



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**



**LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GERENTE MUNICIPAL  
COMO MODELO DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA DE TEXCOCO**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**P R E S E N T A :**  
**CÉSAR RAMOS PACHECO**

**TUTOR ACADÉMICO:**  
**DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ**

**TUTORES ADJUNTOS:**  
**DR. EN Cs ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA**  
**MTRO. EN P.P ANTONIO INOUE CERVANTES**

**OCTUBRE 2013**

DICTAMEN PARA LA AUTORIZACIÓN DE GRADO DE MAESTRÍA

Texcoco, México a 12 de septiembre de 2013

TÍTULO DEL PROYECTO:

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GERENTE MUNICIPAL COMO MODELO DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE TEXCOCO

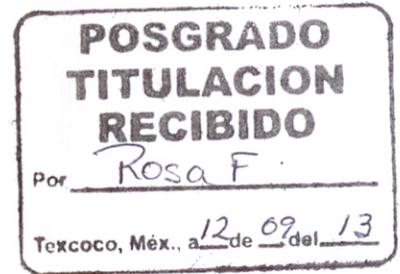
MAESTRANTE:

Lic. en C.P. y A.P. CÉSAR RAMOS PACHECO

DICTAMEN

No. DE REVISIÓN: 05

- RECHAZADO  
 SUJETO A MODIFICACIONES  
 ACEPTADO, CONDICIONADO  
 ACEPTADO



OBSERVACIONES GENERALES:

- ACEPTADO PARA IMPRESIÓN
- ACEPTADO PARA DEFENSA DE GRADO

TUTOR ACADÉMICO

Dr. en U. MELESIO  
RIVERO HERNÁNDEZ

TUTOR ADJUNTO

Dr. en Cs. ALEJANDRO ALEJO  
POMPILO AGUILAR MIRANDA

TUTOR ADJUNTO

M. en P.P. ANTONIO  
INOUE CERVANTES

## AGRADECIMIENTOS

“Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo y no en el resultado. Un esfuerzo total es una victoria completa”.

Mahatma Gandhi

Al Dr. en U. Melesio Rivero Hernández tutor académico de la tesis, por su ayuda en la dirección de los contenidos teóricos y metodológicos, su invaluable experiencia, disponibilidad, y generosa dedicación.

Al Dr. en Cs. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda y al M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes tutores académicos adjuntos, por sus aportaciones, sus comentarios de gran valor científico en el proceso de elaboración y finalización de este trabajo.

A la entrañable amistad que se fundó al tenor de cada una de las cátedras y enseñanzas de profesores, compañeros y amig@s.

## **DEDICATORIA**

A Rodrigo y Angélica  
por ser mi mayor sustento y motivación

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>1. DEL MANAGEMENT AL GERENTE PÚBLICO</b> .....	9
1.1. Del Modelo Burocrático al Modelo Gerencial.....	9
1.1.1 El Modelo Burocrático.....	9
1.1.2 El Modelo Gerencial.....	12
1.1.2.1 Orígenes y Fundamentos Teóricos del <i>Management</i> .....	16
1.1.2.2 El <i>Management</i> Público.....	20
1.2 La Ciencia Administrativa Estadounidense.....	23
1.2.1 La Visión Gerencial Norteamericana.....	24
1.2.2 El Sistema <i>City Management</i> .....	25
<b>2. EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS.</b>	32
2.1. Fundamento Teórico Neoinstitucional.....	34
2.2. Las Vertientes Neoinstitucionalistas: NIN, RCH, NIS y NIH.....	37
2.3. Marco Analítico Neoinstitucional.....	48
<b>3. DE LA IMPLANTACIÓN DE GERENTES PÚBLICOS LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA CITY MANAGEMENT</b> .....	54
3.1. Del Gerente Público al <i>City Manager</i> en el Mundo.....	55
3.1.1 Los Gobiernos con Sistema <i>City Management</i> .....	57
3.1.2 Asociación Internacional de Administradores de Ciudades (ICMA).....	62
3.2. El <i>City Manager</i> en México.....	69
3.2.1. La Implantación del <i>Sistema City Management</i> para el caso Mexicano....	70
3.2.2. El Administrador municipal de Tijuana 2002-2004 y 2007-2010.....	74
3.2.3. <i>Director General de Gerencia Delegacional</i> , Delegación Miguel Hidalgo 2003-2006.....	86
3.2.4. <i>Director General de Gerencia Delegacional</i> , Delegación Cuajimalpa de Morelos 2009-2012.....	90

<b>4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GERENTE MUNICIPAL COMO MODELO DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE TEXCOCO 2000-2012.....</b>	<b>96</b>
4.1 Apertura Democrática en los Gobiernos Locales.....	97
4.1.1 Proceso de Alternancia Partidista.....	97
4.1.2 Alternancia Municipal: El <i>Co-gobierno</i> en Texcoco.....	100
4.1.3 Programas de Modernización Administrativos para la Gestión Pública 1994-1996.....	103
4.2 Administración Pública Municipal de Texcoco <i>1997-2000</i> .....	106
4.2.1 Nueva Administración Partidista.....	106
4.2.2 La Estructura Organizativa.....	107
4.2.3 Características Comportamentales en la Gestión Pública.....	109
4.3 Gobierno Municipal <i>2000-2003</i> : Implantación de la Oficina de <i>Gerencia de la Ciudad</i> .....	111
4.3.1 Transformación del Modelo de Gestión: La Estructura Organizativa.....	111
4.3.2 Los Programas de Modernización.....	113
4.3.3 Características Comportamentales en la Gestión Pública.....	115
4.4 Gobierno Municipal <i>2003-2006</i> : Prototipo de Administración Pública.....	117
4.4.1 El Marco Político sobre la Gestión.....	117
4.4.2 La Estructura Organizativa.....	119
4.4.3 Características Comportamentales en la Gestión Pública.....	121
4.5 Gobierno Municipal <i>2006-2009</i> : Desarrollo y Consolidación del Sistema <i>City Management</i> .....	123
4.5.1 Nuevo Impulso Modernizador: El Modelo de Gestión de las tres “E”.....	123
4.5.2 La Estructura Organizativa.....	124
4.5.3 Características Comportamentales en la Gestión Pública.....	127
4.6 Gobierno Municipal <i>2009-2012</i> : Cambio y Continuidad en la Gerencia Municipal.....	129
4.6.1 <i>Rescatando Texcoco</i> : Pilares y Cimiento.....	129
4.6.2 La Estructura Organizativa.....	132
4.6.3 Desinstitucionalización de la Oficina de Gerencia Municipal.....	133
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>136</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>140</b>
<b>FUENTES.....</b>	<b>149</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

	Pág.
Cuadro 2.1. Tipologías del Nuevo Institucionalismo.....	35
Cuadro 2.2. Vertientes neoinstitucionalistas.....	48
Figura 2.1. Marco Analítico Neoinstitucional.....	51
Cuadro 2.3. Matriz Metodológica.....	53
Cuadro 3.1. Talleres de Capacitación de los Programas Institucionales de ICMA-Latinoamérica.....	66
Cuadro 3.2. Programas Institucionales de ICMA-Latinoamérica: Construcción de Capacidad Institucional.....	67
Cuadro 3.3. Programas Institucionales de ICMA-Latinoamérica: Sistemas de Indicadores de Medición en Gobiernos, México-ICMA.....	68
Cuadro 3.4. Programas Institucionales de ICMA-Latinoamérica: Programas en Operación.....	69
Figura 3.1. Propuesta de Organigrama para integrar en el gobierno local la figura del <i>City Manager</i> Municipal.....	74
Figura 3.2. Organigrama del Municipio de Tijuana, Baja California, 2002-2004.....	78
Figura 3.3. Organigrama del Municipio de Tijuana, Baja California, 2007-2010.....	84
Figura 3.4 Organigrama de la Delegación Miguel Hidalgo, D.F., 2005.....	89
Figura 3.5. Organigrama de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, D.F., 2010.	91
Cuadro 4.1. Alternancia en las elecciones de 1990 y 1993 en el Estado de México.....	101
Figura 4.1. Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 1994-1996.....	104
Figura 4.2. Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 1997-2000.....	108
Figura 4.3. Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 2000-2003.....	113
Cuadro 4.2. Prácticas del municipio de Texcoco inscritas en el Premio Gobierno y Gestión Local.....	114
Figura 4.4. Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 2003-2006.....	120
Cuadro 4.3. Prácticas del municipio de Texcoco inscritas en el Premio Gobierno y Gestión Local.....	121
Figura 4.5. Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 2006-2009.....	125
Cuadro 4.4. Prácticas del municipio de Texcoco inscritas en el Premio Gobierno y Gestión Local.....	127
Cuadro 4.5. Retención y Rotación de Puestos Públicos en el Gobierno de Texcoco 1997-2009.....	128
Figura 4.6. Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 2009-2012.....	133

## INTRODUCCIÓN

Los municipios mexicanos, desde la década de los 80`s, han proyectado un vertiginoso cambio. Esto en parte por un cúmulo de reformas federales y locales que han incidido, por un lado, en la necesidad de democratizar el propio ámbito público; y por el otro, en la búsqueda de la orientación y el contenido de los procesos de reforma administrativa y gubernamental. Estas transformaciones institucionales y políticos tomaron forma en una nueva relación de los gobiernos y la sociedad. La resultante es otro modo de gobernar, no exento de limitaciones y riesgos.

En los últimos años, dos temas vitales han cobrado importancia: la democracia y el buen gobierno. En el primero se tiene que, los gobiernos locales son fundamentales para que la democracia en el país continúe fortaleciéndose, al establecerse con márgenes aceptables de representatividad, pluralidad y legitimidad en la integración de los gobiernos. En el segundo, se reconoce la naturaleza de la administración pública local. Los Ayuntamientos al ser las organizaciones proveedoras básicas de servicios públicos y la base territorial más próxima a los ciudadanos, buscan consolidar una plena autonomía y revitalizar el potencial político y administrativo como orden de gobierno y, consecuentemente, ser la base de nuevas formas de organización gubernamental.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de lo municipal, las reformas no sólo han implicado transferencias de competencias y obligaciones, sino también, la adquisición de nuevas responsabilidades en lo administrativo, lo político, lo económico y lo social. Este fortalecimiento de lo municipal, entendido como la asignación de mayor poder y autonomía para ejercer un conjunto de funciones de manera eficiente y concertada, ha implicado un esfuerzo por reconstruir sus necesidades internas (como institución) y externas (con la comunidad). El objetivo es hacer mejor uso de los recursos materiales y humanos, que siguen siendo precarios.

---

<sup>1</sup> Las alternancias políticas en el plano municipal refuerzan esto. Las primeras expresiones electorales de talante democrático en México fueron los gobiernos de alternancia norteros, tales como Chihuahua o Tijuana, llegando a un punto en que ahora la proporción de población habitada por municipios no-priístas es muy alta. Sin embargo la promesa de mejores gobiernos derivados de la transición política no ha reportado los resultados esperados. Ni la competencia partidista ni la alternancia gubernamental han logrado las mejoras esperadas. Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005, pp. 23-45.

Los municipios en México enfrentan aspectos característicos heterogéneos, algunos cuentan con grandes capacidades de desarrollo y otros muestran una encadenada fragilidad institucional; que se reflejan en la carencia de recursos económicos, la debilidad de sus estructuras administrativas y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental<sup>2</sup>. Esta condición estructural de precariedad de los municipios mexicanos ha sido resultado de un sistema político, que se caracterizó por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y que, por mucho tiempo, mantuvo una desvalorización hacia los municipios.

Los municipios mexicanos desde su constitución fueron considerados como instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental. Hasta hace un par de décadas no eran gobiernos por derecho propio, sino instancias administrativas del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Subsidiados, en términos de políticas y operación de programas, los municipios mexicanos incursionaron como actores gubernamentales de pleno derecho sólo después de las reformas de 1983, 1997 y 1999.

Este trabajo se refiere a los municipios mexicanos en vez del municipio mexicano<sup>3</sup>, dada la heterogeneidad de la mayoría de las administraciones municipales. El reto es pasar de un modelo *preburocrático* a uno burocrático, mientras que en otras realidades el reto es dejar el modelo burocrático para apropiarse de herramientas *postburocráticas* inspiradas en

---

<sup>2</sup> Se ha podido demostrar que los rasgos más notorios del ámbito local de gobierno son la diversidad extrema y la precariedad de recursos como lo demuestran los datos obtenidos del Censo Nacional de Desarrollo Municipal, México, CEDEMUN/INEGI, 1993, de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, México, CIDE/INEGI, 1993 y la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, México, INDESOL/INEGI, 2000, la Federación Nacional de Municipios en México, A.C. (FENAMM). En “La Evolución de la Hacienda Municipal en México”. México, 2003, Documento para Discusión. Disponible en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenammm.pdf> y por el estudio sobre los Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde cohabitan gobiernos locales con grados de desarrollo humano y calidad de vida similar a países como Alemania, E.U. o Suiza, y en contraparte en las condiciones más deplorables de países como Tanzania o África. Obtenida de la base de datos, 2009 y del estudio del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Los resultados en ambos casos han derivado de los indicadores relativos a la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, matrícula escolar, Producto Interno Bruto *per cápita*, servicios públicos, etc., para todos los municipios y las 16 delegaciones políticas.

<sup>3</sup> García del Castillo, Rodolfo y Gutiérrez, Martha, “Gestión y política de los servicios municipales en México” en Merino, Mauricio (Ed.), *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-ITAM-Universidad Anáhuac, 1999, p. 34.

la Nueva Gerencia Pública (NGP)<sup>4</sup>. La tendencia apunta hacia un incremento gradual en la utilización de innovaciones gerenciales, especialmente en la incorporación para la modernización administrativa.

La gestión y la función pública municipal requieren de procesos concretos para llegar a resultados eficientes. En este sentido dos dimensiones son relevantes: por un lado está lo institucional, que se refiere al entramado de normas, reglas, leyes, valores y costumbres que definen, para actores individuales y organizacionales, las opciones en cuanto a calidad y cantidad de las mismas. Por otro lado está lo organizacional, que tiene que ver con las formas concretas en que las instituciones se materializan, donde un conjunto de individuos se relacionan para conseguir objetivos que de otra forma no se alcanzarían.<sup>5</sup>

La clásica dicotomía entre administración y política permitió entender que existe una correspondencia en las instituciones que ofrecen diferentes estrategias entre lo institucional y lo organizacional. Se debe prestar atención a la resolución de los problemas y demandas, tendientes a determinar metas y objetivos a través del análisis del ambiente interno y del entorno. Se observa que las tentativas de reformas, especialmente en el caso de los gobiernos locales<sup>6</sup>, han adoptado, en mayor o menor grado, una diversidad progresivamente cada vez más amplia de componentes de la NGP. Este cambio y

---

<sup>4</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y Peña Ahumada, José A., “Instrumentos del *New Public Management* para construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México”, *Documento de trabajo de la División de Administración Pública*, México, CIDE, núm. 278, 2006.

<sup>5</sup> Véase: North, C. Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, FCE, 2000, pp. 31-65 y Harmon, Michel y Mayer Richard T., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, FCE- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 33-156.

<sup>6</sup> En términos amplios, *los gobiernos locales* son la organización política diseñada para decidir y administrar una gama limitada de políticas públicas en un territorio relativamente pequeño (denominado generalmente como *municipio, municipalidad, condado, cantón, comuna, etc.*), el cual es una subdivisión de un gobierno regional o nacional. En su sentido comunitario, los gobiernos locales se anotan en la definición de ayuntamiento; al ser el primer ámbito administrativo y de gobierno que representa y alienta a la ciudadanía, presta servicios básicos, regula el crecimiento urbano, define las normas de convivencia comunitaria y la resolución de sus problemas, ya sea formando parte de su estructura, o bien influyendo en la toma de decisiones. Véase: Duane Lockard, *Local Government*, en David L. Sills (Ed), *International Encyclopedia of Social Science*, vol. 9, USA, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, p. 451; Herrera, Francisco, *Diccionario de Municipalismo*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2000, p. 38 y Barrera Grageda, Juan Manuel, *El Gestor Municipal, ¿Nuevo Actor, Viejos Problemas?*, Tesis Posgrado, FCPYS, UNAM, 2006, p. 3.

transformación de las prácticas administrativas constituyen una nueva visión de la administración pública municipal.

Este desarrollo institucional y organizacional se ve reflejado en los gobiernos locales mexicanos, que han empleado nuevas prácticas, técnicas y formas de gestión para la transformación gubernamental. En esta búsqueda de soluciones, algunos gobiernos locales han recurrido a la implantación de la regla de la eficacia administrativa; “el punto de partida es el uso del vocablo *management*”<sup>7</sup>. El armazón teórico que subyace en la mayoría de los cambios en la administración pública está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del *management*. Con el adjetivo de ‘público’, el *management* se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa”<sup>8</sup>.

Al analizar la situación de los gobiernos locales mexicanos, se observa como la combinación de las reformas administrativas y las influencias de un entorno globalizador ha conferido la existencia de gobiernos municipales con mayores competencias. Actualmente la pluralidad de opciones de sistemas de gestión y de prácticas innovadoras a nivel local es dinámica y está en constante desarrollo. Es a finales de la década de los 90’s cuando se constituye una escalonada de innovaciones y modificaciones administrativas que se implantaron en algunos gobiernos locales. Esta recomposición institucional y organizacional tuvo efecto en temas sustanciales que fueron desde lo político hasta lo técnico, lo operativo y lo administrativo.

---

<sup>7</sup> El concepto de *management* entraña diferentes significados, “la voz *management* ha sido usada en la cultura administrativa anglosajona de antiguo y las dificultades semánticas que entraña no son nuevas, pero su uso y difusión no se inició en la administración pública, sino en los negocios privados. En el siglo XVII significaba manejo o doma de caballos; posteriormente fue sinónimo de administración; en francés era sinónimo de *governer* y *admnistration*; en Reino Unido se usaba como categoría gubernamental; en España y Francia se prefería el uso del vocablo administración”. Por lo que el origen de la gestión pública es el *management*. Guerrero Orozco, Omar, “El *Management* Público: una Torre de Babel”, *Convergencia*, México, UAEM, septiembre-diciembre 1998, pp. 14-15.

<sup>8</sup> El concepto de *management* fue evolucionando entre los siglos XIX y XX, por lo que fue empleado por John Stuart Mill, Adam Smith, Jeremy Bentham. El mérito se acredita a Frederick Taylor, quien en 1911 publicó *The Principles of Cientific Management* y lo difundió de manera más amplia. Sin embargo, Taylor ya lo había utilizado en su ensayo *Shop management*, publicado en 1903. En sus orígenes, el *management* adopta una vocación universal. H. Fayol hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su Teoría administrativa del Estado. Diverso autores utilizaron el término *management* como Leonard White, Charles Merriam, Luther Gulick, Marshall Dimock y Paul Appleby. De hecho la ciencia de la administración pública en Estados Unidos es genéticamente gerencial. *Ibidem*, p. 27 y Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*. México, IAPEM, 2001, pp. 31-37.

La finalidad de los gobiernos locales fue atender y cubrir demandas cada vez más exigentes y complejas que la sociedad iba imponiendo a lo largo y ancho del país. Los resultados a largo plazo demuestran que ha sido difícil mantener implantadas las prácticas de gestión, por más de un periodo de gobierno. Las administraciones locales no han podido institucionalizar casi ninguna experiencia de gestión exitosas o con grandes rasgos distintivos que haya mostrado una innovación importante. Las posibilidades de “anclaje” o sustentabilidad de los programas, como mecanismos de buen gobierno, se limita a unas cuantas prácticas que no han tenido continuidad por más de un periodo. De acuerdo con Enrique Cabrero, algunas de las experiencias innovadoras calificadas de exitosas no fueron capaces de mantener el impacto positivo de dichas prácticas más allá de un periodo de gobierno (tres años).<sup>9</sup>

Resulta paradójico que, siendo los gobiernos municipales los de mayores carencias y retrasos, sean también los que hayan mostrado tener una mayor movilidad y capacidad innovadora<sup>10</sup>. Se reconoce la existencia de algunas variantes, entre ellas, el caso de Texcoco, que no sólo impulsó la réplica de la experiencia del *City Manager*, sino que institucionalizó el modelo durante tres administraciones, lo que posibilitó un replanteamiento distinto en la gestión pública al interior de las administraciones públicas. Esta figura operativa basada en el sistema *City Management (Gerencia de la Ciudad)*, exhorta la procuración de altos índices de eficiencia administrativa. En los Estados Unidos, impulsa procesos de creación de modelos administrativos, que ayudan a la profesionalización de la dirección gerencial y operatividad gubernamental a nivel de gobierno local y regional principalmente.

La administración pública de Texcoco en el periodo 2000-2003, implantó prácticas administrativas basadas en dos enfoques teóricos. La primera en la NGP, para ello creó la Oficina de la Presidencia como práctica innovadora que habría de reproducir técnicas neogerenciales. La segunda, la Oficina de Gerencia Municipal, cuyo titular buscó refrendar los contenidos del sistema *City Management*. Su tarea principal consistió en dar orden, coordinación, administración y solución a los problemas que aquejaban al gobierno.

---

<sup>9</sup> Véase: Cabrero Mendoza, Enrique, *Prácticas municipales exitosas, México*, CIDE, 2001.

<sup>10</sup> Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Innovación en gobiernos locales*, México, CIDE, 2002.

Respectivamente estos enfoques, teórico y pragmático, alentaron una nueva visión de cambio e innovación en la estructura pública.

La institucionalización<sup>11</sup> del *Gerente de la Ciudad* como modelo de gestión no está exenta de confusiones sobre sus intenciones y verdaderos contenidos. Su réplica dejó al descubierto serias limitaciones en los gobiernos locales mexicano donde se ha implantado. Es un ajuste institucional con fuertes implicaciones operativas y administrativas pero principalmente políticas. Es por ello que, este trabajo partió de la pregunta de investigación ¿Qué elementos permitieron la institucionalización del Gerente Municipal en Texcoco en el periodo 2000-2012? Y además; ¿puede considerarse esta figura como un componente detonador de cambio en la gestión pública municipal? El objeto de estudio de esta investigación, son los cambios de la gestión pública a partir de la implantación de ese modelo gerencial pragmático, que ha modelado una figura administrativa, nombrado *Gerente de la Ciudad* y posteriormente *Gerente Municipal*.

El objetivo general que guió a esta investigación consistió en analizar la implantación del *Gerente Municipal* en la administración pública municipal de Texcoco del 2000 al 2012 para determinar los elementos que lograron institucionalizarse como modelo de gestión. Se establecieron tres objetivos particulares: el primero consistió en desarrollar la conceptualización del Gerente Municipal en Texcoco, desde la perspectiva teórica del modelo neo-gerencial y del sistema *City Management* como Gerente de Ciudad. El segundo, consistió en identificar las principales aportaciones de los gerentes municipales que ayudaron a transformar el esquema de la gestión pública y los comportamientos institucionales de los gobiernos en Texcoco. Por último, se planteó desarrollar un marco analítico bajo la perspectiva neoinstitucional, que permitiera describir los antecedentes, evolución y configuración de las administraciones públicas municipales.

---

<sup>11</sup> Se entiende por “institucionalización”, como la implantación de elementos institucionales, (incorporación de un conjunto de creencias, valores normativos y cognoscitivos; sobre las estructuras, procesos y rutinas de funcionamiento, realizada por actores individuales), al interior de las organizaciones (institución). Estos patrones de actividades humanas surge y tienden a persistir de varias formas y contenido en todas las sociedades. Constituyen repertorios disponibles para que los individuos y las organizaciones los empleen en la consecución de sus propios intereses. Véase: Scott, W, Richard, “*The Adolescence of Institutional Theory*” *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, pp. 492-511, y Zucker, Lynne G. “*The Roles of Institutionalization in Culture Persistence*”, *American Sociology*, vol. 42, pp. 726-743. Traducción Libre.

Para contestar las preguntas de investigación se formuló un supuesto, el cual establece que la institucionalización del Gerente Municipal en Texcoco, no puede considerarse como un elemento de cambio, debido a que no logró modificar sustancialmente el marco institucional de las administraciones públicas del periodo 2000-2012. Para validarlo, se realizó un análisis documental y trabajo de campo.

El primero, partió de información empírica contenida en publicaciones especializadas en gestión pública; también se llevo a cabo una revisión de los estudios y actividades realizadas por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA); así como el estudio de experiencias de *City Manager* en México. El trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas estructuradas con funcionarios públicos (informantes clave) de las diversas administraciones públicas de Texcoco, de los años 2000 al 2012. Entre estos se encuentran: Presidentes Municipales, Gerentes Municipales y Directores Generales.

Este trabajo se enmarca dentro de una investigación analítica. Recurre como instrumento teórico al neoinstitucionalismo, en virtud que se orienta a analizar los cambios ocurridos en la gestión pública a partir de la implantación del Gerente Municipal en la administración pública municipal de Texcoco y, a partir de ello, determinar qué elementos lograron institucionalizarse.

El documento se estructura en cuatro capítulos. El primero, denominado del *Management* al Gerente Público, describe el marco de referencia teórico acerca del estudio del *Management*. Se describe el armazón teórico que subyace en la mayoría de los cambios y que, está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del *Management*. Asimismo, se presenta la evolución del pensamiento del modelo burocrático al del *Management* en la administración pública, bajo la tradición administrativa y gerencial. En el segundo capítulo, se presenta al neoinstitucionalismo como herramienta teórica, que explica la relación entre los individuos e instituciones; así como la relación entre el contexto institucional y el comportamiento de los individuos.

En el capítulo tres, se describen, en primera instancia, diversas experiencias de la implantación de la figura de gerente público en el mundo. En un segundo momento, se

analizan algunas experiencias del *City manager* en México, como son los casos de Tijuana en Baja California en los periodos 2002-2004 y 2007-2010; el de la Delegación Miguel Hidalgo de 2003-2006 y la Delegación Cuajimalpa de Morelos de 2009-2012, ambas en el Distrito Federal. Finalmente, el cuarto capítulo, presenta los resultados del marco de análisis, con base en la matriz metodológica y las vertientes neoinstitucionales. El análisis se enfoca en los aspectos: políticos, estructurales, y comportamentales; lo que permitió describir los diferentes elementos que se consideraron para la implantación y el desarrollo de la Oficina del Gerente Municipal en la administración pública de Texcoco en el periodo 2000-2012.

# CAPÍTULO I.

## DEL MANAGEMENT AL GERENTE MUNICIPAL

La Administración Pública (AP) es resultado de un conjunto de factores políticos, económicos, sociales y culturales inter, que están relacionados. Históricamente ha presentado una continua redefinición en su objeto de estudio<sup>12</sup>; ha transitado de concepciones sencillas hacia construcciones teóricas complejas, bajo el auxilio de las ideas, enfoques, metodologías y técnicas de otras disciplinas que la siguen nutriendo de conocimiento. Si bien es cierto que se ha readecuado permanente la forma de reformular los problemas, también es cierto que estos han avanzado más rápido que la misma capacidad de análisis y teorización.

El presente capítulo describe el marco teórico acerca del estudio del *Management*. Este armazón teórico subyace en la mayoría de los cambios que está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del *Management*. Estas responden a un conjunto de técnicas universales igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones; se relacionan exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

### 1.1 Del Modelo Burocrático al Modelo Gerencial

#### 1.1.1 El Modelo Burocrático

La construcción del modelo burocrático surgió a partir de la búsqueda de las características comunes de las organizaciones formales. Max Weber acuñó el término “burocracia” e identificó las características de: jerarquía y responsabilidad, normativa escrita, obediencia, selección de personal, sistema de remuneraciones, dedicación laboral completa<sup>13</sup>. Centró

---

<sup>12</sup> La Administración Pública en su devenir histórico se ha constituido como disciplina científica dentro del ámbito de las Ciencias Sociales. En su visión clásica el estudio administrativo ha tenido diversos objetos; desde la *polis*, *la civitas*, *la república*, la ciudad-estado, *el imperium*, el estado-nación y el sistema político. El análisis se enfoca en lo institucional, lo normativo y lo estructural con metodología y teorías políticas, sociológicas y del derecho público. En su visión moderna se han constituido diversos “objetos de estudio” con la predominancia del Poder Ejecutivo; el Estado, el gobierno, el poder, los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la burocracia, la organización, el *public management* (gerencia pública), las políticas públicas y la gobernanza. Sánchez González, José Juan, “Notas sobre la Ciencia de la Administración Pública”, *Encrucijada*, núm. 2, mayo-agosto 2009, p. 4.

<sup>13</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 717.

sus estudios en la racionalización, la democracia, el comportamiento, la autoridad. De esta última, distingue tres tipos fundamentales: la tradicional, la racional-legal y la carismática. Weber constituyó el modelo de organización administrativa conocido genéricamente como “burocrático” y caracterizado como una organización racional y eficaz.<sup>14</sup>

El modelo burocrático constituyó el pilar fundamental de la teoría tradicional de la organización moderna. Impulsó los grandes procesos administrativos en los sectores industriales, pero principalmente en los servicios públicos administrados por los gobiernos nacionales o locales. La teoría weberiana se asemeja a la teoría clásica de la organización, en cuanto al énfasis puesto en la eficiencia técnica y en la estructura jerárquica de la organización, como también en el predominio de la organización industrial, proponiendo una solución al problema con un enfoque centrado en el producto (bien o servicio entregado) como propuesta para estructurar a la organización.

El modelo ideal weberiano fue una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. Su estructuración y funcionalidad permitió un perfecto engranaje de estabilidad y continuidad en la satisfacción de las necesidades colectivas, como con la legitimidad del ejercicio del poder a través de la aplicación neutral y objetiva de la ley<sup>15</sup>. El legado de Max Weber es la propuesta de un gobierno público legal-racional, que orientó el desarrollo del Estado moderno.

A partir del modelo burocrático distintos países en desarrollado buscaron consolidar su estructura estatal y administrativa, apoyada por la fase de industrialización de inicios del siglo XX. Ejemplos que bajo este modelo se fortalecieron: la reconstrucción de algunos países de Europa después de la Segunda Guerra Mundial o el avance de las superpotencias

---

<sup>14</sup> La burocracia concebida por Max Weber se basa en 1) La formalización (tanto de las normas como de los procedimientos) y 2) La centralización (definición de la jerarquía y la autoridad). Ambas dimensiones deben interpretarse desde lo que Weber llama “la racionalidad formal”, origen del “orden legítimo” que han de establecer las normas jurídicas. Weber, a través de su conocida trilogía, establece que la legitimidad puede ser “*carismática*” (se basa en la santidad, heroicidad o en otras cualidades que concurren de forma especial en una determinada persona), “*tradicional*” (deriva del carácter sagrado que caracteriza a determinadas tradiciones, usos o costumbres) y “*racional*” (que encuentra su fundamento en el principio de legalidad propio del ordenamiento jurídico). Para Weber, el ejemplo máximo de racionalidad lo constituye la “organización burocrática”. Weber, Marx, *¿Qué es la burocracia?*, Elaleph, 2000, <http://www.elaleph.com>

<sup>15</sup> Echebarría, Koldo, “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 34, Feb. 2006, p. 1.

como Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, todas con fuertes administraciones burocráticas. Estos fundamentos contribuyeron a la construcción histórica institucional de los Estados liberales de derecho, que inspiraron los grandes servicios nacionales de bienestar característicos del *New Deal* y del *Welfare State*.

La organización burocrática, tiene sus raíces en la administración prusiana del siglo XVIII y se constituyó, como el modelo de las organizaciones modernas, bajo el parentesco fundamental de tres paradigmas organizacionales. El primero, descansa en la teorización weberiana sobre la obediencia de normas racionalmente establecidas. El segundo, proviene de los principios de la configuración del *Management* como campo disciplinar en los Estados Unidos, cuyo terreno fértil fue la transformación organizacional, en los ámbitos públicos como privados, bajo la autoridad del *scientific managemen*.<sup>16</sup>

El tercer paradigma, muy ligado al anterior, surge de los estudios sobre la gran empresa corporativa norteamericana<sup>17</sup>. Con el auxilio de la sociología desarrolló vastos trabajos para comprender, con base en la conceptualización weberiana, las especificidades y configuraciones de las organizaciones burocráticas: la política sectorial, la organización industrial o empresarial clásica, las organizaciones ofertadoras de servicios, las organizaciones burocráticas gubernamentales, el empresariado público-estatal y las organizaciones sin ánimo de lucro. Todas se ceñían a los basamentos iniciales de la teoría weberiana.

---

<sup>16</sup> Véase: Beltrán, Miguel, “La legitimidad en las organizaciones”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, 1988, núm. 43, julio-septiembre, pp. 125-155. y Varela Barrios, Edgar, “La transformación de la burocracia pública: una perspectiva crítica del proceso de reforma del Estado en América Latina 1980-2001”, *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de Nov. 2000, pp. 1-17.

<sup>17</sup> El discurso gerencial en Estados Unidos puede ser ubicado desde la última década del siglo XIX hasta el período de la Posguerra. En esta etapa, el discurso estratégico se caracterizó por centrar su interés en la elaboración de proyectos con la finalidad de resolver, principalmente, el problema del control de la producción y la organización de las empresas. Destacaron, en este período, las estrategias corporativas resultantes de la Administración Científica, las Relaciones Humanas, las Teorías de la Burocracia y el Comportamiento Administrativo, que pretendían romper el automatismo, el maquinismo burocrático y valorar las dimensiones subjetivas y psicosociales de la adscripción y participación en el proceso productivo de los miembros de las organizaciones. A partir de la década de los cincuenta posterior al período de la Posguerra se puede identificar el proceso de cambio de las corporaciones en Estados Unidos. Este cambio se caracterizó por promover el desarrollo de una *estrategia interorganizacional*, orientada a establecer los ajustes necesarios de adaptación de la empresa a los cambios contextuales, mediante las relaciones de poder entre organizaciones.

La forma de organización interna que adoptó el Estado moderno descansó sobre los principios de jerarquía (unidad de mando y concentración de decisiones), permanencia (continuidad de y en la Administración), especialización (profesionalización), reglas formales e impersonales y comportamiento objetivo e imparcial (fidelidad a la organización más que al órgano o funcionario), cuya base fue el Estado Burocrático Benefactor. También fue el resultado de una serie de experimentos, búsquedas y aprendizajes sobre el *management* científico y racional. Así se crearon las bases del Estado Burocrático Benefactor o de Bienestar.<sup>18</sup>

La idea del Estado de bienestar burocrático fue producto de la propia organización de los Estados-nación. El estudio administrativo del gobierno<sup>19</sup> fue la identificación de políticas públicas, del reconocimiento de los sistemas de política a la dimensión organizativa con su concomitante paradigma gerencial, para llegar finalmente al estudio de las personas, los sistemas sociales y la ética pública. La vigencia del enfoque de la administración en el Estado del bienestar burocrático abarcó un período muy largo, de 1929 a 1970. Este modelo fue el paradigma en el cual se basó todo movimiento internacional de reforma administrativa.

### **1.1.2 El Modelo Gerencial**

El modelo burocrático empezó a dejar de ser una alternativa organizativa desde los años 50's del siglo XX. Esto, cuando un cúmulo de reforma liberales propuso como uno de sus

---

<sup>18</sup> El modelo de administración pública tradicional o weberiana hizo hincapié en destacar las características que la administración pública debía desarrollar. Así, la separación de los cargos públicos de las personas que los ocupan, la organización jerárquica basada en la autoridad, la confianza en los expedientes y las órdenes escritas, su hincapié en una administración desinteresada e impersonal en sus contactos con los ciudadanos y funcionarios y su profundo desinterés en la suerte de la política, puso de relieve el respeto por una serie de valores que toda administración pública debía desplegar para favorecer el desarrollo del capitalismo industrial y la sociedad moderna en contra del anacronismo de los tipos de organizaciones colegiados.

<sup>19</sup> La visión ortodoxa de la administración pública se remonta a las primeras iniciativas de la administración pública estadounidense que se estructuró hacia 1870, como reacción al patrimonialismo y predominio de los partidos políticos. En 1939, la Comisión Brownlow, que sentó las bases del *Welfare State* estadounidense contemporáneo que alcanzó una sólida tradición en la disciplina administrativas. Su mayor exponente fue Woodrow Wilson, taxativo al afirmar que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas, seguido por los fundadores de la administración pública moderna, a partir de las obras de Luther Gulick, Louis Brownlow y Leonard White, perfeccionadas por diversos autores contemporáneos, entre los cuales se destacan Paul Volcker, Robert Denhardt, Edward Jennings, Robert Reich, Steven Cohen, James Stever y Charles Goodsell. El pensamiento ortodoxo fue evolucionando en el sentido de prescribir reformas que apuntaron la consolidación de una administración pública actuante y pragmática, basada en la expansión efectiva del Estado y en la construcción de instituciones fuertes (institution building), para la maximización de las respuestas a los desafíos sociales.

objetivos fundamentales, el emprendimiento de una radical transformación de la administración estatal y de la burocracia pública<sup>20</sup>. La crisis del modelo burocrático “coincidió en tiempo y en parte con la revisión de las relaciones entre Estado y mercado que se produjo en todo el mundo a partir de mediados de los 70’s. La hegemonía del keynesianismo, basado en el paradigma burocrático, fue sustituido por la de la economía neoclásica más conocida por neoliberalismo”.<sup>21</sup>

Michel Crozier<sup>22</sup> explicó la incapacidad de las organizaciones burocráticas para adaptarse incrementalmente a los cambios del entorno, así como la imposibilidad objetiva de erradicar la discrecionalidad en el actuar administrativo y la existencia de poderes fácticos y de reglas informales dentro de la organización. Los elementos que pusieron de relieve la complejidad organizativa para la transformación del Estado, fueron las nuevas tareas a realizarse por las diversas administraciones públicas, el enorme predominio de los recursos financieros y humanos, que junto con la creciente actividad de prestación de servicios. La crisis del Estado implicó la necesidad de reformarlo y reconstruirlo.

El proceso de cambio en los modelos de gestión pública, del paradigma “Burocrático Administrativo” al modelo “Gerencial” adquirió nuevas funciones y objetivos que originaron medulares cambios en su composición y su estructura. Una de las orientaciones organizativa fue “la gerencia profesional, definida principalmente a partir de las ideas Neo-Tayloristas que se centró en el estudio de la organización burocrática interna

---

<sup>20</sup> Al modelo burocrático le surgieron fuertes críticas que, en una primera instancia, no se tradujeron en reformas administrativas. Fue hasta que la crisis fiscal del Estado; la crisis democrática; la percepción cívica de la irresponsabilidad; el alejamiento de las burocracias; la irrupción de las nuevas tecnologías y el primer impulso de la globalización, sobredimensionaron su responsabilidad en un incremento de complejidad, diversidad y dinamismo. Surgieron nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias para su transformación. Desde mediados de los 70’s se marcó el comienzo no de una era de cambios sino de un cambio de era (el inicio del paso de la sociedad industrial a la llamada sociedad de la información y del conocimiento). Esto afectó también a la hegemonía del modelo burocrático. Véase: Barba Álvarez, Antonio y Montoya F., María Teresa, “El análisis estratégico. Una perspectiva interpretativa”, *Revista Ide@s CONCYTE*, México, Año 3, núm. 41, nov. 2008, pp. 1158-1175.

<sup>21</sup> Prats i Català, Joan, “De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza”, *Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo*, Madrid, INAP, 2005, pp. 99-123.

<sup>22</sup> Crozier, Michel, “El Cambio en las Organizaciones Públicas”, *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, julio-diciembre, 1992, pp. 93-100.

de la administración que abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público”.<sup>23</sup>

El modelo gerencial tuvo su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado. Ello modificó la forma burocrática y piramidal de administración, flexibilizando la gestión y disminuyendo los niveles jerárquicos, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes, de ahí el nombre gerencial. Este cambio fue característico de la primera ronda de reformas administrativas implementadas en la mayoría de los sistemas administrativos europeos y de varios sistemas políticos “industrialmente avanzados” como Estados Unidos y Canadá.<sup>24</sup>

El cambio en estos países no tuvo el mismo orden temporal en su proceso. Las diversas experiencias, por ejemplo de las reformas Westminster, tuvieron diferentes referentes: desde la “revolución thatcheriana” en el Reino Unido, cuyo objetivo en materia económica fue minimizar el tamaño del Estado, hasta los programas iniciados por los gobiernos de Canadá, Australia y Nueva Zelanda, bajo el mismo esquema. A este último, se le atribuyen las reformas más audaces y contundentes, al tener una mejor aplicación en su práctica (*informe Government Management*).<sup>25</sup>

La reinención del gobierno norteamericano resultó ser más incremental y, paradójicamente, más radical que las reformas Westminster. Las iniciativas llevadas a nivel

---

<sup>23</sup> García Sánchez, Isabel María, “La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, 2007, p. 39.

<sup>24</sup> En esta primera etapa, estuvo dominada por la lógica y predominio de los ajustes financieros en la década de los ochentas. La denominada reforma administrativa fue una respuesta a los problemas crecientes de operaciones de los gobiernos, al déficit fiscal, la calidad incierta de los servicios públicos, el efecto de las políticas económicas erróneas, y la consecuente desconfianza de los ciudadanos en la capacidad directiva de los gobiernos). La segunda generación de políticas se ha orientado a crear las instituciones necesarias del Estado para el nuevo modelo de desarrollo con base en el eficiente funcionamiento del sector privado y la asignación eficiente de los derechos de propiedad privada. Estas se orientan a fortalecer al mercado mediante la reducción de funciones del Estado, enfocándose en la eficiencia del Estado, se intensifican las privatizaciones de las empresas paraestatales, la contratación externa para la provisión de servicios públicos y se aplican técnicas y métodos de la gerencia privada que buscan optimizar el gasto de las funciones públicas del Estado y combatir la corrupción, fraude y despilfarro de los recursos públicos. Incluso se habla de “reformas de tercera generación”, (en Nueva Zelanda, Australia y el Reino), que se han enfocado en las experiencias concretas de un solo país, sus implicaciones teóricas y analíticas y por lo tanto, pueden considerarse como “conversación comparada”. Véase López, Andrea, “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, México, INAP, p. 9, [http://www.inap.gov.do/image/stories/La\\_Nueva\\_Gestión\\_Publica.pdf](http://www.inap.gov.do/image/stories/La_Nueva_Gestión_Publica.pdf).

<sup>25</sup> Barzelay, Michael. “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 19, Feb. 2001.

estatal y federal, partieron de identificar las ineficiencias y desperdicios de la burocracia y; presentaron un decálogo de recomendaciones para combatir sus causas (*National Performance Review*)<sup>26</sup>. Osborne y Gaebler, propusieron la tendencia hacia una cultura empresarial para el sector público, cuyo propósito fue transformar las organizaciones y los sistemas públicos para producir mejoras “espectaculares” en su eficacia, su adaptabilidad y su capacidad de reinención. Esta transformación se logró cambiando los propósitos, los incentivos, la responsabilidad, la estructura de poder y su cultura organizacional.<sup>27</sup>

Las reformas administrativas son manifestaciones de doctrinas y argumentos administrativos cargados de valor discutibles, no existe en realidad un acuerdo definitivo en torno al término “reformas administrativas”. Sin embargo, sí es posible subrayar tres ideas centrales comunes a la mayoría de las definiciones: a) presencia de un esfuerzo deliberado, intencional; b) buscan alterar procesos, estructuras, diseños organizacionales; y c) son para mejorar, ajustar, modernizar, elevar la calidad de la administración pública y sus componentes. Más allá de aclaraciones conceptuales, es una línea interesante que ha seguido la discusión académica internacional.<sup>28</sup>

La “Nueva Gestión Pública” es el término que se ha utilizado como un descriptor general de todos aquellos cambios<sup>29</sup>. Se analiza como una sola identidad, pero en realidad existen diferentes enfoques de cambio que han servido para orientar las reformas<sup>30</sup>. El

---

<sup>26</sup> Osborne y Gaebler proclamaron la reinención del Estado, basados en la superación de la era progresiva del Estado norteamericano. Esto fue pasar del modelo ortodoxo de administración pública hacia una nueva era, *post-progresiva*, que se caracteriza por la competencia global, por la integración de la comunicación, característica, según estos autores, incompatible con la lógica operacional de la burocracia tradicional. Sugieren, un nuevo modelo de gobierno o reinención del gobierno, centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial. Falcão Martins, Humberto, “Administración Pública Gerencial y Burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 9, Oct. 1997, p.2.

<sup>27</sup> Osborne David y Gaebler Ted, *Un Nuevo Modelo de Gobierno: Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, España, 1994, Gemika, pp. 13-22.

<sup>28</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I., “La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XVIII, núm. 2, 2009, pp. 439-495, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13311978006>.

<sup>29</sup> Peters B., Guy, “De Cambio en Cambio: Patrones de continuidad en la reforma administrativa”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, núm. 24, Oct. 2002, p. 1.

<sup>30</sup> La nueva filosofía de gestión pública, en palabras de Christopher Hood, es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional. Dentro de la amplia variedad de enfoques o teorías económicas sobre las que se construye el Nuevo Institucionalismo, destaca su formación a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice*), la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia. García Sánchez, Isabel María, *Op. cit.*, nota 23, p. 39.

elemento característico dominante de la NGP ha sido el intento de lograr la eficiencia a través de ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del *management* que se aplican en el sector privado. La difusión de la NGP ha provocado cambios en las administraciones públicas, los gobiernos han adoptado nuevas prácticas que se traducen en una modificación deliberada de las estructuras administrativas, procesos, funciones, cambios normativos, de valores y de cultura organizacional con la finalidad de adaptarse a las características del medio ambiente.

La institucionalización de la NGP en la mayoría de países del mundo es la meta del proceso de Reforma Gerencial del Estado. El modelo neogerencial no trata simplemente de una propuesta administrativa, sino que ha evolucionado en un concepto de lo que un Estado debe ser: un espacio organizacional abierto, eficiente, eficaz, promotor del mercado, transparente y orientado por los resultados e impactos que produce. Es por ello, que en los últimos años se ha buscado construir una base teórica desde diversos enfoques para el análisis de la gestión pública.

#### **1.1.2.1 Orígenes y Fundamentos Teóricos del *Management***

El origen de la AP, como campo de estudio, proviene de la disciplina administrativa propiamente de la Administración. Esta adquirió la calidad de ciencia en el siglo XVIII, en la medida en que se configuró administrativamente el Estado, a través de la acción gubernamental, la cual tiene una dualidad: la política y la administrativa. En la primera, gobernar es ejercer funciones esencialmente de orden político del Estado. Mientras que, la administrativa provee la satisfacción de las necesidades públicas, conforme a las directivas del Gobierno; ambas son el fundamento a la administración pública.

La ciencia de la administración pública tuvo como tradición el cultivo de diferentes disciplinas administrativas. Transitó de Alemania con la antigua *Ciencia de la Policía* a Francia, como ciencia de la Administración Pública. Mantuvo su paso firme por España, Italia e Hispanoamérica ampliando extraordinariamente la divulgación de sus ideas, pero principalmente su difusión como ciencia moderna. En los Estados Unidos fue introducida después de la mitad del siglo XIX. Fue inspiración directa para Wilson, con el “Estudio de

la Administración” y se relacionó con el *management* como concepto axial en la administración pública estadounidense bajo el movimiento de independencia académica.<sup>31</sup>

A partir de ese momento, Administración y *management* se tornaron como símiles. Administración proviene de “*ad manus trahere*”, que alude a la idea de manejo, gestión y ejecución, siendo evidente la semejanza con el “*to manage*” de los ingleses. Por consiguiente, asociado al vocablo administración está el de gerencia o *management* (*to manage*), de “*gero*” y “*gerentis*”, que entre sus acepciones están: manejar, administrar, hacer, cumplir y ejecutar. A manera de ejemplo, “*gerem o negotium*” se traduce como “administrar o manejar un negocio”. Por su parte, gestión proviene de “*gestio*” y “*onis*”, voces que de igual manera corresponden a ejecución y manejo.<sup>32</sup>

La voz en inglés de *management* tiene una identidad de significados en torno a la noción de “asir con la mano” o “manipular”. Desde el siglo XVIII, la voz *management* era usada como *managery* originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (*to manage an horse*), después se convirtió en sinónimo de administración. Hacia finales de siglo, *management* se tradujo al español como manejo o administración, y continuó refiriéndose al manejo o doma de caballos<sup>33</sup>. De manera similar, en francés era sinónimo de *governer* y *administration*; igualmente, *manager* se trasladaba como *directeur*.

En Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se prefirió el uso del vocablo administración. En la cultura administrativa iberoamericana, *management* fue vertida como gerencia o gestión. Este trabajo, retoma la palabra gerencia con el mismo significado que el de la voz inglesa *management*, que se deriva de la voz latina *gerére*, que significa dirigir, mandar, debido a que constituye la capacidad de ordenar, y se le suele identificar con *management* y dirección<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Guerrero Orozco, Omar, “Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, México, UAEM, núm. esp. IA 2009, pp. 73-90.

<sup>32</sup> Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, “Marco Histórico y Teórico de la Gerencia Pública”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, nov. 2006, pp. 1-27.

<sup>33</sup> Guerrero Orozco, Omar, *Op. cit.*, nota 7, pp. 13-47.

<sup>34</sup> El concepto de gestión pública como el de gerencia pública generalmente es empleado indistintamente. Este trabajo establece que existe una diferencia. La primera enfatiza a todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación). La otra se encuentra referida a una etapa de la

Entre las acepciones de *to manage* se encuentran las de manejo, dirección, conducción, ejecución y administración con cierto grado de destreza, como ejemplo, el de un negocio o asunto. En ese tiempo, *management* se equiparaba con *ménagement*, que proviene de *ménage*, una palabra francesa formada desde el siglo XVI, que proviene de la voz latina *manere* (cuidado de la casa), pero sus fuentes son diversas. Tiene más cercanía con el vocablo *menieiment*, que con *management*, y significa asir con la mano. Sus diferencias semánticas y etimológicas son claras, aunque los franceses han insistido en derivar *management* de *ménagement*.<sup>35</sup>

La categoría de *management* (como gerencia) no se ciñe a la cultura administrativa anglófona, pues ya ha sido adoptado en otros idiomas. La combinación con lo público; *public management*, refleja la inserción de la perspectiva gerencial dentro del sector público que compenetró con la Ciencia Política<sup>36</sup>. El pensamiento administrativo británico y el estadounidense quedaron hermanados históricamente desde principios del siglo XX, con los vocablos *public administration* y *public management*. Con una diferencia: *administration* para Gran Bretaña representó lo que se está ejecutando y *management* fue preferible para los Estados Unidos como una palabra confiable y dinámica.

La administración pública se desarrolló en dos posturas básicas. La primera está relacionada con la antigua ciencia europea de la Policía (como ciencia política del “buen gobierno”). La segunda, se refiere a la concepción anglosajona de la Administración Pública (como estudio del contenido de la función administrativa)<sup>37</sup>. Esta última, tiene sus antecedentes en el establecimiento de la administración pública norteamericana. Su desarrollo como disciplina académica tiene una orientación racional, científica, neutral, profesional y moral. El objeto es reformar la administración pública y orientarla hacia la *eficacia y la eficiencia* en la realización concreta de la función pública.<sup>38</sup>

---

dirección y la toma de decisiones, por lo que se encuentra más vinculada a la función que realiza la dirección. Véase Sánchez González, José Juan, *Op.cit.* nota 8, p. 35.

<sup>35</sup> Guerrero Orozco, Omar, “Administración Pública”, en *Léxico de Política*. México, UNAM-UAM-X y FLACSO, 2000, pp. 1-6.

<sup>36</sup> Guerrero Orozco, Omar, “Nuevos Modelos de Gestión Pública”, *Revista Digital*, México, UNAM, vol. 2, núm. 3, septiembre de 2001.

<sup>37</sup> Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *Op. cit.*, nota 32, p. 8.

<sup>38</sup> Derivado de la racionalidad burocrática weberiana y con la ordenación científica del management, la línea de pensamiento organizativo conocida como "ordenación u organización científica del trabajo", fue

El concepto de *management* fue utilizado por la administración pública estadounidense como una alternativa a la tradición jurídica fundada en la teoría europea de la categoría "administración"<sup>39</sup>. La idea fue reformar la *gestión del gobierno* con mecanismos gerenciales, bajo la pluralidad de enfoques, lenguajes, tecnologías, marcos conceptuales y valores que penetraron la organización y la acción administrativa, el pensamiento y el lenguaje de los administradores. La tradición política angloamericana asignaba un papel menos significativo al Estado que la tradición europea continental.<sup>40</sup>

Durante la primera década del siglo XX, surgieron con Taylor y Fayol, los principios de organización y administración científica. El primero, consideró que estos principios tenían validez universal y los aplicó al gobierno y, juntó con las ideas de Wilson, se constituyó como una disciplina científica, cuyo objeto de conocimiento se definió como AP. Esta, como ciencia práctica sufrió una progresiva especialización, diversificación y profesionalización, fue constituida por obras, investigaciones y trabajos, cuyos cultivadores y estudiosos, la cimentaron como disciplina. Entre ellos Leonard White, quien es considerado como el progenitor intelectual del término de *management*.

---

concernida directamente con el problema de la eficiencia en la organización y no del poder en la sociedad, coincide plenamente con los supuestos del tipo ideal de dominación legal de la concepción weberiana. Sin embargo, Taylor compartía plenamente la visión maquina de la organización con el correlato lógico de que el progreso administrativo pasa por la tarea de la implantación universal del tipo burocrático, es decir, de estructurar normativamente el universo de los comportamientos organizacionales. Con la creencia y la posibilidad de programar normativamente toda la acción estatal y la necesidad por parte de los agentes económicos de asegurar la máxima predictibilidad de las decisiones públicas, situaron el proyecto intelectual del Derecho Administrativo en la producción y ejecución correcta de las normas y en la consiguiente reducción del espacio de la discrecionalidad. Prats i Català, Joan, "Derecho y Management en las Administraciones Públicas, Notas sobre la Crisis y Renovación de los Respetivos Paradigmas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 3, ene. 1995, p. 5.

<sup>39</sup> Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, México, UNAM, 1993, p. 208.

<sup>40</sup> El Movimiento Progresista (*Progressive Movement*), incentivó tanto a intelectuales como políticos que buscaban reformar las instituciones del gobierno estadounidense, principalmente para eliminar todo lo que consideraban un efecto perjudicial del partidismo. Esta tradición progresiva se reflejó en reformas a las instituciones, estrategias organizacionales en los elementos estructurales del gobierno, como también sus elementos históricos y normativos dentro la administración pública. Este movimiento contó con destacadas personalidades como Charles Merriam, Louis Brownlow, Leonard White y posteriormente Herbert Simon, quienes desempeñaron un papel importante en la difusión de ideas de reforma, tales como la de tener administradores profesionales que suministraran asistencia para la administración del *New Deal*. Ellos son parte de ese viejo institucionalismo que era directamente político en su análisis del conflicto de grupo. Sánchez González, José Juan, "¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?", *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, Oct. 2005.

Durante las siguientes décadas, la administración pública desarrolló críticas, enfoques distintos y nuevos campos de estudio en las tareas administrativas de lo gubernamental. Luther Gulick con su *PODSCORB*<sup>41</sup>, Elton Mayo con las experiencias en las relaciones humanas, Herbert Simon con el estudio del comportamiento administrativo, Charles Merriam con el enfoque procedimental, cada uno reafirmó el término de *management*. Su especificidad científica evolucionó hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones para satisfacer los valores de economía, eficiencia y eficacia.

En la práctica, se caracterizó por tratar de desarrollar el conocimiento, las aptitudes y actitudes; de las habilidades y destrezas, para maximizar la eficiencia de las organizaciones tanto públicas como privadas. Estableció diseños con los cuales debían elevarse los niveles de la eficiencia organizativa. Fue más que una estructuración técnica de gestión, se convirtió en un paradigma que integró aproximaciones más parciales del comportamiento del fenómeno público. Estas aportaciones tanto académicas como prácticas, brindaron diversas herramientas metodológicas que permitieron abordar y transformar, bajo un tratamiento científico, los diversos marcos institucionales y administrativos.

### 1.1.2.2 El *Management* Público

Las últimas décadas del siglo XIX, en Estados Unidos, hicieron evidente que la estructura administrativa, heredada de la *nueva republica* después de 1812, fue incapaz para encarar los retos de un país en rápido proceso de industrialización y con un territorio cada vez más amplio y poblado<sup>42</sup>. Para 1890 un importante grupo de ciudadanos, encabezado por profesores universitarios y jóvenes profesionistas impulsaron un movimiento reformista. El ingrediente principal de este compromiso fue la eliminación del *sistema de botín* del clientelismo de los partidos políticos (*patronage system*), con la Ley de Reforma al Servicio

---

<sup>41</sup> La organización de la administración, tanto pública como privada, recayó en el procesos administrativo: *planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación*. Guerrero Orozco, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, MAP-UAEM, 1999, p. 99.

<sup>42</sup> El presidente Andrew Jackson (1829-1837) colocó a los partidos como los auténticos agentes del poder político (por encima de las instituciones constitucionales), la burocracia terminó siendo gracias al *patronage system* el botín por repartir entre los partidos en competencia. Este arreglo poco defendible en términos teóricos, pero muy eficaz en términos políticos se mantuvo en vigor durante varias décadas incluso sobrevivió la Guerra Civil. Ackerman, M. John, “La Política del Desarrollo Administrativo en Estados Unidos”, *Gestión y Política Pública*, México, 2do. Semestre 2005, vol. XIV, núm. 2, pp. 227-255.

Civil (Civil Service Reform Act). Logró además, un cambio en el equilibrio de poder entre el Congreso y el Ejecutivo en términos del control sobre el aparato burocrático y culminó con la expansión administrativa llevada a cabo por Franklin D. Roosevelt como parte de su proyecto de New Deal.<sup>43</sup>

La legitimación del Estado administrativo norteamericano se basó en valores de racionalidad gerencial. Se impulsó bajo la idea de que existía un paradigma *tradicional* con jerarquías organizacionales, apegado a los procedimientos normativos y a los reclutamientos meritocráticos<sup>44</sup>. En este orden, se combinó una metodología que permitió el paso objetivo de la teoría a la praxis con rigor científico, se conectó ciencia y experiencia para dar paso al *management*. Este ganó reconocimiento en la cultura corporativa y la gestión de empresas, lo que derivó en una ciencia empresarial; que si bien no originó una cultura en común con el sector público, si compartió valores.

Los preceptos legales y la teoría administrativa fueron la guía para llevar a cabo las funciones operativas de la acción gubernamental. Se centró la visión en lo público, con el *public management* o gerencia pública que no sólo tiene que ver con los aspectos tecnológicos procedimentales<sup>45</sup>, sino que se muestra como un nuevo paradigma que contempla aspectos del ámbito de lo político, de lo social, de lo estatal, de lo público y lo administrativo que permiten una visión más integral de esta acción.

---

<sup>43</sup> Cejudo, Guillermo M., “La Disputa por el Control: Las Reformas Administrativas en Estados Unidos vistas desde la Relación Congreso-Presidencia”, *Foro Internacional* 182, México, XLV, 2005, pp. 734-760.

<sup>44</sup> Desde principios de siglo XX se había producido en Estados Unidos la modernización de la empresa, que se había caracterizado por la separación entre propiedad y control, por la división departamental y el crecimiento de una estructura jerárquica asalariada de dirección. En Estados Unidos el *management* científico, fue el elemento clave para el crecimiento de la productividad, el cual contribuyó a su gran poderío económico. Este *management* racional permitió control, eliminación de lo imprevisible del caos. La empresa industrial norteamericana a gran escala (corporación) se convirtió en la institución más representativa de la sociedad. Su sincronía con el Estado le permitió sobrevivir. Fernández Rodríguez, Carlos Jesús, “Management y Sociedad en la Obra de Peter Drucker”, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, España, vol. LXVI, núm. 49, enero-abril, 2008, pp. 195-218.

<sup>45</sup> El *public management* introduce técnicas gerenciales dentro del proceso administrativo de la función pública. Es importante señalar, que no tanto por las visiones empresariales que presenta (negociación, liderazgo, trabajo en equipo, etc.), sino porque rompe con todo un juego de intereses, beneficios particulares y cultura clientelar del aparato que se encuentra dentro de las instituciones públicas. La acción racional se ve desplazada por las técnicas gerenciales para agilizar el proceso administrativo a través del uso de la tecnología, la disminución de costos técnicos de operación, transparencia en el ejercicio público por parte de los servidores públicos. Todo ello, en beneficio de la sociedad a través de un compromiso institucional por hacer eficiente y eficaz los fines gubernamentales.

El uso del término *public management* trata de explicar, a través del estudio de casos empírico-descriptivo, la acción gubernamental de las instituciones públicas<sup>46</sup>; pero al carecer de un marco teórico se le limita la posibilidad de ser una disciplina de estudio. No obstante, el *public management*, como corriente paralela al estudio de la Administración Pública, tiene una construcción de conocimiento pragmática. Al germinar del ámbito académico respondió más allá de ser sólo una técnica empresarial o un instrumento de reestructuración de fines y objetivos institucionales de la vida pública, y se convirtió en una postura de pensamiento ideológico, político y económico.

El desarrollo de las estrategias corporativas fundamentó las propuestas de la administración privada. Desde la racionalidad económica, los métodos científicos de trabajo, la responsabilidad individual, la investigación de operaciones y los enfoques organizacionales como la Contingencia, creó las condiciones adecuadas para el desarrollo de las grandes corporaciones y las organizaciones públicas que debían adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Esto dio lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social que constituyó el origen del *Management* público como enfoque de gestión distintivo, que responde a la especificidad y a la complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que operan.<sup>47</sup>

A partir de la década de los cincuenta cambió la visión del *management* racional que dominaba hasta entonces la disciplina. Herbert Simon argumentó que los seres humanos no optimizan sus decisiones organizacionales, debido a dos razones: primero, su capacidad cognoscitiva es limitada, por lo que no son capaces de procesar toda la información del problema; y segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto. Este modelo racional de toma de decisiones como objetivo de optimización de los recursos organizacionales era irreal.

---

<sup>46</sup> Un primer acercamiento al estudio del *public management* ha sido vertiéndolo al español como gestión pública, política pública, gerencia pública, dirección pública, manejo público, reforma gerencial y hasta como administración pública. Sin embargo, se transmite hacia la gerencia pública como un enfoque dentro de administración pública. Véase Pérez Serrano, Gloria Wendoli, “¿Es el enfoque de gerencia pública una alternativa viable de estudio para avanzar en los problemas que actualmente aquejan a las administraciones públicas?”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, oct. 2005, p. 4.

<sup>47</sup> Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier, “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público” en Losada i Marrodán, Carlos (Comp.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, BID, 1999, pp. 1-29.

Simon propuso un modelo de racionalidad limitada, que deja de lado el propósito de encontrar la alternativa óptima y que no tenían la necesidad de examinar exhaustivamente todo el abanico de alternativas posibles. El modelo fue la base sobre la que Simon y March constituyeron todo un proceso para el análisis organizacional. El modelo introdujo nuevos elementos en el estudio de toma de decisiones. Lo más importante fue reconocer que las organizaciones operan con escasos recursos al tomar una decisión; el tiempo, la información y la capacidad para procesar son limitados. Las organizaciones, en este sentido, tienen una capacidad limitada de atención organizacional.

## 1.2 La Ciencia Administrativa Estadounidense

El documento administrativo que engendra la ciencia de la administración en los Estados Unidos, es “el Estudio de la Administración” de Woodrow Wilson. Su trabajo tiene el doble mérito de fundar la propia ciencia y sentar las bases en las que se planteó el ambiente intelectual entre académicos y políticos. Su estudio clásico señala que en cuanto a la Administración como ciencia práctica “[...] el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo.”<sup>48</sup>

La administración pública como disciplina académica es atribución de Wilson y Weber. Para el primero, la nueva disciplina debía tener una orientación racional, científica, neutral, profesional y moral, con el objeto de reformar a la administración pública para corregir la corrupción y mejorar la eficacia. De este modo, la concepción de una ciencia o una disciplina más o menos autónoma llamada *administración pública*, fue una idea fundamentalmente norteamericana<sup>49</sup>. Mientras que Weber, describió entre 1905 y 1915 un

---

<sup>48</sup> Woodrow, Wilson, “El Estudio de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. especial, febrero 1983, pp. 383-402.

<sup>49</sup> La evolución del enfoque en el contexto estadounidense siguió un patrón diferente respecto a Europa Occidental, aunque manteniendo las mismas tensiones conceptuales. En este caso, las visiones sobre el gobierno y la administración pública carecieron de los problemas políticos asociados a la consolidación de los Estados nacionales. Sin embargo, el continuo progreso material de la sociedad estadounidense llevó al desarrollo de nociones que centraron su atención en la clara separación de los ámbitos de decisión política de los de instrumentación o aplicación práctica. La famosa dicotomía divulgada por Woodrow Wilson “política-administración”, ofreció las mismas posibilidades de identificación de objetos de análisis que en el contexto europeo planteó la Ciencia Administrativa.

"tipo ideal" de organización legal-racional, la llamó *burocracia*. La consideró superior por su precisión, continuidad, disciplina, predictibilidad e intensidad.<sup>50</sup>

Weber señaló que el materialismo y el racionalismo de la sociedad industrial estimularían a las instituciones públicas y privadas a adoptar principios administrativos que maximizarían la eficiencia y la economía en el logro de sus objetivos. Wilson y Weber no se identificaron como administradores públicos, ni desarrollaron los fundamentos de la nueva disciplina que habían propuesto; sin embargo, señalaron a la administración pública como campo valioso de estudio. La administración pública no fue un campo de interés académico sino hasta los años veinte, cuando aparecieron los dos primeros libros de texto escritos por Leonard D. White (1926) y W. F Willoughby (1927) que, en cierto sentido, marcaron el nacimiento de la administración pública como disciplina. Los estudios sobre administración gubernamental, antes legales y formalistas, comenzaron a ser separados de la administración y de la política.

La esencia de la administración pública norteamericana, como función gubernativa, se integró con actividades de distinta naturaleza, desde la concepción del *fin* y las *directrices* (política) hasta la *realización concreta de las funciones* (administración). Estas funciones tienen como objetivo la eficacia, que es el dominio de la ciencia de la administración. Esta acción administrativa se desenvuelve en diversos momentos. Empieza con la organización, sigue con la dirección, luego con la orden, después con la ejecución, y paralela o después de ésta, se realiza la función de contralor, preventivo (para el más eficaz y legal desarrollo de la acción administrativa) y posterior para la verificación de lo que se ha ejecutado.<sup>51</sup>

### 1.2.1 La Visión Gerencial Norteamericana

La visión gerencial norteamericana fue configurada en el momento más demandante del siglo XX. Cubrió la gran depresión y las guerras mundiales, pero se mimetizó rápidamente después de la última guerra ante el embate de las agudas críticas intelectuales de Herbert

---

<sup>50</sup> El modelo teórico de la organización desarrollado por Weber o el tipo ideal de la racionalidad burocrática tiene como atributo principal y necesario el carácter de la racionalidad instrumental y racionalidad política. Para los norteamericanos la dicotomía entre política y administración, modificó toda la morfología organizacional del Estado norteamericano.

<sup>51</sup> Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *Op. cit.*, nota 32, p. 10.

Simon, Dwight Waldo, James Fesler, Robert Dahl y otros académicos de diversas universidades. La teoría del *management* continuó con la redefinición de los *procesos organizacionales* tomando en cuenta soluciones propias de la gestión privada, y la búsqueda de soluciones marcadamente apolíticas que privilegió la eficiencia y la eficacia técnica. Este énfasis en la aplicación de tecnologías administrativas guió sus objetivos en el mejoramiento de la gestión pública bajo el *public management*.

El pensamiento del *management* norteamericano desarrolló un amplio arsenal técnico y metodológico centrado en el aumento de la eficiencia y eficacia del sistema burocrático estadounidense. Fundamentó la expansión efectiva del Estado y la construcción de instituciones fuertes (*institution building*). Estos aportes gerenciales se determinaron en dos niveles de análisis: micro organizacional (*intraorganizacional*) y macro organizacional (*interorganizacional*). Esto aseguró que se centraran en la planificación, organización, dirección y control de las unidades organizativas. Ello, propuso nuevas y diferentes capacidades en el manejo de los cambios estructurales del sector público.

El factor humano fue parte fundamental de la transformación del quehacer gubernamental, permitió la especialización de los cargos-clave: funcionarios de carrera, profesionales especializados y entrenados, equipados con tecnologías, métodos gerenciales, dotados de recursos presupuestarios y énfasis en la capacidad gerencial de servir públicamente. El objetivo fue limitar la interferencia política sobre la administración. Estos arreglos organizacionales experimentales responsabilizaron la base administrativa hacia el vértice de la dirección, versus dirección hacia la base. En suma, los gerentes (*manager*) del sector público, fueron capacitados para cualquier eventualidad, a fin de solucionar problemas según las circunstancias.

### **1.2.2 El Sistema *City Management***

El contexto estadounidense, entre el umbral de los siglos XIX y XX, se caracterizó por la hibridación entre una tendencia general, que estuvo presente por el *management*, la cultura empresarial y los ideales de fundación del Estado federado. Estas tendencias tuvieron impacto a nivel de las instancias subnacionales que se identificaron con las mismas bases culturales, que se extrapolaron hacia el ámbito federal. Este cambio integral desplegó

nuevas formas de organización y de gestión pública, nombrada por algunos como la era de la Administración Pública Progresiva (APP), de soluciones económicas y políticas que dio origen a la llamada "revolución gerencial".<sup>52</sup>

Esta transformación de los gobiernos federal, estatal y local en los Estados Unidos tuvo su organización en las últimas dos décadas del siglo XIX y hasta la constitución del New Deal<sup>53</sup>. La industrialización masiva, el crecimiento económico y el desarrollo del *management*, durante las épocas Republicanas y Progresista, tuvieron como objetivo terminar con el Estado de cortes y partidos (*the state courts and parties*), como sistema de botín (*spoil system*) que constituyó el factor desencadenante de la corrupción, la ineficacia y el uso de los empleos oficiales como recurso político clientelar.<sup>54</sup>

La visión ortodoxa de la administración pública estadounidense<sup>55</sup> se remonta a las primeras iniciativas, como la Ley Pendleton de 1883, que impulsó la Reforma al Servicio Civil (*Civil Service Reform Act*) y valoró el mérito y no la lealtad política. En 1890 se sumó un creciente grupo de profesionistas y académicos que produjo el importante movimiento de gerencia científica (*scientific management*), cuyo papel social y económico los llevó a adoptar un estilo organizacional que se opuso directamente al patrimonialismo de los partidos políticos.

El Estado administrativo empezó a organizarse, se dividieron las funciones y las responsabilidades de gestión y se creó la profesión de gerentes municipales (*City Manager*), dedicados sólo a los asuntos públicos. La despolitización de estas figuras implicó no tener compromisos políticos y partidistas, lo que erradicó de facto los favoritismos políticos, fortaleció su profesión y sus competencias. Se creó un sistema de

---

<sup>52</sup> Véase Arellano Gault, David, "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, núm., 23, Jun. 2002, pp. 1-21, y Falcão Martins, Humberto, *Op. cit.*, nota 26.

<sup>53</sup> Ackerman, M. John, *Op. cit.*, nota 42, p. 243.

<sup>54</sup> Skowronek, Stephen, *Building a New State: the Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York, 1982, Cambridge, University Press, p. 29. La Construcción de un Nuevo Estado Americano. Cambridge University Press. [http://wikisum.com/w/Skowronek:\\_Building\\_a\\_new\\_American\\_state](http://wikisum.com/w/Skowronek:_Building_a_new_American_state).

<sup>55</sup> La visión ortodoxa de la administración pública norteamericana originariamente pertenece a la concepción del tipo ideal utilizado por Weber (la ideal de la racionalidad burocrática toma cuerpo en la administración pública, bajo el carácter de la racionalidad instrumental y racionalidad política). Los norteamericanos establecieron una postura dicotomizante entre política y administración; esto modificó la morfología organizacional, al prescribir reformas centradas en el empleo y mejoramiento de medios como factores de eficiencia para el fortalecimiento institucional de organizaciones y poderes.

sueldos por resultados lo que protegió a los buenos empleados contra despidos injustificados y arbitrarios. La actuación gubernamental de los gerentes abarcó la administración de los servicios públicos siguiendo un estilo *management* y empresarial<sup>56</sup>.

La organización de las formas de gobierno se fundó desde las primeras colonias inglesas en Norteamérica. Desde entonces se inició un movimiento tendiente a la constitución de sistemas convenientes a su estructura comunal basada en su experiencia histórica<sup>57</sup>. Así, se reconocieron pronto tres sistemas de gobierno local: *el sistema federal o presidencialista, el sistema de Comisión y el Sistema de manager o gerente*. El *sistema federal o presidencialista*, típico de las grandes ciudades imperantes del siglo XIX, fue una reproducción casi exacta del gobierno federal, pero aplicado a la esfera regional y local.

*El sistema federal* fue resultado de la falta de organización y liderazgo debido a que el poder y la responsabilidad estaban muy difuminados. La única persona habilitada para coordinar esa autoridad fragmentada era el jefe o presidente del partido. Se caracterizó por la figura de un Alcalde fuerte y un Concejo débil; esto fue una vez que el alcalde, independientemente elegido, ganó el poder de veto sobre las ordenanzas del Concejo. El alcalde se fortaleció, al igual que sus facultades para nombrar y remover a los funcionarios de los departamentos y disponer sobre el presupuesto. Al mismo tiempo, los funcionarios electivos y los comités y comisiones semi-autónomas fueron eliminándose y el número de los concejales se fue reduciendo.

---

<sup>56</sup> Los norteamericanos establecieron el *management* como una metodología en el campo disciplinar con una posición científica. Establecieron un diálogo permanente entre teoría y disciplina, con valores axiológicos en la gerencia, cuyo objetivo se centró en la eficacia y argumentación del manager y su arte. La evolución a la Ciencia Empresarial derivó del *Management*, lo que permitió desarrollar habilidades y capacidades similares a la técnica que realiza el ingeniero al privilegiar la técnica sobre la ciencia, que pretende encontrar fórmulas mágicas que resolverán todas las problemática de la empresa. La empresa como institución que hace arreglos construidos socialmente en pos de la eficiencia económica, trata de entender los fallos del mercado, de su organización al interior, del conocimiento de las reglas del juego formales e informales que opera sobre la organización empresarial. Castaño Duque, Germán A., “La Metodología de la Ciencia del *Management* y de la Ciencia Empresarial”, *Curso de Metodología de la Ciencia del Management*, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Barcelona, 1997, pp. 1-27.

<sup>57</sup> La aplicación del artículo décimo de la enmienda de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, ratificada el 15 de diciembre de 1791, estableció que “los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados respectivamente al pueblo”. Esto dio lugar a una gran diversidad de sistemas de gobierno local. Leal Osorio, Salvador, “Relaciones Municipio-Estado en Norteamérica, Nomogenia municipal en acción”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Maracaibo, Universidad del Zulia, núm. 23, mayo-agosto 1968, pp. 63-105.

El *Sistema de Comisión*, denominado *City Government by Commission o Commission Governmen*, se constituía por un *Junta o Concejo (Board)* de cinco a ocho comisionados designados mediante sufragio popular, seleccionados de conformidad por sus méritos. El poder legislativo y ejecutivo recaía en los comisionados, los cuales se desempeñaban individualmente como jefes de las distintas secciones administrativas y; las decisiones de los asuntos políticos fundamentales se reservaron para el Concejo. Este sistema municipal evolucionó ante las necesidades del crecimiento urbano, por lo que el Concejo, eligió de entre ellos, a un alcalde ceremonial o Jefe Ejecutivo (*Chief Executive Officer*)<sup>58</sup>, para que actuara como representante de la comisión pero sin autoridad ejecutiva

*El sistema manager o de gerente* es un tipo intermedio entre *el federal o presidencial* y el de *Comisión*; se creó ante la necesidad de expansión de las ciudades y por la influencia del método de organización de las corporaciones comerciales, que estaba en pleno apogeo durante el primer cuarto del siglo XX<sup>59</sup>. Consistía en que un *manager* general sería el responsable y se encargaría de administrar y dirigir las actividades llevadas a cabo por un grupo de directores. El concepto fue llevado al campo de la política municipal y aplicado al gobierno de la Ciudad; donde se formó con una Comisión de cinco a nueve miembros, un *Mayor* y un *Manager*.

El *Concejo o Comisión* se encargaba de elaborar las ordenanzas, adoptar el presupuesto, decidir la proporción en que serían aplicadas las tasas y la contratación del gerente. El alcalde (si hay uno), tenía el papel de jefe ceremonial sin autoridad ejecutiva. El *Gerente de la Ciudad (City manager)* sería el único jefe ejecutivo; sus atribuciones, competencias y facultades estaban previstas en la *Carta de la Ciudad*, que además especificaba, que el *Concejo* no interferiría en sus funciones administrativas. El *City manager* tenía la responsabilidad de proporcionar al *Concejo* toda la información que éste requiera para resolver los asuntos políticos.

---

<sup>58</sup> Esta forma de gobierno local, resultó muy popular en ciudades de menos de veinticinco mil habitantes, pero fue perdiendo terreno a partir de 1917 conforme las ciudades crecieron. Su representación en Norteamérica en 1951 alcanzó sólo el 14.9 % de los gobiernos locales. *Idem*.

<sup>59</sup> La rápida expansión industrial y el crecimiento económico permitieron avanzar el desarrollo de la estructura burocrática, tanto pública como privada. Este conjunto de factores en el contexto estadounidense, trajo consigo la creación de gerentes públicos (*City Manager*), con la capacidad en la procuración de altos índices de eficiencia para la operación gubernamental en los niveles regionales y locales.

El primer antecedente del *City manager* en el gobierno local, se remonta a 1904 cuando el *Concejo* del pueblo de Ukiah, California, creó la figura del Jefe Ejecutivo. En 1908 en Staunton, Virginia, se estableció el Gerente General (*General Manager*), origen de las primeras reformas en la que los administradores públicos se expresaron de una gestión empresarial municipal. En 1912 en Sumter, Carolina del Sur, se adoptó la primera carta constitutiva de la administración pública para poder implementar el sistema. Dos años más tarde, Dayton, Ohio, fue la primera ciudad en cambiar su sistema administrativo por el sistema *City management*.<sup>60</sup>

Hacia 1930 una oleada de condados decidieron cambiar su organización administrativa utilizando el modelo de *City management* (los condados de Arlington, Virginia y de Durham y Robeson en Carolina del Norte). El carácter profesional y experto del *City Manager* se extendió hacia algunas ciudades como Nueva York y Washington, denominándolo *Vice-Mayors*. En los pueblos se introdujo la figura de Gerente del pueblo (*Town Manager*). Se consolidó la forma de gobierno denominada, sistema *City Management*, que se conformó por un cuerpo legislativo llamado *Council* (Cabildo, Concejo o Comisión), un profesionista especializado en administración pública o *City manager* (Administrador o Gerente de la Ciudad) y un *Mayor* (Alcalde).<sup>61</sup>

La concepción de la figura como modelo gerencial y forma de gobierno se diversificó tanto en el nombre como en sus funciones, de acuerdo a la jurisdicción o país. Su objetivo fue aportar orden, coordinación, administración y solución a los problemas que aquejaban a los gobiernos locales. Esta diversidad incorporó diferencias constitutivas en el cuerpo de gobierno y su interacción, así como novedosos cargos administrativos y organizacionales. Estas nuevas formas de operar administrativamente en los gobiernos locales norteamericanos requerían de un perfil con especialización y experiencia específica.

Se produjeron dos tipos de agentes administrativos-organizacionales: el Administrador de la Ciudad (*City Administrator*) y el Gerente de la Ciudad (*City Manager*). El Administrador de la Ciudad actuaba como un asistente operativo dependiente del

---

<sup>60</sup> Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana, Dávila, Jaime, “El Administrador Municipal”, México, International City/County Management Association (ICMA), 2004, <http://www.icmala.org/media/AdminMpal.pdf>.

<sup>61</sup> *Idem*.

Alcalde; sus funciones eran de coordinación o de orientación administrativa. Informaba y rendía cuentas al Cabildo, previo acuerdo con el Alcalde, y poseía autonomía operativa limitada. El cargo podía estar o no ligado a un período gubernamental. Esta forma de gobierno, que se conocía también como *Cabildo-Alcalde*, en la cual, el Alcalde era muy fuerte (*strong mayor form*), se dio en las grandes ciudades y concentró las facultades políticas y administrativas en el poder ejecutivo. Tenía la posibilidad de proponer reformas legislativas, preparar el presupuesto de la Ciudad, el derecho de veto sobre acuerdos del Cabildo y designar libremente a todos los responsables de los departamentos.

El Gerente de la Ciudad (*City Manager*)<sup>62</sup> se estableció bajo la forma de gobierno *Cabildo-Gerente*<sup>63</sup>. Se caracterizaba por una figura de Alcalde débil (*council manager form*), donde el *Cabildo* o *Concejo* nombraba y establecía un equipo de gestión, el cual era dirigido por un *Gerente de Ciudad*, quien era el único responsable de las funciones ejecutivas y administrativas. El *Gerente* poseía la absoluta autoridad sobre los directivos y administrativos; actuaba como el principal asesor del *Concejo* o *Cabildo*; asumía la formulación de la política general y la resolución de asuntos de competencia administrativa, que el *Cabildo* o la *Comisión* le delegaban. Su cargo no estaba ligado a un período de gobierno sino a su desempeño, y era independiente de cualquier filiación partidista.

Esta diversidad de “pureza” tanto del Administrador como del Gerente y de las propias formas del gobierno local<sup>64</sup>, otorgaron la forma de gobierno al sistema *City*

---

<sup>62</sup> Para mayor información respecto de la evolución de esta figura del gobierno local se recomienda ampliamente la lectura de “Introduction: Council-Manager Relations Through the Years”, *Revista PM*, julio de 2006, Vol. 88, núm. 6, <http://www.icma.org>.

<sup>63</sup> En E.U. los ciudadanos de las comunidades usualmente votan en un referéndum si es que desean ser gobernados de esta manera. Esto da al nuevo cargo una legitimidad política, social y moral de gran envergadura, por lo que no se adopta como una mera figura administrativa u organizacional, sino como un actor principal dentro del cuerpo gubernamental de la comunidad.

<sup>64</sup> Jaime Villasana Dávila, expone que los gobiernos locales de Norteamérica (Canadá-EE.UU.-México) poseen en la actualidad una rica variedad en lo referente a las formas de gobierno local. Esta diversidad incorpora diferencias constitutivas en el cuerpo de gobierno y su interacción, así como novedosos cargos administrativos u organizacionales los cuales, en algunos casos, dan vida a nuevas formas de operar el gobierno. La tipología de las formas de gobierno, toma como elemento principal clasificatorio la conformación del cuerpo de gobierno local, usando como referencia las definidas por la *Nacional League of Cities* (NLC) y la *Internacional City/County Management Association* (ICMA). La NLC expone cuatro formas de gobierno local: Cabildo-Alcalde, Cabildo-Gerente, Comisión y Asamblea. ICMA, además de estas cuatro formas incorpora la de Asamblea Representativa. Para mayor información véase [www.nlc.org](http://www.nlc.org) y [www.icma.org](http://www.icma.org).

*Management*<sup>65</sup>. Los ajustes al marco conceptual y operacional entre el Gerente y el Administrador permitieron extraer los óptimos beneficios con la finalidad de generar mayores y mejores resultados. El hecho de que existieran diferentes forma de gobernar en las entidades locales norteamericanas estimuló una fuerte oferta de capacitación y formación de *City manager*. El fenómeno muestra diversos grados de dinamismo principalmente en E.U.; donde las universidades otorgan títulos especializados y de profesionalización de la dirección gerencial de los gobiernos locales y, la mayoría de los centros de altos estudios, ofrecen posgrados en el área de la administración gubernamental.

El *City Manager* resulta así ante todo un conjunto de prácticas servidas por la reflexión, en el que se mezclan necesariamente el pragmatismo y el conocimiento científico. En su momento Wilson explicó, “los norteamericanos constituyen un pueblo práctico que más que estudiar el arte del gobierno, gobierna, más que reflexionar, actúa”<sup>66</sup>. Es así como se emprenden los estudios sobre el gobierno. Este “progresivismo” dio cuerpo a una particular percepción del problema del gobierno en un momento histórico determinado<sup>67</sup>; la construcción del Estado administrativo norteamericano sustentado en el movimiento gerencial o *management*.

---

<sup>65</sup> Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana, Dávila, Jaime, *Op. cit.*, nota 60.

<sup>66</sup> Citado por Guerrero Orozco, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986, p. 293.

<sup>67</sup> El surgimiento de la concepción contemporánea de la administración pública a finales del siglo XIX y principios del XX en E.U. se ha catalogado como la era “Progresiva”. Esta conceptualización del papel del gobierno implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación. Contiene, entre otros: la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el compadrazgo y el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de sistemáticas normativas que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos. Este momento puede ser visto como la revuelta de una clase media cansada de la maquinaria corrupta de los políticos interactuando con los grandes capitalistas y mafiosos, teniendo como visión tanto la eliminación del monopolio (ley *anti trust*), la lucha contra la pobreza y la desigualdad (la Gran Sociedad le llamaron en E.U.), y el debilitamiento de las influencias nepotistas y de corto plazo de los políticos vía la creación de un servicio civil basado en el mérito. Arellano Gault, David, *Op. cit.*, nota 52, pp. 1-21.

## CAPÍTULO II.

### EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS

El interés por el estudio de las instituciones en las ciencias sociales ha inspirado los postulados del neoinstitucionalismo, este amplía el concepto de institución y lo extiende al conjunto de procedimientos formales e informales que vertebran la acción política. El presente trabajo, retoma al neoinstitucionalismo como un instrumento teórico de análisis<sup>68</sup>. Por un lado, para entender y explicar las interacciones entre los individuos, su comportamiento, su identidad, sus preferencias y sus estrategias. Por otro, para describir los factores de desarrollo institucional que cuestionan las causas de emergencias, cambio o continuidad a lo largo del tiempo en las instituciones.

El uso del enfoque neoinstitucional ofrece herramientas suficientes para analizar la postura de los actores políticos en coyunturas de reforma, de cambio o de permanencia de las instituciones políticas<sup>69</sup>. Este explica y comprende el impacto del contexto y funcionamiento de los fenómenos administrativos de forma sistémica e integral. Otorga diversas herramientas sustantivas que explican la estabilidad en los procesos sociales, a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional; y también deriva del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, pues siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder.

Para el nuevo institucionalismo la información clave para comprender y predecir el comportamiento de individuos y las organizaciones son las características del marco

---

<sup>68</sup> La utilización del neoinstitucionalismo se ha convertido en el marco teórico recurrente de la investigación politológica contemporánea para explicar el cambio institucional, sobre todo las reformas políticas. Numerosos trabajos analizan la experiencia de distintos países y sus procesos de reforma del sistema político; principalmente examinan las consecuencias mecánicas y psicológicas sobre el resto de los subsistemas o viceversa. En este sentido, el nuevo institucionalismo es útil para el análisis politológico, ya que surge para vincular dos aspectos antes bifurcados: por un lado, las cuestiones normativas del institucionalismo clásico, que se limitaba al estudio de las constituciones y sus resultados; y por el otro, los datos empíricos de la política y la economía, característicos del conductismo de la posguerra y del análisis teórico de grupos, que analizaba todo en función de la sociedad, al mismo tiempo que subestimaba la importancia de las instituciones. Parra, José Francisco, “Liberalismo: Nuevo Institucionalismo y Cambio Político”, *Política y Cultura*, México, UAM-X, núm. 24, otoño 2005, pp. 31-61

<sup>69</sup> March, James G. y Olsen, Johan P., *El Redescubrimiento de las Instituciones, La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-FCE- Universidad de Sinaloa, México, 1997, pp. 19-33.

institucional (reglas, rutinas organizacionales o la percepción del mundo sujeta a convenciones sociales particulares) bajo el cual operan<sup>70</sup>. Las organizaciones son los agentes del cambio institucional, en respuesta a los incentivos que el propio marco institucional genera<sup>71</sup>. La principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, ello no contradice el hecho de que las instituciones puedan y estén en permanente cambio.

El cambio institucional se presenta con transformaciones incrementales que pueden ser el resultado directo de los cambios en el propio marco institucional<sup>72</sup>; expresado en normas o limitaciones informales, porque las normas pueden cambiar mediante decisiones políticas. Sin embargo, no necesariamente pasa lo mismo con las limitaciones informales (costumbres, tradiciones, ritos, símbolos) que pueden ser mucho más resistentes o impenetrables. Estos patrones son parte de la cultura del grupo social y no pueden ser transformados a voluntad de un individuo.<sup>73</sup>

El neoinstitucionalismo debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil. Su utilización resulta una pieza clave para entender que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implica la libre actuación de individuos racionales. Sin embargo, se pueden encontrar diversas variantes internas o tipologías que ofrecen un abanico de respuestas que aporta

---

<sup>70</sup> Vergara Blanco, Rodolfo Javier, "Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza", *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 Oct. 2000, p. 2.

<sup>71</sup> La unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Este conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradiciones es conocido como *marco institucional*. Vergara Blanco, Rodolfo Javier, "El Redescubrimiento de las Instituciones": De la teoría organizacional a la ciencia política en March, James G. y Olsen, Johan P., *Op. cit.*, nota 69, p. 9.

<sup>72</sup> Powell, Walter W., y DiMaggio, Paul J. (comp.), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999, p. 107.

<sup>73</sup> El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los procesos sociales a partir de dos ideas: a) las organizaciones sólo cambian de manera incremental y concatenada; y b) las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Aunque reconoce la posibilidad de la convención y el contrato como una vía de cambio institucional, por actores que pueden llegar a ser protagónicos en momentos claves del desarrollo institucional. Como las instituciones cambian de manera incremental, también es convencional que los actores pueden cambiar su comportamiento en el mismo contexto organizacional de manera incremental. North, C. Douglass, *Op. cit.*, nota 5, pp. 19-20.

heterogéneas capacidades de reflexión e intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado político.

## 2.1 Fundamento Teórico Neoinstitucional

El neoinstitucionalismo es producto de la versión de la teoría institucional clásica o del viejo institucionalismo. Surge como oposición al enfoque racional de la Teoría neoclásica, de la visión utilitarista y conductual del comportamiento humano<sup>74</sup> y, a la teoría estructural-funcionalista<sup>75</sup>. Tiene especial rechazo a la microeconomía, a los costos de transacción y los derechos de propiedad; no obstante, una vertiente del neoinstitucionalismo encuentra sustento en el paradigma neoclásico de la economía contemporánea.<sup>76</sup>

Dentro de la amplia variedad de enfoques o teorías económicas sobre las que se construye el nuevo institucionalismo, destacan las ideas de la teoría de la elección pública, la teoría de los costes de transacción y la teoría de la agencia. Doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control<sup>77</sup>. La gran variedad que tiene este enfoque y sus diversos componentes multidisciplinarios, abarcan desde la teoría organizacional y los modelos de racionalidad limitada de Simon, hasta las aportaciones de Ostrom en la vertiente de elección pública (*public choice*). Estas contribuciones han ayudado sobre todo a fortalecer el campo de estudio de la administración pública.

El neoinstitucionalismo forma parte de una trayectoria teórica multidisciplinaria. El conductismo y la elección racional son dos transformaciones que constituyen el telón de fondo contra el cual nació el nuevo institucionalismo. Los conductistas argumentaban que,

---

<sup>74</sup> Arias Pineda, Andrés Alberto, “El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización”, *Revista Gestión & Región*, núm.6, Universidad Católica Popular del Risaralda, Colombia, 2008, pp. 31-64.

<sup>75</sup> De acuerdo con estas perspectivas de desarrollo teórico, los resultados sociales se determinaban, o bien, por las conductas individuales, o por los resultados de las determinaciones estructurales. Lo que planteaba el neoinstitucionalismo era considerar al sujeto en un extremo como un autor autónomo y todo poderoso, pero también como un sujeto absolutamente influyente por las estructuras que marcan sus posibilidades de acción. Pérez Pérez, Gabriel, y Valencia, E. Laura, “El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario”, *Revista Actualidad Contable Faces*, Universidad de los Andes, Venezuela, vol. 7, núm. 008, enero-junio 2004, p. 60.

<sup>76</sup> Sus raíces económicas se encuentran en los trabajos sobre la Nueva Economía Institucional (NEI) de Ronald Coase, de Oliver Williamson, de Sydney Winter y de Douglas North. Para estos autores las instituciones “reducen la incertidumbre al proporcionar estructuras confiables y eficientes para el intercambio económico”. Véase Arias Pineda, Andrés Alberto, *Op. cit.*, nota 74, p. 40.

<sup>77</sup> García Sánchez, Isabel María, *Op. cit.*, nota 23, p. 39.

para entender la política y explicar los resultados, los análisis no se debían enfocar en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político.

La escuela del conductismo analizó las experiencias concretas de la sociedad, pero dejó fuera los principios normativos. La carencia de un marco normativo impidió que el conductismo generara hipótesis convincentes para la investigación científica, ya que eran consideradas como falsas o demasiado generales. El nuevo institucionalismo vino a llenar ese vacío metodológico y coincidió con el redescubrimiento e importancia de las instituciones en las ciencias sociales. El neoinstitucionalismo constituye una de las expresiones más acabadas con respecto a la diversidad de enfoques, pero sobre todo, de los avances de la economía y la ciencia política<sup>78</sup>. El nuevo institucionalismo tiene tipologías variadas y diferentes, las cuales se enumeran en el siguiente cuadro (2.1):

Cuadro 2.1  
Tipologías del Nuevo Institucionalismo

Autor	Corrientes o divisiones del NI
<b>Rodolfo Vergara</b>	Tres corrientes: en la Economía, en la Sociología y en la Ciencia Política
<b>Peter A. Hall y Rosemary Taylor</b>	Cuatro subdivisiones: el Nuevo Institucionalismo en la Historia comparada, Racionalista, Económica y Sociológica
<b>W. R. Scott</b>	Tres corrientes: Regulatorio (Económico), Normativo (Ciencia Política) y Cognitivo (Sociológico)
<b>B. Guy Peters</b>	Institucionalismo normativo, Institucionalismo de la elección racional, Institucionalismo histórico, Institucionalismo empírico, Institucionalismo internacional e Institucionalismo social

Fuente: elaboración propia con información de Sánchez González, José Juan, “¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, octubre 2005, p. 7

De la literatura neoinstitucionalista este trabajo retoma cuatro vertientes: el Nuevo Institucionalismo Normativo (NIN), el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) y el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH).

<sup>78</sup> A este respecto Norgaard distingue dos grandes corrientes en las ciencias políticas: las inspiradas en la escuela de la Acción Racional (Moe, Willianson, Levi, Dunleavy, Ostrom) y de inspiración sociológica (March y Olsen, Powell y DiMaggio, Meyer y Rowan). De modo similar Ostrom distingue entre neoinstitucionalistas influidos por la acción racional y el neoinstitucionalismo histórico. Para Immergut las perspectivas son politológicas (Huntinton), organizativas (March y Olsen) y económicas (North y Williamson). Díaz, Leonardo, *Las Políticas Hídricas Catalanas (1980-2000): Los Agricultores de Lérida y el Gobierno del Agua*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2002, p. 39.

El propósito de presentar estos enfoques disciplinarios es encontrar un marco analítico integral, que permita analizar y comprender la naturaleza de la dinámica en el comportamiento de individuos y organizaciones, consistente en las características del marco institucional.

El elemento central de la vertiente del Nuevo Institucionalismo es el análisis de la estabilización y del cambio institucional. La estabilización se basa en el enfoque de la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político, que tiene modificaciones en las reglas, en las normas, en las tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas. El cambio institucional es el producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, mismas que se pueden manifestar a partir de dos procesos diferenciados. El primero, es de orden agregativo y, el segundo, de orden integrativo.<sup>79</sup>

El neoinstitucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales, a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional. Esto deriva del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, pues siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder, no por atributo sencillamente, sino por arreglos institucionales eficientes.<sup>80</sup>

El neoinstitucionalismo se fundamenta en una teoría alternativa de la acción individual. Esta destaca la naturaleza no reflexiva, rutinaria y predecible del comportamiento humano. Considera que los intereses de los actores están determinados por las instituciones donde se establece la identificación de lo intraorganizativo. Ello implica indagar en los motivos que guían a los actores, por la orientación de la acción y de los contextos en los cuales actúan. Desde esta perspectiva los factores institucionales determinan el curso de la acción política. Normas y procedimientos, aparentemente sin

---

<sup>79</sup> “Un proceso *agregativo* consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. En contraste un proceso *integrativo* es aquel en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos”. March, James G. y Olsen, Johan P., *Op. cit.*, nota 69, p. 31.

<sup>80</sup> Los arreglos institucionales, son resultado de una serie de interacciones entre evaluaciones utilitaristas (costo-beneficio) y la cultura política (actitudes y valores). El cambio en las instituciones obedece a patrones racionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales, si se modificaran algunas de estas reglas. Véase Parra, José Francisco, *Op. cit.*, nota 68, p. 34.

importancia, definen las identidades de los actores, condicionan sus estrategias y ejercen una influencia en los resultados de los procesos políticos.

Las aportaciones del neoinstitucionalismo a este trabajo son importantes, al considerar a las instituciones como elemento central de la vida política. Las instituciones son las variables que explican la mayor parte de la vida política y son también los factores que requieren explicación. Para Douglass North, las instituciones son fundamentalmente sistemas de reglas, y reconoce que tanto las organizaciones como las instituciones proporcionan una estructura a la interacción humana; pero son las instituciones las que proporcionan las reglas del juego donde las organizaciones actúan y compiten como jugadores.<sup>81</sup>

El argumento básico neoinstitucional es que las instituciones *cuentan*, y que cuentan más que cualquier otra cosa que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas<sup>82</sup>. El concepto de “*institución*” está claramente definido para los neoinstitucionalistas: reglas de juego formales (normas, valores, reglas políticas y judiciales, reglas económicas y contratos) e informales (costumbres, códigos de conducta y pautas culturales), que se conciben como restricciones al comportamiento; es decir, configuran incentivos y oportunidades delimitando la elección de los individuos. La perspectiva neoinstitucional se adentra en el estudio y los cambios de la arquitectura y fisonomía de la gobernabilidad, así como del desempeño institucional y gubernamental.

## **2.2 Las Vertientes Neoinstitucionalistas: NIN, NIE, NIS y NIH**

El nuevo institucionalismo, en sus vertientes normativo (NIN), económico (NIE), sociológico (NIS) e histórico (NIH), se preocupa fundamentalmente por argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implica la libre actuación de individuos racionales. Identifica la relación entre institución y ambiente como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por diversas organizaciones, internas y externas; de hombres con intereses y en

---

<sup>81</sup> North, C. Douglass, *Op. cit.*, nota 5, pp. 14-15.

<sup>82</sup> Peters, B. Guy, *El Nuevo Institucionalismo, Teoría Institucional en Ciencia Política*, Barcelona, España, Ed. Gedisa, 1999, p. 218.

interdependencia en el mismo contexto organizacional; y en el que se consideran como elementos rectores las tradiciones y las reglas.

Los postulados y conceptos asociados a dichos enfoques o vertientes forman parte del marco teórico de este trabajo. De estos enfoques neoinstitucionalistas se plantean las principales características distintivas, sus líneas argumentales más importantes y sus conceptos asociados que involucra a las instituciones sobre *el diseño, la estabilidad y el cambio institucional*<sup>83</sup>. Se explican los factores de coincidencia y divergencia entre ellos. El propósito es constituir un marco de análisis integral para este trabajo.

#### 1. Neoinstitucionalismo Normativo (NIN).

El NIN es representado por autores como James G. March y Johan P. Olsen y surgió como impulso de cambio en la ciencia política. El término “normativo” fue propuesto por Guy B. Peters, quien observó que tanto el conductismo como la elección racional ofrecían un enfoque parcial de los asuntos políticos. Estos dos enfoques daban por sentado que los individuos actuaban de manera autónoma; basándose en características socio-psicológicas, o bien, en el cálculo del posible beneficio personal. En ninguna de las dos teorías los individuos se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones, y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político.

El NIN para Peters, va a derivar del peso otorgado a las normas de las instituciones como medio para entender su funcionamiento y determinar cómo inciden sobre el comportamiento individual<sup>84</sup>. Esta vertiente se consolidó con las contribuciones de March y Olsen, quienes reafirmaron que en el análisis político la centralidad de los valores estaba siendo reemplazada por concepciones y metodologías individualistas y utilitarias. Estos autores, le dieron un papel determinante a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta de los individuos. Argumentaron que los actores políticos no eran individuos fragmentados que reflejaban su socialización y su constitución psicológica (comportamental), o que operaban linealmente maximizando su utilidad en su función de preferencias (*rational choice*).

---

<sup>83</sup> Parra, José Francisco. *Op. cit.*, nota 68, p. 40.

<sup>84</sup> Peters, B. Guy, *Op. cit.*, nota 82, pp. 15-34.

La fundamentación de estos autores consistió en que eran individuos que reflejan fuertemente los valores y normas de las instituciones a las que están vinculados. Su explicación recaía en el fuerte énfasis en las normas y en los valores de una determinada institución como determinantes y configuradores del comportamiento de los agentes. La regulación del comportamiento de los actores no se da en un sentido coercitivo sino normativo, según la interiorización de las pautas a seguir en una determinada situación a partir del rol asignado dentro de las interrelaciones. En este sentido, el NIN cimentó que los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.

Las distintas vertientes dentro del neoinstitucionalismo coinciden en señalar respuestas analíticas a tres elementos básicos del proceso político que involucra a las instituciones: *el diseño, la estabilidad y el cambio institucional*. El NIN, en cuanto al primer elemento, señala que las normas y los valores son de gran importancia en la definición de cómo deberían estar adecuadamente diseñadas para que funcionen las instituciones. Estas se componen por un conjunto de valores, en función de los cuales, se forman las decisiones y el comportamiento de sus miembros, los cuales deben responder a las expectativas de la sociedad. Estos deben de presentar un conjunto de opciones a elegir; por tanto, el marco institucional no sólo es el deber ser, sino que condiciona las preferencias, al igual que construye identidades y produce valores para consumo de la sociedad.

El entendimiento de los elemento de estabilidad y cambio institucional desde los postulados del NIN, se argumenta en la tesis de March y Olsen con el método para la toma de decisiones del “*modelo de bote de basura*” (*garbage can model*)<sup>85</sup>. La fundamentación de dicho modelo es que las instituciones tienen una serie de respuestas de rutina ante los problemas e intentan usar las respuestas conocidas antes de buscar alternativas que se aparten de los valores básicos. De este modo, los cambios institucionales que se ponen en práctica se adaptan a la *lógica de lo adecuado* (*logic of appropriateness*)<sup>86</sup>, y aquellos

---

<sup>85</sup> Véase March, James G. y Olsen, Johan P., *Op. cit.*, nota 69, p. 30.

<sup>86</sup> Esta *logic of appropriateness* viene a proveer a los actores de un repertorio de normas y valores que guían la conducta que cada individuo debe interpretar y seleccionar, considerando el rol que ocupa y la situación a la

valores institucionales que desempeñan la valiosa función de limitar la gama de la búsqueda de alternativas políticas.

La lógica del modelo de bote de basura, sostiene que rara vez el cambio se da como evento planificado, sino más bien como producto de la confluencia de varias corrientes de actividad y de oportunidades para la acción dentro de la institución. El NIN apunta la existencia de varios estímulos para el cambio en las instituciones, pero se concentra sobre los procesos de aprendizaje como medio principal para la adaptación. Los cambios en el entorno constituyen un conjunto de oportunidades para la institución, como también una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas. Lo que puede revertir la teoría normativa, que en lugar de guiarse por reglas formales establecidas, los miembros de las instituciones puedan ser influidos por los valores contenidos dentro de las organizaciones.

## 2. Neoinstitucionalismo Económico (NIE)

El pionero de esta vertiente teórica es Ronald Coase, lo siguieron, E. Ostrom, K.A. Shepsle, W. Niskanen, O.E. Williamson y Douglass North C. El argumento central de esta vertiente neoinstitucional-funcionalista es la racionalidad de los individuos, aunque la sitúan en el marco de las instituciones. El NIE concibe a las instituciones como sistemas de reglas e incentivos dentro de los cuales los individuos intentan maximizar su utilidad. La aparición y configuración de las instituciones obedece al hecho que resuelven determinados problemas de acción colectiva<sup>87</sup>. En consonancia, el cambio en las instituciones existentes se origina cuando éstas dejan de cumplir la misión por la que fueron creadas.

La base teórica de esta vertiente es el *rational choice* (elección racional), que se basa en las relaciones políticas con instrumentos propios de la economía, utilizados para

---

que se enfrenta. Estas normas y valores son internalizados por el individuo y es a partir de ellos que moldea su comportamiento. *Ibidem*, p. 45.

<sup>87</sup> Este enfoque relaciona el surgimiento y permanencia de las instituciones con su nivel de eficiencia en relación con su función social. Williamson destaca el nivel de competitividad entre instituciones como un mecanismo que permite eliminar a las más ineficientes. En este proceso competitivo, el concepto de eficiencia de las instituciones suele asociarse a su papel en la resolución de los problemas de acción colectiva, facilitando las transacciones entre los agentes. Las instituciones juegan un papel clave en el establecimiento de un marco seguro y eficiente para el intercambio económico, que permite reducir los costes de transacción. Se introduce la “transaction cost theory” como uno de los elementos clave de este enfoque. Salvador Serna, Miguel, *Instituciones y Políticas Públicas en la Gestión de los Recursos Humanos de las Comunidades Autónomas*, Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2006, p. 59.

estudiar relaciones de mercado. El NIE, se erige como la corriente teórica que, matizando los postulados racionalistas de la teoría (micro) económica, se centra en las reglas y sistemas de gobierno que se desarrollan para regular los intercambios económicos que promueve el mercado, al interior de los marcos organizacionales. A partir este esquema, el NIE mantiene las pautas de conducta individual que caracterizan a la elección racional, centra su atención en las reglas que envuelven el desarrollo de este comportamiento, y que se conciben como canalizadoras e impositivas de la conducta individual.

Esta vertiente define a las *instituciones* como reglas e incentivos que establecen las condiciones y el espacio político dentro del cual se producen los intercambios entre los actores independientes, que siguen estrategias racionales de maximización de su utilidad (que se mantiene como principal elemento de motivación). Los actores crean a las organizaciones para consolidar el valor de intercambio, en términos de ganancias optimizadas en el marco de actores cooperativos. En todo caso, se reduce la incertidumbre y se maximizan las ganancias, al proporcionar estructuras confiables y eficientes para el intercambio económico; este es el punto central del NIE.

Esta vertiente explica que el origen y el cambio institucional, se encuentra en el nacimiento, la persistencia y el funcionamiento de las instituciones a través de su nivel de eficiencia en relación con su función social. Este proceso de creación institucional normalmente gira en torno a acuerdos voluntarios de los actores relevantes; quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva. La estructura organizacional se explica con base en la manera en que se minimiza la transacción, la producción o afluencia de costos, inversamente proporcional a la maximización de resultados. Ésta sustituye al mercado y, aunque no logra la optimización (como lo haría el mercado), sí permite la “estabilidad de la acción colectiva”<sup>88</sup>. De ahí la importancia de manipular las instituciones, en la medida en que corrigen los defectos, los impulsos y los comportamientos irracionales implícitos en toda relación colectiva.

---

<sup>88</sup> Magallón Díez, María Teresa, “La implementación de la nueva gestión pública a partir del enfoque neoinstitucionalista: entre la eficiencia y la legitimidad”, *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004. pp. 5-8.

El NIE distingue tres modelos<sup>89</sup>:

- a) El de agente-principal. En el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración se ha centrado en el problema del control de la burocracia por parte de los políticos, ya sea se encuentren en el gobierno o en el parlamento. Los políticos se definen como los “principales”, que intentan que sus “agentes”, la burocracia, actúen de la manera que ellos consideran conveniente. Se trata de un tema clásico en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración, pero este enfoque aborda un esquema analítico basado en los supuestos de la racionalidad provenientes de la economía.
- b) El análisis de las instituciones. Los modelos vinculados a la teoría de juegos parten de asumir la existencia de una pluralidad de actores que intentan maximizar su propia utilidad en un contexto definido por reglas del juego. En este caso, el control de la burocracia se define como un juego interactivo entre agentes y principales, con diversas premisas sobre la capacidad y consecuencias de las predicciones de cada actor sobre el comportamiento de su “oponente”, cuya incidencia determinará el resultado final del juego. El énfasis se sitúa en el diseño de reglas que faciliten la cooperación e intercambio entre los actores implicados.
- c) El *rational choice*. Define a las instituciones como reglas que limitan el comportamiento de los agentes implicados en la institución. Douglass North define a las instituciones como: “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.”<sup>90</sup>

### 3. El Neoinstitucionalismo Sociológico (NIS)

El NIS tiene su base en la teoría de la organización con autores como J. Meyer y B. Rowan, L.G. Zucker, P.S. Torlbert, Ronlad L. Jepperson y Powell y DiMaggio. Se desarrolla en el campo de la Ciencia Política y la Sociología de las Organizaciones y, se concreta en estudios sobre administración pública y recursos humanos. Se orienta a la realidad

---

<sup>89</sup> Salvador Serna, Miguel, *Op. cit.*, nota 87, p. 59.

<sup>90</sup> Citado por Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía, Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, México, FCE, 1999, p. 123.

institucional de las estructuras y los procesos organizacionales<sup>91</sup>. Enfatiza la importancia de los procesos culturales y cómo la acción organizativa puede estar guiada por los *sistemas cognoscitivos* de los individuos. Estos otorgan una dimensión simbólica y de significado de las instituciones.<sup>92</sup>

El NIS argumenta que las instituciones no sólo son reglas formales, procedimientos y normas, sino que se deben considerarse las convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, así como patrones morales. Los individuos son socializados con una perspectiva del mundo, aprenden, interpretan y construyen una forma aceptada de hacer las cosas, lo que uniforma el comportamiento y facilita la interacción social<sup>93</sup>. La noción fundamental del NIS es que “las reglas institucionales” afectan las estructuras organizacionales y el desempeño de éstas<sup>94</sup>. Las reglas y las tradiciones institucionales (normativas y cognoscitivas), tienen su origen en el papel compuesto de determinadas rutinas, conductas, relaciones y expectativas de la realidad.<sup>95</sup>

Esta vertiente parte del valor que tienen las organizaciones, para tratar de explicar qué determina la institucionalización de un proceso o estructura y cuáles son sus consecuencias sobre el comportamiento organizacional. Para Powell y DiMaggio, son los procesos de legitimación social de las organizaciones, la naturaleza simbólica de la racionalidad, el desacoplamiento entre el funcionamiento interno de la organización y su apariencia formal proyectada al mundo exterior, y los procesos de imitación de formas estructurales de unas organizaciones a otras. Esto es el impacto de efectos ambientales sobre el marco institucional y la capacidad que tienen las organizaciones para convertir en incentivos que ayuden a su desarrollo y de la sociedad en general.

Los individuos y las organizaciones sólo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y conocimientos que les proporciona la formación de campos organizacionales.

---

<sup>91</sup> Peters, B. Guy, *Op. cit.*, nota 82, p. 156.

<sup>92</sup> Scott, W, Richard, “Retomando los Argumentos Institucionales”, en Powell, Walter W., y DiMaggio, Paul J., *Op. cit.*, nota 72, p. 217.

<sup>93</sup> Zurbriggen, Cristina, “El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas”, *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 26, núm.1, 2006, p. 71.

<sup>94</sup> March, James G., y Olsen, Johan P., “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”. Traducción de Ángel Manuel Faerna. *Zona Abierta*, 63/64, Madrid, 1993, pp. 1-43.

<sup>95</sup> Véase Meyer, John W. y Rowan, Brian, “Organizaciones Institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia” en Powell, Walter W., y DiMaggio, Paul J., *Op. cit.*, nota 72, p. 80.

Esto significa que no será fácil cambiar las instituciones ni explicar por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas. En consecuencia, tienden a emplear mecanismos, procedimientos y prácticas “socialmente aceptadas” que tienden a homogeneizarlas. Este proceso de homogenización se le denomina *isomorfismo*, entendiéndose como un proceso limitador (e imitador) que “obliga” a una unidad a parecerse a las demás que enfrentan las mismas condiciones ambientales, independientemente de la bondad o resultados de eficiencia de esas prácticas.<sup>96</sup>

Powell y DiMaggio destacan tres tipos de mecanismos de cambio institucional<sup>97</sup>: el primero, es el *isomorfismo coercitivo*, resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y pautas de funcionamiento. El siguiente es el *isomorfismo mimético*, producto de los procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Es característico de entornos ambiguos, sin un claro criterio de los objetivos y con una importante presencia de elementos simbólicos. Las organizaciones tienden a configurarse a partir de un referente que se considere más legítimo o exitoso.

La última clasificación es el *isomorfismo normativo*, este se refiere al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que es considerado como “mejores prácticas” y por lo tanto, se debe reproducir. La formación y la legitimación están basadas en conocimientos especializados por redes de profesionales. A través de estos *isomorfismos* se puede alcanzar la difusión de nuevas prácticas en el campo organizativo. Nuevas leyes, valores, imitación de otras organizaciones pueden llevar a una práctica dada a difundirse hasta llegar a *institucionalizarse* cuando se da por sentado que es una práctica correcta y legitimada para ser adoptada.

En contraste con esta visión “macro”, Zucker se mueve en una visión “micro”; es decir, se preocupa por los procesos de institucionalización a nivel de las relaciones interpersonales, pero dentro de un contexto sociocultural. Para este autor, la institucionalización es “el proceso por medio del cual, los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real y, al mismo tiempo, en cualquier punto del proceso el

---

<sup>96</sup> Powell, Walter W, y DiMaggio, Paul, *Op. cit.*, nota 72, p. 108.

<sup>97</sup> *Ibidem*, pp.109-113.

significado de un acto se puede definir, más o menos, como una parte dada por hecho de esta realidad social”<sup>98</sup>. En la medida en que las prácticas organizacionales se transmitan socialmente, estas tendrán mayor grado de institucionalización y será menor la necesidad de control social, pero será mayor la resistencia al cambio.

La institución estará altamente institucionalizada si está fuertemente insertada en las rutinas de la acción de determinados agentes. La introducción de innovaciones o prácticas se consideran formas particulares de conducir las funciones de la institución. Las cuales se desarrollan a lo largo del tiempo bajo la influencia de la historia, las personas, los intereses y las acciones organizativas que terminarán por institucionalizarse. Aunque esto depende del estado de institucionalización en que se encuentre la innovación o práctica y del éxito que tenga, pues también tienden a fracasar. Pueden sobrellevar a un *desajuste (decoupling)* entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización (o cuando entra en conflicto por no cumplir con los requisitos mínimos de eficacia y eficiencia). Las instituciones también pueden debilitarse y desaparecer; es decir, puede darse su desinstitucionalización.<sup>99</sup>

#### 4. El Neoinstitucionalismo Histórico (NIH)

El NIH fue la primera de las corrientes neoinstitucionalistas en surgir como oposición al conductismo y al estructural funcionalismo. Algunos de sus exponentes son: P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skoopol; Steinmo, Thelen y Longstreth; Skoopol; Krasner; March y Olsen; Immergut y, V. Hattam<sup>100</sup>. Esta vertiente se caracteriza por su énfasis en el Estado como consonancia de las grandes instituciones sociales y el análisis de agencias estatales. El argumento distintivo es agregar la dimensión temporal al análisis; cómo el pasado incide en el presente y en el futuro.

Su principal postulado es la historia de las instituciones en una particular coyuntura histórica que observa cómo van desplegándose ciertos procesos, que están incrustados o asentados en las instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas) a lo largo del

---

<sup>98</sup> Zucker, Lynne C., “El Papel de la Institucionalización en la Persistencia Cultural” en Powell, Walter W, y DiMaggio, Paul, *Op. cit.*, nota 72, pp. 126-153.

<sup>99</sup> Tolbert, P.S. y Zucker, L.G., *The Institutionalization of Institutional Theory*, Handbook of Organizational studies. London, SAGE, pp. 22-39.

<sup>100</sup> Véase Pérez Pérez, Gabriel, y Valencia E., Laura, *Op. cit.*, nota 75, pp. 85-95.

tiempo. Las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico y, por tanto, las acciones de los individuos están orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios. Lo importante no es analizar el comportamiento racional de los actores con sus preferencias (exógenas) dentro de determinadas estructuras, sino explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones; cómo influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico<sup>101</sup>.

La idea central del NIH se fundar en la importancia del peso de las opciones políticas tomadas en las etapas de formación de la institución (o al inicio de una política pública), y en la continuidad de los acuerdos institucionalizados o arreglos institucionales a lo largo del tiempo. La calidad de los arreglos institucionales es el resultado del diseño de mecanismos y se expresa en la gobernabilidad de las esferas privadas y públicas, de los intereses individuales y del bien común en la obtención eficiente de resultados por el uso de los recursos disponibles<sup>102</sup>. Se concreta en matizar los intereses de los actores a partir de sus preferencias sobre las acciones a seguir, entre las alternativas disponibles que tratarán de reducir la incertidumbre y la complejidad existente.

El NIH se caracteriza por el énfasis en el Estado como complejo de organizaciones e instituciones que pueden estructurar el carácter y los productos de los grupos en conflicto. Le otorga una relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad, determinando, ordenando o modificando las motivaciones individuales. Las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional y modelan el comportamiento político. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro.

Un punto importante es que las nuevas instituciones deben surgir sobre la base de modelos institucionales ya existentes, *path dependence*<sup>103</sup>. Esto favorece la conformación

---

<sup>101</sup> Para los neoinstitucionalistas históricos el análisis está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno. Estas decisiones políticas iniciales y los compromisos institucionalizados que de ellas surgen, supuestamente determinan las decisiones posteriores. Peters, B. Guy, *Op. cit.*, nota 82, p. 38.

<sup>102</sup> Vargas Hernández, José Guadalupe, “Perspectivas del Institucionalismo Neoinstitucionalismo”, *Revista Ciencia Administrativa*, Universidad Veracruzana, México, 2008, núm. 1, pp. 47-58.

<sup>103</sup> Pone el énfasis en el aspecto cognitivo de los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos) que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecutivamente, a su transformación. El *path dependence* (dependencia del rumbo), desde el punto de vista

de intereses de algunos actores sobre otros. Ello preestablece una distribución desigual de poder que se refleja en el momento de la elección y cambio institucional. Los individuos que constituyen esas instituciones siguen procesos de socialización, es decir aprenden fundamentalmente a seguir el comportamiento apropiado, y así obedecer normas institucionalizadas. Esto en teoría les permitiría una simplificación de la realidad y tomar decisiones de manera mucho más sencilla o adecuada.

El problema con esta vertiente es que no considera el conflicto que está presente en la elección y la renovación institucional, sino sólo el proceso de interpretación colectiva de significados, valores y normas. La limitación de esta vertiente es que será útil para el estudio de procesos que llevan a explicar el funcionamiento de las organizaciones o instituciones de la sociedad, o del Estado en un determinado tiempo. El modelo racional bajo este enfoque es irreal, debido a que en situaciones de incertidumbre, los individuos no intentan maximizar sus decisiones, porque no cuentan con el tiempo ni con los recursos para hacerlo y, probablemente, tampoco están seguros de cuáles serán sus preferencias en el futuro.

Las organizaciones políticas se comportan como cualquier otra, que se ven obligadas a crear rutinas para atender sus asuntos cotidianos, con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la organización. Lo limitado de las explicaciones, basadas en la reconstrucción histórica, cuyo proceso retrospectivo se detiene en un determinado punto, es que requieren de otro tipo de argumentos o la incorporación de otros modelos explicativos. Lo que dificulta explicar los procesos de cambio institucional.

---

del NIH, pretende esquivar una explicación determinista de las relaciones institución-actores y, aunque particulariza los elementos de continuidad que están presentes en las funciones de las instituciones, lo hace bajo el supuesto de que los procesos que caracterizan el funcionamiento de las políticas públicas están basados en el conflicto de intereses entre los actores y de que al interior de los arreglos institucionales subyace la semilla de su propio cambio. De este modo, el enfoque NIH deberá estar interesado en explicar tanto los factores de diseño y creación institucional, de estabilidad y continuidad, así como de destrucción y sustitución de las instituciones. Los factores de creación o surgimiento institucional provienen de lo que se ha denominado como coyunturas críticas (*critical juncture*). Farfán Mendoza, Guillermo, "El Nuevo Institucionalismo Histórico y las Políticas Sociales", *Revista POLIS, Investigación y Análisis sociopolítico y psicosocial*, México, UAM, vol. 3, núm. 1, 2007, pp. 87-124.

Las distintas corrientes neoinstitucionalistas explican el cambio y la estabilidad institucional como resultado de la interacción de intereses entre las instituciones y los organismos que conforman su estructura de preferencias de decisión de acuerdo con los incentivos (a favor o en contra), y al proceso cognitivo de aprendizaje político (cultura política, valores y tradiciones) que genera el propio marco institucional. En el cuadro 2.2, se presenta el concepto de institución, consolidación, estabilidad, continuidad o retroalimentación y cambio, destrucción o sustitución, así como el carácter de las preferencias de los actores, de las vertientes neoinstitucionalistas.

Cuadro 2.2  
Vertientes neoinstitucionalistas

Vertiente Neoinstitucionalista	NIN	NIE	NIS	NIH
<b>Definición de Institución</b>	Normas, reglas, esquemas mentales y rutinas	Reglas formales e informales	Estructuras cognoscitivas (símbolos y significados, cultura, procesos y rutinas), normativas y regulativas	Reglas, estructura, procesos, prácticas
<b>Preferencia de los Actores</b>	Endógenas	Exógenas	Endógenas	Exógenas
<b>Elemento(s)</b>	<i>Modelo de Botes de Basura. Lógica de lo apropiado</i>	<i>Rational Choice. Costes de transacción</i>	<i>Isomorfismo Institucional</i>	<i>Path Dependence</i>
<b>Surgimiento de las instituciones, su consolidación, estabilidad, continuidad o retroalimentación</b>	Porque los actores consideran que es conveniente y apropiada	A través de análisis coste-beneficio realizados por los actores	Porque está apoyada por un grupo de actores	Porque cumple con una funcionalidad en el sistema en que se encuentra
<b>Cambio, destrucción o sustitución</b>	Debilidad de las élites que apoyaban la institución y refuerzo de los grupos contrarios	Presiones competitivas de instituciones alternativas; procesos de aprendizaje	Cambios en los valores y creencias subjetivas de los actores	Cambios producidos exógenamente que transforman las necesidades del sistema

Fuente. Elaboración Propia

### 2.3 Marco Analítico Neoinstitucional

Las vertientes neoinstitucionalistas, presentan un conjunto de elementos comunes y característicos. A continuación se muestra en que elementos convergen:<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Salvador Serna, Miguel, *Op. cit.*, nota 87, p. 64.

- a) Enfatizan el mismo argumento analítico. Parten del análisis de las instituciones y no de las características individuales de los actores vinculados, aunque con ciertas variaciones en cuanto a su rol central.
- b) Destacan el rol de las estructuras institucionales como condicionantes (o determinantes, según el grado que se considere) del comportamiento de los distintos actores así como del resultado del proceso político.
- c) Parten de la idea de que las instituciones son capaces de moldear el comportamiento individual, reduciendo pero no eliminando la incertidumbre, a través de mecanismos como la creación de rutinas o conocimientos y valores compartidos, entre otros. La idea de creación de regularidades en la conducta de los agentes implicados es un rasgo destacado en los diversos enfoques, aunque ello pueda derivar en ciertos argumentos tautológicos.
- d) Las instituciones se configuran y desarrollan en un entorno en el que se encuentran con otras instituciones, produciéndose interrelaciones complejas que generan procesos de ajuste mutuo.
- e) Las instituciones son resultado de la acción de los actores y al mismo tiempo constriñen el comportamiento de éstos, aunque las distintas aproximaciones neoinstitucionalistas ofrecen sus propias respuestas sobre el por qué estos agentes aceptan las limitaciones impuestas por las instituciones.

Este conjunto de vertientes neoinstitucionales también presentan rasgos distintivos y son principalmente:

- a) La definición de las instituciones como objetos concretos, directamente observables y cuantificables, o bien como grupo de normas, símbolos y valores intangibles que influyen en el comportamiento de los agentes a través de sus percepciones sobre la realidad en la que interactúan.
- b) La relación entre individuos e instituciones. De acuerdo al enfoque que enfatiza el grado en que la institución define el comportamiento del individuo (NIN y NIS) y los que se centran en el grado en que el individuo condiciona los resultados de la institución (NIE y NIH, con relación al papel de los diseñadores de la institución).

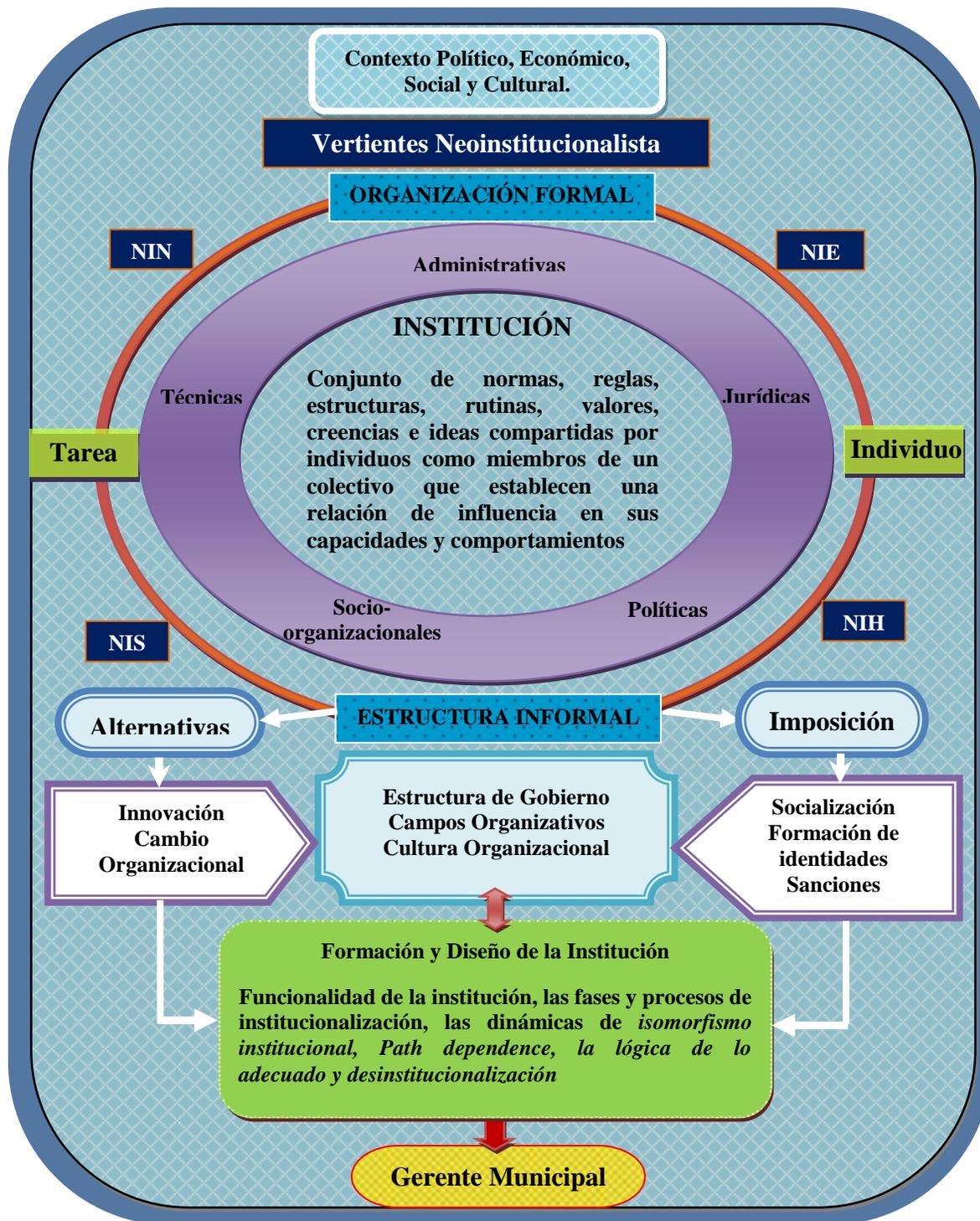
- c) El concepto de cambio depende del grado de permanencia/estabilidad de las instituciones se considera como un rasgo distintivo del propio concepto de institución, mientras que otras presentan la variación institucional como proceso de adaptación dinámico y cambio continuo (NIS y NIH).
- d) En cuanto al origen de las preferencias, el enfoque NIE las asume como endógenas a los individuos previos a su entrada en las instituciones. Las vertientes NIN y NIS entienden las preferencias como resultado o producto de la participación de los agentes en las instituciones, a consecuencia del proceso de socialización en los valores y normas que las caracterizan.
- e) En el grado de racionalidad/autonomía otorgado a los actores que participan de una institución, se distinguen las aproximaciones racionales con actores conscientes de participar en la institución por su propio interés y actuando para maximizar su utilidad dentro de los márgenes definidos. Los actores sobresocializados que incorporan el conjunto de valores y normas como su propio código de comportamiento, adecuándose a lo que se supone “apropiado” en el marco de acción definido por la institución.

A raíz de lo expuesto en este capítulo, se diseñó un marco analítico que se compone de las vertientes teóricas neoinstitucionalistas y de la matriz metodológica de este trabajo (figura 2.1). La finalidad es incrementar la capacidad descriptiva y analítica sobre la institucionalización del Gerente Municipal en las diferentes administraciones públicas del municipio de Texcoco durante el periodo 2000-2012. Este marco es aplicable a las administraciones municipales en referencia, que sólo reflejan los modos, las formas generales e institucionales de lo formal e informal, en el que se mueven nuevas oportunidades, capacidades y habilidades para la supervivencia del Gerente Municipal en este entorno organizativo.

El desarrollo de este marco de análisis permite explicar el cambio institucional que trajo consigo la administración municipal de Texcoco en el período 2000-2012, el cual puede significar la forma en que nuevas prácticas de gestión se han adoptado, pero que empíricamente han arrojado resultados distintos acerca de la capacidad de reflexión e

intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado político.

Figura 2.1. Marco Analítico Neoinstitucional



Fuente: Elaboración Propia

Como puede observarse, el marco analítico se centra en la idea de institución (administración pública municipal en el periodo de estudio referido) como un sistema de significados de comportamiento, reglas constitutivas y normas, procesos reguladores que interactúan con su entorno (social, cultural, económico y político). El campo organizacional o contexto, considera los elementos (administrativos, jurídicos, técnicos, políticos y socio-organizacionales) en que los individuos y organizaciones, mediante tareas y presiones competitivas, luchan por el mantenimiento estructural y de poder.

Las vertientes neoinstitucionalistas explican estas tareas y presiones al enfatizarlos desde un nivel individual (en los aspectos culturales, las creencias y los símbolos) de manera informal hasta el ámbito de las organizaciones formales. Este marco analítico se diseñó como un instrumento para interpretar una realidad compleja, de las múltiples dimensiones que se interrelacionan, bajo la información recabada por la matriz metodológica. En esta se presentan las cinco dimensiones que focalizan la acción de la institución pública, las cuales permiten describir y analizar las variables e indicadores para completar el análisis bajo una visión integral y multidimensional (Cuadro 2.3).

Se analiza en este sentido, los procesos de reformas institucionales, organizacionales y administrativos en los diferentes gobiernos municipales de Texcoco entre los años 2000 y 2012. En particular, la creación de la Oficina de Gerencia Pública, bajo una serie de valores e inercias que lo apuntalan como un nuevo paradigma dentro de la gestión pública local. Esto ha involucrado, fórmulas institucionales novedosas, ante la magnitud de los retos planteados por los gobiernos en turno. Su carácter permanente e implícito, describe la naturaleza y objetivos, que a largo plazo han favorecido cierta institucionalización.

Cuadro 2.3  
Matriz Metodológica

Institución	Objeto de Estudio	Dimensiones	Elementos o variables	Definiciones Operativas	Indicadores
Administraciones Públicas en Texcoco 2000-2012	Institucionalización del Gerente Municipal	Focalización sobre estructuras organizacionales: <b>Formal</b>	<b>Técnicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esquemas de gestión mediante sistemas de información interconectado</li> <li>Nuevos procesos de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporación de TIC's (conjunto de servicios, redes, software, aparatos que tienen como fin cambiar el modo de realizar las actividades).</li> <li>Administración por objetivos.</li> <li>Funcionamiento por equipos de trabajo.</li> <li>Sistemas de control y seguimiento de programas.</li> <li>Descripción de nuevas tareas</li> </ul>
			<b>Administrativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura organizativa.</li> <li>Flexibilidad de la estructura administrativa.</li> <li>Organización formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de coordinación de equipos de trabajo.</li> <li>Organización de direcciones y organismos</li> <li>Tecnologías administrativas (Planeación estrategia, Sistemas de calidad).</li> <li>Sistemas de comunicación y eficacia de respuesta a demandas (Sistema de quejas, reuniones de consejo, consulta, foros y otros).</li> <li>Estructuras institucionales y redes formales de comunicación: consejos, patronatos, asociaciones u otros</li> <li>Marcos de <i>Cogestión</i> Políticamente Regulados.</li> <li>Áreas de competencia en la administración.</li> </ul>
		Focalización sobre Comportamiento: <b>Informal</b>	<b>Jurídicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Normatividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Municipal de Desarrollo</li> <li>Reglamentos y manuales administrativos.</li> <li>Bando de Policía y Buen Gobierno.</li> <li>Acuerdos de cabildo</li> <li>Programas internos.</li> </ul>
			<b>Socio-organizacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actitudes, valores y patrones de comportamiento.</li> <li>Formas de relación gobierno municipal-sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructuras institucionales informales de comunicación (reglas, rutinas, poder y valores de interacción).</li> <li>Mecanismos de cogestión con agentes no gubernamentales y gobierno-sociedad (creados por caso, de uso y costumbre)</li> </ul>
			<b>Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actuación de funcionarios.</li> <li>Comportamiento de la estructura del poder.</li> <li>Formas de interlocución con agentes del entorno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actitud hacia la acción cooperativa</li> <li>Alianzas y acuerdos que proponen valores institucionales.</li> <li>El ejercicio del poder y la autoridad ante la participación de otros agentes.</li> <li>Procesos decisorios al pluralizar los intereses.</li> </ul>

Fuente. Elaboración Propia

### **CAPÍTULO III.**

## **DE LA IMPLANTACIÓN DE GERENTES PÚBLICOS A LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA *CITY MANAGMENT***

El movimiento de la Nueva Gerencia Pública, en los últimos veinte años, ha reformado la práctica de la administración pública en la mayoría de los países del mundo. El modelo neogerencial se inspiró en las transformaciones organizacionales del sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. La idea de cambiar al sector público y la cultura administrativa se centró en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado.

El proceso de modernización implicó que la administración pública burocrática realizara los cambios que ofrecen los postulados de este nuevo modelo. El argumento neogerencial fue la formalización de la descentralización y la desconcentración, la implantación de diversos componentes, tales como: planificación institucional, presupuestación, control de gestión, evaluación, indicadores de desempeño, atención al usuario, calidad de servicio, mecanismos de quejas, ciudadanos-usuarios, gobierno electrónico, dirección gerencial entre otros.

En un papel especial, la NGP configuró el rol y el perfil de los directivos públicos, reclamó que en “el sector público no se había prestado suficiente atención a la administración y a la función del administrador<sup>105</sup>”. Que estos habían estado dependientes y sometidos al exagerado peso de los líderes políticos en las organizaciones públicas, por lo que su desempeño era parcial. El argumento doctrinal fue la transformación de los administradores de los organismos públicos hacia un rol asimilable al un empresario y estratega con capacidades gerenciales y de liderazgo.

El comportamiento del gerente público se orientó bajo nuevas premisas; como la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales, la capacidad de análisis, la

---

<sup>105</sup> Hernández Magallón, Arturo, “¿De burócratas a gerentes públicos? El yo ideal organizacional”, *Revista Socioeconómica, Multidisciplinaria*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, núm. 7, 2010, pp. 73-83.

aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio, capacidad de lidiar con la complejidad; capacidad para construir y manejar redes interorganizacionales, ser un agente de cambio organizacional que promueva cambios no sólo en lo administrativo, sino también en el diseño institucional. El gerente público ejercer su responsabilidad como cabezas de unidades de apoyo técnico-administrativo de los niveles políticos institucionales, colaborando y asesorando en el proceso estratégico de toma de decisiones sobre asignación, uso y control de los limitados recursos públicos.

Las propuestas de reforma o adaptación para dotar al gobierno de capacidades directivas, no nacen con la NGP. Un modelo administrativo que tiene una manifestación histórica y empírica es el *Gerente de la Ciudad o City manager*, que se promueve directamente a través del *Sistema City Management*. Su implantación se refrenda desde hace más de un siglo bajo el contexto del capitalismo contemporáneo del siglo XX, y fue instaurado en diversas organizaciones de gobiernos burocráticos. Su adaptación y éxito se debe a su descontextualización que ha sido aceptada ceremoniosamente en distintas realidades organizacionales, como un mito poderoso en la solución de los problemas gubernamentales.

El presente capítulo tiene por objetivo, en primera instancia, describir diversas experiencias de la implantación de la figura de *Gerente Público* en el mundo desde la concepción del modelo *City Manager*. En un segundo momento, se analiza la implantación de la figura del *Gerente de la Ciudad* en el contexto mexicano. Se revisan algunas experiencias de *City manager* en México: como son los casos de Tijuana, en Baja California y las Delegaciones Miguel Hidalgo y Cuajimalpa del Distrito Federal; las cuales sirven como marco de referencia para observar el caso particular de Texcoco, Estado de México.

### **3.1 Del Gerente Público al *City Manager* en el Mundo**

El sistema de *Concejo-Mayor* (alcalde) fue el régimen tradicional de gobierno en los Estados Unidos, el cual data de los tiempos de la dominación inglesa<sup>106</sup>. Esta forma de

---

<sup>106</sup> Véase: Salinas, María Eugenia, “Propuesta de Modernización de la Gestión Municipal: Gerenciamiento”, *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 octubre 2000, pp. 1-31.

gobierno enfrentó los primeros problemas crecientes de la operación de los gobiernos, el déficit fiscal paralizante de los mismos, la calidad incierta de los servicios públicos y las políticas económicas erróneas que postraron las primeras crisis de los gobiernos en Norteamérica. Ello, constituyó nuevas dinámicas en las formas de los gobiernos locales, sus reformas de alcance estrictamente administrativo y organizacional, fue revivido por el *management*, lo que implicó cambios en las dimensiones institucionales y políticas de la acción gubernativa.

Una forma de gobierno que se instituyó fue la de *Concejo-Gerente*, surgió en los albores del siglo XX en E.U. Tres son las figuras principales: los miembros del *Concejo*, el *Alcalde* y el *Gerente de la Ciudad*. Este modelo administrativo y de gobierno se denominó *Sistema City Management* y se instauró con la intención de generar cambios en la conducción administrativa, bajo la imitación de un *gerente* que conducían las corporaciones e industria privada de esa época. Su transferencia fue aceptada y difundida formalmente en realidades organizacionales de distintos gobiernos regionales y locales, como mito poderoso en la solución de los problemas interorganizacionales.

Los cambios administrativos generaron la imposición de nuevas obligaciones, reglas del juego en las organizaciones públicas, un nuevo diseño institucional del sector público que fundó valores tales como la eficacia y la eficiencia. Este modelo de *Concejo-Gerente* tuvo variaciones sustantivas en ciertas legislaciones locales: en algunas, el *Gerente* presidiría el *Concejo*, pero en otras (más numerosas) el cuerpo colegiado asumiría la facultad de elegir a su propio presidente o alcalde para que los representara. En algunas más, se buscaba la concordancia entre la nota democrática, representada por el *Concejo* y el *Alcalde* electos por voto popular, donde el *Concejo* era quien solicitaba la contratación de un *City manager*.

El sistema de *Concejo-Gerente* tiene una gran aceptación por sus resultados, principalmente en ciudades, condados, metrópolis y distritos de los E.U. que adoptan u operan bajo este régimen<sup>107</sup>. El modelo ha tenido vigencia y muchos países en la actualidad

---

<sup>107</sup> De acuerdo a datos de International City/County Management Association (ICMA), en E.U. el 38% de las comunidades (municipio, ciudad, pueblo) opera bajo esta forma de gobierno. Structure of American Municipal Government. Special Data Issue, núm, 4, 2002, <http://www.icma.org>.

siguen implantándolo. A inicios de los años noventa, una propuesta del modelo de la NGP, provocó distintas formas de observar la administración pública, una de ellas fue considerar a los administradores públicos como *gerentes públicos*. Estos *gerentes* son los mismos servidores públicos capacitados que formalmente conducen y dirigen el funcionamiento de las instituciones o unidades de las mismas. El *gerente*, como un sujeto de cambio, está situado en el punto focal del flujo de información y del manejo de las anomalías dentro de la organización. Es un especialista que orienta nuevas premisas y objetivos, impulsa proyectos y concilia organismos participantes, a partir de la capacidad de interlocución con otras organizaciones e instituciones públicas y con grupos de la sociedad.

En el plano contemporáneo, ser un agente de cambio organizacional, implica tener capacidad administrativa; potencializar la toma de decisiones; poseer aptitudes de liderazgo; ser generador de cambio; tener valores en consonancia con los intereses de carácter colectivo y éticos. Y entonces, ¿Cómo llega un funcionario tradicional a convertirse en un gerente? Al menos por dos vías; la primera, es la que constituye el proceso de formación en las organizaciones educativas; y la segunda y en complementó con la anterior, es la del diseño de un entorno institucional acorde con el modelo del *management*<sup>108</sup>. Esto puede ser por un proceso de capacitación e ideologización desde la NGP o del Sistema *City Management*; respectivamente estos referentes, teórico como pragmático, refrendan en su haber los suficientes resultados empíricos para su implantación.

### **3.1.1 Los gobiernos con Sistema *City Management***

El primer antecedente del *City Management* en los E.U. se desarrolló en Staunton, Virginia con el *general manager* en 1904. La ciudad de Sumter, Carolina del Sur implantó en 1908, el sistema del *City Management*. Desde entonces la mayoría de sus ciudades en la actualidad están gobernadas bajo este sistema; existen más de 3,400 gobiernos locales que tiene este sistema<sup>109</sup>. Es denominado también *manager plan* o *council-manager government*, administrado por un *City manager* o simplemente *manager*, que es un

---

<sup>108</sup> Hernández Magallón, Arturo, *Op. cit.*, nota 103, p. 77.

<sup>109</sup> Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, , “El Administrador Municipal y su viabilidad para México”, *IV Congreso IGLOM*, Guanajuato, 24-26 de Noviembre 2005.

especialista en la administración de municipios. Un tercio de la población de E.U. (71 millones), es gobernado por este sistema de Concejo-Gerente (*council-manager government*).<sup>110</sup>

En esta forma de gobierno local no todos los municipios, condados o entidades tienen la misma estructura de gobierno en relación al *City management*. Existen muchas variantes, mientras algunos instituyen el sistema como un método, otros lo tienen establecido como una ordenanza en sus Cartas orgánicas. Se ha implantado con mayor rapidez en los municipios más pequeños, pero más del 50% de las ciudades estadounidenses de más de 100,000 habitantes han elegido esta forma de gobierno<sup>111</sup>. En la actualidad ciudades como Phoenix (983.403 hab.), San Diego (575.000 hab.), Dallas (434.000 hab.), San Antonio (935.000 hab.), Cincinnati (505.000) tienen esta forma de gobierno. Según la *National League of Cities*, nueve de las treinta ciudades más grandes de E.U. son gobernadas bajo la forma de gobierno Cabildo-Gerente. El 48% de las ciudades en el país operan bajo esta forma versus un 43% que lo hace bajo la forma Cabildo-Alcalde.<sup>112</sup>

La forma de gobierno del sistema *City Management* se ha extendido a diversos países como Irlanda, Canadá y Cuba, quien en 1938 recibió el apoyo del Primer Congreso Panamericano de Municipios. En dicha reunión se dio el respaldo a este sistema, poniendo a la consideración de los Estados Latinoamericanos. Existen figuras similares a la del *Gerente* en otros países del mundo. En Inglaterra se le denomina Jefe de la Administración Municipal (*chief executive officer*), en Australia *Secretario Municipal (Municipal Clerk)*, en Nueva Zelanda y Holanda se le conoce como *Secretario Permanente de la Comunidad (Town Permanent Secretary)* y en la India se le denomina Gerente de la Ciudad (*City Manager*) igual que en E.U. En Honduras, Chile y Brasil se le conoce como *Administrador Municipal*.<sup>113</sup>

En Alemania se dispone de diversos modelos organizativos, pero básicamente la mayoría de las ciudades se construyen dentro de las siguientes cuatro estructuras:

---

<sup>110</sup> Flores García, Ana Laura, *Una Nueva Gerencia Pública Local en México: El Sistema de City Management Estadounidense como Modelo de Gobierno Municipal*, Tesis Licenciatura, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), México, 2008, pp. 29-53.

<sup>111</sup> *Idem*.

<sup>112</sup> Véase: [www.nlc.org](http://www.nlc.org)

<sup>113</sup> Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, *Op. cit.*, nota 107.

*Gemeindeämter* (oficinas municipales, 58.5%), *Eingetragener Verein* (asociaciones registradas, 31,5%), *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (Sociedad de Responsabilidad Limitada, 24%) y el *Arbeitskreis* (círculo de trabajo, 11%)<sup>114</sup>. En la Ciudad de Colonia, la estructura de gobierno integra un gerente profesional, que tiene un rol clave, ya que actúa de experto, mediador, coordinador y moderador a lo largo del *proceso del marketing urbano*<sup>115</sup>. Es elegido por el Concejo Municipal (*Stadtrat*) y asume la función de jefe de la administración municipal. Es un funcionario temporal por un período de ocho años y puede reelegirse.<sup>116</sup>

El *Concejo* Municipal de la Ciudad de Colonia, delega competencias al *City manager*; entre ellas, la de coordinar a los directores de área funcional que son de carácter eventual. El *City manager* forma el vértice de la administración municipal ejecutiva, que se supone técnico y neutral respecto a los partidos representados en el *Concejo*. El sistema *City Management* debe ser parte constitutiva de un concepto integrado y amplio de *marketing urbano*<sup>117</sup>. En Gran Bretaña, y como modelo general en las administraciones locales británicas, existe la figura de un Gerente (*chief executive officer*). Es nombrado por el Consejo y se configura como el principal asesor y *Leader del Consejo*. Su reclutamiento

---

<sup>114</sup> Fernández Gasalla, Gabriel y Friedmann, Reinhard, “Gestión y Liderazgos en el Diseño e Implementación de Planes Estratégicos de *Marketing* de Ciudades: Un Balance y Propuestas a partir de la Experiencia Alemana”, *IX Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad e Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, 28 mayo-01 junio, 2007, p. 10.

<sup>115</sup> En los años 50 y 60 los focos de atención en las administraciones locales alemanas se centraron en la planificación y la programación de los *planes estratégicos de marketing urbano de las ciudades* a largo plazo. A partir de los 80, se extendió a la contención presupuestaria, derivada de las constricciones financieras, y al incrementalismo prestacional, en un entorno revolucionado por las nuevas tecnologías. *Ibidem*, pp. 1-28.

<sup>116</sup> López Pulido, Joan-Pere, “El Gerente Municipal. Una Aproximación al Cambio en la Acción de Gobierno y la Gestión Pública”, *Revista Papers de Formació Municipal*, Diputació de Barcelona, España, núm., 45, 1998, pp. 1-58.

<sup>117</sup> El *marketing urbano* es definido como una política integral de desarrollo urbano que tiene por objetivo una mejora de la calidad localizacional para la economía, el aumento de la calidad de vida para los habitantes y visitantes, el aumento del atractivo sobre todo del *City center* y también una mayor efectividad de la administración local y política. Mediante una nueva forma de asociación (*partnership*) entre la comunidad, la economía y otros grupos de interés de la ciudad. *El marketing urbano* es un nuevo enfoque comunicacional que depende del clima de cooperación y de la cultura política en la ciudad. Este enfoque rechaza la idea de comparar a los ciudadanos con los clientes de la ciudad y al Concejo Municipal y la Administración Municipal con una Central de consorcio. Es concebido como una tarea coordinadora para la conciliación de intereses y como método decisorio. Con esta nueva definición se ha producido una re-interpretación fundamental del *business marketing* al considerar debidamente la particularidad del campo de acción de la Ciudad (conformación de voluntad pluralista, multiplicidad de actores y perspectivas, variedad de objetivos). *El marketing urbano* es una nueva forma de planificación de desarrollo urbano; un concepto de acción y de dirección a largo plazo que se apoya en una imagen-objetivo para la Ciudad. Fernández Gasalla, Gabriel y Friedmann, Reinhard *Op. cit.*, nota 112, p. 6.

suele hacerse entre personas procedentes de las organizaciones privadas o con una amplia formación académica y laboral.

En España el antecedente de un gerente en las administraciones locales se remonta al Estatuto municipal de 1924, que preveía la posibilidad de establecer en los Municipios el sistema de gobierno municipal por Comisión o por Gerente. En este tipo de gobierno, el gerente era designado libremente por el Ayuntamiento y asumía plenos poderes en la gestión de los servicios de interés comunal, manteniendo la Corporación un Alcalde-Presidente, para efecto de dirigir las sesiones municipales. Los requisitos para implantar esta figura eran que el municipio tuviera más de 50,000 habitantes, o cuyo presupuesto de gastos excediera de las 50 pesetas anuales por habitante.

Este modelo se ha desarrollado progresivamente, principalmente en municipios catalanes y valencianos, emulando las características gerenciales de los gobiernos locales de E.U. En estos gobiernos se da una clara separación entre lo político y lo administrativo. El nivel político se dedica a la definición y diseño de políticas públicas propias de la sociedad de su municipio. El nivel directivo se dedica a una participación activa en la definición de las políticas públicas y a su ejecución, al mismo tiempo lleva a cabo la dirección ejecutiva de la organización. La figura del gerente se enfoca a las áreas funcionales y territoriales, que se proveen con profesionales especializados en la dirección, gestión, control e implementación organizacional.

En Barcelona, se instituyó el modelo gerencial a partir de 1995. En este modelo no existe uno, sino varios *gerentes*, debido a una distribución funcional y territorial en la estructura de gobierno. La creación de la figura del gerente de servicios generales como un "*primus inter pares*", que en la realidad actúa como gerente de gerentes, con funciones de impulso y coordinación sobre los demás, en el marco de un Comité ejecutivo. Este órgano colegiado coordina la dirección superior de la administración ejecutiva. El Alcalde que preside y dirige el Comité, se apoya a su vez en un Teniente que es un político que informa sobre el nivel político y el directivo. El gerente y los gerentes administrativos (directivos) se adscriben organizativamente al primero.

En Francia, la Ciudad de París, a inicios de años 80, implantó un sistema de gobierno muy parecido al español, como propuesta de la renovación del sector público y para transformar sus sistemas administrativos en los gobiernos locales. El Alcalde (*Maire*) es quien asume las funciones de representación política. Las facultades ejecutivas y de dirección, así como las áreas centrales, funcionales o sectoriales están reservadas para los Concejales o Alcaldes adjuntos. Estos, según sea el caso, delegan todas las responsabilidades a un *Administrador o Gerente de la Ciudad* que suele pertenecer al mismo Cuerpo administrativo.

En América Latina, la experiencia del *City manager* se sitúa en términos de un *Administrador Público*. En países como: Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, Ecuador y México, se ha implantado esta figura<sup>118</sup>. En general, sus gobiernos locales se fundan bajo el principio de división de poderes de un sistema presidencialista o *Alcalde-Concejo*. Se divide en un órgano unipersonal o departamento ejecutivo (Alcalde, Presidente, Prefecto, Intendente, Munícipe, según el país) y un Concejo deliberante (Cabildo, Municipalidad, Asamblea, Intendencia o Alcaldía); lo que ha llegado a impactar el nivel de pureza del sistema *City management*.

Las experiencias en formación de administradores y gerentes públicos en Latinoamérica radican en la visión del marco teórico y práctico. Los estudios en cuanto a la problemática y estrategias están orientados al menos por un par de instituciones representativas. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), es la primera institución que propone los insumos teóricos para la preparación de gerentes

---

<sup>118</sup> El primer antecedente latinoamericano en incorporar al gobierno municipal un gerente municipal es Cuba en 1940. Este gerente se denominaba "*gerente social*"; el artículo 225 la Constitución cubana decía: "... el *gerente social* será un técnico o persona de reconocida capacidad en asuntos municipales y actuará como jefe de Administración municipal, con facultades para nombrar y remover a los funcionarios y empleados del Municipio con observancia de lo establecido en esta Constitución. El cargo se proveerá por el Ayuntamiento, por término de seis años, mediante concurso de oposición, ante un tribunal...". Acosta, Eduardo, "El Administrador Municipal en la Agenda del Gobierno", *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Estado y Administración*, s/f, p. 4.

públicos. Esto “bajo una preparación científico-técnica en materia administrativa y un estilo de razonamiento crítico-creativo”<sup>119</sup> emanada principalmente de la NGP.

La Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA por sus siglas en inglés, International City/County Management Association) y su filial Latinoamérica, es la segunda institución que acredita la formación e implementación del *City manager*<sup>120</sup>. La larga experiencia y la continua formación de sus programas institucionales impulsan al perfeccionamiento, desarrollo de nuevas actitudes, comportamientos y habilidades, sin limitarse a la obtención de nuevos conocimientos. Bajo una formación pragmática el modelo busca formar analistas de políticas, gerentes capaces de manejar la complejidad creciente traducirla en objetivos y decisiones concretas. El desarrollo de capacidades técnicas para el análisis de datos, estructuras administrativas internas y externas, administrar un contexto de alta participación, la ética del servicio público y el análisis de intereses en un contexto democrático es lo que impulsa.

### **3.1.2 Asociación Internacional de Administradores de Ciudades (ICMA)**

La Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados es una Organización No Gubernamental con sede en Washington<sup>121</sup>. Sus objetivos se centran en el desarrollo y promoción de la administración profesional de los gobiernos locales a nivel mundial; aglutina a miles de administradores y gerentes de ciudades, condados, pueblos y municipios distribuidos en diversos países, así como a funcionarios públicos que ejercen cargos ejecutivos en gobiernos locales, académicos e interesados en el desarrollo del gobierno local. La ICMA busca crear excelencia en la gobernabilidad local a través del desarrollo y la promoción de la administración profesional, por medio de la asistencia técnica en apoyo a la descentralización nacional y las iniciativas de los gobiernos locales de América Latina y el Caribe.

---

<sup>119</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México, INAP, 1997, p. 43.

<sup>120</sup> ICMA Latinoamérica es operado por International City Management Association de México A.C. bajo la licencia de International City/County Management Association (ICMA). <http://www.icmala.org>.

<sup>121</sup> Es una asociación gremial comprometida con el mejoramiento de los gobiernos locales a través del fortalecimiento profesional de la estructura y el funcionamiento gubernamental. Su membresía supera a más de nueve mil *City Managers*, administradores, funcionarios y expertos de la administración pública local.

La ICMA se fundó en 1914 reflejando los ideales del Movimiento Progresista, que entonces abogaba por cambios sociales y políticos en E.U. Estos cambios, frecuentemente fueron promulgados en la legislación federal (como salarios y empleos, seguridad y salud en las fábricas y el empleo de mujeres y niños) pero sobretodo fueron como una reacción a la forma del gobierno local estadounidense de fines del siglo XIX y principios del XX. Los espacios locales estaban fragmentados, no tenían la estructura de un gobierno urbano unificado y las grandes ciudades con frecuencia eran controladas por políticos corruptos a manera de feudos.<sup>122</sup>

La meta del movimiento de reforma municipal fue la buena gobernabilidad, ciudades libres del coima, la corrupción, el padrinazgo y el sistema de botín de los caciques y los partidos políticos<sup>123</sup>. La ICMA ha liderado el ámbito de la administración local profesional por más de nueve décadas en los Estados Unidos de América. Ha desplegado más de 500 programas internacionales y ha impulsado los principios que guían la adecuada prestación de los servicios municipales.

La ICMA colabora principalmente con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en una serie de programas que utilizan contratos, acuerdos de cooperación o donaciones, para mancomunar a las ciudades. Estos programas denominados *City Links* (Lazos Ciudadanos, antes llamado Ciudades Recursos), se concentran en mejorar los servicios públicos básicos, como el control ambiental, administración financiera, desarrollo económico y salud. Otro programa es la Creación de Instituciones para un Buen Gobierno (*BIGG*, por sus siglas en inglés), que convoca a la creación de asociaciones para que aumenten su influencia al descentralizar las funciones los gobiernos.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Brown, Deborah M.S., “Asociados con el Mundo: Semblanza de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados”, *Periódico Electrónico del Departamento de Estado, de Estados Unidos, Temas de la Democracia, Gobiernos Estatales y Locales: Adaptarse al Cambio*, oct. 2003, vol. 8, núm. 2, pp. 25-29, disponible en <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/ijds1003.pdf>

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> A través de *BIGG*, las asociaciones pueden ayudar a crear sustentabilidad al hacer que los gobiernos locales intercambien conocimientos, desarrollen profesionalmente la base financiera de sus administraciones al aumentar la rendición de cuentas y la transparencia fiscal y reforzar la participación ciudadana en la toma de decisiones en los gobiernos locales. *Idem.*

La incursión a nivel mundial de ICMA se ha encauzado en más de 40 países, bajo los principios de la buena administración hacia las prácticas municipales. Entre los ámbitos de desarrollo ha fortalecido: la capacidad de gestión, la implantación del sistema *City management*, la rendición de cuentas con transparencia, la vinculación ciudadana, entre otras. El objetivo de la ICMA en relación al *City management* es: “incrementar la eficiencia productiva de gerentes urbanos, gerentes comunales y otros administradores municipales. Fortalecer la calidad del gobierno urbano a través de una administración profesional.”<sup>125</sup>

La mayoría de los *Gerentes* de pueblos, ciudades y condados en E.U. pertenecen a la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados y se guían por un Código de Ética, el cual tienen la obligación de respetar y cumplir. En su artículo 8, establece que los Gerentes deben “hacer un esfuerzo continuo por mejorar la capacidad profesional de los miembros y desarrollar la competencia de los asociados en el uso de técnicas gerenciales.”<sup>126</sup>

Más de la mitad de las ciudades en Norteamérica que han recibido una calificación triple AAA de Moody’s y de Standard and Poor’s, operan bajo la forma del Cabildo-Gerente con esquemas de excelencia y calidad. Estas ciudades han obtenido el más alto rango del proyecto *Desempeño Gubernamental*, instrumentado por *Governing Magazine* y la Escuela de Asuntos Ciudadanos y Públicos de la Universidad de Syacuse (Syracuse University’s Maxwell School of Citizenhip and Public Affaire). La figura de *City Manager* coordina y opera bajo los estándares más altos de calidad en la prestación de los servicios que ofrece el gobierno; supervisa la ejecución del presupuesto y apoya las labores de los directores y jefes de área, bajo la supervisión y el mandato del Alcalde y del Concejo.

La ICMA Internacional, inició su trayectoria en Latinoamérica desde principios de la década de los 90. Desarrolló diversos programas y proyectos en colaboración con organismos civiles, gubernamentales y privados, promoviendo iniciativas para el

---

<sup>125</sup> Acosta, Eduardo, *Op. cit.*, nota 116.

<sup>126</sup> El Código de Ética se adoptó en 1924, como una condición de socios que acordaron sujetar a la revisión de la conducta de los Administradores y *City Manager*, de conformidad con los procedimientos establecidos. Se enmendaron los principios en 1972, 1998 y 2002, reflejando los cambios en la profesión de los gerentes locales en los Estados Unidos y otros países. Promueve los objetivos y principios, que se hacen cumplir bajo las Reglas de Procedimientos, que deberán gobernar la conducta de cada miembro de ICMA. <http://www.icmala.org/index.php?option=content&task=blogcategory&id=48&idparent=212&Itemid=208>.

fortalecimiento de los gobiernos locales. En el año 2004, se creó la International City Management Association de México, A.C. (ICMA-México) y, desde entonces, opera a ICMA-Latinoamérica, bajo la licencia de la sede central. Se encarga de desarrollar y proporcionar asistencia a los gobiernos municipales, estatales de México y Latinoamérica, para su fortalecimiento técnico-administrativo.

Los programas exclusivos de ICMA-Latinoamérica son iniciativas propias y únicas. Se desarrollan a partir de las experiencias y proyectos diseñados en gobiernos locales para la generación de valores y cultura interna. La idea es resaltar las lecciones aprendidas y elementos que puedan ser aplicados en otros contextos. La implantación de réplicas en contextos institucionales muy similares no siempre tiene el mismo efecto o resultado. Los propósitos son diferentes y, por ende, requieren de arreglos institucionales y procesos específicos para su introducción y aplicación<sup>127</sup>. En ningún caso los programas representan una solución mágica, ni constituyen el modelo ideal en el contexto de las gestiones estatales o locales. No son una solución en sí mismos, ya que es indispensable un alto nivel de apropiación por parte de los actores beneficiarios, que le dan uso a estos instrumentos, para encontrar su verdadero impacto.

Los programas de la ICMA se desarrollan, normalmente, a través de cursos o talleres; en los cuadros 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 se muestran los que ICMA-Latinoamérica ha desarrollado y ofertado. Este portafolio de servicios y productos especiales tiene el propósito de apoyar los esfuerzos de las autoridades municipales y estatales de la región y, particularmente, clasifica qué programas se han implementado en México. El cuadro 3.1 muestra en forma general los cursos o talleres que imparte la ICMA y sus respectivos objetivos. La propuesta administrativa gubernamental del *City manager* que sustenta esta institución tiene como objetivo el mejoramiento de la capacidad de gobierno y el logro del incremento en las condiciones de los procesos administrativos a nivel local y regional. Motivo suficiente para explorar innovaciones gubernamentales y expandir la racionalidad administrativa a otros contextos.

---

<sup>127</sup> Iskandar, Antonio (coord.), “Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina”, USAID-ICMA, México, 2006, pp. 55-98.

Cuadro 3.1

## Talleres de Capacitación de los Programas Institucionales de ICMA-Latinoamérica

Denominación	Objetivo
Medición del Desempeño.	Dar a conocer e identificar, los elementos indispensables para el diseño, desarrollo, implementación y consolidación de un sistema de medición del desempeño
Análisis para la Mejora de Procesos.	Analizar y rediseñar procesos administrativos y operativos (Misión y Planes) mediante el uso de la metodología del Enfoque del Marco Lógico (EML).
Inducción al Marco Lógico e Indicadores de Desempeño.	Da a conocer el EML para dar mayor coherencia a los planes y POAs, para desarrollar indicadores que ofrezcan una mejor medición.
EML para la Formulación de Proyectos y Elaboración de Presupuesto por Resultados.	Formular acciones estratégicas definidas en planes a programas concretos asociados con los procesos y proyectos a instrumentar por las diferentes áreas de la organización.
El Administrador Municipal ( <i>City Manager</i> ).	Ofrecer una visión amplia de la figura del <i>City Manager</i> (historia, responsabilidades, beneficios y seguimiento existente en México y Latinoamérica).
Ética y Transparencia	Comprender el propósito y la necesidad de un marco de conducta, definiendo normas y parámetros de comportamiento mediante el análisis de casos para el buen desempeño del gobierno.
Competitividad y el Gobierno Local.	Explicar como la competitividad local o de una región no sólo se enmarca o se reduce a la definición de un marco regulatorio y a una estabilidad macroeconómica. También tiene una profunda relación con la calidad de gobierno local que prevalece en una comunidad.
Autoridades Electas	Conocer los temas clave para la gestión municipal eficiente y efectiva mediante la explicación de casos de buenas prácticas; reconocer el valor de aplicar herramientas administrativas para la toma de decisiones y valorar el papel de focalizar esfuerzos y establecer prioridades.
Relaciones Efectivas Cabildo-Directores.	Explica la importancia de la buena colaboración entre los oficiales electos (regidores y síndicos) y de nombramiento (directores), bajo el entendido de que una relación sana y efectiva genera mejores políticas y decisiones en beneficio de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia con información de ICMA Latinoamérica, <http://www.icmala.org>

El cuadro 3.2 describe los programas que ofrecen una visión de mejoramiento institucional. Esto al establecer unidades o indicadores de medición que ofrecen conocimiento sobre el cumplimiento de las metas y el desempeño en los gobiernos locales e instituciones. En todos los casos, su formulación obedece a las metas que las instituciones de gobierno se han trazado para su cumplimiento y a valores claramente definidos y compartidos.

**Cuadro 3.2**  
**Programas Institucionales de ICMA-Latinoamérica: Construcción de Capacidad Institucional**

Programa	Objetivo	Gobiernos, Municipios o Institutos participantes
Certificado de Sistemas de Medición del Desempeño (SIMED).	Certifica sistemas de medición del desempeño de gobiernos estatales/provinciales, municipales y organismos públicos, mediante un modelo comparativo que evalúa la existencia de elementos indispensables que ayudan a institucionalizar y consolidar cualquier esfuerzo de medición.	Chihuahua, Ensenada, Zapopan, Guadalajara y Puebla.
Diagnóstico de Sistemas de Medición del Desempeño SIMED.	Facilita a los gobiernos locales, estatales y/o provinciales y otras instituciones públicas, un mecanismo identificar las carencias de su sistema de medición de desempeño, con el objetivo de atenderlas para construir un sistema más sólido en lo conceptual y operativo.	Mazatlán y Guadalajara.
Integración de la Planeación, Programación, Presupuesto y Medición (PIPPPM).	Promueve la relación coherente entre la planeación y la operatividad de los mismos a través de la programación ligada con el presupuesto, enmarcando a todos estos elementos en un sistema que permita el monitoreo y evaluación de las actividades y sus efectos.	El Estado de Jalisco y los municipios de Chihuahua y Mazatlán.
Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal (REFIM).	Evalúa y mide la fortaleza institucional del municipio en cuatro áreas: Finanzas, Recursos Humanos, Planeación y Marco Legal.	Navolato y Mazatlán, Sinaloa; Puebla de Zaragoza, Puebla; San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, N.L.; Delicias y Chihuahua, Chihuahua; Guadalajara y Zapopan, Jalisco; Campeche, Campeche; Villahermosa, Tabasco.
Inventario de la Capacidad Institucional (ICAPI).	Permite conocer de manera rápida y con precisión el registro que ilustra la capacidad institucional del gobierno.	El Estado de Guerrero y los municipios de Mérida, Yucatán, Monterrey, N.L. y Acapulco, Gro.
Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional (PAFI).	Conjunta los esfuerzos de las autoridades municipales para fortalecer la estructura institucional de los municipios.	Estados de Puebla y Sinaloa.
Mejora de Procesos Utilizando el Enfoque de Marco Lógico.	Definición y seguimiento de una agenda de trabajo, analizar y rediseñar procesos administrativos y operativos.	Inmobiliaria y Promotora de Vivienda Popular del Estado de Jalisco.
Formulación de Proyectos y Elaboración de Presupuesto por Resultados.	Explica y da seguimiento sobre el uso del Marco Lógico para embonar las acciones estratégicas definidas en los Planes a programas.	

Fuente: Elaboración propia con información de ICMA Latinoamérica, <http://www.icmala.org>

El cuadro 3.3, cataloga la experiencia de ICMA en la elaboración y aplicación de sistemas de medición de desempeño de la gestión y evaluación del desempeño de algunos gobiernos subnacionales. Ha resultado de gran importancia el diseño de un sistema integral de medición del desempeño que aporta información puntual sobre la operación de las acciones de gobiernos a través de ciertos indicadores.

**Cuadro 3.3**  
**Programas Institucionales de ICMA-Latinoamérica: Sistemas de Indicadores de Medición en Gobiernos, México-ICMA**

<b>Programa</b>	<b>Indicador</b>
Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental (SEDEGG).	El Gobierno del Estado de Guerrero recopila y procesa datos para evaluar la gestión operativa/administrativa y la ejecución de programas y planes de gobierno (2007-2008).
Sistema de Indicadores de Medición al Desempeño Gubernamental (SIMDEG).	Desarrollado con la Auditoría Superior del Estado de Campeche.
Sistema de Indicadores de Gestión Municipal Administrativa (SIGMA).	El municipio de Chihuahua mejora y consolida institucionalmente su sistema de medición (indicadores, manual y guías técnicas) 2006-2007.
Sistema de Indicadores de Desempeño de Huixquilucan (SIDEH).	Este municipio del Edo. México, implementó el sistema y la elaboración del manual de políticas y procedimientos (2010).
Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SEDEM).	Con los programas REFIM y SIMED de ICMA, el SEDEM del municipio de Puebla vio enriquecer su contenido y alcances conceptuales.
Sistema de Indicadores del Desempeño y Desarrollo Municipal (SIDEMUN).	El municipio de Ensenada diseña y desarrolla su Sistema de Medición (2007).
Sistema de Indicadores de Zapopan (SIZ).	Este gobierno municipal dar a conocer el seguimiento puntual de la gestión (2007).
Sistema de Control y Evaluación de la Gestión (SICEG).	El municipio de Guadalajara consolida institucionalmente su sistema de medición (2009).
Aplicación del Marco Lógico para definir POAs.	El Gobierno del Estado de Jalisco utiliza como herramienta de apoyo para la elaboración de los POAs y el proyecto de presupuesto 2008 asociado, con el objetivo de aprovechar la estructura programática del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2013.

Fuente: Elaboración propia con información de ICMA Latinoamérica, <http://www.icmala.org>

El cuadro 3.4 registra algunos programas específicos en operación, en los cuales ha participado ICMA. Esta experiencia va desde el diseño y la promoción de la propuesta, hasta su participación con sus miembros o en coordinación con gobiernos locales. En el referente internacional y nacional, se muestra que existen diferentes programas o plataformas identificadas. Es trascendido, que muchos de estos elementos y lecciones aprendidas han sido de gran utilidad en otros contextos similares. El desafío más importante sigue siendo como establecer los programas y consolidarlos en el tiempo.

**Cuadro 3.4**  
**Programas Institucionales de ICMA-Latinoamérica: Programas en Operación**

<b>ICMA-ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	Iniciativa Pacto Mundial en Gobiernos Subnacionales.	Auspiciada por la ONU busca la participación activa de gobiernos locales en la aplicación y promoción de los Principios del Pacto Mundial, para identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad.
	Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).	Desarrollado por diversas ONG's y coordinado por el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM), Localfís, ICMA, Alianza Cívica y Vertebrata.
	Programa de Mejora de la Solvencia Crediticia en Entidades Subnacionales.	Es una subvención del Fondo para la Asesoría-Asistencia en la Infraestructura Público-Privada (PPIAF por sus siglas en inglés) del Banco Mundial (2009-2011).
<b>PROGRAMAS NACIONALES ICMA</b>	Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES).	Diseñado e implementado de manera anual por ICMA y la Asociación de Municipios de México A. C. (AMMAC) desde 2001. Mide nueve áreas del gobierno municipal y han participado más de 40 municipios Mexicanos.
	Sistema de Indicadores de Gestión Municipal (SIGEM).	Es una base sistematizada para el diagnóstico global de tres áreas temáticas: Servicios/Gestión y Finanzas/Demandas de la Ciudadanía. Lo opera el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL).
	Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos.	Metodología desarrollada para medir en forma relativa el desempeño del Gobierno en los 100 municipios más poblados de México. Lo opera Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
	Sistema de Indicadores de Gestión (SIG).	El Banco Nacional de Obras (BANOBRAS) incorpora diversos esquemas de indicadores de gestión para fomentar el cambio estructural y medir los impactos en el desarrollo.
	Desde lo Local.	Herramienta con 39 indicadores con tres medidas métricas: "Rojo", "Amarillo" y "Verde". Desarrollado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal (INAFED).
	Profesionalización de Servidores Públicos Municipales.	Desarrollado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal (INAFED) y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
	Programa de Certificación de Funcionarios Hacendarios Municipales.	Desarrollado e implementado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y otras instituciones.
Curso virtual "Ética y Transparencia. Estrategia de un buen gobierno municipal".	En colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).	

Fuente: Elaboración propia con información de ICMA Latinoamérica, <http://www.icmala.org>

### **3.2 El City Manager en México**

En México es necesario reconocer los logros y los desencantos en la gestión pública municipal. La composición del sistema de gobiernos locales mexicanos es muy heterogénea, tanto en sus capacidades institucionales como en los recursos administrativos, técnicos, financieros, humanos y jurídicos. Esto conlleva a que todas las propuestas, experiencias y buenas prácticas generadas hasta hoy, no hayan tenido una fácil aplicación o cohabitación.

Lo anterior, ha orillado a los gobiernos locales a privilegiar un tipo de estrategias en detrimento de otras. En el largo plazo se ha observado que difícilmente convergen. A corto

plazo, las estrategias son difíciles de combinar y articular pero se han presentado resultados inmediatos, algunas otras son sólo efímeras y volátiles. Los gobiernos locales se han sustentado en profesar que se puede mejorar la eficiencia simplemente revisando las normas y los procedimientos, sin tener en cuenta la importancia que revisten las modalidades de gestión.

El marco legal de los municipios en México es una gran limitante para la consolidación de las experiencias. La persistencia de periodos trianuales de gobierno sin reelección, la falta de un servicio civil de carrera para funcionarios municipales y los imperfectos métodos de representación política con el que son electos los miembros del Cabildo municipal, son factores que estructuralmente rompen con la posibilidad de acumular los aprendizajes y sostener prácticas exitosas de gobierno. Estas restricciones de carácter exógeno y endógeno dificultan el sostenimiento de experiencias innovadoras.

En México, las experiencias registradas acerca de la incorporación de la figura del *City manager* como práctica innovadora, muestran que han sido incipientes. Existen pocas investigaciones integrales y sistémicas respecto a su implantación y consolidación. De esta manera, en este apartado se presentan las experiencias de tres gobiernos locales mexicanos que han adoptado la figura de *City manager*. La primera en Tijuana, Baja California en su periodo 2001-2004 y la réplica que este mismo municipio retoma para la administración 2007-2010. La segunda se establece en la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal en el periodo 2003-2006. La última experiencia se ubica en la Delegación Cuajimalpa de Morelos en el periodo 2009-2012.

### **3.2.1 La Implantación del *Sistema City Management* para el caso mexicano**

La forma de gobierno del sistema *City Management* en la legislación mexicana no está prevista. En México el ayuntamiento es la única forma de gobierno en el ámbito local que aplica con un Presidente municipal, regidores y uno o más síndico<sup>128</sup>. El artículo 115 de la

---

<sup>128</sup> En México otra forma de gobierno local es el de los municipios regidos por Usos y Costumbres, que refiere a un sistema normativo interno. Este otorga a los grupos étnicos (pueblos o comunidad indígena) el derecho social para la autonomía, conservación y utilización de sus sistemas históricos de organización política y administrativa (derecho consuetudinario). Oaxaca es el principal ejemplo; de sus 570 municipios, 152 se rigen bajo el sistema de partidos y 418 por Usos y Costumbres. La reforma política electoral de la entidad en 1995 legalizó la elección de las autoridades auxiliares respetando las tradiciones, usos, costumbres

Constitución mexicana en su fracción II, otorga al municipio las facultades para establecer las bases generales de la administración pública municipal y lo dota de autonomía para su organización interna.<sup>129</sup>

Lo anterior ha dado la posibilidad para que los gobiernos locales generen diversos procesos o programas de mejora administrativa. Esto se ve reflejado en el papel estratégico de nuevos modelos de gestión gubernamental y de novedosas prácticas de cogestión gobierno-ciudadanos. Las dinámicas en los procesos de reforma de lo local han avanzado de acuerdo a las necesidades de ajuste e instrumentación que la realidad de cada municipio va imponiendo.

El objetivo de estos cambios, al realizar o replicar nuevos esquemas, así como nuevos modelos de gestión, es la obtención de buenos resultados. El interés radica en la necesidad de dar legitimidad a las acciones de gobierno y ofrecer respuestas oportunas y puntuales. Existe la suficiente libertad política para organizar a los gobiernos municipales en estos cambios. La adaptabilidad jurídica de los diversos reglamentos orgánicos municipales ha abierto la posibilidad para incorporar diversas innovaciones.<sup>130</sup>

Una de estas innovaciones es el establecimiento del sistema de *Gerente de Ciudad*. En México, los gobiernos municipales y delegacionales que han implantado la figura,

---

y prácticas democráticas de las comunidades indígenas. Artículos 16 y 17 de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; el artículo 10 y 68 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca; el artículo 8, 10 de la Ley de Derechos de los pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca. Véase García Arreola, Ana María, *et al.*, “Autoridades Locales en Municipios Indígenas”, *Apuntes Municipalistas*, México, cuaderno 4, 2004.

<sup>129</sup> El municipio de acuerdo al artículo 115 constitucional párrafo primero, “es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados”, mismo que le reconoce su calidad de “libre”. Será gobernado por un ayuntamiento que es el órgano colegiado electo por sufragio popular directo. Es el único depositario del “gobierno municipal”, necesariamente requiere expresarse y materializar sus determinaciones y competencias a través de personas físicas: el Presidente municipal, los regidores y los síndicos. Véase Faya Viesca, Jacinto, “La Constitución tendrá que Otorgarles a los Municipios la Autonomía Municipal”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El Municipio en México y en el Mundo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=86>.

<sup>130</sup> El ayuntamiento en México es la única autoridad política del municipio. Después de su mando solo existen autoridades administrativas. La administración municipal es una consecuencia necesaria de este gobierno y se apoya en la totalidad de las dependencias (tesorería, obras públicas, catastro, policía, entre otras) que son subordinadas a esta autoridad. Las denominaciones con las que se conocen varían en cada entidad federativa y van desde Delegados, Jefes de manzanas, Juntas y Comisarias municipales, hasta figuras tales como Agentes municipales, Inspectores de Cuartel, el Administrador municipal en Oaxaca o como el caso único de Tlaxcala de Presidentes Auxiliares y Subagentes Municipales. Algunas de estas figuras son designados y otras son de elección popular. Véase Base de Datos en el Sistema de Información Municipal del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, disponible en [www.cesemheribertojara.org.mx/lom.htm](http://www.cesemheribertojara.org.mx/lom.htm).

ajustaron jurídicamente esta propuesta. Los gobiernos por ayuntamiento (Tijuana) la aprobaron por Cabildo. En el caso de los gobiernos delegacionales (Miguel Hidalgo y Cuajimalpa), lo plasmaron en el manual administrativo, que fue aprobada en su momento por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Además del aspecto legal, existen condiciones técnicas y operativas en el sistema *City management* que tienen que ver con la definición de propósitos y de su actuación. La implantación de esta figura en los gobiernos locales mexicanos infunde una profunda relación entre los valores del contexto como la cultura política local, las tradiciones y los arreglos históricos. En consecuencia, las características de diseño y funcionamiento de esta implantación del sistema se ven reflejado o afectado por la influencia de factores endógenos y exógenos.

Lo anterior, en un momento dado, puede explicar el grado de desajuste (*decoupling*) para alcanzar las dinámicas de *isomorfismo institucional*, que favorecen la supervivencia de la implantación del *City manager*. Por un lado, se enfrenta a un entramado de inconsistencias, de diversas perspectivas y percepciones de actores vinculados a la institución que limitan esta innovación. Por el otro, puede encontrar ciertas facilidades con el surgimiento de nuevos esquemas mentales y valorativos sobre lo que es apropiado (*lógica de lo apropiado*) para la institución municipal. Lo que conlleva al sostenimiento incremental orientado a la mejora para su adaptación (*institucionalización*) al entorno de referencia.

De acuerdo con Octavio Chávez y Jaime Villasana el propósito del *City manager* es fortalecer la administración municipal. Este debe establecer un esquema organizacional, que se enfoca en brindar apoyo técnico y asesoría al Presidente Municipal y Regidores. Será quien coordine la comunicación entre el Cabildo y el personal del ayuntamiento, instrumente y dé seguimiento a las decisiones del Presidente Municipal y el Cabildo<sup>131</sup>. Elaborará planes, estudios y recomendaciones de política pública y mantendrá al Cabildo informado sobre las necesidades que presente el Ayuntamiento.

---

<sup>131</sup> Inicialmente, el Administrador o *Manager* Municipal se encontraba bajo la vigilancia del Presidente Municipal, aunque en la evolución de la propuesta, eventualmente el *Manager* tendrá que depender directamente del Cabildo. Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, *Op. cit.*, nota pp. 19-21.

La figura del *City manager* implica un replanteamiento sobre lo que significa administrar. Consecuentemente, este esquema de actividades tiene que ver más con el método de la acción gubernamental, en la eficacia y en la eficiencia del *public management*<sup>132</sup>. Esta instrumentación y seguimiento del quehacer administrativo y operativo, requiere de una importante dedicación en lo estratégico y en la toma de decisiones. Sin embargo, lo prioritario para esta figura es subsanar el déficit de legitimidad y hacer más creíbles y legítimas las acciones de gobierno. En otras palabras, se trata de “hacer más intensiva la acción pública local para fortalecer el desempeño y la disponibilidad de respuesta del gobierno local.”<sup>133</sup>

La International City Management Association de México, A.C. ha propuesto las modificaciones jurídicas para estructurar a los gobiernos municipales en México, bajo el esquema de gobierno del sistema *City Management*. Ha desarrollado un apartado con artículos básicos al Reglamento Orgánico Municipal que tiene por objetivo la implantación de la forma de gobierno *Cabildo-Manager*. El contenido de esta reforma en el marco legal, también plasma las atribuciones, las tareas, las responsabilidades y facultades que debe tener este perfil profesional en el ámbito de los gobiernos locales mexicanos. ICMA-México ha rediseñado un organigrama genérico básico, en la cual se sitúa al *City manager* (Figura 3.1).<sup>134</sup>

En esta propuesta organizacional, el Presidente Municipal debe ver al *City manager* Municipal como su asesor principal. Este lo mantiene informado sobre el desempeño de la organización y lo asiste en el perfeccionamiento de las políticas administrativas. El *City manager* municipal asegura que las decisiones del Presidente Municipal y Cabildo sean debidamente analizadas y ejecutadas, dándole el tiempo y espacio para precisar las políticas globales y compartir la visión, prioridades y estrategias que el municipio necesita.

En el esquema, los directores departamentales acuden al *City manager* Municipal; quien encarna la figura de 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.

---

<sup>132</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, FCE, 2005, p. 20.

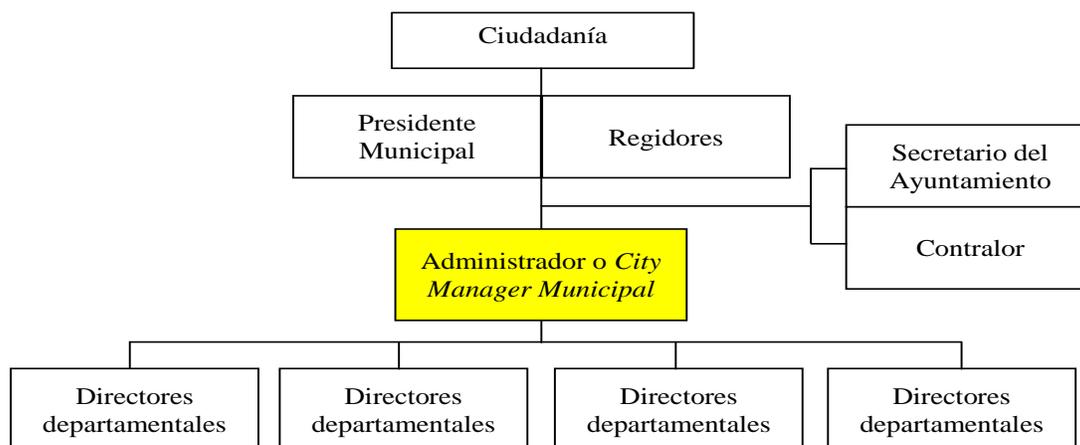
<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>134</sup> Véase Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, “Articulado para dar Origen a la Figura del Administrador Municipal”, *Documento de Trabajo, ICMA-México*, [www.icma.org/espanol](http://www.icma.org/espanol) y [www.icma.org](http://www.icma.org).

El *City manager* coordina cada Dirección sobre el planteamiento de los programas y nuevos proyectos, así como la presentación de recomendaciones de mayor importancia. Se convierte en el arquitecto de las redes de trabajo entre los funcionarios de los diferentes departamentos, el Presidente Municipal y el Cabildo. De esta manera:

El puesto de *City Manager* Municipal 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, es el asegurador de la calidad del trabajo, el habilitador de comunicación clara con las autoridades que tomarán la decisión final. Para el buen funcionamiento de este esquema, es fundamental que tanto los rangos inferiores, como el Presidente Municipal y Regidores siempre tengan claro y apoyen la función del *City Manager* Municipal.<sup>135</sup>

Figura 3.1  
Propuesta de Organigrama para integrar en el gobierno local la figura del *City Manager* Municipal



Fuente: Elaboración propia con información de Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, “El Administrador Municipal”, México International City/County Management Association (ICMA), 2004, disponible en [http://www.icmala.org/media /AdminMpal.pdf](http://www.icmala.org/media/AdminMpal.pdf).

### 3.2.2 El Administrador Municipal de Tijuana, 2001-2004 y 2007-2010

La diversificación política en el Estado de Baja California durante los decenios de 1980 y 1990, alentó de forma significativa el desarrollo y fortalecimiento de las representaciones actuales para organizar el gobierno estatal y local. A principios de 1980, el gobierno federal introdujo una serie de reformas para reorganizar y otorgar a los municipios mayor autonomía. Paralelo a esta evolución se sumó el desarrollo de la sociedad bajacaliforniana

<sup>135</sup> Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, *Op. cit.*, nota 107.

altamente politizada y con inclinación independiente, cuyo respaldo hacia finales de la década favoreció al Partido Acción Nacional (PAN).

A lo largo del decenio de 1990, esta oposición dominó el Estado. La Ciudad de Tijuana no fue la excepción y mantuvo el gobierno durante esta década. Los gobiernos municipales de Tijuana justificaron la necesidad de hacer reformas administrativas en sus programas, planes e informes. El discurso neogerencial y de globalización de las autoridades de la ciudad de Tijuana cobraron un nuevo significado. Como Ciudad pujante y “creciente lo mismo por la globalización y la interdependencia internacional que por la reestructuración económica y la diversidad social y política.”<sup>136</sup>

Como municipio fronterizo “Tijuana se consolidó como uno de los centro de la economía mundial”<sup>137</sup>. El gobierno municipal introdujo un “nuevo modelo administrativo para la Ciudad y los gobiernos: eficiencia, honestidad y vocación del servicio en la práctica”<sup>138</sup>. Incluía desconcentración de funciones en las delegaciones de la ciudad; selección y capacitación rigurosas de los recursos humanos; creación de sistemas y mecanismos presupuestales en condiciones de escasez financiera y formación de una “cultura del ahorro”.<sup>139</sup>

El XV Ayuntamiento (1996-1998) emprendió un ambicioso programa a raíz del Plan estratégico de la Ciudad, el cual consistió en promover y proyectar los valores de Tijuana mundialmente. Se realizaron varias acciones como capacitar al personal municipal para reafirmar la misión democrática y los valores de la Ciudad. Otra de las acciones fue enfrentar el rápido crecimiento de la población, por la intensa inmigración del sur de México, se encaró el problema de marginalidad y la falta general de servicios públicos e infraestructura, así como los problemas de inseguridad.

El XVI Ayuntamiento (1998-2001), emprendió metas y procedimientos de distintos programas de políticas. La finalidad nuevamente fue modificar el funcionamiento interno del gobierno local y seguir la vertiente de los anteriores planes municipales. Las

---

<sup>136</sup> XV H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo 1996-1998.

<sup>137</sup> XIV H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan Estratégico de Tijuana, 1995.

<sup>138</sup> XV H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan de Gobierno Municipal, 1996-2001.

<sup>139</sup> XVI H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo 1998-2001.

autoridades de la Ciudad desde finales de 1980, asimilaron una concepción de liberalismo progresivo<sup>140</sup>. Esta dinámica de la alternancia política (protagonizada por el PAN), modificó los ritos y códigos del régimen priista local. Empezó una reforma en la entidad, con apoyo del ejecutivo y la legislatura, lo que revitalizó la autonomía municipal con nuevas prácticas y esquemas de funcionamiento.<sup>141</sup>

#### a) XVII H. Ayuntamiento 2001-2004

El gobierno municipal de Tijuana, Baja California del periodo 2001-2004, propuso ante el Congreso del Estado una reestructuración de la Ley Orgánica de Administración Pública Municipal. Ante ello, el Congreso aprobó una nueva normatividad la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California. Esta ley flexibilizó las facultades de los ayuntamientos del Estado para autodeterminar su estructura administrativa<sup>142</sup>. Por consecuencia, el Congreso derogó el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal y dio paso al Reglamento de la Administración Pública Municipal.

Estos cambios en la normatividad fueron aprovechados por el XVII H. Ayuntamiento Municipal de Tijuana. Proyectoó varias estrategias de desarrollo institucional tales como: financiamiento de Obra Pública 2002-2004, la creación del *Administrador Municipal*, la Dirección de Informática, el proyecto Red Municipal de Datos, el Plan Estratégico de Tijuana 2003-2025, el Sistema de Medición Administrativa y el proyecto de Modernización del Transporte Público.<sup>143</sup>

A finales del año 2002, fue aprobado el reglamento de la Administración Pública Municipal por el Cabildo con cambios sustanciales. Los artículos 6 y 13, del 33 al 37 y 39 muestran de manera innovadora la incorporación de la figura del Administrador Municipal. Esta figura formó parte del esquema principal de la estructura orgánica. El artículo 6

---

<sup>140</sup> Kruse Hansen, Hans, ¿Salidas de una Mala Administración? Racionalidad Administrativa y Prácticas de Comunicación en el Campo Político: El Caso de un Municipio en el Norte de México, *Gestión y Política*, México, CIDE, A.C., vol. XI, núm. 1, primer semestre 2002., pp. 157-187.

<sup>141</sup> López Guzmán, Cuauhtémoc, “La Alternancia Política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes”, *Estudios Fronterizos*, México, vol. 2, núm. 3, 2001.

<sup>142</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, Tomó CIX, Núm. 15, 12 de abril de 2002.

<sup>143</sup> XVI H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004.

señalaba que la administración pública centralizada se integraría por las siguientes dependencias (Figura 3.2):

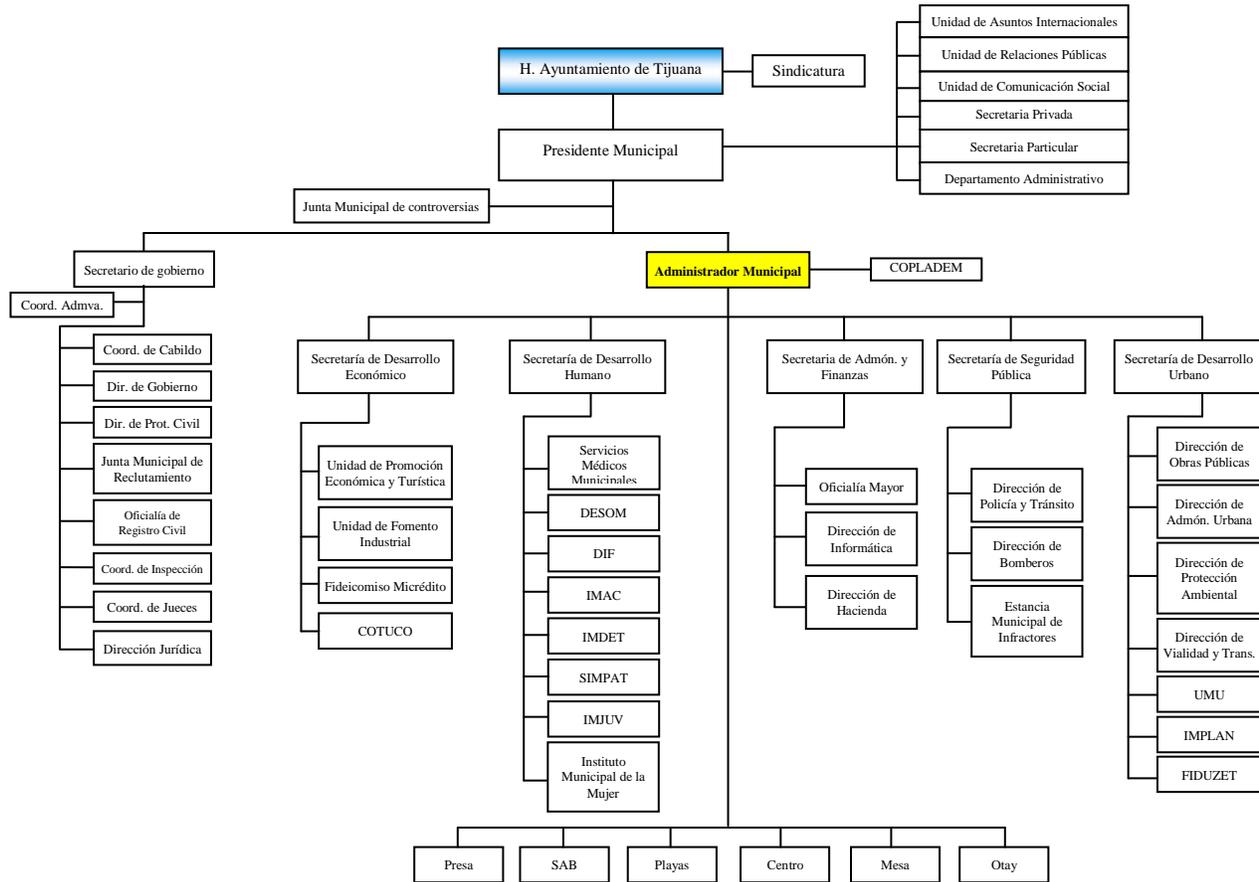
- I. Secretaría de Gobierno Municipal.
- II. Administrador Municipal**
- III. Secretarías de Sector.
- IV. Órganos desconcentrados
- V. Direcciones
- VI. Unidades
- VII. Subdirecciones
- VIII. Coordinaciones, y
- IX. Departamentos
- X. Las áreas que sean necesarias para el desarrollo de la administración pública municipal, conforme a los acuerdos dictados por el Presidente, el Ayuntamiento o la reglamentación aplicable.

El artículo 13, fracción VIII del Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana, señalaba que era atribución del Presidente Municipal proponer una terna para el nombramiento del Administrador Municipal. El artículo 33 del citado Reglamento, indicaba que las funciones que le correspondían al Administrador eran: planear, coordinar, realizar dar seguimiento y evaluar las funciones, planes, programas y proyectos de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y descentralizada. Finalmente los artículos 34 al 37 detallaban las funciones y las herramientas con las que contaría el Administrador dentro del gobierno municipal.

Por último, el Artículo 39 señalaba que los requisitos para ser Administrador Municipal o Secretario de Sector de la Administración Pública Municipal en Tijuana eran:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener por lo menos treinta años de edad, con excepción de los Secretarios de Sector.
- III. Acreditar residencia mínima de diez años en el municipio.
- IV. Acreditar estudios de postgrado en el área administrativa o equivalente, con excepción de los Secretarios de Sector.

Figura 3.2.  
Organigrama del Municipio de Tijuana, Baja California, 2002-2004



Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento de la Administración Pública del XVII Ayuntamiento de Tijuana, 2002.

La experiencia del *Administrador Municipal* en Tijuana, como puede apreciarse en la figura fue el establecimiento de un esquema organizacional de apoyo técnico y asesoría al Cabildo. Su semejanza y diseño con el modelo de gobierno del sistema *City management*, proponía un ajuste a la estructura organizativa por encima de los directores, lo que implicó una estrategia de coordinación definida jerárquicamente. El posicionamiento como una figura administrativa de centro fortalecida, delineó que de manera sistemática promoviera la orientación entre las diferentes agencias (direcciones). Esta capacidad aumentada significó que era más fácil manejar y equilibrar diferentes consideraciones que se presentaban en el aparato político-administrativo.

Esbozado el anterior planteamiento y a pesar de tal denominación, el administrador municipal de Tijuana no puede ser encuadrado dentro de lo que conceptualmente expone el sistema *City Management*, salvo de forma muy incidental<sup>144</sup>. Los criterios que se enclaustran son una serie de carencias notables, entre ellas la confianza política. Otras de las carencias observadas fue el sistema de reclutamiento de directivos públicos locales. Estos prescindían por completo de los principios de mérito y de capacidad, es decir, fueron directivos que en realidad no dirigían. Lo cierto es que, si bien la intención inicial fue buena en sus propósitos, el Administrador municipal y la institución en su conjunto no supieron evolucionar convenientemente.

El Administrador Municipal de Tijuana tuvo como atributo ser un directivo más en el esquema organizacional. A pesar del cambio normativo y organizacional, no se construyó un marco de responsabilidades, ni un sistema de incentivos. Si bien, el sistema giró hacia postulados de racionalidad gerencial, este no tuvo el tiempo suficiente para alcanzar sus resultados. Una consecuencia de este carácter difuso fue la complejidad de delimitar la frontera de responsabilidades entre lo político y lo administrativo. El peso del liderazgo del presidente fue visible sobre la organización del gobierno local y las organizaciones internas (direcciones).

Raúl Leggs, el Administrador Municipal del gobierno municipal de Tijuana 2001-2004, expone las fortalezas y debilidades de esta figura.<sup>145</sup>

#### Fortalezas:

- El Administrador Municipal [tomaba] decisiones técnicas, propias de un especialista, bajo criterios sistemáticos, con la finalidad de orientar los cambios en la estructura administrativa y definir las políticas y proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

---

<sup>144</sup> Octavio Chávez y Jaime Villasana brinda un panorama general sobre la figura del “*City Manager*” y del “*City Administrator*” Municipal, precisando las diferencias. El *Administrador* municipal de Tijuana de acuerdo a las características de los autores antes citados, se acerca a un *City Administrator*. Se concibió como un asistente operativo que dependía del Alcalde. Se integró como un director de área entre los demás, su cargo no le permitió supervisar verdaderamente el funcionamiento de las áreas del gobierno y como podrá verse no trascendió hacia otro período de gobierno.

<sup>145</sup> Citado por Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, “El Administrador Municipal en México; un recuento a 2010”, ICMA-Latinoamérica, disponible en [www.icma.org/latinoamerica](http://www.icma.org/latinoamerica).

- [Existía] un nuevo modelo de organización en la administración pública.
- Separación entre lo político y lo administrativo.
- Mayor coordinación al interior del gobierno municipal.
- [Existía] una visión de ciudad a largo plazo establecida en el Plan Estratégico de Tijuana.
- Se [promovieron] acciones permanentes para modernizar la administración pública.

#### Debilidades:

- La figura del Administrador Municipal en el Gobierno de Tijuana, no [tenía] facultades jurídicas en materia de nombramiento de los funcionarios y el personal de gobierno, así como en materia de finanzas públicas.
- En el Reglamento de la Administración Pública del H. Ayuntamiento de Tijuana, B.C. se [estableció] un periodo de duración en el cargo de tres años, paralelos al periodo del resto de la Administración, limitando la posibilidad de dar continuidad a los proyectos estratégicos el municipio.
- Falta de reconocimiento de la figura del Administrador Municipal por parte de autoridades federales y estatales.
- Falta de mecanismos para evaluar el desempeño del Administrador Municipal.
- La figura del Administrador Municipal en el Gobierno de Tijuana, no [tenía] facultades jurídicas en materia de finanzas públicas.

Respecto de las debilidades, como ya se señalaba, el modelo tradicional de gobierno siguió ejerciendo presencia. El *Administrador Municipal* era el responsable de administrar el recurso humano, en realidad no significa que respondieran ante él. Ello limitó la capacidad del *Administrador Municipal* al no poder conformar un equipo de trabajo sólido. Los nombramientos de los directores y otros cargos eran realizados bajo el formato tradicional, donde el ejecutivo centralizó las decisiones que comúnmente privilegian las relaciones políticas sobre los perfiles y la capacidad de las personas.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, *Op. cit.*, nota 107

## b) XIX H. Ayuntamiento 2007-2010

La dinámica de la alternancia política en Baja California plasmó los componentes democráticos y los fundamentos de legitimidad de acceso al poder del panismo<sup>147</sup>. Esto demostró no sólo el cambio del personal político, sino la aplicación de nuevas formas de gestión administrativa<sup>148</sup>. En el proceso electoral 2004-2007 fue electo el XVIII H. Ayuntamiento municipal de Tijuana de extracción priísta. Esta nueva administración eliminó del organigrama el *Administrador Municipal*. En palabras del Presidente Municipal “el cargo no [era] útil para el modelo de gobierno municipal en nuestro país”. Con esta acción, se da “muerte institucional” a la figura y la derogación al reglamento<sup>149</sup>. El panorama anterior alerta sobre la fragilidad del nivel local de gobierno en México y sobre los grandes esfuerzos que es necesario emprender para el fortalecimiento municipal.

El Ayuntamiento de Tijuana estuvo gobernado de 1989 al 2004 por el Partido Acción Nacional. La administración municipal 2007-2010, fue restablecida nuevamente por la ciudadanía con un gobierno panista. Esta administración, en su Plan de Desarrollo Municipal 2008-2010, estableció la renovación y modernización de la administración pública, bajo una visión que permitiera al municipio constituirse en el agente rector y promotor del desarrollo de la Ciudad.

El XIX H. Ayuntamiento de Tijuana 2007-2010 inició un proceso de reorganización paulatina, cuyo objetivo fue la modernización integral del aparato político-administrativo. Estableció la descentralización de las competencias y funciones, para que estas se realizaran de manera transparente en todos los ámbitos de la gestión municipal con el auxilio de la participación social. Reformó diversos artículos del Reglamento de la

---

<sup>147</sup> Con el triunfo panista en 1989, Baja California se convirtió en el primer Estado gobernado por un partido distinto al resto de los gobiernos estatales (de corte priísta). El municipio de Ensenada se le reconoce el primer triunfo en 1986 (el PAN ganó en 1968 las alcaldías de Mexicali y Tijuana, en 1983 en Mexicali con Eugenio Elourduy, mismos que no fueron reconocidos). A partir de entonces la transformación de diversos tipos de gobierno han dinamizado la esfera Estatal y local. López Guzmán, Cuauhtémoc, *Op. cit.*, nota 139.

<sup>148</sup> A lo largo del decenio de 1990, los panistas dominaron el gobierno de la ciudad de Tijuana y tuvieron una mayoría absoluta en el Consejo municipal. Por un lado, la ciudad se volvió muy conocida por su lucha con un sinnúmero de problemas sociales y ambientales. Por otro se le reconoce su “espíritu empresarial” y la actitud innovadora de los gobiernos locales y del propio gobierno estatal. Esto por construir un sistema de comunicaciones políticas que incluye un conjunto de racionalidades políticas y una serie de tecnologías gubernamentales. Que fue capaz de desafiar la hegemonía nacional del PRI. Kruse Hansen, Hans, *Op. cit.*, nota 138.

<sup>149</sup> Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, *Op. cit.*, nota 60, p. 107.

Administración Pública Municipal que le permitió la organización y la reformulación del esquema administrativo de anteriores administraciones.

El Cabildo aprobó diversas reformas que fueron derogadas por la administración 2004-2007. El Artículo 6 fracción II, del Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento dio sustento nuevamente al *Administrador del Municipio* en el esquema administrativo (figura 3.3). La modificación al artículo 44 ratificó que el encargado de planear, coordinar, realizar el seguimiento y evaluar las funciones, planes, programas y proyectos de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y descentralizada sería el *Administrador Municipal*. Las siguientes dependencias estuvieron bajo su encomienda:<sup>150</sup>

A. Dependencias:

- I. Secretaría de Administración y Finanzas,
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano,
- III. Secretaría de Seguridad Pública,
- IV. Secretaría de Desarrollo Social,
- V. Secretaría de Desarrollo Económico,
- VI. Secretaria de Educación Pública Municipal,
- VII. Delegaciones Municipales,
- VIII. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, y
- IX. Consejería Jurídica.

B. Entidades descentralizadas y desconcentradas.

Los artículos 45 y 46 detallaban las funciones y las herramientas con las que contaría el Administrador dentro del gobierno municipal. El artículo 45 del citado reglamento señalaba que al Administrador del Municipio le correspondía el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Acordar con el Presidente Municipal los asuntos estratégicos y prioritarios de la administración pública municipal;

---

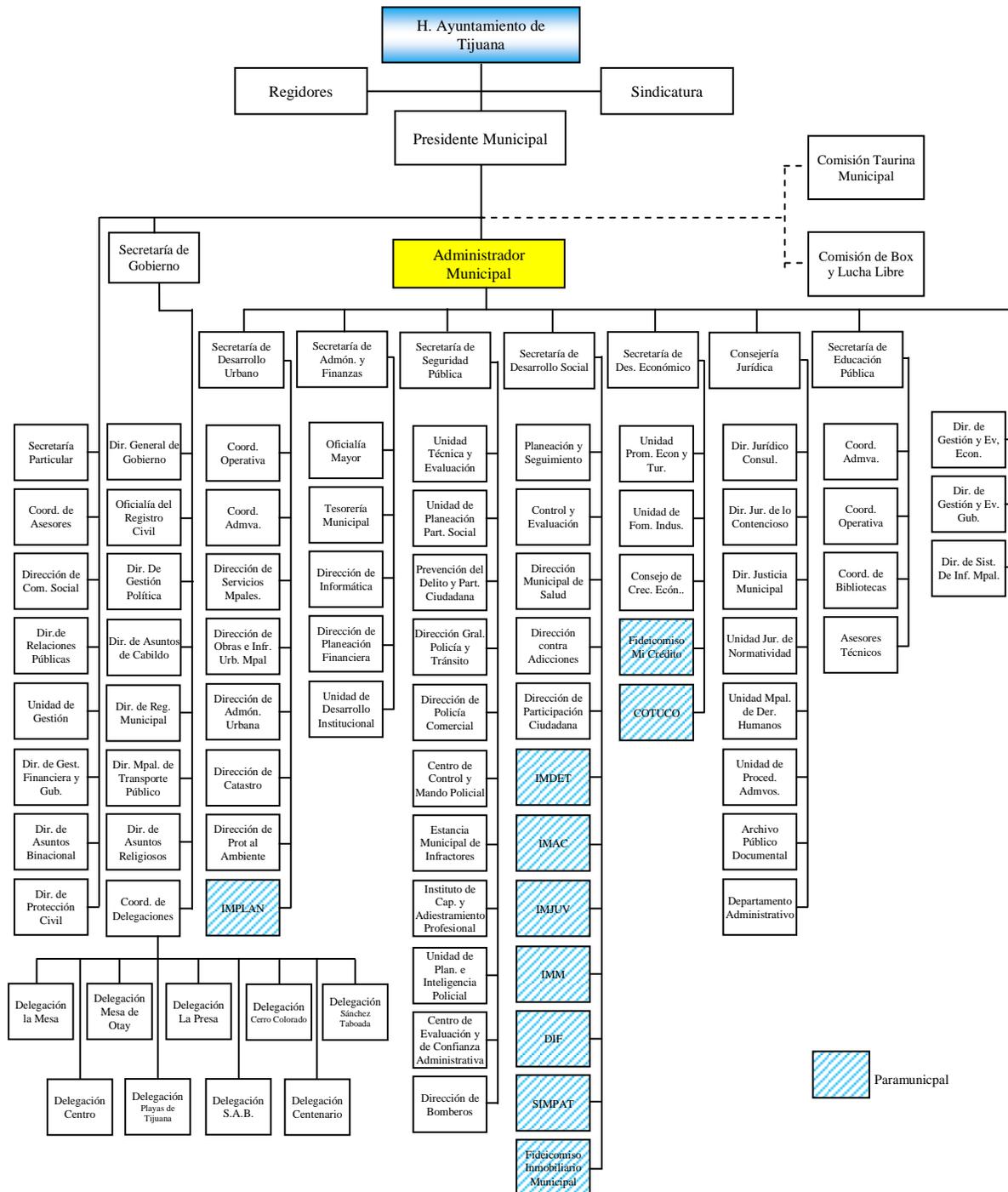
<sup>150</sup> H. XIX Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tijuana, Acta de Cabildo núm. 2, Sesión Extraordinaria, México, 6 de diciembre de 2007.

- II. Proponer al Presidente Municipal los proyectos de políticas, reglamentos internos, manuales y disposiciones de carácter general para la administración pública, en el ámbito de su competencia;
- III. Coordinar las labores de los funcionarios a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son de su competencia;
- IV. Planear, programar, organizar y evaluar el funcionamiento y desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- V. Gestionar la obtención de los recursos y apoyos financieros ante las entidades de los Gobiernos Federal, Gobierno Estatal, Entidades Privada y Organismos nacionales e internaciones en coordinación con las entidades de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y descentralizada;
- VI. Revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos y presupuestos que le correspondan, para su prestación ante el Presidente;
- VII. Coordinar a los Gabinetes Sectoriales, realizar el seguimiento, evaluación del cumplimiento de los programas y objetivos contemplados por el Plan Municipal de Desarrollo o en otros programas y proyectos estratégicos municipales;
- VIII. Requerir informes de actividades y tareas específicas que realicen las Secretarías, Entidades Descentralizadas, Entidades Desconcentradas y las Delegaciones Municipales en materia administrativa;
- IX. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Ayuntamiento con entidades privadas y organismos sociales de carácter nacional e internacional, que contribuyan al mejor desempeño y beneficio social de las funciones bajo su adscripción;
- X. Las demás que expresamente le encomienden las leyes, reglamentos y acuerdos de Ayuntamiento o los que le instruya el Presidente Municipal.

A diferencia del periodo 2001-2004, el artículo 46 enunciaba que para el desarrollo de sus funciones, el Administrador del Municipio contaría con las siguientes direcciones:

- a. de Sistema de Información Municipal,
- b. de Gestión y Evaluación Económica y Social; y
- c. de Gestión y Evaluación Gubernamental

Figura 3.3.  
Organigrama del Municipio de Tijuana, Baja California, 2007-2010



Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.tijuana.gob.mx/Organigrama/index.asp>

La reimplantación del Administrador Municipal en Tijuana significó mayores atribuciones y tareas en lo jurídico que su antecesor. En la práctica guió los objetivos plasmados en el proyecto de gobierno y el Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010. Este último documento propuso un cambio profundo en la administración y en la misma Ciudad, particularmente el VI Eje Estratégico; *modernización y reforma municipal*. En él, se visualizaron los cambios y la demanda para una nueva realidad; entre ellas, la metropolización con Tecate y Playas de Rosarito, que en extensión, funcionaría como una megaregión binacional al incorporarse en el corredor económico desde Los Ángeles California hasta Ensenada B.C., y con un Plan Estratégico Metropolitano a 20 años.<sup>151</sup>

La implantación del sistema *City Management* como dispositivo institucional para el ejercicio y control de la responsabilidad en la Administración pública en Tijuana ofreció respuestas útiles, pero se observaron importantes limitaciones e insuficiencias conceptuales que no permitió su efectividad. El esquema de gobierno de este sistema es indiscutible en su potencial de contribución a la mejora del rendimiento en todas aquellas actividades de gestión autosuficientes. Sin embargo, como pudo apreciarse no hubo un proceso paulatino de *institucionalización*, lo que provocó debilidad en el desarrollo e implantación de la figura.

En su parte formal el *Administrador Municipal* de Tijuana, desarrolló y fortaleció los elementos organizacionales como las estructuras, tecnologías, normatividad de la gestión; renovó y transformó los procesos administrativos hacia una cultura organizacional del enfoque de servicio y calidad; realizó la medición del desempeño en las áreas de la Administración Pública Municipal. Llevó a cabo el seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal, supo identificar y gestionar ante las instancias federales, los programas y apoyos que promovieron el desarrollo integral del Municipio. En el papel informal, las relaciones interorganizacionales como intraorganizacionales, funcionaban bajo *reglas del juego* definidas un *régimen institucional* centralizado en la figura del ejecutivo local, este rebasó los límites formales para converger pautas de corrupción.

---

<sup>151</sup> Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de la Ciudad de Tijuana 2002-2025; Programa Regional del Corredor Tijuana-Rosarito 2000; Reglamento Interno de la Subcomisión Intermunicipal de Conurbación Tijuana, Tecate y Playa de Rosarito 2004 y Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2008-2030.

### **3.2.3 Director General de Gerencia Delegacional, Delegación Miguel Hidalgo 2003-2006**

El diseño del gobierno del Distrito Federal, a partir de los años noventa, abrió una nueva etapa en la organización política y jurídica de los gobiernos locales en México. A inicios de esta década, y por decreto del Congreso de la Unión, el Distrito Federal pasó a ser una especie de “entidad federativa”, la cual expidió el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Hacia mediados de la década se constituyó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

A partir de 1997 se realizó: la elección directa del Jefe de Gobierno y la denominación de “diputados” ante la Asamblea Legislativa a los otrora llamados “representantes”. Se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa y, en el año 2000, por primera ocasión, se eligieron de forma directa los titulares de los órganos político-administrativos denominados jefes delegacionales. De acuerdo al título tercero del Estatuto de Gobierno y a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a partir del año 2001, se contó con órganos Políticos-Administrativos, los que tendrían autonomía en acciones de gobierno en sus demarcaciones territoriales.<sup>152</sup>

Frente a estos nuevos escenarios algunos gobiernos delegacionales aprovecharon la oportunidad para modificar la estructura orgánica existente. El crecimiento, modernización y desarrollo que ha caracterizado al D.F., junto con la gradual demanda de servicios obligó a los responsables delegacionales a cambiar la organización y funcionamiento de las instituciones y dependencias. En el caso de la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal en el periodo de gobierno 2000-2003; se propuso la modificación de la estructura político-administrativa con base en criterios de racionalidad eficiencia, eficacia y transparencia.

---

<sup>152</sup> La Delegación es el Órgano Político-Administrativo de la Administración Pública Desconcentrada del Gobierno del Distrito Federal responsable del despacho de las materias relativas al gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva y las demás que señalen las leyes. Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, DF, 2001, [http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/enero03\\_9\\_4\\_bis.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/enero03_9_4_bis.pdf).

El propósito fue asegurar que en todos los actos y procedimientos en los que interviniera la delegación se aplicaran los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, profesionalización, imparcialidad y honradez; lo cual se presentó el Manual Administrativo de la Delegación de Gobierno del Distrito Federal en Miguel Hidalgo. El documento se integró por los Manuales de Organización y de Procedimientos, que contenía la Guía Técnica para la Elaboración de Manuales que emitió la Oficialía Mayor del gobierno de la Ciudad, los Antecedentes, Marco Jurídico, Objetivo General, Estructura Orgánica, Atribuciones, Funciones, Organigrama, Procedimiento, Objetivo del Procedimiento, Descripción Narrativa, Diagrama de Flujo, Formas e Instructivos.

El manual fue autorizado y registrado por la Oficialía Mayor bajo el dictamen No. 145/2001, y que para el despacho de los asuntos de competencia del gobierno delegacional, se auxilió de la siguientes Direcciones Generales:

- I. Dirección General Jurídica de Gobierno
- II. Dirección General de Administración
- III. Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano
- IV. Dirección General de Servicios Urbanos
- V. Dirección General de Desarrollo Social
- VI. Dirección General de Desarrollo Delegacional**

A finales de la administración el Jefe Delegacional Arne Aus Den Ruthen Haag presentó nuevas modificaciones. En particular sobre la renovación de la Dirección General de Desarrollo Delegacional. La propuesta fue sustituirla por la Dirección General de Gerencia Delegacional e incorporar a la estructura organizacional de la delegación la figura del *Gerente Delegacional*. El objetivo era “contribuir a que la nueva administración delegacional tuviera una visión más completa de lo que implica el servicio público, y que trazara metas mucho más ambiciosas al disponer de una guía de experiencias probadas.”<sup>153</sup>

La propuesta de crear la figura del Gerente Delegacional tendría como tareas: planear, coordinar, dar seguimiento y evaluar las funciones, planes y programas de la Delegación. Además, recomendaba que tuviera las siguientes características:

---

<sup>153</sup> [www.miguelhidalgo.gob.mx](http://www.miguelhidalgo.gob.mx); Consulta noviembre 2010.

- Sería designado por el Jefe Delegacional.
- Tendría carácter de funcionario público y autoridad sobre los Directores Generales y Coordinadores.
- Sus atribuciones debían estar claramente delimitadas, mediante la reforma al Manual de Organización y, en su caso, al Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Contaría con una plantilla de personal suficiente para apoyar su desempeño y se auxiliaría con los Coordinadores Administrativos existentes en cada área.
- Sus atribuciones serían de coordinación, planeación y evaluación.

La propuesta también señalaba que el Gerente Delegacional tendría nivel de Director General, pero con autoridad superior de facto. Estipulaba que era conveniente que estuviera en un nivel intermedio entre Jefe Delegacional y Director General. Para ello, era necesario modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Por tiempo y forma de la propuesta no pudo ser aprobada por la Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad.

El Jefe Delegacional del siguiente gobierno 2003-2006, Fernando Aboitiz Saro, presentó la propuesta planteada por su antecesor. El Manual Administrativo finalmente fue autorizado por la Oficialía Mayor a través del Dictamen 07/2005. En este, se planteó una adecuación instrumental con base en la nueva realidad de la delegación, determinándose para ello, una reestructuración orgánica. Se creó la *Dirección General de Gerencia Delegacional*, cuyo objetivo fue coadyuvar, en la planeación, organización y evaluación de la gestión delegacional. Además de coadyuvar en materia de gobierno, administración financiera, desarrollo urbano y normativo congruentes con el programa de trabajo, así como con el marco normativo de su actuación.<sup>154</sup>

Las funciones del *Gerente Delegacional* a desarrollar consistían en:

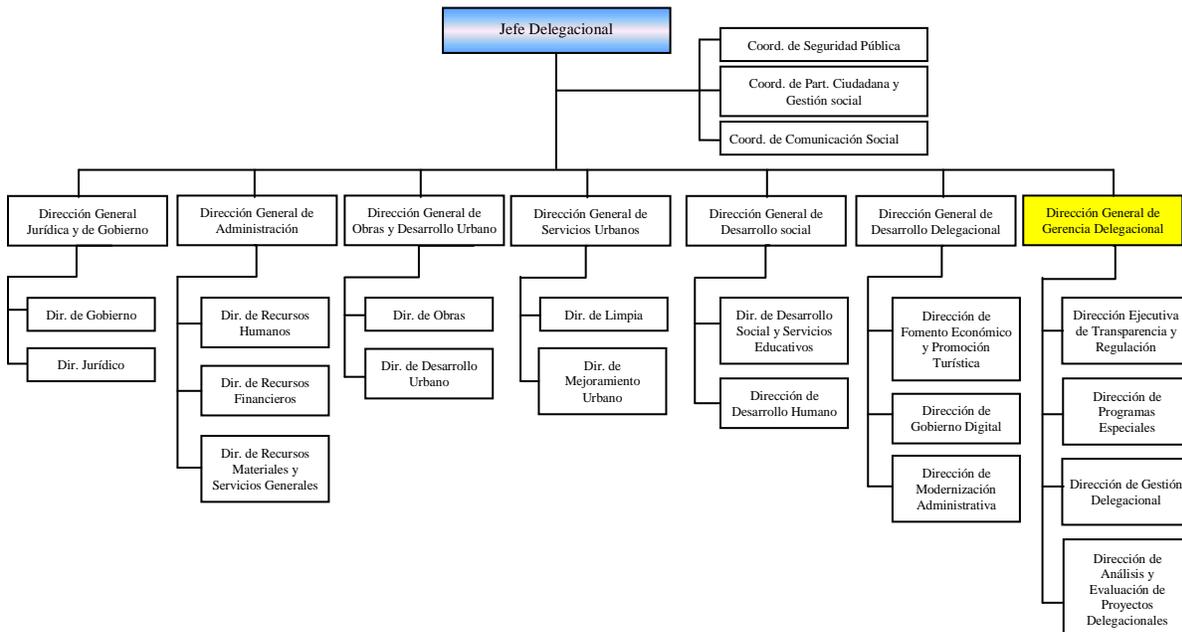
---

<sup>154</sup> Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, DF, 2005, [http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/agosto05\\_0\\_7.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/agosto05_0_7.pdf).

- Promover y coordinar relaciones con diversas instituciones del sector público, privado y organizaciones no gubernamentales para la gestión de apoyos en servicios o en especie para la población demandante.
- Establecer estrategias y acciones de integración con la finalidad de hacer eficiente el servicio prestado.
- Participar en la propuesta de políticas o estrategias a fin de mejorar el sistema de planeación y control de las metas trazadas.
- Supervisar y evaluar las acciones de los Programas de Gestión.
- Proponer y establecer medidas correctivas de mejora continua a los mecanismos y estrategias aplicadas de gestión.
- Analizar y dar seguimiento por períodos determinados a actos o acciones de las áreas que determine el Jefe Delegacional, respecto a la adecuación de la gestión Delegacional a los ordenamientos jurídicos que la rigen.

El organigrama de la Delegación Miguel Hidalgo para el periodo 2003-2006 (Figura 3.4) quedó de la siguiente manera:

Figura 3.4  
Organigrama de la Delegación Miguel Hidalgo, D.F., 2005



Fuente: Elaboración propia con información del Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal, 2005.

El cargo de Director General de Gerencia Delegacional se ubicó legalmente en el mismo nivel jerárquico que el resto de los Directores Generales. Para su actuación, el “Gerente Delegacional” se apoyó en cuatro direcciones: Dirección de Transparencia y Regulación, Dirección de Programas Especiales, Dirección de Gestión Delegacional y Dirección de Análisis y Evaluación de Proyectos Delegacionales. El “Gerente Delegacional” de la Delegación Miguel Hidalgo carecía, tanto en la práctica como en la parte jurídica, de auténticas atribuciones para integrar y liderar la estructura organizacional de la Delegación.

Los nombramientos de directores y otros cargos importantes fueron realizados directamente por el Jefe Delegacional y no a través de un proceso profesional de selección de personal. En este sentido, es necesario recordar que en las Delegaciones no existe un cuerpo colegiado de gobierno (como el Cabildo). En consecuencia, el sistema *City Management* como Concejo-Gerente no pudo ser implantado en sentido genuino y original. Bajo este efecto, quedó interrumpido el eslabón metodológico que pretendió establecer un puente de tránsito del nuevo paradigma de gobierno que habría de sustituir exitosamente al antiguo.

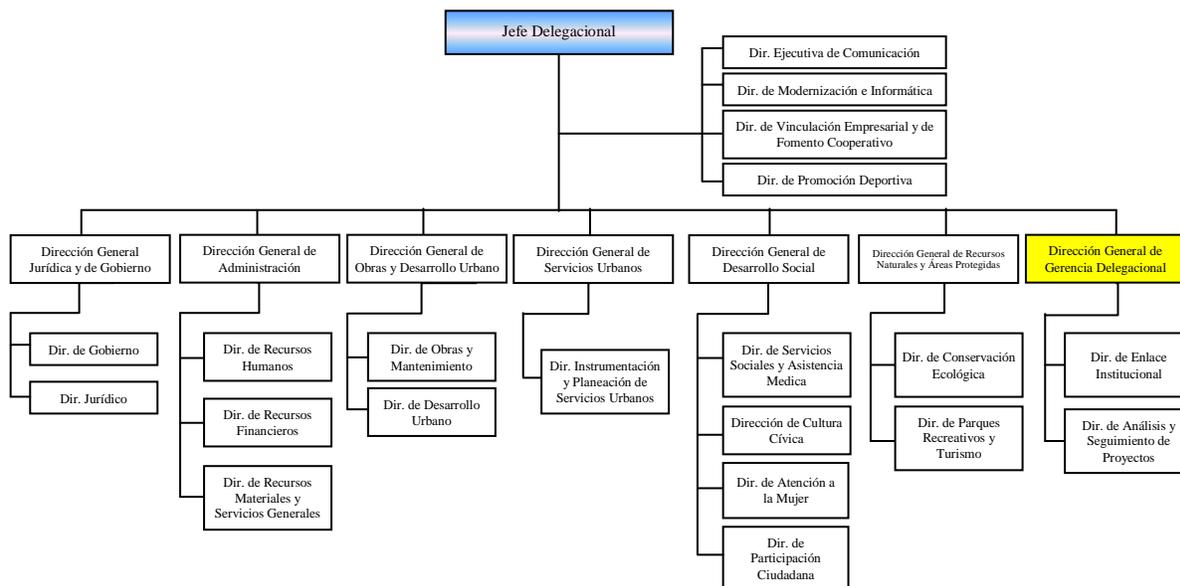
#### **3.2.4 El Director General de Gerencia Delegacional, Delegación Cuajimalpa de Morelos 2009-2012**

La Delegación de Cuajimalpa de Morelos del Distrito Federal, en el periodo de gobierno 2009-2012, impulsó la modificación de la estructura organizacional para mejorar el equilibrio de cargas de trabajo. Otorgó claridad en las funciones, facultades y atribuciones de las distintas áreas sustantivas y adjetivas. Resaltó la concatenación de objetivos de las áreas con lineamientos jurídico-administrativos y en su caso político-administrativos para fortalecer la gestión delegacional.

El 2 de febrero del 2010, fue aprobado por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, el Decreto por el que se adicionó el inciso g), la modificación de la fracción V del artículo 122 Bis y el artículo 148 Bis del Reglamento

Interior de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>155</sup>. Bajo estas circunstancias se creó la Dirección General de Gerencia Delegacional, que se integró a la nueva estructura delegacional (Figura 3.5) para quedar de la siguiente manera:

Figura 3.5  
Organigrama de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, D.F., 2010



Fuente: Elaboración propia con información del *Manual Administrativo* de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, Distrito Federal, abril de 2010.

*La Dirección General de Gerencia Delegacional* se integró por dos Direcciones: la de Enlace Institucional y la de Análisis y Seguimiento de Proyectos. Sus propósitos fundamentales eran: supervisar los procesos de planeación, organización, control, evaluación y difusión de la gestión delegacional; brindar atención a las demandas de la ciudadanía con eficiencia y calidad; además, promover y coordinar relaciones con diversas instituciones del sector público para la gestión de programas de apoyo y servicios para la población.

De acuerdo con el artículo 148bis del Manual de Administración de la Delegación Cuajimalpa, correspondía a la Dirección General de Gerencia Delegacional:<sup>156</sup>

<sup>155</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, “Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”, Décima Séptima Época 2 de Febrero de 2010 No. 770, pp. 3-4.

- I. Apoyar al Jefe Delegacional en la dirección y coordinación de las unidades de asesoría, apoyo técnico, jurídico, coordinación y planeación, adscritas al Órgano Político-Administrativo.
- II. Coordinar los apoyos necesarios para la planeación, organización, dirección, control y evaluación de los asuntos que le competían al Jefe Delegacional.
- III. Participar en juntas y reuniones que tengan como propósito definir criterios, planes, programas, que conllevaran a una mayor coordinación entre las áreas que conformaban el Órgano Político Administrativo.
- IV. Controlar y dar seguimiento a los acuerdos e instrucciones del Jefe Delegacional.
- V. Dirigir y coordinar la integración de los informes que presentara el Jefe Delegacional sobre el estado que guardaba el Órgano Político Administrativo
- VI. Establecer la agenda de trabajo y de actos públicos del Jefe Delegacional.
- VII. Dirigir y evaluar las tareas de comunicación social, imagen institucional y de opinión pública del Jefe Delegacional.
- VIII. Promover programas de excelencia y calidad, tendientes a incrementar la productividad y mejora en el servicio de las Unidades Administrativas.
- IX. Coordinar y dar seguimiento a los mecanismos que en materia de transparencia y acceso a la información, lleve a cabo o en los cuales participara el Órgano Político Administrativo.
- X. Establecer proyectos que promovieran la gestión delegacional, para ser presentados a las instancias correspondientes.
- XI. Dirigir los estudios e investigaciones sobre los temas de interés que determinara el Jefe Delegacional.
- XII. Coordinar las acciones de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de los servicios, considerando la opinión y lineamientos que emitiera para tal efecto la Contraloría General.
- XIII. Establecer, previo acuerdo con el Jefe Delegacional, las directrices y mecanismos de coordinación y colaboración entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

---

<sup>156</sup> Delegación Cuajimalpa de Morelos, *Manual Administrativo*, abril de 2010.

- XIV. Establecer los procesos de planeación, organización, dirección, control y evaluación del Programa de Gobierno Delegacional y los Proyectos Prioritarios de la Gestión.
- XV. Las demás que de manera directa le asignara el titular del Órgano Político-Administrativo, así como las que se establecieran en los manuales administrativos.
- XVI. Coordinar las juntas y reuniones de Gabinete General y Gabinetes Temáticos para definir criterios, planes, programas, que conllevaran a una mayor coordinación entre las áreas que conformaban el Órgano Político Administrativo.
- XVII. Establecer mecanismos de control y seguimiento de los acuerdos e instrucciones del Jefe Delegacional.

Se puede apreciar que, el *Director General de Gerencia Delegacional* de Cuajimalpa se hallaba equiparado a cualquier otro Director General de la estructura organizacional de la Delegación. En este caso, tal como se observó en la Delegación Miguel Hidalgo, el Gerente Delegacional carecía de atribuciones para la contratación de personal, para la preparación del presupuesto o dirigir y supervisar la administración de los departamentos, oficinas y agencias del Órgano Político-Administrativo.

De acuerdo con Margarita Martínez Fisher, *Directora General de Gerencia Delegacional* de Cuajimalpa de Morelos 2009-2012, esta figura operativa tenía una referencia teórica muy cercana al Gerente Público emanada de la Nueva Gerencia Pública:

A pesar del logro en su implantación, aún faltó profundizar en las funciones administrativas (presupuesto, regulación y recursos humanos) y técnicas. Esta reforma administrativa no ha logrado (en la práctica) otros temas de mayor alcance”. La *Gerente Delegacional* de Cuajimalpa dedicaba sus actividades a: coordinar la planeación delegacional; establecer indicadores de la gestión, promover la transparencia, la vinculación con otros sectores gubernamentales y generar coordinación entre las áreas delegacionales para generar resultados. Esta área se integró con lo que era la Coordinación de Asesores bajo un enfoque de Planeación, Coordinación, Evaluación y Transparencia.<sup>157</sup>

En cuanto como forma de gobierno del *sistema City Management*, la *Directora General de Gerencia Delegacional* afirma que no hay referencia alguna. “Para ello, faltaría una reforma mucho más profunda, a nivel Constitucional, a nivel Estatuto de Gobierno. Realmente se requeriría que el *Gerente delegacional* pudiera controlar el tema presupuestal

---

<sup>157</sup> Información proporcionada por la Lic. Margarita Martínez Fisher, mediante correo electrónico el día 21 de noviembre de 2010.

y eso actualmente lo controla de manera limitada la Dirección de Administración, y quien tiene la última palabra es la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.”<sup>158</sup>

El proceso de reformas administrativas en las delegacionales (Miguel Hidalgo y Cuajimalpa) ha intentado crear gobiernos innovadores que funcionen mejor; que además sean políticamente más responsables y democráticos. Aunque la coexistencia de ambos tipos de reformas no siempre se complementa, más bien lleva a optar por una línea en detrimento de otra. La figura de gestión delegacional, que en este capítulo se describió, representó un desafío a la forma tradicional de los gobiernos de la Ciudad de México.

La implantación del *City Management*, al menos en el plano teórico, no pudo ser insertada en los dos gobiernos delegacionales, esta mantuvo muy lejano su respaldo legal y operativo. El desarrollo y los resultados gerenciales que se vio en estos casos tuvieron una referencia más directa con los postulados de la Nueva Gerencia Pública. Se evidenció la gran problemática de los gobiernos delegacionales como la saturación operativa y administrativa y de índole política. El grado de desarrollo organizacional y lo dependiente que resultan estas unidades político-administrativas respecto del gobierno del Distrito Federal, limita los requerimientos de autonomía.

El Distrito Federal es además la única entidad que no posee la facultad de soberanía, ni detenta autonomía. Las delegaciones son, en términos de modernización administrativa, las formas de gobierno más rezagadas de la transición política mexicana. Ello se debe en parte a la incompatibilidad y cohabitación territorial que asienta a un poder local y los poderes de la nación<sup>159</sup>. El gobierno de la Ciudad funciona más como un municipio grande, que como alguna de las entidades federativas más pequeñas. Las delegaciones son administradas como si se tratara de localidades, a imagen de lo ocurre en los municipios más pequeños del país. Se opera con un jefe político en las comunidades bajo su jurisdicción, que rinde cuentas y sigue políticas que este presenta. El gobierno de la Ciudad

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Buenrostro Hernández, César, “Algunas Consideraciones en Torno a la Coordinación del Sector Central y las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal”, *Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol. XV, Núm. 002*, CIDE, A.C, D.F., México, 2006.

es un régimen tan centralizado que se ve reflejado en las delegaciones del Distrito Federal.<sup>160</sup>

En un aspecto positivo, los logros alcanzados en el proceso de descentralización intraterritorial en el gobierno del Distrito Federal, han apuntado al menos dos objetivos comunes. El primero, una mejora en la gestión en términos de una mayor eficiencia y eficacia de la administración intraterritorial por las delegaciones políticas; segundo, el fortalecimiento de la democracia a través de esfuerzos por incrementar la participación ciudadana y construir mecanismos de rendición de cuentas. Ello establece particularidades interesantes (de algunas delegaciones), relativa a los modelos de gestión, que como tal se requieren para la Ciudad. En el campo real del quehacer político-administrativo, es evidente que se demandan gobiernos delegacionales más autónomos.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Rosique Cañas, José Antonio, *Delegaciones del Distrito Federal: Una Reforma Pendiente, IV Congreso Retos de la Modernización del Municipio Mexicano, IGLOM*, Mesa I, 24-26 noviembre 2005, Guanajuato.

<sup>161</sup> El proceso de reforma política del D.F. aún no se agota, por el contrario, es necesario reabrir la discusión en los temas que comprenden la problemática de la Ciudad de México, como es el caso de la estructura vecinal y del redimensionamiento delegacional. La realidad de la gestión intraterritorial del D.F. subyace en una estructura compartida del poder con el gobierno federal que se evidencia en acciones coordinadas y de ejecución conjunta, sumamente centralizada. Para Enrique Cabrero, se refleja en una relación de “subordinación institucional” y una consecuente “ambigüedad institucional”, que afecta particularmente al interior de las delegaciones políticas al distar de autonomía como cualquier municipio mexicano. Véase Helena Botero, María y Carvajal, Diana, “El Proceso de Descentralización Intraterritorial en el Distrito Federal Mexicano: La Ambigüedad Generada por la Tensión entre Descentralización y Centralización en la Gestión de los Territorios”. Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) y la Universidad del Rosario, Bogotá, 2011, p. 33.

## **CAPÍTULO IV.**

### **LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GERENTE MUNICIPAL COMO MODELO DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE TEXCOCO 2000-2012**

Este capítulo se orienta a analizar la implantación de la Oficina del Gerente Municipal en la administración pública municipal de Texcoco, en los diferentes periodos de gobierno desde el año 2000 hasta el 2012. Tiene por objeto explicar el grado de materialización de las actitudes organizativas en el interior de dicha institución político-administrativa. Ello permitirá describir el comportamiento organizacional, la redistribución estructural interna y externa, el alcance y el nivel de consolidación al interior; es decir, la institucionalización sobre los procesos gubernativos y organizativos de la gestión pública de dichos gobiernos.

Se analizan de manera paralela las implicaciones culturales, económicas, legales, sociales y políticos en que se ha desenvuelto la evolución del Gerente Municipal. El diseño del modelo analítico, a partir de la matriz metodológica y el sustento teórico neoinstitucional, permite realizar el análisis de las estrategias *intraorganizacionales* e *interorganizacionales*. En la exposición del capítulo se identifican etapas o fases que corresponden con los estadios de consolidación de los diferentes gobiernos municipales en estudio. Concretamente se distinguen cinco fases, las cuales responden a esos momentos:

- a) Apertura Descentralizadora y Democrática en Gobiernos Locales
- b) Punto de partida del proceso de implantación del sistema *City Management* en la gestión municipal,
- c) Etapa en que las presiones internas y externas en el marco político inciden en la configuración de la gestión municipal y el desarrollo del Gerente, y cómo este tiende a relegarse ante el surgimiento de otros programas de gobierno que centran la atención de la agenda política,
- d) Desarrollo de técnicas gerenciales como primer nivel de consolidación del Gerente Municipal, a partir de la estabilidad de determinadas dinámicas de funcionamiento, surgen iniciativas destacadas orientadas a su transformación,
- e) La continuidad del Gerente con cambio de gobierno como reestructuración de competencias entre las direcciones interadministrativas que mantuvo el modelo de gestión en la administración pública de Texcoco.

Estas etapas, en que se ha dividido el capítulo, siguen el esquema apuntado en la metodología como estructura básica que permitió sistematizar la recopilación y la exposición de datos. En cada una de las etapas se incluye tres subapartados de análisis: el contexto de referencia; la estructura orgánica vinculada a cada gobierno municipal; y las características comportamentales en la gestión pública. Estos subapartados respaldan diversos argumentos sobre la configuración de la institución municipal y las situaciones de cambio en las políticas durante cada periodo de gobierno.

## **4.1 Apertura Democrática en los Gobiernos Locales**

### **4.1.1 Proceso de Alternancia Partidista**

El alto centralismo de las decisiones y los recursos por el gobierno federal fue una característica que impactó a los municipios mexicanos durante la mayor parte del siglo XX. En las últimas dos décadas de ese siglo, un cúmulo de reformas democráticas y administrativas a nivel federal y local, empezaron a modificar la vieja cultura del centralismo. Las políticas descentralizadoras de 1983 a 1993 fueron el parteaguas, aunque no obtuvieron los resultados esperados. A partir de 1995, se observó un avance importante en la descentralización con la propuesta del “Nuevo federalismo” zedillista. Estas reformas implicaron transferencias de nuevas competencias y obligaciones hacia los gobiernos locales.<sup>162</sup>

Las reformas y la apertura democrática en los gobiernos municipales del país, instaron al debilitamiento de las prácticas centralista. “Los avances fueron graduales en los ayuntamientos se evidencio un nuevo juego y dinámica de interlocución con la ciudadanía. Fueron los primeros en ‘normalizar’ las alternancias de partidos políticos en el poder, y en imaginar nuevas estrategias para la acción pública basadas en la generación de consensos, en la creación de redes sociales diversas y en la construcción de nuevos marcos de

---

<sup>162</sup> La transformación del escenario nacional fue indudable, los municipios, podían incidir modestamente en la política educativa, en la política de salud y en la lucha contra la pobreza. Pero es a partir de la reforma del 23 de diciembre de 1999, bajo la calidad de “gobiernos” locales, que cuenta mayores recursos para ejercer y promover mayores espacios de autonomía en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local. Cabrero Mendoza, Enrique, *Op. cit.*, nota 130, p. 111.

governabilidad”<sup>163</sup>. En ellos, se establecieron márgenes aceptables de representatividad, pluralidad y legitimidad en la integración de sus gobiernos.

Las primeras administraciones locales opositoras que tuvieron relevancia ocurrieron durante la década de los noventa, en la cual aconteció una verdadera recomposición de fuerzas<sup>164</sup>. La transición política en los municipios que enfrentaron las primeras acciones opositoras a la hegemonía de un partido o grupo político, fueron aquellos establecidos en comunidades rurales y progresivamente se ampliaron hacia los urbanos y semiurbanos. Estos últimos, con cierto nivel de politización y con un grado aceptable en las condiciones de vida de sus habitantes.<sup>165</sup>

A pesar de las limitaciones políticas y económicas de los municipios mexicanos, las nuevas administraciones de alternancia tuvieron que demostrar su pertinencia para la gestión pública. Abrieron nuevas responsabilidades en lo administrativo, lo político, lo económico y lo social. Ello significó un fortalecimiento paulatino de lo municipal, entendido como mayor asignación de poder y autonomía para ejercer un conjunto de funciones de manera eficiente y concertada. Implicó un esfuerzo por reconstruir sus necesidades internas (como institución) y externas (con la comunidad), de un mejor uso de los recursos materiales y humanos limitados. Lo anterior, dio como resultado un cambio de actitud y un cambio en la cultura imperante.

El Estado de México a pesar de ser una de las pocas entidades que no ha sufrido alternancia en el ejecutivo local, pero si ha mantenido una alta competitividad y pluralidad en el ámbito municipal<sup>166</sup>. Esta pluralidad política mexiquense, tuvo su inicio en los

---

<sup>163</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “*El Premio Gobierno y Gestión Local en México: Un Mecanismo de Institucionalización de la Innovación en Gobiernos Locales*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

<sup>164</sup> Las entidades federativas se fueron acoplado a una dinámica distinta. A diferencia de lo que ocurría en las elecciones federales, con tiempos y ritmos dilatados, fueron adoptando lentamente las reformas constitucionales (1993,1995, 1996) que favorecían mejores condiciones y que garantizaba la constitucionalidad de todos los actos en materia electoral. En 1995 año electoral fue especialmente importante, por el número de ayuntamientos y gubernaturas que se renovaron por partidos de oposición. Ernesto Zedillo como presidente de la República validó las promesas gubernamentales de respeto al voto ciudadano y la democratización del país a lo largo y ancho del territorio nacional.

<sup>165</sup> Bassols Ricárdez, Mario y Arzaluz Solano, Socorro, “Gobiernos Municipales y Alternancia Política en Ciudades Mexicanas”, *Frontera Norte*, México, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre de 1996, p. 107.

<sup>166</sup> Antes de 1990 las posibilidades de que un partido de oposición accediera a una administración local eran limitadas. El PRI era el único partido capaz de postular candidatos en todos los ayuntamientos mexiquenses.

noventas con la repetición de los triunfos partidistas en ciertas zonas. Se instauraron bastiones de colores: el azul destacó con el PAN al establecerse en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El cinturón amarillo se ubicó para el PRD, en el Distrito Federal y el oriente del Estado de México<sup>167</sup>, donde se instituyó por causas urbano-populares e incluso agrarias que reclamaban un espacio propio en los proyectos de desarrollo y política local.

En este contexto de oportunidades surgen nuevos actores, nuevos mecanismos de gestión, nuevos arreglos institucionales y nuevos marcos para la gobernabilidad. Ello detonó un lento proceso de construcción de ciudadanía, de reconocimiento de identidades locales y el fomento de formas de participación en la toma de decisiones a nivel municipal. La alternancia política implicó el relevo en las administraciones públicas locales de candidatos postulados, por uno o varios partidos políticos diferentes al que por años ocupó el cargo<sup>168</sup>. Esto mediante procesos electorales sucesivos, transparentes y confiables.

Entre las administraciones municipales dirigidas por partidos de oposición, destacan aquellas experiencias que se distinguieron por la forma de conducir los asuntos que involucran al municipio o por la importancia local de establecer una gestión diferente a las estructuras administrativas de gobiernos priístas. Tal es el caso de la alternancia política del municipio de Texcoco, cuya experiencia ha resultado interesante. Esta se remonta con la participación del Partido de la Revolución Democrática a inicios de la década de los 90, que se empeñó por mantenerse dentro del sistema de partidos mexiquense.

---

Cedillo Delgado, Rafael, “La Alternancia Política en los Municipios del Estado de México”, *Espacios Públicos*, año/vol. 9, núm. 018, UAEM, Toluca, México, pp. 122-151.

<sup>167</sup> Véase Sánchez Ramos Miguel Ángel y María del Pilar Silva Rivera, “Desarrollo político-electoral del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México (2006-2012)”, *XXIII Congreso Nacional De Estudios Electorales*, UAEM, CU UAEM-Amecameca, pp. 1-27.

<sup>168</sup> La tipología propuesta a las circunstancias que manifestó la alternancia política en el contexto mexiquense es la siguiente: La primera, se refiere a *la reincidencia política*, se presenta cuando el partido político que tradicionalmente sustentaba el poder (en el caso mexicano el PRI), luego de pasar un trienio como partido opositor, recupera la alcaldía en una elección. El segundo, es *el nuevo predominio*, ocurre cuando un partido político entonces de oposición (PAN o PRD), mantiene de manera consecutiva, el municipio ganado, desplazando de manera permanente a la fuerza política dominante (PRI). La última, es *la alternancia con pluralidad política*, se presenta cuando hay alternancia política en forma reiterada, pero en donde el poder pasa por las manos de partidos diferentes, no sólo por los partidos grandes (PAN, PRI y PRD) sino también por los pequeños (PVEM, PT, C, etc.). Cedillo Delgado, Rafael, *Op. cit.*, nota 164, p. 125.

#### 4.1.2 Alternancia Municipal: El Co-gobierno en Texcoco

Los procesos electorales, para renovar a los integrantes de los ayuntamientos, que experimentó el Estado de México de 1990 al 2012<sup>169</sup> explican la importancia de algunos partidos políticos diferentes al PRI, de cómo fueron posicionándose como nuevas alternativas en el destino de las poblaciones municipales. La presencia del PAN, PRD y una cantidad variable de pequeños partidos, aportó la conformación de un sistema de partidos de alternancia competitiva. Esta composición electoral en la entidad alentó el proceso democrático, ganando posiciones graduales importantes en municipios claves de la entidad.<sup>170</sup>

Los casos de alternancia política en las administraciones de los ayuntamientos del Estado de México a principios de los noventa se presentaron de manera progresiva<sup>171</sup>. En la elección de ayuntamientos y diputados locales celebrada el 11 de noviembre de 1990, los municipios en manos de la oposición, no pasaban de un puñado (Cuadro 4.1). Esto ante un sistema que difícilmente les reconocía sus triunfos. La débil oposición al PRI se registró en aquellos municipios menos urbanizados, poblados y desarrollados del Estado.<sup>172</sup>

El comportamiento en la configuración del sistema de partidos, que llevó al incremento de las votaciones de los partidos opositores, hizo surgir una tendencia general en la que el PRI se ubicaba en el primer sitio, tolerando al PAN y el PRD en el segundo y tercero o viceversa en algunos municipios. No obstante, para la renovación de miembros de

---

<sup>169</sup> Es un espacio temporal de 22 años que comprende ocho elecciones para renovar a los diputados de la Legislatura local y a los integrantes de los ayuntamientos del Estado: 1990, 1993, 1996, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.

<sup>170</sup> Políticamente, antes de la década de los noventa, el control del poder local en los 121 municipios, que hasta entonces constituían al Estado de México, era hegemónico para el PRI, único partido capaz de postular candidatos en todos los ayuntamientos. Los otros partidos políticos, como el PAN, Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Comunista Mexicano (PCM), entre otros, no sólo mostraban su incapacidad de disputarle el poder al PRI sino que difícilmente cubrían con candidatos las elecciones realizadas. Cedillo Delgado, Rafael, *Op. cit.*, nota 164, p. 126.

<sup>171</sup> El contexto de las elecciones municipales en el Estado de México entre 1975 y 1987 arrojan cifras marginales, difícilmente se alzaban o se les reconocía el triunfo a los partidos de oposición. Entre 1979 y 1987, a nivel nacional, de un total de más de cinco mil elecciones la oposición en su conjunto alcanzó 135 victorias municipales, (66 al PAN; 16 al PCM/PSUM/PMS y 53 a otros partidos como el PARM, PPS, PDM, PST Y PRT).

<sup>172</sup> El lapso de 1960 a las elecciones de 1988 estuvieron lleno de problemas poselectorales en los que era necesaria la intervención del poder local o federal para acordar los términos de las elecciones. Ello condujo a la imperante necesidad de una reforma electoral que garantizara elecciones limpias y legítimas que no arrastrara a conflictos poselectorales.

los ayuntamientos y diputados locales de 1993, si bien los resultados continuaron favoreciendo al PRI, los partidos políticos de oposición en la entidad, se colocaron con claras simpatías en el electorado (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1  
Alternancia en las elecciones de 1990 y 1993 en el Estado de México

Elección de 1990			Elección de 1993	
Partido	Porcentaje	Municipios Ganados	Porcentaje	Municipios Ganados
PAN	16%	Cuautitlán y San Martín de las Pirámides	16.0%	Cuautitlán, San Martín de las Pirámides, Aculco, Atenco, San Antonio de la Isla y Tepetzotlán
PRI	57%	116	58%	109
PPS	2.5%	0	1.6%	0
PRD	15%	Cocotitlán, Chiconcuac y Tequixquiác	13%	Coyotepec, Juchitepec y Tepetlaoxtoc
PFCRN	5.5%	0	3.8%	Chapultepec y Villa Guerrero
PARM	1.6%	0	1.4%	Huehuetoca
PDM	1.5%	0	1.2%	0
PRTZ	0.9%	0	-----	-----
PT	-----	-----	1.2%	0
PVEM	-----	-----	2.3%	0
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>121</b>	<b>100%</b>	<b>121</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México, [www.ieem.org.mx](http://www.ieem.org.mx)

A partir de la elección de 1993 se observó una nueva etapa de movilización en las comunidades municipales. Se sumaron las comunidades urbanas y semiurbanas con cierto nivel de politización y con un grado aceptable en las condiciones de vida de sus habitantes. Asociado a esto, se manifestó el deterioro de la legitimidad gubernamental y los efectos del ajuste estructural de la economía nacional. Y por si fuera poco, la lucha política que se hizo más intensa dentro de las filas del propio PRI, por imposiciones de candidatos, pugnas entre sus grupos internos y por violaciones a sus mecanismos de elección de dirigentes y candidatos.

Esta tendencia se extendió por todo el territorio mexiquense, alcanzando al municipio de Texcoco. Para contextualizar el desarrollo electoral del municipio, se retomó los resultados obtenidos en las elecciones locales de 1990. El candidato del PRI, Isidro Burges Cuesta, obtuvo la victoria con 14,044 votos (57.2%), el PRD con Salvador Díaz

Sánchez obtuvo el segundo lugar con 6,971 votos (28.4%) y el tercer lugar fue para el PAN con 1,976 (8%). Otros partidos como: PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT, PVEM, en conjunto alcanzaron poco más del 6.4% de la votación.

El posicionamiento del Partido de la Revolución Democrática como segunda fuerza municipal le permitió impulsar a dos regidores por la vía de la representación proporcional (Horacio Duarte Olivares y Raúl Hernández Meráz). La asunción de esta opción política alentó el ánimo de los ciudadanos que encontraron en él una necesidad de identidad para responder a la crisis de legitimidad del partido que hasta entonces había gobernado junto con los liderazgos tradicionales. Esta confianza ciudadana otorgada al PRD, le permitió diseñar de una agenda política sobre los asuntos de importancia local.<sup>173</sup>

Los resultados de la elección de ayuntamientos y diputados locales en 1993 fueron mucho más cerrados. El candidato por el PRD Higinio Martínez Miranda, alcanzó una votación de 18,169 votos; frente a él, Rafael Garay Cornejo, el candidato del PRI obtuvo 18,695. Martínez Miranda, señaló que esos comicios operaron con un *fraude electoral* por parte del PRI y la Comisión Electoral. Afirmó que “las copias de las actas que obtuvieron demostraban que fueron más de 18,500 de votos reconocidos contra 17,500 que obtuvo el PRI”<sup>174</sup>. Esta situación generó una fuerte protesta de los perredistas; tomaron las instalaciones del ayuntamiento por más de dos meses y llevaron a cabo manifestaciones, mítines y marchas en el Distrito Federal y la Ciudad de Toluca.

El entonces gobernador, Emilio Chuayffet, ratificó el recuento oficial final y la ventaja fue de 175 votos a favor del PRI. La situación se recrudeció y ante la ausencia de una resolución por parte de las autoridades electorales, el conflicto poselectoral se incrementó. El problema coincidió con la situación a nivel nacional al iniciar 1994; con la toma de cuatro municipios en el Estado de Chiapas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Ello obligó al presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, a

---

<sup>173</sup> Algunos de los factores que motivaron la fundación y construcción de PRD en Texcoco fueron: 1) la concentración del poder político en la cabecera del municipio, 2) la falta de obra pública en las comunidades y, 3) la movilización política de los grupos de izquierda a nivel nacional.

<sup>174</sup> Martínez Miranda, Higinio, “Texcoco, gobierno plural PRI-PRD”, *Expresión: semanario pensando en usted*, núm. 46, 10 de enero de 1995, p. 2.

solicitar a los gobernadores (entre ellos Chuayffet), que evitaran cualquier brote de violencia que pudiera asociarse al movimiento armado en el sureste mexicano.

El objetivo fue terminar con el conflicto poselectoral en Texcoco, la intervención del gobierno del Estado de México fue promover una negociación. Esta consistió en conformar un *co-gobierno* PRI-PRD para el periodo 1994-1996. En él se sustituyó al presidente electo Rafael Garay Cornejo, por Héctor A. Terrazas González, de extracción priísta; y la integración de la administración se conformó con la mitad de funcionarios priístas y la otra con funcionarios perredistas<sup>175</sup>. La administración por parte del PRD quedó encabezada por Horacio Duarte Olivares como Secretario del Ayuntamiento y Alfredo Ramírez López como Síndico municipal; además, se negoció como regidores a Juan López Miranda (segundo), a Benito López Castañeda (sexto) y a Daniel Portugués Pedraza (novenos).<sup>176</sup>

#### **4.1.3 Programas de Modernización Administrativos para la Gestión Pública 1994-1996.**

La administración municipal de 1994-1996 estableció, para su ejercicio, cuatro ejes rectores: *combatir la pobreza extrema; impulsar el desarrollo económico; fomentar la actividad agropecuaria y mejorar la seguridad pública*<sup>177</sup>. La gestión se caracterizó como de transición y altibajos, dada la indiferencia por reconstruir el tejido social y político. El poco trato de la administración por ser condescendiente con los grupos sociales, económicos y políticos, sentó precedentes negativos en el largo plazo para la clase priísta texcocana.

Esta administración, en su Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, proyectó un proceso de modernización administrativa bajo el llamado *Reto Político*, que buscó el

---

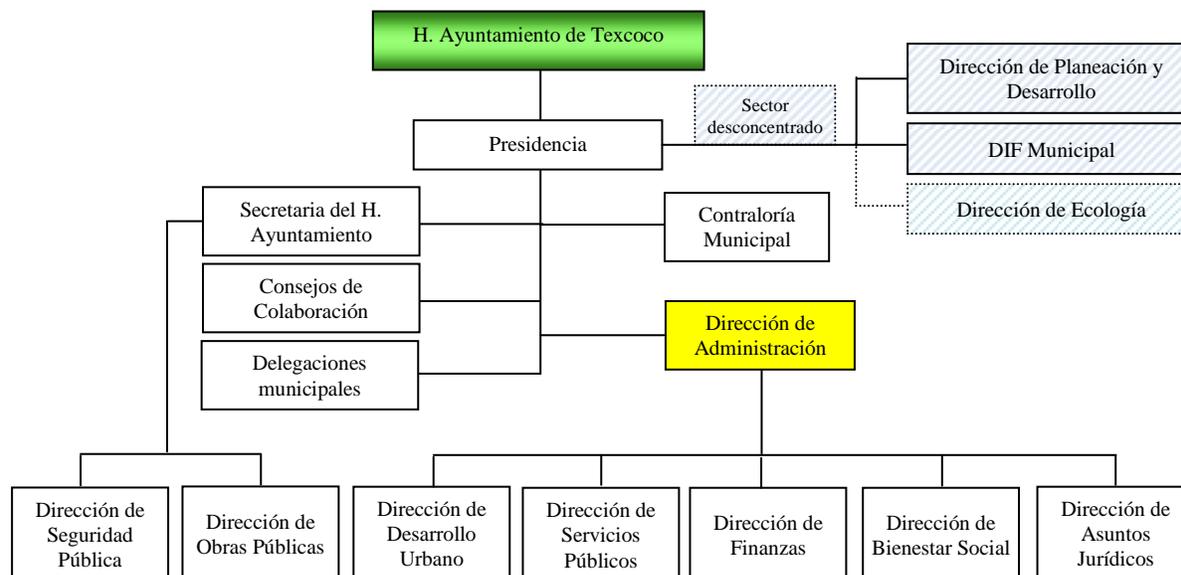
<sup>175</sup> Decreto aprobado por la H. LII Legislatura del Estado de México y publicado en la *Gaceta de Gobierno* Núm. 5 de fecha 8 de enero de 1994. En el Acuerdo se concede licencia al Ing. Héctor Alfonso Terrazas González, para separarse del cargo como Diputado Local por el Distrito Electoral No. XXIII de Texcoco, ante la LII Legislatura del Estado de México. El entonces Secretario General de Gobierno, César Camacho Quiroz, fue quien operó las acciones para el cambio.

<sup>176</sup> Higinio Martínez señaló que fueron cerca de 45 funcionarios públicos del Partido de la Revolución Democrática los que integraron el ayuntamiento municipal durante el periodo de 1994-1996. Martínez Miranda, Higinio, *Op. cit.*, nota 172.

<sup>177</sup> Terrazas González, Héctor A., “*Primer Informe de Gobierno*”, H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco, 15 de diciembre de 1994, p. 3.

fortalecimiento municipal. El argumento fue lograr el uso óptimo de los recursos presupuestales y su manejo con absoluta transparencia y honradez. La Dirección de Administración fue la encargada de conducir el proceso de modernización, que consistió en racionalizar las estructuras organizacionales de conformidad con las unidades administrativas que fueran funcionales modernas y programáticas (figura 4.1).

Figura 4.1  
Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 1994-1996



Fuente: Elaboración propia con información del I y III *Informe de Gobierno* del H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora, 1994 y 1996.

El objetivo fue mantener los principios de control interno y auditoría, eficacia operativa y productividad de los recursos humanos. El programa de modernización se basó en la automatización y sistematización de los procedimientos de trabajo, usando como instrumentos computadoras personales con programas administrativos. El programa estaba sustentado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999<sup>178</sup>, el Programa General de Simplificación Administrativa 1994-1996<sup>179</sup> y el Programa General de

<sup>178</sup> El PDEM 1993-1999 estableció, en materia de administración pública, cuatro objetivos fundamentales: contar con una administración eficiente y eficaz, honrada en los procesos de gestión, y que impulsara la formación de una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública; descentralizar y desconcentrar facultades y recursos; profesionalizar a los servidores públicos para que el desempeño fuera en términos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y vigilar el cumplimiento de la legislación y normatividad en materia de control y evaluación, para verificar que la gestión pública fuera transparente, honrada, eficiente y productiva. Administración Local en México, México, INAP, 1997, p. 319.

<sup>179</sup> Consistió en condensar los compromisos concretos y puntuales asumidos por las instancias estatales para simplificar trámites, procedimientos y mecanismos de gestión, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999<sup>180</sup>. El programa fue impulsado por el ejecutivo estatal y, la dependencia responsable de la integración, seguimiento y evaluación del programa fue la Secretaría de la Contraloría.

El proceso de modernización de las administraciones municipales fue una estrategia toral de los programa en referencia. Esta comprendió la asesoría y el apoyo técnico de los entonces 122 municipios de la entidad. Se hizo énfasis en materia de desarrollo institucional, mejoramiento de la atención al público, profesionalización de los servidores públicos municipales, racionalización y control de los bienes y recursos materiales, administración documental y desarrollo. En la realidad, la instrumentación de sistemas administrativos automatizados se realizó sólo en los 94 ayuntamientos priístas, en los cuales se instaló el Sistema Automatizado de Administración Municipal (SAM).<sup>181</sup>

La implantación del SAM en su etapa inicial priorizó una política descentralizadora por parte del gobierno estatal. Se fundamentó en la coordinación del marco jurídico-administrativo, que favoreció las iniciativas de reforma hacia las administraciones municipales. La operatividad del modelo puso en evidencia las limitaciones de las gestiones locales y, en consecuencia, su creciente dificultad para satisfacer necesidades, que no contemplaba el programa de modernización administrativa. Ello significó que los municipios no actuaron en la orientación de detección de necesidades, sino que fue una determinación vinculada directamente por el gobierno del Estado.

En este contexto surgió una forma de "dependencia gubernamental" que, al mismo tiempo que articulan lo local a lo estatal, limita la capacidad de autonomía municipal. Esta doble dimensión afectó el sistema decisorio que no se situó en la órbita local, sino que se centró en actores técnicos-administrativos (decisores y operadores) que jugaron un papel desafiante. El proceso de traspaso de competencias se situó en un cuerpo de adscripción

---

<sup>180</sup> El programa se integró por siete estrategias que fueron: desarrollo institucional, mejoramiento de la atención al público, profesionalización de los servidores públicos, racionalización y control de los bienes y recursos materiales, desarrollo informático, modernización de la administración de documentos y modernización de las administraciones municipales. Estas se derivan 22 líneas de acción, las cuales condujeron la operatividad del Programa en los ámbitos sectorial, subsectorial e institucional de la administración pública Estatal. *Ibidem*, pp. 326-333.

<sup>181</sup> El SAM comprendió 12 módulos, entre los destacaron: predial, agua potable, presupuesto de obras, contabilidad, nómina e ingresos diversos, entre otros, que trataron de contribuir al perfeccionamiento de la gestión pública en los ayuntamientos.

(humano y material), avalado por el gobierno del Estado, que constituyó cotos de poder. La racionalidad técnica de los procesos controlados "desde arriba" consintió la intromisión de otros agentes en la gestión pública municipal.

Esta condicionante tuvo un peso perceptible en las dinámicas de funcionamiento de la gestión de recursos humanos. Incidió no sólo en intentos de modernización y en un cambio de modelo, sino que limitó su eficacia instrumental. Se respondió más bien a los requerimientos rutinarios, que derivaron en la ausencia de diagnósticos para el cumplimiento de la función política ante la sociedad local. Como resultado, el grupo político al frente del gobierno municipal de Texcoco enfrentó un clima organizacional adverso. Por un lado, la partidización de la administración municipal (priístas y perredistas); y por el otro, el personal político-administrativo con una directriz estatal, terminó con nulos cambios de gestión y estructurales.

## **4.2 Administración Pública Municipal 1997-2000**

### **4.2.1 Nueva Administración Partidista**

La elección para renovar los ayuntamientos y la legislatura local del Estado de México, el 10 de noviembre de 1996, representó un fuerte revés para el PRI. El efecto de la reforma político-electoral de 1995-1996, con la creación del Instituto Electoral del Estado de México (ciudadanizado) y del Código Electoral del Estado de México, permitió el desarrollo de comicios electorales más transparentes y confiables. Este hecho coincidió con la propulsión de alternancias políticas municipales en la entidad y la pérdida de la mayoría en el Congreso por parte del PRI. Ello dio lugar a un panorama político más plural y competitivo en la entidad.

Se configuró, a nivel estatal, un escenario con claras tendencias que cristalizaron los resultados electorales del PAN y del PRD. En el ámbito municipal, estos partidos pasaron de segunda fuerza política a establecer un nuevo predominio político con gestiones locales diferentes. Lograron triunfos en municipios clave; urbanos y metropolitanos con gran desarrollo y alta densidad de población<sup>182</sup>, pero también en ayuntamientos rurales o

---

<sup>182</sup> El PAN tuvo un avance considerable en el Estado de México, al ganar municipios de la importancia de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli y Coacalco en total logró triunfar en 22 municipios. El PRD logró

semiurbanos, con baja densidad de población y de desarrollo. Un caso de alternancia política fue la del municipio de Texcoco.

Los resultados electorales de 1996 en el municipio fueron contundentes para el PRD, alcanzando 24,479 votos, contra 15,678 votos de su más cercano competidor, el PRI<sup>183</sup>. El ascenso de la nueva administración se regocijó de una amplia legitimidad, a través de Jorge de la Vega Membrillo, quien asumió la administración local<sup>184</sup>. Se inició un nuevo proceso para constituir una dinámica administrativa y política inédita. Esta rompió los viejos arreglos de administrar y puso énfasis en las necesidades de ampliar la interacción social entre la autoridad administrativa, pero apoyada por el PRD. La gestión se contextualizó como de profunda actividad política y constante politización partidista, lo que en el fondo garantizó estabilidad para las acciones administrativas de la nueva gestión.

#### 4.2.2 La Estructura Organizativa

La gestión municipal desarrolló tres tipos de *acción inmediata*. En primer orden, se llevó a cabo una *reestructuración administrativa*, cuyo objetivo fue reformar la labor técnica y administrativa para la gestión local. Se crearon y modificaron las direcciones que pudieran ser directamente responsables de las decisiones, de los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo Municipal, de sus programas; y de la conjunción, seguimiento, elaboración y ajuste del propio Plan.

La estructuración organizacional del H. Ayuntamiento consistió en la composición de trece Direcciones. Se transformó la Dirección de Gobierno y Vía Pública en la de Promoción Económica y Servicios, y se crearon seis nuevas direcciones: Planeación y Desarrollo Municipal, Desarrollo Urbano, Desarrollo Rural, Ecología y Medio Ambiente,

---

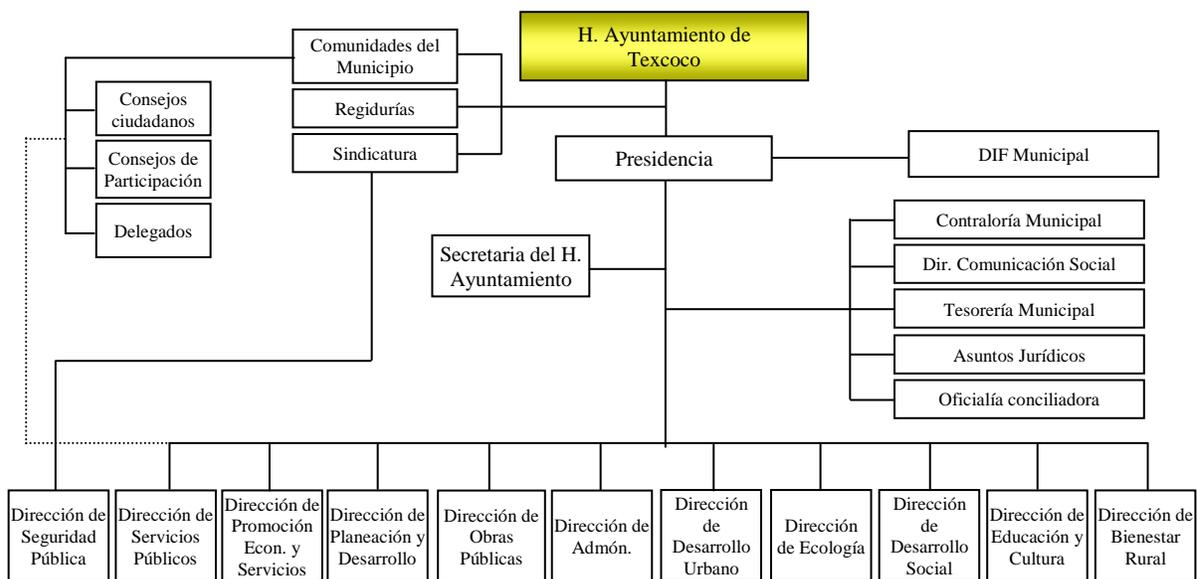
el triunfo en 23, entre los más importantes estuvieron Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Texcoco y La Paz, en su mayoría conurbados a la Ciudad de México. Estos municipios ya despuntaban como los más densamente poblados y desarrollados de la entidad.

<sup>183</sup> En la elección para la diputación local, el PRD triunfó con Horacio Duarte Olivares con un total de 33,768 votos, contra 29,576 votos del PRI. Para la elección federal de diputados y senadores de julio de 1997; el PRD ganó la diputación con 60,222 votos de su candidato Alberto Martínez Miranda, contra 45,022 del PRI. La senaduría la alcanzó, vía representación proporcional, el PRD para Higinio Martínez Miranda. Esta dinámica reflejó la intención del voto a favor del PRD quien obtuvo “carro completo” en los cargos de elección popular tanto en Texcoco con en la Zona Oriente del Estado de México.

<sup>184</sup> Por razones de calendario electoral y con la finalidad de que las elecciones tanto federal como local se realizaran de manera *coincidente o concurrente* en julio del año 2000, los gobiernos municipales en el Estado de México en ese trienio duraron tres años con ocho meses, siendo la única excepción.

Educación y Cultura y Comunicación Social<sup>185</sup>. Además, se establecieron áreas de atención como la de Promoción al Desarrollo Indígena, Fomento a las Artesanías e impulso al Turismo. Por primera vez se tomó en cuenta, dentro del órgano administrativo municipal, a las Autoridades Auxiliares, integradas por tres autoridades para cada una de las 52 comunidades en que se dividió al municipio (Figura 4.2).

Figura 4.2  
Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 1997-2000



Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal de Texcoco de Mora, 1997-2000.

La segunda *acción* de la nueva administración se enfocó en ampliar los espacios de intervención democrática de nuevos sectores sociales y políticos, que hasta entonces habían sido marginados de la toma de decisiones. Operó bajo una cultura de tolerancia y participación, lo que se reflejó en el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, con la implantación de políticas tales como: foros de consulta popular, elecciones de delegados,

<sup>185</sup> Dentro de los cambios contemplados por la administración municipal perredista, uno muy importante dentro del organigrama administrativo municipal fue la de incorporar directamente la Dirección de Planeación y Desarrollo a la estructura del gobierno municipal, a diferencia de la anterior administración priista. Resaltó la creación de la Dirección de Comunicación Social, donde algunas de sus funciones fue informar oportunamente a los medios de comunicación (escritos, radiales y televisivos), tanto nacionales, estatales, regionales como locales, de las actividades del gobierno municipal. La Dirección de Contraloría, recobró su importancia supervisora y evaluadora para el buen funcionamiento de las unidades administrativas: como la modernización y simplificación administrativa; la inspección y glosa de cuenta pública; la inspección de obra pública municipal; la responsabilidad y sanciones y la coordinación de los comisarios. Bajo estas direcciones se erigió la administración.

sesiones abiertas de Cabildo, calendario de reuniones itinerantes de Cabildo en las principales localidades, creación de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, formación del Consejo de Desarrollo Municipal y Audiencia Popular.

La última *acción* tuvo que ver con los convenios intermunicipales. Texcoco es uno de los municipios más importante de la zona oriente del Estado de México y su importancia geopolítica radica en que es la cabecera distrital federal y local, en la cual se sitúan numerosas oficinas del gobierno federal y estatal. Esto lo coloca en una situación privilegiada para ejercer el liderazgo regional, con respecto a los municipios colindantes. La atención que la administración municipal prestó como coordinador de convenios, gestiones intermunicipales y visión amplia de la responsabilidad administrativa regional, se vio reflejada en el trabajo conjunto de diversas áreas de políticas para el distrito y sus municipios.

#### **4.2.3 Características Comportamentales en la Gestión Pública**

El ascenso del Partido de la Revolución Democrática, en la administración municipal de Texcoco se caracterizó por el apoyo de comités de bases en las comunidades y por el paulatino acceso de sus líderes en los diferentes cargos al interior del ayuntamiento municipal. La alternancia política perredista marcó diversos itinerarios de transformación en la gestión municipal a nivel comportamental<sup>186</sup>. Esta se visualizó en tres grandes estrategias: la de *la actitud de las nuevas autoridades* frente a los *ciudadanos*; *la dinámica de participación y organización socio-política* y por último, *la configuración organizacional* al interior de la administración municipal.

El objetivo primordial de la nueva administración respecto a la primera estrategia, fue trabajar con todas las comunidades por igual. Se estableció la transparencia en la administración, manejo y destino de los recursos municipales. Bajo esta dinámica, se buscó

---

<sup>186</sup> El nivel de comportamiento reviste un alto grado de complejidad, porque los testimonios de los entrevistados no aclaran completamente el grado de convicción que tiene la acción organizacional. Pretender evaluar la mística y actitud individual o grupal, así como la adopción de valores profundos en el funcionario o ciudadano, no siempre es un resultado objetivo. Sobre todo porque difieren en las percepciones o intereses y porque aceptan o rechazan ciertos aciertos o desaciertos. Para obtener un nivel epistemológico, se utilizó el Neoinstitucionalismo Sociológico y el Histórico, para detectar los cambios o modificaciones de comportamiento, como actitudes derivadas de una reconfiguración de la estructura de poder, nuevos juegos o papeles de negociación de grupos e individuos, los valores y las actitudes.

devolver la confianza de los contribuyentes al canalizar recursos hacia todas las comunidades y que la cabecera no soportara tanto la carga tributaria como los bienes y servicios que por lo general se quedaban en esta. Otro esquema de trabajo desarrollado por la administración, fue la implantación de Cabildos itinerantes, donde la población acudió directamente a plantear sus demandas y necesidades.

Las problemáticas se canalizaron por su tipo a las diferentes Direcciones y Comisiones integrantes del Ayuntamiento. Estratégicamente se compartió responsabilidad con la diputación local, federal y la senaduría, todas de extracción perredista, que se mancomunaron en la co-gestión de una gran diversidad de servicios, principalmente de obra pública. El presidente municipal operó como un gran gestor en la solución de los problemas, lo que lo situó a constituir un liderazgo competente cuya credibilidad fue determinante en las formas de negociación y consensos ante la ciudadanía. La táctica fue la apertura hacia la ciudadanía, desde la invitación a constituir el equipo de gobierno hasta la inclusión de decisiones de planeación y acción municipal.<sup>187</sup>

El segundo tipo de estrategia se centró en la creación de infraestructura institucional para la *participación e interacción socio-política*. El resultado fue que, desde el inicio, se generaron estructuras de gobernabilidad más eficaces y funcionales de manera formal<sup>188</sup>. La estrategia se complementó con la creación de infraestructura administrativa. Esta se consolidó y sistematizó con la integración de los Consejos y Comités, que tomaron el liderazgo en los programas de servicios y obra pública. Previamente para ello, se fundamentó en los mecanismos reglamentarios necesarios para ordenarlo en un proceso y hacerlo administrativamente manejable.

En lo referente al aspecto estructural se llevaron a cabo modificaciones de algunos instrumentos administrativos, se elaboraron reglamentos, manuales, programas y se

---

<sup>187</sup> La elección de los representantes de los órganos descentralizados y de colaboración administrativa del municipio cambió al incluirlos en los procesos decisorios. De esta manera, la ciudadanía no solo participaba sino realizaba obra pública y era autoridad. La comunicación permanente permitió la generación de un clima de confianza y transparencia, aun cuando este no estuvo exento de algunas fricciones.

<sup>188</sup> El trabajo y las estrategias efectuadas tanto por el partido y la administración municipal sentó vínculos informales en los que fortaleció sentidos de compromiso. Ello detonó, una mayor participación, mejoró el espacio de actitudes y comportamientos, pero en un sentido negativo, el contacto de la triada: Partido-administración-ciudadanía, degeneró a largo plazo, en un liderazgo de tipo maternal orientado a generar afecto, compromiso y alianzas de lealtades y confrontaciones al interior del grupo perredista.

diseñaron nuevas unidades administrativas. En el nivel funcional, se identificó el diseño de nuevos procesos de trabajo, la representación de un grupo importante de funcionarios (directivos, técnicos y administrativos) interesados en construir una visión del desarrollo del municipio. Estas se relacionaron con la planeación, el desarrollo económico, rural, urbano, social y ecológico. La administración al final de su gestión, llegó a constituirse como gobierno local, aunque no tuvo el tiempo suficiente para alcanzar a disfrutar de este *status*.

### **4.3 Gobierno Municipal 2000-2003: Implantación de la Oficina de Gerencia de la Ciudad**

#### **4.3.1 Transformación del Modelo de Gestión: La Estructura Organizativa**

En la elección constitucional del 2 de julio del año 2000, para renovar los ayuntamientos y diputados locales en el Estado de México, triunfó por segunda vez consecutiva, en el municipio de Texcoco, el Partido de la Revolución Democrática<sup>189</sup>. Su candidato, Horacio Duarte Olivares, obtuvo una votación de 30,098 votos contra 26,803 votos de su más cercano competidor, el Partido Revolucionario Institucional. Esta elección para el partido ganador y sus miembros, les garantizó reafirmar su influencia política en el municipio. El nuevo gobierno se caracterizó por mantener una continuidad en el estilo de gobierno, pero presentó diferentes cambios en la forma de trabajo, respecto al anterior periodo con la conformación de un nuevo grupo que orientó la administración.

El gobierno municipal de Texcoco, estableció para administrar cuatro ejes rectores: *Participación Social Democrática y Mejoramiento de la Administración Pública; Desarrollo Social y Comunitario; Desarrollo Económico y Productivo; y Desarrollo Urbano y Medio Ambiente*<sup>190</sup>. La actividad de gobierno se sustentó en un municipio democrático, basado en la planeación estratégica y bajo los postulados de la participación social. Se implementó el programa de *Modernización Integral de la Administración*

---

<sup>189</sup> En esta elección el PRD ganó la presidencia municipal y la diputación local, pero no refrendó la diputación federal, ni la senaduría. Dos principales factores que influyeron en esto fueron: las fuertes confrontaciones entre las facciones internas del partido en el municipio, para entonces todos los candidatos ganadores eran del Grupo Acción Política encabezado por Higinio Martínez Miranda y; el otro, el denominado *efecto Fox*, que redujo los resultados considerablemente de los otros partidos y coaliciones.

<sup>190</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora, p. 107.

*Pública*, cuyo objetivo fue contar con una estructura administrativa moderna y profesional, con servidores públicos capacitados en aspectos tales como: atención al público, trabajo en equipo, manejo de conflictos, sistematización, elaboración de manuales de procedimiento y, en general, constituir la gestión como una práctica eficiente y eficaz.

El gobierno determinó como primera acción una reestructuración orgánica acorde a las nuevas realidades del municipio<sup>191</sup>. Se reformó, quedando con las siguientes unidades administrativas<sup>192</sup>: el Instituto de Desarrollo Municipal; la Oficina de Gerencia de la Ciudad (desaparece la Dirección de Planeación y Desarrollo, y la Dirección de Administración); la Dirección de Regulación Comercial y Vía Pública (antes Dirección de Promoción Económica y Servicios); la Dirección de Desarrollo Económico (Figura 4.3). La lógica no sólo se enfocó en organizar 16 unidades administrativas que optimizaran la prestación de servicios, sino que su diseño trascendió en un papel más activo en la promoción del desarrollo económico, social y urbano.

La nueva configuración organizacional tuvo una expansión horizontal con el objeto de atender más asuntos y abarcar una agenda más amplia de políticas. Se creó el Instituto de Desarrollo Municipal, el cual se encargó de instrumentar el enfoque de *planeación estratégica* para llevar a cabo la valorización de las políticas. Esto bajo una visión compartida de buen gobierno, orientado por una misión municipal de valores de trabajo. La organización y el funcionamiento a través de equipos de trabajo exigieron la estructuración de un aparato administrativo eficiente, eficaz y profesional, mismo que el Instituto buscó proveer para su formación.<sup>193</sup>

Un aspecto medular que realizó el gobierno fue el diseño y promoción de prácticas de buen gobierno local. Los proyectos e ideas se inscribieron en el Premio *Gobierno y Gestión Local* que convoca el Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE) y la Fundación Ford. Estas experiencias aportaron un alto grado de utilidad y beneficio, que

---

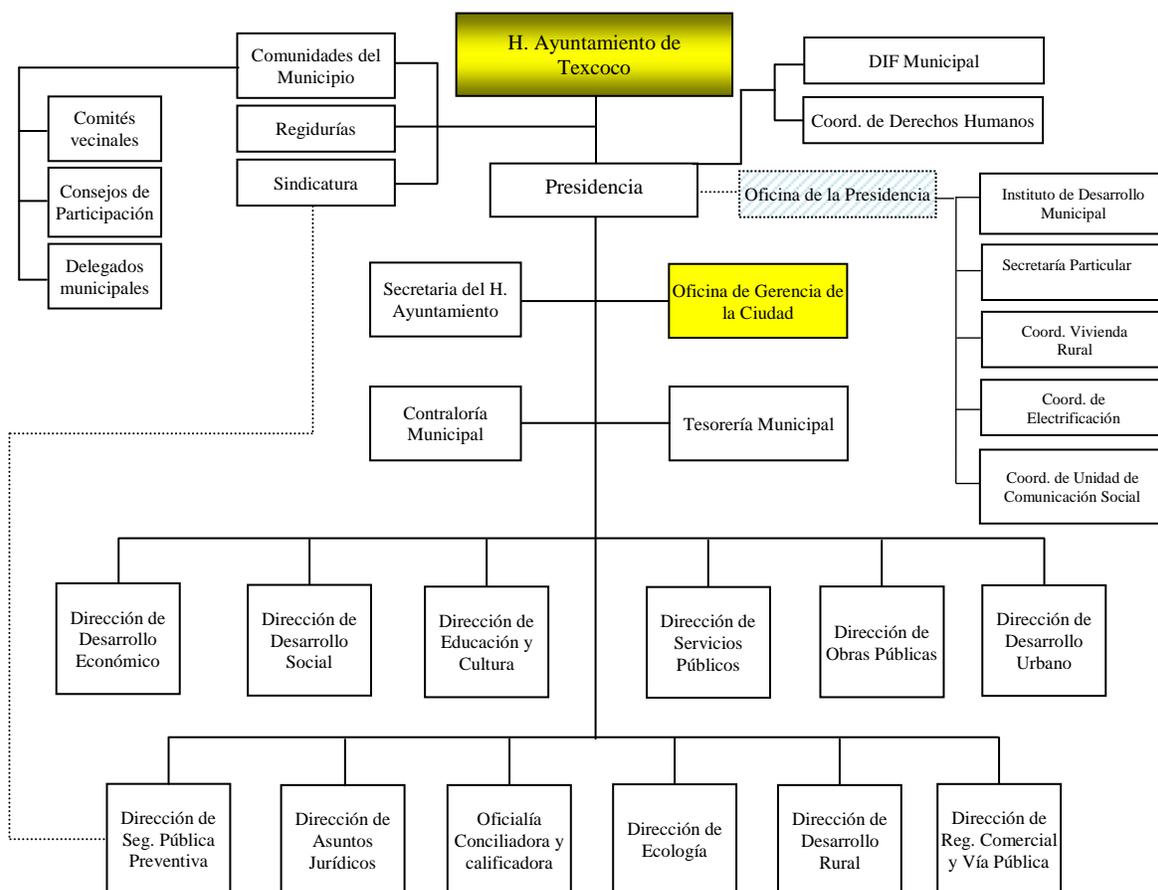
<sup>191</sup> Entrevista realizada el 09 de noviembre de 2010 al Lic. Horacio Duarte Olivares, Presidente Municipal de Texcoco en el periodo de gobierno 2000-2003.

<sup>192</sup> Se reformó el artículo 54 del Bando de Policía y Buen Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco, 2000-2003.

<sup>193</sup> Concretamente se tradujo en la organización de cursos y diplomados en coordinación con instituciones académicas y dependencias del gobierno estatal. De ciclos de conferencias, foros de análisis y discusión. Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, *Op. cit.*, nota 188, p. 110.

constituyeron un proceso innovador representativo de un nuevo modelo de gestión en el gobierno municipal. Los programas tuvieron reconocimiento público y contaron con apoyo económico por su mantenimiento durante el trienio. Este proceso innovador tuvo un impulso sustantivo basado en el liderazgo del ayuntamiento, como instancia conciliadora, y por un esfuerzo por despolitizar las acciones administrativas.

Figura 4.3  
Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 2000-2003



Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 y I, II *Informe de Gobierno* 2000 y 2003.

### 4.3.2 Los Programas de Modernización

Las prácticas de buen gobierno que implantó la administración municipal permitieron que, por primera vez, se establecieran metas relevantes al interior de la administración (Cuadro 4.2). Esto dio como resultado, redimensionar los arreglos institucionales inicialmente modestos hacia proyectos más ambiciosos. El cambio interno promovió en las estructuras

administrativas y sistemas técnicos un reposicionamiento institucional, estableciendo nuevas formas de intercambio y relaciones cercanas al de agencias gubernamentales. La dependencia encargada de proyectar e inscribir estas prácticas fue la Oficina de Gerencia de la Ciudad, bajo la observación del Presidente Municipal.

Cuadro 4.2  
Prácticas del municipio de Texcoco inscritas en el Premio Gobierno y Gestión Local

Año	Programa	Clasificación CIDE
2002	Manejo Integral de Residuos Sólidos en el Municipio de Texcoco	Conservación Ecológica
	Programa de Educación Ambiental y Recolección de Desechos Sólidos	
	Mujeres Productoras en Microgranjas Orgánicas	Desarrollo Municipal
	Proyecto Ejecutivo de Mejoramiento Urbano del Centro Histórico.	Modernización Administrativa
	Instituto de Desarrollo Municipal	
	Oficina de la Presidencia	
	Salud en Zonas Indígenas	Salud Pública
	Academia de Seguridad Pública Municipal de Texcoco	Seguridad Pública
	Red de Seguridad Integral	

Fuente: Elaboración propia con información del Premio Gobierno y Gestión Local, 2000-2003

El cuadro 4.2 presenta nueve prácticas que resultaron premiadas durante la administración. Se observa en la temática de modernización administrativa el Instituto de Desarrollo Municipal (agencia política), el cual estableció un proceso consultivo diseñado cuidadosamente, con el objeto de permitir la participación de los actores clave en la toma de decisiones, la formulación de estrategias y mecanismos para priorizar temas y fomentar consenso a través de equipos temáticos de trabajo; la Oficina de la Presidencia (agencia política) partió del análisis del Plan de Desarrollo, la formulación de estrategias y planes de acción de actores específicos. Las estrategias de los programas de trabajo se coordinaron en acciones multi-modulares para generar resultados.

Un cambio trascendente, que si bien no se inscribió en el Premio, fue la creación de la Oficina de Gerencia de la Ciudad (agencia administrativa). Horacio Duarte afirma que la implantación de esta Oficina fue “referencia directa del *City Manager* estadounidense... La idea de un cambio en la gestión pública municipal de Texcoco, [surgió] desde una perspectiva académica, de la referencia de los estudiosos en asuntos municipales (Merino,

Cabrero, García del Castillo); de la experiencia personal como presidente de la Asociación de Autoridades Locales de México AC (AALMAC) 2002-2003 y de las aportaciones del modelo administrativo norteamericano *City Manager*, que refrenda la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA).”<sup>194</sup>

### 4.3.3 Características Comportamentales en la Gestión Pública

El cumplimiento de los objetivos estratégicos de la administración municipal, se orientó en la forma de gestionar los recursos humanos y desde su inicio se estructuró en tres equipos de trabajo. Un *equipo líder*, encabezado por el Presidente Municipal, Directores Generales y encargados de los organismos descentralizados, que plantearon los objetivos y definieron las estrategias para las acciones del gobierno. Un *equipo de acción organizada*, a cargo del Instituto de Desarrollo Municipal, la Oficina de la Presidencia, por directores de área, coordinadores y jefes de departamento cuyo trabajo consistió en formalizar los objetivos y estrategias. Por último, un *equipo de ejecución*, encabezado por la Oficina de Gerencia de la Ciudad para efectuar los programas de los niveles anteriores.

En términos institucionales la actitud comportamental del sistema de equipos de trabajo, *no fue positiva*. La experiencia de integrar agencias demasiado extensa (que incluía asuntos legales, operativos o depositarios de cierto coto de poder) ocasionó que las competencias se duplicaran. Fue el caso del Instituto de Desarrollo Municipal y la Oficina de la Presidencia, que suscitó un “juego” entre actores dando lugar a un *decoupling* o desajuste institucional<sup>195</sup>. La tensión institucional entre ambas instancias creó elementos conflictivos sistemáticos de distribución de márgenes y recursos de poder. De manera informal, la fractura (*cleavage*) de visiones quedó asentada por la red de influencias, alianzas e intervencionismo de la Oficina de la Presidencia sobre las otras dependencias.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Duarte Olivares, Horacio, *Op. cit.*, nota 189.

<sup>195</sup> El *decoupling* es una respuesta de la organización cuando el conflicto afecta la estabilidad, la conservación o la existencia de la misma. Se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos con pautas institucionales que no se ajustan entre sí, por procesos de distribución de poder), que lleva a mínimos de eficacia y eficiencia. Se requiere de cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos. Barrera Elsy, Luz; *et. al.*, “Una Perspectiva analítica para transformar los procesos de institucionalización organizacional”, *Reflexión Política*, Vol. 10, Núm. 19, junio, Colombia, UABC, 2008, pp. 148-163.

<sup>196</sup> La Oficina de la Presidencia se integró por la Secretaría Particular, la Coordinación de Vivienda Rural, la Coordinación de Electrificación, el Instituto de Desarrollo Municipal y la Unidad de Comunicación Social. Su

El establecimiento del Instituto de Desarrollo Municipal precisó de un marco legal y estructural definido<sup>197</sup>. La creación de la Oficina de la Presidencia como agencia especializada de apoyo y asesoría (*staff*), no reunió estos mismos requisitos legales. No apareció en la estructura administrativa, sino que se situó como un mecanismo de control informal del ejecutivo<sup>198</sup>. Ambas instancias presentaron dificultades de coordinación entre actores y el equipo de colaboradores del ejecutivo. Estas fueron redimidas y ajustadas al peso del liderazgo del presidente. Este redimensionó las problemáticas y tuvo que emprender nuevos proceso para coordinar roles, funciones y mantener la estabilidad mediante la integración de grupos plurales de gobierno y de trabajo.<sup>199</sup>

Esta reestructuración replanteó la necesidad de ajustar y nivelar el elemento humano como orden organizacional. El presidente creó nuevas instancias de decisión que incluyeron a nuevos actores y una nueva redistribución del poder de decisión. En este sentido, la Oficina de Gerencia de la Ciudad se estableció como la principal agencia que transmitió canales de comunicación efectivos en las relaciones públicas internas y desarrolló acciones coordinadas con las demás áreas administrativas y presentó resultados eficaces y de desempeño con calidad eficiente.<sup>200</sup>

El primer Gerente de Ciudad implantó “modelos técnico-administrativos, como sistemas de control, manejo de personal, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. [Fundamentó la creación de la Oficina] como idea innovadora del presidente para que se

---

aprobación quedó plasmada en el Bando de Policía y Buen Gobierno por el Cabildo en su primera Sesión, la cual, la constituyó en una poderosa unidad administrativa.

<sup>197</sup> El objetivo operativo del Instituto se desarrolló en tres vertientes: desarrollar y aplicar programas de formación y capacitación de servidores públicos; como área de difusión de proyectos de gestión administrativa; y por último, como oficina de educación cívica y política. El éxito más importante fue la realización de 25 cursos-taller a servidores públicos de Texcoco y otros municipios. *Prácticas Municipales Exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2001*, CIDE-Fundación Ford, p. 253.

<sup>198</sup> La implantación de la Oficina de la Presidencia, pareció obedecer más a su promoción como una buena práctica para su inscripción al *Premio Gobierno y Gestión Local* y su mantenimiento en el ambiente organizacional.

<sup>199</sup> Un discurso prevaleciente en la administración fue el ambiente organizacional de los equipos de gobierno y trabajo. Estos “fueron conformados por funcionarios jóvenes con una actitud abierta al cambio y con espíritu de servicio”. Duarte Olivares, Horacio, *Op. cit.*, nota 189. Aunque la preparación profesional del equipo de la administración no era en promedio alta, la mayor parte de los funcionarios estudió una carrera profesional.

<sup>200</sup> La oficina asumió entre otras funciones las correspondientes de la anterior Dirección de Administración del periodo 1997-2000. Además de instrumentar el programa de mejoramiento de la atención al público y de implementar los mecanismos de evaluación de la gestión gubernamental y la administración pública. *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, Op. cit.*, nota 188, p. 111.

encargará de mejorar la eficiencia administrativa”<sup>201</sup>. El segundo Gerente, implementó “una plataforma informática, cuya infraestructura tecnológica tuvo la finalidad de llevar un control de la información interna de cada una de las dependencias y del personal”<sup>202</sup>. Los procesos implantados en ambos casos, lograron agilizar los procedimientos de trabajo, adaptación organizacional, reducción de costos y recursos. El desarrollo de estas nuevas tareas y procesos no tenían antecedentes en la administración municipal. Se apreció un logro de la eficiencia interna, lo que se tradujo en un mejor desempeño institucional a nivel estructural.

#### **4.4 Gobierno Municipal 2003-2006: Prototipo de Administración Pública**

##### **4.4.1 El Marco Político sobre la Gestión**

La elección constitucional de ayuntamientos y diputados locales en el Estado de México del 9 de marzo de 2003, en el municipio de Texcoco dio como triunfador al Partido de la Revolución Democrática. Este refrendó por tercera ocasión consecutiva su permanencia en la administración pública local<sup>203</sup>, su candidato Higinio Martínez Miranda obtuvo 18,797 votos (38.58 %), contra 16,443 votos (33.75%) de la Coalición “Alianza por Todos” del PRI-PVEM. La continuidad del partido generó novedosos cambios y procesos de gestión al interior de la administración. Estos cambios tuvieron un sello diferente y propio, pero en ningún caso se dio una continuidad general; en sistemas, programas y mucho menos en la permanencia de cuadros medio y superiores.

El gobierno municipal 2003-2006 planteó su perspectiva de función pública, con base en un *desarrollo alternativo* de alcance regional. Para ello, se buscó implantar “una visión estratégica de corto, mediano y largo alcance, que aprovecharía las fuerzas, recursos y oportunidades de desarrollo que ofrece la posición geográfica del municipio”<sup>204</sup>. El

---

<sup>201</sup> Entrevista realizada el 28 de enero de 2011, al Mtro. José Samuel Banda Arrieta, primer Gerente de la Ciudad, durante el periodo de gobierno municipal de Texcoco 2000-2003.

<sup>202</sup> Entrevista realizada el 28 de octubre de 2010, al Lic. José Luis Arriola Jiménez, segundo Gerente de la Ciudad durante el periodo de gobierno municipal de Texcoco 2000-2003.

<sup>203</sup> Se observó un descenso en el nivel de votación respecto a las elecciones anteriores. En esta elección refrenda la administración pero pierde la diputación local por mayoría con el candidato Juan Darío Arreola, al final obtendría la diputación por representación proporcional. Pero quedó evidencia de la baja votación hacia el Partido.

<sup>204</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora.

proyecto de gobierno fue diseñado por el H. Ayuntamiento y la Universidad Autónoma de Chapingo, específicamente por el Centro Interdisciplinario de Investigación y Servicios para el Medio Rural (CIISMER). Se constituyó el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, con cuatro orientaciones: a) Puerta Ecológica de la Ciudad de México; b) Polo Científico, Tecnológico y Humanístico; c) Polo Recreativo y Cultural y d) Prototipo de Administración Pública.

El principal rasgo del marco político de la gestión 2003-2006 se caracterizó por el uso metodológico de la *planeación estratégica* para proyectar el desarrollo del municipio en el aspecto urbano-rural, económico y social. El gobierno continuó con algunas acciones de la anterior administración, como las relacionadas con la participación social, pero iría más allá, al enfocar el apoyo a zonas rurales. Se implantaron diversos proyectos estratégicos en materia urbana, de seguridad pública y vialidad, de promoción de la cultura, pero principalmente de obra pública<sup>205</sup>. El objetivo fue no sólo cubrir las necesidades de infraestructura de servicios, sino de explotar de manera equilibrada las ventajas comparativas del municipio; esto fue, hacerlo atractivo al capital de inversión.

El desarrollo rural y urbano se perfiló como uno de los principales proyectos de la administración, al proponer objetivos de crecimiento equilibrado de la Ciudad y la regional distrital. Esto se lograría al articular un “*Prototipo de Administración Pública Municipal*, que se caracterizó por mejorar la modernidad, honestidad y eficiencia, como respuesta a la confianza ciudadana”<sup>206</sup>. El programa de *Modernización de la Administración Pública Municipal* se estableció a partir de un diagnóstico de la *planeación estratégica*.

Se identificaron los resultados de las *debilidades* en el marco normativo (insuficiencia de leyes, reglamentos, sistema administrativo), las *amenazas* se identificaron

---

<sup>205</sup> Los programas que mayor impacto tuvieron fueron: el Festival Cultural Texcoco realizado anualmente, el Rescate de Monumentos Históricos (3 proyectos), Vialidad Integral, Gasto Social e Inversión Pública (25 proyectos), Rescate y Construcción de Espacios Públicos y Deportivos (5 proyectos), Desarrollo de la Función Pública (10 proyectos), Atención a la Salud Pública (6 proyectos), Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal (5 proyectos), Servicios Públicos Municipales (5 proyectos), Modernización Comercial, Adultos Mayores, Estímulos a la Educación Básica, Asistencia Alimentaria a menores escolares, Seguridad Pública y Tránsito, Desarrollo Urbano, Austeridad, Honestidad y Transparencia. Se desarrollaron en total 58 programas implantados; de estos, casi la mitad se destinó a Obra Pública. Algunos otros programas fueron una referencia directa del modelo de gobierno de la Ciudad de México, y la forma de gestión particular de Andrés Manuel López Obrador.

<sup>206</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, *Op. cit.*, nota 202, p. 186.

en la inexistencia de planeación municipal (sin diseño de planes y programas) y al nulo desarrollo local. El proceso de modernización integral visualizó que las *fortalezas* se lograrían con la construcción de una administración pública eficiente, eficaz, transparente y con una arraigada cultura del servicio. Las *oportunidades* fueron establecidas en la mala conducción de la planeación y programación transparente de recursos, así como la falta de descentralización y autonomía en la toma de decisiones.

#### 4.4.2 La Estructura Organizativa

El gobierno municipal 2003-2006 realizó una modificación estructural para alcanzar sus objetivos. El cabildo aprobó, en su primera Sesión, la reforma al artículo 51 del Bando de Policía y Buen Gobierno y constituyó 14 unidades administrativas<sup>207</sup> (figura 4.4). El cambio más visible fue la eliminación de la Oficina de Gerencia de la Ciudad, cuyas tareas pasaron a la, recién creada, Dirección General de Administración. Sus actividades se abocaron al diseño de la planeación municipal; asumió responsabilidades sobre el control y expansión de la demografía y, en consecuencia, estableció límites y un ordenamiento urbano. Propuso medidas tendientes al cumplimiento y aplicación de los planes y recursos aprobados.

La Dirección de Administración formuló variables para evaluar el desempeño de las distintas áreas organizativas y aplicó medidas correctivas cuando no se seguía lo formalmente estipulado. Su configuración fue de una súper dirección con vastas responsabilidades, que se vio rebasada en lo formal, lo técnico y lo político. Esta transformación estructural de la administración, fue más estética que funcional<sup>208</sup>. La ejecución del programa de “modernización integral de la función pública” giró en cinco puntos fundamentales: “*modernización administrativa, profesionalización de funcionarios,*

---

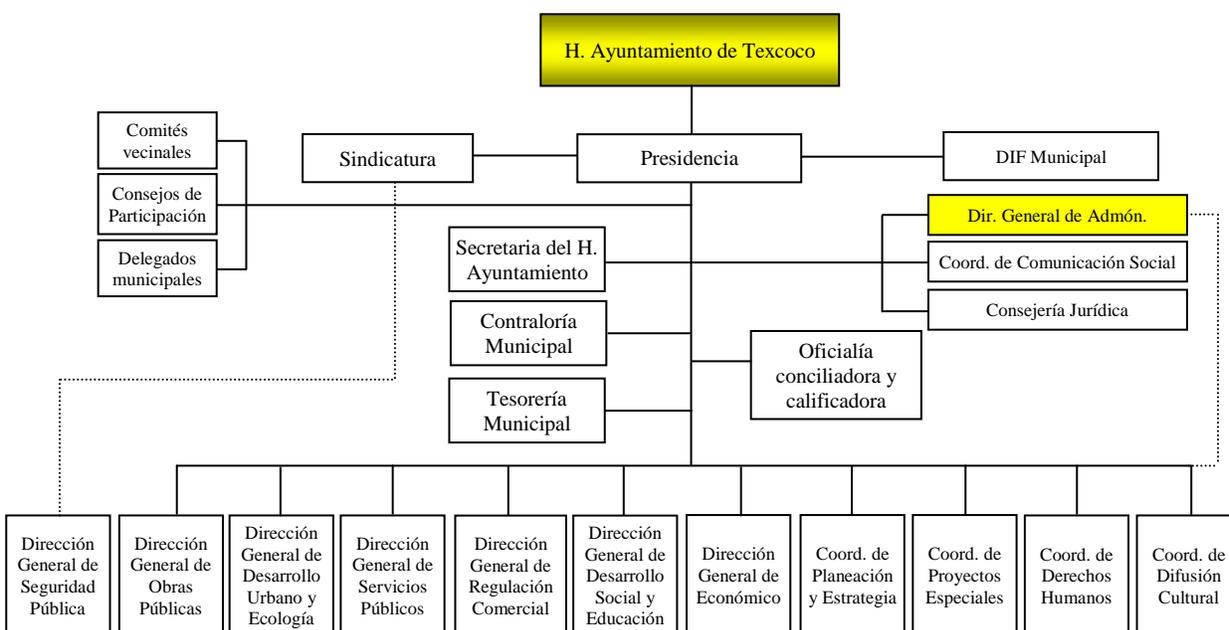
<sup>207</sup> Higinio Martínez Miranda, deja el cargo de Presidente casi un año antes de concluir el periodo que marca la ley. Se designó como presidente a Nazario Gutiérrez Martínez (Director General de Servicios Públicos), quien al tomar posesión, publicó un nuevo Bando de Policía y Buen Gobierno 2005-2006, y anexó una nueva unidad administrativa (Dirección de Transporte y Vialidad), siendo un total de 15 dependencias durante el periodo de gobierno 2003-2006.

<sup>208</sup> Las modificaciones en la estructura organizacional, fue sólo en la denominación de las unidades administrativas que pasaron de Direcciones a Direcciones Generales. Su objetivo principal fue realzar la imagen del gobierno a través de ser un *prototipo* de administración pública eficiente.

*manejo eficiente y transparente de los recursos financieros, actualización y elaboración de reglamentos, y mejora de la cobertura y calidad de los servicios administrativos.*”<sup>209</sup>

Estos cinco elementos constituyeron el punto de articulación entre la planeación y la ejecución de acciones. En la realidad esta distinción fue más de corte explicativo que real, ya que preexistió una la lógica idealista de organizar con escrupulosidad administrativa y detallista dicha transformación. Lo que inhibió y minimizó el potencial de algunos objetivos que dejaron como resultado: una nula profesionalización, imprecisión jurídica y un insuficiente cambio organizacional. En su aspecto funcional, la gestión fue consciente al establecer márgenes tolerables de eficiencia; en el saneamiento financiero, los servicios administrativos y una aceptable acción conjunta del aparato administrativo.

Figura 4.4  
Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 2003-2006



Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal de Texcoco, 2003-2006.

Se establecieron diversas coordinaciones<sup>210</sup>; entre ellas, la de Planeación y Estrategia, que se encargó de dar seguimiento a la inscripción de prácticas de Buen Gobierno. Se observa que la administración durante el periodo inscribió cuatro prácticas

<sup>209</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, *Op. cit.*, nota 202, p. 184.

<sup>210</sup> Se mantuvieron las mismas unidades administrativas con respecto a la anterior administración. Las unidades de apoyo o *Staff (antes Oficinas)*, cambiaron de denominación a Unidades de Coordinación.

que resultaron premiadas, pero ninguna en modernización administrativa (cuadro 4.3). El gobierno municipal se enfocó en la generación de diversos proyectos estratégicos en materia de planeación urbana.

Cuadro 4.3  
Prácticas del municipio de Texcoco inscritas en el Premio Gobierno y Gestión Local.

Año	Programa	Clasificación CIDE
2003	Desayuno Escolar Comunitario	Educación
	Programa de Reencuentro y Desarrollo Integral de la Ciudad de Texcoco de Mora	Planeación Urbana
2004	Programa de Control del Crecimiento Urbano en el Municipio de Texcoco	Planeación Urbana
	Programa de Fortalecimiento de las Buenas Prácticas de Transparencia en el Municipio de Texcoco	Transparencia y Rendición de Cuentas

Fuente: Elaboración propia con información del Premio Gobierno y Gestión Local, 2003-2004

#### 4.4.3 Características Comportamentales en la Gestión Pública

La concepción del gobierno municipal 2003-2006, se impulsó de la administración estratégica bajo la característica de gestión por proyectos. Esta forma de plantear la gestión municipal no fue nueva; de hecho, las dos administraciones antecesoras habían dado importancia a una visión estratégica de largo alcance. La influencia de administrar por proyectos emanó de la Universidad Autónoma Chapingo, que trató de organizar acciones estratégicas en torno a la misión, para solucionar las problemáticas de la Ciudad, a partir de las oportunidades que brindaba el espacio municipal, y aún fuera de este. Esta filosofía de que la Ciudad fuera el motor de su propio desarrollo, no encontró los mecanismos institucionales suficientes.

El uso de esta tecnología administrativa, permitió elaborar un estructurado Plan de Desarrollo, como guía en la orientación funcional de proyectos. Al ejecutarla, en el marco del proceso de gestión, esta no encontró el sustentó suficiente del trabajo en equipos, ni en las formas de trabajo de los funcionarios de gobierno que pudiera concretar la mayoría de los metas. Estos problemas de coordinación fueron resultado de un personalismo y clientelismo del Presidente. Realizó designaciones, en la mayoría de las unidades

administrativas, de personas sin una capacitación técnica específica y sin méritos<sup>211</sup>. Las relaciones de reclutamiento se basaron en la lealtad política, la amistad con el político y la posición de la coalición del partido gobernante.<sup>212</sup>

El instrumento y argumentación de cambio basada en la utilización de la *planeación estratégica*, resultó de nula aplicación. El principal referente de conducción en la gestión fue la concepción de política y poder en el liderazgo del presidente<sup>213</sup>. La toma de decisiones en el gobierno y en la administración recayó en el líder natural del partido y líder formal de la administración municipal. Esto le permitió establecer una perspectiva elitista, basada en negociaciones y funcionarios condicionados, es decir, la organización de la administración fue marcada por directrices de subordinación de los funcionarios hacia los políticos, y una dominación de las normas políticas sobre las administrativas. Esta subordinación de los administradores con respecto a los políticos electos implicó que estos últimos participaran en el proceso de toma de decisiones.

Esta dependencia creó arreglos institucionales, en donde las normas, reglas, valores, estructuras y procesos adquirieron “legitimidad” sólo a través de la mutua interacción de la “unidad de acción” entre la esfera política y directiva. Este entramado institucional, configuró una incipiente administración, pero con respuesta rápida y a corto plazo para afrontar las prioridades políticas del momento (construcción principalmente de obra pública). En el fondo no hubo preocupación por recurrir a un debate sobre la profundidad de la transformación organizativa interna. Fue más importante tener un arreglo en el estilo de gestión interna, bajo un modelo formal, rígido y centralizado que indujo orden y política.

---

<sup>211</sup> El perfil de mandos medios y superiores en el transcurso de tres administraciones de un mismo partido, se hubiera esperado que se profesionalizara y estabilizara con funcionarios cada vez más especializado. Sin embargo, como se observa, cada administración recurrió a su *inner circle* (círculo de allegados íntimos). El perfil de mandos directivos se llegó a politizar solo en unas cuantas familias, la rotación y retención de cargos se detentó en una especie de *Teoría del Péndulo*, primero unos, luego otros. Esta negociación implícita, otorgó una fuente de estabilidad política a la simbiosis partido-administración municipal en los diferentes periodos de gobierno.

<sup>212</sup> Los grupos políticos partidarios, en su mayor parte agentes principales de las tradicionales prácticas clientelistas, fueron pieza clave para la asignación de obra pública en las localidades del municipio. Su incidencia fue un juego de interés en las decisiones de la administración municipal, al establecer negociación con el alcalde bajo cuotas de rentabilidad electoral.

<sup>213</sup> La gestión municipal fue determinada por los mecanismos de ejercicio del poder del Presidente, gran parte de las decisiones fueron tomadas a partir de los vínculos informales de este y su grupos de interés. Ostentó una gran libertad para seleccionar los intereses, demandas y necesidades que juzgó relevantes.

## 4.5 Gobierno Municipal 2006-2009: Desarrollo y Consolidación del Sistema *City Management*

### 4.5.1 Nuevo Impulso Modernizador: El Modelo de Gestión de las tres “E”

La elección para renovar los ayuntamientos y la legislatura local del Estado de México del 12 de marzo de 2006, en Texcoco, dio por cuarta vez consecutiva el triunfo al Partido de la Revolución Democrática. Su candidato Constanzo de la Vega Membrillo obtuvo 32,422 votos (58.49 %), contra 15,117 votos (27.27%) de la Coalición “Alianza por México” del PRI-PVEM. Se reafirmó el dominio del poder político del partido a través del Grupo de Acción Política (GAP), del cual surgieron los últimos tres presidentes<sup>214</sup>. El gobierno municipal 2006-2009, diseñó un “proyecto estratégico de desarrollo para el municipio, basado en la construcción de un Texcoco moderno: en la Cultura y el Ambiente como recursos territoriales.”<sup>215</sup>

El propósito fundamental del proyecto fue promover la “articulación virtuosa de las tres ‘E’ (Economía con la Ecología y la Equidad), a partir del reconocimiento y movilización de los principales recursos territoriales”<sup>216</sup>. Se plantó para el logro de los objetivos la constitución de un “gobierno fuerte”, que fue llamado *Gobierno Amigo*, el cual, se sustentó en los principios de las tres “E” de la administración pública moderna: Economía, Eficacia y Eficiencia. Se instituyeron los ejes rectores del gobierno con base en las dos visiones de las *tres “E”*, que fueron proyectadas en tres dimensiones: Economía Alternativa y Empleo; Ecología y Sustentabilidad y, Equidad Social y Buen Gobierno.

El gobierno municipal formuló su proyecto a través de un equipo consultor de posgrado en Desarrollo Rural Regional, de la Universidad Autónoma de Chapingo. Las temáticas para la elaboración del proyecto provenía de los foros temáticos y territoriales

---

<sup>214</sup> Los grupos y líderes que conformaron al PRD en Texcoco fueron: Unidad Democrática (encabezado por Francisco Arenas Herrera; Frente Amplio Texcocano (Raúl Hernández Meráz, Marco Antonio y Heriberto Mosqueda Pérez y los hermanos Juan José, José Cruz y José Felipe Rodríguez Álvarez); Colectivo Texcoco (Jorge de la Vega Membrillo); y Grupo Acción Política (Higinio Martínez Miranda, Horacio Duarte Olivares, Constanzo de la Vega Membrillo). Todos ocuparon cargo dentro del partido, las administraciones municipales, diputaciones y senadurías federal o local. (Cuadro 4.6). Las familias que predominaron fueron: los hermanos Martínez Miranda (Higinio y Alberto); Duarte Olivares (Horacio y Jesús Emilio); Rodríguez Álvarez y de la Vega Membrillo.

<sup>215</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora.

<sup>216</sup> *Idem*.

realizados por Constanzo de la Vega en el anterior gobierno y los que realizó para su administración, así como los contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006. Las ideas temáticas del proyecto fueron las mismas que las de su antecesor, coincidían sobre la base de un modelo de desarrollo alternativo para el municipio. Esto a través de la instrumentación de la *planeación estratégica*, en el aprovechamiento del entorno metropolitano, la ventaja territorial competitiva, derivado de la especialización comercial y de servicios del municipio.

El proyecto se complementó con el *Programa para el Mejoramiento de la Función Pública y Buen Gobierno*, el cual contenía: el Programa de Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal y el Programa de Mejoramiento de la Administración Pública. El primero, tuvo como objetivo básico establecer una estrategia multidimensional, en transparencia administrativa, rendición de cuentas, captación de recursos y financiamiento. El segundo, se dio a la tarea de redimensionar las acciones de la administración de forma eficiente, eficaz, transparente y con una cultura de calidad y de servicio. Lo anterior fue el soporte que en teoría reformaría a la función pública municipal, el propósito de constituir una comunidad texcocana sustentable con equidad social, ecología y economía alternativa no quedo visualizada en los hechos.

#### **4.5.2 La Estructura Organizativa**

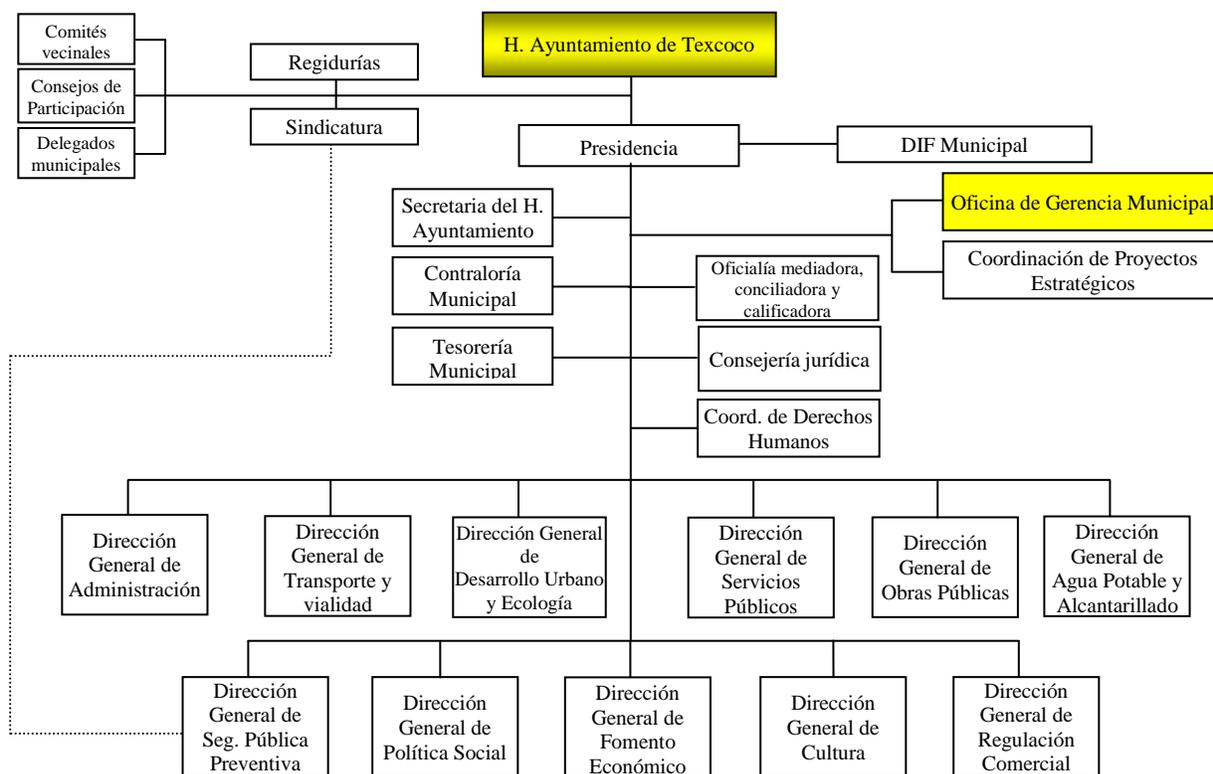
El gobierno municipal 2006-2009 realizó modificaciones al Bando de Policía y Buen Gobierno en su artículo 33 y constituyó 18 unidades administrativa que fueron aprobadas por unanimidad por el Cabildo (figura 4.5). Este impulso modernizador de la estructura administrativa planteó reorientar los procesos de toma de decisión de manera más democrática, lo que generó la creación de redes de circuitos y calidad de información y comunicación mucho más precisas (a diferencia de su predecesor). La aparición de nuevas unidades administrativas con relativa autonomía y racionalidad, permitió que nuevos procesos de trabajo facilitaran la gestión municipal con mayor congruencia.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> Se observaron acciones muy claras como: la elaboración y reforma de una gran parte del marco normativo que permitió una mayor claridad y competencia jurídica, esto en lo formal; instancias de participación colegiadas que dieron resultado en una mejora en los indicadores de eficiencia como agilización de procedimientos de trabajo, saneamiento financiero en la reducción de costos y recurso, entre otros.

Una de estas unidades administrativas fue la Oficina de Gerencia Pública. Normativamente se estableció el sistema *City Management*, a través de la figura del “Gerente Municipal”. La figura del *Manager* Municipal se presentó como uno de los aspectos principales de innovación en la modernización de la administración pública municipal. El objetivo del Gerente Municipal, “fue establecer canales de comunicación para lograr excelentes relaciones públicas internas y desarrollar acciones coordinadas con las áreas administrativas para presentar resultados eficaces y tener un desempeño de calidad y eficiente como institución pública municipal”.

Figura 4.5  
Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 2006-2009



Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal de Texcoco, 2006-2009

El Presidente Municipal presentó la modificación jurídica al artículo 55 del Bando de Policía y Buen Gobierno; “la Gerencia Municipal [tendría] un titular denominado Gerente Municipal, quien [sería] designado por el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal”. El artículo 56 establecía las funciones del cargo:

- I. Establecer canales de comunicación necesarios para lograr excelentes relaciones públicas internas;
- II. Dirigir el proceso de integración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
- III. Recopilar, organizar y elaborar el informe de gobierno anual;
- IV. Coordinar y coadyuvar las diferentes acciones con las instancias administrativas;
- V. Identificar y gestionar ante las instancias federales, los programas y apoyos que promovieran el desarrollo integral del municipio;
- VI. Promover la profesionalización de los servidores públicos municipales;
- VII. Desarrollar y fortalecer cada uno de los elementos organizacionales como las estructuras, tecnologías y procesos administrativos;
- VIII. Realizar la medición del desempeño en las áreas de la administración pública municipal;
- IX. Las demás que señalen otras disposiciones legales, el Ayuntamiento y el Presidente Municipal.

Otras de las estrategias que le fue encomendada a la Oficina de Gerencia Municipal, fue la de elaborar e inscribir prácticas de buen gobierno en el Premio *Gobierno y Gestión Local* del CIDE y la Fundación Ford. La administración municipal entre el 2006 y 2007 inscribió total 12 prácticas. Una de las más importantes fue la creación de la Oficina Gerencia Municipal cuya clasificación yace en el apartado de Modernización Administrativa (cuadro 4.4).

La oficina de Gerencia Municipal estimuló la innovación gubernamental del gobierno local a través de la inscripción de sus mejores prácticas en otros premios. Fue caso del premio de la Asociación Española de Normalización y Certificación AENOR-México en cooperación con el Centro de Investigación y Docencia Económica de 2007 (CIDE-AENOR MÉXICO) inscribió 11 programas. El *Programa de Automatización de las Oficinas de Registro Civil* resultó finalista en la categoría de implementación de sistemas de gestión de la calidad y/o medio ambiente. El Certamen Políticas Públicas Innovadoras 2008, que convocó la Junta de Coordinación Política de la LVI Legislatura del Estado de

México, premio como segundo lugar el programa *Centro de apoyo a la niñez con capacidades DIFerentes*.<sup>218</sup>

Cuadro 4.4  
Prácticas del municipio de Texcoco inscritas en el Premio Gobierno y Gestión Local.

Año	Programa	Clasificación CIDE
2006	Programa de Reordenamiento de la Ciudad de Texcoco	Planeación Urbana
	Proyecto Económico por Texcoco	Desarrollo Municipal
2007	Festival Cultural Nezahualcóyotl	Educación, Cultura y Deporte
	Texcoco Firme en la Educación	
	La Estación del Ferrocarril	Infraestructura Municipal e Imagen Urbana
	Programa de Conservación y Rehabilitación de la Imagen Urbana de la Ciudad de Texcoco	
	Oficina de Gerencia Municipal	Modernización Administrativa
	Automatización de las Oficialías de Registro Civil	
	Apoyo Alimentario para los Adultos Mayores Texcocanos	Política Social
	Centro de Apoyo a la Niñez con Capacidades Diferentes	
Desayunadores Escolares Comunitarios DIF Texcoco		
	Medicina Física y Rehabilitación	Salud Pública

Fuente: Elaboración propia con información del CIDE, Premio Gobierno y Gestión Local, 2006-2007

### 4.5.3 Características Comportamentales en la Gestión Pública

El gobierno municipal 2006-2009 consolidó su gestión a través del diálogo y la comunicación de la presidencia con los principales liderazgos partidarios. Extendió las alianzas, acuerdos y coaliciones, con lo diferentes grupos de su partido y algunos sectores de la sociedad. Esta actitud para la negociación y formación de consensos, se mostró desde la designación de los directivos medios y superiores. La administración municipal incluyó a funcionarios de todos los periodos anteriores; de los 18 titulares en las Direcciones Generales, 10 habían desempeñado un puesto o cargo en al menos en un trienio. La filiación partidista era clara, el conjunto de perfiles que ocuparon las unidades administrativas, todos estaban vinculados al Partido de la Revolución Democrática.

<sup>218</sup> Entrevista realizada el 09 de enero de 2011 al Mtro. Eliseo Edmundo Rosales López, Gerente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo de gobierno 2006-2009.

El Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 reconocía que en los dos trienios precedentes se mejoró la administración pública con el perfil profesional. “Los resultados son visibles y sobresalientes, fueron capacitados y actualizados mediante cursos y diplomados, estos cuentan con certificación y promueven la calificación externa...Las Direcciones Generales del ayuntamiento para que adquieran mayor eficiencia y eficacia, cuentan con altos perfiles de preparación científico-técnica...son el soporte de las políticas públicas del trienio 2006-2009”<sup>219</sup>. El Plan estableció de manera formal, que había una efectiva profesionalización de la función pública, sin embargo, como puede observarse (Cuadro 4.5), se dio una retención de cargos públicos.

**Cuadro 4.5**  
**Retención y Rotación de Puestos Públicos en el Gobierno de Texcoco 1997-2009**

Nombre	Gobierno Municipal Texcoco 1997-2000	Gobierno Municipal Texcoco 2000-2003	Gobierno Municipal Texcoco 2003-2006	Gobierno Municipal Texcoco 2006-2009
Magdalena Moreno Vega	Oficial Conciliador y Calificador	Oficial Conciliador y Calificador	Titular de la Consejería Jurídica	Segundo Regidor
Constanzo de la Vega Membrillo		Secretario del Ayuntamiento	Coordinador de Planeación y Estrategia	Presidente Municipal
Eliseo Edmundo Rosales López		Departamento de Informática	Contraloría Municipal	Gerencia Municipal
Adela Portuguez Miranda	Séptimo Regidor	Coordinación para el Mejoramiento de la Vivienda.		
Alfredo Ramírez López			Tesorero Municipal	Coordinación de Proyectos Estratégicos.
Agustín Navarrete Hernández	Subdirección de Planeación y Desarrollo			Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado
Carlos Humberto Larque Saavedra			Coordinación de Proyectos Especiales	Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología.
Francisco Arenas Herrera		Dirección de Desarrollo Social	Cuarto Regidor	
José Gil Gottas		Sindico municipal	Coordinación de Difusión Cultural	
José Luis Muñoz Araujo	Encargado del Despacho de Servicios Públicos	Dirección de Desarrollo Urbano		
José Luis Rico Robert	Dirección de Desarrollo Rural	Dirección de Desarrollo Rural		
José Samuel Banda Arrieta	Contraloría Municipal	Gerencia de la Ciudad		
Juan López Miranda		Dirección de Regulación Comercial y Vía Pública		Sindico Municipal
Juana Amaya Córdova			Dirección General de Administración	Gerencia Municipal
Leo Larragivel Hinojosa			Oficial Conciliador y Calificador	Consejería Jurídica
Martha Alicia Pérez Tagle			Dirección de Desarrollo Social y Educación	Dirección General de Cultura.
Mirían Sánchez Monsalvo			Sindico Municipal	Contraloría Municipal
Nazario Gutiérrez Martínez	Segundo Regidor		Dirección de Servicios Municipales, Presidente Municipal	
Telésforo de la Vega Carrillo			Sexto Regidor	Dirección General de Regulación Comercial

Fuente: Elaboración Propia.

<sup>219</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, *Op. cit.*, nota 213, pp. 86-87.

La retención y rotación de cargos públicos fue una práctica familiar evidente en los diferentes periodos de gobierno de Texcoco. “Los líderes negaban la existencia de tal fenómeno, argumentan que sus familiares que laboraron tanto en el partido como en el gobierno municipal y que alcanzaron algún cargo, fue por su capacidad y trabajo. Aunque en la realidad hayan sido favorecidos por el liderazgo y la reputación de algún miembro de la familia”<sup>220</sup>. La permanencia de este factor determinó el funcionamiento y el control de la estructura del poder político-administrativo, que llevó a la corrupción y a un exceso de politización. Se presentaron limitaciones importantes, pero hubo personal verdaderamente trascendental que incorporó en los programas de trabajo y gestión, sellos importantes de innovación.

Se encuentran entre los principales actores de estos procesos de gestión algunos perfiles portadores de una racionalidad de corte técnico-administrativo, aunque un tanto limitada y temporal. Tales como: José Samuel Banda Arrieta, José Luis Arriola Jiménez y Eliseo Edmundo Rosales López, que establecieron una clara separación entre las dos esferas (política y administración). Esta separación reflejó los ritmos y momentos de cambio de la institución municipal, que en su momento coincidió con los cambios en la dirección política, de los periodos de referencia. Las coincidencias, en todo caso, corresponden a las ideas de eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en la satisfacción de las necesidades que son las claves distintivas para una gestión innovadora.

#### **4.6 Gobierno Municipal 2009-2012: Cambio y Continuidad en la Gerencia Municipal**

##### **4.6.1 *Rescatando Texcoco: Pilares y Cimiento***

El triunfo de la candidatura común del PRI-PVEM-NA-PSD-PFD, en la elección de miembros de los ayuntamientos y la legislatura local del Estado de México el 5 de julio de 2009, terminó con el predominio en Texcoco del Partido de la Revolución Democrática y del Grupo de Acción Política (GAP). Los resultados que obtuvo la candidatura ganadora fueron de 43,207 votos (51.01%), contra 16,443 votos (33.75%) de la candidatura común entre el PRD-PT.

---

<sup>220</sup> Santiago, Marcos, “Nuestras Voces”, El Diario, Estado de México, núm. 1049, 9 de junio de 2003, p. 3B.

El gobierno municipal 2009-2012 diseñó un proyecto político de “estrategias por programas”<sup>221</sup>. Se basó en *tres principales pilares*: Seguridad Social, Seguridad Económica y Seguridad Pública; y *un cimiento*: Seguridad Integral<sup>222</sup>. La alternancia en el gobierno municipal por el PRI, se sustentó en una reconfiguración prácticamente sobre los mismos arreglos administrativos de los gobiernos perredistas. Se realizaron ajustes en la estructura organizacional, y se especificaron acciones que dieran mayor formalización a los procesos administrativos pasados. En palabras del Lic. Ricardo Cruz Rodríguez, “en la anterior administración [...] que gobernó, nos identificamos con algunos temas y puntos para darle continuidad.”<sup>223</sup>

En la administración municipal 2009-2012 se ajustaron normas jurídicas y se establecieron funciones; actitudes y procesos de negociación; y redes de relación individual y colectiva. Fue el caso de Gerencia Municipal, con la modificación al artículo 100 del Bando de Policía y Buen Gobierno 2009-2012; cuyas funciones eran:

- I. Establecer canales de comunicación para mantener y mejorar continuamente las relaciones de coordinación entre las diferentes Dependencias y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico y Operativo de la Administración Pública Municipal;
- II. Dirigir los procesos de integración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
- III. Vigilar la adecuada vinculación del presupuesto por programas, con el Plan de Desarrollo Municipal;
- IV. Supervisar que los programas sectoriales, regionales y especiales que eran promovidos, expedidos o autorizados por las autoridades municipales, fueran congruentes con el Plan de Desarrollo Municipal;

---

<sup>221</sup> El trienio sentó su funcionamiento en base a esquemas de trabajo aplicando la instrumentación de la *Planeación Estratégica*, el plan fue diseñado por la Universidad Autónoma de Chapingo en el marco de gestión estuvo orientados en los principales problemas críticos contextuales de la sociedad texcocana.

<sup>222</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora.

<sup>223</sup> Entrevista realizada el 17 de noviembre de 2009 al Lic. Ricardo Cruz Rodríguez, Gerente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo de gobierno 2009-2012. Se mantuvo en el cargo durante un año.

- V. Verificar que las actividades realizadas por las autoridades municipales con motivo de la ejecución de sus planes y programas guardaran relación con los objetivos, metas y prioridades establecidos en los mismos y, en su defecto, emitiera los dictámenes tendientes a su reconducción o actualización, según corresponda;
- VI. Recopilar, organizar y elaborar el informe anual de gobierno de la Administración Pública Municipal;
- VII. Coordinar las acciones emprendidas entre dos o más instancias administrativas y coadyuvar con las mismas para su debido cumplimiento;
- VIII. Identificar y gestionar ante las autoridades federales y/o estatales los programas y apoyos que promovieran el desarrollo integral del Municipio;
- IX. Promover la capacitación y profesionalización del personal administrativo, así como el servicio público de carrera de la Administración Pública Municipal;
- X. Desarrollar y promover elementos organizacionales, estructuras, tecnologías y procesos administrativos para la mejora continua de los procesos y acciones emprendidas por la Administración Pública Municipal;
- XI. Aplicar los procesos de seguimiento, evaluación y medición del desempeño de las dependencias de la Administración Pública Municipal, así como mantener actualizados los datos que se obtuvieran a partir de los mismos;
- XII. Participar en las reuniones o sesiones que llevaran a cabo los comités técnicos que se constituyeran, mediante la aportación de propuestas, coadyuvando en las funciones propias de los mismos, a fin de lograr los mejores resultados; y,
- XIII. Las demás que le instruyan el Ayuntamiento y el Presidente Municipal en el ejercicio de sus facultades, así como las que expresamente le otorgaran otros ordenamientos jurídicos o administrativos.

El gobierno municipal 2009-2012 mantuvo en vigencia la Oficina de Gerencia Municipal por dos años. En ese periodo tuvo dos titulares, que en promedio duraron un año: Lic. Ricardo Cruz Rodríguez y Dr. Manuel Francisco del Villar Villalón<sup>224</sup>. En la elaboración del tercer Plan de Desarrollo Municipal, se suprimió de la estructura

---

<sup>224</sup> Fue designado Gerente Municipal en el 2010, permaneció un año al frente de la Oficina.

administrativa la Oficina de Gerencia Municipal. “Fue una unidad administrativa más entre otras, el Órgano de Control Administrativo de la Presidencia determinó el camino de las decisiones por el presidente.”<sup>225</sup>

#### **4.6.2 La Estructura Organizativa**

La estructura organizacional para el estudio, ejecución y despacho de los negocios del orden administrativo del ayuntamiento 2009-2012, sufrió un reajuste sustancial al diseño estructural con 22 unidades administrativas (figura 4.6)<sup>226</sup>. La unidad que no tuvo continuidad fue la Coordinación Municipal de Comunicación Social. La unidad administrativa que fue inédita dentro de la estructura municipal fue el Órgano Administrativo de la Presidencia Municipal, que en el proceso de la gestión interna se reconfiguró como una superestructura de poder, estableciendo nuevos juegos y papeles de negociación y limitando considerablemente el desempeño de la administración municipal.

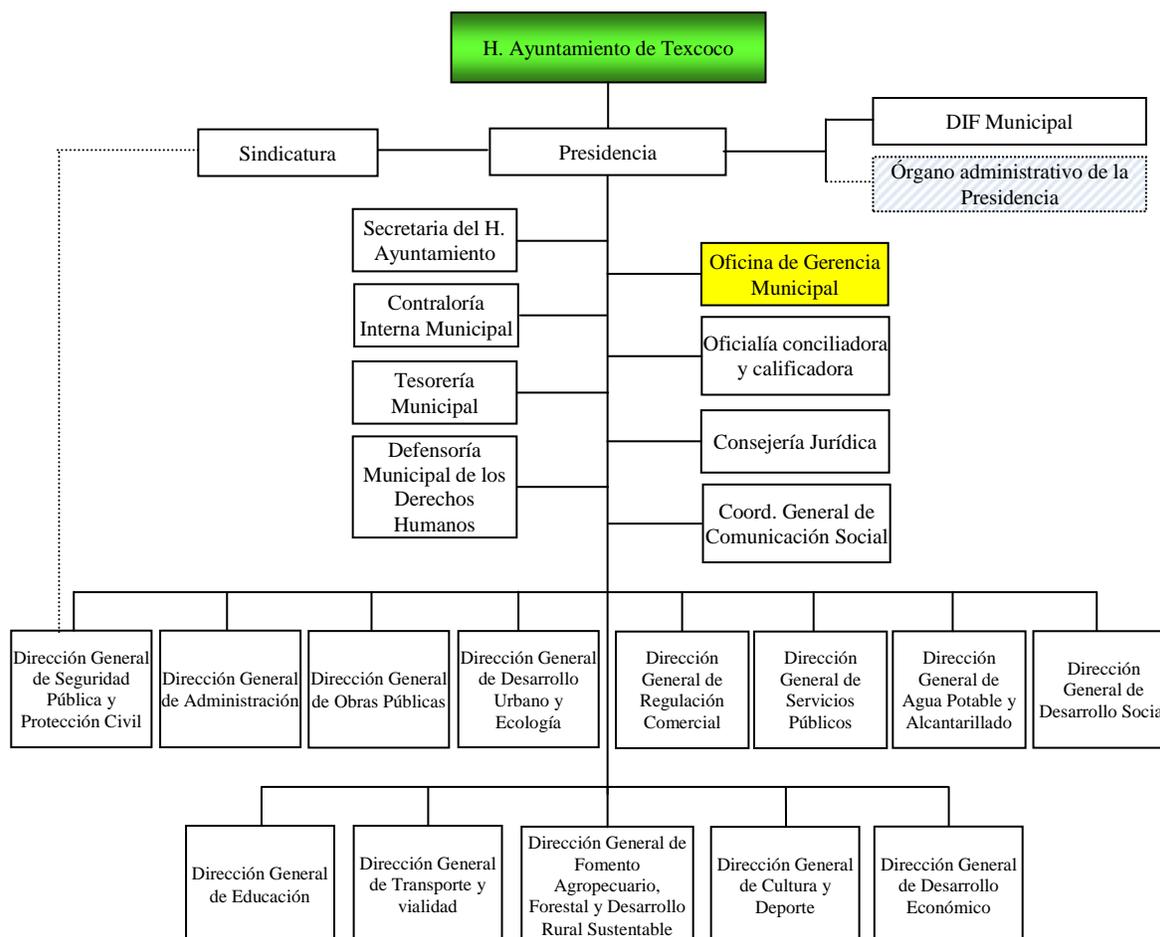
La figura 4.6, muestra la base y la continuidad de la estructura administrativa del gobierno anterior. En un plano exógeno el direccionamiento de la gestión y gobierno municipal, se ajustó al ritmo de la diputación federal, el alcance del gobierno estatal y del propio Comité Ejecutivo Estatal del PRI. En los hechos, la gestión pareció estar más vinculada a las dinámicas de impulso e iniciativas de poder alterno de estos tres entes. El primero favoreció y alentó su reposicionamiento institucional ante la sociedad texcocana. La dirigencia estatal, estableció nuevas dinámicas e inercias de cambio en las gestiones de los gobiernos priístas.

---

<sup>225</sup> “El motivo fue que no alcanzó su fundamentación teórica, su condición como paradigma que fuera rompiendo la toma de decisiones de poder, no se cumplió. Entrevista realizada el 28 de enero de 2013, a Guillermo Posadas, Subdirector de Gerencia Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo de gobierno 2009-2012.

<sup>226</sup> El Artículo 51 del Bando de Policía y Buen Gobierno 2009-2012, estableció 20 unidades administrativas, en el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, se observaron 23 unidades administrativas. Se omitió un desajuste porque en el plan están separadas la Dirección General de Desarrollo Urbano y la Dirección de Ecología, en el Bando formar una sola dirección. En total y al inicio de la administración se constituyeron 22 direcciones generales.

Figura 4.6  
Organigrama del H. Ayuntamiento de Texcoco, 2009-2012



Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal, Gacetas Municipales; I y II *Informes de Gobierno* del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora, 2009-2012.

### 4.6.3 Desinstitucionalización de la Oficina de Gerencia Municipal

La desinstitucionalización es “el proceso por el cual, la legitimidad de una práctica organizativa establecida o institucionalizada [se debilita y desaparece]. Las prácticas institucionales pueden, por tanto, ser deslegitimadas cuando aparecen cambios en el entorno institucional (presiones políticas y sociales) o cambios en la funcionalidad organizativa (presiones funcionales)”<sup>227</sup>. En el marco de las transformaciones estructurales que realizó la administración pública 2009-2012, se llevó a cabo la desinstitucionalización de la oficina de Gerencia Municipal del andamiaje organizativo. Esta “derivó de la

<sup>227</sup> Oliver, C., “The Antecedents of Desinstitutionalization”, *Organization Studies*, vol. 13, núm. 4, pp. 563-588.

insuficiencia técnica que presentó durante dos años de funcionamiento. Su supresión procedió para crear la Secretaría Técnica.”<sup>228</sup>

Los factores del replanteamiento estructural fueron resultado de la inadecuación en los aspectos de organización y funcionamiento. La ausencia de coherencia entre la esfera política y la ejecución administrativa, fue una de las principales causas que limitaron las responsabilidades técnicas y de gestión interna. La función pública se desarrolló en un marco político autoritario que moldeó las actividades, las responsabilidades, los roles, las tareas y coordinación entre los distintos departamentos y su respectivo personal, sobreponiéndolas. Esto afectó la coordinación y la vinculación entre las diferentes unidades de dirección, asesoramiento y operatividad.

El Órgano Administrativo de la Presidencia Municipal<sup>229</sup> (OAPM), fue el encargado de organizar las acciones estratégicas que buscaron la correspondencia entre las direcciones, los perfiles y las tareas encomendadas. Esto bajo la identificación de la mística de servicio y trabajo, emanada de la Presidencia Municipal. En los hechos, se trató de implantar un nuevo marco institucional de trabajo, pero la modalidad de los viejos arreglos tradicionales centralistas, originó duplicidad de funciones. La concentración de la toma de decisiones en esta agencia ejecutora OPAM, intensificó las rupturas y fricciones del aparato estructural.

La gestión municipal giró hacia un proceso de desinstitucionalización permanente, al no construir los arreglos institucionales adecuados. El desmantelamiento de algunas direcciones de la estructura organizativa, tuvieron el objetivo de emprender una reestructuración interna y externa. Esta acción trató de desactivar el desgaste político e institucional; sin embargo, no se logró renovarlos por falta de organización y articulación<sup>230</sup>. Hacia mediados de su segundo año de gobierno, la administración designó

---

<sup>228</sup> Entrevista realizada a Guillermo Posadas, *Op. cit.*, nota 223.

<sup>229</sup> El artículo 87 del Bando de Policía y Buen Gobierno 2009-2012, establecía la instauración del órgano en su fracción I. El artículo 88, estableció las atribuciones generales con excepción de la identificada en la fracción I. En los hechos esta agencia carecía de responsabilidades en el estatuto jurídico legal, en la práctica fue una agencia ejecutora de la toma de decisiones en lo administrativo.

<sup>230</sup> El gobierno municipal 2009-2012, adquirió ante la ciudadanía de Texcoco más de 75 compromisos que fueron firmados ante notario público. En el tercer informe de gobierno, este refrendó que fueron cumplidos todos y cada uno de ellos, además de más de 250 obras a lo largo y ancho del territorio municipal. En la realidad se apreció una serie de limitaciones de carácter técnico-fiscal, en las cuales quedaron proyectos

un ejecutivo interino el Prof. Gustavo Ávila Ordóñez, que fue sustituido hacia el tercer año de gobierno por el Lic. Arturo Martínez Alfaro, quien terminó la gestión en un clima de frágiles proyectos que no generaron respuestas<sup>231</sup>. Al finalizar la gestión, la tendencia en los problemas se había incrementado, lo que evidencio una mala gestión del gobierno.

El gobierno municipal 2009-2012 finalizó su gestión en medio de una profunda fragilidad institucional; la precariedad en la calidad de los servicios municipales y bienestar social; los bajos indicadores de desempeño; la no continuidad en prácticamente ningún programa de gobierno y además el factor de mayor magnitud, fue el relacionado a los graves problemas de inseguridad, lo que originó un proceso de desintegración social, no solo entre los estratos sociales, sino con los grupos económicos empresariales, los grupos políticos y los ciudadanos.

Finalmente, la evolución de los gobiernos municipales del PRD, después de doce años de gestión administrativa y gubernamental se caracterizó por el mantenimiento de la estabilidad política, económica y social. Existió una semejanza en términos estructurales, de ciertos recursos, procesos y hubo importantes rasgos innovadores modestos, aunque en términos operativos no reflejaron el potencial teórico y pragmático. Entre ellos, la creación de mecanismos de participación; la organización del desarrollo urbano-rural y en modernización administrativa, como único proyecto fue la continuidad de la Oficina de Gerencia Municipal. Esta última, logró institucionalizarse en tres periodos de gobierno. El último gobierno de extracción priísta finalizó la actuación de esta figura de cambio, justificando su inadecuación al contexto municipal.

---

inconclusos, se detectó la suspensión de al menos siete proyectos presupuestados y la devolución indebida de 100 millones de pesos de un préstamo de 200 millones a la banca comercial. Se programaron la introducción de drenaje en la calle Juárez, la remodelación del Centro del municipio, empedrado de calles de los poblados Coatlinchán y Cuautlalpan, así como la rehabilitación del mercado municipal de San Antonio, entre otras obras que debieron realizarse con dicho préstamo bancario. Sin embargo, se suspendieron esos trabajos sin explicación alguna. Salinas Cesáreo, Javier, *“Texcoco: Indagan Anomalías Financieras y en Obras”*, La Jornada, martes 26 de febrero de 2013.

<sup>231</sup> El presidente Amado Acosta García pidió licencia para contender por la diputación federal.

## CONCLUSIONES

Este apartado ofrece, de forma sintética, los resultados del estudio a partir del análisis documental y el trabajo de campo. Se analizó la evolución y la institucionalización del Gerente Municipal en las administraciones públicas en Texcoco. Se respondió a las preguntas planteadas en la problematización ¿Qué elementos permitieron la institucionalización del Gerente Municipal en Texcoco en el periodo 2000-2012? Y si; ¿puede considerarse esta figura como un componente detonador de cambio en la gestión pública municipal? En respuesta al primer cuestionamiento, el trabajo empírico comprobó que los elementos de cambio en las prácticas institucionales y de reforma administrativa establecidas, permitió la institucionalización del Gerente Municipal en Texcoco por tres periodos administrativos (2000-2003, 2006-2009 y 2009-2012).

La institucionalización comprendió la implantación de estos elementos de cambios institucionales, entendida como la incorporación de un conjunto de creencias, valores normativos y cognoscitivos sobre las estructuras, procesos y rutinas de funcionamiento, que fue realizada por actores individuales (presidentes municipales) al interior de la institución (*isomorfismo normativo*). Esto permitió una modificación en los patrones de cambio en las actividades humanas, que con el tiempo tendieron a persistir en sus formas y contenidos. Un factor de importancia que se identificó fue el fenómeno del *isomorfismo institucional*, que implica la adopción o imitación de fórmulas institucionales (el caso del Sistema *City Management*) que es difundida, aceptada, y consolidada en otros contexto como experiencias “exitosas” (*isomorfismo mimético*).

En cuanto al segundo cuestionamiento, este se validó con el supuesto; *la institucionalización del Gerente Municipal en Texcoco, no puede considerarse como un elemento de cambio, esto porque no logró modificar sustancialmente el marco institucional de las administraciones públicas*. Se comprobó porque en el seno de cada una de las administraciones públicas, no se formalizó un perfil técnico-administrativo, que le diera un verdadero contenido al sistema *City Management*, y por tanto se constituyera como un modelo de gestión con resultados integrales.

La adopción del *City Management* debió producir de manera deliberada cambios al interior de las estructuras administrativas y sus procesos, revalorar las funciones, normas y la cultura organizacional, y en general la proyección de un nuevo modelo de gestión. Se observó que de los siete gerentes municipales que estuvieron al frente de la Oficina de Gerencia en el periodo referido, sólo tres de ellos (José Samuel Banda Arrieta, José Luis Arriola Jiménez y Eliseo Edmundo Rosales López), llevaron a cabo programas de mejoramiento administrativo. El primero rediseñó el marco operativo a través de la gestión por procesos y objetivos. Ello mejoró el rendimiento y la eficiencia organizacional de algunas unidades administrativas, en otras, la existencia de duplicidades de funciones las condujo a la confrontación entre sí mismas.

El segundo, desarrolló y puso en operación un programa informático (y diseñó la página institucional e interactiva vía web) que realizó la ejecución y control en la gestión de expedientes de los recursos humanos. El último, realizó recomendaciones de ordenamiento jurídico y administrativo, planteó soluciones estructurales en las que obligó a las unidades administrativas a desarrollar sus funciones de manera diferente cuyos procesos tenían que estar conectados a un sistema de información, además realizó capacitaciones a funcionarios, entre otros. En cada caso, las iniciativas fueron propias y apoyadas por el liderazgo del presidente municipal en turno.

Se observó en general que no hubo una procuración por la profesionalización de un especialista técnico-administrativo que planeará el seguimiento de programas de excelencia y que fueran lo suficientemente adaptados a la administración local. Se dio una ausencia de un marco legal regulador, unificador y orientador que trascendiera los periodos de gobierno. A esta serie de limitaciones se suma los factores de reparto o cuotas supletorias del poder político. Esto produjo un retroceso y cierta dispersión en las iniciativas modernizadoras, muchas de las cuales, se llevaron a cabo de forma desorganizada y sin una utilidad concreta, más allá de la mera imagen o del oportunismo político. En este aspecto fue evidente la predominancia de lo político sobre lo administrativo.

Uno de los objetivos planteados de este trabajo, fue diseñar un modelo que contribuyera a enriquecer el instrumental analítico. El marco de análisis fue el resultado de este trabajo, en el se orienta las perspectivas neoinstitucionalistas: NIN, NIS, NIE y NIH,

en tres principales aspectos: la estructura administrativa, los procesos políticos y los comportamientos humanos para cada una de las administraciones públicas municipales.

El marco analítico neoinstitucional se diseñó para aportar evidencia del carácter explicativo. El tipo de evidencias y argumentos que se desprende de este tipo de análisis, facilitó una mayor comprensión tanto del funcionamiento de las administraciones públicas como los resultados de su actividad. Este marco es flexible y adaptativo, lo que permitió regular la utilización de distintos conceptos para aprender de las dinámicas de configuración, de cambio, así como las transformaciones de programas y políticas desarrolladas en el ámbito interno de la institución.

Desde la lógica racional del NIE se describe como los actores clave, alcanzaron de forma más efectiva sus objetivos, esto sólo a través de su participación en las instituciones municipales. Este cálculo racional señala las limitaciones que imponen las reglas institucionales en la medida en que éstas también limitan a los demás actores involucrados. Se entendió así a las instituciones como el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes clave. Las elecciones, y los acuerdos institucionalizados, determinaron en buena medida las decisiones posteriores y la propia evolución de la institución municipal en cada periodo de gobierno (*“path dependence”*). La importancia de los valores del gerente y su concreción incidió sobre los actores implicados que estableció parámetros aceptables (*“lógica de lo apropiado”*). Esto configuró y determinó el comportamiento de los individuos (acceso de diversos actores claves del PRD, en los gobiernos), que siguieron un proceso de reproducción institucional de esta figura.

En su aspecto comportamental, el NIS y NIN permitieron establecer aproximaciones que mantuvieron los individuos. Estos reflejaron el proceso de socialización o una suerte de perfiles comportamentales (*behaviorismo*), que conllevaron a una actuación lineal de beneficencia o utilidad. El resultado de este trabajo reflejó la función de preferencias de los valores y normas de la institución municipal. Se describió como los procesos respondieron al éxito y discontinuidad de la acción organizada institucionalizada por el grupo gobernante, a través de la implantación gradual de nuevos valores organizacionales, cambios regulatorios y presiones a favor del arquetipo de gobierno partidista.

## **FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.**

Concluido el estudio, una de las recomendaciones es dar seguimiento a la Agencia de Gestión Urbana del Gobierno de la Ciudad de México 2013-2019 y la implantación del modelo gerencial de la figura del *City manager*. Esta figura responde a un operador urbano que se enfoca en atender la problemática de los gobiernos delegaciones y su relación con los gobiernos locales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Su contribución radica en articular la movilidad del espacio público, el desarrollo inmobiliario, de equipamientos y medio ambiente requeridos en un sector o territorio determinado de la Ciudad, donde logre promover la colaboración del sector público y privado como actores del desarrollo urbano, de manera más eficiente y oportuna, que reivindique los proyectos aislados y pasen a ser obras complementarias.

La experiencia del *City Manager* en Ciudades como Tijuana, Texcoco y las delegaciones del Distrito Federal como Miguel Hidalgo y Cuajimalpa, que han adoptado esta figura, no ha sido exitosa. La otra recomendación sería la creación de bancos de buenas prácticas y de indicadores, la realización periódica de análisis técnico y de estudios de buena gestión. En el caso particular de este trabajo, la información documentada y recopilada, constituyó un importante esfuerzo por las escasas fuentes accesibles y confiables de información. Esto porque al interior de los gobiernos no existe un monitoreo de los patrones de gestión, de cambio organizacionales, programas y políticas, que sean del conocimiento público.

# **ANEXOS**

**Guías de entrevista a informantes clave**

**H. Ayuntamientos de Texcoco de Mora, durante el periodo 2000-2012**

## GUÍA DE ENTREVISTA: GERENTE MUNICIPAL

La entrevista a informantes clave es parte del estudio que se realiza para el proyecto de trabajo terminal sobre la institucionalización del gerente municipal como modelo de gestión en la administración pública de Texcoco, de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Centro Universitario UAEM Texcoco, cuyo propósito es analizar las características, procesos administrativos, técnicos, jurídicos, socio-organizacionales y políticos. La información recopilada en la entrevista es con fines académicos.

### I. DATOS DEL INFORMANTE ENTREVISTADO

<b>Gerente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora.</b>	
Periodo que ocupó el cargo	
Cargo Actual	
Antigüedad en el Gobierno (Federal, Estatal, Municipal)	
Cargos Ocupados en otro sector (Privado, Social y/o Académico)	
Cargo	Institución
Otros Cargos de Elección Popular	
Instituciones profesionales o gremiales que en las que participa	

### II. ESTUDIOS

Escolaridad:	Área Académica	Institución
<b>Licenciatura:</b>		
<b>Maestría:</b>		
<b>Doctorado:</b>		
<b>Especialización:</b>		
<b>Otros:</b>		

## FOCALIZACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL: FORMAL.

<b>TÉCNICOS</b>	<p>1) ¿De dónde nace la iniciativa (persona o institución), para implantar la Oficina de Gerente, o en su caso, por qué se decidió continuar con la oficina? ¿necesidades estructurales? ¿o al deseo político de imponer control y coordinación?</p> <p>2) ¿Los procesos de reforma administrativa se orientaron a ajustes elementales en la organización interna, es decir, prevalecieron las formas tradicionales de organización o existieron cambios sustanciales en la estructura orgánica, cuales se realizaron en su paso por la oficina?</p> <p>3) ¿Qué porcentaje del personal administrativo continuó, respecto del trienio anterior? ¿Cómo ayudaron estos funcionarios a la adaptación/realización de las actividades de los nuevos integrantes del ayuntamiento?</p> <p>4) ¿Existía, iniciativa de los funcionarios públicos, para establecer mecanismos de trabajo, fueron adoptados por la administración, cuáles?, ¿desde la Oficina cuáles se propusieron?</p>
	<p>5) ¿Se promovió varios programas que fueron inscritos en el Premio Gobierno y Gestión Local?</p> <p>6) ¿Cuál fue la participación de la oficina de gerencia pública en la realización de estos?</p>
	<p>7) ¿Qué prácticas gerenciales fueron promovidas desde la oficina de gerencia pública? ¿Cuáles han sido las más importantes?</p> <p><b>Reformas orientadas a la modernización interna:</b> <i>planeación estratégica, reingeniería de procesos, calidad total</i> (competitividad de trabajadores en la mejora continua tanto en el desarrollo, diseño, manufactura y mantenimiento de productos y servicios), <i>norma ISO 9000</i> (evita duplicidad de tareas y errores, identifica puntos fuerte y áreas de oportunidad), <i>evaluación de la gestión y los resultados, manejo de recursos humanos, y sistemas presupuestales</i></p> <p><b>Reformas con una orientación al mercado:</b> procesos de presupuestación, <i>benchmarking</i> (<i>procesos sistemático continuo para evaluar y comparar productos, servicios y procesos de trabajo de las mejores prácticas con el fin de mejoras organizacionales</i>), <i>justa in times</i> (lograr eficiencia y calidad en sus procesos con una disminución del tiempo), <i>outsourcing</i> (subcontración), convenios de gestión por resultados, y privatización.</p> <p><b>Reformas que buscan la democratización de la gestión municipal</b> participación de actores sociales en la toma de decisiones: <i>empowerment, comités de participación ciudadana, de vigilancia,</i></p>
	<p>8) Durante la período en la que estuvo al frente de la Gerencia Municipal, ¿llevo a cabo reuniones con los Directores y Subdirectores de cada área, para fijar los aspectos prioritarios de la administración municipal?, ¿con que frecuencia se realizaron?</p> <p>9) ¿Con qué áreas o Direcciones del ayuntamiento tuvo mayor relación para el cumplimiento de los objetivos?</p>
	<p>10) ¿Hubo algún medio o espacio físico donde los funcionarios realizaran platicas, seminarios, conferencias, sobre sus experiencias, que ayudara a retroalimentar actividades en las direcciones o dependencias?, s/n ¿quién organiza?, ¿qué tan frecuentes son?</p> <p>11) ¿Se ha invitado a personal de otras instituciones a compartir y aprender de sus experiencias exitosas?, ¿Cuál fue el impacto? CIDE, INAP, IAPEM U OTROS.</p>
	<p>12) ¿Tiene conocimiento de cómo se organizaban las distintas Direcciones para la realización de sus actividades para alcanzar sus respectivas metas?</p> <p>13) ¿Existía algún sistema de incentivos (recompensas, estímulos) dentro de la organización (por metas alcanzadas), cuáles?</p>
	<p>14) Durante su periodo de gestión, ¿se desarrollaron sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados (cumplimiento de las metas)?, ¿en qué consistieron?, ¿La evaluación de las metas, se realizaba grupal o individualmente, es decir, en área o a cada funcionario?, ¿Cuál fue el impacto que tuvieron tales sistemas en los funcionarios?</p>
	<p>15) ¿De los sistema de información y comunicación (TIC's): equipo computo, internet, desarrollo de programas, redes computacionales, creación o actualización de pág. Web, digitalización de documentos? ¿Cuáles fueron y como ayudaron a la gestión durante el periodo que estuvo al frente?</p>
	<p>16) ¿Cuál es la cantidad de personal con la que contó, y de acuerdo a sus responsabilidades asignadas considera que fue suficiente en la oficina de gerencia?</p>
	<p>17) ¿El personal a su cargo, realizaba cursos/talleres de capacitación y actualización?, ¿Cuáles?, ¿Cuántas veces al año?, ¿en qué temáticas?, ¿quién ofrece tales cursos?, ¿Cómo contribuyen estos cursos al desempeño de las actividades de su área?</p>
	<p>18) ¿Cuál fue la relación en la toma de decisiones respecto a las actividades prioritarias y objetivos a cumplir; participación del cabildo (<b>acciones políticas y administrativas</b>), el equipo técnico articulaba opciones, existía una actuación operativa del gerente municipal?</p>

	19) Se llevaron a cabo mecanismos para conocer las inquietudes y demandas de los funcionarios, su canalización y su respuesta. ¿Cuáles fueron?
	20) Además de los funcionarios de la AP centralizada, ¿existía comunicación con agentes u organismos externos, que también formaban parte de la AP municipal?
	21) ¿Cómo fue su relación con Presidencia Municipal? 22) ¿Cuál era el grado de autonomía que le delegó el Presidente Municipal en las actividades administrativas de la propia oficina y como gerente municipal?
	23) ¿Se dio una clara separación entre las actividades administrativas y políticas, decir, entre los funcionarios (con habilidad técnica) y políticos (proximidad al poder político)? Qué relación fue la prevaleció; el deseo político de imponer rumbo, control y coordinación a las políticas de manera vertical o una clara asignación para formular metas precisas, fijar reglas y procedimientos para la administración e implementación del programa para el cual fue electo o designado
<b>JURÍDICOS</b>	24) Previo a la realización de las actividades, ¿se establecen claramente los objetivos a alcanzar?, ¿en donde se especifican (documentos escritos <b>visión y misión</b> , o solo fue verbal)?
	25) ¿De los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal, que porcentaje fue alcanzado?, en su opinión, ¿qué se necesitó para que se cumplieran en su totalidad?
	26) Durante su gestión, ¿se diseñaron/rediseñaron manuales de procedimientos para indicar a los diversos funcionarios sus actividades específicas?
	27) ¿De acuerdo a las facultades de la normatividad local, que tan fácil/difícil resultó la implantación de argumentos teóricos como la NGP para la organización de documentos normativos en la administración pública? ¿existió apego a ellos?

### FOCALIZACIÓN SOBRE COMPORTAMIENTOS: INFORMAL

<b>SOCIO-ORGANIZACIONALES</b>	1) ¿Dentro de la administración algunos individuos o grupos promovieron intereses organizacionales que afectaron el rendimiento o por el contrario motivaron un clima de armonía de manera improvisada?
	2) ¿Se establecieron mecanismos para la realización y coordinación de las actividades, o se permitió al funcionario establecerlas?, ¿cuáles son estos mecanismos?
	3) ¿Qué tipo de conflictos frecuentemente enfrenta la oficina de gerencia (gerente)? ¿Externos o Internos?
	4) ¿Cuándo surgen conflictos entre los diferentes encargados de las áreas de la AP municipal, existía una figura que mediara informalmente los problemas y pese a ello, mantuviera las actividades técnicas funcionando, o se canalizaba los problemas de manera formal por una autoridad competente?
	5) ¿Cuáles eran los principales canales de comunicación entre el Presidente y los encargados de las áreas que conforman la AP Municipal?
	6) ¿Cómo fue la comunicación con los poderes públicos del Estado y la federación? La pluralidad política ha permitido convivir
<b>POLÍTICOS</b>	7) ¿Los funcionarios municipales realizaron su trabajo a través de ejercer un control sobre su comportamiento o en base a una serie de reglas propuesta en los manuales de procedimiento?
	8) ¿Cuál fue la frecuencia de comunicación con el partido político y directivos, del cual emana, el gobierno municipal? <b>Alta o distanciada, frecuente pero personal, separo responsabilidades.</b> ¿Aproximadamente cuantos funcionarios o directores tenían actividades dentro en administración pública y en el partido?
	9) ¿Cómo Gerente Municipal, que propondría para el mejoramiento de las actividades en la administración pública municipal?
	10) ¿La profesionalización del personal ha sido en base a la práctica de habilidades y conocimiento relacionados con el puesto o por personal calificado en base a la especialización, formalización y preparación técnica?

	<p>11) ¿Cuál fue el grado de descentralización en los procesos de decisión, y que papeles juegan los distintos participantes (operarios, directivos de línea media y superior, miembros del <i>staff</i>, el presidente o agentes externos como políticos partidistas)?</p>
	<p>12) ¿Cómo fue el grado de acercamiento y comunicación de la oficina de gerencia pública con todos los miembros del Cabildo Municipal?</p>
	<p>13) Que resultó ser más positivo en la coordinación de los objetivos de la administración pública; ¿la especificación directa de los contenido normativo de trabajo o compartiendo creencias, ideologías y valores comunes en los funcionarios, como los implantados por principios de NGP, ideología partidista, proyecto de gobierno?</p>
	<p>14) En el diseño de la estructura organizativa pública de Texcoco:</p> <p>¿Existieron áreas débilmente estructuradas o funcionalmente débiles, que debieron desaparecer, cuáles?</p> <p>¿La normatividad se cumplió siempre por los operarios, directivos de línea media y superior, miembros del <i>staff</i>, el presidente o agentes externos como políticos partidistas, se respeto la labor entre cada uno de ellos?</p> <p>¿Las decisiones se ejecutaban, tal cual o eran modificadas por el personal operativo, por una mala interpretación?</p> <p>¿Las tecnologías implantadas (modernización o introducción de hardware/software, portales WEB, quioscos cibernéticos o digitales, archivos digitalizados, ventanilla única, cartografía digital, redes computacionales entre las direcciones) resolvieron problemas de eficiencia en la gestión?</p> <p>¿Los sistemas de evaluación e inspección fueron escasos o débiles que suscitaron escasa mejoría en la administración municipal?</p> <p>¿Desde su percepción que fue lo que prevaleció marcadamente de manera informal, la profesionalización de los individuos con experiencia técnica y operativa o una retención de cargo por designación política?</p>

## GUÍA DE ENTREVISTA: PRESIDENTE MUNICIPAL

### FOCALIZACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL: FORMAL.

<b>TÉCNICOS</b>	1) ¿De dónde surge la idea de implantar el enfoque de la NGP
	2) ¿Por iniciativa personal o por influencia de alguna institución, organismo o necesidades estructurales? ¿Cuáles?
	3) ¿Cuáles fueron los cambios sustanciales en la estructura orgánica (organigrama) respecto al trienio anterior? <b>A corto plazo o al final de la administración</b> ¿Qué porcentaje del personal administrativo continuó, respecto del trienio anterior? ¿Cómo ayudaron estos funcionarios a la adaptación/realización de las actividades de los nuevos integrantes del ayuntamiento?
	4) ¿Durante su gestión se implantó y se promovió varios programas que fueron inscritos en el Premio Gobierno y Gestión Local?
	5) ¿Qué programas tuvieron mayor grado de trascendencia?
	6) ¿Cuáles prácticas gerenciales fueron promovidas desde la oficina de gerencia pública? ¿Cuáles han sido las más importantes?
	7) <b>Reformas orientadas a la modernización interna:</b> <i>planeación estratégica, reingeniería de procesos, calidad total</i> (competitividad de trabajadores en la mejora continua tanto en el desarrollo, diseño, manufactura y mantenimiento de productos y servicios), <i>norma ISO 9000</i> (evita duplicidad de tareas y errores, identifica puntos fuerte y áreas de oportunidad), <i>evaluación de la gestión y los resultados, manejo de recursos humanos, y sistemas presupuestales</i>
	8) <b>Reformas con una orientación al mercado:</b> procesos de presupuestación, <i>benchmarking</i> ( <i>procesos sistemático continuo para evaluar y comparar productos, servicios y procesos de trabajo de las mejores prácticas con el fin de mejoras organizacionales</i> ), <i>just in times</i> (lograr eficiencia y calidad en sus procesos con una disminución del tiempo), <i>outsourcing</i> (subcontración), convenios de gestión por resultados, y privatización.
	9) <b>Reformas que buscan la democratización de la gestión municipal</b> participación de actores sociales en la toma de decisiones: <i>empowerment</i> , comités de participación ciudadana, de vigilancia, entre otros.
	10) ¿De los sistema de información y comunicación (TIC's): equipo computo, internet, desarrollo de programas, redes computacionales, creación o actualización de pág. Web, digitalización de documentos? ¿Cuáles fueron y como ayudaron a la gestión durante su periodo?
	11) ¿Qué de tipo procedimiento se realizó para la asignación de tareas y responsabilidades a los funcionarios, quien la realizo?
	12) ¿Se formuló algún tipo de coordinación y evaluación de las actividades para alcanzar las metas institucionales?
	13) ¿Existía algún sistema de incentivos (recompensas, estímulos) dentro de la organización (por metas alcanzadas), cuáles?
	14) ¿Qué Directivos y Jefes de Departamento tuvo mayor relación para el cumplimiento de los objetivos administrativos?
	15) ¿Existía, iniciativa de los funcionarios públicos, para establecer mecanismos de trabajo, que fueron adoptados por la administración, cuáles?. ¿Cuáles fueron modificados?
	16) ¿Durante su gestión en la administración pública se favoreció activamente la formación de profesionales? ¿por qué no se cimento una servicio profesional de carrera?
	17) ¿se creó una base de datos estructurada e incluso automatizada para recuperar y difundir las actividades realizadas, la forma de trabajo, las metas alcanzadas, los objetivos pendientes o que no se realizaron, que permitiera un aprendizaje en la organización municipal?
<b>ADMINISTRATIVOS</b>	18) ¿Cuál fue la relación en la toma de decisiones respecto a las actividades prioritarias y objetivos a cumplir? participación del cabildo (acciones políticas y administrativas), El equipo técnico articulaba opciones, existía una actuación operativa del presidente.
	19) Delegó responsabilidades y descentralizó actividades administrativas.
	20) ¿Existe una clara separación entre las actividades administrativas y políticas dentro de la administración?
	21) El resultado que dominaba preferentemente entre los funcionarios (habilidad técnica) y políticos (proximidad al poder político). Respondía, al deseo político de imponer rumbo, control y coordinación a las políticas antes que una clara asignación para formular metas precisas, fijar reglas y procedimientos para la administración e implementación del programa para el cual fue electo o designado

<b>JURÍDICOS</b>	22) Que direcciones/dependencia o actores intervenía para la elaboración del presupuesto
	23) Que dependencias elaboraba el Plan de Desarrollo Municipal
	24) ¿De los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal, que porcentaje fue alcanzado?, en su opinión, ¿qué se necesitó para que se cumplieran en su totalidad?
	25) Durante su gestión, ¿se diseñaron/rediseñaron manuales de procedimientos para indicar a los diversos funcionarios sus actividades específicas?
26) ¿el Gerente Municipal asumió sus facultades, tal como lo marca la normatividad local, que tan fácil/difícil resultó este cambio de visión y organización en la administración pública?	

### FOCALIZACIÓN SOBRE COMPORTAMIENTOS: INFORMAL

<b>SOCIO-ORGANIZACIONALES</b>	1) ¿existieron conflictos entre los diferentes encargados de las áreas de la AP municipal, existía una figura que mediara informalmente los problemas y pese a ello, mantuviera las actividades técnicas funcionando, o se canalizaba los problemas de manera formal por una autoridad competente?
	2) ¿Cuál fue la frecuencia de comunicación con el partido político y sus directivos, del cual emana, el gobierno municipal? <b>Alta o distanciada, frecuente pero personal, separó responsabilidades e intereses.</b>
	3) ¿Aproximadamente cuantos funcionarios o directores tenían actividades dentro de la administración pública y al mismo tiempo en el partido?
	4) ¿Cuáles eran los principales canales de comunicación ( <b>vertical u horizontal</b> ) entre el Presidente y los encargados de las áreas que conforman la AP Municipal?
<b>POLÍTICOS</b>	5) ¿Cómo fue la relación política con los poderes públicos del Estado y la federación? <b>2000 gobierno federal de extracción panista, gobierno estatal priísta, municipal perredista.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad y manejo de lobbying (cabildeo), acercamiento. Personal o a través de otras personas.</li> <li>• Con los empresarios, grupos de poder, los comité de participación,</li> </ul>
	6) ¿Los funcionarios municipales realizaron su trabajo a través de ejercer un control sobre su comportamiento o en base a una serie de reglas propuesta en los manuales de procedimiento?
	7) ¿La profesionalización del personal ha sido en base a la práctica de habilidades y conocimiento relacionados con el puesto o por personal calificado en base a la especialización, formalización y preparación técnica?
	8) ¿Cuál fue el grado de descentralización en los procesos de decisión, y que papeles juegan los distintos participantes (operarios, directivos de línea media y superior, miembros del <i>staff</i> , el presidente o agentes externos como políticos partidistas)?
	9) ¿Los grados de poder y decisión se dispersan fuera de las líneas jerárquicas y mando?
	10) En el diseño de la estructura organizativa pública de Texcoco: <ul style="list-style-type: none"> <li>¿Existieron áreas débilmente estructuradas o funcionalmente débiles?</li> <li>¿La normatividad se cumplió siempre?</li> <li>¿Las decisiones se ejecutaban tal cual o eran modificadas por el personal operativo?</li> <li>¿Las tecnologías implantadas, resolvieron problemas de eficiencia en la gestión?</li> <li>¿Los sistemas de evaluación e inspección fueron escasos o débiles que suscitaron escasa mejoría en la administración municipal?</li> </ul>

## GUÍA DE ENTREVISTA: DIRECTORES

### FOCALIZACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL: FORMAL.

<b>TÉCNICOS</b>	1) ¿Cuáles fueron los cambios sustanciales en la estructura orgánica (organigrama) respecto al trienio anterior; que modificó a su Dirección
	2) ¿Durante su gestión incorporó sistema de información y comunicación (TIC's)? ¿cuáles fueron y como ayudaron a la gestión durante su periodo?
	3) ¿Qué prácticas gerenciales fueron promovidas desde la oficina de gerencia pública? ¿Cuáles han sido las más importantes?
	4) ¿Existe algún medio o espacio donde los funcionarios se reúnan para realizar platicas, seminarios, conferencias, muestren sus experiencias, que los retroalimene en la realización de sus actividades o de manera personal?, ¿quién los organiza?, ¿qué tan frecuentes son?
	5) ¿Se ha invitado a personal de otras instituciones a compartir y aprender de sus experiencias exitosas?, ¿Cuál fue el impacto?
	6) ¿Qué mecanismos de coordinación se implantaron para la realización de las actividades para alcanzar las metas institucionales?
	7) ¿Se sigue algún tipo de procedimiento para la asignación de tareas y responsabilidades a los funcionarios?
	8) ¿Tiene conocimiento de cómo se organizaban las distintas Direcciones para la realización de sus actividades para alcanzar sus respectivas metas?
	9) Durante su periodo de gobierno, ¿se desarrollaron sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados (cumplimiento de las metas)?, ¿en qué consistieron?, ¿La evaluación de las metas, se realizaba grupal o individualmente, es decir a el área o a cada funcionario?, ¿Cuál fue el impacto que tuvieron tales sistemas en los funcionarios?
	10) ¿Existen lineamientos y mecanismos que permitan evaluar de manera sistemática los resultados de la Dirección a su cargo?
	11) ¿Existía algún sistema de incentivos (recompensas, estímulos) dentro de la organización (por metas alcanzadas), cuáles?
	12) ¿Existió una base de datos estructurada e incluso automatizada para recuperar y difundir las actividades realizadas, la forma de trabajo, las metas alcanzadas, los objetivos pendientes o que no se realizaron, que permitiera un aprendizaje en la organización municipal?
	<b>ADMINISTRATIVOS</b>
14) ¿Qué porcentaje del personal administrativo continuó, respecto del trienio anterior?	
15) ¿Cómo ayudaron estos funcionarios a la adaptación/realización de las actividades de los nuevos integrantes del ayuntamiento?	
16) ¿Existía, iniciativa de los funcionarios públicos, para establecer mecanismos de trabajo, que fueron adoptados por la administración, cuáles?, ¿Cuáles fueron modificados?	
17) ¿Cuál es la cantidad de personal con la que cuenta su Dirección, y de acuerdo a sus responsabilidades asignadas considera que es suficiente?	
18) ¿El personal a su cargo, realizaba cursos/talleres de capacitación y actualización?, ¿Cuáles?, ¿Cuántas veces al año?, ¿en qué temáticas?, ¿quién ofrece tales cursos?, ¿Cómo contribuyen estos cursos al desempeño de las actividades de su área?	
19) ¿Cree que la administración pública favoreció activamente la formación de profesionales?	
20) ¿Quién toma la decisión de cómo deben realizarse las actividades para cumplir con los objetivos señalados en su Dirección?	
21) ¿Qué tecnologías administrativas (planeación estratégica, sistemas de calidad) fueron implantadas en el municipio, y quien las diseñó, ejecutó, evaluó?	

	22) Existían procesos para conocer las inquietudes y demandas ciudadanas, su canalización y su respuesta
	23) Se llevaron a cabo mecanismos para conocer las inquietudes y demandas de los funcionarios, su canalización y su respuesta
<b>JURÍDICOS</b>	24) Previo a la realización de las actividades, ¿se establecen claramente los objetivos a alcanzar?, ¿en donde se especifican (documentos escritos, o solo verbal)?
	25) Durante su gestión, ¿se diseñaron/rediseñaron manuales de procedimientos para indicar a los diversos funcionarios sus actividades específicas?
	26) ¿Si el Gerente Municipal asumió sus facultades, tal como lo marca la normatividad local, que tan fácil/difícil resultó este cambio de visión y organización en la administración pública?

### **FOCALIZACIÓN SOBRE COMPORTAMIENTOS: INFORMAL**

<b>SOCIO ORGANIZACIONALES</b>	1) ¿Algunos individuos o grupos promovieron intereses organizacionales que afectaron el rendimiento o por el contrario motivaron un clima de armonía de manera improvisada?
	2) ¿Se establecieron mecanismos para la realización y coordinación de las actividades, o se permitió al funcionario establecerlas?, ¿cuáles son estos mecanismos?
	3) ¿Qué tipo de conflictos han surgido en su Dirección y como se han resuelto?
	4) ¿Cuándo surgieron conflictos entre los diferentes encargados de las áreas de la AP municipal, existía una figura que mediara informalmente los problemas y pese a ello, mantuviera las actividades técnicas funcionando, o se canalizaba los problemas de manera formal por una autoridad competente?
<b>POLÍTICOS</b>	5) ¿Cuáles eran los principales canales de comunicación entre el Presidente y los encargados de las áreas que conforman la AP Municipal?
	6) ¿Los funcionarios municipales realizaron su trabajo a través de ejercer un control sobre su comportamiento o en base a una serie de reglas propuesta en los manuales de procedimiento?
	7) Que resultó ser más positivo en la coordinación de los objetivos de la administración pública; ¿la especificación directa de los contenido normativo de trabajo o compartiendo creencias, ideologías y valores comunes en los funcionarios?
	8) En el diseño de la estructura organizativa pública de Texcoco: ¿Existieron áreas débilmente estructuradas o funcionalmente débiles? ¿La normatividad se cumplió siempre? ¿Las decisiones se ejecutaban tal cual o eran modificadas por el personal operativo? ¿Las tecnologías implantadas, resolvieron problemas de eficiencia en la gestión? ¿Los sistemas de evaluación e inspección fueron escasos o débiles que suscitaron escasa mejoría en la administración municipal?

## FUENTES CONSULTADAS

### **Bibliográficas:**

Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía, Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, México, FCE, 1999.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, FCE, 2005.

-----, *Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México, INAP, 1997.

-----, *Prácticas municipales exitosas*, México, CIDE, 2001.

Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, *Diccionario de Municipalismo*. Madrid, CRPyME, 2000.

Sills, David L. (Ed), *International Encyclopedia of de Social Science*, vol. 9, USA, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.

Guerrero Orozco, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, MAP-UAEM, 1999.

-----, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, Parte II, 1986.

-----, *Teoría Administrativa del Estado*, México, UNAM, 1993.

-----, "Administración Pública", en *Léxico de Política*. México, UNAM-UAM-X y FLACSO, 2000.

Harmon, Michel y Mayer Richard T., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, FCE- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

- Helena Botero, María y Carvajal, Diana, *El Proceso de Descentralización Intraterritorial en el Distrito Federal Mexicano: La Ambigüedad Generada por la Tensión entre Descentralización y Centralización en la Gestión de los Territorios*, Colombia, Universidad del Rosario, Bogotá, D.C., 2011.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Administración Local en México*, México, INAP, 1997.
- Iskandar, Antonio (Coord.), *Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina*, México, USAID-ICMA, 2006.
- Losada i Marrodán, Carlos (Comp.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, BID, 1999.
- March, James G. y Olsen, Johan P., *El Redescubrimiento de las Instituciones, La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-FCE- Universidad de Sinaloa, México, 1997.
- Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.
- North, C. Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, FCE, 2000.
- Osborne David y Gaebler Ted, *Un Nuevo Modelo de Gobierno: Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, España, Gemika, 1994.
- Peters, B. Guy, *El Nuevo Institucionalismo, Teoría Institucional en Ciencia Política*, Barcelona, España, Ed. Gedisa, 2003.
- Powell, Walter W., y DiMaggio, Paul J. (Comp.), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-UAEM, 1999.

Prats i Català, Joan, *Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo*, Madrid, INAP, 2005.

Rojo Calzada, Pablo (Coord.), *Prácticas Municipales Exitosas, Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2001*, CIDE-Fundación Ford, México, 2001.

Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, IAPEM, 2001.

Tolbert, P.S. y Zucker, L.G., *The Institutionalization of Institutional Theory*, London, SAGE, 1996.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1993.

### **Hemerográficas:**

Ackerman, M. John, “La Política del Desarrollo Administrativo en Estados Unidos”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XIV, núm. 2, 2o. semestre de 2005.

Arellano Gault, David, “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, núm., 23, junio 2002.

Arias Pineda, Andrés Alberto, “El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización”, *Revista Gestión & Región*, Colombia, Universidad Católica Popular del Risaralda, núm.6, 2008.

Barba Álvarez, Antonio y Montoya F., María Teresa, “El análisis estratégico. Una perspectiva interpretativa”, *Revista Ide@s CONCYTE*, México, año 3, núm. 41, noviembre 2008.

Barrera Elsy, Luz; Rodríguez Hernández, Jairo Enrique y Bedoya Lima, Jenny, “Una Perspectiva analítica para Transformar los Procesos de Institucionalización Organizacional”, *Reflexión Política*, Colombia, UABC, vol. 10, núm. 19, junio 2008.

- Barzelay, Michael. “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 19, febrero 2001.
- Bassols Ricárdez, Mario y Arzaluz Solano, Socorro, “Gobiernos Municipales y Alternancia Política en Ciudades Mexicanas”, *Frontera Norte*, México, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre 1996.
- Beltrán, Miguel, “La legitimidad en las organizaciones”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 43, julio-septiembre 1988.
- Buenrostro Hernández, César, “Algunas Consideraciones en Torno a la Coordinación del Sector Central y las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XV, núm. 002, *segundo semestre* 2006.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Peña Ahumada, José A., “Instrumentos del *New Public Management* para construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México”, *Documento de trabajo de la División de Administración Pública*, México, CIDE, núm. 278, 2006.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “El Premio Gobierno y Gestión Local en México: Un Mecanismo de Institucionalización de la Innovación en Gobiernos Locales”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre 2002.
- Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, “Marco Histórico y Teórico de la Gerencia Pública”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, noviembre 2006.
- Castaño Duque, Germán A., “La Metodología de la Ciencia del *Management* y de la Ciencia Empresarial”, *Curso de Metodología de la Ciencia del Management*, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Barcelona, 1997.
- Cedillo Delgado, Rafael, “La Alternancia Política en los Municipios del Estado de México”, *Espacios Públicos*, México, vol. 9, núm. 18, 2006.

- Cejudo, Guillermo M., “La Disputa por el Control: Las Reformas Administrativas en Estados Unidos vistas desde la Relación Congreso-Presidencia”, *Foro Internacional*, México, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre 2005.
- García Arreola, Ana María, *et al.*, “Autoridades Locales en Municipios Indígenas”, *Apuntes Municipalistas*, México, cuaderno 4, 2004.
- Crozier, Michel, “El Cambio en las Organizaciones Públicas”, *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, julio-diciembre 1992.
- Echebarría, Koldo, “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 34, febrero 2006.
- Falcão Martins, Humberto, “Administración Pública Gerencial y Burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 9, octubre 1997.
- Farfán Mendoza, Guillermo, “El Nuevo Institucionalismo Histórico y las Políticas Sociales”, *Revista POLIS, Investigación y Análisis sociopolítico y psicosocial*, México, UAM, vol. 3, núm. 1, 2007.
- Fernández Gasalla, Gabriel y Friedmann, Reinhard, “Gestión y Liderazgos en el Diseño e Implementación de Planes Estratégicos de *Marketing* de Ciudades: Un Balance y Propuestas a partir de la Experiencia Alemana”, *IX Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad e Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, 28 mayo-01 junio 2007.
- Fernández Rodríguez, Carlos Jesús, “Management y Sociedad en la Obra de Peter Drucker”, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, España, vol. LXVI, núm. 49, enero-abril, 2008.
- García del Castillo, Rodolfo y Gutiérrez, Martha, “Gestión y política de los servicios municipales en México”, *Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local*,

México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-ITAM-Universidad Anáhuac, 1999.

García Sánchez, Isabel María, “La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, núm. 47, 2007.

Guerrero Orozco, Omar, “El *Management* Público: una Torre de Babel”, *Convergencia*, México, UAEM, septiembre-diciembre 1998.

-----, “Nuevos Modelos de Gestión Pública”, *Revista Digital*, México, UNAM, vol. 2, núm. 3, 2001.

-----, “Reflexiones sobre la Ciencia de la Administración Pública”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, México, UAEM, núm. especial, 2009.

Hernández Magallón, Arturo, “¿De burócratas a gerentes públicos? El yo ideal organizacional”, *Revista Socioeconómica, Multidisciplina*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, núm. 7, 2010.

Kruse Hansen, Hans, ¿Salidas de una Mala Administración? Racionalidad Administrativa y Prácticas de Comunicación en el Campo Político: El Caso de un Municipio en el Norte de México, *Gestión y Política*, México, CIDE, A.C., vol. XI, núm. 1, primer semestre 2002.

Leal Osorio, Salvador, “Relaciones Municipio-Estado en Norteamérica, Nomogenia municipal en acción”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Maracaibo, Universidad del Zulia, núm. 23, mayo-agosto 1968.

López Guzmán, Cuauhtémoc, “La Alternancia Política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes”, *Estudios Fronterizos*, México, vol. 2, núm. 3, 2001.

López Pulido, Joan-Pere, “El Gerente Municipal. Una Aproximación al Cambio en la Acción de Gobierno y la Gestión Pública”, *Revista Papers de Formació Municipal*, España, Diputació de Barcelona, núm. 45, 1998.

- Magallón Diez, María Teresa, “La implementación de la nueva gestión pública a partir del enfoque neoinstitucionalista: entre la eficiencia y la legitimidad”, *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 -5 noviembre 2004.
- March, James G., y Olsen, Johan P., “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”. Traducción de Ángel Manuel Faerna. *Zona Abierta*, 63/64, Madrid, 1993.
- Martínez Miranda, Higinio, “Texcoco, gobierno plural PRI-PRD”, *Expresión: semanario pensando en usted*, núm. 46, 10 de enero de 1995.
- Oliver, C., “The Antecedents of Desinstitutionalization”, *Organization Studies*, vol. 13, núm. 4, s/a.
- Parra, José Francisco, “Liberalismo: Nuevo Institucionalismo y Cambio Político”, *Política y Cultura*, México, UAM-X, núm. 24, otoño 2005.
- Pérez Serrano, Gloria Wendoli, “¿Es el enfoque de gerencia pública una alternativa viable de estudio para avanzar en los problemas que actualmente aquejan a las administraciones públicas?”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, octubre 2005.
- Pérez Pérez, Gabriel, y Valencia, E. Laura, “El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario”, *Revista Actualidad Contable Faces*, Universidad de los Andes, Venezuela, vol. 7, núm. 008, enero-junio 2004.
- Peters B., Guy, “De Cambio en Cambio: Patrones de continuidad en la reforma administrativa”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, núm. 24, octubre 2002.
- Prats i Català, Joan, “Derecho y Management en las Administraciones Públicas, Notas sobre la crisis y Renovación de los respectivos paradigmas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 3, enero 1995.

Rosique Cañas, José Antonio, Delegaciones del Distrito Federal: Una Reforma Pendiente, *IV Congreso Retos de la Modernización del Municipio Mexicano, IGLOM*, Guanajuato, 24-26 noviembre 2005.

Salinas Cesáριο, Javier, “*Texcoco: Indagan Anomalías Financieras y en Obras*”, La Jornada, martes 26 de febrero de 2013.

Salinas, María Eugenia, “Propuesta de Modernización de la Gestión Municipal: Gerenciamiento”, *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 octubre 2000.

Sánchez González, José Juan, “¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, octubre 2005.

-----, “Notas sobre la Ciencia de la Administración Pública”, *Encrucijada*, núm. 2, mayo-agosto 2009.

Sánchez Ramos Miguel Ángel y María del Pilar Silva Rivera, “Desarrollo político-electoral del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México (2006-2012)”, *XXIII Congreso Nacional de Estudios Electorales*, UAEM, s/r.

Santiago, Marcos, “Nuestras Voces”, *El Diario*, Estado de México, núm. 1049, pág. 3B, 9 de junio de 2003.

Scott, W, Richard, “The Adolescence of Institutional Theory”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, núm. 4, dec. 1987.

Varela Barrios, Edgar, “La transformación de la burocracia pública: una perspectiva crítica del proceso de reforma del Estado en América Latina 1980-2001”, *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2000.

Vargas Hernández, José Guadalupe, “Perspectivas del Institucionalismo Neoinstitucionalismo”, *Revista Ciencia Administrativa*, México, Universidad Veracruzana, núm. 1, 2008.

Vergara Blanco, Rodolfo Javier, “Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza”, *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 octubre 2000.

Woodrow Wilson, “El Estudio de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. especial, febrero 1983.

Zucker, Lynne G. “*The Roles of Institutionalization in Culture Persistence*”, *American Sociology*, vol. 42, s/a.

Zurbriggen, Cristina, “El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas”, *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 26, núm.1, 2006.

### **Documentos electrónicos**

Acosta, Eduardo, “El Administrador Municipal en la Agenda del Gobierno”, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Estado y Administración, [http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Acosta\\_Eduardo.pdf](http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Acosta_Eduardo.pdf).

Base de Datos del Sistema de Información Municipal del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, <http://www.cesemheribertojara.org.mx/lom.htm>.

Brown, Deborah M.S., “Asociados con el Mundo: Semblanza de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados”, Periódico Electrónico del Departamento de Estado, de Estados Unidos, Temas de la Democracia, Gobiernos Estatales y Locales: Adaptarse al Cambio, vol. 8, núm. 2, octubre 2003, <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/ijds1003.pdf>.

Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, “Articulado para dar Origen a la Figura del Administrador Municipal”, Documento de Trabajo, ICMA-México, <http://www.icma.org/espanol> y [www.icma.org](http://www.icma.org).

-----, “El Administrador Municipal en México; un recuento a 2010”, ICMA-Latinoamérica, <http://www.icma.org/latinoamerica>.

-----, “El Administrador Municipal”, México, International City/County Management Association (ICMA), 2004, <http://www.icmala.org/media/AdminMpal.pdf>.

Dussauge Laguna, Mauricio I., “La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XVIII, núm. 2, 2009, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13311978006>.

Faya Viesca, Jacinto, “La Constitución tendrá que Otorgarles a los Municipios la Autonomía Municipal”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El Municipio en México y en el Mundo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=86>.

Federación Nacional de Municipios en México, A.C. (FENAMM). “La Evolución de la Hacienda Municipal en México”. México, 2003, Documento para Discusión, <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenammm.pdf>.

Introduction: Council-Manager Relations Through the Years, *Revista PM*, julio de 2006, Vol. 88, núm. 6, <http://www.icma.org>.

López, Andrea, “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, México, INAP, [http://www.inap.gov.do/image/stories/La\\_Nueva\\_Gestion\\_Publica.pdf](http://www.inap.gov.do/image/stories/La_Nueva_Gestion_Publica.pdf).

Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, DF, 2001, [http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/enero03\\_9\\_4\\_bis.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/enero03_9_4_bis.pdf).

Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, DF, 2005, [http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/agosto05\\_0\\_7.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/agosto05_0_7.pdf).

Márquez Romero, Raúl (Ed.), *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, México, UNAM, 2008, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit>.

Skowronek, Stephen, *Building a New State: the Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York, 1982, Cambridge, University Press, p. 29. *La Construcción de un Nuevo Estado Americano*. Cambridge University Press. [http://www.wikisum.com/w/Skowronek:\\_Building\\_a\\_new\\_American\\_state](http://www.wikisum.com/w/Skowronek:_Building_a_new_American_state).

Weber, Marx, *¿Qué es la burocracia?*, Elaleph, 2000, <http://www.elaleph.com>.

### **Documentos oficiales:**

*Gaceta de Gobierno* “Decreto aprobado por la H. LII legislatura del Estado de México”, núm. 5, 8 de enero de 1994.

*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, “Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”, Décima Séptima Época, núm. 77, 02 de febrero de 2010.

H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora, Bando de Policía y Buen Gobierno 2009-2012.

H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora, Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.

H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora, Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006.

H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora, Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.

H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco de Mora, Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.

H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan Estratégico de Tijuana 1995.

H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan de Gobierno Municipal 1996-2001.

H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo 1996-1998.

H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo 1998-2001.

H. Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004.

H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tijuana, Acta de Cabildo núm. 2, Sesión Extraordinaria, México, 6 de diciembre de 2007.

*Manual de Administrativo*, Delegación Cuajimalpa de Morelos, abril de 2010.

Terrazas González, Héctor A., “*Primer Informe de Gobierno*”, H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco, 15 de diciembre de 1994.

Terrazas González, Héctor A., “*Segundo Informe de Gobierno*”, H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco, 15 de diciembre de 1995.

### **Otros documentos:**

Barrera Grageda, Juan Manuel. *El Gestor Municipal, ¿Nuevo Actor, Viejos Problemas?*, Tesis Posgrado, México, FCPYS, UNAM, 2006.

Díaz, Leonardo, *Las Políticas Hídricas Catalanas (1980-2000): Los Agricultores de Lérida y el Gobierno del Agua*, Tesis Doctoral, España, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002.

Flores García, Ana Laura, *Una Nueva Gerencia Pública Local en México: El Sistema de City Management Estadounidense como Modelo de Gobierno Municipal*, Tesis Licenciatura, México, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), 2008.

Salvador Serna, Miguel, *Instituciones y Políticas Públicas en la Gestión de los Recursos Humanos de las Comunidades Autónomas*, Tesis Doctoral, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2006.

### **Entrevistas:**

Arriola Jiménez, José Luis, Gerente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo 2001-2003, realizada el 28 de octubre de 2010.

Banda Arrieta, José Samuel, Gerente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo 2000-2001, realizada el 28 de enero de 2011.

Cruz Rodríguez, Ricardo, Subdirector de Gerencia Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo 2009-2010, realizada el 17 de noviembre de 2009.

Duarte Olivares, Horacio, Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo gobierno 2000-2003, realizada el 09 de noviembre de 2010.

Martínez Fisher, Margarita, Gerente Delegacional de la Delegación Cuajimalpa de Morelos, Distrito Federal en el periodo de gobierno 2009-2012, mediante correo electrónico recibido el 21 de noviembre de 2010.

Posadas, Guillermo, Subdirector de Gerencia Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo 2009-2011, realizada el 28 de enero de 2013.

Rosales López, Eliseo Edmundo, Gerente Municipal del H. Ayuntamiento de Texcoco de Mora en el periodo 2006-2008, realizada el 09 de enero de 2011.