

Modelo de estructura orgánica para los municipios del Estado de México

Angela Raquel Rubí Delgado

El municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su función primordial es la administración de los intereses de la comunidad, sólo posible en las condiciones propias de cada municipio. Los gobiernos municipales enfrentan un complejo problema, manifiesto en los escasos recursos económicos de que dispone, como en las estructuras administrativas desiguales e ineficientes que operan bajo sistemas y procedimientos obsoletos.

Las deficiencias administrativas obstaculizan el mejor aprovechamiento de sus recursos, y la lenta solución de los problemas sociales y culturales de la comunidad.

Sabedores de los problemas que enfrentan los municipios, los gobiernos federal y estatal han manifestado la necesidad de fortalecer al municipio, económica y administrativamente, como lo es la acción emprendida por el Ejecutivo Federal en las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional.

La importancia de estas reformas estriba no sólo en el otorgamiento de mayores facultades, sino en el hecho fundamental de que los municipios se desarrollen por sus propios medios y logren la autosuficiencia económica y administrativa. Para analizar a los municipios, se ha elaborado el presente documento, como un esfuerzo preliminar para adecuar y homogeneizar las estructuras de los municipios, a fin de sugerir esquemas de organización, con referencia a los principios fundamentales que deben imperar en cualquier organización, así como las características que prevalecen en cada municipio del Estado de México.

Por otra parte, el hecho que los municipios adopten una estructura orgánico-funcional conforme a sus características, no da por sentado la solución de su problemática, pues existen factores colaterales, como la profesionalización de los funcionarios públicos municipales; el diseño, instrumentación y evaluación permanente de sistemas administrativos, de recursos materiales, de financiamiento, presupuestación y de recaudación fiscal, entre otros.

Criterios de Clasificación

Los municipios que conforman el Estado de México presentan una gran diversidad geográfica, económica y cultural, por lo que fue necesario considerar sus características esenciales para sugerir en forma objetiva las estructuras administrativas ideales. Así, consideramos como factores importantes para dicha clasificación: número de habitantes y de comunidades; principales actividades económicas; servicios culturales con que cuenta; servicios públicos que proporcionan y el presupuesto de ingresos.

El número de habitantes de los municipios del Estado de México varía de 1,368 a 911,680, de donde se deduce que las actividades a desarrollar para satisfacer las necesidades de servicio, deben ser cada vez más especializadas.

El grado de desarrollo de las comunidades que integran el municipio es desproporcionado, pues generalmente se centraliza en las cabeceras municipales; por tanto, las condiciones que prevalecen en las localidades son indicadores de la evolución integral del municipio; paralelamente, el nivel educacional contribuye en forma sustantiva en dicho desarrollo: a mayor atraso educacional, mayor atraso económico y viceversa. De igual forma, las actividades económicas del municipio enmarcan el grado de desarrollo y satisfacción de las más diversas necesidades humanas (comercio, industria, agricultura, comunicaciones, transportes, etc.).

Uno de los objetivos de la administración municipal es la prestación de servicios públicos; uno de los problemas de mayor gravedad para los municipios, pues no existían criterios definidos sobre qué servicios debían proporcionar, lo cual ya no acontece gracias a las adiciones a las fracciones III, IV y X del Artículo 115.

El presupuesto de ingresos es indicador de los desajustes económicos y financieros que existen con relación a las necesidades a satisfacer. Las principales fuentes de ingreso de los municipios están constituidas, en orden de importancia, por las participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos y productos, situación que se podrá mejorar por las reformas al artículo 115, donde se formuló una distribución de los ingresos fiscales (impuesto a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, conso-

lidación, traslación, participaciones federales, los derivados de la prestación de servicios públicos, etc.), a fin de enriquecer las bases de sustento de los municipios.

En medio de esta gran diversidad y heterogeneidad de las distintas localidades municipales, no se puede caer en el error de proponer un patrón único de acción administrativa para todos los municipios; para ello fue necesario hacer una clasificación de los mismos. Asimismo, se presentan ejemplos donde se ubica un municipio según la tipificación dada.

Hemos dividido los municipios en cuatro grandes categorías: metropolitano, urbano, semiurbano y rural; en la última clasificación se detecta la necesidad de realizar una subclasificación, ya que dentro del Estado de México, del total de municipios, un 74 % corresponde a esta categoría, aunque con distintas características, por tanto se dividen en rural A, rural B y rural C.

En los municipios llamados metropolitanos, con más de 100,000 habitantes, su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, o sea en ciudades, colonias y fraccionamientos, principalmente; sus actividades económicas comprenden comercio, industria, turismo y agricultura; cuentan con instituciones de enseñanza en casi todos los niveles, y reciben servicios médicos, públicos y de comunicación. Sus ingresos son mayores a los \$500,000,000 de pesos. Sobre este particular, al efectuar el análisis se detectó una gran disparidad, ya que poblaciones con un gran volumen de habitantes es muy reducido su presupuesto, en cambio en otros el número de habitantes es reducido y su presupuesto mayor.

Con todos estos elementos y considerando las funciones que la ley orgánica municipal les asigna tanto, a los ayuntamientos como a los presidentes municipales, proponemos que la estructura orgánica de la administración de municipios metropolitanos se integre por el ayuntamiento, como cuerpo deliberante en primer término y el presidente municipal, como órgano ejecutor, de quien dependan nueve unidades administrativas: la secretaría del ayuntamiento, y las direcciones de finanzas, de planeación, servicios públicos, de obras públi-

cas, de bienestar social, de desarrollo urbano, de seguridad pública y de administración.

El municipio urbano tiene alrededor de 60,000 habitantes; se localizan en más de dos comunidades, colonias, fraccionamientos y pueblos. Sus principales actividades económicas comprenden el comercio, industria, turismo y apicultura en forma tecnificada; reciben servicios educativos a nivel básico y educación técnica; cuentan con todos los servicios públicos, de salud y comunicación, principalmente en la cabecera y en algunas poblaciones; su ejercicio presupuestal se estima entre los \$200,000,000 y los \$499,000,000.

Con base en estas características, y de acuerdo con las funciones que le atribuye la ley orgánica municipal a los ayuntamientos y presidentes municipales, la estructura diseñada para este tipo de municipio queda integrada por el ayuntamiento y el presidente municipal, del cual dependen seis unidades administrativas: secretaría del ayuntamiento y las direcciones de tesorería, servicios públicos, de desarrollo y obras públicas, de bienestar social y de seguridad pública.

El municipio semiurbano tiene una población que oscila entre los 30,000 y 59,000 habitantes, localizados en pueblos, colonias y ejidos. Las actividades económicas que desarrollan son comercio, industria en pequeña escala y agricultura; los servicios públicos son elementales (agua, luz, drenaje, etc.), localizados, principalmente, en la cabecera y en algunas localidades; los servicios de educación son de nivel básico y nivel medio; en cuanto a salud, se cuenta con clínicas, hospitales y consultorios, el servicio de comunicación y transporte se ofrece, principalmente en la cabecera y en algunas localidades. Su presupuesto varía de \$50,000,000 a \$400,000,000; con base en estas características, y de acuerdo con las funciones que se le atribuyen a los ayuntamientos y a los presidentes municipales, su estructura orgánica se halla integrada por el ayuntamiento y el presidente municipal, quien para el ejercicio de sus funciones se vale de tres unidades administrativas: secretaría del ayuntamiento, departamento de tesorería, departamento de obras y servicios públicos; una sección de bienestar social, una sección administrativa y una más de seguridad pública.

El municipio rural A es el que tiene una población que fluctúa entre 50,000 y 300,000 habitantes, distribuidos en una cabecera municipal además de ranchos y ejidos. El servicio de educación comprende el nivel básico y algunas instituciones de nivel medio; recibe servicios públicos básicos en la cabecera y en algunas localidades, igual sucede en lo referente a comunicaciones y transportes, sus actividades económicas comprenden, principalmente, agricultura, ganadería y comercio; su presupuesto varía entre \$20,000,000 y \$30,000,000.

Con base en estas características, y de acuerdo con las atribuciones que le confiere la ley orgánica municipal a los ayuntamientos y presidentes municipales, su estructura queda integrada por el ayuntamiento y el presidente municipal, de quien dependen la secretaría del ayuntamiento, departamento de tesorería, departamento de obras y servicios públicos, una sección administrativa y una de seguridad pública.

El municipio de tipo rural B tiene entre 10,000 y 19,000 habitantes, localizados en la cabecera municipal, además de ranchos y ejidos. El servicio de educación comprende el nivel básico y algunas instituciones de nivel medio; los servicios públicos son básicos (agua, alumbrado, drenaje), únicamente en la cabecera municipal; en cuanto a salud, cuentan con casas de salud y consultorios particulares; el servicio de comunicación y transporte se reduce a la cabecera municipal; las actividades económicas son, principalmente, agricultura, ganadería y comercio (en menor escala); su presupuesto generalmente está comprendido entre los \$10,000,000 y \$15,000,000.

Se sugiere que su estructura orgánica se integre por el ayuntamiento y el presidente municipal, de quien dependerán la secretaría del ayuntamiento, tesorería, una sección de obras y servicios públicos, la oficialía mayor y la comisaría.

El municipio rural C es aquel con menos de 10,000 habitantes en la cabecera municipal y en pequeñas comunidades dispersas dentro del territorio municipal. Su actividad económica se centra en la agricultura, pastoreo y el comercio en muy pequeña escala; puede contar con escuelas primaria y secundaria; agua potable y alum-

brado en algunas localidades; dispensarios o casas de salud; su presupuesto es mucho menor a \$15.000,000.

De acuerdo con estas características y a las atribuciones que le confiere la ley orgánica municipal a los ayuntamientos y presidentes municipales, se integra por el ayuntamiento y el presidente municipal, del cual dependen el secretario del ayuntamiento, la tesorería y una comandancia.

A continuación se presentan las funciones que corresponden a cada una de las unidades administrativas que integran el municipio con características metropolitanas, de donde se podrán derivar las funciones que correspondan a las diferentes estructuras tipo.

Presidente Municipal:

- Promulgar y publicar el bando municipal.
- Convocar, presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento.
- Vigilar la recaudación de la hacienda municipal.
- Informar al ayuntamiento del estado que guarda la administración.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de los funcionarios.

Consejos de Colaboración:

- Efectuar la recolección de aportaciones económicas de la comunidad.
- Promover la participación de los habitantes en las obras de beneficio.
- Informar al ayuntamiento de los proyectos a realizar.
- Auxiliar al ayuntamiento a fijar las bases de los planes y programas municipales.

Delegados Municipales:

- Informa al presidente de los problemas que se presentan en su delegación.
- Contribuir al mantenimiento y orden de las comunidades.
- Realizar todas las actividades encomendadas por el presidente.

Comisiones de Planificación de Desarrollo:

- Presentar propuestas al ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales.
- Proponer a las autoridades municipales la realización de obras y servicios públicos, mediante sistemas de cooperación.
- Utilizar medios de difusión para la concientización de la población acerca de las necesidades de apoyo y participación en la realización de programas de beneficio para la comunidad.

Secretaría del Ayuntamiento:

- Atender la audiencia del presidente municipal.
- Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento.
- Formular el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Vigilar que se lleven a cabo las juntas con los delegados municipales.
- Suscribir todos los documentos emanados del ayuntamiento o del presidente municipal.

Dirección de Finanzas:

- Establecer convenios de coordinación fiscal con el estado y la federación.
- Estimar las metas de recaudación que deban alcanzar las oficinas recaudadoras.
- Elaborar, desarrollar y dar a conocer los programas de política fiscal.
- Vigilar que la recaudación se realice con fundamento en las disposiciones de carácter fiscal aplicable en el municipio.

Dirección de Planeación:

- Emitir normas y lineamientos globales para la formulación de planes, señalando prioridades y reorganizando acciones.
- Asesorar y coordinar la elaboración de los presupuestos con base en las técnicas de presupuesto por programas.

- Elaboración de los calendarios de egresos correspondientes a cada ejercicio presupuestal.

Dirección de Servicios Públicos:

- Procurar que los servicios se presten de manera general, continua, uniforme y regular.
- Coordinar los proyectos de obras y servicios públicos del municipio, así como intervenir en la autorización de construcción de obras para la prestación de un servicio.
- Supervisar la limpieza de los mercados, así como también de los lugares donde se instalan los tianguis.

Dirección de Obras Públicas:

- Intervenir en la autorización de la construcción de obras para la prestación de servicios.
- Formular, en coordinación con las autoridades federales y estatales, los planes municipales de desarrollo urbano.
- Expedir licencias en materia de construcción de obras públicas a particulares, y a cualquier ocupación de áreas municipales.

Dirección de Bienestar Social:

- Promover y emprender las acciones necesarias para el mejoramiento de la vida, la salud y el bienestar colectivo.
- Promover actividades culturales y deportivas en beneficio de la comunidad.
- Realizar los programas de actividades encaminados al fomento del turismo, para el beneficio de la comunidad, en coordinación con autoridades estatales y municipales.

Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda:

- Determinar las políticas y normas para la planeación del desarrollo urbano y de la vivienda en el ámbito municipal.
- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Establecer los lineamientos para una participación congruente del gobierno estatal y municipal en el desarrollo urbano y la vivienda.

Dirección de Seguridad Pública:

- Vigilar y proteger a la sociedad, manteniendo el orden, la paz y la seguridad pública a través de los cuerpos de policía en el municipio.
- Proporcionar los servicios de rescate y salvamento a quien lo solicite.
- Organizar e impartir cursos de capacitación a los aspirantes de nuevo ingreso a la corporación y a elementos en servicio.

Dirección de Administración:

- Vigilar que las actividades de adquisiciones, almacenamiento y suministro de materiales, papelería, mobiliario y equipo se realicen en las mejores condiciones de oportunidad, calidad y costo.
- Suministra, racionalmente los recursos, económicos y materiales del municipio.
- Promover programas de capacitación para el desarrollo del personal que presta sus servicios al ayuntamiento.
- Vigilar, en coordinación con el departamento jurídico, el cumplimiento de los ordenamientos en materia laboral.