

4º congreso internacional sobre Efectos de la Desigualdad Educativa y Empleos Juveniles Precarios
(noviembre 2019)

“GERENCIA MUNICIPAL: MEDIO PARA DISMINUIR DESIGUALDADES EN LOS AYUNTAMIENTOS DE MÉXICO (AVANCE TESIS MAESTRÍA)”¹

Carlos Gerardo Cortés García
Estudiante de Maestría en El Colegio de Tamaulipas
carlos.elreportero@gmail.com
Jorge Alfredo Lera Mejía
Profesor de la Universidad Autónoma de Tamaulipas
jalera@uat.edu.mx

RESUMEN: Es el municipio la estructura de gobierno más cercana a los ciudadanos y a la vez la más frágil dentro del sistema político mexicano. Hoy en día, en México, existen 2,458 ayuntamientos. De acuerdo con investigaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad, 76% de los mexicanos considera que las prácticas corruptas son frecuentes o muy frecuentes en este nivel de gobierno. (Grandet & Reséndiz, 2015). La hipótesis para esta afirmación es que las reformas constitucionales que instauraron el régimen jurídico municipal, desde los años ochenta del siglo pasado, han resultado limitadas, al no lograr conferir a los gobiernos municipales las atribuciones y capacidades requeridas para gobernar, a fin de lograr el desarrollo y crecimiento esperados, que fueron propuestas o consideradas por los diversos sectores políticos y gubernamentales. (Olivos Campos, Gobernación municipal en México: alcances y desafíos, 2013). Ante ello, se hace necesario reforzar la estructura de los ayuntamientos en México para ofrecer mejores perspectivas a los ciudadanos y ser fuente de inversiones que permitan posibilitar la creación de más y mejores empleos y disminuir la brecha de la desigualdad. En esta tesis de maestría, Gerencia Municipal: medio para disminuir desigualdades en los ayuntamientos de México, realizaremos un recorrido por la historia de los Ayuntamientos y de la figura de Gerencia de la Ciudad, su organización y los resultados que ofrece a los ciudadanos, en los Ayuntamientos en donde ha sido creada, para finalmente establecer una propuesta para que, desde la misma Constitución, se instituya un órgano interno en cada uno de los ayuntamientos del país, denominado Gerencia de *la Ciudad*, que será la instancia responsable de dar seguimiento a todos aquellos asuntos que tengan que ver con la operación y mantenimiento de las áreas estratégicas y vitales de los municipios, así como de la infraestructura de las ciudades, buscando garantizar la calidad de los servicios públicos.

PALABRAS CLAVE: City Manager, Administrador de la Ciudad, Corrupción, Ayuntamiento, Constitución General de la República, Artículo 115 Constitucional.

¹ Carlos Gerardo Cortés García es Periodista Independiente, Licenciado en Ciencias de la Comunicación y cursa actualmente la Maestría en Políticas Públicas en El Colegio de Tamaulipas, para ello está elaborando su Protocolo de Tesis de Grado (agosto de 2019) con la participación del Dr. Jorge Alfredo Lera Mejía, en carácter de Director de Tesis, del Dr. Ernesto Casas y del Mtro. Jesús Ramírez, como Asesores de Tesis.

ABSTRACT: The municipality is the closest government structure to citizens and at the same time the most fragile within the Mexican political system. Today, in Mexico, there are 2,458 municipalities. According to research by the Mexican Institute for Competitiveness, 76% of Mexicans believe that corrupt practices are frequent or very frequent at this level of government. (Grandet & Reséndiz, 2015). The hypothesis for this statement is that the constitutional reforms that established the municipal legal regime since the eighties of the last century have been limited, since it failed to confer to the municipal governments the powers and powers required to govern, in order to achieve development and expected growth, which were proposed or considered by the various political and governmental sectors. (Olivos Campos, Municipal Government in Mexico: scope and challenges, 2013) Municipalities in Mexico, then, provide the right environment for corruption. Given this, it is necessary to strengthen the structure of municipalities in Mexico to offer better perspectives to citizens and be a source of investments that enable the creation of more and better jobs and reduce the inequality gap. For this, in this master's thesis, Municipal Management: means to reduce inequalities in the municipalities of Mexico, it is proposed that, from the same Constitution, an internal body can be created in each of the municipalities of the country called City Management, and that will be the instance that will be in charge of all those matters that have to do with the operation of the strategic and vital areas of the municipalities in our country, as well as the maintenance of the municipal equipment and the infrastructure of the cities, establishing strict parameters of planning and execution of programs that avoid, precisely, that eternal shock of each triennium in the municipal administrations, thus guaranteeing to increase the quality in the provision of public services.

KEY WORDS: City Manager, City Manager, Corruption, City Hall, General Constitution of the Republic, Article 115 Constitutional.

INTRODUCCION.

El City Manager, traducido literalmente al español, significa Gerente de la Ciudad y es una figura administrativa que ha dado vida a otras similares en otros países, y desde hace más de 100 años viene generando resultados positivos Canadá, Chile, Perú, Estados Unidos, Australia, India, Honduras e Inglaterra, entre otros.

El origen de esta figura se debe a momentos de crisis social, crisis gubernamental y política, que vivieron algunas ciudades del mundo desde hace poco más de un siglo, en las cuales se reclamaba una manera profesional de operar las ciudades. En consecuencia, la operación de los municipios debe ser realizada por "profesionales" que cuenten con las competencias concretas para tales actividades, más allá de la voluntad o experiencia general.

El City Manager es un modelo que requiere de lineamientos específicos y claros, liderazgo político, capacidades técnicas y financieras, honestidad y responsabilidad y una nueva forma de operar el gobierno. Y de ser aplicado correctamente este

modelo en los Ayuntamientos de nuestro país, en pocos años, los ciudadanos podremos vivir una realidad diferente a la que hoy, por desgracia, tenemos que vivir.

Edgar Ramírez de la Cruz, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica, lo define de este modo: “Es un funcionario que se encarga de la parte técnica y operativa del gobierno local, esto es de la gestión diaria, alguien que se enfoca en darle seguimiento y continuidad a las políticas públicas”. Su permanencia puede trascender a los cambios de gobierno, lo que garantiza una visión de largo plazo. (Cadena, 2011).

El City Manager no es un jefe de gabinete, tampoco es el secretario del ayuntamiento ni un jefe de departamento. La responsabilidad va más allá. Es un profesional contratado especialmente para asumir funciones ejecutivas delegadas por el alcalde. De esta forma, el mandatario se concentra en los aspectos políticos, tales como llegar a acuerdos de alto nivel con los gobiernos estatales o el Gobierno Federal y los poderes Legislativo y Judicial, señala Marcos Reyes Santos, investigador del Colegio de la Frontera Norte. (Cadena, 2011).

Visto metafóricamente, un funcionario de este tipo es como “el director de orquesta que pone a tono a sus músicos”, para alinear las actividades de cada área de gobierno al plan de desarrollo local. Así lo refiere Francisco del VillarVillalón, Gerente Municipal de Texcoco, en el Estado de México.

Desde hace años, académicos, organizaciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad, legisladores y hasta funcionarios locales, han sugerido introducir la figura del administrador municipal a nuestro país, a semejanza de los City Manager de Estados Unidos, Canadá y otras partes del mundo, que se han distinguido por su buen desempeño y los buenos resultados del gobierno a la sociedad.

En los Ayuntamientos de México, sus frágiles instituciones cuentan con personal poco profesionalizado y diversas carencias operativas; existen, por ejemplo, oficinas sin los servicios básicos de cómputo, a lo que se le añade la carga regulatoria excesiva y la poca vigilancia por parte de instituciones de rendición de cuentas y de la ciudadanía en general. Si además agregamos las prácticas limitadas de apertura y generación de información sobre su gestión, la mezcla resulta en un hábitat natural para múltiples casos de corrupción municipal.

Otro factor que también afecta a los ayuntamientos es el que tiene que ver con los presupuestos municipales. En el lapso de seis décadas (1920-1980), los más de dos mil municipios de México recibieron en conjunto menos del 9% en promedio de las participaciones de ingresos netos federales, que fueron reduciéndose en el transcurso de dicho periodo de tiempo, mientras que el gobierno federal concentró más del 80% de los ingresos netos nacionales. (Olivos Campos, Gobernación municipal en México: alcances y desafíos, 2013)

Al respecto, resulta ilustrativo cómo todos los municipios obtuvieron el 7.7% de los ingresos federales netos en 1932; en 1940 se incrementa al 8.9%; en 1950 se

reduce al 5.3%; en 1960 vuelven a disminuir los ingresos al 3.3%; en 1970 se contraen al 2.8%, y en 1980 se restringen al 1.6%. (Olmedo, 1992).

Con la actual normatividad de transparencia y los organismos vigilantes del cumplimiento de las leyes y de la correcta aplicación de los recursos, esta última - la corrupción- poco a poco tiende a disminuir, adicional a los cada vez más críticos medios de comunicación y el uso de las redes sociales que aprovecha la sociedad para participar en la cosa pública haciendo públicas las denuncias contra los malos servidores públicos. Pero aún y con todo ello, la terminación de la corrupción se ve, todavía, como un proceso largo y complicado.

Asimismo, el impuesto predial podría ser una importante fuente de ingresos para los gobiernos municipales en México. Desafortunadamente, los ingresos obtenidos de este impuesto son de los más bajos en América Latina. (Espinosa, Martínez, & Martell, 2018).

El municipio en México, creado como lo conocemos en 1933¹, y sin una reforma seria desde entonces, se ha quedado corto a las necesidades actuales. En 2012, el Índice de Competitividad Urbana del IMCO se tituló “El municipio, una institución diseñada para el fracaso” y tenía como hipótesis principal la urgencia de profesionalizar la gestión municipal para atender la realidad urbana del país. El fracaso en lograr un gobierno municipal con instituciones sólidas empieza desde el corto periodo de su gestión. En 3 años es imposible generar soluciones de largo plazo particularmente cuando los funcionarios piensan hacia dónde dar el siguiente salto político desde el primer día de labores. A esto hay que sumarle la ausencia de una política clara de continuidad que hace que se empiece desde cero cada cambio de gobierno. Aún falta ver el efecto que tendrá la reelección, pero todo apunta a que no resolverá por completo los problemas. En general, los sueldos bajos, la poca profesionalización y la baja rendición de cuentas son ingredientes perfectos para volver a los funcionarios municipales en cómplices de la corrupción y el crimen.

La Asociación Internacional de City Managers arribó, formalmente, a México en 1996, como parte de un proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, cuyo objetivo fue apoyar a los municipios mexicanos en fortalecer su operación e institucionalidad.

Previamente, algunos de sus miembros localizados en Arizona y Texas habían realizado trabajos de colaboración con ciudades fronterizas de Sonora y Chihuahua, como parte de los lazos de amistad existentes entre tales comunidades.

Es, entonces, a finales del siglo XX cuando ICMA comienza a abordar y promover en México las figuras de City Manager y Administrador Municipal (un derivado del primero) en aquellas actividades donde se ve involucrada. Curiosamente por esos años, y sin intermediación de ICMA, en el Congreso de Nuevo León se propone en 1994 implementar la figura del Administrador Municipal, siendo esta la primera referencia que nuestra asociación tiene sobre un intento de alguna institución u órgano de gobierno mexicano al respecto. (Chávez Alzaga & Villasana Dávila, 2019)

Para 2004 ICMA decide abrir una oficina fija regional en Zapopan, Jalisco, que se denomina ICMA-México/Latinoamérica (ICMA-ML). Conforme las figuras del City Manager y Administrador Municipal comienzan a tomar presencia en la agenda pública mexicana, ICMA-ML emprende la práctica de recopilar en este documento las actividades, eventos o notas periodísticas más importantes relacionadas con ellas.

De esta forma, el presente reporte ha venido actualizándose año tras año a partir del artículo “El Administrador Municipal y su viabilidad para México”, presentado por sus autores en el IV Congreso IGLOM celebrado del 24 al 26 de noviembre de 2005 en Guanajuato, Guanajuato.

El municipio mexicano constituye una de las más antiguas y fecundas instituciones de América y tiene en la extensión completa del territorio nacional, una rica variedad de modalidades que expresan las formas de ser de nuestro pueblo y de sus valores culturales y regionales.

El primer Ayuntamiento de México fue el de la Villa Rica de la Veracruz, fundado el 22 de abril de 1519, que le otorgó a Hernán Cortés, a nombre del Rey de España, los títulos de Capitán General y Justicia Mayor del Cabildo Veracruzano. Desde entonces y hasta nuestros días, el municipio sigue representando la organización política fundamental y el centro de las aspiraciones libertarias y democráticas del pueblo. Es en el municipio en donde se manifiestan las relaciones del mexicano con el derecho. (Alcocer).

Los cambios de autoridades municipales en México cada tres años, periodo que por Ley duran las administraciones municipales, presentan una problemática muy recurrente y casi generalizada, en donde sus rasgos más comunes son: el despido de gran parte de los funcionarios municipales de todos los niveles, el reclutamiento de nuevo personal con criterios administrativos y operativos poco claros, y el desmantelamiento material y económico de los Ayuntamientos.

Además, es recurrente también que las transiciones representen la anulación de proyectos ya implementados o por implementarse, ya sea por motivos políticos o económicos, y el que gran parte de estos carezcan de la mínima planeación necesaria para desempeñar, de manera eficiente, las funciones inherentes a la naturaleza de su encargo.

Una explicación posible es que las leyes que regulan este orden de gobierno sólo describen el procedimiento formal de la transición, pero no se hace un análisis más profundo de todas las demás implicaciones relacionadas con la misma. Además, por la situación histórica, políticamente siempre se había dado subordinación de los municipios con respecto a las otras esferas de gobierno.

En las últimas décadas se han hecho reformas para dotarlos de mayor autonomía legal, lo cual ha facilitado la toma de decisiones, pero a la vez, también ha provocado

impunidad, puesto que basta con un acuerdo de cabildo para “legalizar” acciones que pueden ir en contra de los intereses de los mismos Ayuntamientos. (Augusto, 2007).

En México, la corrupción y la impunidad pública, sufrida a lo largo de las últimas décadas, ha generado una estela de problemas estructurales que hoy los ciudadanos estamos pagando el costo de los malos gobiernos. Entre estos problemas, están la violencia, la falta de infraestructura urbana, bajo nivel de desarrollo del país y la falta de un plan nacional de desarrollo de gran calado.

Ramón Galindo Noriega, escribió en 2009, que “México atraviesa actualmente uno de los momentos más difíciles de su vida postrevolucionaria. La inseguridad que prevalece en cada uno de los rincones del país se padece con tal severidad, que los ciudadanos cada vez se ven menos sorprendidos por los brutales embates del crimen organizado. Los efectos de una crisis global han alcanzado a un México cuya economía se evidenció más frágil de lo que estábamos dispuestos a reconocer; sobre todo cuando nos habíamos acostumbrado cómodamente a ser tan dependientes del petróleo”. (Galindo Noriega, 2009).

Y todo ello afecta la vida del ciudadano, pero también afecta el desempeño de los Ayuntamientos para con el ciudadano. Y si a ello le sumamos otras malas prácticas como la corrupción, la ineficiencia y el amiguismo, la falta de cumplimiento a los planes municipales de desarrollo, la pobre medición de los resultados y los recortes presupuestales, ello nos da una mezcla que tarde o temprano generará una crisis municipal.

Asimismo, podemos ver que cada día la relación entre los diferentes niveles de gobierno se va descomponiendo en detrimento de la buena relación Ayuntamiento-Ciudadano-Ayuntamiento: malos servicios públicos, infraestructura municipal en malas condiciones y una relación difícil y tensa entre los ciudadanos y los servidores públicos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El problema fundamental de los ayuntamientos en México, para mantener la gobernabilidad, la gobernanza y la calidad de los servicios públicos, reside en que estos entes no llevan de manera profesionalizada, especializada e informada sus tareas constitucionales, político-administrativas y de gestión, lo que no permite lograr resultados eficientes y eficaces en beneficio de los ciudadanos. Por ello se hace indispensable una reforma constitucional que obligue a los municipios a establecer la figura del Administrador de la Ciudad. (Vega Hernández, 2016)

Los casos del Administrador Municipal sucedidos en México tienen sus fundamentos y sus características propias. Incluso algunos de ellos no pueden considerarse como Administrador Municipal o similar, pues no cumplieron con al menos tres principios básicos de la figura:

- a) La figura debe tener mandato por sobre todas las dependencias centralizadas del gobierno municipal, excepto el secretario del Ayuntamiento y el Contralor Municipal.
- b) Quien ostente la figura no puede pertenecer a partido político alguno durante su encargo.
- c) Tampoco haber pertenecido en los últimos cinco años a partido político alguno.
- d) Quien ostente la figura no puede participar en actividades político-partidistas.

Lo cierto es que todos los casos han surgido en un contexto mexicano que exige innovaciones en muchos rubros de la administración pública municipal para hacer frente a los tremendos desafíos y retos presentes y futuros. Salvo la entonces ampliación del período de gobierno en Coahuila a cuatro años, sucedido en 2001 (El plazo de tres años volvió a los municipios coahuilenses con una reforma electoral aprobada el 1 de agosto de 2016), la creación de la Auditoría Superior de Fiscalización del Municipio de Querétaro y la elección de regidores por distrito en Nayarit, el municipio mexicano ha permanecido o permanece semi-estancado en cuanto a la implementación de reformas estructurales en materia política, operativa o administrativa. El temor a las reformas y el sobre-análisis de propuestas e iniciativas han sido la constante. (Chávez Alzaga & Villasana Dávila, 2019).

En México, a la fecha, los municipios que han logrado la experiencia de tener un City Manager, son Oaxaca, Oaxaca; Tijuana, Baja California, en 2 ocasiones; la Delegación Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal, en dos ocasiones; Texcoco, en el Estado de México; Navolato, en Sinaloa; y Ciudad Juárez, en Chihuahua.

La democracia mexicana, que por momentos muestran síntomas de ineficiencia severa, demanda manejar con responsabilidad y amplia dedicación los asuntos políticos y administrativos. A nivel municipal ambos asuntos son manejados de manera directa por los funcionarios electos y esta aglomeración de actividades hace que se dedique demasiado esfuerzo y tiempo a lo urgente, que involucra a las personas, y se minimice lo importante, que implica enfocarse en lo institucional, como la planeación de largo plazo y el fortalecimiento de las instituciones mediante el diseño, aprobación y evaluación de políticas públicas, reglamentos y otras disposiciones.

Adicionalmente a la liberación y descentralización de responsabilidades y facultades, el modelo de administración y operación del municipio mexicano muestra signos de agotamiento en algunas regiones del país, derivado en gran parte a la alta influencia de la política en la toma de decisiones a nivel local. En este sentido, si se crea una estructura que les permita a los actores políticos liberar su tiempo, se tendrá más orden, permitiendo una mejor utilización del tiempo. Recuérdese que tiempo es el recurso que menos tienen a su disposición los funcionarios electos, principalmente los alcaldes.

A continuación, se describen los casos acontecidos en México vinculados a la figura del Administrador Municipal, aunque en la mayoría de los casos las funciones y

alcances difieren al concepto de la figura aquí descrito, en parte por el incumplimiento de los principios citados al inicio del presente capítulo.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instruye, en su inciso III, las obligaciones de los Ayuntamientos en México:

- III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos 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; y*
 - i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.* (Congreso, 2015).

Pero ¿son eficientes los servicios que prestan los Ayuntamientos en México a los ciudadanos? ¿El costo-beneficio que pagamos los ciudadanos, vía impuestos, por los servicios municipales, es justo? ¿Los ayuntamientos están compuestos por trabajadores preparados, profesionales, con el perfil adecuado para el desarrollo de su trabajo y comprometidos con la sociedad a la que deben servir? ¿Hay eficacia y eficiencia en los programas que desarrollan los Ayuntamientos en beneficio de la sociedad? ¿Se pueden mejorar los servicios de los Ayuntamientos? ¿Cómo se puede hacer? ¿El Plan Municipal de Desarrollo cumple con las expectativas de los ciudadanos cuando emitieron su voto?

Sin duda alguna, hay un sinfín de cuestionamientos sobre la eficacia y la eficiencia que tenemos en los Ayuntamientos de los municipios en los cuales vivimos. Por ello, la propuesta de este trabajo es tratar de construir el andamiaje legal y político para institucionalizar al City Manager, como parte de la estructura municipal, buscando con esta acción fortalecer las operaciones de los gobiernos locales.

ANTECEDENTES.

La figura del City Manager fue creada y adoptada por primera vez bajo el esquema actual en Staunton, Virginia, en 1908 y la primera ciudad en adoptar oficialmente la forma de gobierno fue Sumter, en Carolina del Sur, en 1912. Al año siguiente le siguió Westmount, Quebec en Canadá, y la primera ciudad grande en adoptar la figura fue Dayton, en Ohio, en 1914. (Chávez Alzaga, 2012).

El City Manager ha evolucionado con el paso de los años, dando origen a otras figuras como la del Administrador de la Ciudad. Y dada esta evolución es preciso diferenciar entre manager (gerente) y administrator (administrador).

El manager es nombrado por el concejo y el alcalde, y su cargo no está ligado a un periodo de gobierno sino a su desempeño. Se trata de un cargo independiente y con responsabilidades operativas y administrativas únicas dentro de la estructura gubernamental. El administrador, por su parte, es un asistente operativo dependiente del alcalde y ratificado por el concejo o cabildo en algunos casos, que le ayuda a administrar y manejar el gobierno.

El titular del cargo puede estar o no ligado a un periodo gubernamental, llegando algunos a durar décadas en sus cargos, que informa y rinde cuentas al concejo o cabildo previo acuerdo con el alcalde, además de poseer autonomía operativa limitada.

La lógica de diferenciar lo técnico de lo político dentro de los gobiernos municipales en México data al menos de 1994. En aquel año, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, en el Congreso de Nuevo León, manifestó públicamente su interés por presentar una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para introducir la figura del administrador o gerente municipal. Ese fue el primer intento de establecer en México esta figura administrativa en un ayuntamiento mexicano. (Chávez Alzaga, 2012).

En octubre de 2002, la figura del administrador municipal fue aprobada y adoptada por primera vez en México, en el municipio de Tijuana, y desapareció en 2004 con el cambio de gobierno. El administrador supervisaba las áreas de desarrollo económico, desarrollo humano, administración y finanzas, seguridad pública y desarrollo urbano y la figura fue retomada en Tijuana para el trienio 2007-2010, con algunas variantes, y ocupó la misma posición dentro de la estructura, ubicándose jerárquicamente en un nivel superior al de los diversos secretarios, quedando como ente independiente el cargo del secretario de Gobierno.

Posteriormente, la figura se abrió paso en el debate público en entidades como Coahuila que, a pesar de haber sido sede de coloquios en la materia en 2003 y 2005, no ha visto nacer hoy en día dicha figura en su territorio.

Fue en Jalisco donde se propuso en el Congreso la creación de la figura del gerente municipal. Luego de semanas de debate, finalmente el 25 de diciembre de 2008 se aprobó una nueva figura denominada "gerente o coordinador de gabinete", según consta en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal.

En 2009, la diputada federal María Consuelo Argüelles Arellano presentó una iniciativa de reforma para modificar los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución, que a la letra dice:

II. 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.

Por las mismas fechas, el tema volvió a estar presente en la campaña electoral para alcaldes en Nuevo León. La candidata en San Pedro Garza García Tatiana Clouthier propuso crear la figura, pero no ganó la elección. También en 2009, en Culiacán, Sinaloa, se presentó una iniciativa ciudadana a los regidores para incorporar al administrador municipal como un agente coadyuvante en las tareas del alcalde. Pero al momento Culiacán sigue sin tener un administrador municipal. Durante 2012 el debate sobre la implementación del administrador municipal fue muy dinámico.

En marzo de ese año -2012- la Federación Nacional de Municipios de México celebró su Conferencia Anual de Municipios y en el pronunciamiento final se incluyó: "analizar la viabilidad del modelo de los administradores de ciudades como parte de una estrategia más amplia de profesionalización de los cuadros directivos y operativos municipales del país". Actualmente la figura ya está incluida dentro de su agenda municipalista para el sexenio que recién comienza.

ENTORNO SITUACIONAL.

El objetivo general de esta tesis, después de la realización de un análisis cuantitativo-descriptivo, será construir la propuesta para la incorporación de la Gerencia de la Ciudad al Artículo 115 de la Constitución General de la República, para que esta figura opere dentro de los organigramas de los 2,458 ayuntamientos que existen en el país.

Sin duda la institución de gobierno más cercana a la ciudadanía es el ayuntamiento, ente principal encargado de promover el desarrollo local, por ello es indispensable que las políticas públicas de los gobiernos federal y estatal se encaminen a fortalecer a los gobiernos municipales.

Es claro que cada realidad local es única y cada municipio posee necesidades distintas con características muy específicas, pero también sabemos que en lo general pueden ser muy parecidas. Hoy en día los ayuntamientos enfrentan problemáticas que con el paso de los años se han ido rezagando y cada

administración municipal ha cargado con ellas sin poder darle una solución de fondo.

Los problemas que presentan los ayuntamientos tienen que ver con la estructura interna, marco legal incompleto, sistemas de planeación municipal simulados y poco funcionales, presupuestos deficientes, organigramas inadecuados carentes de personal calificado, abundante desmotivación de los empleados y, peor aún, una administración que no articula su función real por la presiones e intereses de grupos representativos del municipio que influyen de manera considerable en la toma de decisiones del ayuntamiento y la administración, aunado a la concentración excesiva de poder en la figura del presidente municipal y la casi nula participación de regidores y síndicos y de los demás integrantes del cuerpo colegiado.

Los recursos son muy limitados a la hora de entrar en operación, esto produce efectos de desmotivación en los empleados y miembros del ayuntamiento, no hay continuidad en la función pública, y la falta de operatividad se hace presente pues no existen liderazgos positivos que cambien el rumbo y el actuar de estos gobiernos. Los principales temas que deben atenderse son: la pobreza, inseguridad pública, desempleo, impartición de justicia, acciones negativas de grupos y partidos políticos dentro de una débil y desmotivada ciudadanía con falta de cultura cívica, política y de participación, aunado a la deficiencia y mal funcionamiento del equipamiento urbano y deterioro de instalaciones públicas. (Cha Flores, 2016)

El 22 de octubre de 2019 los medios de comunicación hicieron pública la mala relación entre los alcaldes del país y el gobierno federal, y aunque la mayoría de los presidentes municipales eran panistas, también hubo alcaldes de otras filiaciones políticas, incluyendo a algunos, los menos, por cierto, presidentes municipales emanados de MORENA, el partido del presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador.

Así lo publicó la revista Proceso: “Un grupo de alcaldes de varios municipios del país, encabezados por el diputado panista Juan Carlos Romero Hicks, fueron gaseados luego de intentar entrar a la fuerza a Palacio Nacional para tener una audiencia con el presidente López Obrador.

De acuerdo con la vocería del gobierno federal, los alcaldes, que exigen mayores recursos para proyectos en sus municipios, rechazaron una mesa de negociación con la Secretaría de Gobernación e irrumpieron por la fuerza a través de la Puerta Mariana, localizada a la derecha de Palacio Nacional, por lo que fueron gaseados con “una dosis moderada de aerosol defensivo natural en el ambiente que no puso en riesgo la vida de ninguna persona”.

Según la versión oficial, el intento de irrumpir en el recinto federal de los alcaldes puso en riesgo la vida de trabajadores, quienes laboran en andamios debido a la reparación de la fachada, además de que se agredió al personal de seguridad”. (García, 2019).

HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.

La hipótesis para esta investigación es “qué las reformas constitucionales que instauraron el régimen jurídico municipal, desde los años ochenta del siglo pasado, han resultado limitadas, al no lograr conferir a los gobiernos municipales las atribuciones y capacidades requeridas para gobernar, a fin de lograr el desarrollo y crecimiento esperados, que fueron propuestas o consideradas por los diversos sectores políticos y gubernamentales”. (Olivos Campos, Gobernación municipal en México: alcances y desafíos, 2013).

PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN.

General:

¿La gerencia municipal es un mecanismo apropiado para disminuir o combatir las desigualdades entre los municipios de México y Tamaulipas?

Específicas:

1. ¿En caso de establecer la gerencia municipal en los municipios de México y Tamaulipas, sería posible mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas de los ayuntamientos?
2. ¿La gerencia municipal cuenta con los elementos suficientes y necesarios para establecer una política pública que rebase la planeación de corto plazo mejorando los rendimientos presupuestales a largo plazo?
3. ¿Qué mecanismos requieren los 2,458 municipios de México y Tamaulipas para lograr diseñar, instalar y operar las gerencias municipales sin importar el tamaño y pertenencia política de las filiaciones de los ayuntamientos?

METODOLOGÍA.

Para poder entender bien la importancia de esta figura administrativa y la apertura de la sociedad y de las mismas instituciones para recibir al City Manager, se requerirá de una investigación mixta. Los métodos mixtos combinan la perspectiva cuantitativa y cualitativa en un mismo estudio, con el objetivo de darle profundidad al análisis cuando las preguntas de investigación son complejas. Más que la suma de resultados, la metodología mixta es una orientación con su cosmovisión, su vocabulario y sus propias técnicas, enraizada en la filosofía pragmática con énfasis en las consecuencias de la acción en las prácticas del mundo real.

Para lograr el resultado planteado, se aplicarán encuestas directas cara a cara, así como encuestas a través de medios digitales. Además, se realizarán entrevistas con los principales actores políticos, alcaldes y legisladores, que permitan obtener información acerca del tema. Y, finalmente, se realizará una revisión histórica documental. (Hernández Sampieri, 2014).

Las respuestas obtenidas a través de la aplicación de los métodos mixtos son ricas, significativas y aportan a la comprensión de los fenómenos educativos que a su vez hacen surgir nuevas preguntas y ofrecen al investigador la oportunidad de descubrir orientaciones novedosas, ensayar con variadas estrategias y encontrar sentidos que van más allá de aquellos derivados del uso de un solo método.

Si bien es cierto los problemas antes mencionados constituyen una realidad, pero existen otros problemas que deben atenderse en un apartado especial por la naturaleza de estos: el narcotráfico, la violencia, la pobreza y el hambre. Desafortunadamente los municipios a través de sus ayuntamientos se encuentran imposibilitados y muchas veces rebasados para atender esta problemática social. Deben proponerse cambios constitucionales para reelección de autoridades municipales, como la elección directa de regidores y síndico, no sólo presidente municipal; así mismo, la reglamentación para la adquisición de deuda y fincar responsabilidades por mal uso y malversación de recursos y daños al patrimonio municipal.

Establecer la figura del City Manager en México, es una tendencia que inició en 1994. Y, de aprobarse esta enmienda constitucional, seguramente en pocos años la totalidad de los municipios en México estarían estrenando esta figura política-administrativa-operativa.

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

El más reciente municipio en donde se instituyó el City Manager en México fue en León, en Guanajuato. El alcalde de esa ciudad, Héctor López Santillana, presentó oficialmente a José Arturo Durán Miranda como titular la Unidad de Administración de Servicios Municipales, como el primer "City Manager" de esa ciudad. El presidente municipal de la ciudad comentó que Durán Miranda tiene el perfil técnico necesario para encabezar la nueva área que se encargará de supervisar y mejorar servicios como el transporte público, recolección de basura, obra pública, entre otros. Regidores de oposición habrían manifestado su rechazo a que José Arturo Durán Miranda encabezaré la nueva dependencia, ya que el también ex secretario de obra pública fue el encargado de realizar el estudio de viabilidad en el que se basó el municipio para crear la unidad. (TORRES, 2019).

BIBLIOGRAFÍA:

- Alcocer, M. P. (s.f.). El Municipio Libre en México, origen, evolución y fortalecimiento. 13.
- Augusto, R. G. (2007). *Las dificultades de las transiciones administrativas de los municipios en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Barroso, F. G. (2015). *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior*,. Castilla, España.
- Cadena, G. (1 de mayo de 2011). *Alcaldes de México*. Obtenido de <https://www.alcaldesdemexico.com/tips-de-gestion/city-manager-un-cargo-novedoso/>
- Cha Flores, L. C. (27 de Mayo de 2016). *Proyecto Puente*. Obtenido de <https://proyectopuente.com.mx/2016/05/27/los-ayuntamientos-realidades-retos/>
- Chávez Alzaga, O. y. (23 de Diciembre de 2012). *El 'city manager', ¿una alternativa?* Obtenido de Reforma.com: <http://www.reforma.com/enfoque/articulo/683/1365261/default.asp>
- Chávez Alzaga, O., & Villasana Dávila, J. (2019). *EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL (CITY MANAGER) EN MÉXICO; UN RECUENTO A 2018*. México / Latinoamérica: International City/County Management Association; International City Management Association de México A.C.
- Congreso. (2015). *Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Ediciones Gallardo.
- Cordero Torres, J. M. (2012). El City Manager. Una experiencia en México: Tijuana y Texcoco. *Provincia, Universidad de los Andes, Venezuela*, 59. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=555/55530464003>
- Espinosa, S., Martínez, J., & Martell, C. (diciembre de 2018). Obtenido de ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros?: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v27n2/1405-1079-gpp-27-02-375.pdf>
- Galindo Noriega, R. (2009). La revolución municipalista: el retorno a lo local. *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INAP*, 17.
- García, A. R. (27 de Octubre de 2019). Alcaldes panistas intentan irrumpir en Palacio Nacional y los dispersan con gas lacrimógeno. *Proceso*.
- Grandet, C., & Reséndiz, C. (2015). <http://imco.org.mx/>. Obtenido de <http://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/corrupcion-en-gobiernos-municipales-el-poder-de-la-informacion>
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Gill Education. Obtenido de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

- Marín, A. B. (2013). *Diccionario del Poder Mundial*. Obtenido de <https://poder-mundial.net/termino/gobernanza/>
- Olivos Campos, J. R. (28 de febrero de 2013). *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200008
- Olivos Campos, J. R. (2013). *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos**. 10.
- Olmedo, R. (1992). Historia del municipio en México. En A. Varios, *México, 75 años de revolución. Política I* (pág. 276 y 277). México: Fondo de Cultura Económica.
- TORRES, B. (12 de Agosto de 2019). Presenta Santillana a Durán Miranda como el "City Manager", en León. *Milenio.com*.
- Ucha, F. (Octubre de 2012). *Definición ABC*. Obtenido de <https://www.definicionabc.com/politica/gobernabilidad.php>
- Vega Hernández, A. (2016). *El Sistema del Administrador Municipal (City Manager) Propuesta de Reforma Constitucional para su Implementación en México*. Ciudad de México: Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública.