

# Tipología municipal en la perspectiva del nuevo municipio

---

*Guillermo Mondragón Carrillo*

Las reformas y adiciones efectuadas el 2 de febrero de 1983 por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al Artículo 115 Constitucional, a iniciativa del titular del Ejecutivo del Gobierno Federal, constituyen una innovación de las tendencias y los cauces de la descentralización del poder político y de los recursos que la originan; a la vez de estructurar una sólida plataforma para que el municipio, de cierto, sea administrado por sus autoridades con autosuficiencia financiera y en consecuencia, con suficiencia política, económica y administrativa.

Se institucionalizó, de esta forma, el marco normativo necesario para que el gobierno y la población del nuevo municipio inspirado en la reforma, puedan incorporarse con plenitud, como agentes activos del proceso de desarrollo integral del país.

Bajo este esquema y conforme a la legislación que establezca cada entidad federativa, los ayuntamientos deberán ejercer dentro de su jurisdicción territorial la rectoría del Estado, de acuerdo al principio consignado en el artículo 25 constitucional.

Gobierno y población podrán y deberán actuar con autenticidad y facultades, en la promoción y cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; como actores principales en la solución de sus propios problemas y en la ejecución de sus propias decisiones para procurarse una mejoría gradual y permanente en su calidad de vida.

Gobierno y población, por otra parte, serán los responsables directos de los resultados que se deriven del ejercicio de sus nuevas atribuciones y de la aplicación de los recursos que a partir de la reforma deberán administrar con auténtica autonomía.

El ambicioso proyecto político del nuevo municipio mexicano, está condicionado a la realidad del país; las más recientes investigaciones, encuestas y estudios realizados para identificar las características y potencialidades del municipio a nivel de eficiencia con que actualmente operan los ayuntamientos, determinan que entre los 2,378 municipios existen grandes diferencias en cuanto a sus recursos reales y potenciales y registran un alto grado de heterogeneidad en sus características.

Esto constituye y debe preverse por las autoridades estatales como un campo poco propicio para que la reforma logre pleno éxito a corto plazo en todos los municipios del país, ya que la gran mayoría de éstos carecen de sus recursos técnicos, humanos y del conocimiento para hacerse cargo de las atribuciones y responsabilidades que derivan del nuevo artículo 115 constitucional y sólo algunos, una mínima parte cuya ubicación corresponde a ciudades capital y ciudades con un mayor grado de desarrollo, tendrían la capacidad instalada y potencial para hacerse cargo íntegramente y a corto plazo, de estas competencias y responsabilidades.

Estas condiciones indican que en ninguna entidad federativa será posible dar un tratamiento por igual a la totalidad de los municipios que la integran. Por otra parte, será necesario agruparlos con base en la similitud de sus características y los recursos reales y potenciales disponibles; principalmente para identificar las demandas que plantea la población, para preservar y mejorar su calidad de vida y la capacidad de respuesta que deberán tener los municipios conforme a la categoría en que sean clasificados.

La norma constitucional no se hizo en obvio de esta realidad del país; los legisladores previeron estas circunstancias y en consecuencia consignaron en el texto del artículo 115 constitucional, las siguientes disposiciones:

- En la fracción II, que serán las legislaturas locales las que establezcan las bases normativas para que los ayuntamientos puedan expedir Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- En la fracción III, que conforme a la legislación estatal, los gobiernos de los municipios se harán cargo de los servicios públicos, según lo permitan las condiciones territoriales y sociológicas y de acuerdo a la capacidad administrativa y financiera de cada municipio.
- En la fracción IV, se precisa que las legislaturas locales definirán las bases, montos y plazos para la distribución de las participaciones en impuestos federales, con referencia al 20 por ciento al

que tienen derecho los municipios de cada entidad, según se establece en la Ley de Coordinación Fiscal.

- Finalmente, en la fracción X, se faculta a los municipios para celebrar convenios con los gobiernos federal y estatal, además de los gobiernos municipales del propio estado, para la asunción de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos, cuando su desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Con la inclusión de estos principios en el texto del artículo reformado, se establecen las bases para que los gobiernos de los estados, provean a los municipios en cada una de las entidades de la República, de un marco jurídico adecuado a sus necesidades y la capacidad para administrar las atribuciones y responsabilidades que les confirieron los legisladores. Marco jurídico que a la vez de justo y racional, debe darse en concordancia con la realidad social, económica y política, determinadas en cada municipio, por su capacidad en recursos disponibles, su grado de desarrollo real y potencial, su ubicación geográfica y las actividades económicas predominantes de su población; factores principales de la generación de las demandas que plantea la población y que determinan la capacidad de respuesta que debe existir en cada ayuntamiento.

Se plantea así, la necesidad de aplicar criterios y un tratamiento diferenciado a cada municipio, para lo cual se requiere, también establecer una tipología municipal en cada estado, que sea la base para desarrollar un legislación que permita:

- Aplicar tratamientos alternativos por tipo de municipio, al efectuar el otorgamiento de las atribuciones y responsabilidades que, con suficiencia, deben ejercer, vigilar y cumplir.
- Definir las formas y modalidades de organización y las técnicas administrativas que en cada caso deban adoptar para favorecer su desarrollo y administrar adecuadamente los recursos.
- Precisar los criterios, lineamientos y alcances a que deberá sujetarse cada tipo

de municipio para implantar normas y disposiciones de observancia general; aquellos que regulen la celebración de convenios de coordinación intergubernamental y lo necesario para determinar con toda claridad las facultades y ámbito de competencia de cada municipio, el uso del suelo, la ecología, la administración de las obras y los servicios públicos, con especial énfasis en la seguridad pública y la eficiencia con que deben brindarse a la población.

- Establecer las normas y procedimientos para la administración de la hacienda pública municipal y aquellos que permitan al estado una constante supervisión del ejercicio presupuestal.
- Implantar las normas, criterios y procedimientos a los que deberán sujetarse las dependencias y entidades del gobierno estatal, al realizar programas de información, apoyo, capacitación y asistencia técnica destinados a los municipios, que necesariamente deben orientarse a lograr la autosuficiencia de las autoridades municipales y en ningún caso, tener permanencia indefinida.
- Finalmente, la legislación basada en la tipología municipal, debe prever las normas para que las acciones de los tres niveles de gobierno, que necesariamente deberán seguir realizándose dentro de un mismo territorio y en muchas ocasiones, se efectúen de manera concertada, coordinada, en concordancia con la realidad y mediante la actuación fundada en el respeto mutuo y la equidad en el ejercicio de las respectivas competencias de cada nivel de gobierno.

Las líneas que preceden, expuestas como necesarias de acuerdo al criterio del autor, se dan como sustento de la iniciativa de presentar en este foro, un proyecto de tipología municipal que únicamente pretende ser referencia metodológica para el desarrollo de las que regirán en cada estado, de acuerdo a sus necesidades y variables propias.

## Métodos de Clasificación

En el desarrollo del proyecto de tipología, se considera como premisa fundamental, el principio de equilibrio que debe existir entre la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales y la frecuencia y calidad de las demandas de bienes y servicios que plantea la población para lograr su pleno desarrollo y bienestar integral. Considera, asimismo, las condiciones de heterogeneidad en las características, capacidades y demandas que existen entre los municipios del país; la gradualidad y racionalidad con que deben darse los procesos de implantación y operación de la reforma municipal y la dinámica del proceso de desarrollo del país.

Las demandas de la población, base para determinar la capacidad de respuesta que debe tener cada ayuntamiento, se clasificaron y agruparon de la siguiente manera:

- Desarrollo económico.
- Realización de obras.
- Instalación y operación de mobiliario y equipo urbano.
- Administración y finanzas públicas.
- Administración de servicios públicos.
- Administración de programas de vivienda, suelo urbano y ecología.
- Participación democrática de la población.

Para identificar la capacidad de respuesta ante cada grupo de demandas, se determinaron las etapas del proceso de la administración pública municipal, vista como la actividad del Estado que se realiza dentro de un marco de atribuciones dado, para alcanzar objetivos de interés común a la población, habiendo identificado las siguientes:

- Planeación.
- Programación.
- Elaboración de proyectos.
- Realización de gestiones y trámites.

- Administración de recursos.
- Ejecución de acciones, obras y servicios.
- Supervisión y control.
- Participación democrática de la población.
- Evaluación.
- Recuperación de inversiones.

Al efectuar el análisis cruzado, según se muestra en los cuadros que se incluyen al final del texto, entre los grupos de demandas y las etapas del proceso de administración pública municipal, se determina la incidencia de respuesta que debe dar cada categoría de municipio y consecuentemente los recursos que requiere el ayuntamiento para darles atención, entre los cuales fueron identificados los siguientes:

- Atribuciones
- Organización
- Sistemas administrativos internos
- Sistemas administrativos para la realización de obras y prestación de servicios públicos
- Recursos humanos, económicos, técnicos y materiales
- Participación democrática de la población

La clasificación resultante del ejercicio realizado por el autor al cruzar los factores demanda-capacidad de respuesta, permitió identificar tres categorías de municipios existentes en la República, éstos son:

Primera categoría: Municipios rurales

Segunda categoría: Municipios en transición

Tercera categoría: Municipios urbanos

Respecto a cada una de las categorías, más adelante se proporcionan las características consideradas en cada caso.

La tipología municipal que se propone, permite catalogar a los municipios respecto a un tiempo y un espacio; no debe entenderse como un sistema estático de clasificación al ser aplicado, será necesario realizar revisiones periódicas que atiendan a los cambios originados en la dinámica del proceso de desarrollo que vive el país. De esta forma, un municipio que originalmente sea catalogado como rural, después de un período relativo, durante el cual registre variaciones en sus características, será reclasificado y en paralelo deberán otorgársele nuevas atribuciones y responsabilidades, dándole tratamiento de municipio en transición o urbano, según su grado de desarrollo.

El criterio en todo caso, también podría aplicarse en procesos de reversión de lo urbano a lo rural, situación difícil de presentarse, pero que podría acontecer al momento de agrupar municipios entorno a un gran centro de población, o bien cuando se amplíen los límites de un municipio urbano, afectando territorio de otros municipios.

#### **Características consideradas para la clasificación de municipios urbanos**

- Son aquellos en los que la mancha urbana, la zona de preservación ecológica y la zona de crecimiento futuro, cubren la totalidad del territorio del municipio, es decir, los límites del municipio coinciden con los límites geográficos del centro de población o cabecera municipal.
- Existe una gran concentración de población por kilómetro cuadrado.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son la industria y la de servicios.
- La infraestructura, el equipamiento y los servicios sirven a la totalidad de la población del municipio, aún cuando sea en forma precaria a una parte de la población.
- Hay un crecimiento demográfico, físico y económico muy acelerado.
- Insuficiencia de suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación de la ecología.

### **Características consideradas para la clasificación de municipios en transición**

- Son aquellos en los que la mancha urbana, la zona de preservación ecológica y la zona de crecimiento futuro de las cabeceras municipales, ocupa una parte del territorio del municipio, pudiendo el resto del territorio estar ocupado por otro u otros centros de población, entre los cuales existen grandes extensiones dedicadas a actividades primarias como son las agropecuarias, silvícolas y mineras.
- Existe una concentración media por kilómetro cuadrado en la cabecera municipal; en el resto del territorio, existe una dispersión de la población.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son: industria, servicios y agropecuaria.
- La infraestructura, el equipamiento y los servicios sirven a la totalidad de la población de la cabecera municipal, careciendo de estos beneficios los demás centros de población, en los que se registra migración de sus habitantes.
- Existe suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación ecológica, aun cuando generalmente está sujeto al régimen ejidal o comunal.

### **Características consideradas para la clasificación de municipios rurales**

- Son aquellos en los que la cabecera municipal, incluyendo sus áreas de reserva ecológica y para el crecimiento futuro, ocupan una pequeña extensión del territorio; existen otros pequeños asentamientos alrededor de los sitios donde la comunidad realiza sus actividades y grandes extensiones territoriales dedicadas a las actividades primarias.
- Existe una gran dispersión de la población en el territorio.

- Las actividades económicas a las que se dedica la población son las agropecuarias, silvícolas y mineras.
- Los centros de población del municipio carecen casi totalmente de infraestructura, equipamiento y servicios.
- El crecimiento demográfico, físico y económico de los centros de población es muy bajo o está estancado. Hay gran tendencia a migrar a otras ciudades de otros municipios buscando una oportunidad de trabajo.
- No existe problema de suelo urbano.

### **Materia de clasificación**

Para poder dar respuesta a las demandas de la población, las autoridades municipales tendrían que atender lo siguiente:

#### **Desarrollo económico**

La responsabilidad que tienen las autoridades municipales con respecto al desarrollo económico del municipio, es de: capturar, procesar, elaborar y difundir información sobre los planes y programas que se llevan a cabo en todo el municipio, con la finalidad de que las personas que pretendan invertir en él, tengan la información necesaria para la toma de decisiones.

Promover la capacitación técnica de la comunidad para que las industrias establecidas y por establecerse, cuenten con la mano de obra calificada que necesitan.

Promover incentivos fiscales, para hacer atractivas las inversiones dentro del municipio y de esta manera se creen fuentes de empleo para la población del municipio.

Promover fuentes de trabajo, con el fin de que la población no emigre a otros municipios, en busca de mejores oportunidades.

Promover suelo para industria, equipamiento y servicios, con el objeto de que los inversionistas cuenten con el espacio necesario para la instalación de sus empresas y que éstas cuenten

con los servicios necesarios para desarrollar sus actividades.

Impulsar el establecimiento de empresas municipales, para mejorar la prestación de los servicios públicos, crear fuentes de trabajo, así como buscar que la prestación del servicio sea redituable.

Administrar la bolsa de trabajo, con la finalidad de prestar un servicio tanto al empresario como al trabajador que busca empleo en la localidad.

### Realización de obras

Las obras públicas que deben realizar las autoridades municipales dentro del municipio, se pueden agrupar en obras de infraestructura y de equipamiento.

La ejecución de obras de infraestructura, incluye la instalación de la red primaria de agua potable, el drenaje sanitario y alcantarillado de los centros de población, el adoquinado de las calles, la construcción de banquetas y guarniciones, la realización de caminos intra e intermunicipales.

La realización de obras de equipamiento, incluyen la construcción de los edificios en donde se efectuará la administración municipal, la creación de parques y jardines, instalaciones deportivas, mercados públicos, rastros, escuelas públicas, instalaciones médicas, panteones, funerarias municipales, teatros, casas de la cultura, museos, cines, zoológico, biblioteca pública, instalaciones de bomberos, instalaciones para la vigilancia, reclusorio preventivo, agencias delegacionales, hospicio, dormitorios públicos, asilos y guarderías.

### Instalación y operación de mobiliario y equipo urbano

Para poder satisfacer las demandas que plantea la comunidad en este renglón, las autoridades municipales tienen la necesidad de instalar y operar, tanto mobiliario como equipo urbano, en la infraestructura y el equipamiento de la ciudad.

Como mobiliario urbano debe entenderse, todo aquello que es necesario para prestar el servicio, que se encuentra en la calle y es

utilizado directamente por el que recibe el servicio.

Equipo urbano son todos aquellos instrumentos, herramientas y maquinaria necesarios para prestar adecuadamente el servicio y que son utilizados exclusivamente por los encargados de prestarlo.

Debe entenderse como mobiliario para:

- Agua potable: los medidores domiciliarios, los hidrantes públicos, las llaves de banqueta.
- Drenaje y alcantarillado: las instalaciones para el reciclaje del agua.
- Alumbrado público: postes, brazos y luminarias.
- Caminos intermunicipales: señalamientos viales, topes, vibradores, pasos peatonales.
- Administrativo: módulos de información, ventanillas al público, bancas de espera, ceniceros, baños públicos, basureros-papeleros, señalamientos, mostradores y directores.
- Parques y jardines: kiosko, bancas, arriates y jardineras, basureros, alumbrado, mesas y bancos, fuentes, estatuas, monumentos, cicloramas, altavoces.
- Instalaciones deportivas: equipo deportivo, baños, vestidores, iluminación, aparatos gimnásticos, bancas, mesas de juego, tableros y altavoces.
- Mercado: baños públicos, básculas y altavoces.
- Rastro: corrales, abrevaderos, comedor y básculas.
- Escuelas primarias: bancas, pizarrones, sanitarios, mesas y altavoces.
- Panteones: capillas, fuentes, botes de agua y botes de basura.

- Instalaciones para cultura y recreación: mesas, bancas, baños públicos, equipo especializado, botes de basura, ceniceros, iluminación, altavoces, estantería y exhibidores.
- Seguridad pública y tránsito: bancas, mostradores, camas, sanitarios, señalización, semáforos, topes metálicos, clavos de señalización fosforescente, parquímetros, hidrantes públicos para bomberos y extinguidores.
- Seguridad social: camas, mesas, sillas, herramientas entre otros elementos.

Debe entenderse como equipo urbano para:

- Agua potable: las pipas transportadoras, los instrumentos para potabilizar el agua, las herramientas para reparar la red de agua potable.
- Drenaje y alcantarillado: los instrumentos y herramientas para destapar y reparar la red de drenaje y alcantarillado.
- Alumbrado público: cables y balastras, sistemas de encendido y apagado.
- Caminos intermunicipales: motoconformadoras, aplanadoras, asfaltadoras, pipas para agua, camiones de volteo, palas, zapapicos, retroexcavadoras y buldozer.
- Administrativo: escritorios, archiveros y cajas registradoras.
- Parques y jardines: mangueras, rastrillos, podadoras, palas, zapapicos, botes móviles de basura, escobas, bombas de agua y equipo de sonido.
- Instalaciones deportivas: filtros para agua, mangueras, bombas de agua, calderas, sistemas de purificación del agua, palas, zapapicos, rastrillos, podadoras, equipo de sonido, escritorios, archiveros y maquinaria especializada.
- Mercados: equipo de limpieza, equipo de sonido, escritorios y archiveros.

- Rastros: equipo veterinario e instrumentos de matanza.
- Escuelas públicas: equipo de limpieza y equipo de sonido.
- Panteones: equipo de limpieza, palas, zapapicos, instrumentos de albañilería, escritorios y archivos.
- Instalaciones para cultura y recreación: equipo de limpieza, equipo de sonido, equipo de restauración y equipo especializado.
- Seguridad pública y tránsito: escritorios, archiveros, patrullas, motocicletas, sistemas de radio, armas, equipo fotográfico, equipo de limpieza y equipo de bomberos.
- Seguridad social: cocinas, instrumental médico, equipo de limpieza, escritorios, archiveros y vehículos.

### **Administración y Finanzas Públicas**

Las autoridades municipales, para poder atender las demandas de obras y servicios que hace la comunidad, tienen la necesidad de contar con recursos suficientes, que son:

- Atribuciones; son las normas jurídicas por medio de las cuales, las leyes federales y estatales, así como su reglamentación y los reglamentos municipales, otorgan a los funcionarios del ayuntamiento derechos y obligaciones, las cuales norman las actividades de gobierno y establecen las acciones que tienen que desarrollar para cumplir con su función de gobierno.
- Organización; es la estructura a través de la cual el ayuntamiento atiende las demandas que plantea la comunidad de una forma especializada. La estructura organizacional establece la dependencia jerárquica de las personas que trabajan en el ayuntamiento y, la organización, señala las actividades que debe desarrollar cada uno de los puestos que conforman la estructura de orgánica.

—Sistemas administrativos; son las actividades secuenciales que se deben seguir para satisfacer las demandas que haga la población. Estas actividades secuenciales conforman procedimientos, y éstos a su vez, hacen los sistemas administrativos.

Hay dos tipos de sistemas administrativos: los internos y los externos, los primeros son los que se realizan exclusivamente dentro de la organización del ayuntamiento y los externos son aquellos en que intervienen tanto la comunidad como las autoridades municipales.

—Participación democrática de la población; son aquellas acciones en que la comunidad del municipio participa en forma organizada, tanto en la actividad política como en la social; ésta última cuando está coordinada con el ayuntamiento, en programas que tiendan a mejorar la calidad de vida de la población. La participación social puede darse en: la elaboración de planes, programas y proyectos; realización de gestiones y trámites ante diversos organismos y dependencias estatales y federales; en la aportación de mano de obra, aportaciones económicas y donaciones; la consulta pública y la supervisión y control de las acciones que emprenda el ayuntamiento y, la participación en eventos cívicos, deportivos y culturales.

—Capacidad económico-financiera; son los recursos con que cuenta el ayuntamiento para atender la demanda de obras y servicios que hace la comunidad, estos recursos son:

Humanos: la plantilla que integra la estructura de organización del ayuntamiento, en la que se distinguen tres categorías:

—Las autoridades municipales.— son aquellas que son electas por voto directo de la comunidad, siendo éstas el presidente municipal, el (los) síndicos y regidores;

—Los funcionarios municipales.— lo integra el personal nombrado por el Cabildo a propuesta del presidente municipal y se encarga de desarrollar actividades directivas y de coordinación;

—Los empleados municipales.— que son los encargados de las tareas operativas para satisfacer las demandas de obras y servicios que plantea la población del municipio.

Materiales: Son los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los enseres que se utilizan en el desempeño de la función de gobierno del ayuntamiento.