



# **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL** **ESTADO DE MÉXICO**

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM AMECAMECA

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## **EL CITY MANAGER EN LA ADMINISTRACIÓN 2016-2018, UN ESTUDIO COMPARATIVO MIGUEL HIDALGO, TEXCOCO**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
PRESENTA:

**TOMÁS RICARDO REYES ALVAREZ**

ASESOR: DR. MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ RAMOS  
COMITÉ REVISOR:  
MTRA. MONICA SELENE MELENDEZ RIVERA  
LIC. ORLANDO JUSTINO JAIMES ESTRADA

AMECAMECA, MÉX., SEPTIEMBRE DEL 2019

## **AGRADECIMIENTOS**

*Sea este el medio para dar mis más sinceras gracias a todos y cada uno de mis maestros que colaboraron en mi formación profesional; en especial a mí Director Miguel Ángel Sánchez Ramos quien me guío en este proyecto, así como a mis revisores la MTRA. Mónica Selene Meléndez Rivera y el Lic. Orlando Justino Jaimes Estrada.*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I El municipio</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Origen histórico del municipio</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Posturas teóricas del origen del municipio</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Elementos del municipio</b>	<b>12</b>
<b>1.4 El Municipio en México</b>	<b>16</b>
<b>1.5 Fundamentación jurídica</b>	<b>18</b>
<b>1.6 Análisis comparado del municipio</b>	<b>28</b>
<b>1.7 La Administración Pública y los Enfoques de Estudio del City Manager</b>	<b>30</b>
<b>1.7.1 La Gestión Pública como Fundamento Teórico del City Manager</b>	<b>31</b>
<b>1.7.2 Gestión Pública y Legitimidad</b>	<b>36</b>
<b>1.8 La Gerencia Pública y su relación con el City Manager</b>	<b>38</b>
<b>Capítulo II la Figura del City Manager y la eficiencia en el gobierno local</b>	<b>42</b>
<b>2.1 Origen y desarrollo de la figura del City Manager</b>	<b>43</b>
<b>2.2 El City Manager</b>	<b>44</b>
<b>2.3 Funciones del City Manager</b>	<b>51</b>
<b>2.4 Perfil del City Manager</b>	<b>55</b>
<b>2.5 El City Manager en el Caso Mexicano</b>	<b>56</b>
<b>2.6 El City Manager en la Actualidad (Contexto)</b>	<b>61</b>
<b>2.6.1 Municipio de Texcoco, Estado de México</b>	<b>62</b>
<b>2.6.2 Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México</b>	<b>63</b>

<b>Capítulo III. El City Manager y su aplicación institucional en la Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México y en el Municipio de Texcoco, Estado de México</b>	<b>67</b>
<b>3.1 Perfil del City Manager o Administrador Municipal</b>	<b>73</b>
<b>3.2 El City Manager o Administrador Municipal en el diseño organizacional</b>	<b>77</b>
<b>3.3 Funciones y objetivos del City Manager o Administrador Municipal</b>	<b>83</b>
<b>3.4 Expectativas y retos de la figura institucional del City Manager o Administrador Municipal</b>	<b>87</b>
<b>3.5 El City Manager y la eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión pública</b>	<b>90</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>96</b>
<b>Índice de tablas y figuras</b>	<b>99</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>100</b>
<b>Anexos</b>	<b>103</b>

## Introducción

El municipio en nuestro país es el ámbito de gobierno que tiene mayor injerencia en la calidad de vida del ciudadano y con el cual puede interactuar de manera más pronta, es tal su importancia, que tiene que emplear una serie de mecanismos que contribuyan a brindar una respuesta oportuna a las exigencias de la sociedad, así como hacer frente a los retos y desafíos que hoy en día se presentan en un contexto cambiante y globalizado.

El municipio es una institución de bastante tradición histórica en nuestro país y en el mundo occidental, ya que ha servido como un modelo de organización para las diferentes civilizaciones, tales como, los griegos, romanos, españoles, etc. La influencia multicultural del sistema municipal es tal que hoy en día se ha compuesto de diversos elementos que han contribuido a su formación y desarrollo lo que hace que tenga vigencia en nuestro país así como en otras naciones. Su estudio se puede remontar a las viejas civilizaciones, pero también se puede profundizar en él, al explicar teóricamente su existencia y sus elementos básicos, como la población, territorio y gobierno. Dicho sistema de organización va más allá de las fronteras de nuestro país ya que algo que impera en el mundo son los gobiernos locales, que entre sí, cuentan con muchas similitudes, como lo es el gobierno a través de un cuerpo colegiado, que tiene funciones legislativas o reglamentarias, así como funciones ejecutivas.

El estudio de esta institución pasa por la comprensión de su sistema de organización y administración, ya que al ser parte del Estado, tiene la profunda necesidad de contar con un aparato administrativo que brinde funcionamiento y con ello persiga los fines y objetivos que se plantean las organizaciones públicas. En otras palabras, es necesario un abordaje de tipo teórico en temas de administración pública, gestión pública y gerencia pública como aquellas teorías o enfoques que explican la evolución de la vieja administración pública a la nueva administración, de un enfoque burocrático a una gerencial, de un Estado Benefactor a un Estado Neoliberal.

Entre los diversos postulados y estudios que nos ayudan a explicar la realidad social, destacan los que centran su atención en el desempeño del gobierno, es decir, en la administración pública y en los mecanismos de los cuales tiene que echar mano para cumplir satisfactoriamente las exigencias de los ciudadanos.

Los retos que hoy en día se presentan en los gobiernos locales son de gran magnitud que llevan al gobierno a reinventarse. El crecimiento poblacional; el aumento de exigencias; el ordenamiento urbano; la escasa participación política; la ineficiencia; la pérdida de legitimidad, son factores que abonan a que las administraciones transformen las formas tradicionales con las que se administra lo público.

El City Manager o Administrador Municipal, funcionario de primer nivel, de una elevada especialización así como una nutrida experiencia en la cosa pública, que se encarga del desarrollo y ejecución de las políticas públicas, en otras palabras, se encarga de la gestión administrativa de los gobiernos locales. Funcionario hecho a la medida para contribuir a mejorar la prestación de servicios públicos, con eficiencia, eficacia y economía, ya que el hecho de especializarse y ser versado en administración fundamenta su actuar institucional en pos de obtener los mejores resultados.

El City Manager, es el modelo idóneo para hacer frente a los retos que hoy en día padecen las administraciones locales. Figura relativamente nueva, ya que sus orígenes datan a principios del siglo XX y su desarrollo se gesta en países de Norte América, en donde se instala en los diversos gobiernos locales y de allí es exportado a otros países, con significativas variables, pues pasamos de hablar de un Sistema City Manager, a solo un área o dependencia encargada de la Gerencia de la Ciudad. En México se instala por primera vez a finales de los años 90 y su implementación se diversifica a diferentes municipios del país, de las cuales destacan el Municipio de Texcoco, Estado de México y la Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México. Lugares donde en más de una ocasión se ha implementado la figura y que hoy en día no es la excepción, ya que en la actual

administración 2016-2018 es instaurada nuevamente con visiones distintas y cada una de ellas adaptadas según el contexto y las exigencias.

Por consecuencia, el estudio del gobierno local cobra notabilidad en nuestros días debido a que las administraciones locales presentan faltas en la eficiencia y eficacia de sus políticas, así como en la legitimidad de su actuar institucional, esto en gran medida, a la deficiencia de la gestión administrativa por parte del presidente municipal. En este sentido se propone una figura que coadyuve en la gestión pública del gobierno local, por tal motivo, nos cuestionamos si la *¿La implementación Institucional del City Manager o Administrador Municipal y su especificidad en la gestión administrativa mejora la eficiencia, eficacia y la legitimidad de la gestión pública de la Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México y del Municipio de Texcoco, Estado de México, 2016-2018?*

Por dicha razón, se considera como hipótesis de esta investigación que *la implementación institucional del City Manager o Administrador Municipal y su especificidad en la gestión administrativa, mejora la eficiencia, la eficacia y la legitimidad en la actual administración de la Delegación Miguel Hidalgo y el Municipio de Texcoco, Estado de México, esto debido a que la gestión administrativa recae sobre un funcionario especializado.*

El objetivo de la presente investigación es analizar las ventajas operativas e institucionales de la implementación del City Manager o Administrador Municipal en la actual administración 2016-2018 de la Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México y el Municipio de Texcoco, Estado de México y con ello conocer si su especificidad en la gestión administrativa, mejora la eficiencia, eficacia y la legitimidad de la gestión pública, mientras que los objetivos particulares se enfocan en el análisis de las principales teorías que abordan al objeto de estudio de la presente investigación y su implementación institucional. Por otra parte, se comparan las diferentes atribuciones que se le otorgan al City Manager o Administrador Municipal en la Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México y el Municipio de Texcoco, Estado de México.

El procedimiento de la investigación posee un tipo de estudio explicativo ya que nos permitirán la recomposición del conocimiento y establecimiento de la relación causa-efecto. Por la forma de abordar la problemática es de tipo transversal porque se realiza durante un tiempo determinado, mientras que su método de control es el estudio comparativo; las técnicas de recolección de datos son de índole cualitativo y se utilizó la investigación documental y las entrevistas puesto que el instrumento que se manejó fue la guía de entrevista.

El método comparativo dentro de las investigaciones cualitativas se identifica por tres formas de considerar la comparación como contexto de justificación y control de hipótesis; como contexto de descubrimiento y de generación de nuevas hipótesis y como procedimiento lógico y sistemático que es lo que se denomina en términos estrictos, método comparativo. Dicho método tiene por objeto la búsqueda de similitudes y diferencias. Ya que la comparación se basa en el criterio de homogeneidad; siendo la identidad de clase el elemento que certifica la comparación, se compara entonces lo que pertenece al mismo género o grupo. Las variaciones se presentan como lo que diferencia a la especie de su género. Por tal sentido se compara la aplicación institucional del City Manager en dos administraciones diferentes, partiendo de la idea que son del mismo modelo y con ello encontrar las similitudes o diferencias en tal implementación.

En consecuencia, la siguiente investigación aborda en un primer momento al municipio, su origen histórico; desarrollo; las teorías que lo fundamentan y sus principales elementos (Población, Territorio y Gobierno), así mismos, se hace una revisión puntual del devenir histórico del municipio en México y como se fundamenta su estatus jurídico a partir del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Por otra parte, se comparan las diversas formas de gobierno local que imperan en Norte América y en dos países Europeos. El estudio pasa por abordar lo tocante a la organización y administración desde dos enfoques de gran relevancia la gestión pública y la gerencia pública y como estas generan a través de sus mecanismos y modelos los

elementos necesarios para mejorar la eficiencia, eficacia y legitimidad del gobierno.

En un segundo momento se describe y analiza al City Manager o Administrador Municipal, su origen en Estado Unidos y su desarrollo histórico, con ello se comprende su naturaleza y sus principales funciones que hoy en día realiza, que pasan por abordar temas referentes a la gestión administrativa, tales como, la planeación programación, presupuestación, evaluación y control de las políticas públicos, gestión de los servicios públicos y del personal, así como la dirección de la parte financiera de la hacienda local. En este sentido se revisa de manera puntual el perfil profesional del funcionario que debe desarrollar las funciones de City Manager o Administrador Municipal. Para culminar el segundo apartado se analiza al City Manager en la actualidad y su instrumentación en nuestro país, en específico el caso de Texcoco, Estado de México y la Delegación Miguel Hidalgo.

En el último capítulo se describe y analiza comparativamente la implementación institucional del City Manager en la Delegación Miguel Hidalgo y en el Municipio de Texcoco. En este tenor se destacan sus principales componentes, pero sobre todo las diferencias en su instrumentación, entre los que destacan el perfil de los funcionarios que ocupan dicho puestos; el diseño organizacional, es decir el lugar que ocupan en la estructura jerárquica; las expectativas y retos que genera la figura en las dos administraciones locales antes mencionadas y para terminar dicho apartado se hace mención ampliamente de como el City Manager contribuye a generar eficiencia, eficacia y legitimidad a la gestión local.

La presente investigación, cierra plasmando las conclusiones más sobresalientes de la misma, así como los elementos que contrastan en el estudio comparativo, y como dichas figuras varían en su ejecución, además se analizan los factores que contribuyen a mejorar la eficiencia, eficacia y legitimidad del gobierno local.

## CAPÍTULO I EL MUNICIPIO

El presente capítulo, tiene por objeto analizar la importancia del gobierno local como ámbito de acción gubernamental en donde se gestan las acciones del City Manager o Administrador Municipal. Por tal motivo se revisa el origen y desarrollo histórico del municipio, así como las principales posturas teóricas que lo sustentan. En un segundo momento se enumeran las principales características del municipio y sus elementos que lo constituyen institucionalmente y dan forma al municipio mexicano como hoy lo conocemos, integrando su fundamentación jurídica de manera general a partir del artículo 115 constitucional.

Como tercer segmento se presenta una categorización de los gobiernos locales que actualmente se encuentran vigentes y que están presentes en diversos países del continente Americano, así como casos de países Europeos y que juntos integran el municipio comparada y da cabida a entender en qué posición se encuentra el City Manager o Administrador Municipal.

Para culminar, se analiza ampliamente el desarrollo de la administración pública, los enfoques que han surgido con ella y que brindan el sustento teórico a la presente investigación y al objeto de estudio del City Manager o Administrador Municipal, tales como, la Gestión Pública y la Gerencia Pública como orientaciones derivados del Public Management en Estados Unidos y sus diferentes ventajas e innovaciones dentro de la administración pública en el contexto local.

### **1.1. Origen histórico del municipio**

El municipio, dentro de la historia occidental, tiene su origen en la antigua Grecia y era denominado “Gens”, que puede ser entendido como aquella unión que se da en el seno de la comunidad política. Para entender mejor el Gens, es necesario

revisar el génesis de la sociedad política. Cabe mencionar que la vida en comunidad surge en la institución social más vieja, me refiero a la familia. La unión de individuos dio origen a la familia que su vez dio origen al Gens, que en otras palabras, es aquella alianza de familias, las cuales en una proporción mayor dan origen al clan y este a su vez a la polis. Julián Salazar Medina describe esta situación de la siguiente manera:

Al evolucionar las necesidades del hombre, con la finalidad de regular el comercio y organizar la defensa surge la *fratría*, producto de la unión de las gens; teniendo, asimismo, un dios protector en común para darle legalidad a esta nueva forma de organización. Posteriormente, las *fratrías* se unirían para dar origen a las tribus, éstas, al ser de carácter político, se juntan y forman la aldea para luego crear la ciudad; entonces, vinculadas por el aspecto domiciliario, aparece el municipio en Occidente (Salazar, 2009:26).

Con el progreso de la sociedad occidental surge en Roma, diversas instituciones que contribuyen al adelanto político de occidente. Entre ellas encontramos al “Tribunado”, institución que funcionaba como un consejo comunal en el que el pueblo elegía a un determinado número de representantes, estos eran los encargados de discutir los asuntos importantes de la comunidad. Para Julián Salazar Medina el fundamento teórico del municipio en Roma, se debe en gran medida al:

Expansionismo de las conquistas efectuadas por esta cultura. Al establecerse un imperio surge la necesidad de imponer un control a los territorios conquistados, a través de una modalidad jurídica de gobierno. Esta figura vino a ser el *municipium* (*acto* voluntario por el cual una comunidad aceptaba las cargas del interés público); reafirmado mediante un *foedus*, que era un tratado jurado por un pueblo libre (Salazar, 2009:28).

La importancia teórica que tiene Roma, como cimiento institucional del municipio, es de gran relevancia ya que no solo instauro al municipio, sino también le brinda categorías. Dicha división del municipio se realizó en dos vertientes, por un lado el *municipia foederata* y el *municipia cerita*. En lo que respecta a la primera categoría los habitantes tenían derecho a la ciudadanía y mantenían su autonomía administrativa. Por otra parte, en la segunda clasificación los habitantes conservaban su organización local, pero no tenían derecho a la ciudadanía.

Roma cobra mayor transcendencia ya que es aquí donde encuentran sentido los tres fundamentos jurídicos del Estado (Territorio, Población y Gobierno) y por consiguiente los tres elementos del municipio, o como lo describe Julián Salazar Medina:

Dentro de los elementos del municipio podemos citar: un *territorium*, un *populus*, que se manifestaba en una asamblea general, un poder organizado o curia deliberante, una legislación propia o igual a la de Roma. Como podemos apreciar, son ingredientes que poco a poco iban conformando al municipio que actualmente conocemos (Salazar, 2009:28).

En suma, Roma se convierte en un pilar esencial para entender la justificación teórica e institucional del municipio, pero el desarrollo de tal institución todavía tiene camino por recorrer y es en España, donde termina de integrarse.

El municipio como instrumento de control político, se instaura por primera vez en España, debido a la lucha en contra de los árabes y el califato de Córdoba, instaurado en el siglo X. La mezcla de cultura Árabe y Española tiene como resultado el enriquecimiento de la institución municipal, ya que términos que hoy utilizamos, tales como, Alcaldía, Alcalde y Cabildo, se obtuvieron gracias a esa mezcla de culturas e instituciones. Es por eso que se considera a España, como una de las culturas con mayor influencia en la instauración del municipio como hoy lo conocemos. En este sentido, España utiliza esta institución y la instaura en la Nueva España.

## **1.2. Posturas teóricas del origen del municipio**

En el presente apartado se revisan las diversas posturas acerca del surgimiento del municipio como institución. Entre ellas hay dos visiones que sobresalen. Una en donde quienes afirman que el municipio es anterior al Estado, ya que surge de una formación natural como resultado de un proceso de socialización. Mientras que la otra postura menciona que el municipio es una formación artificial del Estado y es posterior al mismo.

La primera, enfatiza afondo que la formación del municipio se da de manera natural debido a que el proceso de socialización y asociación son naturales en el hombre y por ende la formación del municipio se da naturalmente. Para los pensadores clásicos como Aristóteles y basado en sus teorías, tales como, la visión de la sociedad como un ente orgánico el cual nace, se desarrolla y muere. Así mismo concibe las primeras asociaciones humanas como entes orgánicos los mismos que en su avance van socializando con otros individuos para dar paso a las pequeñas comunidades y de esta manera desarrollar los primeros municipios, en base a una formación natural o de vecindad.

Alexis de Tocqueville, al analizar la comunidad política de América del Norte, llega a fascinarse por el grado de asociación comunal de la sociedad americana y como esta participa activamente en su colectividad con un alto grado de identidad y esto gracias a que su formación se da de manera natural e incluso antes del Estado Americano constituido como hoy lo conocemos. Por tal motivo se considera que Tocqueville es uno de los teóricos que apoya la primera vertiente iusnaturalista (Tocqueville, 2002).

Para Max Weber la formación del municipio se le debe a los griegos, ya que sus pequeñas comunidades, mejor conocidas como polis, son el resultado de la asociación de individuos en un primer momento, después de familias y clanes con una característica principal y es la de la vecindad y es allí donde se forman los primeros municipios, por la acción natural de la asociación (Salazar, 2009).

El municipio como formación artificial y ulterior al Estado, es la segunda postura a revisar, ya que contradice las principales ideas antes mencionada, del municipio como formación natural. El argumento central que da directriz a esta teoría se basa en que la ley da fundamento jurídico y político a la existencia del Estado y en consecuencia a la existencia del municipio.

La escuela francesa es una de las más representativas en cuanto al estudio del municipio como formación artificial. Esta postura centra su atención en las instituciones que rigen la vida política y social. A su vez toma notabilidad el papel

del legislador, como aquel representante del pueblo, que crea las leyes y con ello dicta el funcionamiento de las instituciones, incluido el municipio. En otras palabras, el municipio debe su existencia a una ley que regule a dicha institución y su cuerpo colegiado. En suma, si consideramos al Estado como un conjunto de instituciones que regulan la vida en sociedad, el municipio, es una de las instituciones integrantes del mismo y no es posible concebir su existencia, sin antes concebir al Estado, dicho de otra manera, se podría interpretar que al no existir Estado no existiría el municipio.

En conclusión, si bien la primera teoría de la existencia del municipio tiene su importancia al argumentar que la asociación entre individuos; familias y clanes da origen a la existencia del municipio, pues enfoca sus argumentos y su postura bajo principios sociológicos, y es allí donde tiene gran importancia. Mientras que la segunda teoría su foco de atención se encuentra en la ley y las instituciones que emanan del Estado y no de la asociación de individuos, si no bajo procesos políticos y sobre todo destaca la importancia del legislador ya que es él de quien surgen las leyes. Este es el argumento central de esta teoría. Sin embargo el presente trabajo no tiene como objetivo ponderar dichas hipótesis, sino por el contrario, dar una revisión de las principales posturas teóricas que dan sustento al origen teórico del municipio y con ello enriquecer la siguiente investigación, dejando al lector la oportunidad de decantarse por la teoría que más le agrade.

### **1.3. El municipio y sus elementos**

Hasta este momento se ha revisado de manera general el origen histórico del municipio, desde los griegos; la fundamentación Romana y la influencia Española. En un segundo momento se retomó un aspecto o una institución integrante del Estado y nos referimos al municipio, del cual se revisó su desarrollo histórico y las principales teorías que lo fundamentan. Por tal razón se procede a concluir este apartado con el análisis final de la institución municipal y sus principales componentes.

De los diversos estudios realizados a la institución municipal han sobresalido diversas conceptualizaciones que a continuación se analizan, ya que conjuntan diversos elementos que le otorgan preponderancia. En primer lugar se aborda la concepción etimológica.

Municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus*, numereis, traducido como encargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio*, *capis*, *capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo. Por eso etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica, mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributales a favor de Roma, que atraían a la vida comunitaria (Salazar, 2009: 39).

Desde la definición etimológica se puede notar como el municipio hace referencia a un servicio y a una serie de cargos cuya finalidad es el servicio público, término que coincide, en la finalidad, con la definición etimológica de administración pública que también se refiere a un encargo a un servicio que se presta.

Desde una concepción jurídica el municipio se puede entender de la siguiente manera:

El municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (entidades federativas) (Hernández, 1991: 9-10).

En esta distinción se resaltan diversos componentes que se abordarán más adelante, tales como, su fundamento legal, su constitución a partir de un territorio bien establecido y con recursos propios los cuales tiene que administrar, empero, es dependiente, financieramente, de una entidad pública de mayor jerarquía. Sin embargo la existencia de un municipio se constituye al estar presente diversos factores:

Para que el municipio pueda existir debe estar constituido por los tres elementos del Estado: una población, un territorio y una autoridad. Sin estos puntos no puede existir fácticamente el municipio. Dentro del concepto de municipio se puede encontrar dos aspectos de suma relevancia: la autonomía y la autarquía, sin los cuales el municipio tampoco podría existir (Hernández, 1991: 10).

La formación del municipio pasa por la conjugación de los instrumentos antes mencionados. En primer lugar la población, que se entiende como el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial del municipio, dichos individuos se establecen en asentamientos humanos y de esta manera conforman una comunidad. La población es el sustento principal del municipio puesto que de ellos emana la soberanía y la integración de su gobierno.

El segundo elemento es el territorio, el cual es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, en donde se establecen las actividades de la población y el gobierno.

El tercer factor lo integra la autoridad, que para el municipio, es el Ayuntamiento, órgano máximo que ejerce el poder municipal en la esfera de sus competencias y no existe autoridad intermedia entre aquel y el gobierno del Estado.

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *audiuntum*, supino de *audiungere*, que significa unir o juntar y que dio lugar al castellano antiguo al verbo *ayuntar*, que significa juntar. Así, un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo (Valdés, 2015: 25).

La voz Ayuntamiento, procede de una gran tradición y se remonta a la antigua Roma y está se liga estrechamente al funcionamiento del municipio ya que proceden de la misma tradición y de igual manera se enriquecen con la cultura española.

El Ayuntamiento es aquella institución o cuerpo de representación popular que ejercer el gobierno municipal y por ende es la máxima autoridad del municipio. Es importante mencionar que el Ayuntamiento funciona en forma de cabildo a través reuniones donde ejerce su autoridad y acuerda sobre los asuntos de interés público.

Un cuarto componente de gran relevancia dentro del municipio, es el ordenamiento jurídico, y no es más que el compendio de normas y reglamentos que fundamentan el actuar institucional, de su administración y organización, así como la regulación de las relaciones entre los ciudadanos.

#### **1.4. El Municipio en México**

El origen histórico del municipio, en México, lo encontramos en el período colonial, sin embargo, existe otro antecedente como modelo de organización que se desarrolló en la época prehispánica y se le denominó Calpulli, que comparte cierta similitud y elementos integrantes del municipio. En otras palabras el Calpulli es el modelo de organización primitivo del México prehispánico. Los componentes que integraban al Calpulli, son los siguientes: Se Constituían por grupos de familias y amigos que compartían una propiedad en común, que regularmente eran tierras de cultivo, así mismo había autoridades administrativas que se encargaban de la distribución de la tierra y el cobro de los respectivos tributos. Esta forma de organización básica, es el antecedente más remoto de un tipo de organización con gran similitud al municipio en nuestro país.

El municipio tiene su génesis con la llegada de los españoles en 1492 y con la conquista de México en el año de 1521, de hecho el 22 de abril de 1519, se instaura el primer Ayuntamiento de América y así lo describe Salazar:

El primer ayuntamiento de la América que denominó: Villa Rica de la Veracruz, inmediatamente se procedió a la elección de alcaldes ordinarios, regidores y otros funcionarios, mismos que en sus primeras sesiones de cabildo en representación del rey, le suspendieron a Cortés sus nombramientos asignados por el gobernador Velásquez, y le otorgaron uno nuevo que lo designaba Capitán del Ejército y Justicia Mayor (Salazar, 2009:45).

Durante el Proceso de Conquista que va de 1519 a 1521, se fueron instaurando los municipios, como instrumento de control político sobre el pueblo indígena, sometidos al poderío español, para Hernández, el proceso se dio de la siguiente manera:

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío sobre los pueblos indígenas. La sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y cabildos de indígenas, que aunque iguales en su organización general, existían entre ellos diferencias particulares de gran importancia (Hernández, 1991: 15).

He aquí el porque el municipio toma preponderancia en la época colonial, ya que de esta manera se logró el control total de los pueblos indígenas, al igual que lo que aconteció en el proceso de reconquista de la península ibérica por parte de los españoles en contra de los árabes, ya que el municipio les sirvió como instrumento de control político.

Con el devenir histórico del país y con la llegada del México independiente el municipio fue evolucionando gradualmente, aunque a decir verdad, no se le brinda la importancia debida para el desarrollo del federalismo en el país. No es hasta pasada la Revolución Mexicana que las propuestas y la lucha por el municipio libre cobra importancia y es con la Constitución de 1917 que se instaura en su Artículo 115 el municipio libre.

Es a partir de este acontecimiento histórico, que el municipio se convierte en el foco de atención y en el transcurso de los años va retomando la debida importancia. Hasta la fecha, el Artículo 115 constitucional se ha modificado en quince ocasiones, dotándole de consistencia y terminando de fundamentar al mismo. Entre las reformas más importantes encontramos la octava reforma efectuada el 3 de febrero de 1983 que tuvo como finalidad asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno. Es desde esta modificación constitucional que el municipio comienza a tener libertad para formar patrimonio y libertad en el uso de su hacienda pública. En este sentido, en diciembre de 1986 se reforma por novena vez el Artículo 115, otorgándole exclusividad al municipio, ya que anteriormente dicho artículo también retomaba aspectos políticos de las entidades federativas, los cuales se trasladan al Artículo 116 constitucional.

En suma, la instauración del municipio en México se encuentra desde la época colonial y se ha venido transformando con el desarrollo político del país. Pero es

hasta la promulgación de la Constitución de 1917 que el municipio se desarrolla ampliamente y se le da la fundamentación jurídica, en el artículo 115 constitucional, el cual se ha reformado en quince ocasiones y que hoy en día da fundamento jurídico e institucional al municipio en México.

### 1.5. Fundamentación jurídica del municipio en México

Las acciones de diversa índole que realiza el Estado y la ciudadanía cuentan con un marco regulatorio. En primer instancia y por jerarquía de leyes, encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; leyes Federales; Constituciones locales, en este caso la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; leyes locales, en especial la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; el Código Financiero del Estado de México y Municipios y los diversos reglamentos del municipio, en sentido estricto el Bando de Policía y Buen Gobierno.

En seguida se presenta una tabla, en la cual se describe la fundamentación jurídica del municipio en México. Si bien es cierto que diversos artículos de la constitución hacen referencia a éste, sólo se contemplan los que tiene injerencia en el régimen de gobierno.

**Tabla. 1 Marco Constitucional**

<b>Artículo</b>	<b>Inciso</b>	<b>Contenido</b>
<i>Artículo 2</i>	Apartado A	Esta constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
	Fracción VII	Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. La constitución y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y la representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
	Apartado B	La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

	Fracción. 1	Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.
<i>Artículo 21 Seguridad Pública</i>	Párrafo sexto	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.
<i>Artículo 26 Planeación</i>	Apartado A	El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.
	Párrafo Primero	Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.
<i>Artículo 31 Obligaciones de los ciudadanos mexicanos</i>	Fracción IV	IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
<i>Artículo 36 Obligaciones de los ciudadanos de la República</i>	Fracción I	Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.
	Fracción V	Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.
<i>Artículo 41 Relativo a los partidos políticos</i>	Fracción I Párrafo IV	Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.
<i>Artículo 73 Facultades del Congreso en materia municipal</i>	Fracción XXIII	Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.
<i>Artículo 108 De las responsabilid</i>	Párrafo IV	Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos

ades de los servidores públicos y patrimonial del Estado	de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.
Artículo 115 Referente al municipio	Párrafo I Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes.

Fuente: Elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 115 Constitucional, tiene su importancia al ser el artículo que norma totalmente del municipio, por tal razón, se inserta de manera general el contenido del artículo.

*“Los estados de la federación adoptaron un gobierno republicano, representativo y democrático y la base de su división territorial, política y administrativo, tendrán al municipio libre”* (Constitución, 2017 {1917}). Ámbito de gobierno de mayor relevancia ya que tiene mayor cercanía con el ciudadano y en consecuencia mayor injerencia.

El municipio se guía bajo los siguientes supuestos:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores (Constitución, 2017 {1917}).

En la primera fracción del artículo 115 constitucional, hace referencia al gobierno municipal, es decir al Ayuntamiento, así como su integración y deja en claro que no habrá autoridad intermedia entre el gobierno de los Estados y los municipios (Estos se explica debido a que durante la época del porfiriato y con la existencia de cacicazgos locales, existía una figura intermedia denominada jefe político).

Por otra parte, determina que los Estados serán los encargados de legislar en materia municipal y en específico en asuntos de elección y reelección de los miembros de los Ayuntamientos. En otro tenor, los Estados tendrán injerencia para desaparecer Ayuntamientos y la renovación de los mismos, en congruencia con la legislación correspondiente.

En la Fracción II dice lo siguiente:

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

**a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio

inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

**c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

**d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;

**e)** Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores (Constitución, 2017 {1917}).

En esta fracción nos hablan de la personalidad jurídica del municipio, su facultad reglamentaria y sus competencias reglamentarias. Cabe mencionar que el municipio cuenta con un marco normativo para que las acciones del Ayuntamiento tengan sustento normativo y es lo que establece esta fracción.

La fracción III nos habla del ámbito de competencia del municipio y sus diversas funciones y servicios públicos que debe de brindar, entre ellos, los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (Constitución, 2017 {1917}).

Por su parte la fracción IV prevé la libre administración de la hacienda municipal y las diversas aportaciones que podrá recibir dicha hacienda, mientras que la fracción V habla de las facultades del municipio, entre ellas las siguientes:

- a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (Constitución, 2017 {1917}).

Por otro lado la fracción VI, VII y VIII aluden a la coordinación de los centros urbanos que coincidan territorialmente, también menciona que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal, así como la relación del trabajo entre municipio y sus trabajadores.

En suma, el Artículo 115 constitucional marca los postulados generales del régimen municipal, pero deja en claro la competencia de los Estados para legislar en materia municipal, así mismo faculta a los municipios para establecer sus propios reglamentos y con ello marca la importancia del municipio y su autonomía.

## **1.6. Análisis comparado del municipio**

La organización política y social es inherente al hombre desde el inicio de la humanidad, así mismo la vida en sociedad ha exigido que el grado de organización vaya evolucionando hasta un alto grado de especialización en cuestiones políticas y de administración pública. El estudio de la organización política se remonta hasta la antigüedad y en específico con la cultura helénica (Platón y Aristóteles) su desarrollo no para allí, ya que durante el devenir histórico de la humanidad, diversos estudiosos se enfocaron en explicar la organización política y las formas de gobierno.

Hoy en día se habla de dos formas de gobierno, la monárquica y la republicana; de igual manera, se hace alusión a dos regímenes fundamentales: el parlamentario y el presidencial. Mientras que en su forma de descentralizar del poder tenemos dos clasificaciones, El Estado Federal, que surge en 1787, en Estados Unidos, y su característica principal es la unión de estados autónomos, en una federación, para defenderse de las amenazas externas y que en dicha federación hay una descentralización de poder a través de diferentes ámbitos de gobierno; llámese federal, estatal y local o municipal. A su vez la otra vertiente es el Estado Unitario, y su principal atributo es la centralización del poder y la descentralización pero en su vertiente administrativa, y no autónoma, en este caso el más representativo es el Estado Francés.

La diferencia principal entre un Estado Unitario y uno Federal, radica en su sistema de organización y en la manera en que se descentraliza el poder dentro de dichos Estados. Cada tipología tiene sus peculiaridades y la manera de organización de sus instituciones, que para la presente investigación nos centraremos en la organización del gobierno local. Así mismo, la organización local y su gobierno se pueden clasificar de diferentes maneras, es decir, existen otras formas de organizar el poder político dentro de lo local. A esto se le denomina formas de administración local y que a continuación se revisan con

puntualidad, retomando diversas clasificaciones y ejemplos de formas de gobierno local, presentes en Norte América y en Europa.

Francia como Estado Unitario, tiene una organización política y administrativa establecida en los siguientes órdenes de gobierno; Estado, Región, Departamento y Comuna. La descentralización administrativa inicia a partir de la delegación de competencias administrativas.

La desconcentración transfirió atribuciones ministeriales a los prefectos, a su vez, a los subprefectos, finalmente, de éstos a los municipios, que ven ampliados sus poderes y facultades. Así opera la desconcentración: del centro de los departamentos, de éstos a los distritos y de éstos a los municipios (Salazar, 2009:251).

Se muestra claramente cómo el poder central va delegando funciones a sus niveles de gobierno inferiores y con ello mejorar la prestación de servicios. Así mismo es claro el nivel de subordinación al sistema central, por dicha razón se habla de un Estado Unitario.

Para efectos del presente trabajo, nos centraremos en el nivel de gobierno más cercano a la comunidad de la cadena de desconcentración de poder y facultades, me refiero a la comuna o municipio, denominada como una subdivisión administrativa del Estado.

El municipio francés se integra a través de elecciones libres y periódicas de carácter representativo. La comuna se administrará libremente a través de un consejo y un alcalde (maire), el cual será elegido por sufragio universal, y tendrá por encargo el gobierno, la administración y la fiscalización, en un determinado territorio o comuna. Así mismo se eligen uno o varios adjuntos, un aproximado de 10 a 36 consejeros. Su organización es muy similar al de otros países, ya que tiene como base al consejo, por consiguiente se nota una división de responsabilidades, por una lado la parte deliberativa que está a cargo del consejo y la parte ejecutiva que se encarga de la administración de la comuna, también se

destaca los funcionarios públicos de la administración comunal denominados adjuntos, un equivalente al director de área.

Entre las principales funciones y competencias de la comuna se destacan las siguientes: 1) acción social y salud; 2) Educación; 3) Economía y desarrollo local; 4) Transporte; 5) Cultura; 6) Urbanismo; 7) Vivienda. Cabe mencionar que estas competencias las tienen en el orden local y siempre en coordinación con los otros niveles de gobierno.

Inglaterra, país con una monarquía constitucional y un régimen político parlamentario, presenta un gobierno local tradicional, denominado parroquia, y uno convencional, llamado Burgo, el cual está integrado por el Mayor o Alcalde, quien tiene atribuciones ejecutivas, por otra parte encontramos los Aldermern o concejal mayor y el consejo municipal, nótese que también el gobierno local de Inglaterra se rige a través de un consejo deliberante, electo por sufragio universal.

Las formas de gobierno local que imperan en América del Norte, no difiere mucho de los dos casos antes mencionados, y por ello se presenta la siguiente clasificación:

Se usan como referencias principales las definidas por la National League of Cities (NLC) y la Internacional City/County Management Association (ICMA), las cuales definen cuatro o cinco formas de gobierno local, respectivamente. A) Cabildo-Alcalde; B) Ayuntamiento; C) Cabildo-Gerente; D) Comisión; E) Asamblea; y F) Propias de los grupos nativos (Villasana, 2007:3).

Estas formas de gobierno se encuentran presentes en Estados Unidos de América y Canadá, pero en el caso mexicano se encuentran establecidas dos formas de gobierno, el Ayuntamiento y las propias de los grupos nativos, mientras que en los países antes mencionados se encuentran presentes otras formas de organización, puesto que su constitución es más flexible y permite a sus estados elegir la forma de gobierno que más convenga a sus intereses y necesidades locales.

En seguida se revisan brevemente las características de las formas de organización citadas con anterioridad, ya que dos de ellas son de suma relevancia para esta investigación.

La Forma de gobierno Cabildo-Alcalde se encuentra presente en los Estados Unidos y Canadá, se integra a partir de la elección de un cuerpo colegiado denominado Council Member, teniendo éstos atribuciones legislativas y administrativas, mientras que el Mayor o Alcalde es electo de forma directa por los ciudadanos o en su defecto es electo por los Council Members y su función suele ser ejecutiva y en ocasiones legislativa, debido a que tiene voto dentro del consejo.

La siguiente forma de gobierno es la de Comisión y consiste en la elección de comisionados, los cuales tienen a su cargo un área o departamento específico dentro de la administración, así mismo los comisionados se reúnen en asamblea y nombran a un representante denominado Alcalde. Una de sus principales atribuciones es presidir las sesiones o reuniones de la Comisión, en forma general ésta, tiene atribuciones legislativas y ejecutivas.

Por otra parte, encontramos a la Asamblea como una forma de gobierno muy peculiar ya que la toma de decisiones se lleva a cabo con amplia discusión. Los ciudadanos se reúnen y nombran representantes los cuales tendrán el voto durante la Asamblea y los ciudadanos solo podrán participar brindando su opinión. Mientras que la administración la lleva a cabo los representantes nombrados en la Asamblea, cabe destacar que esta forma de gobierno es la que tiene menor representación en Estados Unidos.

Las formas de gobierno propias de los grupos nativos se encuentran presentes, en diferentes proporciones, en la mayor parte del territorio de Norte América y éstas difieren según las condiciones propias de los grupos y su contexto, para efectos de esta investigación no se aborda a fondo este tema.

El subsecuente régimen de gobierno local que nos ocupa, es el de Cabildo- Gerente que consta de un cuerpo colegiado electo con funciones legislativas, un

Alcalde electo de manera directa por los ciudadanos o electo indirectamente a través de los Council Members y el cual tiene atribuciones ejecutivas pero estas las comparte con la figura central de esta investigación, es decir, el City Manager, funcionario encargado de la administración local, dicho de otra manera, el encargado de la gestión administrativa, en tanto que el Alcalde se encarga de la gestión política. El City Manager no es electo, sino que es designado por los Council Members y no está sujeto a un periodo de gobierno ya que su duración en el cargo depende de su desempeño en el mismo. Esta forma de gobierno es representativa en Estados Unidos y se ha Implementado en México de manera limitado, con ciertas modificaciones, las cuales se analizarán ampliamente en el segundo capítulo de la presente investigación.

La última forma de gobierno, presente en México, es el Ayuntamiento, que de manera breve puede entenderse como el cuerpo de representación popular que ejerce el gobierno y coordina la administración municipal, se integra por un presidente municipal, uno o dos síndicos, según lo marque la ley y el número respectivo de regidores. El Ayuntamiento es una forma de gobierno de gran tradición histórica y estrechamente ligada al municipio, institución que tiene una extensa antigüedad y un desarrollo histórico multicultural, puesto que grandes civilizaciones influyeron en el desenvolvimiento de la misma hasta forjarla como hoy en día la conocemos. Por tal razón es de gran relevancia para esta investigación analizar ampliamente el devenir histórico del municipio y por ende el del Ayuntamiento y de esta manera comprender el estado actual que guarda esta institución en el país.

**Tabla 2. Municipio Comparado**

<b>Nombre del Gobierno Local</b>	<b>Comuna o Municipio</b>	<b>Burgo</b>	<b>Cabildo-Alcalde</b>	<b>Cabildo-Gerente</b>	<b>Comisión</b>	<b>Asamblea</b>	<b>Ayuntamiento</b>
<b>Origen</b>	Francia	Inglaterra	Canadá	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	México
<b>Características</b>	La descentralización administrativa inicia a partir de la delegación de competencias administrativas.	presenta un gobierno local tradicional, dominado parroquia, y uno convencional, llamado Burgo	se integra a partir de la elección de un cuerpo colegiado	Forma de gobierno donde la parte ejecutiva la realiza el Gerente de la Ciudad	la elección de comisionados los cuales tienen a su cargo un área o departamento específico dentro de la administración	la toma de decisiones se lleva a cabo con amplia discusión	Cuerpo de representación popular que ejerce el gobierno y la administración municipal
<b>Gobierno</b>	Consejo	Consejo	Cuerpo Colegiado	Cuerpo Colegiado	Comisión	Asamblea	Ayuntamiento
<b>Integración</b>	Consejeros un Alcalde (maire)	Aldermern y Concejal mayor	Mayor o Alcalde y Council Member	Cuerpo Colegiado, Alcalde y Gerente de la Ciudad	Alcalde y Comisionados	Representantes	Presidente, Sindico y Regidores
<b>Principales Funciones</b>	El gobierno, la administración y la fiscalización, en un determinado territorio o comuna.	Administrar el Territorio	legislativas y administrativas	Legislativas y Administrativas	legislativas y ejecutivas, es cuestiones específicas de la administración	Legislativas	El gobierno Municipal, así como los servicios públicos

Fuente: Elaboración propia.

## **1.7 La administración pública y los enfoques de estudio del City Manager**

Una de las funciones principales del Estado, es la satisfacción de las necesidades de la sociedad, para ello se basa de diferentes instrumentos que ayudan a cumplir el deber teleológico del Estado. La administración pública es el instrumento mediante el cual el Estado va satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la sociedad. Definir a la administración pública no es una tarea fácil, puesto que diversos factores se entremezclan en dicho concepto.

Las aportaciones que diversos autores brindan a cerca de la administración pública son muchas y muy variadas. En consecuencia, es necesario establecer una conceptualización holística para explicar a la administración pública: como aquella actividad organizadora del Estado encaminada a fortalecer su poder. Ya que coadyuva al desarrollo de la vida en sociedad a través del orden, la seguridad y la subsistencia de manera que satisfaga las necesidades colectivas e individuales de forma eficiente y eficaz.

La historia de la administración pública, es tan vieja como la historia del hombre, de hecho se puede considerar que con la existencia del hombre y su desarrollo en comunidad, se debió en gran medida, a la administración pública puesto que sin ella la sociedad no hubiera progresado.

La administración pública como hoy día la conocemos, surge en el siglo XVIII, con la caída del absolutismo y el surgimiento de las nuevas repúblicas. Así mismo Charles-Jean Baptiste Bonnin, padre de la administración pública, postula en el año de 1808 los principios de la misma, en donde:

Confía que su obra será de utilidad para ilustrar a todo ciudadano interesado en la instrucción política, y por lo cual decide publicar un compendio de cuatro libros de la obra diciendo que solo contiene textualmente los principios fundamentales de la naturaleza, organización y leyes de la administración; y más ostensiblemente los principios relativos a las personas y propiedades, pues las personas y propiedades constituyen la materia administrativa (Guerrero, 1985:142).

Años más tarde en Estado Unidos, surgen los principios de la administración científica, desde una óptica privada y empresarial. Entre los autores más

relevantes se encuentra Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol. Sus principales postulados giraron en torno a la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo.

Las dos perspectivas antes mencionadas, conciben a la administración de manera muy diferente, ya que centran la atención en principios bien diferenciados. Por un lado la visión clásica de la administración pública, su foco de atención lo concentra en el instrumento que satisface necesidades. Mientras que la visión Norte Americana se basa en la eficiencia y eficacia del aparato administrativo.

Cada enfoque tiene su relevancia en sí mismo, la mezcla de ellos hace que el aparato administrativo funcione de forma eficiente y eficaz y es el caso que en hoy en día se está presentando.

Con el desarrollo de la administración pública y con las aportaciones que diversos autores han empleado en torno a su estudio y análisis, se han fortalecido los diferentes enfoques que agrupan su atención en la propuesta de mejorar el desempeño gubernamental. Los principales aportes en esta materia se han formulado en los Estados Unidos, con el surgimiento del Public Management, que da origen a las principales teorías que estudian o fundamentan al City Manager o Administrador Municipal, objeto de análisis de la presente investigación.

### **1.7.1 La gestión pública como fundamento teórico del City Manager**

La gestión pública hunde sus raíces en cuanto a la racionalidad que la caracteriza desde los planteamientos efectuados por Woodrow Wilson a finales del siglo XIX, cuando a partir de su clásico ensayo “El estudio de la administración pública”, sentó las bases de la gestión y proyectó a la administración pública como una ciencia social, en este caso desde la perspectiva angloamericana, tanto que se le considera como el fundador o padre de la ciencia de la administración, cabe destacar que desde la perspectiva europea, la administración como ciencia, se origina al menos desde los escritos del francés Carlos Juan Bautista Bonnin, quien en su Compendio de Principios de Administración Pública, dejó claros planteamientos en torno a la naturaleza y carácter de ésta.

Respecto de los apuntamientos de W. Wilson, recuérdese que dejó asentado que la administración es el gobierno en acción, la parte más visible del Estado, o bien la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público, pero también realizó planteamientos que podemos apreciar como las bases de la moderna gestión pública

El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo (Woodrow, 1887; 1).

Como nos lo deja ver la breve cita de los planteamientos Wilsonianos, se destaca claramente la eficiencia y economía que se busca en la acción gubernamental, a través de la administración pública. En este sentido vale la pena destacar que en la gestión pública se hace referencia a las tres E, eficacia, eficiencia y economía, esto nos hace afirmar que es desde los planteamientos de Woodrow Wilson que cobra mayor relevancia la gestión pública.

La historia de la gestión está estrechamente relacionada con la historia de la sociedad y la administración ya que se encuentran entremezcladas desde el inicio de la civilización. Pero no es hasta el siglo XIX que se empieza a diferenciar y a delimitar su actuación, no como sustituyente de la administración sino como innovación de la misma.

La génesis teórica de la gestión pública, al igual que el de la gerencia, se encuentra en el Management, que con la connotación “pública”, adquiere gran relevancia desde la óptica del gobierno. El “Public Management”, viene de una gran tradición y una transformación lingüística que es adoptada en Estados Unidos y desarrollada con gran amplitud. El énfasis central que se le otorga al “Public Management” se coloca en el negocio de lo público y en el intento de separar la política de la administración. En ese mismo tenor, se considera al gobierno como aquel ente que a través de sus diversas dependencias y con el correcto funcionamiento de las mismas, con eficiencia, eficacia, prontitud y economía

logran sus objetivos generando valor público, lo que en efecto genera legitimidad debido a la calidad de servicios que se prestan.

El concepto Management tiene diferentes significados, ya que en el siglo XVIII significaba manejo o doma de caballos. Por otra parte, en España, se utilizaba como sinónimo de administración, mientras que en Francia se traducía como directeur o dirección.

La voz Management tiene los siguientes significados: 1) la gestión administrativa; 2) los problemas técnicos modernos; 3) la investigación aplicada en función de los objetivos de la organización; 4) la promoción comercial e investigación del mercado; 5) la gestión financiera; 6) la administración de personal y 7) las técnicas de actuación (Sánchez, 2002; 36).

Se puede observar que el campo de actuación y de aplicación del Management es muy diverso pero a su vez especializado ya que ofrece notabilidad a la investigación para generar métodos y técnicas aplicables a la gestión administrativa, que vale la pena aclarar ya hace una diferenciación de la gestión política. En otras palabras, el universo de la gestión pública, es tal, que llega a conjuntar dos visiones que parecieran ser contrarias, pero no lo son, ya que en el actuar del gobierno son complementarias y me refiero a la gestión administrativa y a la gestión política, ambas se engloban en la gestión pública. La primera hace énfasis en los procedimientos y acciones inherentes del aparato administrativo, por lo tanto, es la puesta en marcha del accionar de la organización con el fin de lograr ciertos objetivos. Mientras que la gestión política se encarga de administrar el conflicto social y político de un determinado territorio con el objeto de llegar a tomar las mejores decisiones que después serán puestas en marcha gracias a la gestión administrativa. Como se notará, es complejo en la actualidad hacer una diferenciación entre lo político y lo administrativo, como medio para mejorar el actuar del gobierno, puesto que es evidente que van de la mano y se engloban en la gestión política.

Dentro del desarrollo teórico del Management, entre el siglo XIX y XX, se llega a conjuntar los términos administración y manejo o Management, si bien no son

sinónimos, si representan cierta similitud debido al objeto de estudio desde una óptica del funcionamiento administrativo del Estado.

Con los avances en los estudios y las diversas investigaciones dentro del campo del Management, este fue tomando tres direcciones claras, como lo especifica José Juan: *“La versión más actual del Management alude a tres significados: 1) como Dirección Pública, 2) Gerencia Pública y 3) Gestión Pública”* (Sánchez, 2002; 38). El significado de dirección tal vez sea el menos estudiado o al que menos se le ha centrado la atención debido a que se constituye como una nueva disciplina y alude principalmente a la alta dirección dentro de las organizaciones y su influencia se encuentra tanto en el sector público como en el privado. Lo que respecta a la gerencia pública se abordará con mayor profundidad en párrafos posteriores.

Mientras que la gestión pública viene hacer una de las ramificaciones del Management más estudiado y utilizado en la actualidad, puesto que el pensamiento académico ha centrado su atención en él, como una manera de innovar a la administración pública.

Se piensa que el diseño de la administración pública ha operado bajo esquemas tradicionales e incluyendo ciertas características que han deteriorado su actuación tales como aparatos burocráticos ineficientes e ineficaces. Por tal cuestión se ve en la gestión pública y en sus valores de eficiencia, eficacia y economía la solución para la mejora de los gobiernos en su esquema organizacional y de prestación de servicios.

La Gestión Pública corresponde a un conjunto de políticas públicas para modernizar, reformas y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico (Sánchez, 2002: 42).

La gestión pública se entiende como un conjunto de respuestas gubernamentales a los retos que hoy en día se exigen, con la mejora en la prestación de servicios, con la satisfacción de necesidades en tiempo y forma, como respuesta a las exigencias de los ciudadanos, e innovación del aparato obeso e ineficiente a uno ágil, eficiente y eficaz, aprovechando al máximo los escasos recursos financieros.

Es así como vislumbramos a la gestión pública, en un mundo de constante transformación.

En este sentido la gestión pública viene a cambiar la visión que el administrador tiene del ciudadano, ya que al centrarse en principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad en la prestación de servicios públicos, el ciudadano se convierte en un “usuario”, al cual se le busca satisfacer ofreciéndole más y mejores servicios.

Para ampliar la conceptualización del término en cuestión se resalta la parte etimológica del concepto. Proviene del latín *gestio-onem*, es decir, un hacedor de acciones y que se utiliza ampliamente en el ambiente público como aquellos funcionarios o profesionales que desempeñan un cargo de alta responsabilidad dentro de las organizaciones públicas.

En otras palabras, la gestión tiene como elemento principal el actuar por medio de otros, así mismo esto es aplicable a las organizaciones, dicho de otra forma, hacer algo por medio de una red de organizaciones e instituciones para la consecución de algún fin.

En suma, la importancia de la gestión radica en como las organizaciones toman decisiones en coordinación con otras para alcanzar la máxima eficiencia y eficacia y con ello generar valor público. Si bien la gestión pública no es una teoría de gobierno, si es un campo de estudio importante que orienta a los profesionales a tomar mejores decisiones y dirigir a los gobiernos a mejores resultados. Como campo de investigación se enfatiza en la generación e implementación de políticas públicas e incluso tiene una estrecha relación con dicha escuela, ya que comparten ciertos elementos, tales como, su relación con el gobierno y sus instituciones y como éstas responden a las nuevas exigencias de la sociedad. En otras palabras la gestión pública se entiende como aquella respuesta del Estado en su fase de reconfiguración, pasando de un modelo tradicional administrativo, a uno que trata de ofrecer mejores resultados, haciendo las cosas a través de las instituciones.

### **2.7.2 Gestión pública y Legitimidad**

El factor principal que sustenta la credibilidad en las acciones gubernamentales es denominado legitimidad, concepto de gran escala ya que habla de diferentes factores que entran en juego para sostener la credibilidad y aceptación del gobierno.

La legitimidad, en principio es necesaria para justificar el por que de una acción o de una situación. Es un concepto que está íntimamente ligado con la alineación de las acciones con el conjunto de valores que rigen socialmente. Si bien es cierto que el término legitimidad surge principalmente con Max Weber y sus tipos ideales de dominación legítima, tales como, el racional legal, el carismático y el tradicional. El desarrollo del término de la legitimidad se va mezclando con otros elementos que le dan sustancia, por ejemplo, el sistema político, la administración pública, la eficiencia, los rendimientos y la actuación institucional. En primer término la legitimidad dentro de la administración pública esta íntimamente ligada al sistema político, ya que mucho dependerá como el sistema procesa las demandas y brinde soluciones a los problemas públicos. En este sentido la administración pública tendrá que encaminar sus esfuerzos para dar cabal cumplimiento a las exigencias que día a día se presentan. El tema de la credibilidad que se tiene en las instituciones públicas ostenta estrecha relación cuando estas actúan acorde al sentir social y brindan una eficaz respuesta a las demandas y exigencias, mejor se posicionará la imagen del gobierno, en cuanto las instituciones se alejen de estos principios su imagen y por ende su credibilidad y confianza decaerá.

Si la base de la legitimidad de la gestión pública se encuentra en su actuar y en la imagen que proyecta, se traduce en la legitimación del sistema político ya que son factores que no se separan y que dependen el uno del otro. En otras palabras, una gestión pública eficaz y eficiente se traduce en un sistema político con credibilidad, y confianza.

Para Rafael Bañon y Ernesto Carrillo la legitimidad recae en dos elementos:

Desde un punto de vista analítico cabe distinguir dos fuentes de legitimación:

La legitimidad institucional, que deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre como debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho. Es decir, como se comporta la administración, esto es, bajo qué sistema normativo se rige su comportamiento.

La legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que responde a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Esto es, que resultados obtiene en el desempeño de sus funciones (Bañon y Carrillo, 1997:60).

Para efectos de ligar la legitimidad con la gestión pública es necesario enfocarse en los dos elementos antes mencionados, por un lado los rendimientos entendidos como aquellas políticas públicas y prestación de servicios que terminan por satisfacer las muchas necesidades públicas, y por otro, que se relaciona con la actuación e imagen del gobierno en concordancia con lo que espera la ciudadanía. La aplicación de estos dos rasgos de legitimidad son aplicables o combinables según las circunstancias. Un gobierno que emplea o basa su legitimidad en los rendimientos le trae dividendos inmediatamente, sin embargo, no puede complacer a todos los ciudadanos lo que causa ganancias y pérdidas, en consecuencia su durabilidad en el tiempo es limitada, siempre y cuando responda a las exigencias del contexto. En cambio la legitimidad institucional es más duradera y en la base fundamental de todo gobierno, ya que al lograr igualar los valores que espera la sociedad esta entrega su apoyo totalmente, empero, el acrecentarla es muy difícil ya que involucra una serie de factores que se alinean entorno las expectativas de la sociedad.

Estos dos elementos de legitimidad deben combinarse para el sustento del gobierno, y no deben de descartarse, sino como ya lo mencionamos, deben conjuntarse y utilizarse según la situación amerite. Los sistemas políticos fuertes y en consecuencia legítimos se fundamentan en gran medida a la racionalización de dichos factores rendimientos y legitimidad institucional.

## **1.8 La Gerencia Pública y su relación con el City Manager**

La crisis institucional y administrativa del Estado trajo consigo una serie de cambios dentro del ámbito público, en específico, en la administración pública y en como esta responde satisfactoriamente a las demandas de los ciudadanos, ya que con el modelo burocrático (entendido como es gran ente administrativo guiado por estructuras jerárquicas y personal en grandes dimensiones) no daba respuestas oportunas a las demandas del exterior lo que generaba descontento y desconfianza al modelo tradicional de la administración pública. El Estado al verse rebasado y al no responder prontamente a dichas exigencias tuvo como resultado el descontento social hacia las instituciones y al tipo tradicional de la administración pública.

Con ello, se abre una ventana de oportunidad para innovar los modelos y procesos mediante los cuales el Estado cumple sus finalidades. Surgiendo de esta manera un enfoque centrado en mejorar los procesos de manera eficiente y eficaz en su respuesta a las exigencias de los ciudadanos, articulando principios de la administración privada a la pública, y este nuevo enfoque es denominado “Gerencia Pública”. En consecuencia el siguiente apartado resalta la importancia de la gerencia pública como enfoque de estudio del City Manager, objeto de la presente investigación.

La génesis de la gerencia pública tiene que ser entendido gracias al cambio de paradigma del Estado Benefactor a un Estado Mínimo; de la transformación del aparato administrativo burocrático a uno gerencial y de una serie de reformas y estudios en el campo de la administración, entre los más sobresalientes encontramos a Woodrow Wilson, quien publica en los Estados unidos, en 1887, su ensayo el “Estudio de la Administración”, y es allí donde sienta las bases para el estudio del Management. Es conveniente aclarar que dicho termino tiene gran tradición histórica que está ligada con el concepto de administración pública incluso por cierto tiempo se llegaron a tomar como sinónimos, sin embargo, en el devenir histórico el concepto del Management paso de ser entendido como doma

de caballos, a convertirse en una fuente de estudios del que hacer de gobierno y la eficiencia en la realización de sus tareas.

Esté énfasis supone que un buen gobierno será aquel en el que el conjunto de redes de dependencias gubernamentales funcione adecuadamente, es decir, con eficiencia en interacción con agentes y agencias externas, así como con la legitimidad en la prestación de los servicios públicos (Sánchez, 2002: 34).

En este tenor, se resalta la importancia que tiene para el Management la interrelación de los diferentes agentes del gobierno y sus instituciones para realizar ciertos fines con valor público, pero se enfatiza la prontitud con la que deben realizar sus acciones y con la racionalidad de recursos, es decir con eficiencia. Por otra parte entra en juego la relevancia que tienen los servicios públicos y su correcta prestación, para generar legitimidad, la cual se traduce en la aceptación del ciudadano sobre el quehacer del gobierno y por consecuencia la permanencia del mismo.

Con el desarrollo del Management se gesta una subdivisión de tres diferentes significados y cada uno de ellos centro de atención en aspectos diferentes: 1) Gestión Pública, que del ya se habló ampliamente en un apartado anterior. 2) Dirección Pública, que su eje de acción se ubica en la acción e interacción de los altos funcionarios. 3) la Gerencia Pública.

La Gerencia Pública como Management tiene como objetivo primordial brindar un campo altamente innovativo de información profesional para el servidor público que ocupa los altos mandos. El gerente público se caracteriza por la capacidad de análisis, la aptitud de introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales (Sánchez, 2002: 39).

La gerencia pública constituye un elemento principal dentro de toda organización, puesto que es el área que dirige a la empresa a la consecución de fines y dirige a los empleados a realizar diversas tareas. El término gerencia se entiende como dirigir o mandar. La importancia que tiene el gerente en el puesto radica en que a él le corresponde dirigir los recursos humanos y materiales de la organización para la consecución de los objetivos. Es evidente que dicho concepto es empleado en la administración privada y es allí donde sobresale y ha generado buenos

resultados, por tal razón el ímpetu de trasladar ese concepto a la “Cosa Pública”, de lo cual se encarga la gerencia pública. Es necesario poner énfasis en que en sí mismo la gerencia y el gerente no traen consigo siempre buenos resultados en el sector público ya que esto depende evidentemente del contexto y las limitaciones con las que se encuentre, en otras palabras, si un gerente por más que tenga la mayor experiencia en su área, no necesariamente quiero decir que puede dar siempre los mejores resultados en el ámbito público, ya que entran en juego diversos factores.

El concepto de gerencia pública ha sido ampliamente analizado y se le han hecho diversas aportaciones que han enriquecido su estudio, para el caso de la presente investigación se resalta que el principal valor está en la transformación de paradigmas y principios que se utilizan en la administración pública, es decir, el cambio en cómo se percibe al ciudadano que demanda servicios públicos, a un cliente el cual recibe servicios de manera eficiente y eficaz.

El aparato burocrático que se encarga de prestar el servicio público se ve transformado aun aparato administrativo con principios privados y gerenciales guiados por nociones de eficiencia, eficacia y economía y siempre centrando su actuar a los resultados.

Este enfoque cobra preponderancia por el uso de las técnicas y métodos exitosos de la administración privada, tales como, el Presupuesto Basado en Resultados; la Gerencia; la Gestión Por Resultados; la Evaluación del Desempeño y el City Manager o Administrador Municipal. Por ello la inquietud de implementarlas en el sector público, como medio para garantizar la eficiencia y eficacia de los entes públicos para generar mejores resultados.

Los estudios realizados en el campo de la gerencia pública se entienden a partir de la coordinación de las diferentes disciplinas, tales como, escuela de negocios, comerciales y empresariales, que influyen en la generación de conocimiento, técnicas y métodos aplicables al campo de la gerencia pública.

El objeto principal de la gerencia pública radica en mejorar los procesos tradicionales de la administración a través del órgano de la gerencia y sus diversos elementos. Por tal razón es que hoy en día ha surgido la necesidad de analizar la figura institucional del City Manager o Administrador Municipal, como elemento primordial para generar eficiencia, eficacia y legitimidad al ámbito público y sus instituciones, en específico, de aquellas entidades públicas que están más cercanas al ciudadano y que por consiguiente son las que se encuentran hoy en día con más retos para cumplir las exigencias de la población. Ya que el contar con un “Gerente” con amplia experiencia y especificidad en gestión administrativa vendría a mejorar los procesos dentro del gobierno local, puesto que disminuiría el peso de responsabilidad ejecutiva del presidente municipal y lo auxiliaría en la gestión administrativa. Es por esto que la gerencia pública nos ayudara a comprender a la figura principal de esta investigación.

En suma, se resalta la importancia del Management como origen de la gerencia pública y como éste se ha venido desarrollando, influenciado por las circunstancias y las crisis que enfrenta el Estado, en busca de brindar más y mejores resultados de manera eficiente y eficaz, en dicho esfuerzo diversos autores como Wilson y Taylor influenciaron su desarrollo en Estados Unidos y abrieron un campo de estudios de relevancia para que diversas disciplinas sumaran esfuerzos para encontrar técnicas y métodos aplicables a la administración privada y una vez que tuvieran éxito esos modelos trasladarlos a la instituciones públicas, con ayuda de la visión de la gerencia pública.

## CAPÍTULO II LA FIGURA DEL CITY MANAGER Y LA EFICIENCIA EN EL GOBIERNO LOCAL

Los retos que se presentan en la actualidad dentro del desempeño diario de los gobiernos locales y de sus administraciones, exigen que se implementen reformas y modificaciones en las estructuras gubernamentales para mejorar la respuesta a las nuevas demandas y exigencias de la ciudadanía. Por tal motivo es necesario modernizar a las instituciones municipales, ya que su funcionamiento ha sido muy tradicional, impidiendo que se desarrolle institucionalmente a través de la mejora en sus procesos para la prestación de servicios de manera más efectiva, ya que hoy en día se requieren de gobiernos poli funcionales con estructuras más flexibles para dar respuesta oportuna a las nuevas condiciones que se presentan en tiempos cambiantes como en los que hoy en día vivimos.

La eficiencia y eficacia del gobierno local es un tema de gran relevancia, debido a que es el ámbito de gobierno más cercano al ciudadano y con mayor injerencia dado que presta diferentes servicios públicos que impactan directamente en la calidad de vida del ciudadano. Es por ello que en la actualidad se han implementado diversos métodos innovadores encaminados a mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones locales. Entre dichas innovaciones se encuentra la figura del **City Manager; Administrador Municipal; Gestor Municipal o Gerente de la Ciudad**, que en pocas palabras puede ser entendido como aquel funcionario con amplia experiencia en administración pública y gerencial, que se encarga de dirigir la gestión administrativa del gobierno local a encargo del Consejo de o Cabildo.

Por tal razón el siguiente apartado gira en torno al City Manager, su definición y sus diversas denominaciones, como generador de eficiencia y eficacia en el desempeño gubernamental, así como, sus funciones, atribuciones y el perfil para desempeñar dicho cargo. En un tercer momento se revisa el origen histórico del City Manager y su implementación institucional en México.

## 2.1 Origen y desarrollo de la figura del City Manager

Las investigaciones enfocadas al estudio del City Manager o Administrador Municipal tienen su génesis en 1914, con la implementación de la forma de gobierno Cabildo-Gerente, esta consiste en:

La integración de tres figuras; miembros del cabildo, Alcalde y el gerente de la ciudad. Como en las dos formas antes mencionadas, los miembros del cabildo poseen funciones y atribuciones semejantes, el cambio ocurre con el alcalde, cuya responsabilidades ejecutivas ahora recaen en el gerente, una figura que ha evolucionado enormemente, generando diversidad en el nombre como en sus funciones, el más conocido es el City Manager (Villasana, citado por Cordero, 2012: 43).

Esta forma de gobierno, pronto se expandirían a otros gobiernos locales debido a sus buenos resultados y a la mejora en torno a la administración local. Por tal razón, es necesario conocer los antecedentes históricos de esta forma de gobierno local, los cuales se remontan a inicios del siglo XX, en Estado Unidos, tal como lo Explica Cordero:

El primer gerente fue contratado por la necesidad de mantenimiento de las calles deterioradas de la ciudad. En 1906 en Staunton, Virginia, por recomendación de los comités se pide la creación de la figura del director municipal. Es en este informe donde se encuentra la primera declaración sobre el papel del City management (administrador de la ciudad). Se le reconoce a John Crosby, miembro del consejo como el padre del plan de un City management. En 1908, cuando se elige a Charles E. Ashburner de Richmond como el primer director general de Staunton. Además, se hacen las primeras reformas para que los administradores pudieran hablar de una gestión empresarial municipal (Cordero, 2012: 48).

El City Manager surge con la necesidad de satisfacer ciertas problemáticas relacionadas con los servicios públicos, así mismo se identifica que la forma de gobierno de Consejo-Alcalde presenta ciertas deficiencias al no contar con un funcionario que se haga cargo de los asuntos ejecutivos, es decir, de la implementación y evaluación de la política pública. En otros casos esta forma de gobierno surge de la necesidad de contar con una unidad administrativa que se encargue de solventar las deficiencias administrativas del gobierno local, ya que muchas veces el alcalde presenta grandes problemáticas en dichas áreas. En este

contexto surge el Sistema City Manager como respuesta a la modernización administrativa y a la influencia del *Públic Management*, en los Estados Unidos.

Con el éxito presentado en la ciudad de Staunton Virginia, este modelo de organización es implementado oficialmente en Sumter Carolina del Sur, en el año 1912, convirtiéndose en la primera ciudad en adoptar formalmente y al Sistema City Manager.

Si bien es cierto, la implementación del City Manager o Administrador Municipal tiene su origen histórico en 1906-1908. Los primeros estudios en la materia se realizan en 1914, como lo menciona Acosta:

El desarrollo de esta forma de gobierno ha tenido como corolario la creación de una organización que nuclea a los administradores locales, esta institución se la conoce como I.C.M.A. (International City Management Association), es la Asociación Internacional de administradores de la Ciudad, que ha tenido una fuerte influencia en el desarrollo de este sistema desde sus inicios en 1914 (Acosta, 2003: 5).

Con la creación del ICMA, se marca el precedente para los futuros estudios en el tema del City Manager o Administrador Municipal. Ya que a partir de este hecho, la forma de Gobierno Consejo-Gerente se extiende con éxito por todo los Estados Unidos y Canadá. Sin embargo en los últimos años su influencia ha sido tal, que ha llegado a nuestro país implementándose con ciertas variaciones al modelo original.

## **2.2 El City Manager**

La figura del ***City Manager; Gerente de la Ciudad; Administrador Municipal o Gestor Municipal*** va más allá que una simple definición, ya que involucra diferentes variables en su estudio y comprensión. Con su evolución cada concepto ha adquirido características propias ya que pasamos de hablar de una forma de gobierno a una unidad administrativa. Por tal razón el presente apartado se enfoca en definir la figura Institucional del Sistema City Manager y sus derivados, los cuales han surgido en su devenir histórico y se han adaptado a las circunstancias

del contexto, en otras palabras, analizaremos el Sistema City Manager (la forma de gobierno) y sus diferentes transformaciones.

De manera general, en un primer momento, es necesario hablar del Sistema del City Manager, es decir una forma de gobierno Cabildo-Gerente:

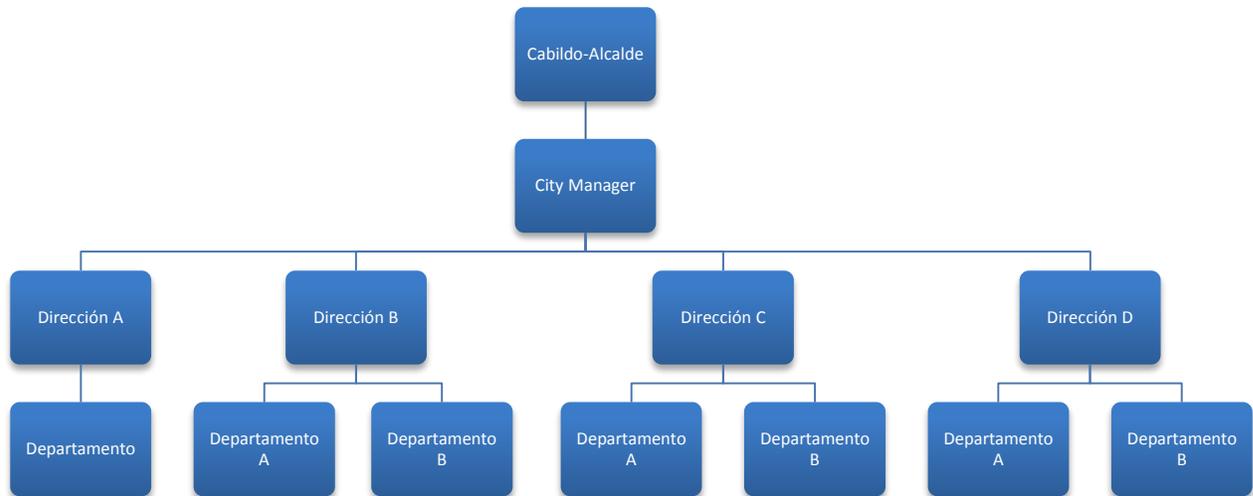
Esta se encuentra integrada por tres figuras; miembros del cabildo, Alcalde y el gerente de la ciudad. Como en las dos formas antes mencionadas, los miembros del cabildo poseen funciones y atribuciones semejantes, el cambio ocurre con el alcalde, cuya responsabilidades ejecutivas ahora recaen en el gerente, una figura que ha evolucionado enormemente, generando diversidad en el nombre como en sus funciones, el más conocido es el City Manager (Villasana, citado por Cordero, 2012: 43).

El Sistema City Manager involucra una forma de organización de la administración local, con una clara diferenciación entre las autoridades electas y el funcionario encargado de llevar a cabo las funciones ejecutivas de dicha autoridad, delegada por el Alcalde y por los Concejales. Debe entenderse que el City Manager, es un funcionario designado por las autoridades, las cuales fueron electas mediante procedimientos democráticos. En este sentido el funcionario encargado de la Gerencia de la Ciudad no se debe al electorado o aun periodo de gobierno, sino por el contrario se liga a su desempeño en la encomienda que realiza y su periodo en el cargo dependerá de ello.

La cualidad principal de la forma de gobierno Cabildo-Gerente se encuentra en que un funcionario especializado en gestión administrativa se encargara de los asuntos ejecutivos y responderá directamente al Cabildo que lo nombró. Mientras que el alcalde, el cual tradicionalmente se encargaba de la administración, solo atenderá cuestiones políticas, esto quiere decir, que estamos hablando de un gobierno en donde el Alcalde es débil respecto atribuciones mientras que el papel preponderante se encuentra con el City Manager.

Organizacionalmente el Sistema City Manager se esquematiza de la siguiente Manera:

**Figura 1 Organigrama del Sistema City Manager**



*Fuente: Elaboración propia.*

Como se ha mencionado el Sistema City Manager concentra diversas atribuciones sobre un solo funcionario, tales como, la aplicación y seguimiento de las políticas públicas; la planeación local; las finanzas y los recursos humanos. En suma, se encarga de dirigir a la administración local.

El Sistema City Manager (Cabildo-Gerente) tiene su origen en Estados Unidos de Norte América puesto que en dicho país la organización local es flexible, dejando a las comunidades implementar la que mejor convenga a sus intereses y necesidades.

En los Estado Unidos en la actualidad más de 3.000 gobiernos locales tiene el sistema de administrador municipal, también denominado manager plan o councilmanager government, administrador por un city manager o simplemente manager el cual es un especialista en la administración de municipios (Acosta, 2003: 4).

La utilidad y flexibilidad de ésta forma de gobierno ha ocasionado que se expanda debido a los éxitos y buenos resultados en la administración de lo local puesto que

ha mejorado la eficiencia y eficacia del gobierno local. Tal ha sido su relevancia que el modelo se ha exportado a otros países, tales como, Chile, Argentina, Cuba México, entre otros. Existe una variación importante en la implementación institucional del Sistema City Manager, como resultado su aplicación ha variado adaptándose a las condiciones del contexto y de las administraciones locales. Esto ha ocasionado que el Sistema City Manager evolucionara y se transformara según su aplicación, lo que ha modificado su concepto y por ende sus definiciones. El ejemplo principal se encuentra en la Implementación institucional del Sistema City Manager en México. Dicha forma de gobierno no puede implementarse como tal ya que la constitución Política, en el Artículo 115, habla específicamente del Ayuntamiento como forma de gobierno y en el Artículo 2° de las propias de los grupos indígenas. Esta cuestión imposibilita la aplicación del Sistema City Manager como forma de gobierno, sin embargo su implementación ha tenido variaciones mutando del Sistema City Manager al City Manager, como adopción de la figura principal del sistema, más no del sistema como tal. En otros casos el concepto se transforma al Administrador Municipal, como el funcionario que auxilia al presidente municipal en sus funciones ejecutivas.

En conclusión, pasamos del Sistema City Manager, a la simple aplicación de la Figura del City Manager o Administrador Municipal, por tal motivo nos referiremos al Sistema City Manager cuando hagamos alusión a la forma de gobierno Cabildo-Gerente. Por otra parte haremos mención del City Manager o Administrador Municipal cuando nos refiramos al funcionario especialista en Gestión Pública y que Auxilia al Alcalde dentro de la administración local, más no lo sustituye. Una vez analizado el Sistema City Manager, estudiaremos sus variaciones como concepto.

El City Manager o Administrador Municipal, también puede ser percibido como un modelo derivado del Public Management y de sus dos vertientes principales, la Gerencia Pública y la Gestión Pública. En Este sentido el City Manager es aquel modelo con capacidades gerenciales y de gestión que surgen a partir de la investigación e innovación en la administración pública como respuesta al viejo modelo burocrático con deficiencias en sus procesos.

Lo que debemos entender con la creación de la figura del administrador municipal es la búsqueda de una mayor racionalidad técnica administrativa en el funcionamiento de los gobiernos municipales. ¿Por qué es importante la figura del administrador municipal? Porque de aplicar, promoverá las políticas de desarrollo a largo plazo y garantizará la continuidad de muchos proyectos, en periodos de gobierno diferentes (Cordero, 2012: 57).

El City Manager o Administrador Municipal busca solventar las deficiencias en la gestión administrativa que tienen a su cargo los Alcaldes, ya que en diversas ocasiones el perfil del Alcalde es más sobresaliente en cuestiones políticas que administrativas. En este sentido el Alcalde requiere Auxiliarse de un área encargada de dirigir a la administración pública a su cargo y esta unidad es denominada Gerencia de la Ciudad o Administración General. El modelo es trasladado de la administración privada y su símil se encuentra en la junta directiva que dirige a una empresa privada y por ende toma las decisiones. Mientras que el área ejecutiva queda a cargo de la gerencia la cual rinde cuentas a la junta directiva. Este es el modelo que se quiere implementar con ayuda de la gerencia pública a las organizaciones gubernamentales y en específico al municipio mexicano. En otras palabras, la parte política y la toma de decisiones queda a cargo del Ayuntamiento y la parte ejecutiva que recae en el presidente municipal, es designada al Administrador Municipal para que el dirija la gestión administrativa, mientras que el Alcalde se encarga de la gestión política, sin descuidar a la administración pública ya que la ley le confiere esta atribución.

La implementación de prácticas y modelos gerenciales no solo pasa por la implementación del City Manager, sino por una serie de mecanismos que contribuyen a la eficiencia y eficacia de la administración pública.

La educación gerencial no propone caer en sesgos “privatistas” dentro de la formación de servidores públicos. Hay que evitar caer en mitos y dogmas que no benefician la discusión. De esta forma, la educación gerencial propone básicamente una actualización en distintos elementos que determinan la formación de profesionales interesados en mejorar y dignificar la acción gubernamental. Se trata de formar mejores cuerpos directivos para la toma de decisiones en el sector público así como docentes e investigadores capaces de ampliar, desarrollar y transmitir conocimiento (Ramírez, 1999: 117).

Desde la óptica de la gerencia pública se busca innovar en el terreno de la administración pública con la implementación de modelos gerenciales y en específico, con la implementación de la gerencia como aquella instancia que se encarga de dirigir y encabezar la gestión administrativa dentro de las organizaciones, así como visualizar al ciudadano como un cliente al cual se le debe satisfacer oportunamente con eficiencia, eficacia y economía sus necesidades.

En este sentido, la mejora en los puestos directivos y las capacidades administrativas de los servidores públicos es fundamental ya que contribuyen al desarrollo institucional de las organizaciones aumentando la legitimidad gubernamental, la cual hoy en día se encuentra muy desgasta.

Cabe aclarar que cuando se habla de municipio con conceptos venidos de la administración privada como puede ser gerente, cliente, gestión por resultados, etc., debe tenerse especial cuidado en diferenciar los objetivos que tiene la empresa privada y el gobierno municipal, ya que mientras el primero persigue como fin el lucro, el segundo busca el bien común, es decir, que la hacer esta analogía se hace desde la estructura o su funcionamiento nunca desde los objetivos, ya que son diametralmente opuestos. Por eso parece adecuada la terminología cuando se habla de un Administrador Municipal, para administrar el Municipio y no de un Gerente, porque la diferencia no es tan sólo semántica, sino que ambos administran organizaciones que tiene por finalidad objetivos claramente diferentes (Acosta, 2003: 9).

Es de vital importancia aclarar que la aplicación de principios venidos de la administración privada, implementados a la administración pública, no significa trasladar los fines, pues como lo muestra Acosta sus objetivos son diametralmente opuestos. Sin embargo se busca implementar los procesos y las estructuras ya que allí se encuentra el éxito de las administraciones privadas.

En este punto coincidimos con Acosta en el hecho de que implantar modelos de la gerencia pública al municipio, se reflejan ciertas adecuaciones y modificaciones en los términos y conceptos utilizados. Empero su utilidad y eficacia no reside en la denominación de los modelos o los procesos sino en su correcta aplicación dentro de la administración pública. Por este motivo, si bien en términos estrictos el City Manager, Administrador Municipal, y el Gerente de la Ciudad, no implican en si

mismo un sinónimo del Sistema City Manager, puesto que es considerada una forma de gobierno, durante su devenir histórico estos términos han sido tomados como similares ya que hacen alusión al funcionario que realiza dicha función y no al área o cargo que desempeña. En suma, una vez realizada esta aclaración, la presente investigación tomara como sinónimos los términos antes mencionados en referencia al City Manager y solo se hablará del Sistema City Manager cuando se haga referencia a la forma de gobierno.

Una vez revisado las generalidades del sistema City Manager o Administrador Municipal, continuamos con la conceptualización de la figura como funcionario público y sus elementos que rodean al perfil de Gerente de la Ciudad.

El City Manager es un ejecutivo con experiencia en administración pública, nombrado por el cabildo. Tiene las facultades administrativas de un alcalde en la organización alcalde-cabildo. Se encarga de contratar o despedir a personal administrativo, supervisa, formula y dirige obras públicas. Asimismo, puede hacer recomendaciones al consejo sobre políticas públicas y asignación presupuestal. El consejo es el encargado de aceptar o rechazar las recomendaciones del City manager (Flores, citado por Cordero, 2012: 47).

El City Manager se entiende a partir de aquel ejecutivo o funcionario versado en administración, gestión y gerencia pública así como una larga trayectoria en el servicio público que le brinda amplia experiencia en la administración pública. El área de influencia del City Manager o Administrador Municipal es amplio ya que administra los recursos, humanos, financieros y tecnológicos en función a las metas y objetivos de la planeación que él tiene a su cargo. Por otra parte funge como asesor principal consejo que lo designa. En este sentido para Para Barrera Grageda el Gestor Municipal es:

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. De esta forma, su mandato básico es entregar servicios públicos de manera efectiva y eficiente (Barrera, 2006: 45).

Cabe mencionar que Barrera utiliza el término Gestor Municipal, para referirse Al City Manager o Administrador municipal, por tal razón lo utilizaremos como símil.

Es de resaltar que la experiencia del funcionario es primordial para llevar a cabo los encargos de City Manager o Administrador Municipal y desempeñar su tarea con la máxima eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios públicos. Por tal razón el Gestor Municipal más que tener a su cargo cuestiones de alto nivel e influencia en la toma de decisiones, también tiene por encargo la parte técnica y operativa del gobierno local, es decir la gestión diría, ya que se mantiene en constante evaluación y seguimiento de las políticas públicas implementadas en el gobierno local, esto según los argumentos de Cordero (2012:49). Por otra parte Acosta define al Administrador Municipal de la siguiente manera:

El Administrador Municipal es una persona contratada por el gobierno Municipal para que ejecute las políticas decididas por el gobierno; se le designa para que sea el máximo responsable de la administración municipal. La persona contratada debe ser una persona idónea con capacidad para gestionar recursos humanos, tecnológicos, económicos y financieros, para poder prestar el mejor servicio posible a los vecinos, de acuerdo con las pautas establecidas por el Gobierno Municipal (Acosta, 2003: 2).

Nótese que Acosta se refiere al Administrador Municipal debido a que lo considera fuera del Sistema City Manager y hace inferencia al gobierno municipal el cual contrata al Administrador que llevara a cabo la parte ejecutiva resultante de la toma de decisiones del Ayuntamiento.

### **2.3 Funciones del City Manager**

Como ya se ha mencionado el margen de actuación del City Manager o Administrador Municipal, es amplio y muy variado, ya que tiene total injerencia dentro de la administración local. Entre las múltiples actividades que realiza el City Manager se encuentran las de dirigir la política financiera del gobierno local; la planeación y presupuestación; los recursos humanos; la prestación de los servicios públicos, el seguimiento y control de las políticas públicas y como principal asesor técnico-administrativo del Alcalde y del Consejo o Cabildo.

El City manager, tiene bajo su dirección varias unidades administrativas, están varían de localidad en localidad y en general puede ser: desarrollo organizacional, oficina de políticas y procedimientos, finanzas, relaciones laborales, recursos humanos, información a la ciudadanía, entre otras (Cordero, 2012: 46).

Un elemento a resaltar dentro de las actividades que realiza el Gestor Municipal, es que éstas dependerán de las características de la administración local, tales como, el número de departamentos y áreas administrativos; la cantidad de recursos económicos, humanos y materiales, así como las problemáticas de la comunidad. En este tenor el Gestor Municipal debe adaptarse a las características organizacionales y esto lo logra gracias a su experiencia y conocimiento en la gestión pública, que le permite implementar los mecanismos idóneos para alcanzar la máxima eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones.

Los gestores realizan una serie de funciones que son constantes en la mayoría de las administraciones 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 los vínculos activos con los agentes políticos locales, y el aseguramiento de una infraestructura mínima para el funcionamiento del gobierno municipal (Barrera, 2006: 55).

La especialidad del Gestor en cuestiones administrativas y organizacionales es de vital importancia para desempeñar sus tareas cotidianas, como lo menciona Barrera, en la cita anterior. Pues el conocer el funcionamiento de las organizaciones y el diagnosticar a las mismas permite la elaboración del diseño organizacional adecuado para el funcionamiento gubernamental, evitando la duplicidad de funciones y de departamentos. En esta perspectiva el Gestor es el funcionario que tendrá entre sus muchas responsabilidades, la de diseñar el modelo organizacional y administrativo que atienda de manera eficiente, eficaz y económica las necesidades de la comunidad, a través del correcto funcionamiento de la administración pública a su cargo.

Para la realización de los fines antes mencionados, Barrera postula que el Gestor tendrá a su cargo tres grandes encomiendas o despachos: 1) la planeación local. En donde se encargara de la formulación de los planes y programas que darán dirección a las acciones que realizara el gobierno local. En este tenor de ideas la planeación estratégica es fundamental y sobre todo el establecimiento de objetivos

a largo plazo, en donde contemple la prospectiva del desarrollo local. 2) la presupuestación. En un segundo momento la cuestión programática y presupuestal recaerán entre sus principales funciones ya que para dar cumplimiento a lo planteado en la planeación local es necesario la programación de recursos presupuestarios encaminados al logro de dichos objetivos, por tal razón el City Manager se encargara de formular el presupuesto de egresos de la administración y presentarlo ante el consejo o cabildo para su aprobación. 3) los servicios públicos y su correcta implementación es uno de sus deberes principales ya que su utilidad y continuidad se ve puesta a prueba en cuanto a la prestación de dichos servicios de manera eficiente, eficaz y económica. 4) constante interacción con la sociedad.

El tercer punto es uno de los más sobresalientes, debido a que la prestación de los servicios públicos es su principal función. Para ello el Gerente de la Ciudad desarrolla toda una metodología en la previsión de los servicios públicos. Primordialmente a través de la planeación establece la agenda pública del gobierno local, asesorando a las autoridades sobre las prioridades a desarrollar. Tomada la decisión, entra en acción el Gestor Municipal, ya que una vez definido el que se va hacer, el Gerente tendrá que desarrollar el cómo se llevará a cabo tales acciones. En otras palabras el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin embargo el proceso no termina allí, porque el City Manager también cumple funciones de control y evaluación de las políticas públicas implementadas en el ejercicio de su encargo. En suma, el City Manager tiene total injerencia en el proceso administrativo y en cada una de sus fases, lo que asegura el desarrollo integral del proceso administrativo dentro de las organizaciones públicas.

Es importante mencionar que el Gestor Municipal no viene a sustituir a los funcionarios que se encargan de los anteriores despachos, tales como, la planeación, la presupuestación y los servicios públicos, si no por el contrario lo que viene a realizar es la coordinación y la alta dirección de dichos funcionarios para la correcta realización de tales encargos. En otras palabras la Gerencia de la Ciudad tiene como finalidad coordinar los esfuerzos de las diversas unidades

administrativas, en pos de la consecución de objetivos y el correcto funcionamiento del aparato administrativo.

Con el City manager se proponía terminar con el uso de los empleos como recurso político clientelar. Dando un paso importante con la división de funciones y responsabilidades de gestión y creándose la figura de gerente de la ciudad muy independiente a los asuntos públicos. Uno de sus beneficios es la idea de separar las funciones políticas de las administrativas de los gobiernos locales y de la aplicación de métodos importados de la administración privada (Cordero, 2012: 56).

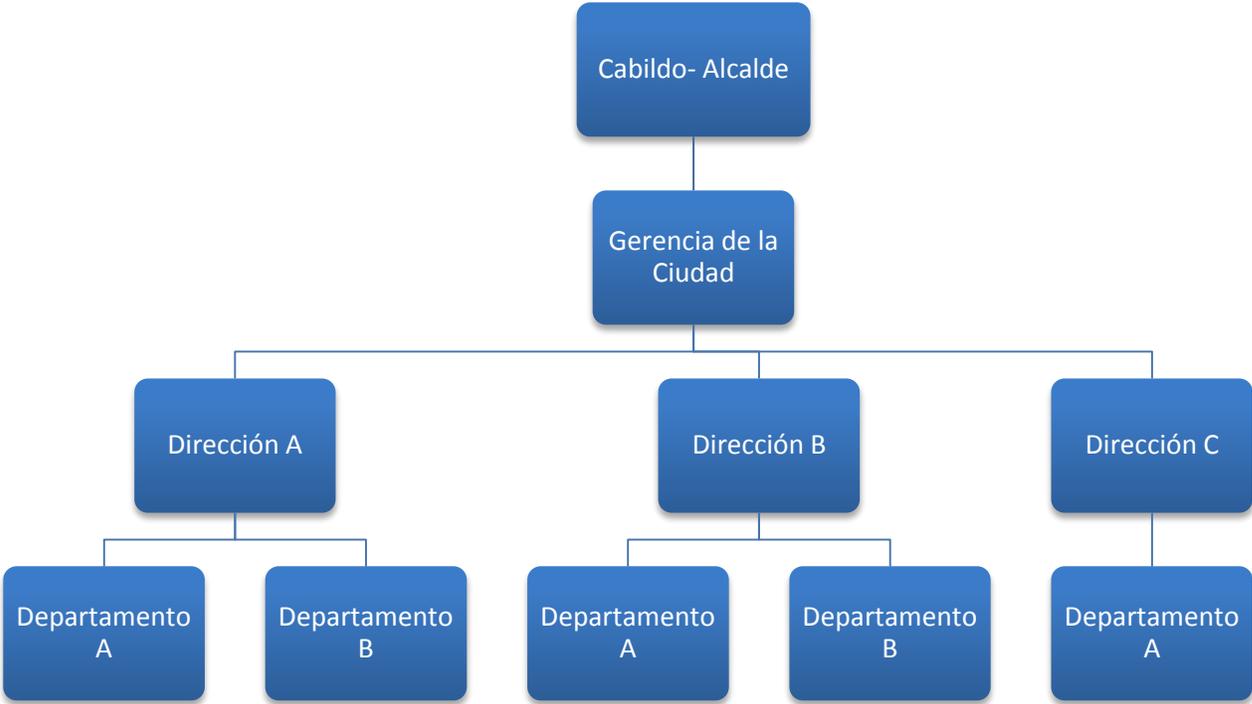
El City Manager solventa las deficiencias referentes a la gestión administrativa, sin embargo eso no quiere decir que no infiere en cuestiones políticas. Si bien es cierto que uno de los esfuerzos de la nueva Gerencia Pública es el separar la política de la administración, esto no siempre es posible debido a que la administración y la política van de la mano y en muchas ocasiones una se supedita a la otra. A lo que nos referimos es que en un sentido “ideal” el Gestor Municipal debe estar concentrado en la gestión administrativa y dejar la Gestión Política para el Alcalde. Empero, en la práctica esto no es así ya que el City Manager tiene que tener contacto directo con los agentes políticos de la comunidad; así mismo tiene un constante acercamiento con la comunidad a la cual debe escuchar y atender para la satisfacción de necesidades a través de la correcta prestación de los servicios públicos.

Las relaciones que establece el Gerente de la ciudad se centran en su entorno cercano, esto quiere decir, que se encuentra en constante interacción con los directivos de la administración y con el personal en general. Sus funciones como principal asesor del Consejo o Cabildo lo llevan a relacionarse con las máximas autoridades del gobierno local, así como con las diferentes fuerzas políticas que integran dichos consejo. En suma, el papel político que desempeña el Gerente es preponderante para la consecución de los objetivos planteados, sin embargo no es su principal tarea.

Hasta este momento se han revisado los aspectos generales del City Manager, así como sus funciones, por tal razón procedemos a esquematizar de manera sencilla

el lugar jerárquico y organizacional que ocupa el City Manager en el Gobierno Local.

**Figura 2. Organigrama del Gerente de la Ciudad**



*Fuente: Elaboración propia.*

**2.4 Perfil del City Manager**

Como ya se ha mencionado en párrafos anteriores el desempeñar del cargo de City Manager está estrechamente relacionado con la alta preparación académica en materia Administrativa; Organizacional; Empresarial; Escuela de Negocios; Financiera; etc. Así mismo se requiere de amplia experiencia en el sector público y amplios conocimientos en cuestiones de Estado. Como ya se infiere, el perfil del City Manager o Administrador Municipal exige de una amplia preparación académica y profesional. En este sentido, enumeramos las características principales del perfil de City Manager o Administrador Municipal.

Académicamente los candidatos idóneos a emplearse de City Manager preferentemente deben tener una formación en Ciencias Políticas; Administración Pública; Administración; Gerencia Pública; Económica; Finanzas; Gestión Pública; etc. Es de vital importancia que su preparación sea más especializada, ya que cobraran mayor preponderancia aquellos interesados que cuenten con posgrados. Lo que se busca es tener de City Manager a funcionarios altamente preparados que puedan dar respuestas satisfactorias a las exigencias del momento.

Referente a la experiencia, es esencial que la persona que desarrollo el cargo de Administrador Municipal sea versado en administración pública y tenga experiencia en el campo de planeación; servicios públicos; contraloría; finanzas; liderazgo; relaciones públicas, etc. Regularmente los funcionarios que ocupan el cargo de City Manager inician su carrera profesional como auxiliares del Gerente de la Ciudad y como secretario particular. Es en este campo donde adquieren mayor experiencia puesto que están en constante interacciones con las tareas diarias que realiza el City Manager.

Si bien el perfil idóneo del City Manager es una mezcla de amplia experiencia en administración pública y especialización académica en Gestión Pública y áreas afines, no siempre se consiguen combinar dichos elementos, sin embargo, el City Manager o Administrador Municipal debe apearse en la medida de lo posible a dicho perfil.

## **2.5 El City Manager en el caso mexicano**

El City Manager o Administrador Municipal ha tenido bastante influencia en los Estados Unidos de América, por tal razón el modelo se ha ido desarrollando e implementado en diversos países del continente. Un ejemplo claro ha sido el caso mexicano el cual ha adoptado dicho modelo e implementado según las condiciones en que la legislación así lo permite.

La figura del administrador municipal se estableció durante el XVII ayuntamiento de Tijuana, siendo presidente municipal el C. José de Jesús Gonzales Reyes, miembro del partido Acción Nacional, para el término 2001-2004. Esta figura aprobada

oficialmente en el reglamento de la administración pública del ayuntamiento de Tijuana en septiembre del 2002 artículo 6. La administración pública centralizada se integrara por las siguientes dependencias: -Secretaría de Gobierno Municipal – Administrador Municipal – Secretario de sector –Órganos desconcentrados – Directores –Unidades –Subdirecciones – Coordinaciones, y departamentos (Cordero, 2012: 50).

El primer municipio mexicano en implementar al City Manager o Administrador Municipal, fue Tijuana, una de las ciudades más pobladas de Baja California. Esta tal vez sea la razón por la cual se instala dicho modelo, aunado a su cercanía con los Estados Unidos se vio influenciado por las administraciones locales de dicho país. En este sentido en el año 2001 se instaura por primera vez en México al Administrador Municipal. Entre sus principales funciones se destacaba la de planear, coordinar e evaluar los planes, programas y proyectos de la administración. Su objetivo primordial era la de dotar racionalidad técnica administrativa al gobierno municipal, copiando el Sistema City Manager y adaptándolo a la realidad local, con la denominación del Administrador Municipal. En este tenor se logra conjugar dos virtudes la parte política desempeñada por el presidente municipal, apoyada de racionalidad técnica, brindada por el Administrador Municipal.

Raúl Leggs Vázquez Titular del puesto e impulsor de dicho modelo en nuestro país, cuenta con una Maestría en Economía Internacional y ha tenido un profundo interés por la innovación dentro de la administración pública municipal. Según Raúl Leggs la instrumentación del Administrador Municipal trae consigo ciertas ventajas, tales como, el desarrollo de programas estratégicos, implementados por un especialista técnico; la separación entre lo técnico y lo político; mayor coordinación entre las diferentes unidades administrativas y en suma, un nuevo modelo de organización en la administración pública. Esto a su vez también conlleva ciertas desventajas, por ejemplo, falta de conocimiento de la figura dentro de la administración; nulos esquemas de evaluación de las tareas desempeñadas por el gestor; así como periodos preestablecidos para el desempeño se su encargo lo que impide la continuidad de los proyectos de alto impacto. En suma, Tijuana es un municipio pionero en implementar la figura institucional del City

Manager o Administrador Municipal, manteniendo en la medida de lo posible las virtudes de dicho modelo.

Con la llegada de la nueva administración en el 2005 la figura del Administrador Municipal desaparece, regresando así al esquema tradicional. No obstante en el periodo de gobierno 2007-2010 el modelo se vuelve a implantar dentro de la administración local. Sin embargo en el siguiente periodo de gobierno fue retirado nuevamente y fue sustituido por una nueva figura denominada coordinador de gabinete la cual termino por desempeñar las actividades que antes realizaba el administrador municipal. Si bien el municipio de Tijuana es pionero en implementar el modelo, este se expandió a otros municipios del país así como en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Mientras que en Tijuana se implementaba el modelo, en el Distrito Federal (2000-2003) se abría la discusión de la utilidad de implementar al City Manager, en específico de la Delegación Miguel Hidalgo. En su Momento el Jefe delegacional Arne Aus den Ruthen Haag trabajó arduamente para implementar tal modelo a la administración delegacional, con el objeto de contribuir a la mejora de la administración delegacional, sin embargo dicho cargo se implementó hasta el siguiente periodo de gobierno 2004-2006 y con ello se crea el cargo de Director General de la Gerencia Delegacional. Entre sus principales funciones se encontraba la planeación; la evaluación y la coordinación de las demás áreas administrativas. Es importante resaltar que jerárquicamente se encontraba en una posición estratégica ya que dependía enteramente del Jefe delegacional y a su vez el City Manager tenía a su cargo a las demás unidades administrativas. En lo referente a las funciones técnicas-administrativas que desempeña el City Manager, estas se vieron reflejadas en la implementación de la figura en la Delegación Miguel Hidalgo y esto se debe en gran medida a que el régimen local de una demarcación territorial es diferente a la del municipio. No obstante en el siguiente periodo de gobierno dejo de operar el City Manager, caso similar al de Tijuana.

En tanto esto acontecía en el Distrito Federal, en el Municipio de Texcoco Estado de México, en el periodo 2006-2008 se implementaba por primera vez la figura institucional del Gerente de la Ciudad. Entre sus atribuciones, plasmadas en el Bando Municipal en su Artículo 56, se encontraban el desarrollo institucional de la administración pública, la coordinación de las diferentes dependencias administrativas y la planeación, seguimiento y evaluación del Plan de desarrollo Municipal. Es de destacar que entre las diferentes acciones que realiza llama la atención que se encarga de la promoción y fomento cultural del municipio así como promotor del mismo. En el cargo de Gerente de la Ciudad hubo tres modificaciones, en primer momento estuvo la Lic. Juana Anaya Córdoba, en un segundo momento ocupó el puesto Eliseo Edmundo Rosales López y finalmente Carlos Hernández Mata. El objetivo principal que tenía la Gerencia de la ciudad era asegurar los canales de intercomunicación dentro de la administración pública y con ello mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y en el desempeño de la administración pública municipal.

En el periodo de gobierno 2006-2008 se mantuvo la Gerencia de la Ciudad en funciones quedando al mando Ricardo Cruz Rodríguez, manteniendo las anteriores atribuciones. Sin embargo para la siguiente administración la Gerencia de la Ciudad fue reemplazada por la figura del coordinador de gabinete.

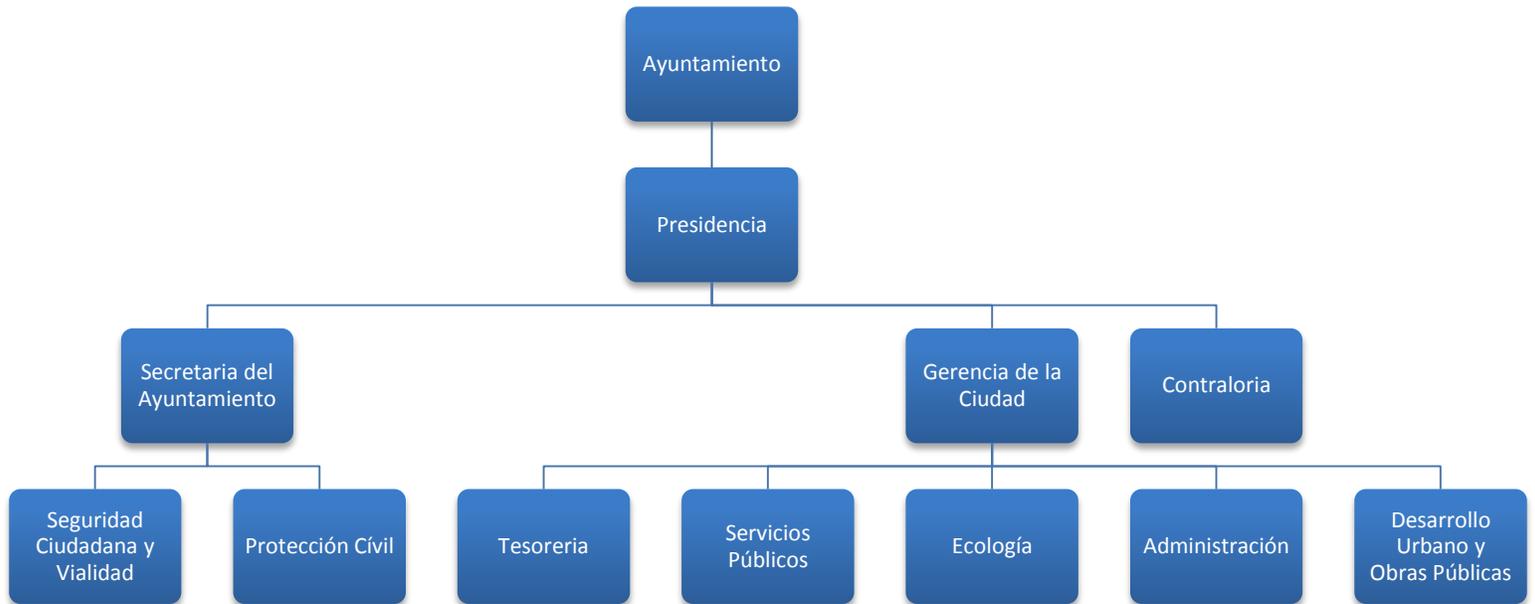
En el periodo de gobierno 2014-2016 en Navolato, uno de los 18 municipios del Estado de Sinaloa y en su último censo del año del año 2015, registro 154,352 habitantes. Se implemente el City Manager o Administrador Municipal, manteniendo o respetando las principales funciones en las cuales debe de tener injerencia así mismo manteniendo a su cargo a las diferentes unidades administrativas, tales como, la tesorería; fomento económico; desarrollo humano, obras públicas; servicios públicos, ecología, administración y desarrollo urbano. Es importante resaltar que en Navolato se trató de respetar en mayor medida el modelo original del Sistema City Manager, claro con sus debidas consideraciones.

En suma, la implementación institucional del City Manager o Administrador Municipal, gira en torno a los Municipios de Tijuana, Texcoco, Navolato y la

delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal. Si bien la aplicación del modelo tiene variaciones debido al contexto político, económico, organizaciones, etc. Se destacan ciertas similitudes. Por ejemplo, el City Manager es ideal para Municipios Metropolitanos, con alta densidad poblacional. Su aplicación se entiende como un mecanismo para innovar a la administración pública local y su objetivo es dotar al aparato administrativo con racionalidad técnica que contribuya a la eficiencia y eficacia de los gobiernos locales. En ese mismo sentido sus funciones se encuentran en la planeación, seguimiento y evaluación; la correcta prestación de los servicios públicos; la asesoría técnica al presidente municipal. Mientras que en casos como Tijuana, Navolato y la delegación Miguel Hidalgo, el City Manager o Administrador Municipal cobra un valor preponderante debido a que jerárquicamente tiene mayor peso y dirección sobre las diferentes unidades administrativas, tratando de igualar en la medida de lo posible al Sistema City Manager.

De manera general y considerando que la legislación mexicana acota la implementación del Sistema City Manager, su instrumentación se ha realizado respetando tal legislación creando una unidad administrativa con alto nivel jerárquico que se encarga de la coordinación de las demás áreas de la administración pública municipal. Por tal razón se propone un diseño organizacional de como se ha implementado institucionalmente al City Manager o Administrador Municipal.

**Figura 3. Organigrama del City Manager o Administrador Municipal en los Municipios Mexicanos**



*Fuente: Elaboración propia.*

La continuidad del City Manager o Administrador Municipal se ha puesto a prueba en dichas administraciones, ya que su funcionamiento se ha visto intermitente, sin embargo se debe seguir trabajando por alentar a dicho modelo y a generar mecanismos innovadores que contribuyan a la mejora de la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental, que se vea reflejado en la calidad de vida del ciudadano.

## **2.6 El City Manager en la actualidad**

### **(Contexto)**

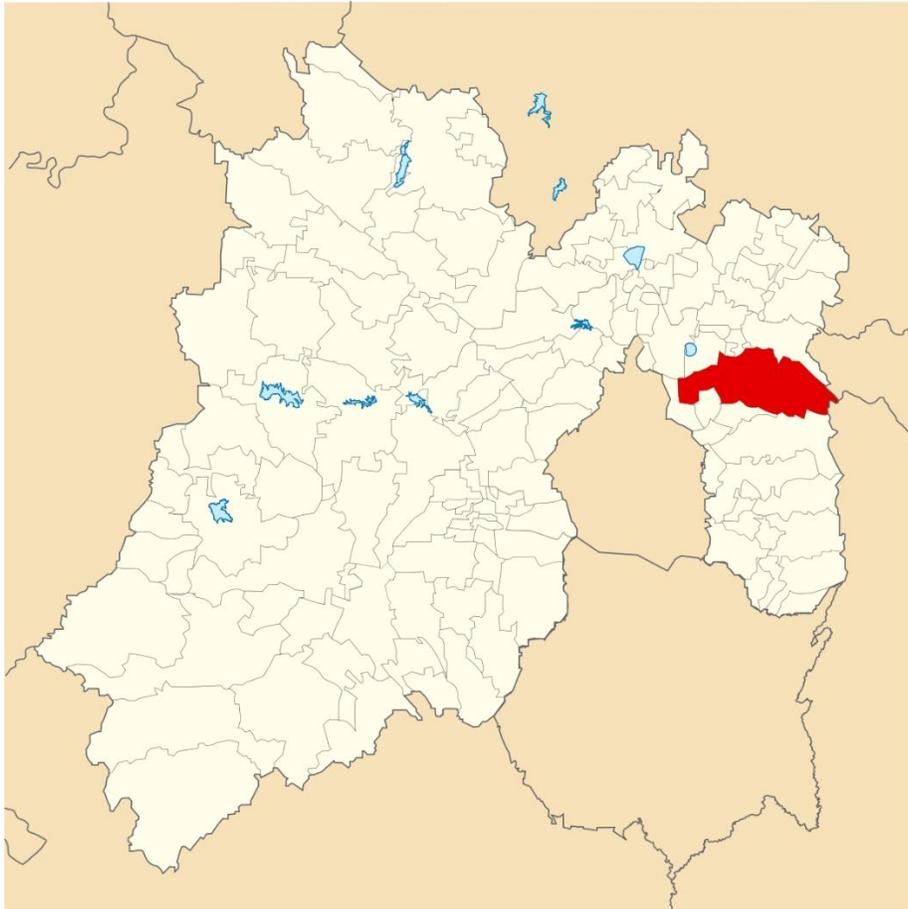
El City Manager se ha implementado en la actual administración 2016-2018 del Municipio de Texcoco, Estado de México y de la Delegación Miguel Hidalgo Ciudad de México. Por tal motivo revisaremos el contexto actual que guardan

estos gobiernos locales, ya que en el tercer capítulo de la presente investigación se analizará su implementación institucional.

### **2.6.1 Municipio de Texcoco Estado de México**

Texcoco es uno de los 125 municipios del Estado de México, se encuentra ubicado en la región oriente, colinda al norte con los municipios de Tepetlaoxtoc y Papalotla; al sur con Chimalhuacán e Ixtapaluca; al oeste con Atenco y Nezahualcóyotl; y al este con el Estado de Tlaxcala y Puebla. La extensión territorial del municipio comprende de 418,69 kilómetros cuadrados.

**Figura 4. Mapa del Estado de México**



Texcoco es uno de los municipios que conforman la zona metropolitana de la Ciudad de México y cuenta con una población total de 450,550 personas; su densidad poblacional es de 620 habitantes por Km<sup>2</sup>. Representando 2.7% de la población estatal.

Lo que respecta al tema económico el municipio de Texcoco aporta el 1.62% del PIB Estatal. En cuanto a los sectores económicos predominan los servicios con el 65.8%. La Construcción del nuevo aeropuerto trae consigo el desarrollo potencial de la región haciendo de Texcoco uno de los municipios más importantes de la región y del Estado, esto debido al auge económico que representa. Así mismo la innovación en materia gubernamental será de gran relevancia para garantizar la gobernabilidad de un Urbe en crecimiento.

El tema político electoral en Texcoco, es preferentemente cargado a la izquierda ya que en las últimas seis administraciones, a partir del año 2000, solo en una ocasión ha gobernado el Partido Revolucionario Institucional (administración 2009-2012) mientras que del año 2000 al 2009 ha gobernado el Partido de la Revolución Democrática. Si bien en años posteriores la tendencia se cargó al partido que hoy dirige Adres Manuel López Obrador, nos referimos a Morena, quien ha gobernado Texcoco desde el Año 2012 hasta la fecha.

Esta tendencia de partidos de izquierda y su arraigada tradición en el Municipio de Texcoco ha permitido el desarrollo de diferentes innovaciones dentro de la administración pública con una tendencia política social y de atención ciudadana que caracteriza a dicho municipio y que en páginas posteriores hablaremos ampliamente de ello.

## **2.6.2 Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México**

La Delegación Miguel Hidalgo, es una de las 16 Delegaciones de la Ciudad de México, que se crea en el año de 1941 cuando se aprueba la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo en 1970, se fundamentaría la actual Delegación Miguel Hidalgo ya dentro de las 16 demarcaciones territoriales

del entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México. La Delegación Miguel Hidalgo ocupa una extensión de 47.28 km<sup>2</sup>. La Delegación Colinda al norte con la delegación Azcapotzalco, al poniente con los municipios del Estado de México de Naucalpan de Juárez y Huixquilucan, al sur con las delegaciones Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Benito Juárez y al oriente con la delegación Cuauhtémoc.

**Figura 5. Mapa de la Ciudad de México**



La Delegación Miguel Hidalgo, cuenta con una población total de 364 mil 439 habitantes; de los cuales 167 mil que representan un 45%, son hombres. Mientas que 197 mil 354 que representan el 55%, son mujeres. Esto según la encuesta intercensal 2015realizada por el INEGI.

Información del censo económico 2014 reflejan que la Delegación representa una parte económica importante en la Ciudad de México, debido a que el 5.7% de unidades económicas están establecidas en dicha demarcación. Lo que respecta al personal ocupado representa el 15.4% del personal ocupada en la Ciudad de México. En este sentido, en la Delegación Miguel Hidalgo se genera el 22% del Producto Interno Bruto de la Ciudad de México.

El contexto político de la Delegación Miguel Hidalgo se encuentra marcado por una larga tradición de administraciones panistas, caso contrario a lo que acontece a nivel Ciudad de México donde gobierna el Partido de la Revolución Democrática y que ha permanecido en el poder desde que se democratizó el proceso para elegir al Jefe de Gobierno, en el año 1997.

Desde el año 2000 hasta el 2012 la delegación estuvo administrada por el Partido de Acción Nacional y el primer jefe delegacional fue Arne Aus Den Ruthen, personalidad que impulsa la innovación en la administración delegacional promoviendo al City Manager o Administrador Municipal (no sería hasta la administración 2016-2018 que ocuparía el cargo de City Manager en dicha Delegación).

En el año 2012 el escenario político cambió, presentándose la alternancia en dicha demarcación, ya que obtuvo el triunfo en los comicios electorales Víctor Hugo Romo Guerra, del Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo para el siguiente periodo regresa al gobierno el Partido de Acción Nacional con Xóchitl Gálvez Ruiz.

Es de gran relevancia mencionar que los cambios presentados en la Constitución Política en el año 2016 que cambió de categoría al Distrito Federal, convirtiéndolo a un Estado denominado Ciudad de México y otorgándole mayor Autonomía debido a que podrá regirse bajo su propia constitución. En este sentido la Reforma también generó cambios en el régimen de gobierno local ya que las 16 Demarcaciones territoriales pasaron a ser gobernadas por alcaldías, que la Constitución de la Ciudad de México define como órganos político administrativo

que se integra por un Alcalde y un Consejo, electos por voto universal, libre y secreto para un periodo de tres años.

Estos cambios presentados pondrán en juego la eficiencia, eficacia y continuidad de la figura del City Manager actualmente en funciones den la Delegación Miguel Hidalgo.

### **CAPÍTULO III. EL CITY MANAGER Y SU APLICACIÓN INSTITUCIONAL EN LA DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO, CIUDAD DE MÉXICO Y EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO**

La implementación institucional del City Manager ha cobrado relevancia en los últimos años debido a su puesta en marcha en la actual administración 2016-2018 de la delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México y en el Municipio de Texcoco, Estado de México, lugares donde se ha decidido establecer la figura con sus respectivas modificaciones y peculiaridades.

En la Delegación Miguel Hidalgo, el 15 de enero del 2016 se promulga el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que en su Artículo 171 hace mención de las atribuciones del Administrador Delegacional:

La Dirección General de Administración Delegacional, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que tenga adscritas;
- II. Dirigir la prestación de los servicios de limpia en sus etapas de barrido de áreas comunes, vialidad y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos que se realicen por cuenta propia del Órgano Político Administrativo o a través de tercero;
- III. Llevar a cabo los operativos y acciones que resulten necesarios para la erradicación de tiraderos clandestinos de residuos sólidos;
- IV. Dirigir la prestación del servicio de alumbrado público en las vialidades secundarias así el mantenimiento de sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normativa que al efecto expida la autoridad competente;
- V. Instrumentar y dirigir la ejecución de los programas delegacionales de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado a partir de redes secundarias, conforme a la autorización y normas que al efecto expida la autoridad competente;
- VI. Dirigir la prestación en la demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otra Dependencia o Entidad;
- VII. Instrumentar y dirigir la ejecución de obras para la recuperación, mantenimiento, protección y conservación de los diferentes elementos del Sistema Hídrico localizados en el territorio del Órgano Político Administrativo, conforme a las bases de colaboración que se suscriban con las Entidades o Dependencias responsables;
- VIII. Coordinar el mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en

los términos del Estatuto y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de la demarcación territorial;

IX. Dirigir las acciones de construcción, mantenimiento y rehabilitación de parques públicos, mercados públicos, camellones, vialidades secundarias, guarniciones, banquetas, puentes, pasos peatonales, ciclo vías y reductores de velocidad en vialidades primarias y secundarias en la demarcación, con base en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables que determinen las Dependencias;

X. Dirigir las acciones de limpieza y de rehabilitación y mantenimiento de las áreas verdes de los panteones públicos a cargo del Órgano Político Administrativo;

XI. Dirigir las acciones de rehabilitación y mantenimiento de escuelas, así como las de construcción, mantenimiento y rehabilitación de bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a cargo del Órgano Político Administrativo;

XII. Coordinar los actos relativos a la contratación de obras públicas y/o servicios relacionados con las mismas y a su ejecución, a cargo del Órgano Político Administrativo;

XIII. Establecer, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública del Órgano Político Administrativo en coordinación con las Dependencias competentes (RIAPDF, 2017).

Se muestra con claridad las facultades del administrador delegacional, no obstante el reglamento en su artículo 171 contiene un total de cincuenta y nueve fracciones que explican con claridad las atribuciones de la Dirección General de Administración Delegacional. Sin embargo el 25 de enero del 2016 se dictamina favorablemente la estructura orgánica del Órgano Político-Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, en donde se establece

La Dirección General de Administración Delegacional, que tiene como propósito establecer la figura del administrador delegacional, y que tendrá a cargo la prevención del delito, la gestión de los servicios urbanos, las obras públicas y el fomento de la convivencia, del desarrollo social, humano y económico de la demarcación. Para ello se instituyen cuatro áreas específicas que trabajarán bajo este esquema de manera coordinada: la Dirección de Prevención Integral del Delito, y las Direcciones Ejecutivas de Obras Públicas, Servicios Urbanos y Desarrollo Social (DEO, 2016).

Lo anterior viene a reafirmar la importancia técnica-operativa del Administrador Delegacional como un ente que contribuye a la eficiencia, la eficacia y legitimidad de la gestión pública. La implementación de esta figura vendría a ser el equivalente del City Manager e incluso de esta manera es como lo difunde la jefa delegacional Xóchitl Gálvez, al inicio de su gestión (Gálvez, 2017).

En el primer año de gestión, de la delegación Miguel Hidalgo, el cargo de Administrador Delegacional, lo ocupó Arne Aus den Ruthen Haag, ex jefe delegacional (administración 2000-2003). No obstante en el segundo año de trabajo deja el cargo debido a litigios y así esclarecer su situación legal, por consiguiente, el cargo es ocupado por la Lic. Amada Rodríguez Ibarra, actual City Manager de la demarcación.

Por su parte el Municipio de Texcoco, en su actual administración 2016-2018 instituye la figura del Gerente de la Ciudad como parte fundamental de la actual forma de gobierno y como un ente coadyuvante de la secretaria del ayuntamiento para brindar atención de primera mano a los ciudadanos que habitan la cabecera municipal de Texcoco de Mora que se integra de 19 unidades territoriales.

Su trabajo se centra en la coordinación de las diferentes dependencias de la administración pública municipal, tales como, protección civil, obras públicas, desarrollo urbano, servicios públicos y seguridad pública con la finalidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos ya sea mediante el trabajo de campo identificando las principales problemáticas o atendiendo las quejas a través de la coordinación de atención ciudadana. Si bien la figura se instituye al inicio con el grado jerárquico de coordinación, sus funciones no parecen tan claras, ya que no es hasta el 5 de febrero del 2017 con la promulgación del Bando Municipal de Texcoco que en su artículo 119, menciona lo siguiente:

La Gerencia de la Ciudad es la dependencia administrativa facultada para brindar atención directa a los ciudadanos de la Cabecera Municipal, realizando y coordinando una serie de acciones destinadas a:

- I. Atender las sugerencias, peticiones y observaciones ciudadanas, vinculándolas con las diferentes áreas de la administrativas para que en medida de sus responsabilidades y de recursos se les vaya dando solución;
- II. Elaborar y proponer políticas públicas al ejecutivo para el adecuado funcionamiento de la administración y la prestación eficiente de los servicios públicos;
- III. Ser un instrumento generador de empatía entre el gobierno municipal y la población, a través de una vinculación que mejore el bienestar social;
- IV. Fomentar el respeto y la Observancia de las normas cívicas para favorecer el sentido de pertenencia a una colectividad y una sana convivencia y;

- V. Las demás que le instruya el Presidente Municipal en el ejercicio de sus facultades, así como las que expresamente le otorguen otros ordenamientos jurídicos o administrativos (Bando Municipal, 2017).

El gobierno de Texcoco da un enfoque peculiar a la figura del Gerente de la Ciudad convirtiéndolo en un ente con mayor injerencia política debido a la cercanía que tiene con los actores sociales, así mismo se convierte en el elemento coadyuvante y coordinador entre las diversas dependencias de la administración pública municipal con la finalidad de cumplir las demandas de la ciudadanía, esto en relación a la cabecera municipal.

Un detalle especial en la estructura de la administración municipal es la existencia de la figura de la Dirección General de Administración, que cumple tareas plenamente administrativas y que en palabras de la Actual Gerente de la Ciudad, deberían de ser funciones de la Gerencia de la Ciudad.

Al frente de la Gerencia han estado dos funcionarios, en un primer momento, en el primer año de la administración, estuvo a la cabeza la Profesora María del Carmen Margarita Ramírez Espinoza, empero fue sustituida en el mes de enero del 2017 en la En la XLVI sesión ordinaria de cabildo por la Licenciada Verónica Cuenca Díaz quien venía ocupando el cargo de la Contraloría interna del municipio.

La actual administración (2016-2018) de la Delegación Miguel Hidalgo y del Municipio de Texcoco se caracterizan por la implementación institucional del City Manager o Administrador Municipal, sin embargo, su aplicación dista una de la otra. Por ejemplo en la Delegación Miguel Hidalgo, se nota una clara tendencia en las actividades que ha de desempeñar el Administrador Delegacional, y muchas de esas atribuciones se encuentran en la vertiente de la gestión administrativa del órgano-político administrativo de la demarcación territorial. Por otra parte, la aplicación del Gerente de la Ciudad en el Municipio de Texcoco marca la diferencia ya que se enfoca en la atención ciudadana, coordinación de las diferentes dependencias en referencia a las solicitudes de la ciudadanía, en otras palabras, el Gerente desempeña actividades más encaminadas a la gestión política que a la administrativa.

En este primer acercamiento se resalta que en la Miguel Hidalgo hay una clara diferenciación en sus actividades que realiza su órgano-político administrativo, ya que la parte política la conduce la Jefa Delegacional Xóchitl Gálvez, mientras que el Administrador Delegacional se encarga de la parte técnica de la administración. Es de resaltar que la Delegación Miguel Hidalgo tiene una larga tradición de administraciones panistas y una de las características de dichas administraciones es la utilidad e implementación que hacen de los medios privados a los públicos, incluso muchos de sus funcionarios han surgido o presentado cierta experiencia en la administración privada. Este es uno de los principales elementos que destacan esta separación y especialización de la gestión administrativa y la gestión política.

En el Municipio de Texcoco es evidente la acción política que recobra la Gerencia de la Ciudad como ente coadyuvante de la secretaria del Ayuntamiento y de la presidencia, para atender las cuestiones de índole político que se suscitan en la cabecera de este municipio. En otras palabras la Gerencia se convierte en la piel de la administración, esto es palabras de la Gerente.

Como primera anotación, las dos administraciones cumplen con la contratación de un funcionario encargado de dicha área, sin embargo solo la Delegación Miguel Hidalgo cumple cabalmente con dotar de atribuciones encaminadas a la ejecución de las políticas públicas dictadas por la jefa delegacional, mientras que en el municipio de Texcoco esta cuestión se encuentra limitada ya que su función principal es la de atención y detección de las problemáticas ciudadanas

Respecto a la rotación que se ha presentado en el cargo de City Manager de las mencionadas administraciones, estos cambios pueden estar justificados en la medida en que están relacionados con el desempeño en el cargo de los funcionarios, como es el caso de Texcoco en el que se cambia al Gerente debido a su desempeño, mientras que en la Delegación Miguel Hidalgo el cambio se da más por presiones y cuestiones legales y políticas del Administrador Delegacional.

Es importante resaltar que para el mejor desempeño institucional de la figura la permanencia en el cargo de un funcionario especializado es indispensable ya que

ejecutara la aplicación y el seguimiento apropiado de las políticas públicas, entonces el principal reto de la figura se encuentra estrechamente ligado a la permanencia del mismo en futuras administraciones.

**Tabla 3. Comparativo de las Características Generales del City Manager en la Delegación Miguel Hidalgo y el Municipio de Texcoco**

<b>Características Generales</b>	<b>Administrador Delegacional (Miguel Hidalgo)</b>	<b>Gerente de la Ciudad (Texcoco)</b>
<b>Marco Legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal Artículo 171</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bando Municipal de Texcoco Artículo 119.</li> </ul>
<b>Atribuciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 49 atribuciones</li> <li>• Organizar, dirigir, controlar y evaluar en funcionamiento de las unidades administrativas.</li> <li>• Dirigir la prestación de los servicios públicos</li> <li>• Ejecución de programas</li> <li>• Dirigir la obra pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 atribuciones.</li> <li>• Atención Ciudadana</li> <li>• Proponer Políticas Públicas</li> <li>• Instrumento Generador de Empatía entre el gobierno municipal y la población</li> <li>• Fomentar el respeto a la cultura cívica</li> <li>• Las demás que instruya el presidente</li> </ul>
<b>Gestión Administrativa o Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión Administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión Política</li> </ul>
<b>Continuidad en el Cargo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Han transitado dos titulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Han transitado dos titulares</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia.*

### 3.1 Perfil del City Manager o Administrador Municipal

Las características que rodean al funcionario que desempeñe las funciones de City Manager giran entorno a dos principios principales, por una parte la experiencia profesional en gestión administrativa; amplia experiencia en el servicio público y por otra parte un alto grado de especialización en administración pública, así como posgrados en áreas afines a la administración.

En este tenor, el Perfil profesional del Administrador Delegacional y nos referimos a la Licenciada Amada Rodríguez Ibarra, cuenta con una licenciatura en administración de empresas, así como una especialidad en recursos humanos. Su formación profesional también contempla cursos y diplomados enfocados en administración privada, planeación y recursos Humanos.

Su experiencia en el servicio público inicia en el año 2000, en la delegación Miguel Hidalgo, en la cual ocupaba el cargo de jefa de licencias. Años posteriores se dedica de lleno a la administración pública y no es hasta el año 2016 que regresa al servicio público a ocupar el puesto de gestión de indicadores en esta delegación, para después en el año 2017 desempeñar el cargo de Administrador Delegacional.

Así mismo en dicha demarcación platicamos con Arne Aus den Ruthen Haag, ex City Manager e importante actor político de la zona, él mencionaba que un requisito primordial del City Manager es *“su perfil técnico que separe la grilla de lo técnico”*

Por su Parte la Licenciada Verónica Cuenca Díaz, Gerente de la Ciudad de Texcoco, cuenta con una licenciatura en Derecho y otra en relaciones internacionales, así mismo está cursando una maestría en el Instituto Hacendario del Estado de México en la vertiente de Hacienda Pública. Los cursos y diplomados que complementan su formación, son de liderazgo político, en la fundación Rafael Preciado; en derecho penal; derecho comercial; derecho procesal; funciones de contraloría y hacienda pública otorgado por el Instituto Hacendario del Estado de México.

La experiencia profesional es amplia, inicia en el año 2000 en la administración federal, como enlace ciudadano. En el 2004 trabajo en la tesorería del municipio de Ecatepec, en la administración que encabezaba el Dr. Eruviel Ávila Villegas. Años posteriores se desempeñó como gestor en Iztapalapa en el programa 60 y más. En el año 2014 forma una asociación civil enfocada a desarrollar las capacidades para el autoempleo de las mujeres de su comunidad. En el 2015 es designada candidata por el partido de acción nacional a competir por la presidencia municipal de Texcoco. En dichos comicios termina declinando por el partido del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y por consecuencia es invitada a trabajar en la administración de Higinio Martínez Miranda, donde ocupaba el cargo de contralora interna, para que en el año siguiente ocupara el cargo de Gerente de la Ciudad.

Como ya se ha mencionado, el enfoque que resalta en la implementación del City Manager, en el municipio de Texcoco es de corte más político que administrativo, esto en palabras del Lic. Roberto Arturo Montiel Pagaza, Director de Gestión Política y Gobierno del H. Ayuntamiento de Texcoco, quien menciona que *“el Perfil profesional que debe cubrir el Gerente de la Ciudad debe ser un profesional, ya sea un abogado, politólogo o sociólogo, que se enfoquen a las cuestiones de carácter y de tipo social”* (Montiel, 2017).

En este sentido Rubén Rangel Anaya, representante de la organización civil “Frente Ciudadano de Texcoco” coincide con la experiencia profesional de la Actual Gerente de la Ciudad, puesto que la experiencia que ha adquirido en otras áreas le pueden brindar las herramientas necesarias debido a que sabe de qué se trata y cómo funciona el gobierno, a diferencia de otro perfil que desconoce del funcionamiento del gobierno municipal. Por otra parte Ernesto Sánchez representante de la organización civil Red Ciudadana Nodo 56. Difiere del perfil profesional de la actual Gerente y menciona que no es el adecuado, sin embargo, cumple con los elementos necesarios para desempeñar el cargo, aun así considera que el perfil idóneo debe girar en torno a las siguientes profesiones, tales como, administradores públicos, sociólogos o politólogos.

Si bien la experiencia y la especificidad en gestión administrativa es el ingrediente principal que debe caracterizar a un City Manager o Administrador Municipal, no siempre estos valores se conjugan y el ejemplo claro es lo que acontece en la delegación Miguel Hidalgo, ya que a pesar de ser versada en administración, no ha desarrollado una vasta experiencia en el servicio público, cosa contraria acontece en Texcoco, ya que la Gerente cuenta con vasta experiencia en el sector pública pero sobre todo en aspectos políticos que complementa con una sólida preparación y estudios. En otro sentido, mientras que la Lic. Amada Rodríguez Ibarra, Administradora Delegacional cuenta con un perfil profesional aceptable tanto al interior de la administración como con los actores sociales; su experiencia en el servicio público es limitada. En tanto la Lic. Verónica, Gerente de la Ciudad de Texcoco cuenta con una formación académica admisible y una trayectoria en el servicio público plausible, su enfoque termina por ser más político que administrativo, que parece ser la tónica en el gobierno de Texcoco que da amplio peso a la política y a lo social y cuyo perfil es aceptable al interior del gobierno, pero cuestionable por parte de las organizaciones civiles.

Contrastando lo observado en los casos antes mencionados en la delegación Miguel Hidalgo se cubre satisfactoriamente el perfil profesional del City Manager, ya que los Estudios de la Lic. Amada Rodríguez Ibarra van acorde con lo estipulado y su especialidad en recursos humanos complementa su formación, no obstante es recomendable que profundice su especialización con algún posgrado en el área administrativa para complementar cabalmente el perfil recomendado. En tanto a la experiencia profesional es necesario que se desarrolle ampliamente en el sector público, ya que mayormente se ha desempeñado en la administración privada. En suma, cumple en un 75% las exigencias del perfil profesional

Caso contrario se presenta en Texcoco, ya que la Gerente dista un poco de las carreras académicas idóneas para el City Manager, aunque su formación se mantiene en el área de sociales no es la idónea. En tanto su experiencia laboral es basta y satisfactoria por la experiencia en diversas administraciones y ámbitos de gobierno, empero su línea es más política que administrativa. En consecuencia, se

considera que cumple parcialmente, en un 50%, las exigencias del perfil profesional.

**Tabla 4. Comparativo del Perfil del City Manager o Administrador Municipal**

Rasgos	Perfil del Administrador Delegacional (Miguel Hidalgo)	Perfil del Gerente de la Ciudad (Texcoco)	Perfil idóneo
<b>Formación Profesional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Administración de Empresas.</li> <li>• Especialidad en Recursos Humanos</li> <li>• Diplomados en Administración, Planeación y Recursos Humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Derecho y en Relaciones Internacionales.</li> <li>• Cursando la maestría en Hacienda Pública.</li> <li>• Diplomado en Liderazgo Político; Derecho Penal; Derecho Comercial; Derecho Procesal; Funciones de Contraloría y Hacienda Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura y posgrado en áreas como, Ciencias Políticas, Administración Pública, Administración, Gerencia Pública</li> <li>• Especialidades en Economía, Finanzas y Gestión Pública</li> </ul>
<b>Experiencia en el servicio Público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 años en el servicio público</li> <li>• 13 Años con experiencia en el sector privado. Experiencia en Gestión de indicadores y áreas de atención ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 17 años de experiencia en el servicio público</li> <li>• -Experiencia en Tesorería, Gestor de Programas Sociales</li> <li>• Candidata a la presidencia municipal de Texcoco en 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia en el campo de Planeación, Servicios Públicos, Contraloría, Finanzas y Relaciones Públicas</li> <li>• Elementos técnicos de la Administración</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2 El City Manager o Administrador Municipal en el diseño organizacional

El City Manager ocupa un lugar específico en la estructura administrativa, esto permite que su desempeño sea más efectivo, en la medida que logra dirigir y coordinar los esfuerzos de las diferentes áreas administrativas en pos de los objetivos institucionales dictados por el gobierno. Dentro del organigrama tradicional se encuentra situado por debajo y en línea directa con el alcalde, quien tiene las atribuciones ejecutivas, y por debajo del City Manager se encuentran las diferentes dependencias a las cuales coordina, como lo muestra el siguiente esquema:

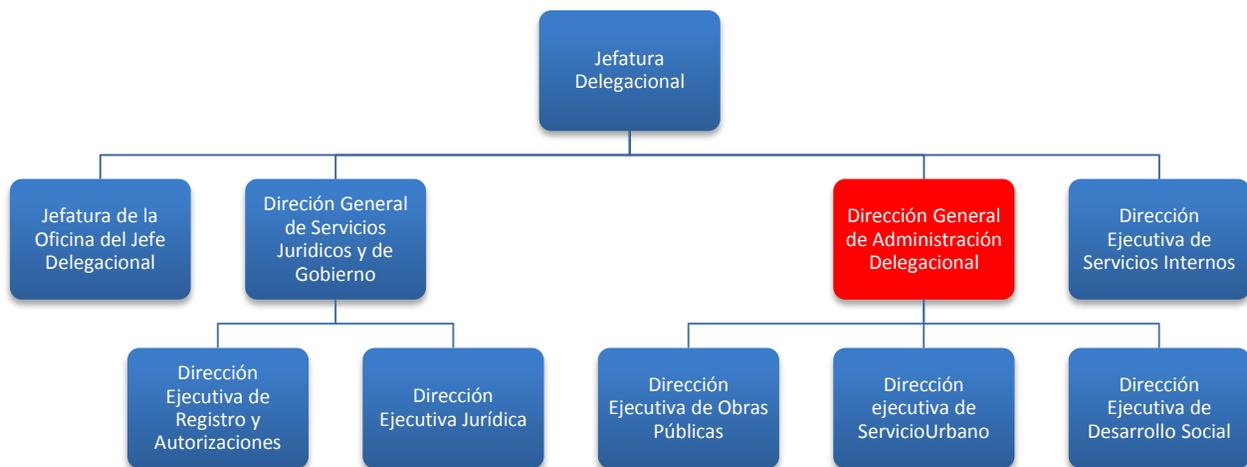
**Figura 6. Organigrama del City Manager o Administrador Municipal en el Municipio Mexicano**



*Fuente: Elaboración Propia*

El caso que se presenta en la delegación Miguel Hidalgo es muy similar al ejemplo anterior, salvo las peculiaridades de su régimen como órgano político administrativo.

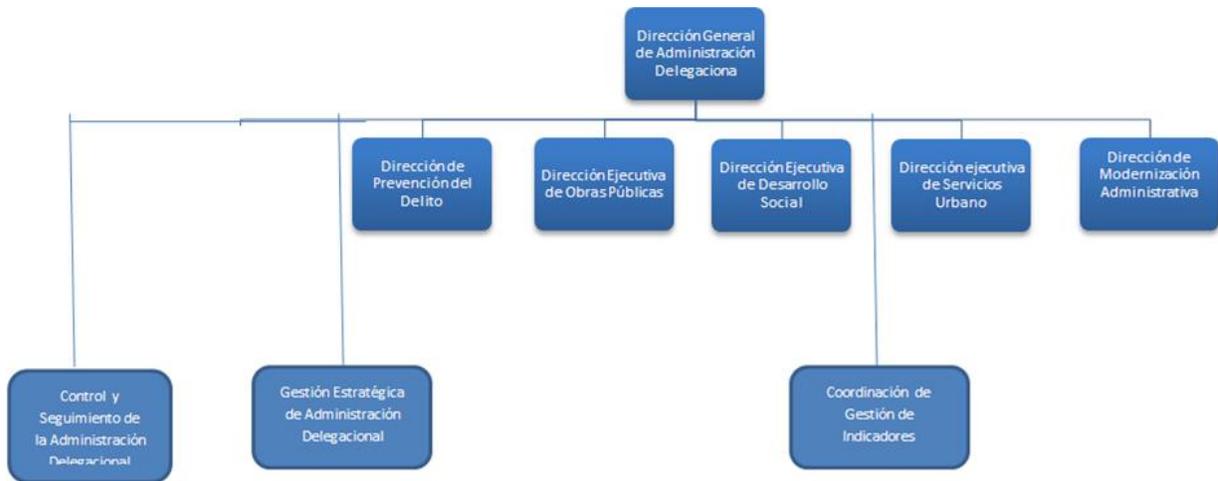
**Figura 7. Organigrama General de la Administración Delegacional**



*Fuente: Elaboración propia con información del reglamento de la administración delegacional.*

Es evidente que desde el diseño organizacional se destaca, en primer momento, la separación entre la parte técnica y política, ya que los asuntos jurídicos y de gobierno recae enteramente en otra dirección del mismo orden jerárquico, y lo relacionado a la administración y los servicios urbanos recaen en el Administrador Delegacional. Por otra parte la importancia que se le otorga es fundamental para el desarrollo de sus funciones ya que depende directamente del jefe delegacional, como lo muestra el anterior organigrama. En cuanto a su diseño organizacional específico se presenta de la siguiente manera:

**Figura 8. Organigrama Especifico de la Dirección General de Administración Delegacional**



*Fuente: elaboración propia, con información del organigrama específico de la delegación.*

Ya en este organigrama se evidencia con claridad las áreas que tiene a su cargo el Administrador Delegacional entre las que se destaca la prevención del delito; obras públicas y servicios urbanos, así como el desarrollo social y sobre todo la parte de seguimiento y control de la administración delegación y la de modernización administrativa, que es de vital importancia ya que mantiene en mejora continua el aparato administrativo. En palabras de la Lic. Amada Rodríguez Ibarra

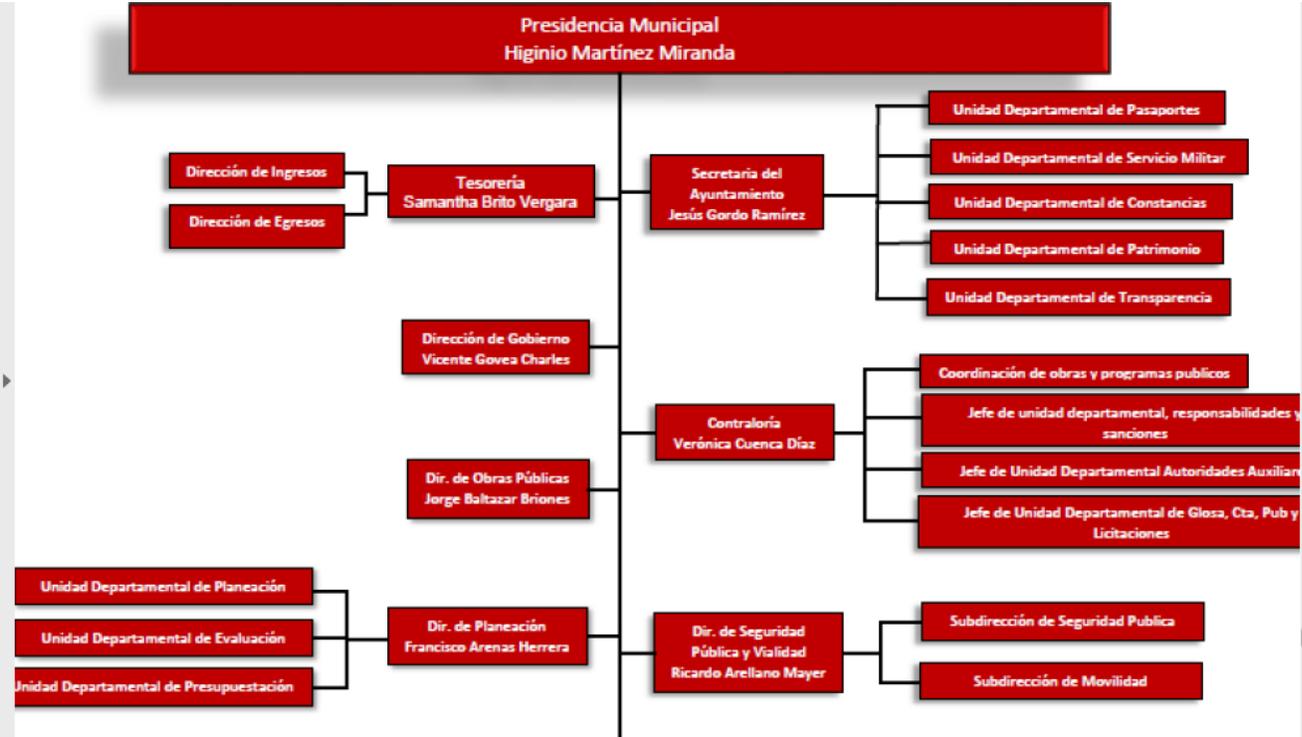
Es necesario que no confundamos lo político con lo técnico, ya que muchas veces se enfocan más en la política por ende se vio la necesidad de hacer la separación. Un ejemplo es protección civil, si bien tiene una parte operativa de la cual nos hacemos cargo, la parte legal la tiene a su cargo la Dirección General de Servicios Jurídicos y de Gobierno (Rodríguez, 2017).

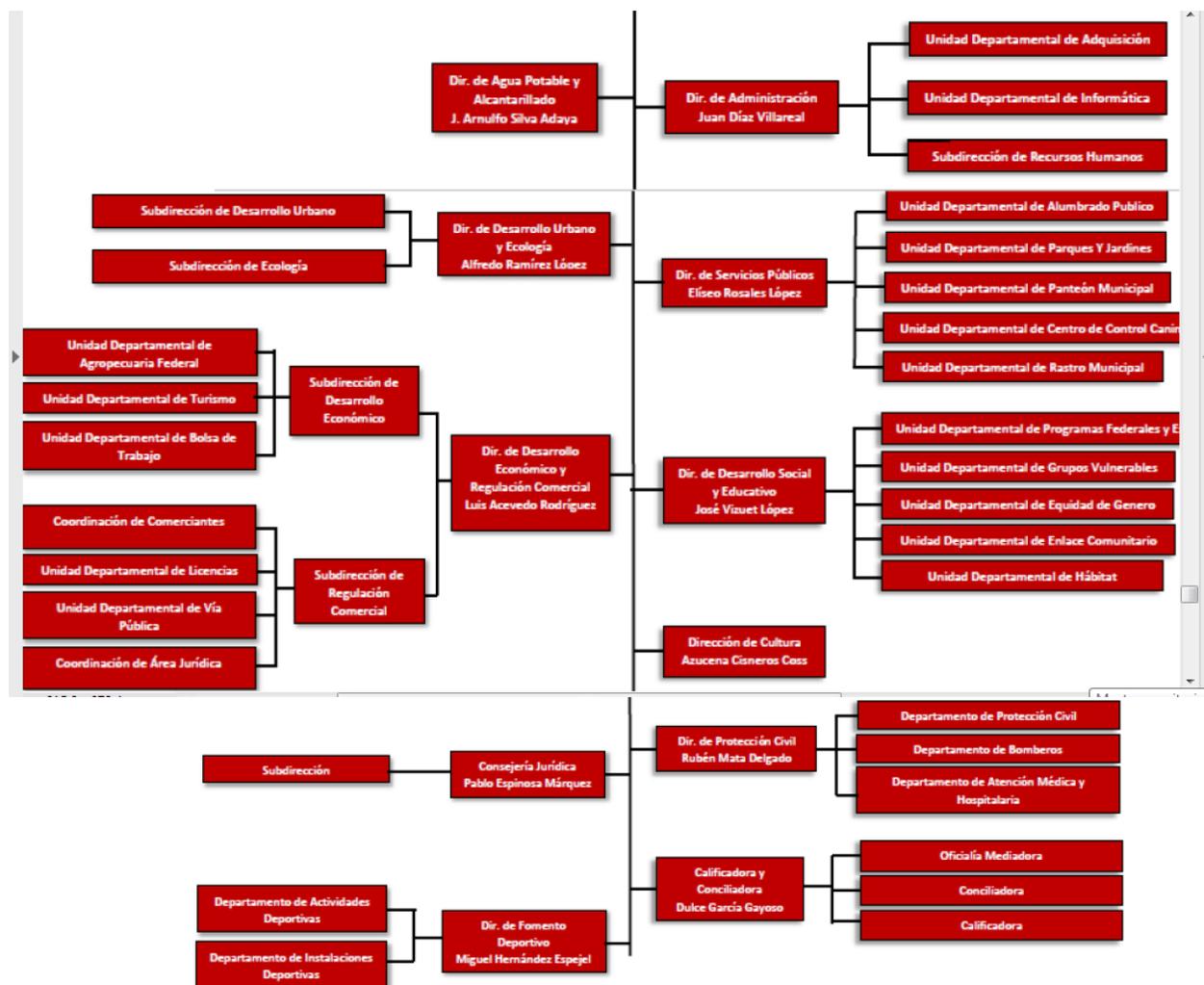
Mientras lo que respecta a los programas sociales y el desarrollo social, que en muchas ocasiones es un tema meramente político por la bolsa de votantes que trae consigo los programas sociales que se convierten en una cartera política importante para quien gobierna, incluso en este tema tan politizado se ha logrado una separación importante, como lo menciona la jefa delegacional, los programas se han convertido en un tema técnico ya que la Universidad Autónoma de México

ha realizado estudios socioeconómicos para identificar a la población vulnerable que es merecedora de dichos programas, quitando el tema político de los programas sociales.

La Gerencia de La Ciudad del municipio de Texcoco, organizacionalmente se encuentra distante al diseño recomendado, su estructura suele ser representada verticalmente como lo muestra el siguiente organigrama, e incluso en un primer momento no está contemplada la Gerencia de la Ciudad ya que tiene un rango de coordinación y por ende es inferior. Para el segundo año de gestión de la administración del presidente municipal Higinio Martínez Miranda y con las modificaciones al Bando Municipal se establece como Dirección la Gerencia de la Ciudad dependiendo en Línea Directa con el Presidente Municipal.

**Figura 9. Organigrama General de la Administración Pública de Texcoco**





Fuente: Organigrama de la Administración Pública de Texcoco

La Lic. Verónica Cuenca Díaz, Gerente de la Ciudad de Texcoco comenta que el grado jerárquico es adecuado y el nivel de dirección es apropiado ya que depende directamente del presidente municipal. Sin embargo, hace referencia a que la Gerencia cuente con una secretaria técnica que instrumente administrativamente a todas las áreas, es decir, mayor injerencia administrativa y técnica que asegure la permanencia de la Gerencia de la Ciudad. Así mismo es necesaria la instrumentación de matrices de indicadores que ayuden a medir el logro de objetivos, mensuales, trimestrales y anuales de su gestión.

La Dirección de la Gerencia de la Ciudad cuenta con solo un área operativa denominada Jefatura Operativa que se encarga de vigilar y dar seguimiento a la prestación de servicios públicos, en la cabecera municipal.

**Figura 10. Organigrama Específico de la Gerencia de la Ciudad**



*Fuente: Elaboración propia con información, del bando municipal*

Es de resaltar que operativamente está limitada la actuación de la Gerencia debido a la disminuida estructura operativa con la que cuenta, sin embargo, la línea directa que mantiene con el presidente municipal le permite coordinar acciones necesarias para lograr los objetivos planteados.

El diseño organizacional del Administrador Delegacional resulta ser más completo en relación al que presenta la Gerencia de la Ciudad de Texcoco, ya que cuenta con mayores áreas operativas para desempeñar sus funciones más eficazmente y alcanza a influir en mayor medida al albergar áreas importante como servicios urbanos, obras públicas y desarrollo social, en tanto la Gerencia solo cuenta con una jefatura operativa para seguimiento y supervisión de los servicios públicos, así como identificar las necesidades de la comunidad. La importancia que se le otorga en la delegación Miguel Hidalgo es basta y separada de temas políticos, por otro lado en Texcoco su tendencia es política y de atención ciudadana.

La jerarquía es un valor importante que permite operar efectivamente al City Manager, mientras que el Administrador Delegacional tiene solo de superior al Jefe delegacional y una serie de departamentos a su mando que contribuyen a su eficiente tarea, el Gerente de la Ciudad de Texcoco tiene línea directa con el presidente municipal, no obstante, a su cargo no cuenta con las áreas necesarias para desempeñar un mejor papel. En suma, la delegación Miguel Hidalgo cumple en mayor medida con la estructura organizacional que exige la teoría; en tanto que en Texcoco falta darle mayor peso jerárquico y mayores áreas operativas al mando del Gerente.

### **3.3 Funciones y objetivos del City Manager o Administrador Municipal**

Entre las diversas actividades que realiza el City Manager, Barrera Grageda resalta cuatro funciones básicas dentro de su actuar institucional: 1) la planeación; 2) la presupuestación; 3) los servicios Públicos; 4) interacción social.

El Administrador Delegacional de la Miguel Hidalgo, entre sus diversas actividades cubre en mayor medida, tres de las funciones principales antes mencionadas. En primer momento sus oficinas se encargan de la parte de planeación, control, seguimiento y evaluación a través de instancias que están al mando del City Manager. Por la naturaleza de sus competencias el tema de presupuestación no está sujeto al Administrador, sin embargo, su función principal la desempeña en la prestación de los servicios públicos y allí se encuentra su primordial fortaleza. Respecto a la interacción social esta se encuentra ausente de sus actividades ya que el tema debe ser tratado con otras áreas como Participación Ciudadana, sin embargo cuentan con oficinas de atención a demandas respecto a los servicios públicos, en tal sentido el City Manager se entiende como un director de equipo de gobierno, solo se coordina con el gabinete, no tiene mayor discusión con los actores sociales, y parafraseando al Administrador Delegación, no está en discusión si se destapan o no las coladeras, simplemente lo tiene que hacer sin mayor discusión o consenso.

El representante de la organización “poder anti-gandalla” y ex City Manager, menciona lo siguiente:

Las actividades las tienen por ley y se separan las de carácter técnico que no requieren discusión, de aquellas que tienen que ver con el arte de la política. La separación de funciones es clara, la jefa delegacional se encarga del arte de la política y el City Manager de las científicas, en otras palabras, ciencia y arte. La política significa servicio, de un lado la ciencia del otro lado el arte. Lo que tiene que ver con la ciencia la realiza el City Manager, y la del Arte el Alcalde (Ruthe, 2017).

Es notable que la tónica que persiste en el tema del City Manager en la Miguel Hidalgo es la separación de lo político y lo técnico, y de esta manera lo considera la actual Administradora Delegacional.

Los objetivos que persigue el Administrador Delegacional se enfocan en elementos centrales o ejes rectores, ya que se trabaja en el tema preventivo, esto en alusión a los servicios urbanos, se trata de intervenir apropiadamente para mantener la correcta prestación de los mismos y evitar contingencias. Por otra parte incentivan la mejora de la imagen urbana como elemento de cohesión y participación ciudadana y el ordenamiento urbano. Aunado a esto, su principal meta estriba en prevención, orden y que la delegación funcione operativamente.

La Gerencia de la Ciudad del municipio de Texcoco, por su parte, centra sus funciones en el punto número cuatro, en el de la interacción social, ya que la Gerente comenta: *“la Gerencia es la piel de la administración, el que siente el que sabe y el que avisa. Tiene un completo conocimiento de la administración y su funcionamiento debido a la constante interacción social y su retroalimentación.”* (Cuenca, 2017).

El hecho de centrarse en la interacción con los actores sociales, hace que la Gerencia este expuesta al escrutinio público y que su desempeño marque o no la diferencia respecto a la percepción que tiene el ciudadano del gobierno, en tanto que incluye en la coordinación con otras áreas ya que recibe directamente las quejas y sugerencias de la cabecera municipal y da seguimiento puntual a dichas demandas. Respecto a la planeación no tiene injerencia en ella, pero sí da seguimiento a los programas que de dicho proceso emanan. La presupuestación es un tema que se encuentra ausente ya que esta recae en la tesorería municipal en coordinación con su unidad de planeación. Lo respectivo a servicios públicos,

no lo tiene a su mando pero da seguimiento a los mismos para su correcta aplicación.

Roberto Arturo Montiel Pagaza, Director de Gestión Política y Gobierno comenta que:

Las actividades que realiza la Gerencia deben de ir aumentando en función del crecimiento que exista en Texcoco, no solo en el aumento poblacional si no de la industria y comercio. En dicha medida del crecimiento, las funciones se van acrecentando más. Esto es lo que justifica la creación de la Gerencia de la Ciudad ya que anteriormente no existía (Montiel, 2017).

Como ya se había mencionado la fortaleza de la Gerencia de la Ciudad radica en su interacción con la sociedad y así lo califica la organización del Frente Ciudadano de Texcoco, por su parte la Red Ciudadana Nodo 56, considera lo siguiente:

El área está bien, debe de existir un vínculo entre el gobierno y el ciudadano, un poco más directo. Pero sus actividades son más políticas y sus eventos y proyectos están rodeados de propaganda del Dr. Higinio Martínez y de su partido. Sin embargo poco a poco lo van dejando de lado y empiezan a entender (Sánchez, 2017).

Las actividades de la Gerencia tienen una tendencia hacia lo político, contrario de lo que marca la teoría, en consecuencia sus actividades terminan distanciándose de las funciones principales del City Manager ya que solo cumplen cabalmente una de ellas e incluye de alguna manera en el seguimiento y evaluación de los servicios públicos.

Los objetivos que persigue la Gerencia de la Ciudad están enfocados a la cabecera municipal y abarca tanto proyectos culturales, ecológicos, de rescate a los espacios públicos y principalmente la atención ciudadana.

La gama de actividades que realiza el Administrador Delegacional es más basta que la que ejecuta la Gerencia de la Ciudad, ya que el hecho de tener más departamentos y más objetivos a su mando le permiten un margen de acción más amplio. El ejemplo claro se encuentra en el número de actividades sustanciales que realiza ya que como lo marca la teoría su accionar gira en torno a cuatro

actividades mínimas, las cuales ya mencionamos con anterioridad, en tanto que en la delegación Miguel Hidalgo se realizan dos de manera significativa, la planeación y los servicios urbanos y una de manera parcial en coordinación con otras áreas, la de interacción social. En tanto que en Texcoco sólo se atiende puntualmente una actividad y nos referimos a la interacción social, la cual tiene bastante peso en el municipio, mientras que en los servicios públicos tiene limitada injerencia al igual que en las distintas actividades.

Los objetivos que persiguen también son opuestos, mientras que en el Administrador Delegacional está enfocado en la materia preventiva y correctiva de los servicios públicos; la regulación y el ordenamiento urbano, La Gerencia de La ciudad de Texcoco se preocupa de la atención ciudadana y el rescate de los espacios públicos.

**Tabla 5. Comparativo de las Funciones del City Manager**

<b>Funciones del City Manager</b>	<b>Administrador Delegacional (Miguel Hidalgo)</b>	<b>Gerente de la Ciudad (Texcoco)</b>
<b>Planeación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realiza la Planeación, Control, Seguimiento y Evaluación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No realiza dichas actividades</li> </ul>
<b>Presupuestación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No realiza dichas actividades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No realiza dichas actividades</li> </ul>
<b>Gestión de los Servicios Públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiene a su cargo la Gestión de los Servicios urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguimiento a través de la atención Ciudadana</li> </ul>
<b>Interacción social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene interacción social o injerencia política, más que oficinas de atención ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Total interacción con los agentes políticos locales.</li> <li>Constante interacción con la sociedad civil</li> <li>Ponderación a la parte política.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia.

### **3.4 Expectativas y retos de la figura institucional del City Manager o Administrador Municipal**

El restablecimiento de la figura institucional del City Manager o Administrador Municipal trae consigo una serie de retos y desafíos que ponen a prueba su permanencia dentro de la administración local en nuestro país, si bien es una figura innovadora que contiene diversas virtudes encaminada a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de la gestión pública, por ende las expectativas que genera son mayúsculas y la figura debe estar al alcance de las mismas.

El principal reto que hoy en día tiene la figura institucional es la continuidad dentro de las administraciones en las cuales se ha implementado, a pesar de la alternancia electoral. En un segundo momento se encuentra el dotar de las atribuciones necesarias para el correcto desempeño de la figura y tercero, contar con un perfil adecuado en el cargo que convine experiencia y profesionalismo en su desempeño institucional.

Para Arne Aus de Ruthe las expectativas que genera la figura están ligada con las expectativas que en sí mismo se encarnan en la sociedad:

La gente está muy poco involucrada en la política y sus expectativas son muy pobres, ya que si tuvieran expectativas altas no tendríamos al presidente que tenemos y esto se debe en gran medida a que la gente no está politizada. Si bien hay un segmento de la ciudadanía que si está preocupada por los asuntos públicos y si tiene una expectativa alta ya que quiere que se mejoren la prestación de servicios públicos a través de esta figura (Ruthe, 2017).

El contexto que se presenta en la Ciudad de México y en específico en la delegación Miguel Hidalgo exige que los servicios públicos sean eficientes y eficaces este es el sentido principal del City Manager y aquí se gesta su principal expectativa. Los retos si bien son bastos, para la Administradora Delegacional el principal desafío se halla en que el modelo se implemente en otras delegaciones de la Ciudad, ya que es una herramienta que permite la planeación y separación de la política y la técnica. *“El objetivo es ser ejemplo ante las demás delegaciones”* (Rodríguez, 2017).

El municipio de Texcoco enfrenta hoy en día un desafío sorprendente que sin duda alguna lo posicionara entre uno de los municipios más importantes del Estado, pero fundamentalmente en la región oriente, ya que con la construcción del nuevo aeropuerto detonara un desarrollo significativo y sin duda una infinidad de retos a los cuales el Gerente de la Ciudad se tendrá que enfrentar. La identidad y reconocimiento de la figura es un reto importante, que la ciudadanía conozca cabalmente que es y que funciones realiza la Gerencia ya que es ella quien evalúa y tiene el tacto político de lo que acontece en la cabecera, esto respecto al contexto, sin embargo, en el seno de la administración es donde se encuentran las expectativas importantes, como puede ser el establecimiento pleno de la figura, con atribuciones clara y concretas. En resumidas cuentas lo que se quiere es aumentar el vínculo con la ciudadanía para la aplicación de programas reales que impacten directamente sobre ella.

Para las organizaciones sociales como Frente Ciudadano y Red Ciudadana, la expectativa principal de la Gerencia radica en la apertura que está teniendo el gobierno con relación a los ciudadanos y como la interacción y el vínculo va en aumento, empero, es necesario incrementar la atención y que la Gerente realice mayor trabajo de campo, que este cerca de las necesidades para que pueda identificarlas apropiadamente y así mismo coordinar los esfuerzos para atender dichas problemáticas. Los retos que identifican las organizaciones civiles estriban en dos sentidos, por una parte dotar a la Gerencia de facultades que permitan sancionar aquellas áreas administrativas que no están cumpliendo con su tarea y el brindar autonomía de gestión a la Gerencia par que se libre de estar guiada por caprichos políticos del ayuntamiento, si bien la idea en si es buena, esta opción de autonomía dista mucho del modelo del City Manager ya que es un funcionario que depende del alcalde y del consejo que lo nombro, en consecuencia su trabajo se vuelve complementario más que autónomo ya que se encarga de complementar y guiar la gestión administrativa.

Para el Director de Gestión política y Gobierno el reto se encuentra en:

La Gerencia debe ir aplicando, con las demás áreas, soluciones efectivas y eso implica recursos humanos, materiales y financieros, entendamos que es una

modalidad joven pero que finalmente ha dado buenos resultados, ya que en años anteriores no existían este tipo de figuras. En este sentido, las instancias de gobierno se deben ir generando en función de una necesidad real que va exigiendo la misma ciudadanía, definitivamente la prospectiva es buena (Montiel, 2017).

La Gerencia de la Ciudad surge, en Texcoco, de la premisa básica de atender a la ciudadanía y vincularla con el gobierno, aunque es una función del modelo City Manager esta se amplió y se adaptó a las necesidades del concepto que requiere mayor peso político que administrativo, es una mutación importante en la implementación del City Manager. Como ya se había mencionado en páginas anteriores el modelo del City Manager va evolucionando y su aplicación va determinada con el contexto, por ende hay diversas versiones de su aplicación sin embargo su efectividad depende en mayor medida de la correcta aplicación del mismo, respetando sus funciones principales ya que allí se encuentra su principal virtud.

Las expectativas y retos del City Manager, sin duda alguna están estrechamente ligados con su instrumentación institucional y con el contexto que lo rodea, el ejemplo claro es los dos caos antes descritos, por un lado mejorar el papel en cuanto a la prestación de servicios; la separación de lo técnico y lo político y la permanencia de la figura, caso que se suscita en la Delegación Miguel Hidalgo, y por otra parte la búsqueda de identidad y el crecimiento del vínculo con la ciudadanía, donde el tema político es su principal motor.

En suma, el City Manager y su implementación vienen a generar una separación importante dentro de las funciones que realiza el órgano político administrativo, ya que logran separar las funciones políticas que recaen directamente sobre la Jefa Delegacional y la parte técnica-operativa recae directamente sobre el Administrador Delegacional, logrando una diferenciación importante que permite que la administración funcione correctamente. Esta separación, no existía en las anteriores administraciones, a pesar de los esfuerzos por implementar el modelo, es hasta a actual administración 2016-2018 que se concreta claramente la figura del City Manager en la Delegación Miguel Hidalgo. En mi opinión la Delegación Miguel Hidalgo ha dado pasos importantes en la implantación del City Manager, el

reto relevante a considerar se encuentra en que prevalezca el modelo en futuras administraciones.

La implementación del City Manager en el municipio de Texcoco gira bajo otra tónica, ya que el modelo de la Gerencia de la Ciudad, viene a coadyuvar en las relaciones políticas en la cabecera del municipio. El desarrollo de la Gerencia está ligado con el desarrollo político, ya que al surgir la necesidad de mejorar la interacción entre ciudadano y gobierno esta viene a encargarse de ello. En este sentido el municipio de Texcoco tiene que avanzar en la reglamentación de la Gerencia de la Ciudad y dotarle de mayores atribuciones que influyan en mayor medida en el desempeño gubernamental.

### **3.5 El City Manager y la eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión pública**

La eficiencia y eficacia son características importantes que debe contener una buena administración, ya que la eficiencia significa hacer más con menos y la eficacia se resume como la consecución de objetivos. Toda administración ya sea pública o privada tiene una finalidad que debe conseguir, para ello, requiere de la organización y racionalización de su capital, humano, financiero y tecnológico para cumplir con sus metas. En este sentido la organización como un todo debe de administrar correctamente los recursos ya que muchas veces son escasos y no alcanzan a satisfacer al total de la población, esto regularmente ocurre en la administración pública puesto que la misma no persigue el lucro sino la satisfacción de necesidades.

El City Manager tiene una virtud esencial para coadyuvar en la mejora de la eficiencia, eficacia y legitimidad y nos referimos a su especificidad en la gestión administrativa que combina los elementos de experiencia en el sector público y vastos conocimientos en el área de la administración. Estos factores contribuyen a que el City Manager guie a la parte técnica-operativa de la administración a la consecución de objetivos sin la necesidad de intervenir en cuestiones políticas ya que su labor es cien por ciento administrativa.

En este sentido el Administrador Delegacional de la Miguel Hidalgo conjuga un perfil satisfactorio para contribuir en que la delegación mejore su eficiencia y su eficacia debido al amplio margen de acción en el abordaje en temas administrativos que él maneja. En otras palabras, la separación entre lo técnico y lo político, contribuye a que el Administrador Delegacional influya y coadyuve en la eficiencia de la administración, debido a que a él le compete directamente el tema de la aplicación de las políticas públicas y el ejercicio de los recursos financieros. En la eficacia influye positivamente pues de él dependen que se logren las metas pues su tarea está bien enfocada y delimitada, sin perderse en cuestiones políticas ya que de ellas se encarga la jefa delegacional

Esta tónica que rodea al Administrador Delegacional de centrarse en lo técnico es lo que contribuye directamente a mejorar la eficiencia y eficacia, puesto que todas sus acciones están claramente determinadas.

La Gerencia de la Ciudad por su parte, se enfrenta a diferentes dificultades, como el tema de no influir directamente en la consecución de objetivos, ya que por sí sola tiene metas que no influyen en su totalidad para que la administración mejore en el tema de eficacia, sin embargo, el hecho de tener una cercanía con la sociedad y constante interacción con sus actores posibilita su injerencia como un ente que presiona y da seguimiento a las peticiones sociales que se ve traducida en eficiencia ya que las exigencias no solo se quedan allí, ya que se les da el seguimiento puntual. Es correcto el mencionar que la Gerencia debe dotarse de Mayor peso jerárquico en la estructura organizacional; mayores atribuciones y sobre todo mayor injerencia en el aparato administrativo para que influya positivamente en incrementar los valores de eficiencia y eficacia

Como ya se ha descrito en páginas anteriores el Administrador Delegacional esta mejor instrumentado en comparación con la Gerencia de la Ciudad del Municipio de Texcoco, que se encuentra más limitada en términos operativos. En este tenor, el Administrador Delegacional influye de manera más positiva en generar eficiencia y eficacia, en cambio la Gerencia contribuye en menor medida a fomentar dichos valores en su administración.

Si bien el City Manager contribuye a mejorar la eficiencia y eficacia, no quiere decir que sea un valor determinante, ya que mucho va depender de su aplicación, atribuciones, funciones, jerarquía, recursos financieros, materiales y humanos, pero sobre todo el perfil del City Manager es el ingrediente principal, ya que a mayor especificidad en la gestión administrativa, mejores serán sus resultados

En lo tocante a la legitimidad, que es un tema complejo y alta mente cambiante, la delegación Miguel Hidalgo presenta ciertas peculiaridades. Por un lado el City Manager no es una figura que genere simpatías, ya que es el que le dice, muchas veces, que no a los ciudadanos, ya que no cumple caprichos, sino su actuar se guía bajo la planeación y programación. La aplicación de sus programas está íntimamente relacionado con cuestiones técnicas más que con la política.

La percepción que se tiene del Administrador Delegacional, es todavía limitada, ya que al ser una figura relativamente nueva no la identifican bien, sin embargo contribuye en cierta medida a mejorar la imagen que se tiene del gobierno ya que al centrarse en la mejora de los servicios públicos, los cuales impactan directamente en la sociedad, perfecciona la imagen que se tiene del gobierno. En otras palabras estaríamos hablando de una legitimidad de rendimientos, más que institucional, pero esto no quiere decir que no lo haya sino que de este tema se encarga la jefa delegacional.

La aceptación de la figura desde la perspectiva del ex City Manager, se explica de la siguiente manera:

Hay mucha confusión, la gente no está todavía entendiendo bien de que se trata. Además el City Manager es el malo de la delegación es una figura impopular, es el que le dice no a la gente. El City Manager les dice que no, hay un programa y se rige en la planeación, no atiende peticiones personales ni es un área de caprichos, se programa donde se tiene que hacer. Es un asunto de técnica no de favores (Ruthe, 2017).

La figura tendrá aceptación, en la medida que mejore la prestación de servicios públicos con eficiencia y eficacia y su legitimidad se basara en los rendimientos y en como responda a las exigencias que se presentan en el día a día, más que en

volverse una figura que busque popularidad por encima de sus objetivos principales.

La Gerencia de la Ciudad de Texcoco logra diferenciarse debido al centrar su atención en cuestiones político social, aunque en su origen, esto no fue así:

La Gerencia nace en el año 2000 con una visión diferente, que era propiamente la de administración. Poco a poco se va viendo que debería ser una instancia que conforme a los términos y necesidades se convierte en un ente político social, organizativo de atención. Antes existía una dirección de vinculación que estaba enfocada a cuestiones de seguridad, pero finalmente se acomodó en cuestiones de la necesidad real. En otras palabras la Gerencia comienza siendo un ente administrativo y termina siendo un ente más político (Montiel, 2017).

He aquí la pieza clave del desempeño de la Gerencia, las necesidades han hecho que mutara el concepto original y se transformará en un área de atención ciudadana, en donde solo atiende cabalmente una de las cuatro funciones básicas del City Manager. Como ya se había mencionada la implementación del City Manager va en sintonía con el contexto en donde se le aplica y sobre todo a que problemáticas va dirigido como un modelo que coadyuve en la solución de las mismas.

El municipio de Texcoco consideró que la necesidad más próxima a resolver es la política a través de la legitimidad institucional, ya que trata de moldear sus diversas dependencias a las exigencias de la ciudadanía, lo que da solides a dichas instituciones, sin embargo, en el caso de la Gerencia le falta dotarla de mayores atribuciones para que su influencia en la eficacia de sus proyectos sea mayor, que el seguimiento que realiza de los programas traiga consigo medidas correctivas para incrementar los estándares de eficiencia, ya que actualmente no tiene mucha injerencia

En palabras del representante del frente ciudadano de Texcoco, menciona lo siguiente:

Es de gran utilidad la implementación de la Gerencia porque es una entidad que permite supervisar a las demás áreas del ayuntamiento ya que dan seguimiento continuo a las peticiones, te siguen a través de un folio hasta que recibas respuesta. En suma, esta parte de la Gerencia de la Ciudad la vemos muy necesaria siempre y

cuando también se informe a la ciudadanía las funciones de cada área ya que el desconocimiento como tal, hace que el ciudadano se dirija a lugares equivocados, sin embargo, ellos reciben las quejas y las hacen llegar al lugar correspondiente (Rangel, 2017).

El hecho de dar seguimiento a las diferentes demandas ciudadanas, hasta que logren una respuesta oportuna es un elemento que contribuye a la eficiencia y eficacia de la administración, empero, falta dotarle de mayores atribuciones para que desempeñe mejor su tarea.

El City Manager y su especificidad en gestión administrativa contribuye significativamente en mejorar la eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión pública, pero esta está íntimamente determinada a que su implementación institucional cubra los valores mínimos que se mencionan en el segundo capítulo de la presente investigación, no obstante es de considerar que las diferentes necesidades y múltiples contextos determinan en mayor medida su aplicación y por ende su influencia. Mientras que en la delegación Miguel Hidalgo se tiene una idea más clara de separar lo técnico de lo político y que el Administrador Delegacional absorba la gestión administrativa del órgano político-administrativo, en Texcoco pasa lo contrario ya que el Gerente viene a coadyuvar en la parte política dejando vacíos considerables en su parte administrativa, el contexto político de Texcoco puede ayudar a entender esta situación

Sin duda alguna estos entes contribuyen a la eficiencia y eficacia de la administración en mayor o menor medida, mientras que en las cuestiones de legitimidad es la delegación Miguel Hidalgo que absorbe el peso de los rendimientos y en Texcoco la parte institucional, esto en referencia a las dos vertientes de legitimidad, descritas con anterioridad.

La legitimidad por rendimientos está relacionada con la eficiencia y eficacia, en la cual el Administrador Delegacional tiene bastante injerencia, y en la medida que cumpla con su tarea su reconocimiento será mayor, no obstante la parte política que desarrolla la jefa delegacional contribuye a la legitimidad institucional lo que vuelve solidad a la administración delegacional.

En Texcoco se decantaron por la parte política y es allí donde todos los entes intervienen para brindar una mejor imagen gubernamental, cercana y social, que se empate a los valores que se tienen socialmente, es decir, su legitimidad es institucional. No obstante al Gerente se le debe de dotar de mayores atribuciones que encaminen a solventar la parte descuidada u olvidada de la gestión administrativa ya que allí se encuentra su mayor virtud.

**Tabla 6. Comparativo de indicadores de Gestión**

<b>Indicadores</b>	<b>Administrador Delegacional (Miguel Hidalgo)</b>	<b>Gerente de la Ciudad (Texcoco)</b>
<b>Eficiencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil -Técnico Administrativo</li> <li>• Mayor Injerencia y jerarquía en la estructura Administrativa</li> <li>• Control de Recursos Financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil más político con amplia experiencia en el servicio público.</li> <li>• Menor peso jerárquico e influencia</li> </ul>
<b>Eficacia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil -Técnico Administrativo</li> <li>• Planeación y ejecución de Políticas, bajo estándares técnicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No influye directamente en la consecución de objetivos</li> </ul>
<b>Legitimidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nula interacción social.</li> <li>• Se guía por cuestiones de programación</li> <li>• Legitimidad por rendimientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constante interacción</li> <li>• Promoción del gobierno local</li> <li>• pulso político</li> <li>• Legitimidad institucional</li> </ul>

*Fuente: Elaboración Propia*

## Conclusiones

La importancia que hoy en día tienen los gobiernos locales en la solución de las problemáticas sociales, es tal que los ha llevado a implementar mecanismos encaminados a mejorar la eficiencia y la eficacia de sus administraciones. Entre dichos componentes se encuentra el City Manager o Administrador Municipal, figura que ha sido implementado en la actual administración (2016-2018) de la delegación Miguel Hidalgo Ciudad de México y el Municipio de Texcoco, Estado de México, logrando diferentes resultados ya que su aplicación varía según el contexto y las necesidades de dichas comunidades. Mientras que en la delegación Miguel Hidalgo su modelo se apega en mayor medida a la teoría ya que su grado de influencia en la administración es notable, también por otra parte se encarga exclusivamente de las cuestiones técnicas de administración, separadas de la política y en cuanto a la especificidad, el funcionario que desempeña ese papel, tiene una experiencia aceptable que contribuye y se alinea al perfil idóneo del City Manager.

El caso es totalmente contrario cuando analizamos la Gerencia de la Ciudad del municipio de Texcoco, que es un ente netamente político que coadyuva en el seguimiento de los programas y en la imagen y difusión del gobierno, a través de la atención ciudadana. Concentrando sus acciones en la gestión política más que en la administrativa. Este modelo dista un poco de la teoría en donde sugiere que el City Manager debe abstenerse de participar en política, aquí en la práctica pasa totalmente lo contrario.

Si bien las necesidades y el contexto político han modificado el actuar de la Gerencia, esto no quiere decir que su implementación sea totalmente errónea ya que influyen aunque en menor medida a través del seguimiento y la atención ciudadana ayudando a identificar problemáticas para darle puntual atención turnando el problema a las áreas correspondientes.

Su actuar dentro de la administración contribuye como un elemento más a efficientar y hacer eficaz el aparato administrativo, en este sentido el Administrador Delegacional es el que tiene mayor injerencia ya que sus bastas atribuciones y departamentos operativos así lo permite, en tanto la Gerencia se ve limitada debido a que no son tan claras sus funciones y su actuar es más político que administrativo.

Respecto a la imagen y legitimidad que proyecta, el caso se contrapone, ahora la Gerencia quien tiene mayor injerencia por el contacto ciudadano que genera y por la atención que brinda para la solución de las problemáticas. Su legitimidad como ya lo mencionamos suele ser más institucional que basada en rendimientos. En este sentido el Administrador Delegacional, lleva la parte difícil o ríspida del gobierno, ya que no se dedica a contentillos o caprichos políticos, sino por el contrario su actuar esta guiado por la planeación y la programación. Su legitimidad está basada en los rendimientos lo que se traduce en que mayor eficacia y eficiencia mayor legitimidad. No obstante, no siempre los rendimientos terminan por sostener la figura, y es aquí donde entra en juego la jefa delegacional que se encarga de la gestión política contribuyendo a generar legitimidad institucional. En la Miguel Hidalgo se presenta un mayor equilibrio respecto a estas dos variables de legitimidad, mientras que en Texcoco se encuentran decantada en mayor medida por lo institucional.

Como ya se mencionó el City Manager es una pieza más dentro de un sistema que contribuye a la eficiencia, eficacia y legitimidad. Si bien falta mucho por trabajar en este tema, en perfeccionar el modelo y adaptarlo a la realidad de los municipios del país, es buen inicio que sigan implementando esta figura y que se vuelvan un ejemplo de que en la administración pública se puede innovar con la implementación de nuevos modelos, que estén guiados a perfeccionar el aparato administrativo, pero lo fundamental que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La delegación Miguel Hidalgo se convierte en un ejemplo para las demás demarcaciones territoriales, próximamente Alcaldías, el reto está en que permanezca esta figura y sea utilizada ampliamente ya que tiene bastantes virtudes que ayudan a mejorar la administración en las grandes urbes. Por su parte Texcoco tiene un reto trascendental, ya que con la construcción del nuevo aeropuerto se detonará el desarrollo que pondrá en juego la continuidad de la figura y el desempeño del gobierno. Es necesario instrumentar mejor a la Gerencia ya que tienen mayores carencias en comparación al Administrador Delegacional, y en esta medida ejercerá un mejor papel en el servicio público.

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

<b><i>Tabla 1. Marco Constitucional</i></b>	<b>17</b>
<b><i>Tabla 2. Municipio Comparado</i></b>	<b>28</b>
<b><i>Figura 1. Organigrama del Sistema City Manager</i></b>	<b>45</b>
<b><i>Figura 2. Organigrama del Gerente de la Ciudad</i></b>	<b>54</b>
<b>Figura 3. Organigrama del City Manager o Administrador Municipal en los municipios mexicanos.</b>	<b>60</b>
<b>Figura 4. Mapa del Estado de México</b>	<b>61</b>
<b>Figura 5. Mapa de la Ciudad de México</b>	<b>63</b>
<b>Tabla 3. Comparativo de las Características Generales del City Manager en Delegación Miguel Hidalgo y el municipio de Texcoco</b>	<b>71</b>
<b>Tabla 4. Comparativo del Perfil del City Manager o Administrador Municipal</b>	<b>75</b>
<b>Figura. 6 Organigrama del City Manager o Administrador Municipal en el Municipio Mexicano</b>	<b>76</b>
<b><i>Figura 7. Organigrama General de la Administración Delegacional</i></b>	<b>77</b>
<b><i>Figura 8. Organigrama Especifico de la Dirección General de Administración Delegacional</i></b>	<b>78</b>
<b><i>Figura 9. Organigrama general de la administración pública de Texcoco</i></b>	<b>79</b>
<b>Figura 10. Organigrama Especifico de la Gerencia de la Ciudad</b>	<b>81</b>
<b>Tabla 5. Comparativo de las Funciones del City Manager</b>	<b>85</b>
<b>Tabla 6. Comparativo de indicadores de Gestión</b>	<b>94</b>

## Bibliografía

Acosta, Eduardo (2003) “El Administrador Municipal en la Agenda de Gobierno”, en *II Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración*, disponible en file:///C:/Mis%20documentos/Descargas/Acosta\_Eduardo.pdf. (Consultado el 3 de marzo de 2016).

Bando Municipal de Texcoco, Estado de México (2017) Publicado en la Gaceta Municipal.

Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997) “La legitimidad de la administración pública” en *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial S.A.

Barrera Grageda, Juan Manuel (2006) *El Gestor Municipal, ¿Nuevo Actor, Viejos Problemas?* (Tesis de Maestría), Universidad Nacional Autónoma de México.

Cabreo Mendoza, Enrique (1997) *Del Administrador al Gerente Público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de las organizaciones gubernamentales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Chávez Alzaga, Octavio; Villasana Dávila Jaime (2015) *El Administrador Municipal (City Manager) en México; un recuento a 2014*, consultado en [http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/El-Administrador-Municipal-en-Mexico-2014-v1\\_2.pdf](http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/El-Administrador-Municipal-en-Mexico-2014-v1_2.pdf). (Consultado el 3 de marzo de 2016).

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos (1917), consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, el 23/02/2017.

Cordero Torres, Jorge Martín (2012). “El City Manager. Una Experiencia en México: Tijuana y Texcoco”, en *Revista Provincia*. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, núm. 28, pp.41-59.

Frederickson, H. George (1983) *Nueva Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Guerrero Orozco, Omar (1985) *Introducción a la Administración Pública*, D.F. México, HARLA S.A. de C.V.

Guerrero Orozco, Omar (2003) “Nueva Gerencia Pública. ¿Gobierno sin Política?”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, vol. 8, núm. 23, pp. 379-395.

Guerrero Orozco, Omar (2003) *Gerencia Pública en la Globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano (1991) *Derecho municipal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

López Pulido, Joan Pere (1997) “El Gerente Municipal. Una Aproximación al Cambio en la Acción de Gobierno y la Gestión Pública”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonomía*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 274-275, pp. 401-443.

Puentes Aldemar, A. (2008) *Gerencia Pública y Gobierno Municipal*, Managua, Nicaragua, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

Ramírez de Jesús; Navarro Ernesto, José (1999) “Formación para la Nueva Gerencia Pública”, en *Revista Latinoamérica de Administración*, Bogotá Colombia, Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, núm. 23, pp. 113-126.

Ramos Pacheco, César (2013) “El Modelo Gerencial” en *la Institucionalización del Gerente Municipal como Modelo de Gestión en la Administración Pública de Texcoco*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal (2017), consultado en [http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65808/46/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65808/46/1/0), el 23/02/2017.

Salazar, Mediana Julián (2009) *Elementos básicos de la Administración Municipal*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.

Sánchez González, José Juan (2001) *La Administración Pública como Ciencia: Su Objeto y Estudio*, México, Plaza y Valdés, S.A de C.V.

Tocqueville, Alexis De (2002). *La democracia en América*, consultado en <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>, el 02/12/2017.

Uvalle Barrones, Ricardo (2004) “El Valor Institucional de la Gestión Pública”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, vol. 9, núm. 28, pp. 1-29.

Valdés Rodríguez, Mauricio (2015) *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Valentín Diez, Morodo (2012) *El Municipio: una Institución Diseñada para el Fracaso. Propuestas para la Gestión Profesional de las Ciudades*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Vega Casillas, Salvador; González Cancino, Ernesto (2013). “Modernización y Gerencia Pública”, en *Revista de Administración de Empresas*. São Paulo, Brasil, Fundaçào Getulio Vargas, vol. 53, núm. 5, pp. 512-518.

Villasana Dávila, Jaime (2007). *Formas de gobierno local en Norteamérica: variedad a diferente escala*, consultado en [file:///H:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Escritorio/Nueva%20carpeta/escuela%20uaem%202015/UAEM%206%20SEMESTRE/TALLER%20DE%20INVESTIGACION/lectura%20del%20City%20Manager/epikeia11-formas\\_de\\_gobierno.pdf](file:///H:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Escritorio/Nueva%20carpeta/escuela%20uaem%202015/UAEM%206%20SEMESTRE/TALLER%20DE%20INVESTIGACION/lectura%20del%20City%20Manager/epikeia11-formas_de_gobierno.pdf)

Woodrow Wilson (1887) *El Estudio de la Administración*, Revisado en [file:///C:/Users/Willis/Downloads/El\\_Estudio\\_de\\_la\\_Administraci\\_n%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Willis/Downloads/El_Estudio_de_la_Administraci_n%20(1).pdf) el 8/11/2016

## **Anexos**

Arne Aus den Ruthen Haag (2017) Entrevista a representante de organización civil, realizada en la delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México el 30/08/2017

Cuenca Díaz, Verónica (2017) Entrevista a la Gerente de la Ciudad de Texcoco, realizada en Texcoco, Estado de México el 07/07/2017

Montiel Pagaza, Arturo (2017) Entrevista al Director de Gestión Política y Gobierno realizada en Texcoco, Estado de México el 29/08/2017

Rangel Anaya, Rubén (2017) Entrevista a representante de la organización Frente Ciudadano por Texcoco, realizada en Texcoco, Estado de México el 19/ 09/2017

Rodríguez Ibarra, Amada (2017) Entrevista a la Administradora Delegacional, realizada en la delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México el 30/08/2017

Sánchez, Ernesto (2017) Entrevista a representante de la Red Ciudadana Nodo 56, realizada en Texcoco, Estado de México, el 19/ 09/2017