

GUÍA BÁSICA IMPLEMENTANDO EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL (*CITY MANAGER*) EN MÉXICO

Por:

Octavio Chávez Alzaga - ochavez@icmaml.org

Jaime Villasana Dávila - jvillasana@icmaml.org



www.icmaml.org¹

Junio 2020

¹ ICMA-ML es operada por International City Management Association de México A.C. bajo licencia de International City/County Management Association (ICMA).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1

I. CONSIDERACIONES SOBRE EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL 2

 A. El marco legal 2

 B. Propósito 3

 C. Esquema 3

 D. Las funciones del Administrador Municipal 4

 E. El perfil de la persona que ocupará el cargo del Administrador Municipal 5

 F. El nuevo organigrama 5

 G. Eligiendo al Administrador Municipal 6

II. DOCUMENTOS DE APOYO 8

 A. Modelo de iniciativa de reforma a la ley (o código) municipal para incluir la figura del Administrador Municipal en un estado mexicano 8

 B. Modelo de Artículos a introducir en el Reglamento Municipal para dar vida al Administrador Municipal 8

 C. Guía rápida para elegir un Administrador Municipal y perfil básico que debe cumplir 8

 D. “El Administrador Municipal; una guía rápida para su buen desempeño” 9

 E. “El Administrador Municipal en México; un recuento a 2019” 9

INTRODUCCIÓN

La Asociación Internacional de City Managers (ICMA, siglas en inglés) arribó, formalmente, a México en 1996 como parte de un proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, siglas en inglés), 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.

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 comenzaron a tomar mayor presencia en la agenda pública mexicana, ICMA-ML emprende la práctica de elaborar diversos documentos y guías cuya finalidad es apoyar los esfuerzos que organizaciones y actores civiles, privados y políticos emprenden por promover la implementación de la figura del Administrador Municipal.

Y con la finalidad de resumir en un solo documento el contenido más relevante de todo el material generado, es que se elabora la presente Guía Básica.

Quien desee descargar toda la documentación generada por ICMA-ML sobre ambas figuras sugerimos visite www.icmaml.org. En la página de ICMA, www.icma.org, que es nuestra sede central, podrá encontrar todavía más información como investigaciones, encuestas, guías, manuales, entre otros.

Junio 2020

I. CONSIDERACIONES SOBRE EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

La Constitución política de la República Mexicana sólo reconoce al Ayuntamiento como la forma de gobierno para los municipios (artículo 115). Por lo anterior, la forma de gobierno Cabildo-Gerente no tiene cabida en México. Sin embargo, una adaptación de la figura del *Gerente* puede darse sin ningún problema mediante la adopción del Administrador Municipal (o como se desee llamarle). Los casos de Tijuana y Navolato lo comprueban, al igual que el caso chileno.

El escenario actual de los municipios mexicanos, cargado de retos y desafíos que exigen creatividad y la implementación de nuevos modelos administrativos y operacionales, aporta suficientes elementos para profundizar y debatir sobre la conveniencia o no de implementar el Administrador Municipal en los municipios mexicanos que así lo consideren.

En este sentido, el siguiente paso es tomar decisiones y acciones claras para definir la figura, bajo el entendido de que un Administrador Municipal no es un Tesorero, un Secretario Técnico, un Director de Planeación o un Oficial Mayor, a quienes algunos alcaldes les dan responsabilidades más allá de sus responsabilidades y capacidades. Estos cargos tienen funciones específicas y bajo las reglas actuales cambian con la administración. Pretender que uno de estos funcionarios funja en la práctica como Administrador Municipal es seguir en la simulación.

Implementar la figura del Administrador Municipal en México requiere de la construcción de escenarios legales, técnico-administrativos y operativos, muchos de los cuales ya existen. Pero también de una enorme voluntad política, así como suma de esfuerzos y voluntades. Para complementarlos y sin el ánimo de ahondar en mucho detalle, se describen brevemente algunos a continuación.

A. El marco legal

El punto de partida para la implementación de esta nueva figura es el artículo 115 de la Constitución mexicana que otorga al municipio las facultades para establecer las bases generales de la administración pública municipal (fracción II). Con este marco jurídico, las constituciones y leyes estatales en materia municipal son perfectamente adaptables a las nuevas circunstancias, dada la libertad política existente para organizar internamente a los gobiernos municipales. Además, los parámetros generales establecidos permiten la incorporación de la nueva figura. Del mismo modo los reglamentos orgánicos municipales o bandos de policía y gobierno ofrecen generosos espacios jurídicos que abren la posibilidad de incorporar muchas y variadas innovaciones, entre ellas el Administrador Municipal².

² ICMA-ML ha preparado un “Articulado para dar Origen a la Figura del Administrador Municipal”, mismo que detalla aspectos legales para incorporar a la figura al organigrama municipal mexicano. Igualmente ha elaborado un “Modelo de Iniciativa de Reforma a la Ley o Código Municipal para Incluir la Figura del Administrador Municipal en una Entidad Federativa de México”. Ambos documentos disponibles en www.icmaml.org sección “Administrador Municipal”

Respecto de los asuntos técnicos y operativos que implica implementar la nueva figura, esta lo relacionado a su propósito como tal, el esquema, organigrama y sus funciones; dejando para otros documentos disponibles en www.icmaml.org lo relativo a los detalles del perfil y mecanismos para su selección, contratación y despido.

Ahora bien, en el marco legal que se vaya a modificar deberán quedar debida y claramente plasmados al menos los tres principios básicos que dan vida a la figura, siendo estos.

- a) La figura debe tener mandato por sobre todas las dependencias centralizadas del gobierno municipal, excepto Secretario del Ayuntamiento (o de Gobierno) y Contralor Municipal (u Órgano Interno de Control)³. Por lo tanto, la presencia de los verbos “mandar” o “dirigir” se hacen necesarios en el marco legal a reformar.
- b) Quien ostente la figura no puede pertenecer a partido político alguno durante su encargo y tampoco haber pertenecido en los últimos cinco años.
- c) Quien ostente la figura no puede participar en actividades político-partidistas.

Adicionalmente, el inciso a) deberá reflejarse en el organigrama oficial aprobado por el Ayuntamiento, para evitar contradicciones entre ambos instrumentos.

B. Propósito

El propósito del Administrador Municipal es fortalecer la administración del gobierno municipal estableciendo un esquema organizacional enfocado en brindar apoyo técnico y asesoría al Presidente Municipal y Regidores-Síndico. Esta figura dirige y coordina la comunicación entre el Cabildo y el personal del gobierno municipal, instrumenta y da seguimiento a las decisiones del Presidente Municipal y del Cabildo dirigiendo a las unidades administrativas, y elabora planes, presupuestos, estudios y presenta recomendaciones con el fin de mantener al Ayuntamiento informado sobre las necesidades surgidas en el municipio.

C. Esquema

La figura del Administrador Municipal implica un replanteamiento sobre lo que significa el administrar y la gestión municipal, consecuentemente, un cambio al esquema organizacional tradicional. Bajo el nuevo esquema, el Ayuntamiento, como máxima autoridad legislativa, se dedica a liderar la comunicación con la ciudadanía, priorizar necesidades y definir planes y políticas que se deben seguir para atender las necesidades de la población.

El Presidente Municipal, como jefe del poder ejecutivo del Ayuntamiento, delega al Administrador Municipal la instrumentación y seguimiento al quehacer administrativo / operativo, dedicándose a lo estratégico y a tomar las decisiones

³ En uno de los casos dados, la figura tuvo mandato incluso en las paramunicipales y descentralizadas.

necesarias a un alto nivel para fortalecer el desempeño y disponibilidad de respuesta del gobierno.

El Administrador Municipal, bajo la supervisión del Presidente Municipal (aunque en la evolución lo ideal es que dependiera directamente del Cabildo en su conjunto), ejecuta las políticas y lineamientos del Ayuntamiento dirigiendo a las unidades administrativas para entregar con calidad los servicios municipales y haciendo uso eficiente y efectivo de los recursos públicos.

Para lograr la implementación del esquema organizacional aquí planteado hay diversas vías y el optar por una de ellas dependerá de factores administrativos, jurídicos, sociales y políticos propios de cada municipio mexicano. Algunas de estas vías son por reforma a los reglamentos existentes o por diseño de un reglamento especial para crear la figura.

D. Las funciones del Administrador Municipal

Acorde con la realidad de los municipios mexicanos y con el marco jurídico que comúnmente existe en ellos, algunas de las funciones recomendadas para la figura serían las siguientes:

- I. Acordar con el Presidente Municipal los asuntos estratégicos y prioritarios de la administración pública municipal;
- II. Proponer al Presidente Municipal y al Cabildo los proyectos de políticas, y reglamentos internos, manuales y disposiciones de carácter general para la administración pública centralizada y en el ámbito de su competencia;
- III. Dirigir y coordinar las labores de los funcionarios a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades y áreas que son de su competencia;
- IV. Planear, programar, organizar y evaluar el funcionamiento de las dependencias (incluyendo su recurso humano) y entidades de la administración pública municipal
- V. Administrar el recurso humano del gobierno municipal mediante la aplicación del reglamento correspondiente aprobado por el Ayuntamiento.
- VI. Revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos que le correspondan, para su presentación ante el Presidente Municipal y/o el Cabildo;
- VII. Proponer el proyecto del presupuesto al Presidente Municipal y al Ayuntamiento.
- VIII. Coordinar y realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos, programas contemplados por el Plan Municipal de Desarrollo o en otros programas y proyectos estratégicos municipales;
- IX. Requerir informes de actividades y tareas específicas que realicen las Direcciones (o Secretarías) o las Delegaciones Municipales en materia administrativa.
- X. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Ayuntamiento con entidades privadas u organismos sociales de carácter nacional o internacional, que contribuyan al mejor desempeño y beneficio social de las funciones bajo su adscripción;
- XI. Las demás que expresamente le encomienden las leyes, reglamentos y acuerdos de Ayuntamiento o le instruya el Presidente Municipal.
- XII. Atender las solicitudes del Presidente Municipal y/o del Cabildo para comparecer ante el Ayuntamiento en pleno.
- XIII. Coordinarse con el Secretario del Ayuntamiento (o del Gobierno Municipal) y el Contralor Municipal para la mejor atención de las responsabilidades que les sean atribuibles.

E. El perfil de la persona que ocupará el cargo del Administrador Municipal

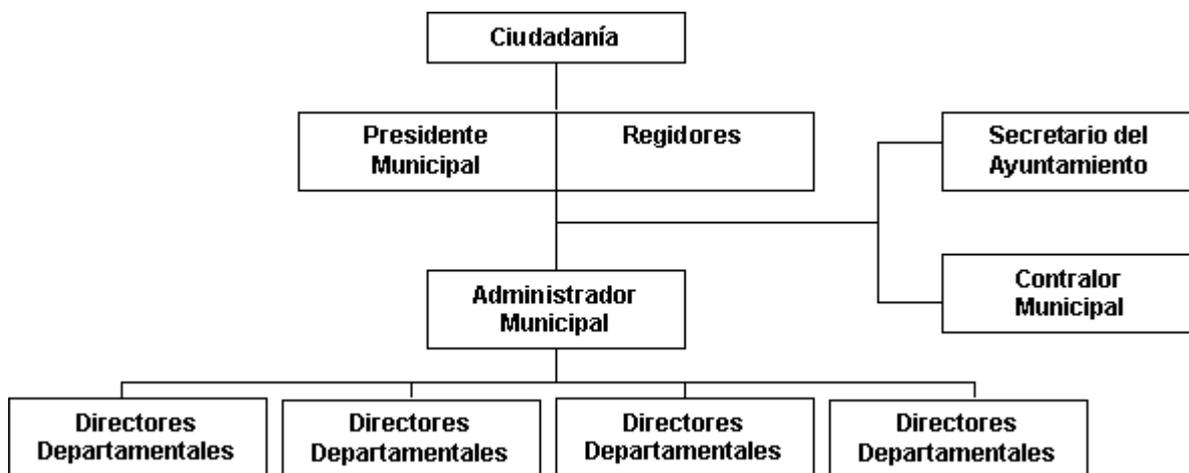
Para ocupar el puesto de Administrador Municipal se deben cumplir con ciertos requisitos, los cuales ayudarán a proteger a la figura de desviaciones operativas no deseadas. Los requisitos mínimos recomendados son:

- I. Ser ciudadano mexicano o residente legal en el país en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.
- II. Haber obtenido un título profesional de estudios y acreditar preferentemente estudios de posgrado.
- III. Experiencia mínima comprobable de cinco años en puestos ejecutivos en la Administración Pública.
- IV. No haber sido sentenciado condenatoriamente por delito doloso, ni inhabilitado en procedimiento administrativo de responsabilidad como funcionario público.
- V. No haber sido candidato a puestos de elección popular, ni haber ocupado cargo directivo o gremial de partido político alguno, en los últimos cinco años anteriores al día del nombramiento.
- VI. No participar en actividades proselitistas y político-partidistas durante el desempeño de su cargo
- VII. Deberá contar con fianza igual o superior a la que le es solicitada a sus subalternos ⁴.

F. El nuevo organigrama

Las modificaciones a la estructura organizacional actual obligarán a la definición de un nuevo organigrama, cuyo diseño dependerá de las prioridades y planes del Ayuntamiento para hacer frente a los retos locales. A continuación, se muestra una propuesta de organigrama genérico básico.

ORGANIGRAMA BÁSICO CON ADMINISTRADOR MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia.

Será fundamental para el buen funcionamiento de este esquema que tanto los rangos inferiores como el Presidente Municipal y Regidores siempre tengan claro el objetivo de esta figura y apoyen la función de este. El puesto no debe ser visto como un control de acceso al Presidente Municipal o Cabildo ni como punto de censura de información. Tampoco debe ser tomado como secundario en la toma

⁴ Como puede ser el caso del Tesorero Municipal o responsables de Obras Públicas o de fondos especiales.

de decisión en el gobierno. Debe funcionar como punto de coordinación, facilitación y comprobación, asegurador de la calidad del trabajo y habilitador de comunicación clara con las autoridades que tomaran la decisión final.

El Presidente Municipal debe ver al Administrador Municipal como su asesor principal quien lo mantiene informado sobre el desempeño de la organización y lo asiste en el perfeccionamiento de sus políticas administrativas y operativas. Además, el Administrador Municipal se asegura que las decisiones del Presidente Municipal y Cabildo sean debidamente analizadas y ejecutadas, dándole a estos el tiempo y espacio para precisar las políticas globales y compartir su visión para el municipio.

Los directores de departamento (o área) deben acudir al Administrador Municipal para coordinar el planteamiento de los programas y nuevos proyectos, así como la presentación de recomendaciones de mayor importancia. Estos deben verlo como un asesor que ofrece la capacidad técnica y el enfoque global de la organización para asistirles solventando problemas y mejorar la calidad de los servicios. Para ellos, el Administrador Municipal debe representar también la vía de menor resistencia para desempeñar sus responsabilidades, ya que éste los dirige y asiste para obtener el apoyo de los otros departamentos y para precisar la comunicación con el Presidente Municipal y Cabildo.

Finalmente se recuerda que existen otras tareas a realizar, como son las definiciones del perfil profesional de quién ocupará dicho puesto, el mecanismo para su nombramiento, su código de ética, las prohibiciones (como participar en la política o ser miembro de algún partido), entre otros, aspectos fundamentales para el buen funcionamiento de la figura.

G. Eligiendo al Administrador Municipal

Antes de contratar a la persona que ocupará el cargo de Administrador Municipal, la estructura organizacional del gobierno municipal debe ser modificada para establecer la posición, así como las responsabilidades de los cargos que interactuarán directamente con la nueva figura. De aquí que el proceso de creación del cargo puede variar dependiendo del marco legal al que está sujeto el municipio.

En México, y gracias al artículo 115 Constitucional, los municipios tienen la atribución de actuar por iniciativa propia para emitir y/o modificar ordenanzas locales, reglamentos o resoluciones para crear el cargo de Administrador Municipal designado por el órgano de gobierno electo (Cabildo).

Por lo anterior, pueden definir la estructura organizacional que mejor les convenga. Ahora bien, y aunque no es necesario, la experiencia indica que algunos actores políticos o líderes sociales buscan darle más solidez jurídica a la figura haciendo que el Congreso local modifique la Ley Municipal para que la incluya en la misma. Si este es el caso, deberá analizarse el proceso jurídico correspondiente.

Lo recomendable para atender todo lo anterior, así como analizar el contexto general, atender las particularidades del municipio (político y social) y su estructura organizacional, es establecer un Comité de Exploración.

Este Comité puede estar conformado con personas ajenas a la operación del gobierno municipal o bien por personas involucradas en el gobierno municipal donde puede o no estar el alcalde. Incluso se puede tener una composición mixta. Se recomienda que se nombre un Coordinador de este esfuerzo y que a su vez funja como Secretario Técnico del Comité de Exploración.

Dependiendo de las particularidades de cada municipio, algunas de las tareas del Comité pudieran ser;

- a) Aprobar o hacer el estudio sobre la necesidad o utilidad de poseer un Administrador Municipal.
- b) Analizar el proceso jurídico y legislativo para incorporar a un Administrador Municipal a la estructura organizacional del gobierno municipal.
- c) Definir el alcance de la figura; si se trata de un asistente ejecutivo del Alcalde (Administrador) o bien de una figura que dará vida a la forma de gobierno Concejo-Gerente, lo cual en México no puede darse.
- d) Socializar entre la comunidad las ventajas y desventajas de poseer un Administrador Municipal. Lo anterior mediante foros de discusión, mesas redondas, entrevistas con medios de comunicación o reuniones vecinales.
- e) Elaborar la propuesta de solicitud de incorporación del Administrador Municipal al gobierno local, la cual deberá ser presentada al Concejo para su votación.
- f) Elaborar un estudio del organigrama actual junto con el organigrama propuesto, el cual incluye al Administrador Municipal.
- g) Definir las facultades o atribuciones que debe tener el Administrador Municipal en el nuevo organigrama y en el reglamento respectivo, así como definir las dependencias que estarán bajo su mando.
- h) Definir los principios éticos para los funcionarios de alta dirección en el municipio. Se puede tomar como base el Código de Ética de ICMA.
- i) Definir o proponer una metodología para la búsqueda de candidatos y la forma de elegir al finalista (nombramiento del Alcalde, nombramiento del Alcalde y ratificación del Ayuntamiento, nombramiento por el Ayuntamiento, etc.)

Terminada la propuesta de incorporar al Administrador Municipal deberá presentarse ante el Ayuntamiento para su votación. Si ésta es favorable, la siguiente etapa es el inicio del proceso formal de búsqueda de candidatos y en se recomienda se sigan y respeten algunos criterios básicos de selección, que deberán estar alineados con el perfil del municipio y sus necesidades.

II. DOCUMENTOS DE APOYO

En ICMA-ML hemos elaborado documentación que puede servir de apoyo a los promotores de la figura para sustentar sus iniciativas. En seguida se citan.

A. Modelo de iniciativa de reforma a la ley (o código) municipal para incluir la figura del Administrador Municipal en un estado mexicano

Este documento tiene como objetivo guiar a aquellas iniciativas que buscan legislar la incorporación voluntaria de la figura del Administrador Municipal en municipios de un determinado estado mexicano. La misma puede adaptarse para cualquier país de Latinoamérica haciendo los cambios correspondientes. Debe recordarse que, al menos para el caso de México, los municipios pueden adoptar la figura haciendo las modificaciones respectivas en sus reglamentos y sin necesidad de requerir autorización del Congreso local. Para descargar el modelo de iniciativa visite www.icmaml.org sección “Administrador Municipal”.

B. Modelo de Artículos a introducir en el Reglamento Municipal para dar vida al Administrador Municipal

Los artículos que se describen en el modelo de articulado han sido redactados de acuerdo con las características del gobierno municipal en México y representan las disposiciones jurídicas necesarias para dar vida al Administrador Municipal dentro del Reglamento Orgánico Municipal. Algunos de ellos habrán de sufrir adaptaciones debido a las diferencias jurídicas que hay entre los estados y a la cultura política existente en el municipio. Para descargar el modelo visite www.icmaml.org sección “Administrador Municipal”.

C. Guía rápida para elegir un Administrador Municipal y perfil básico que debe cumplir

La guía incluye temas como los primeros pasos requeridos antes de iniciar la búsqueda de la persona a ocupar el cargo de Administrador Municipal. También algunos pormenores sobre la búsqueda misma y la información que debe anunciarse. Se citan algunos criterios básicos para definir el perfil y un método sencillo para analizar el perfil de los solicitantes al cargo. Igualmente, los aspectos a considerarse cuando se hace la selección y casos de reclutamiento en gobiernos municipales. Para descargar la guía visite www.icmaml.org sección “Administrador Municipal”.

D. “El Administrador Municipal; una guía rápida para su buen desempeño”

En esta guía se habla sobre la importancia que un Administrador Municipal tiene para el desarrollo y progreso del municipio y sus habitantes. Sus obligaciones y facultades son de gran responsabilidad y debe cumplirlas a cabalidad. Además de coordinar, mandar y motivar a todos los directivos, empleados y funcionarios del gobierno municipal por lo que uno de los valores centrales es liderazgo. Para descargar la guía visite www.icmaml.org sección “Administrador Municipal”.

E. “El Administrador Municipal en México; un recuento a 2019”

En este documento se hace una crónica del debate público acontecido en México desde 1994 a la fecha sobre las figuras del City Manager y del Administrador Municipal. Se analizan los casos acontecidos en el país e igualmente se incluyen dos capítulos que abordan los temas sobre el Ayuntamiento mexicano y su conformación y breves antecedentes históricos de ambas figuras. Para descargar el documento visite www.icmaml.org sección “Administrador Municipal”.