

El Administrador Municipal

Por: Octavio E. Chávez y Jaime Villasana D.
ICMA-México

La libertad política que ofrecen tanto las Constituciones de Canadá y de los Estados Unidos de América (EUA), así como las provinciales y estatales respectivamente, da la posibilidad de que cada comunidad, ciudad y condado, definan su forma de gobierno, siempre y cuando se cumplan con ciertos requisitos. Esto se da a través de diversos ordenamientos legales, entre los cuales están la ley estatal, carta orgánica, ordenanza local y resolución de un Cabildo.

En EUA existen cinco formas generales de gobierno local: a) Cabildo-Alcalde, b) Cabildo-Administrador¹ (*City Manager*), c) Comisión, d) Asamblea y e) Asamblea representativa. Solo para ubicarnos mencionaremos que en México solo existe una, sin contar a los municipios de usos y costumbres, siendo esta la de Cabildo-Alcalde.

En la forma de gobierno Cabildo-Alcalde existen dos figuras que son las principales; los Regidores (*Council Members* o *City Councils* o Miembros del Cabildo o Consejeros de la Ciudad en español) y el Alcalde (*Mayor*). En el segundo caso (Cabildo-Administrador) existen tres figuras principales; Miembros del Cabildo, Alcalde y el *Administrador*. En la tercera forma de gobierno (Comisión) se eligen comisionados que sirven como responsables de áreas o departamentos específicos y reunidos se convierten en un cuerpo legislativo de gobierno.

En la cuarta (Asamblea), ciertos votantes eligen a un Cabildo de hombres selectos, quienes son los responsables de implementar las políticas públicas. Finalmente, en la quinta forma de gobierno (Asamblea Representativa) los votantes seleccionan a algunos ciudadanos para que los representen en la Asamblea, donde todos los habitantes pueden participar en el debate, pero donde solo sus representantes pueden votar.

En lo que respecta a Canadá tenemos que la mayoría de sus formas de gobierno reflejan un híbrido de los modelos existentes en EUA e Inglaterra. Generalmente las ciudades grandes utilizan la forma de gobierno Cabildo-*Administrador*. Ahora bien, al interior la estructura del Cabildo es similar a los modelos de Inglaterra, donde un regidor dirige los comités existentes. De aquí que los gobiernos locales canadienses tienen ingredientes de los dos países citados.

¹ Conocido también como Concejo-Gerente

Una característica en común en Canadá y EUA es que en las elecciones de autoridades locales los partidos políticos juegan roles muy secundarios, si es que lo llegan a jugar. Las contiendas electorales son entre personajes que llevan a la opinión pública diversas propuestas e ideas para enfrentar la problemática o los retos. De aquí que cuando visitamos una ciudad canadiense o estadounidense en época de elecciones locales veamos solo nombres de personas y no logos de partidos.

Ahora bien, existen figuras similares a la del *Administrador* en otros países del mundo. En Inglaterra por ejemplo es el Secretario de la Comunidad (*Town Secretary*), en Australia es el Secretario Municipal (*Municipal Clerk*) y en Nueva Zelanda y Holanda es el Secretario Permanente de la Comunidad (*Town Permanent Secretary*).

Pero entrando en terrenos históricos, tenemos que el *Administrador* surge en los Estados Unidos de América como respuesta a las crisis sociales y políticas que vivieron algunas de sus ciudades a finales del siglo XIX, ello como consecuencia de la migración (mucho de ella proveniente de Europa) y a la revolución industrial.

Con el crecimiento de las ciudades los problemas también se hacían presentes entre los que destacaban; la corrupción, la insuficiencia de recursos materiales y económicos, la grave desacreditación en la que se encontraban los políticos de la época y la ineficiencia en los servicios públicos.

Ante esta situación, la evolución de la misma administración pública trajo consigo que se generara la creación de una figura operativa que se dedicaría completamente a la procuración de altos índices de eficiencia en la operatividad gubernamental local, lo más alejado posible de las influencias de la política, misma que había ocasionado que las mismas ciudades no estuvieran preparadas a las demandas de una población creciente. La política tenía que jugarse en otros ruedos.

Es entonces que surge la figura del *Administrador*. La primera ciudad que adoptó esta forma de gobierno (*Cabildo-Administrador*) fue Sumter, Carolina del Sur y sé dio en 1912. Al año siguiente le siguió Westmount, Québec en Canadá. Este sistema de gobernar combina el liderazgo político de los oficiales electos (Regidores y Alcalde) con la experiencia administrativa de un *Administrador* designado por el gobierno local y cuyo trabajo es dirigir y supervisar la prestación de los servicios públicos así como administrar de manera eficiente los limitados recursos.

Por otra parte, el rol del Cabildo sigue siendo muy importante y sus principales tareas siguen siendo el de diseñar y aprobar las políticas públicas locales, mientras que quién las ejecuta es el *Administrador*. Otras tareas de esta figura son las de preparar el presupuesto (que se pondrá a consideración y aprobación del Cabildo), reclutar y contratar al personal (bajo ciertas políticas aprobadas por el Cabildo), prestar sus servicios como asesor principal del Cabildo, entre otras.

Por ello hay que elegir para este cargo a una persona profesional, con visión y amplias habilidades operativo-administrativas, ya que debe responder y hacer lo que se le ha conferido de responsabilidades.

Este modelo de gobierno, que funciona en varios países del mundo con éxito (Canadá, Inglaterra, Suecia, India, Estados Unidos, Australia, entre otros), no trata bajo ninguna circunstancia de quitarle poder al Alcalde, sino potencializar su capacidad política ofreciéndoles más espacio y tiempo. Uno de los retos de hoy en día es que se debe desmitificar la figura del político como el 'hacelotodo' y 'sabelotodo'.

Dentro del nuevo contexto de la pluralidad política tenemos que la democracia exige que se maneje con responsabilidad los asuntos políticos y administrativos, mismos que por si solos requieren amplia dedicación. Esta aglomeración de actividades para los funcionarios electos hace que se dedique demasiado esfuerzo y tiempo a lo urgente, que involucra a las personas, y se minimice lo importante, que implica construir instituciones. Así pues, si creamos una estructura que les permita liberar su tiempo vamos a tener más orden, y orden compra tiempo y tiempo es lo que menos tienen los funcionarios electos, principalmente los Alcaldes.

Ahondando en lo anterior, se pudiera llegar a cuestionar acerca del rol del Alcalde. Pues bien, éste en las comunidades donde opera la figura del *Administrador*, es un político clave y tiene la responsabilidad de recopilar, al igual que el Cabildo, los puntos de vista de la ciudadanía para interpretarlos y transformarlos en políticas públicas, además de ser el visor de la comunidad. Como ya se menciono, el Alcalde hace a un lado las distracciones que genera la operatividad de un gobierno para concentrarse en cuestiones mucho más importantes, entre ellas ejercer el liderazgo político indispensable para llevar a la comunidad a mejores derroteros y para generar consensos entre los diversos actores.

Entrando en detalles sobre el *Administrador*, tenemos que puede ser despedido por una mayoría del Cabildo, conforme a las leyes locales o por los acuerdos laborales que éste pueda tener con el Cabildo. Usualmente es despedido cuando no esta cumpliendo con las metas y objetivos trazados. Existen ejemplos de *Administradores* que han estado en su cargo durante más de 25 años ¿La razón? Simplemente porque están realizando un buen trabajo. El salario que recibe depende de sus antecedentes educativos y de su experiencia, así como del tamaño y la complejidad del gobierno local que los emplea y quien fijan su monto es el mismo Cabildo.

La selección de un *Administrador* varía, pero siempre tiene el componente de una búsqueda abierta y basada en perfiles. En algunos casos es por terna, después de una búsqueda a nivel nacional donde se define el perfil y se presentan los candidatos. En otros es por selección del Cabildo que recibe toda la información y en otros un comité responde al Cabildo y/o al Alcalde. En términos generales la selección se hace por perfil, es una especie de concurso con entrevistas y análisis

de desempeño. Rara vez se le selecciona por ser muy conocido o que viva en la comunidad.

Es relevante mantener presente que en el modelo de gobierno Cabildo-Administrador, las funciones del “Administrador” implican una responsabilidad de ejercer dirección desde la perspectiva ejecutiva, administrativa y de supervisión, es decir de una gerencia integral. Donde el “Administrador” como ejecutivo es responsable de establecer la estructura y crear el ambiente de trabajo incluyendo la definición de metas y la visión amplia y de largo plazo. Además como administrador se debe enfocar en los procesos y procedimientos lo que involucra una gran coordinación. Y finalmente como supervisor debe asegurarse que se cumplen los objetivos específicos de la organización, se enfoca en la motivación, productividad y relaciones interpersonales.

Ahora bien, ¿Qué pasa si el *Administrador* se mete al terreno de la política? De entrada va en contra de la naturaleza misma de esta figura y es que precisamente el *Administrador* surgió como una respuesta a la sobre-politización de la operatividad del gobierno local.

Pero para ser más claros en lo anterior y garantizar esa “exclusión de la política” tenemos que la gran mayoría de los *Administradores* de Ciudades y Condados pertenecen a la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA por sus siglas en inglés) y su Código de Ética les prohíbe participar en actividades políticas partidarias y/o electorales (artículo 7), *so pena* de ser expulsados y boletinados en todo el país.

Hoy en día más de 3 mil comunidades y ciudades de Norteamérica operan bajo este modelo de gobierno. Así por ejemplo en Canadá se encuentran las ciudades de Vancouver, Edmonton, Ottawa, Saskatoon, Hamilton, Welland, Banff, Yellowknife, Regina, Surrey, Mississauga, Thunder Bay, entre otros. En Estados Unidos Phoenix, Dallas, San Antonio, Cincinnati, Kansas City, San Diego, Charlotte, Philadelphia, etcétera.

Hablando de México, pudiera pensarse por diversas razones que el modelo de organizar la estructura administrativa y operativa separada de la parte política es más factible de implementarse en municipios con un alto grado de desarrollo institucional o con cierta fuerza económica. Más no es así, su viabilidad, sobre todo al inicio, radica más bien en la voluntad existente y el deseo de analizar otras estructuras organizacionales, respetando el marco legal y ciertos aspectos básicos, de tal suerte que se tengan las mejores posibilidades de éxito.

En el país ya existe la figura del *Administrador* y se da únicamente en el municipio de Tijuana bajo el nombre de *Administrador Municipal* (artículo 6 y 33 del Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana), aunque con sus propias características, una de ellas es que la figura administrativa es parte del modelo tradicional, lo que pudieran ser una desventaja. Sin embargo y como todo sistema que evoluciona, se pudiera decir que se esta en proceso de

moverse hacia el modelo de gobierno Cabildo-Administrador. Adicionalmente, existe interés en varios municipios mexicanos donde la creación de esta figura comienza a colocarse en la agenda política local.

Teniendo entonces esta situación actual, iniciemos ahora con un desarrollo breve y muy generalizado sobre la implementación de la figura para el caso mexicano. El punto de partida para la implementación de esta nueva figura, y desde un aspecto legal, 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).

Así entonces, las constituciones y leyes estatales son perfectamente adaptables a las nuevas circunstancias, dada la libertad política existente para organizar a los gobiernos municipales; además de que 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 para incorporar muchas y variadas innovaciones, entre ellas el *Administrador Municipal*.

Dado todo lo anterior queda intrínseco que el ingrediente principal en esta nueva iniciativa es la voluntad de las autoridades, amén de que el apoyo de la sociedad y demás sectores para transitar de una estructura administrativa a otra también es importante. Podemos concluir, al menos en el tema que nos ocupa, que al igual que en Canadá y EUA, hay libertad político-jurídica para iniciar el proceso de creación de modelos administrativos que faciliten la profesionalización de la dirección gerencial de los gobiernos municipales.

Una vez atendido de manera muy breve el aspecto legal, demos paso a aspectos técnicos y operativos sobre la nueva figura, definiendo propósitos, esquema y organigrama; dejando para otra oportunidad lo relativo a los detalles de las facultades y perfiles.

Propósito

Fortalecer la administración municipal estableciendo un esquema organizacional enfocado en brindar apoyo técnico y asesoría al Presidente Municipal y Regidores a través de la figura del *Administrador Municipal*, quien coordina la comunicación entre el Cabildo y el personal del ayuntamiento, instrumenta y le da seguimiento a las decisiones del Presidente Municipal y el Cabildo, y elabora planes y estudios y presenta recomendaciones con el fin de mantener al Cabildo informado sobre las necesidades que se presentan al Ayuntamiento y asistir entender el impacto de las respuestas a esas necesidades.

Esquema

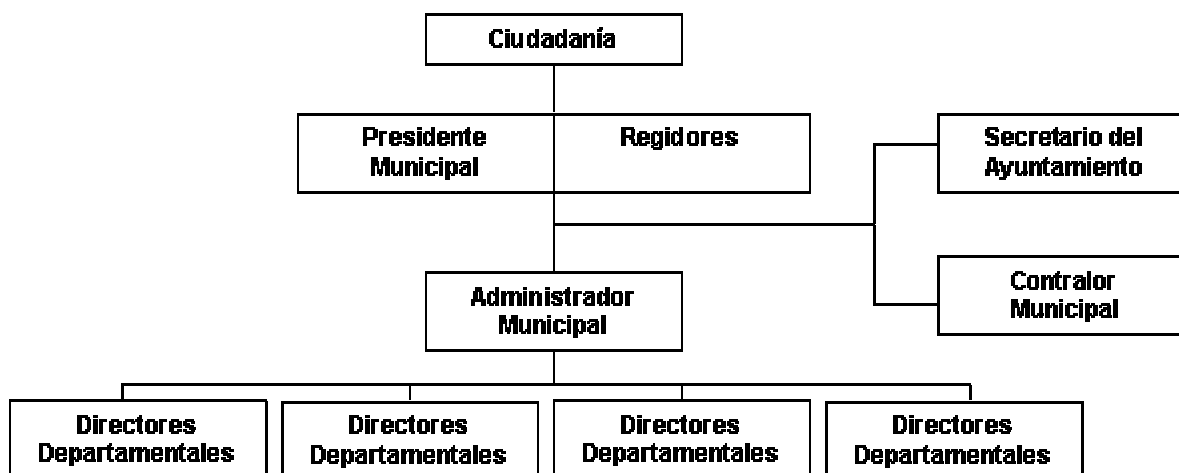
La figura del *Administrador Municipal* implica un replanteamiento sobre lo significa el administrar y la gestión municipal y, consecuentemente, un cambio al esquema organizacional tradicional. Bajo el nuevo esquema, el Cabildo, como máxima autoridad legislativa, se dedica a liderar la comunicación con la ciudadanía,

priorizar necesidades y definir las políticas que el Ayuntamiento debe seguir para atender esas necesidades. El Presidente Municipal, como jefe del poder ejecutivo del Ayuntamiento, delega al *Administrador Municipal* la instrumentación y seguimiento al quehacer administrativo / operativo y se dedica a lo estratégico y a tomar las decisiones 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 propuesta eventualmente el Administrador dependerá directamente del Cabildo en su conjunto, ejecuta las políticas y lineamientos del Cabildo y lidera el control de calidad de los servicios municipales y del apoyo técnico y administrativo de la organización.

Para lograr la implementación del esquema organizacional aquí planteado hay diversas vías y el optar por una de ellas dependerá de factores administrativos, jurídicos y políticos. Algunas de estas vías son por decreto o reglamento, entre otros.

Nuevo Organigrama

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



Será fundamental para el buen funcionamiento de este esquema que tanto los rangos inferiores como el Presidente Municipal y Regidores siempre tengan claro y apoyen la función del *Administrador Municipal*. El puesto no deber 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 de decisión en la organización. 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. El *Administrador Municipal* 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 departamentales 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 este los asiste para obtener el apoyo de los otros departamentos y para precisar la comunicación con el Presidente Municipal y Cabildo.

Finalmente y para finalizar esta breve serie sobre el *Administrador Municipal*, tenemos que hay otras tareas a realizar, como lo son las definiciones de facultades y el perfil profesional de quién ocupará dicho puesto, aspectos fundamentales para el buen funcionamiento de la figura.

La realidad actual, cargada de retos de diversa índole, debe ser motivo suficiente para explorar innovaciones gubernamentales, y hay que verlos como oportunidades y opciones que ayudarán a ofrecer servicios públicos más eficientes y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Comentarios finales: Si Usted o el Cabildo de su comunidad desea mayor información sobre el *Administrador Municipal* por favor no dude en contactarnos en los siguientes correos electrónicos: ochavez@icma.org o jvillasana@icma.org

www.icma.org/mexico

Copyright 2004, International City/County Management Association (ICMA)
<http://www.icma.org>