El compromiso con el nombramiento.** Los miembros que aceptan un nombramiento para un puesto no deben dejar de presentarse para llenar su cargo. Esto no impide la posibilidad de que un miembro considere varias ofertas o que aspire a diversos puestos al mismo tiempo, pero una vez que haya aceptado una oferta de buena fe para un puesto, ese compromiso debe ser respetado. La aceptación oral de una oferta de empleo se considera obligatoria a menos que el patrono efectúe cambios fundamentales en los términos del empleo.

**Las credenciales.** Una solicitud de empleo debe ser completa y precisa con respecto a todos los detalles pertinentes de educación, experiencia e historia personal. Los miembros deben reconocer que las omisiones y las inexactitudes deben evitarse.

**El respeto profesional.** Los miembros que aspiran a un puesto de gestor deben mostrar respeto profesional por las personas que anteriormente estaban en ese puesto, o por otros que podrían estar aspirando al mismo

---

<sup>2</sup> Tomado de <http://demos.estrason.com.mx/icma/media/codigodeeticadeICMA.pdf>

puesto. El respeto profesional no impide las diferencias honestas de opinión; pero sí impide el atacar los motivos o la integridad de una persona para ser nombrada en un puesto.

**La confidencialidad.** Los miembros no deben comentar o divulgar con ninguna persona la información sobre los casos de ética pendientes o concluidos, excepto según sea autorizado específicamente por las Reglas del Procedimiento para el Cumplimiento del Código de Ética.

**En busca de empleo.** Los miembros no deben buscar empleo para ocupar un puesto que tenga un gestor titular que no ha renunciado o a quien no se le ha informado oficialmente que se va a prescindir de sus servicios.

4. Reconocer que la función principal del gobierno local en todo momento es buscar el mayor beneficio de todas las personas.

### Lineamiento

**La duración de servicio.** Generalmente se considera como necesario un mínimo de dos años para ofrecer un servicio profesional al gobierno local. Un ejercicio corto debe ser la excepción y no una experiencia recurrente. Sin embargo, bajo circunstancias especiales, el separarse después de un corto período puede ir en beneficio del gobierno local y del miembro. Entre los ejemplos de dichas circunstancias estarían el que la autoridad nombrada no quiera honrar los compromisos referentes a las condiciones del empleo, un voto de falta de confianza en el miembro o problemas personales severos. Es la responsabilidad del solicitante para un puesto cerciorarse de las condiciones del empleo. Los términos del empleo que se establecieron en forma inadecuada antes de la llegada no justifican una separación prematura.

5. Presentarles a los oficiales electos proposiciones sobre las políticas; proporcionarles la información y los consejos sobre los asuntos de la política como una base para tomar decisiones y establecer las metas de la comunidad; así como mantener e implementar las políticas del gobierno local adoptadas por los funcionarios electos.

### Lineamiento

**Los papeles conflictivos.** Los miembros que desempeñan múltiples papeles, por ejemplo, que trabajan como fiscal de distrito y gestor municipal para la misma comunidad, no deben participar en asuntos que aparenten ser un conflicto de interés. Ellos deben revelar el conflicto potencial al cuerpo gobernante, de tal modo que se puedan solicitar otras opiniones.

6. Reconocer que los representantes electos por el pueblo tienen el derecho del crédito por el establecimiento de las políticas del gobierno local; la responsabilidad de la ejecución de las políticas atañe a los miembros.
7. Abstenerse de cualquier actividad política que podría socavar la confianza pública en los administradores profesionales. Abstenerse de participar en la elección de los miembros del cuerpo legislativo que lo emplea.

### Lineamientos

**Las elecciones del cuerpo gobernante.** Los miembros deben mantener una reputación de servicio equitativo e imparcial hacia todos los miembros del cuerpo gobernante del gobierno local al cual sirven, sin importar el partido.

Con este propósito, no deben involucrarse en la participación activa en la campaña electoral a favor o en contra de los candidatos al cuerpo gobernante.

**Las elecciones de los funcionarios electos.** Los miembros no deben participar en la campaña electoral de cualquier candidato para alcalde o el ejecutivo municipal electo.

**Las elecciones.** Los miembros comparten con sus conciudadanos el derecho y la responsabilidad de ejercer su voto y de expresar su opinión sobre los asuntos públicos. Sin embargo, para no entorpecer su eficacia a favor del gobierno local al cual sirven, no deben participar en actividades políticas (que incluyen pero no están limitadas a la recaudación de fondos, dando su aval a candidatos y las contribuciones económicas) a favor de representantes a puestos de la ciudad, del condado, de los distritos especiales, escolares, estatales o federales.

**Las elecciones dentro del Plan Cabildo-Gestor.** Los miembros pueden ayudar en la preparación y presentación de los materiales que explican la forma del gobierno cabildo-gestor al pueblo antes de una elección sobre el uso del plan. Si otra comunidad necesita su asistencia los miembros pueden responder. Todas las actividades con relación a los asuntos de votación deben llevarse a cabo dentro de los reglamentos locales y de una manera profesional.

**La presentación de los asuntos a ser votados.** Los miembros pueden ayudar al cuerpo gobernante en la presentación de los asuntos que están involucrados en referendos, como las emisiones de bonos, anexiones y asuntos semejantes.

8. Hacer que el mejoramiento continuo de la capacidad profesional del miembro sea un deber, así como el desarrollo de la competencia de los empleados en el uso de las técnicas administrativas.

#### **Lineamientos**

**La auto-evaluación.** Cada miembro debe evaluar sus destrezas y capacidades profesionales en forma periódica.

**El desarrollo profesional.** Cada miembro debe dedicar por lo menos 40 horas por año a las actividades de desarrollo profesional que están basadas en las prácticas identificadas por los miembros de ICMA.

9. Mantener a la comunidad informada sobre los asuntos del gobierno local; promover la creación de comunidad entre los ciudadanos y todos los oficiales del gobierno local; enfatizar el servicio amistoso y cortés hacia el público; y tratar de mejorar la calidad y la imagen del servicio público.
10. Resistir cualquier usurpación de los deberes profesionales bajo el precepto de que el miembro debe estar libre para llevar a cabo las políticas oficiales sin interferencia, así como para manejar cada problema sin discriminación sobre la base de los principios y la justicia.

#### **Lineamiento**

**El compartir la información.** El miembro debe compartir la información en forma abierta con el cuerpo gobernante a la vez que efectúa diligentemente los deberes del miembro de la manera en que estén expresadas en el estatuto o en la legislación que lo faculta.

11. Manejar todos los asuntos del personal sobre una base del mérito, para que la justicia y la imparcialidad gobiernan las decisiones del miembro, en cuanto se relacionan a los nombramientos, ajustes salariales, ascensos y la disciplina.

#### **Lineamiento**

**La igualdad de oportunidades.** Los miembros deben desarrollar un programa positivo que asegurará oportunidades para un empleo con significado para todos los segmentos de la comunidad. Todos los programas, las prácticas y las operaciones deben: (1) brindar la igualdad de oportunidad en el empleo para

todas las personas; (2) prohibir la discriminación con base en la raza, el color, la religión, el sexo, el origen nacional, la afiliación política, discapacidades físicas, edad o estado civil; y (3) promover programas continuos de la acción afirmativa en cada nivel dentro de la organización. Los miembros tienen la responsabilidad personal y profesional de reclutar activamente y contratar a personas de grupos minoritarios y mujeres, para servir en los equipos profesionales en todas sus organizaciones.

12. No buscar favores; creer que el crecimiento personal o la ganancia lograda por medio de la información confidencial o mediante el mal uso de la confianza pública es deshonesto.

### **Lineamientos**

**Los regalos.** Los miembros no deben solicitar regalos directa ni indirectamente, ni tampoco aceptar o recibir cualquier regalo, sea esto dinero, servicios, préstamos, viajes, entretenimiento, hospitalidad, promesas o de cualquier otro tipo: (1) que podría interpretarse razonablemente o esperarse que el regalo tenía la intención de influenciarlos en el desempeño de sus deberes oficiales; o (2) el regalo tenía la intención de servir como un premio por cualquier acción oficial por parte suya. Es importante que la prohibición de los regalos no solicitados sea limitado a las circunstancias relacionadas a la influencia indebida. En situaciones de mínimos, tales como cuentas de comidas, el miembro debe fijar algún monto máximo modesto en dinero como lineamiento. El lineamiento no pretende aislar a los miembros de las prácticas sociales normales, en donde los regalos entre amigos, empleados y parientes son apropiados en algunas ocasiones.

**Las inversiones en conflicto con los deberes oficiales.** Los miembros no deben invertir ni tener inversiones en forma directa o indirecta en cualquier negocio financiero, comercial u otra transacción privada que pueda crear un conflicto con sus deberes oficiales. En el caso de los bienes raíces, el uso potencial de la información y los conocimientos confidenciales para avanzar el interés personal del miembro requiere una consideración especial.

Este lineamiento reconoce que las acciones y decisiones oficiales y de los miembros pueden ser influenciadas si hay un conflicto con las inversiones personales. Las compras y ventas que podrían interpretarse como especulación para la ganancia rápida debe evitarse (véase el lineamiento sobre la “Información confidencial”). Ya que las inversiones personales pueden perjudicar o puede parecer que influyen en las acciones y decisiones oficiales, los miembros pueden, en concertación con el cuerpo gobernante, proporcionar una divulgación de tales inversiones antes de aceptar su posición como administrador del gobierno local o antes de cualquier acto oficial por parte del cuerpo gobernante que podría afectar tales inversiones.

**Las relaciones personales.** El miembro debe divulgar cualquier relación personal con el cuerpo gobernante en cualquier instancia que pudiera parecer un conflicto de intereses. Por ejemplo, si el cónyuge del gestor trabajara para un urbanizador que trabaja con el gobierno local, este hecho debe divulgarse.

**La información confidencial.** Los miembros no deben divulgar a otras personas o utilizar para avanzar su propio interés personal, la información confidencial que adquieren en el cumplimiento de sus deberes oficiales.

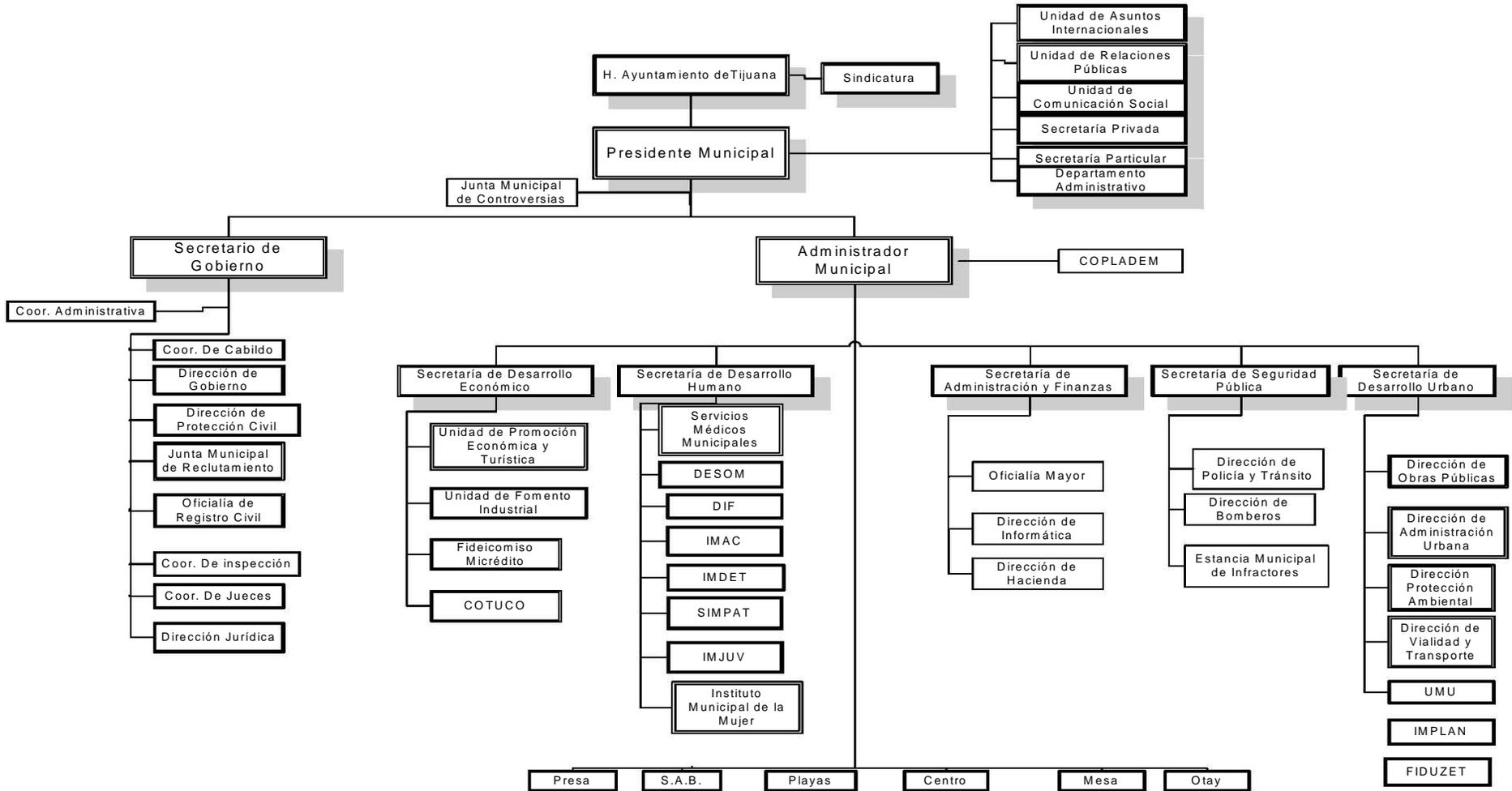
**El empleo privado.** Los miembros no deben participar en el empleo privado, solicitarlo, negociarlo ni prometer aceptarlo, y tampoco deben rendir servicios para intereses privados o conducir un negocio privado cuando tal empleo, servicio, o negocio crea un conflicto de intereses o impide el descargo apropiado de sus deberes oficiales. La enseñanza, las charlas, el escribir o la consultoría son actividades típicas que podrían no involucrar el conflicto de interés, ni impedir el descargo de sus deberes oficiales. La notificación previa de la autoridad que lo haya nombrado es apropiado en todos los casos del empleo externo.

**La representación.** Los miembros no deben representar cualquier interés externo ante cualquier agencia, sea pública o privada, salvo con la autorización de la autoridad gobernante que sirve o bajo su dirección.

**Avales.** Los miembros no deben dar su aval a productos o servicios comerciales mediante el acuerdo de usar su fotografía, aval o cita en la publicidad pagada o comercial, sea en forma compensada o no. Sin embargo, los miembros pueden acordar dar su aval a lo siguiente, siempre y cuando no reciban compensación: (1) libros u otras publicaciones, (2) servicios de desarrollo o educación profesionales por organizaciones sin fines de lucro o instituciones educativas reconocidas, (3) productos y/o servicios en los cuales el gobierno local tiene un interés económico directo.

Las observaciones, las opiniones y los análisis de los miembros de los productos comerciales usados o ensayados por sus gobiernos locales son apropiados y útiles cuando se incluyen como parte de artículos e informes profesionales.

Anexo 3. Organigrama del XVII Ayuntamiento de Tijuana, B.C. (2001-2004)



**Anexo 4. Municipios mexicanos con población entre 50 mil y 99 mil habitantes, y con Cabildos integrados hasta por 15 autoridades electas**

Entidad federativa	Número	Municipios	Integración del Ayuntamiento	Total
<b>Aguascalientes</b>	0			
<b>Baja California</b>	1	<b>Tecate</b>	Un alcalde, un síndico y 11 regidores	13
<b>Baja California Sur</b>	0			
<i>Campeche</i>	0			
<b>Coahuila de Zaragoza</b>	1	<b>Frontera</b>	Un alcalde, un síndico, nueve regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional	15
<b>Colima</b>	3	<b>Manzanillo</b>	Un alcalde, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional	13
		<b>Tecomán</b>	Un alcalde, un síndico, ocho regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional	14
		<b>Villa de Álvarez</b>	Un alcalde, un síndico, cinco regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional	10
<b>Chihuahua</b>	0			
<b>Durango</b>	0			
<b>Guanajuato</b>	8	<b>Acámbaro</b>	Un alcalde, dos síndicos, doce regidores	15
		<b>Allende</b>	Un alcalde, un síndico, cinco regidores de mayoría relativa y cinco regidores de representación proporcional	12
		<b>Cortazar</b>	Un alcalde, un síndico, seis regidores de mayoría relativa, cuatro regidores de representación proporcional	12
		<b>Dolores Hidalgo</b>	Un alcalde, dos síndicos, nueve regidores	12
		<b>Guanajuato</b>	Un alcalde, dos síndicos, cuatro regidores de mayoría relativa, ocho regidores de representación proporcional	15
		<b>San Francisco del Rincón</b>	Un alcalde, un síndico y diez regidores	12
		<b>Silao</b>	Un alcalde, un síndico y diez regidores	12
		<b>Valle de Santiago</b>	Un alcalde, un síndico y 11 regidores	13
<b>Guerrero</b>	2	<b>Teniente José Azueta</b>	Un alcalde, un síndico procurador, seis regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional	11
		<b>Taxco de Alarcón</b>	Un alcalde, un síndico, seis regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional	11

Entidad federativa	Número	Municipios	Integración del Ayuntamiento	Total
<b>Hidalgo</b>	1	<b>Tulancingo de Bravo</b>	Un alcalde, un síndico procurador y 13 regidores	15
<b>Jalisco</b>	2	<b>Zapotlán El Grande</b>	Siete regidores de mayoría relativa (incluye al alcalde y al vicepresidente municipal) y dos regidores de representación proporcional	9
		<b>Ocotlán</b>	Diez regidores de mayoría relativa (incluye al alcalde y al vicepresidente municipal) y cuatro regidores de representación proporcional	14
<b>Estado de México</b>	5	<b>Cuautitlán</b>	Un alcalde, un síndico y diez regidores	12
		<b>Chicoloapan</b>	Un alcalde, un síndico, seis regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional	12
		<b>San Mateo Atenco</b>	Un alcalde, un síndico procurador, seis regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional	12
		<b>Tecámac</b>	Un alcalde, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y seis regidores de representación proporcional	15
		<b>Tultitlán</b>	Un alcalde, un síndico procurador, siete regidores de mayoría relativa y seis regidores de representación proporcional	15
<b>Michoacán</b>	6	<b>Apatzingán</b>	Un alcalde, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y cinco regidores de representación proporcional	14
		<b>Hidalgo</b>	Un alcalde, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y cinco regidores de representación proporcional	14
		<b>Lázaro Cárdenas</b>	Un alcalde, un síndico y 12 regidores	14
		<b>La Piedad</b>	Un alcalde, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y cinco regidores de representación proporcional	14
		<b>Sahuayo</b>	Un alcalde, un síndico, seis regidores de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional	12
		<b>Zitácuaro</b>	Un alcalde, un síndico, siete regidores de mayoría relativa, cinco regidores de representación proporcional	14
<b>Morelos</b>	1	<b>Temixco</b>	Un alcalde, un síndico procurador, cinco regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional	11

Entidad federativa	Número	Municipios	Integración del Ayuntamiento	Total
Nayarit	0			
Nuevo León	2	Cadereyta Jiménez	Un alcalde, dos síndicos, siete regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional	13
		Linares	Un alcalde, dos síndicos, siete regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional	14
Oaxaca	0			
Puebla	2	San Pedro Cholula	Un alcalde, un síndico y 11 regidores	13
		Teziutlán	Un alcalde, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional	13
Querétaro	1	San Juan del Río	Un alcalde, un síndico, ocho regidores de mayoría relativa y cinco regidores de representación proporcional	15
Quintana Roo	1	Cozumel	Un alcalde, un síndico, seis regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional	11
San Luis Potosí	1	Matchuala	Un alcalde, un síndico, un regidor de mayoría relativa y diez regidores de representación proporcional	13
Sinaloa	0			
Sonora	0			
Tabasco	1	Cárdenas	Un alcalde, un síndico de hacienda, ocho regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional	13
Tamaulipas	1	Altamira	Un alcalde, dos síndicos y seis regidores.	9
Tlaxcala	1	Tlaxcala	Un alcalde, un síndico y siete regidores de representación proporcional	9
Veracruz Llave	2	San Andrés Tuxtla	Un alcalde, un síndico, cinco regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional	13
		Tuxpan	Un alcalde, un síndico, cuatro regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional	11
Yucatán	0			
Zacatecas	0			

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.  
 Enciclopedia de los Municipios de México, Sistemas de Información Municipal.

## Anexo 5. Entrevista a Octavio Chávez, representante de ICMA en México<sup>3</sup>

**JUAN MANUEL BARRERA (JMB):** *¿En qué consiste el modelo del Gestor Municipal?*

**OCTAVIO CHÁVEZ (OC):** Es una figura donde hay una separación clara y bien definida entre la actividad de toma de decisión política y la actividad de la ejecución para la operación de un gobierno local. La figura símil en la que podemos pensar está en las empresas, donde existe un consejo de administración, quienes son los que tienen la última palabra, los que definen las acciones en términos generales, los que dan los rumbos, los que aceptan, promueven y definen los presupuestos, y que tienen una dirección general o una dirección que es quien ejecuta lo que el consejo determina para esa entidad. Es exactamente lo mismo cuando hay la figura del Gestor y el Cabildo.

**(JMB):** *¿Cómo ayuda este modelo a eficientar el desempeño de los ayuntamientos?*

**(OC):** Si el Cabildo hace su tarea con el presidente municipal contratan —en función del perfil— a ese Gestor, quien es un profesional de la gestión municipal y, por lo tanto, su desempeño tendrá que ser a esa altura. Adicionalmente, eso evita que las influencias de intereses políticos intervengan en la promoción y nombramiento de funcionarios de cualquier nivel en el ámbito operativo de la municipalidad, lo cual permite la consolidación de sistemas de administración de recursos humanos donde promueves a aquel que hace un buen trabajo, a aquel que es parte de un equipo que hace las cosas bien. Así, se va profesionalizando y la operación tiene continuidad.

Puede haber cambios en políticas en función de los intereses y decisiones que tome el ente político, que es quien gobierna las funciones de la entidad, pero aunque existan esos cambios —que pueden ser radicales en las políticas generales— los que operan tienen la continuación de la operación y, por lo tanto, pueden hacer los cambios de una manera mucho más tersa y con fundamentos en una mayor eficiencia.

**(JMB):** *¿Es posible que el Gestor se mantenga al margen de la política municipal?*

**(OC):** Nadie es no político. Aún en la casa hay política. Toda relación humana está rodeada de política. La diferencia es qué tipo de política. Un Gestor, al menos nuestros afiliados, por su Código y convencimiento ético, no intervienen en la parte de la política partidista. Ni directa ni indirectamente, con excepción de hacer bien su trabajo para que sus jefes queden bien en función de las decisiones que tomaron. Es decir, lo que ellos deciden se hace y se hace de la mejor manera posible. Entonces, están en la política porque están en un medio altamente político, pero no definen la política pública, la ejecutan. Saben qué es política pública, pero no intervienen en la política partidista. Entonces, sí están en la política, pero no son actores en el sentido de la toma de decisiones. Ellos operan únicamente.

**(JMB):** *De acuerdo a documentos de ICMA, el Gestor tiene un papel de enlace entre el Ayuntamiento y la ciudadanía. Este papel lo convierte en un agente que influye directamente en la toma de decisiones del Cabildo al dar opinión técnica. ¿Esto puede llevarlo a ser un actor político?*

**(OC):** Es un intermediario por su posición, pero esa no es su función. De hecho, bajo este esquema, el funcionario electo tiene mucho más tiempo para estar en contacto con el ciudadano. Lo que hace un Gestor, en cuanto al vínculo, es que ellos entienden las necesidades desde la perspectiva técnica. Claro que tienen una influencia en el Ayuntamiento porque son los que emiten las opiniones

---

<sup>3</sup> Realizada el 14 de octubre de 2005 en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

técnicas, pero si tenemos un buen Gestor emite una opinión técnica en función de alternativas. Un Gestor que nada más da una opción es un Gestor que está manipulando al Ayuntamiento y estos, en términos generales, son entidades bastante maduras como para dejarse llevar.

La manera en que opera es que un Gestor, de manera profesional, te ofrece alternativas y emite una opinión técnica. De la misma manera en que hoy en día se emiten opiniones técnicas por parte de los asesores de los actores políticos. La diferencia aquí es que un Gestor, por no estar participando en la política pública en cuanto a la cuestión partidista, puede ser una balanza mucho más fina en cuanto que no está cargado para un lado o para el otro.

**(JMB):** *¿Qué obstáculos son los que enfrenta el Gestor en su desempeño?*

**(OC):** A él le corresponde interactuar directamente con el órgano máximo de la organización y, por lo tanto, sus principales problemas son los de dinámicas de grupo. Atender los intereses sin perder de vista el bien general en sus opiniones técnicas. Por eso, al menos a los afiliados de nuestra asociación, como parte del Código de Ética, está el ser equitativo con todos: lo que se entrega a uno se entrega a todos, lo que se comenta con uno se comenta con todos. Esos principios básicos de equidad hacen que la dinámica de grupo camine —desde la perspectiva del Gestor— hacia factores donde al menos a él o a ella no se le pueda acusar de estar atendiendo a unos más que a otros.

En general, los problemas son de grupos, asociados a grupos. Claro, hay serios problemas técnicos en todos lados, pero un buen Gestor arma un equipo técnico en el que se apoya para resolver los problemas. La Gestora de San Antonio tiene un equipo de primer nivel que se encarga de operar la ciudad. Ella coordina las acciones de todos y es el puente entre el factor operativo y la parte política. Pero pensar que un Gestor anda en la calle para involucrarse en política no se da porque no tienen tiempo para eso. Ellos están exclusivamente en la parte técnica y en función de eso los califica el Cabildo.

**(JMB):** *¿El modelo puede ser aplicable en México?*

**(OC):** Sí, claro. Hay dos maneras. Una, modificando leyes, y otra, *de facto*. En algunos municipios se llega a dar, si no por diseño, por necesidad. Es decir, es muy común que el alcalde tenga una o dos personas de alta confianza en las que empieza a delegar operaciones. La misma dinámica y las necesidades de buscar acuerdos políticos consume mucho del tiempo del alcalde y termina, *de facto*, delegando muchas cuestiones operativas a su jefe de asesores, a su secretario técnico, inclusive a directores. Esto se percibe cuando uno llega a un municipio y entiende la cultura desarrollada donde se dice mira, aquí si quieres convencer al alcalde, al primero que tienes que convencer es al Tesorero, al Oficial Mayor, al Secretario del Ayuntamiento, al Director de Obras Públicas, porque todo pasa por ahí. Entonces, eso se da *de facto*: un Gestor “aglutinador”.

También hay muchos casos en que el alcalde sigue siendo la figura central. Pero sí se puede. Inclusive, internamente el 115 constitucional ya le da facultades al municipio a organizarse de la mejor manera que ellos elijan.

**(JMB):** *¿Cuáles serían las primeras ciudades mexicanas susceptibles de aplicar el modelo?*

**(OC):** Pues aquí más que ciudades implica qué alcalde se preocupa por eso. Es difícil, pero de alguna manera se ha dado. Ha habido casos en que ha sido muy obvio cómo el alcalde delega la operación en uno o dos o tres, reduciendo significativamente su injerencia en la operatividad. Tienen reuniones una o dos veces a la semana y eso es lo que le basta al alcalde para operar. El resto del tiempo lo dedica a una actividad muy demandante y crítica: la búsqueda de acuerdos políticos, la búsqueda de posicionar al municipio, el contacto con los grupos sociales. Esa es una labor crítica para la cual el alcalde ha demostrado ser capaz, si no, no lo hubieran elegido.

**(JMB):** *¿Para que el modelo funcione correctamente hay que hacer algunos cambios institucionales? Por ejemplo, ¿que las elecciones de alcaldes, síndicos y regidores sean separadas?*

**(OC):** Esas son herramientas que fortalecen o debilitan estructuras de gobierno. Sería sano hacer eso independientemente de si hay Gestor o no. ¿Por qué? Bueno, porque genera nuevas dinámicas de mayor libertad, de mayor competencia, de mayor responsabilidad. En donde quien responde al electorado es el presidente, tenemos poder centralizado. Pero cuando un regidor fue electo por méritos propios, entonces el compromiso es mucho mayor y la vigilancia a la que está sujeta también será mayor.

Hay modelos que facilitan más una estructura administrativa que otra. Para mí la reelección pudiera ser de más impacto porque, entonces, quieres quedar bien y para quedar bien debes tener gente *capaz* para hacerlo, no gente *que quiera* ser capaz. Es diferente. Hoy por hoy tenemos mucha gente capaz queriendo ser capaz en lo público, que no es lo mismo. Claro, la experiencia les puede ayudar, pero a final de cuentas el que es especialista, es especialista.

**(JMB):** *Los casos que han existido en México –el Coordinador de Direcciones y el Administrador Municipal de Tijuana—han sido designados por el alcalde, no por el Cabildo.*

**(OC):** Esa parte sí requeriría una modificación legal porque ahorita toda la responsabilidad recae en el alcalde, por lo que es un *staff* del mismo a final de cuentas. Hay que entender que la figura del Gestor puede tener muchas variantes. Hay una, la pura, pero luego ya en la práctica se ven muchas variantes. En el esquema puro, con el cual nació hace 100 años, es importante que el Ayuntamiento tenga una representación menos alineada con un interés. Pero aún así se puede porque el Gestor es nombrado por todo el Ayuntamiento. La forma de las elecciones, las propuestas del alcalde, esas son ya las formas. El fondo aquí es qué autoridad le das y cómo restringes a la parte electa para no meterse y no poder influir en la operación, en la administración de los recursos para ejecución, sobre todo en el recurso humano. Es decir, me autorizas un programa, me autorizas el presupuesto, yo voy y lo hago. Obviamente, en el proceso tú me puedes estar supervisando si lo voy haciendo bien o mal y puedes intervenir para dar opiniones. Incluso tú puedes votar y decir la forma en que se debe hacer.

**(JMB):** *¿El Gestor no crea un híbrido entre un sistema de libre designación y un servicio civil de carrera?*

**(OC):** El servicio civil de carrera –básicamente—es un sistema donde la entrada y la salida están comandadas por una ley.

**(JMB):** *Basado en el mérito...*

**(OC):** Puede ser el mérito, todo depende de qué tan burocrático hayas estructurado todo eso. Genera ciertos candados que normalmente son para anclar más a la gente. Un Gestor, si está bien armado, puede ser despedido en cualquier momento. Un Gestor, hacia adentro de la organización, si hace bien su trabajo, tiene un sistema integral de administración de recursos humanos donde la gente que es buena se queda y la gente que es mala se va.

**(JMB):** *El Gestor contrata a las cabezas de departamento. ¿Qué pasa si ese Gestor es despedido?*

**(OC):** El Gestor nuevo que llega, si es bueno, evalúa antes de hacer cualquier movimiento. Porque él es responsable de operar inmediatamente. A él no se le va a dar la “luna de miel” que se le da ahorita en el sistema de alcalde fuerte, donde dice “no, es que voy llegando”, o “es que vamos de salida, ahí lo arreglas con el otro”. No. El día que entra el Gestor tiene que seguir operando y el día que se va la ciudad opera. Si el Gestor se va, la ciudad sigue operando. La diferencia es que el

Gestor se asegura que opera hoy, mañana y pasado. Si el Gestor no está, a lo mejor hay descoordinación y eventualmente empiezan a surgir problemas. La responsabilidad de un Gestor es de coordinación, es de dirección. No es el que sabe todo ni es el que va a hacer todo. Es una persona que tiene una responsabilidad, una función. Ni es un presidente municipal sabelotodo. Ni puede ser un “presidentito”. Si es un “presidentito” lo tienen que correr.

**(JMB):** *¿Cómo saber si es un “presidentito”?*

**(OC):** El Cabildo tendrá que hacer ese juicio. Si ellos sienten que el Gestor está haciendo más cuestiones políticas y se cree arriba de los demás, pues correrlo (y lo corren algunos).

**(JMB):** *Cuando el Gestor contrata gente, ¿no se enfrenta a los sindicatos, a los grupos informales de poder dentro de los ayuntamientos que ven en el Gestor una amenaza a sus prebendas?*

**(OC):** Bueno, claro. Lo que pasa es que estás pensando en cómo estamos ahorita. Cuando se instale habrá un proceso de transición, donde habrá un poco de caos. El sindicato es el problema en todos lados, pero eso es punto aparte. Los que no son sindicalizados deberán ser contratados sobre la base de un proceso y, si el Gestor es bueno, va a establecer un sistema integral de administración donde el ingreso, la capacitación, la promoción y el despido de los funcionarios tiene certidumbre. Se sabe qué y qué no se vale. Se sabe cómo mejorar, cómo alcanzar buenos puestos. Se remuneran en función de desempeño y valor agregado que le da a la institución. Todo eso un buen Gestor se asegura que lo tiene. No porque lo haga él o ella, sino porque tiene una persona en Recursos Humanos que obedece a esa lógica y no a la lógica de que “ya tienes mucho tiempo aquí”. Que hay lugares que se da eso, pues, como en cualquier organización, siempre hay política. Pero el énfasis es hacia la efectividad y la eficiencia en la operación. Ya los políticos se encargarán de definir la dirección.

**(JMB):** *¿El Gestor desplazaría al Oficial Mayor y al Tesorero?*

**(OC):** No. El Gestor necesita un Tesorero y un Oficial Mayor.

**(JMB):** *¿Está por encima de ellos?*

**(OC):** Los coordina.

**(JMB):** *En el caso mexicano, ¿quiénes podrían ser los primeros Gestores?*

**(OC):** Hay gente que ha estado en la administración pública, hay gente que quiere estar en la administración pública, pero no le entra porque es muy inestable, porque tienes que entrarle a la parte de política partidista. Hay gente, yo estoy convencido de que hay gente, que ya estuvo y que tiene la capacidad o que pudiera entrar después de una experiencia y ser buenos Gestores. El asunto aquí es que existan las condiciones para que alguien pueda ver en eso una carrera a la cual dedicarse.

**(JMB):** *En Estados Unidos los primeros Gestores fueron ingenieros, ¿sucedería algo similar en México?*

**(OC):** No. En Estados Unidos nació porque las ciudades estaban en crisis, estaban rebasadas en sus servicios. En México están rebasadas, pero no hay crisis, es diferente. Hay muchas más necesidades que recursos o al menos los recursos que hay no están atendiendo las necesidades con la rapidez, la efectividad y la eficiencia que se requiere. Pueden ser ingenieros, pero yo esperararía más el estilo de administrador. Hay buenos ingenieros que tienen espíritu administrativo.

**(JMB):** *Contadores...*

**(OC):** Contadores, pero hay licenciados. Los politólogos siempre y cuando no les dé mucho por el lado de la política pública partidista.

**(JMB):** *¿Podrías citar algunos rasgos del perfil ideal del Gestor mexicano?*

**(OC):** Alguien que es capaz de llevarse bien con todos, que entiende que su función es aparecer cuando las cosas están mal –para ser el culpable—y siempre que las cosas salen bien quitarse para que sean los alcaldes y los electos quienes aparezcan. De alta capacidad organizacional y organizativa. Excelente comunicólogo, de comunicación humana, de interacción humana y con un respaldo técnico en su área para que le ayude a entender otras áreas.

**(JMB):** *¿Nivel académico?*

**(OC):** La tendencia podría ser que tuviera una licenciatura. No esperaría más. Pero eso no quiere decir que exista gente que en comunidades medianas, sin haber terminado, quizás nada más con preparatoria, puedan serlo. Tengo identificados individuos que los pondría a operar una ciudad mediana o chica sin ningún problema. Entonces, en términos generales, por lo menos licenciatura. Una maestría en administración pública y de gerencia pública sería adicional. Pero, a final de cuentas, es alguien que sea pragmático, que tenga las habilidades de comunicación, de interacción, organizado y con capacidad de organizar. Un buen Gestor ordena. No de ordenar, de decir “que se haga”, sino que la estructura esté ordenada.

**(JMB):** *En el caso de que se aplicara en México, ¿ICMA tendría que operar como su contraparte en Estados Unidos?*

**(OC):** No tendríamos qué, pero estaríamos listos para hacerlo. De hecho, ahorita el que quiera lo puede hacer. Hay un sistema de certificación. Uno de los requisitos (de los Gestores) es que estén reconocidos como responsables de la operación, con facultades de ejecución de presupuesto. Si no tiene eso no es Gestor, es simplemente un *staff* del alcalde. Como tal es difícil que lo acrediten. Pero la gente puede inscribirse y hacer todo un proceso para entender lo que es. Normalmente se requiere de tres a cuatro años de experiencia para que te permitan entrar a ese programa.

**(JMB):** *En una entrevista anterior mencionabas que el sistema puede expandirse a través de la imitación de los municipios exitosos.*

**(OC):** Una manera de que esto pueda despegar es que alguien lo haga y que lo haga con relativo éxito. No tiene que ser un súper éxito, sólo que haya perspectivas de buena gestión. Los alcaldes y la gente tienen muchos problemas y andan buscando siempre dónde alguien está haciendo algo bueno para copiarlo. Aquí lo único que necesita para detonar es que alguien logre hacerlo y lo haga con relativo éxito para que otras personas lo imiten.

**(JMB):** *¿Entonces el caso de Tijuana no tuvo éxito?*

**(OC):** No. Mira, no tuvo éxito porque estuvo aislado, no reportaron cosas buenas que pudieran decir “oye, pues esa figura la voy a hacer”, no tuvo la proyección. Sin embargo, son experimentos que sirven de base para que alguien más lo haga. El *Coordinador de Direcciones*, con (Héctor) Osuna, fue la primera intención o el primer esquema, pero el alcalde tenía esa visión. Obviamente, le dio, pero también le quitó. No fue tan atrevido como para realmente decir “esto así”. Y esa incapacidad, creo yo, a veces frena el potencial del modelo.

Pero te voy a decir una cosa, varios ayuntamientos –en su momento—siguieron la pauta de Tijuana, entre ellos (Ciudad) Juárez, que fue un desastre. Desastre en el sentido de que generó mucho ruido. No necesariamente que haya sido malo, pero generó mucho ruido por las características de los

individuos involucrados. No porque sean malos ellos o porque hayan hecho una mala labor. Simplemente generó un ruido, en mi opinión, innecesario. Si lo vas a hacer, hazlo callado y luego publícalo, llévalo a foros de buenas prácticas. Pero si tu función es para posicionarte política y socialmente en tu comunidad, pues más vale que lo tengas muy bien amarrado porque cualquier cosa que funcione o no funcione te puede llevar a un desgaste del modelo innecesario mientras madura. Una vez madurado, pues ya es otro asunto.

**(JMB):** *Los municipios del norte del país son los que están considerando la idea...*

**(OC):** Es natural porque son los que ven el modelo del otro lado.

**(JMB):** *¿Podríamos pensar que el centro y el sur serían posteriores a la aplicación del modelo?*

**(OC):** Depende mucho del alcalde, a la idiosincrasia del alcalde. Hay alcaldes muy buenos que quieren administrar y está en su prerrogativa hacerlo así porque así lo permite el modelo actual, es decir el sistema legal. Pero hay otros que a lo mejor tienen una visión más de índole política.

**(JMB):** *Para finalizar, ¿tú recomendarías el sistema del Gestor Municipal para el caso mexicano?*

**(OC):** Claro. No sólo lo recomiendo, lo promuevo.

**(JMB):** *¿Por qué no ha comenzado?*

**(OC):** Porque implica un cambio de cultura, un cambio de costumbres. Y lo que no quiero es que alguien pase una ley de eso. Porque si pasa una ley va a destruir el modelo. Hay que generar la cultura, la costumbre de ese modelo. Hay una fábula que es como una de mis máximas. Se llama “La ley inútil”, de Rosas Moreno. La moraleja es: son las costumbres leyes que en vano tratan de reformar los reyes, cuando nunca las leyes hacen las costumbres.

**(JMB):** *Muchas gracias, Octavio.*

**Comentarios y dudas respecto a esta investigación:**

**[jmbarrera@correo.unam.mx](mailto:jmbarrera@correo.unam.mx)**