



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

279309
16
209

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CLAVE: 879308

ESTRUCTURA JURIDICO FISCAL DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA
MUNICIPAL
(ESTADO DE GUANAJUATO)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

NINFA EDITH SANTA ANNA ROLON

ASESOR DE TESIS:

LIC. RODOLFO HERRERA AGUILAR

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Celaya, Gto.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	PAG.
PROLOGO	1
REPRESENTACION	3
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO	5
CAPITULO II	
MARCOS DE ACCION DEL MUNICIPIO	
II.1 MARCO POLITICO	13
II.2 MARCO JURIDICO	15
II.3 PROGRAMATICO	23
II.4 ADMINISTRATIVO	40
CAPITULO III	
ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL	
III.1 DEFINICION DE MUNICIPIO, AYUNTAMIENTO Y ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.	43
III.2 SISTEMAS FUNCIONALES	49
III.3 NIVELES DE ANALISIS	51
III.4 ESQUENA SINTETICO DEL <u>SISTEMA</u> DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.	52
CAPITULO IV	
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	57
IV.1 EXPOSICION DE MOTIVOS	62
IV.2 PROPOSITOS Y OBJETIVOS	63
IV.3 TIPOS DE MODERNIZACION	65
CAPITULO V	
SIMPLICACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	74
CAPITULO VI	
CLASIFICACION DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES	80

P R O L O G O

El Municipio es una Comunidad que posee territorio y capacidad política-jurídica y su Administración Pública debe activar la participación de la ciudadanía, asumiendo la conducción de un cambio cualitativo en beneficio del desarrollo económico, político y social de la misma Comunidad.

La Administración Pública por lo tanto, es fundamental en la vida Municipal del País, es la Institución que asimila, procesa y proporciona las funciones y servicios públicos. Producto de las acciones que en materia del fortalecimiento municipal ha emprendido el actual Gobierno de la República como un reclamo de la Sociedad.

Pero en la mayoría de los casos las Administraciones Públicas Municipales se han ido rezagando ante una creciente complejidad de nuevas funciones que les van descentralizando por los Gobiernos Federal y Estatal, y también ante el surgimiento de nuevas necesidades que se deben cumplir a la ciudadanía en general tanto urbana como rural.

Es un imperativo fundamental que se establezcan los mecanismos administrativos que permitan a las Presidencias Municipales contar con estructuras de organización, procedimientos, técnicas de administración, de recursos humanos, de planeación, de programación-presupuestación entre otras, bajo un esquema moderno que racionalice el gasto público municipal y optimice sus recursos de que dispone y más en estos tiempos tan críticos que se sufre en el contexto Nacional.

Es por todo esto, que este Trabajo que se presenta, propone una práctica de metodologías administrativas que con toda seguridad coadyuvarán al desarrollo administrativo municipal, y que sin duda merece la atención del público académico y de los interesados en el quehacer público, ya que el esfuerzo, la honestidad y

claridad que realizó la Autora, abrirán perspectivas interesantes en el tratamiento analítico de la Administración Municipal.

P R E S E N T A C I O N

El objetivo del Presente Trabajo es presentar un panorama general de la conceptualización, metodología y Marcos de Acción que facultan a la Administración Pública Municipal para desarrollar y proporcionar determinados bienes y servicios públicos; y, con base en estas facultades, proyectar los instrumentos técnicos y administrativos que le permitan desarrollar estas funciones eficaz, eficiente, legal, congruente y participativamente, bajo un esquema de Modernización y Simplicación Administrativa, que se refleje en el aprovechamiento óptimo de los recursos, y en una comunicación administrativa interna que permita al Ejecutivo Municipal evaluar el avance de su gestión administrativa y proporcionar los bienes y servicios que requiera la Comunidad, con los requisitos mínimos.

En el Primer Capítulo hacemos referencia a los antecedentes del Municipio, que propiciaron su creación en nuestro País.

En el Segundo Capítulo se analizan los Marcos de Acción Político, Jurídico, Programático y Administrativo del Municipio, los que en coordinación con las órdenes de Gobierno Federal y Estatal, le permitirán concretizar su fin.

En el Tercer Capítulo se exponen algunas definiciones de Administración Pública, y se especifican y analizan los elementos de ésta, a fin de definir la Administración Pública Municipal. Se hace referencia posteriormente a la Administración Pública Municipal Centralizada y a la relación entre Administración Pública Municipal, Ayuntamiento y Municipio.

En el Capítulo Cuarto se analiza el Proceso de Modernización-Administrativa Municipal, exponiendo sus objetivos, pronósticos y motivos que la justifican, así como la metodología, etapas y momentos para su diseño, implementación y control.

Se hace referencia en el Capítulo Quinto a la Simplificación Administrativa Municipal como elemento de la Modernización Administrativa y se exponen algunas herramientas administrativas de simplificación.

Finalmente, en el Capítulo Sexto, de acuerdo a las características comunes de determinados grupos de Municipios de nuestra Entidad, se proponen sus modelos de estructuras orgánicas.

Todo ello con base en las acciones de fortalecimiento municipal que los Ejecutivos Federal y Estatal han emprendido.

Es propósito esencial que este Trabajo sea una aportación -- que, adaptada a las características específicas de cada Municipio, colabore a la instrumentación de los cambios que le permitan cumplir su función aprovechando al máximo sus recursos, y propiciar dentro de su esfera de acción, al desarrollo del País.

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

La tendencia del hombre a integrarse en grupos e implanar me todos gubernativos que tengan como finalidad lograr el interes co mún, es tan antigua como el hombre mismo: El hombre primitivo -- advirtió la necesidad de integración para sobrevivir y defenderse en su vida nómada. Después, cuando se establece en un territorio-fijo y empiezan a crecer los vínculos de parentesco, característi ca esencial de las agrupaciones primitivas, se añaden los víncu los de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad. Dentro de es te proceso evolutivo surgen los lazos adicionales que van dando cohesión al grupo; es decir, los de interes común: Alimentación, vestido, religión, educación, entre otros.

Existen dos tendencias que explican el origen del Municipio, concibiéndolo de manera radicalmente opuesta:

Escuela Sociológica.

Esta escuela concibe al Municipio como una Institución de de recho natural, impuesta por las exigencias reales de la vida huma na, que nace espontáneamente de la antigüedad de las familias, y que no es por lo tanto creada por el Estado, sino sólo reconocido en su existencia. (1)

Escuela Legalista.

Esta doctrina concibe al Municipio como una entidad territo rial creada por Ley que goza de facultades delegadas por el Esta do, las que pueden serle ampliadas, reducidas y aun suprimidas.(2)

Esta teoría, contrariamente a la Sociológica, no concibe al -

(1 y 2) Enciclopedia Metódica LAROUSSE. Tomo 4. México 6, D.F.- Pág. 275.

Municipio sin el Derecho; esto es, según la teoría Legalista, el Municipio tiene su origen en la Ley y está subordinado al poder del Estado.

Consideramos que ambas teorías, sin inclinarnos por una en especial, constituyen aportaciones complementarias en la concepción del Municipio, por una parte como una agrupación humana con una localización geográfica determinada; y por otra, como una institución jurídica que establezca el sistema político-administrativo que regirá las acciones del régimen municipal.

El Municipio ha sido a lo largo de la historia un tema, que por su trascendencia ha sido estudiado y analizado desde diversos puntos de vista y son muchas las tesis que abordan el tema relativo a su evolución.

Para efectos del presente trabajo, hemos partido del origen del Municipio, siguiendo el proceso evolutivo que sentó las bases para su creación en México.

Es en el Continente Europeo donde surge por primera vez el Municipio:

ROMA.

Para la mayoría de los autores, es en la Roma antigua donde surge el Municipio como consecuencia del elevado número de nobleza, que debido a sus conquistas, empieza a dispersarse por toda la península Ibérica y a la que incorpora a su sistema de gobierno, dándole ciudadanía romana y otorgando libertad para organizarse administrativamente y dar solución a los problemas de interés público.

La libertad municipal romana, que en esta época se apoya en un sistema de autogobierno cívico y de amplia libertad local logra la unidad del imperio romano aumentando enormemente su poder.

GRECIA.

En Grecia, la sociedad estaba formada por "Gens" o familias que reconocían una autoridad suprema o "Patriarca". El pueblo griego estaba dividido en tribus o barrios y existía una asamblea denominada "Polis" cuyas funciones eran atender los asuntos de los ciudadanos. Estos, a su vez, podían, en las asambleas, ejercer sus derechos y exigir los deberes públicos. Es así como surge, uno de los primeros métodos gubernativos que tiene como fin el interés público.

ESPAÑA.

Antes de la conquista romana en España prevalecía como sistema gubernamental el régimen patriarcal, donde los jefes de la tribu resolvían los asuntos comunes. Con la conquista romana, España queda sujeta a las instituciones romanas.

" Los siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal española, la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recupera su poder". (3)

El florecimiento de las libertades españolas no duró mucho tiempo, pues con la derrota de los comuneros de Castilla en la Batalla de Villavar se inicia en 1521 el régimen absolutista.

" La Batalla de Villalar, en la historia española representa el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta", señala Felipe Tena Ramírez.

Son básicamente estos países los que, debido al antecedente histórico inmediato que representan para nuestro País, forman la plataforma sobre la cual se finca la institución municipal mexicana.

MEXICO.

(3) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. - Porrúa, S.A. Méx. 1977. Pág. 152.

Atendiendo al criterio de la Escuela Sociológica, podemos decir que el Municipio se origina con la aparición de los grupos étnicos que habitaban en el territorio hoy constituido por lo que es la República Mexicana, como son: Aztecas, Mayas, Incas, etc., cuyo sistema de organización era conocido como "Calpulli".

El Calpulli es un grupo de familias que comparten antepasado divino o nagual, por lo que cada Calpulli tenía su Dios particular y su forma de gobierno. Los Calpullis integraban en su conjunto una tribu y cada tribu tenía un consejo formado por los varientes mayores y los jefes militares. Este consejo elegía el gobernador de la tribu.

Este sistema de organización fué alterado con la conquista española. El 22 de Abril de 1519 se funda la Ciudad que Hernán Cortés denominó Villa Rica de la Veracruz, lugar donde crea el primer Municipio en América integrando un Ayuntamiento con Alcaldes ordinarios y Regidores. Este acto sirve de base para dotar a Cortés de las atribuciones para emprender la conquista de México con el grado de justicia mayor, otorgado por el cabildo veracruzano.

Los Ayuntamientos establecidos en cada villa estaban integrados por dos Alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro Regidores y un Escribano. Los Regidores eran elegidos por Regidores perpetuos que actuaban en virtud de haber comprado o heredado el puesto (Sistema establecido por Felipe III en 1620).

" La estructura orgánica del gobierno colonial era de tipo piramidal; en el vértice encontramos al Virrey, quien regía el conjunto de los reinos y provincias de la Nueva España: el gobernador ocupaba el segundo escalón y bajo su autoridad se encontraba el conjunto de alcaldías mayores, constituidas por un reino o provincia: en el tercer escalón encontramos al Alcalde Mayor y al Corregidor, quienes gobernaban al conjunto de Municipios que formaban una alcaldía mayor; en el cuarto sitio se hallaba el Ayuntamiento que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual mandaba en un Municipio, cuya cabecera era una Ciudad o villa (4)

(4) Martínez Cabañas Gustavo. La Admón. Estatal y Municipal de México. Primera Edición 1985. INAP. Pág. 122.

Las funciones del Ayuntamiento eran básicamente de justicia, seguridad y policía, y por lo que a su integración se refiere, se hacía de acuerdo a la categoría de la población, variando consecuentemente el número de integrantes de éstos.

Por lo que se refiere al marco jurídico, el Municipio Colonial estaba regido por las ordenanzas y leyes españolas expedidas por los reyes. En 1812, con la Constitución de Cádiz surgen las primeras manifestaciones del Municipio como institución en México. Este documento, no obstante de establecer las bases y estrategia de integración de los Ayuntamientos y restaurar el sistema democrático, tiene el inconveniente de establecer un régimen centralista con la creación de "Jefes Políticos", a quienes faculta para presidir el gobierno municipal y bajo cuyo poder son sometidos los Ayuntamientos. Este sistema prácticamente dura todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Posteriormente, en 1835 y ante el triunfo central sobre el federalismo, el cuerpo legislativo mexicano formula las "Siete Leyes Constitucionales", donde se establece la división territorial en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades, a cargo de gobernadores, prefectos, subprefectos y ayuntamientos respectivamente. (5)

El carácter centralista de esta Constitución, al igual que la de Cádiz exterminó la libertad municipal.

Después, con el Plan de Ayutla, surge la Constitución de 1857, la que organiza al País en forma de República, Representativa, Democrática y Federal.

La actuación cruel, ilegal e incompatible de los prefectos, constituyó uno de los principales motivos para la Revolución Mexicana del siglo XX, en la que se encontraba entre sus postulados básicos

(5) Manual de Administración Pública Mpal. Presidencia de la Rep. Pág. 9.

Ante ello, el gobierno del Estado de Chihuahua suprime las Jefaturas políticas, estableciendo el Municipio libre por Ley, el 28 de Octubre de 1911. Posteriormente, el Decreto del 26 de Diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el Gobierno constitucionalista, encabezado por Venustiano Carranza, inicia la reforma municipal de la revolución.

"El constitucionalismo federal mexicano, que seguía el modelo clásico venía ignorando al Municipio y confería a los Estados la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el federalismo mexicano moderno consideró que debía consagrarse -- constitucionalmente el principio de Municipio libre, como conquista fundamental de la revolución" (6)

Así en el constituyente de Querétaro se efectuaron los debates para reformar el artículo 115 constitucional y definir la libertad, la hacienda y la competencia municipal, siendo de esta manera como se convierte la constitución de 1917 en la primera de tipo federal que consagra la libertad municipal.

Después, en 1933 se aplica a la Constitución el principio de reelección en el gobierno municipal; en 1959 se aprueba la propuesta hecha por algunos Diputados sobre la duración del encargo de los asuntos públicos municipales de tres años; en 1976 se adicionan reformas al artículo 115 constitucional en las que se otorgan facultades reglamentarias al Municipio para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas rurales; en 1977 se introduce dentro del mismo artículo el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos; en 1981 se somete a iniciativa la formación de la hacienda municipal con el propósito de lograr la autonomía económica del Municipio, y en el mismo año, la facultad a las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los trabajadores y los poderes locales y municipales.

(6) Manual de Admón. Pública Municipal. Presidencia de la Rep. -- Pág. 11.

Finalmente, en 1983, se reforma nuevamente el artículo 115 - constitucional, fortaleciendo así el régimen municipal.

Las constantes modificaciones a las disposiciones legales relativas al Municipio, ponen de manifiesto el hecho de que la - - institución municipal, como tal, ha estado a lo largo de la historia al margen de todo proceso de desarrollo e institucionalización, siempre sujeto a la tutela de las instancias gubernamentales federal y estatal, e incapaz de condyugar, debido a éstas - - restricciones, al desarrollo económico del país.

MARCOS DE ACCION DEL MUNICIPIO

CAPITULO II

II. MARCOS DE ACCION DEL MUNICIPIO.

En este capítulo presentamos el conjunto lineamientos que constituyen el ámbito global que orienta la función política, jurídica, financiera y administrativa municipal, y que, por lo mismo, da origen a las demás acciones entorno a ella.

La filosofía del pueblo estableciendo el Sistema de Gobierno por un lado, junto con las disposiciones legales que lo instrumentarán; y por otro, el conjunto de mecanismos de coordinación entre las diversas órdenes de Gobierno que incidirán en la ejecución de acciones concretas en el Municipio y, finalmente, las técnicas de carácter administrativo con cuya ejecución se concretizarán los objetivos a alcanzar.

II.1 MARCO POLITICO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene la voluntad de las fuerzas populares, que al término de la Revolución de 1910 sintetizaron en ella sus demandas y aspiraciones para definir el modelo de Nación, al cual han ido incorporándose nuevas ideas y pronósticos, que en su conjunto han definido el modelo de País a que aspiramos los mexicanos.

El modelo de sociedad a que aspiramos no puede ni debe ser estático, por el contrario, lo debemos concebir como una variable dependiente. es decir, cambia a medida que surgen nuevas situaciones y con ellas nuevas necesidades que la población, a través del ejercicio de la democracia, manifiesta.

Podemos entonces resumir, que el Marco de Acción Política

del Municipio es un proceso dinámico en busca de mayor justicia social, implicando ello, la posibilidad de construir una sociedad más libre y más justa, a través de la independencia y soberanía política que permite la búsqueda de estos valores, conforme a una concepción y estrategia propia.

II.2 MARCO JURIDICO.

El marco jurídico del Municipio, constituido por el conjunto de disposiciones normativas, base legal que faculta y delimita la acción sustantiva de los municipios, surge como imperativo para que la ejecución de las funciones públicas municipales derive de normas jurídicas, basadas en principios de Derecho, y no en aseveraciones de costumbre.

En nuestro Estado mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la norma suprema, y de ella emanan en forma articulada y jerárquica, todas las leyes y normas jurídicas que definen al País como República, Representativa, Democrática y Federal. Establece así mismo, las facultades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial: los ámbitos de autoridad de los distintos niveles de gobierno y las garantías individuales y sociales de la población en general, así como las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones locales han de estructurar su régimen municipal.

Ahora bien, para enmarcar jurídicamente al Municipio, se establecen, a fin de armonizar, a nivel municipal los intereses de los gobiernos federal y estatal, los siguientes ordenamientos jurídicos.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de las Entidades Federativas
- Ley Orgánica Municipal
- Reglamentos Municipales

Para efectos del presente Trabajo, se analizará el marco Jurídico de los Municipios del Estado de Guanajuato.

- Ley de Ingresos Municipales
- Leyes Secundarias

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Federal, en su artículo 115 define al Municipio como la división territorial de los Estados, miembros de la Federación. Les asigna, así mismo, facultades específicas que tienen como finalidad proporcionar los servicios públicos que demande la población, y el desempeño de las tareas de administración pública en su ámbito de competencia.

En cuanto a las atribuciones y facultades constitucionales del Municipio:

- a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, --- traslación y mejoras; así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Y en el artículo 117 se establece que:

" Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento de sus respectivos ingresos ".

Dentro de las áreas sustantivas de la Administración Pública, se señala, en materia de educación (Art. 3o. Constitucional):

" La educación que imparta el Estado, Federación, Estado, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la -

Patria a la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia ".

Frac. IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los Funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

En la Frac. XXV, art. 73 se establece: El Congreso de la Unión tiene facultades " Para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, buscando unificar y coordinar la educación de toda la República ".

En materia de Desarrollo Urbano:

Art. 115, Frac. V

" Los Estados y Municipios, en el ámbito de su competencia, expedirán las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo III, del art. 27 Constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal en la materia ".

Art. 115, Frac. VI

" Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal en la materia ".

Art. 73, Frac. XXIX-C

El Congreso de la Unión tiene facultad " Para expedir las Leyes -- que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos urbanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo III, del art. 27 Constitucional ".

En materia de Trabajo:

Art. 123, Frac. XXV

" En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo, y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad --- quienes presenten la única fuente de ingresos de su familia ".

Art. 123, Frac. XXVI

" Todo contrato de Trabajo celebrado entre un mexicano y un ex--- tranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente, y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la reba--- triación quedan a cargo del empresario contratante ".

En Materia de Cultos.

Art. 130

" El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego, a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. - La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de diez mil pesos por cada uno, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados.

De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado ".

En Materia de Deberes Ciudadanos.

Art. 31, Frac. II

Son obligaciones de los ciudadanos " Asistir a los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir la instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

Art.31, Frac. IV

" Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes ".

Art. 36, Frac. I

" Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales en los términos que determinen las Leyes ".

Art. 36, Frac. IV

" Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado ".

CONSTITUCION POLITICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

La Constitución Local dedica un capítulo específico al Municipio. En él se recoge el espíritu del artículo 115 Constitucional, que es el que lo enmarca jurídicamente, aludiendo en forma general a su competencia territorial; a su actuación legal y a las facultades administrativas.

Así, en esta Constitución se define el número, denominación y límites de los municipios del Estado de Guanajuato; la categoría de éstos, el patrimonio y la hacienda municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los Ayuntamientos, así como las facultades y obligaciones de éstos. Estas disposiciones, sin embargo, son de carácter general, y por ello, contemplan la necesidad

de la existencia de otra Ley específica, que detalle todos los aspectos referentes al Municipio.

LEY ORGANICA MUNICIPAL.

La Ley Orgánica Municipal tiene su base en las Constituciones Locales y es expedida por los Congresos Estatales. Esta norma jurídica contiene las disposiciones que regulan la vida municipal.

- a).- El funcionamiento, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos.
- b).- Las facultades y obligaciones de los Presidentes, Síndicos y Regidores.
- c).- La integración de Comisarios de la Administración Pública-Municipal cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del Ayuntamiento.
- d).- La suplencia o inhabilitación de sus miembros.
- e).- Los órganos auxiliares de colaboración del Municipio.
- f).- Los servicios públicos Municipales.
- g).- Las condiciones para contratar, realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes.

Se establece, así mismo lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos, las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

REGLAMENTOS MUNICIPALES.

El nivel reglamentario municipal emana de los acuerdos de los Ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes que rigen la-

vida municipal, con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas (Constituido en las Leyes Municipales de cada Entidad Federativa).

Surge así, para los Ayuntamientos, la facultad reglamentaria-apoyada en las respectivas Constituciones de los Estados y en las Leyes Orgánicas Municipales. Con esta facultad, los municipios --ejercen su autonomía en la expedición de los reglamentos que ordenan las funciones del Ayuntamiento y la vida comunitaria.

Estos Reglamentos pueden agruparse en cuatro tipos:

- a. El que establece y regula la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento.
- b. El que establece y regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal.
- c. Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.
- d. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

Como puede observarse, los Reglamentos Municipales revisten gran importancia pues en ellos se define la forma en que opera el Ayuntamiento; las Dependencias Administrativas de la Administración Pública Municipal; sus servicios; así como los particulares dentro del Municipio.

Los principales Reglamentos Municipales son:

- Reglamento Interior del H. Ayuntamiento
- Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal
- Reglamento del Bando de Policía y Buen Gobierno

- Reglamento de Limpieza y Salud Pública
- Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública
- Reglamento de Estacionamientos
- Reglamento para Cementerios y Panteones
- Reglamento de Cierre Comercial
- Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas
- Reglamento de Rastros y Expendios de Carne
- Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas
- Reglamento de Peluquería y Salas de Belleza, entre otros.

LEY DE INGRESOS MUNICIPALES

En nuestra Entidad, la Ley de Ingresos del Estado de Guanajuato establece los diferentes rubros por los que los municipios obtienen ingresos, las modalidades y conceptos que integran cada uno de estos rubros, así como los mecanismos que los municipios deben seguir para allegarse de dichos recursos. Integran los Ingresos Municipales los siguientes conceptos:

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos
- Participaciones de Ingresos Estatales
- Ingresos Extraordinarios

LEYES SECUNDARIAS

Las constituyen el conjunto de disposiciones legales que establecen los lineamientos para normar los diversos Sectores de los Municipios del Estado de Guanajuato, complementando así, el Marco Jurídico expuesto anteriormente. Se integran principalmente por:

- Ley de Planeación del Estado de Guanajuato
- Ley de Hacienda Estatal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Deuda Pública
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio de Estado y los Municipios
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
- Ley que crea las Casas de la Cultura en el Estado de Guanajuato y establece las bases para su funcionamiento

Este conjunto de disposiciones de carácter legal integran el Marco de Acción que faculta a las Dependencias Administrativas -- Municipales para realizar las acciones que le permitirán cumplir su función asignada.

II.3 MARCO PROGRAMATICO

El artículo 26 Constitucional determina que el Estado Mexicano debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática que dará origen a un Plan Nacional de

Desarrollo, en los términos y plazos fijados por la nueva Ley de Planeación Federal.

La actual administración que encabeza el Lic. Miguel de la Madrid H., en Diciembre de 1982 elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989, como instrumento para dar coherencia a las acciones del Sector social y privado, y coordinar las de las órdenes de Gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la Sociedad a fin de:

" Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una Sociedad que bajo los principios del estado de derecho garantice libertades individuales y colectivas en un Sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social". (7)

Este Plan intenta ser un esfuerzo globalizador que aporte los elementos para avanzar hacia la congruencia entre los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, encuadrando de esta forma los ámbitos y los alcances de la Administración Pública Federal. Para ello, es necesaria la Planeación Estatal y Municipal, a través de acciones coordinadas con los gobiernos de las Entidades Federativas y los Municipios.

De esta manera surgen las acciones que darán origen al Marco Programático Municipal; es decir, el conjunto de mecanismos de coordinación entre las diversas órdenes de gobierno, y entre éstas y los Sectores social y privado, buscando el desarrollo armónico de las diversas regiones y sectores. Estos mecanismos, para los Municipios del Estado de Guanajuato son:

- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
- Plan Básico de Gobierno 1983-1991 Por el Estado de Guanajuato

(7) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Primera Edición. Mayo 1983. Pág. 12.

- Convenio Unico de Desarrollo
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Para efecto de ubicar la conceptualización del Municipio dentro de este Plan, se analiza de lo general a lo particular, siendo en principio detectar la estrategia planteada para lograr el propósito del Plan el cual consiste en: Desarrollo económico y social, orientado a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad de desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: La reordenación económica y el cambio estructural.

La reordenación económica tiene tres propósitos básicos:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico
- Recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural, por su parte, se precisa en seis orientaciones generales:

- Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo
- Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades.

des del desarrollo.

- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo Nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y alentar al sector privado.

De acuerdo a la filosofía y directrices establecidas en el plan, se pretende, como imperativo para encauzar las acciones de gobierno, descentralizar la vida nacional, parámetro integrante de la segunda línea de estrategia; es decir, del cambio estructural.

Es preocupación fundamental del Gobierno de la República, el fortalecimiento estatal y municipal, como fundamento necesario para lograr este objetivo.

Dado que el Municipio es una institución indispensable en la vida política y social, para consolidar su desarrollo es necesario el fortalecimiento y vínculos de apoyo de los Gobiernos Estatales y Federal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 Constitucional.

Los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, de Apoyo e Impulso al Municipio son:

Dentro de la segunda línea de estrategia, cambio estructural, propuesta por el plan, se pretende como orientación básica:

"Promover un Desarrollo Integral que fortalezca el pacto Federal y el Municipio Libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional". (8)

Es decir, el desarrollo estatal integral se instrumentará a --

(8) Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit. Págs. 158 y 181.

través del fortalecimiento de la participación de los municipios y de los sectores social y privado mediante el desarrollo y operación de los planes y programas que impulsen al desarrollo. Para ello, las metas a alcanzar serán tomadas de los propios habitantes, a través del Sistema Estatal de Planeación Democrática, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 Constitucional y en el Convenio Único de Desarrollo, suscrito por los Ejecutivos Federal y Estatal.

Como línea general de acción, dentro de las políticas para la Empresa Pública:

"Se apoyará la descentralización de las actividades de producción y distribución de las Empresas Públicas". (9)

Los Proyectos de las Empresas Públicas que tengan impacto regional deberán vincularse a los programas de desarrollo de los Estados a fin de no fomentar economías de enclave en las regiones donde se instalen, sometiendo al conocimiento previo de los Gobiernos estatales y municipales los proyectos a realizar, en un marco de respeto de los tres niveles de gobierno.

En la política de financiamiento del desarrollo, como lineamiento para recobrar y fortalecer la capacidad del ahorro interno:

"La política fiscal fomentará el fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre. Se instrumentará una coordinación -- Fiscal que sienta las bases de un sistema recaudatorio integral de impuestos federales, estatales y municipales, y que se traduzca en un fortalecimiento conjunto de las finanzas de los tres niveles de gobierno". (10)

Como línea general de acción, en el sector salud, se consoli-

(9) Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit. Págs. 158 y 181.

(10) Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit. Págs. 185, 246 y 254.

dará el Sistema Nacional de Salud:

" Considerará como aspecto sustancial, la integración programática sectorial, la descentralización o desconcentración a las Entidades Federativas del primero y segundo niveles de atención de los servicios proporcionados a la Población abierta, y el fortalecimiento para estos niveles de infraestructura, particularmente en los Estados y Municipios que lo requieran". (11)

En el SEctor Urbano y Vivienda, y como línea general de acción:

"El financiamiento de la infraestructura urbana, agua potable y alcantarillado con base en un programa Nacional Coordinado entre los distintos niveles de gobierno. Al efecto se iniciará un Proceso de desconcentración hacia los gobiernos de los Estados y Municipios, con una estrategia que permita al mismo tiempo, fortalecer las funciones de planeación y normatividad del Gobierno Federal, la ejecución directa de obras por las propias autoridades estatales y la conformación de mecanismos de autofinanciamiento". (12)

Para el desarrollo Rural Integral, dentro del Area Bienestar-Social:

"Las acciones gubernamentales se orientarán a complementar los servicios existentes en las Comunidades insuficientemente dotadas y a proveer aquéllos que no han sido atendidos, coordinándose para tales efectos las agencias federales, estatales y municipales. SE impulsará la participación de beneficiarios en la definición y ejecución de las acciones, en particular en las obras de inversión pública, para garantizar el uso eficiente de las mismas". (13)

(11 y 12) Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit. Págs. 185, 246 v 254.

(13) Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit. Págs. 282, 298, 376 v-396.

Línea general de acción para la administración del agua, en el ámbito desarrollo urbano e industrial:

"A través de la descentralización de recursos administrativos y financieros, concertando acciones entre el gobierno y los demás sectores económicos, se propiciará la participación estatal, municipal y privada en la prestación de servicios de establecimiento, desarrollo y tratamiento de agua". (14)

Coordinación intersectorial, dentro del Sector Turismo:

"Se coordinarán todas las Entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal que participan en la actividad turística. Se descentralizará la Administración Turística a nivel regional, estatal y municipal, manteniendo un equilibrio en el ejercicio de las atribuciones". (15)

Para el Sistema Estatal de Planeación Democrática, y como línea general de acción:

"Los Sistemas Estatales de Planeación elaborarán el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales. Estos serán instrumentados a través de programas operativos anuales que contemplen los compromisos concertados con los sectores social y privado con una visión de mediano y largo plazo". (16)

Participación de la Sociedad en la ejecución del Plan. Vertiente de coordinación:

"En los Estados y Municipios, y de acuerdo a los principios del régimen Federal, se alentará su participación activa dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a efecto de que sean estas Entidades quienes promuevan y administren su proceso de desarrollo.

(14, 15 y 16) Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit. Págs. 282, 298, 376 y 396.

Para ello los comités estatales y los comités de planeación para el desarrollo municipal convocarán a la participación de los representantes de los diferentes grupos sociales, a fin de evaluar los resultados de los planes y programas, y fortalecer así, las actividades ya iniciadas con los Foros de Consulta Popular, en las Órdenes Federal, Estatal y llevando la consulta hasta el orden municipal". (17)

El fortalecimiento municipal, como línea general de acción para el desarrollo Estatal:

"Para lograr un desarrollo Estatal integral es necesario dar más vigor al Municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatales y federal (Art. 115 Constitucional)

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos a programas específicos, así como a través del impulso de la capacidad recaudatoria, de acuerdo con las prioridades estatales. Esto permitirá la mayor dotación de servicios básicos a la población: Agua potable y alcantarillado, rastros, mercados, infraestructura urbana, etc. (18)

PLAN BASICO DE GOBIERNO 1985-1991 PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

Todo Gobierno Estatal cuenta como lineamiento regulador de su actividad con un instrumento de planeación para el desarrollo del Estado. En el caso de Guanajuato, se estableció el Plan Básico de Gobierno que señala las prioridades de desarrollo de nuestra Entidad Federativa. Con este Plan, el Estado de Guanajuato se inserta al Sistema Nacional de Planeación.

Su formación se ha hecho siguiendo las tesis y técnicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y atendiendo

a las necesidades del Pueblo guanajuatense dadas a conocer en los Foros de Consulta Popular.

El objetivo que el Plan Básico pretende es:

En Primera Instancia: Afrontar la satisfacción de necesidades prioritarias de alimentación, salud, seguridad social, agua, empleo, educación y vivienda.

En Segunda Instancia: Mejorar, ordenar, actualizar y fortalecer los aspectos administrativos del Sector Público, desarrollando para ello, la consolidación de la función pública: Racionalización del gasto público, renovación moral, reestructuración y modernización de la administración pública, fortalecimiento municipal y administración de justicia.

Y en la Tercera Instancia: Definir los factores de desarrollo en tres aspectos básicos:

- a. Impulso y estímulo a los Sectores Productivos y de Servicios.
- b. Regularización del crecimiento de las principales ciudades del Estado.
- c. Fomento a la creación de Ciudades medias que representen factores alternativos de crecimiento.

En este documento, se señala, así mismo, el fortalecimiento municipal como imperativo indispensable para lograr el desarrollo estatal integral y define la estrategia general que el gobierno estatal seguirá para general el desarrollo municipal en las diferentes áreas de desarrollo.

- Creación de empleos y protección de los existentes.
- Autosuficiencia agropecuaria

- Modernización de la Administración Pública
- Apoyo a los Municipios en su capacidad de autogestión y autosuficiencia
- Apoyo a la regularización de la tenencia de la tierra
- Fortalecimiento a la independencia turística
- Aplicación de los Sistemas de Comunicación intermunicipal
- Distribución de agua en el Estado.
- Mejorar la educación
- Descentralización de los servicios de salud en la Entidad
- Planeación del desarrollo urbano
- Emprender acciones que propicien una adecuada impartición de justicia.

Son cuatro las líneas de acción en las que el Plan está instrumentado:

1) Obligatoriedad

El Gobierno Estatal se compromete a apoyar a las Administraciones Municipales para que ejerzan las atribuciones conferidas en el art. 115 Constitucional. Para ello, apoyará las acciones de capacitación y asesoría técnica y otorgará financiamiento.

2) Coordinación

Se refiere al apoyo institucional de las acciones emprendidas por el Gobierno Estatal, a través del Convenio Único de Desarrollo (C.U.D.) y los Comités de Planeación

del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) se establecen las bases para garantizar el cumplimiento de los pronósticos y objetivos del Plan.

3) Introducción

El Gobierno del Estado dispondrá de un equipo de profesionales que presten servicios de capacitación y asesoría a los Municipios.

4) Concertación

Consiste en la Planeación y programación de acciones, así como la celebración de convenios entre las Instituciones encaminadas a apoyar al Municipio.

Este Proceso con la ejecución del Plan, cuya parte operativa se integra por los programas operativos anuales, sectoriales, institucionales, regionales, municipales y especiales.

CONVENIO UNICODE DESARROLLO

El Gobierno Federal, a fin de coordinar acciones y recursos -- con los Ejecutivos Estatales; enfrentar conjuntamente la problemática del País; participar en el Proceso de Descentralización de la Vida Nacional de las Entidades Federativas, a través del fortalecimiento municipal, crea un instrumento único en el que anualmente, con base en las necesidades de cada Entidad y los recursos disponibles, se concertan las bases y procedimientos de coordinación.

En nuestra Entidad, y por lo que se refiere al presente ejercicio fiscal, los Ejecutivos Federal y Estatal con fundamento en lo establecido en el art. 26 Constitucional, 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 33 y 34 de la Ley de Planeación, celebraron al Convenio Unico de Desarrollo 1986*, a fin de establecer los programas, acciones y metas, que coordinadamente -- realizarán.

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Agosto de 1986.

Estos Programas y Acciones se coordinarán por parte del Ejecutivo Federal con las siguientes Dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Contraloría General de la Federación
- Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatal
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo, y
- Secretaría de Pesca.

Mismas que, de acuerdo a las bases y procedimientos establecidos en el Convenio, a los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, así como a los pro

gramas Sectoriales de mediano plazo, incidirán en el Estado de -- Guanajuato.

Las acciones a desarrollar, en el Marco del Convenio Unico de Desarrollo 1986, por lo que se refiere al nivel municipal son:

- Acciones de Descentralización de la Administración Pública Estatal a los Municipios.
- Acciones Federales y Estatales para el fortalecimiento municipal.

Por lo que se refiere a las primeras, el Ejecutivo Estatal -- realizará las siguientes acciones de descentralización:

- Distribuirá a los municipios equitativa y oportunamente las participaciones fiscales.
- Delegará a algunos municipios la responsabilidad de administrar los recursos provenientes de este Convenio de acuerdo a su jurisdicción.
- Coordinará los programas de inversión, Federal, Estatal y Municipal a fin de evitar duplicidad en la ejecución de -- obra pública.
- Capacitará a los Servidores Públicos Municipales en materia de Planeación y ejercicio presupuestal.
- Proporcionará asesoría para la creación de grupos municipales de protección civil.
- Fijará las bases de recaudación tributaria, con el propósito de que el Municipio administre los ingresos por estos -- conceptos.

En cuanto a las acciones Federales y Estatales para el fortalecimiento Municipal se establecen:

- Modernizar la Administración Pública Municipal
- Racionalizar el gasto público y promover la renovación moral de la sociedad
- Apoyar a los municipios en su capacidad de autogestión y autosuficiencia
- Apoyar la regularización de la tenencia de la tierra
- Fortalecer la industria turística
- Ampliar los Sistemas de comunicación intermunicipal
- Mejorar la distribución de recursos hidráulicos
- Detectar la población marginada de la educación para promover su alfabetización, fortalecimiento y difundiendo la cultura, costumbres y artesanías
- Planear el desarrollo urbano
- Empezar acciones que permitan una adecuada impartición de justicia.

El Convenio Unico de Desarrollo, por tanto, dentro del Marco Programático Municipal es una concertación de bases y procedimientos para la formulación e instrumentación de acciones del Ejecutivo Federal y Estatal, tendientes a lograr el desarrollo de la Entidad, a través del fortalecimiento municipal.

COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

El 13 de Febrero de 1981, el Gobierno Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto en el cual se dispone que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal participarán en los Comités Estatales de Planeación para el

Desarrollo que se establezcan en cada Entidad Federativa y los -- que, a partir de la misma fecha sustituyeron a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRONES).

En nuestra Entidad, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG) se crea con el objeto de -- coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, compatibilizando los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal en la planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los Sectores sociales.

Las funciones asignadas al COPLADEG se reflejan en los aspectos fundamentales:

- 1) Cubren las etapas del Proceso integral de planeación a nivel estatal.
- 2) Coadyuvan a la instrumentación de los planes del Sector Público en sus vertientes: Obligatoria, de inducción, de -- coordinación y de concertación.

Por lo que se refiere al Primer aspecto:

- Fomenta la coordinación entre los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, y la cooperación de los Sectores social y privado, para instrumentar, a nivel local, los -- planes global, estatales y municipales, así como los programas sectoriales.
- Coordina el control y evaluación del Plan Básico de Gobierno para adecuarlo a los planes que formule el Sector Público Federal e incidan a nivel estatal.
- Funge como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal -- como Federal y Municipal, sobre la situación socioeconómica de la Entidad.

En lo referente al segundo aspecto:

- Formula y propone a los Ejecutivos Federal y Estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales se definen sus respectivos presupuestos de egresos.
- Con relación a la vertiente de coordinación se ha asignado a el COPLADEG la atribución de sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el Marco del Convenio Unico de Desarrollo (C.U.D.) a fin de coadyuvar a lograr los objetivos de desarrollo de los Estados.

EL COPLADEG está integrado por representantes de las tres órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, y de los Sectores social y privado. Está presidido por el Gobernador del Estado y fungen como secretariado técnico, las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En general, el COPLADEG funciona con los siguientes órganos:

Asamblea Plenaria

Presidida por el C. Gobernador, y en la que participan la totalidad de integrantes del Comité

Comisión Permanente

Presidida por el C. Gobernador, y constituida por los Titulares de las Dependencias Estatales y de los órganos regionales de las Dependencias Federales coordinadoras del Sector, así como de las no coordinadas sectorialmente. También pueden participar, previa invitación del Presidente del Comité, representantes de los Sectores social y privado.

Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales

Presididos por Funcionarios designados por el C. Presidente - del Comité e integrados por representantes de las Dependencias -- Federales y Estatales, así como de los Sectores social y privado, cuyas acciones tienen relación con el ámbito de acción de cada -- Subcomité.

Grupos de Trabajo

Creados por la Asamblea Plenaria o por el órgano que opera -- con carácter de comisión permanente, quienes definen sus pronósi- tos y metas específicas, así como su integración.

Para apoyar el adecuado funcionamiento del COPLADEG, los Go- biernos Estatal y Federal aportan los recursos financieros, técni- cos y materiales, en los términos que acuerdan anualmente en el - Marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Ahora bien, para coordinar las acciones del COPLADEG a nivel- municipal se crean los Comités de Planeación del Desarrollo Muni- cipal (COPLADEMUN).

Los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal se crean - dentro de los lineamientos definidos en el COPLADEG, como canal - de comunicación y coordinación entre los Gobiernos Estatal y Muni- cipal.

Esta coordinación comprende las acciones de inversión y de -- gastos estatales para los Ayuntamientos. las que realizan las De- pendencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, cuya ejecución requiere la coordinación con los Ayuntamientos, y las - que se realicen dentro del Municipio y requieran la coordinación- del Ejecutivo Estatal.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, se establecen los programas siguientes:

- 1) Programas Municipales de Inversión, los que son programas estatales descentralizados al Municipio, de acuerdo a lo-

establecido por la Secretaría de Planeación en el COPLA--DEG.

- 2) Programas Sectoriales Municipales, para su ejecución requieren la participación de los dos niveles de Gobierno, Estatal y Municipal previendo, así mismo la participación de los Sectores social y privado.
- 3) Programas de Desarrollo Municipal, estos derivan de las atribuciones del Municipio, pero su realización requiere la coordinación del Ejecutivo Estatal.

Existe también, a nivel municipal un Convenio de Coordinación Estado-Municipio, el que, con base en el Convenio Unico de Desarrollo (C.U.D.) concierne la Entidad Federativa con los Municipios.

Así, este Convenio surge como un instrumento de coordinación con el objetivo de transferir recursos, asesoría y responsabilidades a los Ayuntamientos y a la Administración Municipal; proporcionar a los municipios posibilidades reales de participación en programas de desarrollo Regional; coadyuvar a la descentralización administrativa a nivel municipal; mejorar los servicios municipales; abatir costos, y en suma, desarrollar al conjunto de municipios de la Entidad.

MARCO ADMINISTRATIVO

Para que la Administración pública Municipal cumpla su función asignada, requiere de un conjunto de instrumentos técnico-administrativos que permitan aprovechar al máximo los recursos disponibles y garantizar la eficiencia dentro de la eficacia en el cumplimiento de su función.

Así, el Marco Administrativo debemos concebirlo como el conjunto de técnicas administrativas que integran el proceso de conversión de insumos a productos; es decir, a través de estas herramientas se logrará la transformación de los insumos proporcionados

dos por los Marcos de Acción Político, Jurídico y Programático en satisfactores (Bienes y/o Servicios) que la Comunidad requiere, y de las que, a través del ejercicio de su democracia, manifiesta. Siendo en este orden de ideas el Marco Administrativo, el medio, a través del cual la Administración Pública Municipal logrará su fin.

A diferencia de los Marcos de Acción Jurídico y Programático, De manera general, las técnicas que integran el Marco Administrativo son principalmente:

- Técnicas de Planeación, como son programación y presupuestación.
- Técnicas de Organización: Sistemas y procedimientos administrativos, estructuras organizacionales.
- Técnicas de Administración de Personal: Sistema de incentivos, de capacitación de Funcionarios y Empleados Públicos-Municipales, motivación.
- Técnicas de control de gestión y de evaluación de resultados.
- Técnicas de Administración de Recursos Humanos y Materiales: Sistema de control de inventarios, y en general de los muebles e inmuebles, propiedad del Municipio.
- Técnicas de Archivo de información documental y administrativa.

Por tanto, a través del Marco Administrativo:

- Se determinan los objetivos prioritarios a cubrir por las Dependencias Administrativas Municipales, con base en las demandas y peticiones, solicitadas durante las campañas: - en el Programa de Trabajo del H. Ayuntamiento, y de acuerdo a lo establecido en los Marcos de Acción Programático y

Jurídico.

- Se preveen los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para que las Dependencias Administrativas cumplan estos objetivos.
- Se determinan los objetivos prioritarios a cubrir por las Dependencias Administrativas Municipales, con base en las demandas y peticiones, solicitadas durante las campañas: - en el Programa de Trabajo del H. Ayuntamiento, y de acuerdo a lo establecido en los Marcos de Acción Programático y Jurídico.
- Se preveen los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para que las Dependencias Administrativas cumplan estos objetivos.
- Se organizan y distribuyen las tareas entre el personal -- del Municipio, asignando responsabilidades y funciones específicas.
- Se implementan los mecanismos de control que permitan evaluar la gestión administrativa.

El Marco de Acción Administrativo constituye así, el instrumento de que se vale la Administración Pública Municipal para - - coordinar sus acciones, con base en las disposiciones que le otorgan los Marcos de Acción analizados anteriormente, y de acuerdo - a lo establecido por los Titulares de las Órdenes de Gobierno Federal y Estatal como mecanismos para descentralizar la vida Nacional y lograr el fortalecimiento municipal.

ADMINISTRACION PUBLICA
MUNICIPAL

CAPITULO III

III.1 ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

El ordenar racionalmente las actividades gubernamentales ha sido un continuo manifiesto desde siglos anteriores. Sin embargo, en su proceso de desarrollo, como disciplina sistemática no es posible definir una Administración Pública con escuelas de características definidas y concretas.

El sociólogo alemán Max Weber, estudioso de la Administración Pública afirma que en la antigüedad hubo ejemplos de burocratismo hasta cierto punto desarrollado: Egipto en la época del imperio nuevo y el principado romano, especialmente el Bizantino, basado en ella.

Afirma Weber, así mismo, que la "Racionalización de la Administración Pública se desarrolló plenamente después del advenimiento del Estado moderno y la economía capitalista, siendo así como se constituye la primera escuela de Administración Pública, cuyos principales representantes fueron George Zincke y Johann Von Justi. "En este sentido, la labor de los cameralistas de los siglos XVI, XVII y XVIII es muy significativa".

Sin embargo, la Administración Pública adquiere un pleno desarrollo hasta fines del siglo XIX, sintetizando su objetivo primordial en el perfeccionamiento de las actividades gubernamentales, a fin de satisfacer, de la mejor manera los ideales colectivos.

Así, la Administración Pública ha sido definida desde diversos puntos de vista:

- Leonard White expone:

" La Administración Pública consiste en todas las operaciones

que tienen como propósito la realización o el cumplimiento - - de la política pública ".

- Marshall E. Dimock:

" La Administración Pública se refiere al "Qué" y al "Cómo" - del gobierno. El "Qué" en la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El "Cómo" son las técnicas de gerencia, -- los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos elementos es indispensable, juntos - forman la síntesis llamada "Administración".

- Simon, Smithburg y Thompson:

" La Administración Pública significa las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas -- por el Congreso y las Legislaturas de los Estados; las corporaciones del gobierno; y ciertas otras Entidades de carácter especializado. Se excluyen específicamente los órganos legislativo y judiciales del gobierno y administración que no es gubernamental ".

La característica más evidente en las definiciones anteriores - es que la Administración Pública se refiere a la rama ejecutiva -- del gobierno, así como la influencia de las disciplinas técnicas - dentro de la Administración Pública, específicamente de las de sis tematización (Realización de los objetivos con el menor gasto posi ble de recursos).

No obstante de ser de gran trascendencia dentro del área és -tas y muchas aportaciones hechas por diferentes autores, considera -mos que la definición de Administración Pública debe englobar los siguientes elementos:

- Conjunto de Instituciones Gubernamentales

Siendo la Administración Pública, una función que, por su naturaleza y de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser realizada por los órganos ejecutivos de los gobiernos federal, estatal y municipal.

- Finalidad Social

La Administración Pública no pretende fines lucrativos; realiza acciones que pretenden como objetivo inmediato, la satisfacción de necesidades de la población, y como objetivo mediano, promover el desarrollo integral de la Comunidad.

- Ambito de Aplicación

De acuerdo a la estructura de nuestro sistema socioeconómico-político, la Administración Pública se da en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, siendo su objetivo el mismo, pues existen intereses paralelos y de coordinación entre los estados y municipios, base de nuestra organización social y política, y entre éstos y la federación.

- Fundamento Legal

La forma de organización de la Administración Pública Federal está dada originalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la de la Administración Pública Estatal se precisa en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y demás Leyes Federales y/o Estatales que de alguna manera orientan la acción ejecutiva estatal.

Por lo que se refiere al Municipio, la Constitución Estatal y la Ley Orgánica Municipal definen los objetivos y funciones de la Administración Pública Municipal.

- Conjunto de Técnicas Administrativas

Para ejecutar la función pública, es necesaria e indispensable la utilización de técnicas administrativas que garanticen el cumplimiento eficaz y eficiente de la misma. Por ejemplo: Técnicas de administración de personal, financieras, de organización y procedimientos, de abastecimiento o compras, de planeación, dirección, control, etc.

" Por lo tanto, la definición de Administración Pública propuesta es:

Conjunto de Instituciones Gubernamentales cuyo fin es realizar una función social, dentro de un ámbito establecido por ordenamientos jurídicos, y con base en técnicas administrativas " --
(19)

Esta definición puede ser aplicada a cualquiera de las órdenes de gobierno federal, estatal o municipal, con la variable independiente, que en este caso sería " El ámbito de acción ": es decir, de acuerdo a éste, se aplicarán los ordenamientos jurídicos, como lo acabamos de señalar y se adecuarán las técnicas administrativas.

Ahora bien, a raíz de la definición de Administración Pública -- que analizamos anteriormente, es importante establecer la relación entre ésta, Ayuntamiento y Municipio.

Municipio.- Es la división territorial, administrativa y política del Estado Mexicano.

Ayuntamiento.- Es el órgano colegiado y deliberante de elección popular encargado en forma ordinaria del manejo y administración de los intereses materiales, cívicos y culturales de la población y del despacho de los asuntos que la encomienden los ordenamientos que integran su marco jurídico.

El Ayuntamiento se integra por: Presidencia Municipal, Síndico (s), Regidores, Secretario, Tesorero y otros Funcionarios y Emplea-

dos señalados en el Reglamento Interior y Presupuesto de Egresos. -
y,

Administración Pública Municipal cuyo titular es el Presidente Municipal (Haciendo referencia a la definición de Administración Pública que acabamos de analizar) podemos definir como:

" Conjunto de Dependencias Administrativas facultades jurídicamente para proporcionar a una Comunidad territorial y Administrativamente definida, los bienes y/o servicios requeridos y promover su eficaz desarrollo integral ".

Podemos decir entonces, que el Ayuntamiento es el órgano que va a llevar a cabo la función pública municipal dentro del Municipio, y la Administración Pública Municipal, la ejecución de los servicios públicos y todos los acuerdos emanados de las sesiones de Ayuntamiento.

La Administración Pública Municipal, para el desarrollo de las funciones a su cargo se integra por un conjunto de Dependencias Centralizadas y Coordinadas, cuya operación y desarrollo es normado por el Presidente Municipal, así, la Administración Pública Municipal puede ser Centralizada y Coordinada.

La Administración Pública Municipal Centralizada podemos definir la como el conjunto de Dependencias Administrativas que auxilian al Presidente Municipal en el desarrollo de los bienes y/o servicios públicos que los ordenamientos jurídicos respectivos establecen.

Integran la Administración Pública Municipal Centralizada, el Presidente Municipal, Secretaría del H. Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Delegaciones Municipales, Secretaría Particular, y demás Dependencias Administrativas que el Presidente Municipal, de acuerdo a las necesidades y características específicas del Municipio, establezca, y al Presupuesto de Egresos.

Por otro lado, cuya coordinación y dirección estará a cargo del Presidente Municipal, siendo ambas Entidades, Instituciones con neg

sonalidad jurídica y patrimonio propios, y por éste último, respectivamente, y deberán regirse por un Reglamento Interior.

III.2 SISTEMAS FUNCIONALES

Para poder analizar la estructura de la Administración Pública Municipal y entender la relación intramunicipal de sus Dependencias Administrativas, es necesario analizar los sistemas que permitirán que la función pública sea realizada y logre su objetivo.

Los Sistemas Funcionales, en su conjunto, constituyen el mecanismo general de coordinación de la Administración Pública Municipal pues abarcan la planeación, ejecución y control de las actividades que desarrollarán sus Dependencias Administrativas y la adecuada provisión de los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para concretizar su fin.

En este orden de ideas podemos identificar los Sistemas Funcionales de la Administración Pública Municipal como:

1.- Sistema Normativo y de Control

Dentro de la estructura de la Administración Pública Municipal existen órganos encargados de crear los mecanismos y procedimientos para orientar y conducir el desarrollo de las funciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las actividades y funciones de las Dependencias Administrativas de la Administración Pública Municipal.

Este Sistema realiza, por lo tanto su función internamente; es decir va a normar y a controlar a la totalidad de Dependencias Administrativas, garantizando el cumplimiento de los objetivos de cada una de éstas y de éstas en su totalidad.

El Sistema Normativo y de Control, para el ejemplo que en este trabajo referimos se integra por:

- Sindicatura
- Regiduría
- Presidente Municipal
- SEcretaría del Ayuntamiento
- Secretaría Particular

Dependencias que pueden ser, al igual que en los Sistemas de Servicios Públicos y de Servicios Administrativos ampliadas de acuerdo a las características específicas de cada Municipio.*

2. Sistema de Servicios Públicos.

A este Sistema corresponde desarrollar las actividades -- fin del Municipio; es decir, las directamente relacionadas con la producción de los bienes y servicios públicos a su cargo, tales como:

- Agua Potable y Alcantarillado
- Alumbrado Público
- Mercados y Centrales de Abasto
- Desarrollo Social
- Rastros
- Obras Públicas

* Ver Capítulo VI referente a Clasificación de Estructuras Municipales.

- Seguridad y Vialidad Pública, entre otros.

De acuerdo a lo señalado en la Constitución Local y en la Ley-Organica Municipal.

3. Sistema de Servicios Administrativos

Cualquier Institución, para poder operar, requiere que se le provea de elementos humanos, (Personal), materiales - - (Mobiliario, instalaciones, equipo, etc.) y financieros -- (Presupuesto).

A este Sistema dentro de la Administración Pública Municipal, - corresponde proporcionar eficientemente estos recursos, y en general, coadyuvar para el ideal funcionamiento de las áreas normativas y de control y de servicios públicos.

III.3 NIVELES DE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

Los niveles de análisis representan los diferentes ámbitos de acción, y son, a este nivel:

- Macroadministrativo

Este ámbito corresponde a la estructura global del Sistema-Municipal donde se identifican las Dependencias Municipales globalizadoras, sus relaciones con las Dependencias Administrativas Municipales y sus Delegaciones.

El análisis Macroadministrativo nos permite también identificar los sistemas funcionales de la Administración Pública Municipal y entender la forma como éstos se interrelacionan para lograr que ésta cumpla sus objetivos.

- Microadministrativo

Este nivel de análisis corresponde a la organización de cada Dependencia Administrativa Municipal y Delegación.

Como señalamos anteriormente, el nivel Microadministrativo-- debido a la heterogeneidad de los municipios, como consecuencia de, entre otros factores, la magnitud, el grado de desarrollo, el número de habitantes, etc., puede abarcar distintos niveles jerárquicos. Así puede integrarse por los niveles:

- Dirección, Subdirección, Departamento y Unidad
- Dirección, Departamento, Unidad y Areas
- Departamentos
- O inclusive únicamente el de Departamentos, si las características del Municipio así lo requieren.

III.4 ESQUEMA SISTETICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

La Administración Pública debemos concebirla como un Sistema abierto, y por lo tanto, como un fenómeno que no se dá aisladamente, sino como resultado de la interacción con el contexto socio-económico-político que le rodea.

Un Sistema puede definirse como un conjunto de elementos que se relacionan entre sí, y que tienen el mismo fin-

Los elementos que integran al Sistema son: Insumos, proceso de transformación o conversión, productos y retroalimentación.

- Los Insumos son el conjunto de recursos con cuya transformación se logrará un satisfactor, bien o servicio.
- El Proceso de Transformación está constituido por los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para transformar los insumos en bienes y/o servicios, eficaz y eficientemente.

- Resultados. Los constituye el satisfactor (s), resultado -- del proceso de transformación de los insumos.
- Retroalimentación. ES la evaluación del grado de satisfac-- ción o insatisfacción de los usuarios del bien v/o servicio.

Como Sistema abierto, la Administración Pública Municipal forma parte del Sistema socioeconómico cultural, el cual, al elegir - la forma de gobierno más acorde a sus intereses, define el Sistema Político. Ahora bien, para proporcionar los productos y/o servi- - cios demandados por el Sistema Social, debe guiarse por un cuerno administrativo (Administración Pública Municipal). Pero estas ac-- ciones no se dan arbitrariamente, sino las regula y define otro -- sistema, el jurídico.

Por lo tanto, la Administración Pública Municipal actúa bajo - un Marco Jurídico, definido por el Sistema Político, que a su vez es definido por el Sistema Social.

Los Insumos de la Administración Pública Municipal como Sistema los constituyen:

- El Marco Jurídico
- El Marco Programático
- El Marco Democrático
- Los Recursos de Apoyo Administrativo
- La Definición de Funciones de las Unidades Administrativas- Municipales.

Los Marcos Jurídico y Programático, cuyo análisis se precisa - en el Capítulo I, establecen las bases legales y los sistemas de - coordinación entre los tres niveles de gobierno, respectivamente - para que la Administración Pública Municipal cumpla con sus fines.

Por su parte, el Marco Democrático, cuya base y concencia están instituidas en el artículo 26 Constitucional, se integra por la participación ciudadana, a través de la manifestación de sus demandas y peticiones, para que sean integradas a los planes y programas de desarrollo. Se pretende con ello que lo imperativo a cubrir por estos planes y programas respondan a las peticiones hechas por las personas que están en el lugar de los hechos y que respondan así mismo, a la satisfacción de sus necesidades.

Los recursos de apoyo administrativo los constituyen el personal, como principal elemento de toda Institución, los recursos materiales, integrados por el mobiliario, las instalaciones, equipo y demás muebles e inmuebles propiedad del Municipio. Finalmente, y para que el conjunto de recursos tanto materiales como humanos operen, son indispensables los recursos financieros. (Presunuesto)

Ahora, como parte de los Insumos se encuentran las funciones que desarrollarán, como consecuencia de las atribuciones otorgadas por los Marcos de Acción Jurídico, Programático y Democrático, las Dependencias Administrativas. Estas funciones son:

- Promotoras. Por ejemplo: Promoción del deporte, la cultura, educación, vivienda, etc.
- Normativas. Estas funciones las constituyen las realizadas por el Sistema Normativo y de Control, y entre ellas podemos mencionar la elaboración de los Reglamentos Interiores del Ayuntamiento, que norman las relaciones de los particulares con las autoridades. Por ejemplo: De la Construcción, del Abasto, de Agua Potable y Alcantarillado, etc.
- De Servicio. Consiste en la realización de los servicios públicos, actividad fin del Municipio: Agua Potable y alcantarillado, limpieza, rastro, mercados, seguridad pública, etc.

Estas funciones permitirán a la Administración Municipal concretizar su fin dentro de los lineamientos definidos por sus Marcos de Acción.

El Proceso de Conversión de INsumos a Productos consta de - dos elementos:

- 1) Estructuras, sistemas y procedimientos administrativos
- 2) Aptitudes y actitudes de los Servidores Públicos.

Las primeras constituyen el conjunto de lineamientos que permitirán que los Sistemas Normativo y de Control, de Servicios Públicos y de Servicios Administrativos se lleven a cabo. El Sistema Normativo y de Control establecerá su operatividad a través de la Dirección, toma de decisiones y el establecimiento de las políticas y directrices a las Dependencias de la Administración Pública Municipal.

Por lo que se refiere a las aptitudes y actitudes de los Servidores Públicos, éstas constituyen la cultura administrativa de los mismos, integrada por el grado de responsabilidad, los vicios, hábitos y costumbres de trabajo.

Los Productos, resultado del Sistema de la Administración Pública Municipal se integran por el satisfactor(es), sean bienes y/o servicios, mismos que van a ser evaluados de acuerdo a su eficiencia, eficacia, congruencia, legalidad y participación.

- Un satisfactor será suficiente cuando se produce.
- Será eficaz si además de producirse, cumple con los objetivos propuestos.
- Cumplirá con el requerimiento de legalidad, si además de producirse y cumplir con los objetivos propuestos, se anega a los ordenamientos legales.

Para que un satisfactor sea congruente, debe cumplir los objetivos propuestos y con apego a los ordenamientos legales, y producirse además, de manera compatible y congruente con las Dependencias Administrativas Municipales.

La participación se evalúa, además de la aprobación de los elementos de medición anteriores, si el satisfactor (es) se realizó con la participación conjunta de los servidores públicos y la ciudadanía, atendiendo al Sistema de Planeación Democrática.

Finalmente, la Retroalimentación consiste en la manifestación del resultado de la evaluación, a través de los Foros de Consulta Popular. Esta manifestación puede ser de agrado, rechazo o indiferencia, y dependiendo de la naturaleza, provocará una ratificación, adecuación o modificación de los ordenamientos legales y/o de los planes y convenios, volviendo a iniciarse, de esta manera, todo el proceso del Sistema.

C A P I T U L O I V**MODERNIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

MODERNIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

"Los tropiezos y fracasos de los países en desarrollo, por lo que se refiere a la traducción de los objetivos y prioridades de los planes económicos en acciones concretas, y sobre todo la marcada incapacidad de las estructuras administrativas públicas para -- llevarlos a cabo, subrayaron la exigencia de que, para poder realizar un plan de desarrollo era necesario adoptar, y muchas veces modificar sustancialmente las estructuras y procesos administrativos que constituyen su medio de acción más importante y pueden convertirse, también, en los obstáculos más determinantes y cuellos de botella para su cabal realización". (20)

En nuestro País, esta necesidad de realizar una adecuación sustancial del aparato gubernamental se inició desde 1821, con el primer Reglamento de Gobierno donde se establecía que "Cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, - además de coordinarse con los demás ministros para proponer reformas generales". (21)

Posteriormente, como intentos de reorganización administrativa a nivel Federal podemos señalar:

1917

Departamentos de Aprovisionamientos Generales y Contraloría:

Función: Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios elevando recomendaciones al Presidente de la República.

1928

Departamento del Presupuesto de la Federación.

(20) Carrillo Castro Alejandro, "La Reforma Administrativa en México". Miguel A. Porrúa, S.A. Pág. 105.

(21) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976 Pág. 17.

Función: Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

1943

Comisión Intersecretarial integrada por Secretarios Generales, Subsecretarios y representación del Procurador General de la República.

Función: Formular y llevar a cabo un Plan Coordinado de Mejoramiento de la Organización Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento de personal y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

1947

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
Dirección de Organización Administrativa.

Función: Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

1958

Secretaría de la Presidencia.

Función: Estudiar las modificaciones que deben hacerse a la Administración Pública, con apego en la Ley.

1965

Comisión de Administración Pública. Secretaria de Programación.
(Secretariado Técnico 1968).

Función: Dar cumplimiento a la Ley de Secretarías.

1971

Dirección de Estudios Administrativos, Secretaría de Programación. (Acuerdos Presidenciales del 28 de Enero y del 11 de Marzo de 1971).

Función: Promover y coordinar las Reformas Administrativas del Sector Público Federal, coordinándose con las Comisiones Internas de Administración (CIDAS) y las Unidades de Organización, Métodos y Sistemas (UOMS); y proponer normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos en cada Dependencia.

Estos esfuerzos por modernizar sistemáticamente la Administración Pública se han institucionalizado a partir del esfuerzo continuo de los últimos dos gobiernos de la República, que, a diferencia de los anteriores, han dado continuidad y articulación a las acciones de Modernización Administrativa, definiendo un Programa concreto que pretende, como objetivo inmediato, incrementar la eficacia del aparato administrativo gubernamental en los objetivos -- del Estado.

Corresponde así también a las Instancias de Gobierno, Estatal y Municipal instrumentar los cambios que, en coordinación con lo establecido por la Federación, incidan en su desarrollo integral.

Estos cambios, sin embargo, no pueden darse repentina e improvisadamente, sino como resultado de un proceso de planeación, que a continuación analizaremos para el nivel municipal, objeto de estudio del presente trabajo.

La Modernización Administrativa Municipal, como instrumento para coadyuvar el desarrollo integral del Municipio, debe ser planeada sistemáticamente, y corresponde a los Ejecutivos Municipales decidir e instrumentar dichas Reformas, a fin de dar mayor racionalidad y dinamismo a las acciones realizadas por las Dependencias Administrativas Municipales, que se traduzca en mayor eficiencia en el cumplimiento de sus atribuciones.

El proceso de Modernización Administrativa Municipal debe concebirse como un proceso permanente y sistemático, y no como un proceso planteado con vistas a lograr resultados durante el régimen de cada Ejecutivo Municipal. Consecuentemente, un Proceso de Modernización implica establecer los mecanismos sólidos y sistemáticos capaces de propiciar, en forma programada, el mejoramiento de

las condiciones económicas, sociales y culturales de Municipio, a través de la ejecución de Reformas concretas en los sistemas, procedimientos y estructuras administrativas, a fin de que éstas sean las más adecuadas a la realidad municipal.

IV.1 EXPOSICION DE MOTIVOS.

La Modernización Administrativa Municipal se justifica por la necesidad de:

- Adecuar las estructuras, sistemas y procedimientos administrativos a los cambios que el Municipio, como toda realidad social, sufre, a fin de garantizar niveles óptimos de eficacia en los satisfactores (bienes y/o servicios) demandados por la Comunidad.
- Impulsar el fortalecimiento municipal, mediante el crecimiento económico, la redistribución del ingreso, la ampliación de los servicios y el mejoramiento de las condiciones generales de vida del Municipio.
- Que el Municipio cuente con una Administración Pública Municipal, que permita la participación activa de los ciudadanos, a través de la captación de las acciones administrativas, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 y el Plan Básico de Gobierno del Estado de Guanajuato 1985 -1991.
- Crear, de acuerdo a las necesidades de cada Municipio, los instrumentos y mecanismos que le permitan adoptar las disposiciones, producto de la Reforma al Artículo 115 Constitucional.
- Que la actividad administrativa municipal se realice en óptimas condiciones de eficiencia, a través de la activa participación de los miembros del Ayuntamiento y demás Servidores Públicos Municipales, a cargo de las diversas Dependencias Administrativas.
- Contribuir a la Descentralización de la vida nacional, que los Ejecutivos Federal y Estatal proponen como imperativo para lograr el cambio estructural.

IV. 2 PROPOSITOS Y OBJETIVOS.

Siendo la Administración Pública el instrumento a través del cual se orienta y apoya la acción de los particulares y de los grupos sociales para acelerar el desarrollo municipal integral, la Modernización Administrativa debe proveer al Ejecutivo Municipal de un instrumento moderno y eficiente para el mejor cumplimiento de sus fines; y convertir, al mismo tiempo a la Administración Pública Municipal en un sistema eficaz y accesible para quien solicite sus servicios.

Así, los propósitos de la Modernización Administrativa pueden sintetizarse en:

- Incremento en la eficiencia y eficacia de las Dependencias de la Administración Pública Municipal mediante el mejoramiento sustancial de las estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos de que dispone el Municipio.
- Establecer los mecanismos operativos de cada Dependencia Administrativa y de éstas en su conjunto, a fin de lograr la Simplificación Administrativa tanto interna (Intermunicipal) como externa (De servicios al Público).
- Generar en los Servidores Públicos Municipales una adecuada conciencia de servicio, y una actitud innovadora, dinámica, responsable y de colaboración .

Los Objetivos del Programa de Modernización Administrativa Municipal son desarrollar una Administración Pública que permita:

- Al Ayuntamiento, realizar con mayor eficacia los objetivos y programas instrumentados para propiciar los servicios públicos y desempeñar las demás atribuciones que los ordenamientos jurídicos les establecen, en base a

una estrategia que propicie el desarrollo integral del Municipio.

- A los responsables de las Dependencias Administrativas Municipales, contar con las estructuras y procedimientos administrativos que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas a su cargo, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación intramunicipal, la participación y el trabajo en equipo, como políticas fundamentales.
- A los servidores Públicos al Servicio del Municipio, desempeñar actividades dentro de un Sistema de Personal Moderno y equitativo que tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los Servidores Públicos las aptitudes y actitudes, y la preparación que reclama el desarrollo actual.
- A los Demandantes de Servicios y a la Sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las Dependencias Administrativas Municipales.
- Propiciar que la planeación de acciones de cada régimen municipal se base en una programación que aproveche lo logrado por otras, como un apoyo para alcanzar metas superiores.

IV.3 TIPOS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

La Modernización Administrativa Municipal, como un intento de crear los mecanismos e instrumentos para el mejoramiento de la actividad administrativa y de asegurar la unidad, coherencia y orientación programática de los esfuerzos, se origina de dos modalidades distintas.

Puede surgir espontáneamente por procesos autogenerados, para corregir o mejorar el modo operativo de los recursos ordinarios o de la estructura organizacional. Es decir, conforme a las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y los objetivos también se incrementan; la maquinaria administrativa, el personal y las instalaciones se desarrollan paralelamente.

Por lo tanto, el cambio no planificado, tiene la característica de producir un crecimiento por agregación en el que se mezclan estructuras y procedimientos anteriores con otros más modernos, produciéndose grandes diferencias técnicas y de recursos entre las Dependencias Administrativas.

Cuando la Modernización Administrativa Municipal obedece a una reestructuración planificada y prevista que traerá como consecuencia un mejoramiento sustancial, se trata de un cambio planificado. Ahora bien, dentro del cambio planificado, se distinguen:

- La Reestructuración Administrativa, y
- La Propia Modernización Administrativa Institucionalizada.

La primera implica una transformación del fondo radical de todos, o una parte importante de la estructura, y procedimientos existentes en las Dependencias Municipales, y constituye una actividad discontinua en el tiempo.

po; es decir, constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, cuyas deficiencias o adaptaciones se van haciendo discontinuamente.

La Modernización Administrativa Institucional, por su parte puede llegar a constituir un proceso permanente, sobre todo cuando las acciones de la Modernización se institucionalizan jurídicamente como sistema de trabajo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal. Por otro lado la Modernización también se plantea como un proceso permanente e institucionalizado y conviene dotarla de un programa y una estrategia de implantación, y lo más importante, garantizar que -cuenta con la decisión y el apoyo del H. Ayuntamiento y los Funcionarios Públicos Municipales. Es conveniente, así mismo, instrumentar un sistema de evaluación periódica de resultados, a fin de que las instancias de poder que hayan autorizado la implantación del cambio -sean informados de su seguimiento. Así, el proceso de Reforma* se instrumenta a través de una serie de etapas y momentos, los que a continuación se describen.

I. PROGRAMACION

En esta etapa, el Ejecutivo Municipal, previo análisis general de la situación actual real del Municipio como de la Organización procedimental, y considerando las demandas y peticiones de la ciudadanía recogidas durante su campaña, y Foros de Consulta Popular, debe instrumentar los cambios de fondo y de forma, necesarios para -disponer de una Administración Pública que le permita -

* Cuya aprobación de ejecución está a cargo del Presidente Municipal, a través de la facultad conferida en el art. 17 -frac. X de la Ley Orgánica Municipal (Facultad de Organizar e Inspeccionar a las Dependencias Administrativas).

cubrir esas demandas y peticiones y propiciar el desarrollo integral del Municipio, dentro de un contexto apegado a lo establecido en los marcos de Acción Político, Jurídico, Programático, Democrático y Administrativo Municipales.

Esta etapa se integra de los siguientes momentos:

- A. Designación e integración de los órganos y/o personas en cargadas de promover, estudiar y proponer los proyectos de Modernización, así como de implementar sus normas de evaluación.

A efecto de disponer de una Unidad encargada de instrumentar técnica y administrativamente la Modernización Administrativa, así como de evaluar su seguimiento, previo estudio y determinación de la implantación del Sistema para tal efecto, debe integrarse esta Dependencia, en cualquiera de sus modalidades, ya sea interna (Es decir, como una Dependencia Administrativa Municipal) o externa (A través de la contratación de los servicios de consultoría externa); o bien de naturaleza mixta, es decir, asignar esta función a una Unidad Administrativa Municipal, bajo la asesoría de un Consultor Externo.

- B. Diagnóstico.

Una vez integrada el área (ó persona) encargada de instrumentar las modificaciones, ésta procederá a elaborar el diagnóstico. Para proponerse o iniciarse una Modernización Administrativa Municipal, es necesario tener conocimiento preciso de la situación actual (A modificar). Ello implica el conocimiento de la estructura orgánica funcional, de los sistemas y procedimientos administrativos de cada una de las Dependencias Administrativas, del Marco Jurídico y Normativo que rige las acciones de éstas; es decir, se debe tener una fotografía de la situación administrativa y procedimental actual.

Ahora bien, para elaborar este diagnóstico pueden utilizarse algunas técnicas como: La observación directa, las entrevistas y encuestas a Funcionarios y Empleados Municipales. El análisis de las formas impresas que se utilizan, a fin de determinar la operatividad procedimental actual y el requerimiento de datos específicos: Organogramas, y documentos históricos, así como de estados financieros y balances generales.

El diagnóstico, por lo tanto, debe requerir, para su elaboración, de todos aquellos datos y documentos necesarios para conocer la situación actual de la Administración Pública Municipal.

C. Fijación de Objetivos y Determinación del Programa de Acción.

En base a las deficiencias y/o fallas detectadas en el sistema actual; a las necesidades, demandas y peticiones de la ciudadanía, así como a los cambios tanto de fondo como de forma solicitados por el Presidente Municipal, deben determinarse las metas y objetivos a lograr por la No dernización Administrativa e instrumentarse técnica y administrativamente el Programa de Acción (Mismo que será presentado para su conocimiento y aprobación al Presidente Municipal), a través del cual se alcanzarán dichos objetivos. El programa de Acción debe, así mismo definir el método de implantación, dependiendo de su grado de complejidad, podrá ser:

- Método de Implantación Instantánea.

Este método consiste en la implantación íntegra del nuevo sistema, previa información a las Dependencias Administrativas involucradas. Este método es aconsejable cuando el nuevo sistema es relativamente sencillo y no involucra gran número de operaciones o un número excesivo de Dependencias Administrativas.

- Método de implantación en Paralelo.

Este método consiste en la operación simultánea, por un período determinado, tanto del sistema tradicional como del que se va a implantar, lo cual permite realizar modificaciones y ajustes sin crear graves problemas, al tiempo que permite que el nuevo sistema esté funcionando normalmente, antes de suspender la operación anterior..

- Método del Proyecto Piloto.

Consiste en realizar un ensayo del nuevo sistema en sólo una parte de la Administración Pública Municipal, a fin de medir su eficacia. Este sistema permite intrudicir los cambios en una escala reducida, realizando las pruebas necesarias para averiguar la efectividad del sistema propuesto.

- Método de Implantación Parcial o de Aproximaciones Sucesivas.

Este método es recomendable para implantar sistemas de gran magnitud, y consiste en seleccionar parte del nuevo sistema o pequeñas porciones del mismo e implantarlas procurando no causar grandes alteraciones, y avanzar al siguiente paso sólo hasta que haya consolidado suficientemente el anterior.

II. INSTRUMENTACION.

Esta etapa consiste en implementar los mecanismos previamente definidos para instrumentar la Modernización, a través de dos momentos:

A) Implantación de Mecanismos Administrativos.

Consiste en proyectar el nuevo modelo de organización ad-

ministrativa (Organograma Estructural y Funcional), los procedimientos y sistemas administrativos que proporcionen a la Administración Pública Municipal, la estructura orgánica que le permita cumplir eficazmente los objetivos preestablecidos, bajo un esquema de simplificación administrativa de recursos humanos y materiales que propicie su máximo aprovechamiento.

Las acciones que comprende este momento son:

- Definición de las Dependencias Administrativas Municipales.
 - Elaboración del Manual General de Organización Municipal.
 - Redefinición de Objetivos de las Dependencias Administrativas Propuestas, bajo un análisis de integración Municipal.
 - Diseño de la operación, políticas, manuales y formas impresas utilizadas, así como de los procedimientos que inciden en la reestructuración administrativa.
- B) Con el objeto de establecer las disposiciones legales que avalaran, y por tanto normarán la función pública municipal, proporcionando el Marco Jurídico a través del cual se instrumente legal y oficialmente la Modernización Administrativa Municipal, debe adecuarse e implementarse.
- C) Presentación del Programa de Modernización Administrativa al Presidente Municipal, para su ratificación.

Antes de dar a conocer el Programa de Modernización Administrativa, debe presentarse al Presidente Municipal el proyecto completo, a fin de que éste lo ratifique y lo apruebe, o en su caso proponga los ajustes y/o modificaciones al mismo.

III. INFORMACION.

Esta etapa consiste en dar a conocer el Programa de Modernización, sus ventajas, objetivos y propósitos, a fin de propiciar la aceptación y participación conjunta de los Servidores Públicos y de la ciudadanía. La integran los siguientes momentos:

A) Información a los Miembros del H. Ayuntamiento.

Corresponde al Presidente Municipal, una vez instrumentada técnica y administrativamente la Modernización Administrativa, informar a los miembros del H. Ayuntamiento sobre el sentido y alcance de ésta; sobre el nuevo modelo de organización estructural (Organigramas), así como la forma de implementar la Modernización.

B) Información a los Funcionarios y Empleados Públicos Municipales.

El objetivo de este momento es "Sensibilizar" a los Servidores Públicos, a fin de concientizarlos sobre las ventajas de la Modernización Administrativa y eliminar los obstáculos y resistencias al cambio. Esta información debe precisar las responsabilidades específicas de dichos Servidores Públicos en la ejecución del programa total y de cada una de sus etapas.

C) Información a la Ciudadanía.

A través de los medios de comunicación, debe darse a conocer a la ciudadanía el Programa de Modernización Administrativa, con la finalidad de que ésta se entere de los alcances de éste y colabore, conjuntamente y participativamente con los Servidores Públicos Municipales, al desarrollo integral del Municipio.

III. EJECUCION.

Corresponde a esta etapa, la operación del nuevo sistema, - aplicando el método de implantación previamente seleccionado y siguiendo las estrategias establecidas en el Programa de Modernización. Consta de dos momentos:

A) Integración de los Recursos Humanos y Materiales.

Este momento consiste en integrar los recursos humanos (personal) y materiales (Mobiliario, equipo), necesarios para llevar a cabo el programa de Modernización, los cuales se-- ran previamente determinados y especificados.

B) Funcionamiento Efectivo de los Organos y Mecanismos.

Este momento es la ejecución, propiamente dicha del programa, de acuerdo a lo establecido en las etapas anteriores.

V. CONTROL

Esta etapa constituye la instancia donde nos damos cuenta - si el Programa de Modernización Administrativa se está ejecutando debidamente, de acuerdo a lo programado. Los si- - guientes momentos integran esta etapa:

A) Medición de Resultados, de acuerdo a los parámetros establecidos previamente.

B) Evaluación de Resultados.

En base a su grado de eficacia, eficiencia, legalidad, congruencia y participación, a fin de determinar desviaciones- y sus posibles causas.

C) Medición de Resultados.

Sugerencias de medidas correctivas y/o preventivas. Como re

sultado de la evaluación, y en base a las actividades que -
acusen desviación con lo programado.

El Proceso de Modernización Administrativa Municipal, des--
crito anteriormente es ligeramente distinto cuando se cuen-
ta dentro de la Administración Pública Municipal con una -
Dependencia encargada de realizar este tipo de estudios, y
consecuentemente el Proceso de Modernización Administrativa
se dé sistemáticamente. En este caso el Proceso se inicia -
en la etapa de Programación, momento Elaboración del Diag--
nóstico.

VI. EVALUACION DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.

La Evaluación del Programa de Modernización es un proceso -
permanente; y debe hacerse parcialmente en base a los avan
ces de éste dentro de las diferentes etapas de implanta-
ción.

C A P I T U L O V
S I M P L I F I C A C I O N A D M I N I S T R A T I V A

SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

La Simplificación Administrativa forma parte de la Modernización Administrativa, pues no puede concebirse ésta sin aquella. Se ha hecho referencia en otro apartado debido a la importancia que dentro del Proceso de Modernización Administrativa reviste.

En Agosto de 1984 el Ejecutivo Federal, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, dispuso la ejecución del Programa de Simplificación Administrativa con el objeto de:

- Facilitar la relación de los ciudadanos con la Administración Pública Federal.
- Atenuar uno de los factores, que propician conductas inconvenientes al interés público.
- Fomentar e impulsar la actividad económica y social del País.
- Alcanzar mayor productividad y eficiencia en la gestión pública.
- Propósitos estrechamente vinculados con la necesidad de descentralizar la vida nacional.

En el acuerdo Presidencial decretado el pasado 8 de Agosto de 1984 en el Diario Oficial de la Federación, se establecieron los procedimientos para llevar a cabo el Programa de Simplificación Administrativa, siendo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación encargada de su coordinación, seguimiento y control.

Este programa se instrumenta en base a dos modalidades: De Naturaleza interna, ya que pretende la simplificación de procedimientos administrativos a fin de dar mayor fluidez a la gestión administrativa interna de las Dependencias del Sector Público; y externa por incidir en la eliminación de trámites innecesarios por parte de la ciudadanía ante dichas Dependencias para solici-

tar determinado bien y/o servicio.

Por tanto, el Programa de Simplificación Administrativa requiere para su ejecución y eficaz cumplimiento; por una parte, de la participación ciudadana, manifestada a través de demandas y sugerencias para simplificar acciones específicas; y por otra, de las acciones coordinadas de Simplificación Administrativa en las órdenes de Gobierno Estatal y Municipal.

A nivel, municipal, la Simplificación Administrativa pretende, para la ciudadanía en general:

- Reducir el costo económico y social de los bienes y/o servicios solicitados a las Dependencias Administrativas Municipales, vía eliminación de trámites innecesarios.
- Mejorar la eficiencia, eficacia y honestidad de los servicios públicos que la población demanda.
- Propiciar acercamiento entre gobernantes y gobernados.

Para las Dependencias Administrativas Municipales:

- Propiciar una comunicación administrativa clara y precisa, a través de la implantación de procedimientos administrativos y de formas impresas que identifiquen gráficamente las operaciones realizadas, sus enlaces y las Dependencias responsables de su ejecución.
- Coadyuvar a la agilización de métodos de trabajo.
- Racionalizar los costos de impresión y archivo de formas administrativas oficiales del Municipio.
- En general, elevar la productividad y eficacia de la Administración Pública Municipal.

Ahora bien, para llevar a cabo la Simplificación Administrativa

Municipal, es necesario hacer un análisis y evaluación del funcionamiento operativo de cada Dependencia Administrativa, a fin de definir la interrelación que debe existir entre las acciones que realizan separada y conjuntamente, y garantizar el cumplimiento de los objetivos de cada una, y de éstas como integrantes del todo denominado Administración Pública Municipal.

Las principales herramientas administrativas a través de las cuales debe instrumentarse la Simplificación Administrativas son:

- Manual de Procedimientos Administrativos.

Este constituye un instrumento de identificación de la forma etódica y de la secuencia de las operaciones necesarias para cumplir con las funciones de cada Dependencia Administrativa, definiendo los distintos puestos y Unidades Administrativas específicas que intervienen en dichos procedimientos, y precisando así mismo, su responsabilidad.

- Manual de Formas Impresas.

Consiste en la concentración de formas oficiales utilizadas en cada Dependencia Administrativa, debiendo clasificarse, con el objeto de integrar un Catálogo con la descripción y objetivo de las mismas, que permita identificar su participación dentro de uno o varios procedimientos administrativos.

- Matriz "Servicio-Requisitos" de orientación al Público.

Esta herramienta tiene por objeto informar de manera esquemática, clara y concisa, los requisitos oficialmente obligatorios que los ciudadanos deben cubrir para solicitar determinado bien y/o servicio público ante cualquier Dependencia Administrativa, y evitar así, que se presenten situaciones indeseables debido a la falta de información completa y oportuna a la ciudadanía.

- Formulación de Guías Administrativas.

Estas pueden ser básicamente para la administración de recursos:

- Humanos
- Materiales y de Servicios Generales
- Financieros

La primera consiste en la definición de procedimientos administrativos para garantizar una eficaz administración de personal en sus fases de contratación, cambio de adscripción, bajas, permisos, vacaciones y capacitación, a través de la definición de responsabilidades, tanto del área solicitante de cualquiera de estos servicios administrativos como de la Dependencia Administrativa encargada de proporcionarlos.

La Guía de Administración de Recursos Materiales y de Servicios, por su parte, debe especificar la metodología para administrar con mayor eficacia, racionalidad y control los recursos y los servicios generales y servir de instrumento de orientación para programar las solicitudes de material y los servicios generales, necesarios para que las Dependencias Administrativas Municipales puedan cumplir adecuada y oportunamente su función. Estos recursos y servicios incluyen el material y equipo de transporte, dotación de combustible y lubricantes; reparación y mantenimiento del equipo de oficina, fotocopiado y offset de documentos oficiales; adquisición de materiales para construcción de obras públicas; entre otros.

Por lo que se refiere a la Guía Administrativa de Administración de Recursos Financieros, hemos de aclarar que es de aplicación para los municipios que dentro de su organización contemplen una administración financiera basada en el Sistema de Presupuesto por Programa, que consiste en llevar un control de la organización y disponibilidad del presupuesto asignado a cada Dependencia Administrativa en base a su programa de Trabajo, previamente definido; así mismo de las metas programadas y alcanzadas, a fin de disponer

de la información que genere bases sólidas para una eficiente toma de decisiones.

Como puede observarse, la Simplificación Administrativa constituye un instrumento dinámico de la Modernización Administrativa, - instrumento que debe adecuarse a las exigencias cambiantes de la sociedad sometida a constantes cambios, tanto cuantitativos como - cualitativos. Esta Simplificación, no obstante, no puede darse como un formulismo homogéneo para todos los municipios y menos aún - para todos los sectores públicos, sino que debe ser instrumentada - siguiendo un proceso definido de análisis estructural y procedimental con base en las características de cada Institución o Sector, - así como en las demandas solicitadas por la ciudadanía, a fin de - mejorar la calidad de los servicios, y en general de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles y sectores.

C A P I T U L O V I

CLASIFICACION DE ESTRUCTURAS
ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

CLASIFICACION DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

El objeto de este Capítulo es proyectar, con base en las características comunes de determinados grupos de Municipios del Estado de Guanajuato, las estructuras administrativas necesarias para que cumplan con las funciones y los servicios públicos que los ordenamientos jurídicos respectivos les confieren.

Políticamente el Estado de Guanajuato se divide en 46 Municipios y cada uno de ellos en determinado número de Delegaciones. Estos Municipios al igual que los demás integrantes de otras Entidades Federativas, debido a sus características territoriales, ideosincráticas y culturales tan diversas, no han tenido un desarrollo homogéneo. Así, mientras existen Municipios con una excesiva concentración de servicios y actividad, hay otros con una marcada insuficiencia de éstos que limitan el acceso a condiciones mínimas de bienestar social.

"No todas las ciudades del Estado han crecido al mismo ritmo. Diversas circunstancias, principalmente la búsqueda de satisfactores ha provocado que en sólo algunas se concentren recursos, actividades y población, rebasando su límite, dimensión y capacidad de absorción y administración, ocasionando en su habitantes la caída en una situación más de subsistencia que de convivencia". (22)

Podemos decir entonces, que mientras existen Municipios que pueden captar con mínima inversión un crecimiento mayor de población, existen otros en que ello no es posible debido a su deficiente desarrollo.

Esto hace necesario, consecuentemente, que para cada Municipio, de acuerdo a sus características, necesidades específicas y grado de desarrollo, se defina la estructura administrativa que le permita cumplir eficazmente su función.

Para efectos del presente trabajo, y considerando entre otros- indicadores el número de Delegaciones Municipales, el número de integrantes de los Ayuntamientos, la densidad de población y las participaciones Federales y Estatales (Parámetros que tienen base en determinadas premisas mensurables como explotación natural de recursos, distribución de la riqueza, infraestructura urbana, y en general mejores expectativas de vida), hemos clasificado a los Municipios del Estado de Guanajuato en tres categorías: A, B y C.

La Clasificación " A " incluye a los Municipios considerados - como los de mayor desarrollo y capacidad técnica y financiera. Estos son: León, Irapuato, Celaya, Salamanca y Guanajuato.

Dentro de la Clasificación " B " agrupamos a los Municipios - considerados un grado medio de desarrollo, debido a que aun cuando los indicadores de dicho desarrollo se mantienen en constante evolución, no han alcanzado el nivel de los Municipios del Grupo "A". Integran este rubro: Acámbaro, San Miguel Allende, Dolores Hidalgo, Salvatierra, Pénjamo, Silao, Valle de Santiago, Cortazar, San Luis de la Paz, Moroleón, San Francisco del Rincón y San Felipe.

Finalmente, en la Clasificación " C " encontramos a los Municipios que, debido a la carencia de una infraestructura técnica, administrativa y financiera adecuadas, han sido capaces de proporcionar a sus habitantes, apenas los servicios públicos más esenciales.

Integran esta Clasificación los Municipios de: Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atargea, Ciudad Manuel Doblado, Comonfort, Coroneo, Cuerámbaro, Dr. Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Pueblo Nuevo, Purísima de Bustos, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catalina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria, Villagran, Xichú, Yuriria, y Uriangato.

Ahora bien, independientemente de su grado de desarrollo, todos los Municipios deben cumplir determinadas acciones que por una parte establecen los ordenamientos jurídicos; y por otra parte, -

son indispensables para coadyuvar las bases para un desarrollo Municipal planificado. Estos son:

- Agua Potable y Alcantarillado
- Alumbrado Público
- Limpia y Recolección de Basura.
- Mercados y Centros de Abasto
- Panteones
- Rastros
- Seguridad Pública y Vialidad
- Regulación Urbana y Construcción
- Estacionamientos Públicos
- Educación, Cultura y Deporte
- Servicios de Salud
- Desarrollo Urbano y Rural

Acciones que deben planearse y realizarse de acuerdo a las necesidades específicas, a los recursos disponibles y a las demandas y peticiones solicitadas por la ciudadanía, en cada Municipio.

Para lograr lo anterior, es necesario organizar técnicas y administrativamente los recursos disponibles, a fin de proporcionar eficaz, eficiente, congruente, legal y participativamente estos servicios.

Así, debe proyectarse la estructura orgánica administrativa que especifique las Dependencias Administrativas integrantes de

los Sistemas Normativo y de Control, de Servicios Administrativos y de Servicios Públicos*, sus funciones específicas y su coordinación para el desarrollo de dichos servicios, en cada Municipio.

Dentro del Sistema Normativo y de Control, hemos de hacer hincapié en que su función rebasa los límites de la esfera administrativa constituida por los Síndicos, Regidores, Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento y Secretario Particular, pues esta función debe complementarse con la participación ciudadana que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante el establecimiento de Comités o Consejos que propicien dicha participación a través del desarrollo de programas sustantivos que alimenten y retroalimenten el Programa de Trabajo del Ayuntamiento e incidan en el desarrollo municipal integral.

Por lo que el Sistema de Servicios Administrativos se refiere. (Función asignada en parte generalmente a la Oficialía Mayor). Es necesario crear una Dependencia Administrativa que concrete su función de recursos humanos, materiales y financieros dentro de un marco de acción que permita lograr la máxima eficiencia y simplificación en el trabajo de las Dependencias Administrativas que integran la Administración Pública Municipal, mediante la aplicación de técnicas administrativas de organización, programación-presupuestación, administración de recursos humanos y materiales, que permitan planear, controlar y evaluar la gestión administrativa municipal.

A continuación proponemos las estructuras administrativas para cada una de las categorías mencionadas, las cuales no pretendamos sean las idóneas para todos los municipios que las integran, sólo intentamos establecer a través de éstas un modelo administrativo que sirva de parámetro general y haga prevalecer el criterio de que, hasta donde sea posible, los municipios del Estado cumplan con los servicios públicos a su cargo, en la forma más eficiente y

* Ver Capítulo III referente a Sistemas Funcionales de la Administración Pública Municipal.

apegada a los lineamientos que la infraestructura administrativa y tecnológica modernas ponen a su disposición, y que dentro de las limitaciones propias y particulares, se adapten a casos concretos para un mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

La estructura orgánica propuesta para los Municipios que integran la categoría " A " son:

1. Sindicatura

2. Regiduría

3. Presidencia Municipal

3.1 Secretaría del Ayuntamiento

3.1.1 Unidad de Archivo Municipal

3.2 Secretaría Particular

3.3 Unidad de Información y Atención Ciudadana

3.4 Comités Consultativos de Participación Ciudadana

3.5 Comité de Planeación del Desarrollo Municipal

3.6 Contraloría Municipal

3.7 Dirección de Servicios Administrativos

3.7.1 Sub'Dirección de Programación, Organización y Presupuesto

3.7.1.1 Departamento de Control Presupuestal

3.7.1.2 Departamento de Modernización Administrativa

3.7.2 Sub'Dirección de Administración de Recursos Humanos-

y Materiales

3.7.2.1 Departamento de Administración de Recursos Humanos

3.7.2.2 Departamento de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales

3.8 Tesorería Municipal

3.8.1 Subtesorería de Ingresos y Fiscalización

3.8.1.1 Departamento de Ingresos

3.8.2 Subtesorería de Administración Financiera

3.8.2.1 Departamento de Finanzas

3.8.2.2 Departamento de Egresos

3.9 Dirección de Desarrollo Municipal y Servicios Públicos

3.9.1 Subdirección de Planeación del Desarrollo

3.9.1.1 Departamento de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

3.9.1.2 Departamento de Desarrollo Rural

3.9.2 Subdirección de Servicios Públicos

3.9.2.1 Departamento de Rastro y Abasto

3.9.2.2 Departamento de Panteón

3.9.2.3 Departamento de Servicios Municipales

3.10 Dirección de Desarrollo Social

3.10.1 Sub'director de fomento Cívico y Cultural

3.10.1.1 Departamento de Acción Cívica

3.10.1.2 Departamento de Acción Cultural

3.10.2 Sub'dirección de Fomento Deportivo

3.10.2.1 Departamento de Promoción Deportiva

3.10.2.2 Departamento de Administración de Centros
Deportivos

3.11 Dirección de Seguridad y Vialidad Pública Municipal

3.11.1 Sub'dirección de Seguridad Pública Municipal

3.11.2 Sub'dirección de Vialidad Pública Municipal

3.11.3 Centro de Readaptación Social

3.12 Delegaciones Municipales

3.13 Centro de Desarrollo Integral de la Familia

3.14 Centro Municipal de Agua Potable y Alcantarillado

3.15 Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud

1. Las funciones asignadas a cada una de estas Dependencias son:

1.- Síndico

Las conferidas en el art. 18 de la Ley Orgánica Municipal:

I. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento;

- II. Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento informando su resultado;
 - III. Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades judiciales, pudiendo delegar, bajo su más estricta responsabilidad, esa representación en negocios judiciales concretos;
 - IV. Asumir las funciones de Ministerio Público en los términos de la Ley Orgánica de la Insitución; y
 - V. Las demás que le señalen las Leyes y los Reglamentos.
2. Regidores. Las que expresamente confiere el art. 19 de la Ley Orgánica Municipal:
- I. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento;
 - II. Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando de su resultado;
 - III. Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales y en especial de aquéllos cuya vigilancia les haya sido encomendada;
 - IV. Citar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal, en los términos de esta Ley y del Reglamento Interno;
 - V. Recabar en las Dependencias municipales los datos e información que requieran para el mejor desempeño de su función; y,
 - VI. Los demás asuntos que esta Ley y los Reglamentos les señalen.
3. Presidente Municipal. Al ejecutivo Municipal, como Titular-

de la Administración Pública Municipal, les compete (Art. 17 Ley - Orgánica Municipal):

- I. Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento;
- II.- Cuidar del buen orden y operatividad de los servicios municipales;
- III. Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo con lo que establece esta Ley y el Reglamento Interior del Ayuntamiento;
- IV. Presidir las sesiones del Ayuntamiento, en las que tendrá además de su voto particular el de calidad;
- V. Presentar al Municipio en la celebración de actos y contratos previamente aprobados por el Ayuntamiento;
- VI. Representar al Municipio en todos los actos oficiales, o delegar esa representación;
- VII. Dirigir el funcionamiento de los servicios municipales - mediante las Dependencias Administrativas que se establezcan;
- VIII. Proponer al Secretario, Tesorero y demás Funcionarios ante el Ayuntamiento y nombrar a los empleados municipales;
- IX. Publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general.
- X. Organizar, dirigir e inspeccionar las Dependencias Municipales;
- XI. Calificar las faltas y sanciones a los infractores de los reglamentos gubernativos y de la policía y de los demás Reglamentos y disposiciones administrativos. Estas -

facultades podrán ser delegadas;

- XII. Cuidar el buen estado y mejoramiento común, de los afectos a un servicio público y de los propios del Municipio;
- XIII. Disponer de los elementos de seguridad pública municipal para la conservación del orden y la tranquilidad - públicos;
- XIV. Ejercer las atribuciones que le confieren las Leyes Federales o Locales;
- XV. Avisar a la Secretaría del Ayuntamiento, cuando pretenda ausentarse del Municipio por más de veinticuatro horas y hasta por quince días consecutivos. Cuando la ausencia exceda de ese lapso, requerirá la autorización - del Ayuntamiento, y,
- XVI. Las demás que le confieran las Leyes y Reglamentos.

3.1 Secretaría del H. Ayuntamiento.

El art. 21 de la Ley Orgánica Municipal le establece las siguientes competencias:

- I. Cuidar que los miembros del Ayuntamiento sean citados con la anticipación debida, a las sesiones ordinarias y extraordinarias a que convoque el Presidente municipal o los Regidores en su caso;
- II. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento, con voz informativa, pero sin voto, y levantar las actas correspondientes;
- III. Auxiliar al Presidente Municipal en los asuntos de la competencia de éste;

- IV. Dar cuenta al Presidente Municipal con los asuntos diarios;
- V. Tener a su cargo el archivo del Ayuntamiento;
- VI. Expedir, por acuerdo del Presidente Municipal o del Ayuntamiento, copias certificadas de documentos y constancias del archivo.
- VII. Autorizar con su firma los acuerdos y comunicaciones del Ayuntamiento y del Presidente Municipal;
- VIII. Asesorar a los Delegados Municipales en los asuntos relativos a su función; y,
- IX. Las demás atribuciones que le señale el Reglamento Interior;

3.1.1 Unidad de Archivo Municipal.

- * Dependencia directa del Secretario del H. Ayuntamiento, tal como lo señala la Frac. V a que hacemos referencia en el párrafo anterior será responsable de establecer un sistema de manejo, control, conservación, clasificación y depuración de la documentación oficial del Municipio.

3.2 Secretaría Particular.

- * Programar las actividades y compromisos oficiales y personales del Presidente Municipal, así como de los contraídos con las Dependencias Administrativas Municipales.

3.3 Unidad de Información y Atención Ciudadana.

- * Atender a todo ciudadano que dirija a cualquier Dependencia Administrativa Municipal, orientándolo e

informándolo eficiente y oportunamente, de los servicios que presta.

3.4 Comité de Planeación del Desarrollo Municipal.

- Impulsar la participación de los diversos Sectores del Municipio en la elaboración y actualización permanente del Programa de Desarrollo Municipal, buscando congruencia con los establecidos a nivel Federal y Estatal en el Marco Programático.

3.5 Comité Consultivo de Participación Ciudadana.

- Fomentar la participación ciudadana en el desarrollo Municipal, a través de la organización de comités y asociaciones que propongan programas de interés general.

3.6 Contraloría Municipal.

- Informar eficiente, oportuna y eficazmente al H. Ayuntamiento el avance de las actividades efectuadas por las dependencias Administrativas, de acuerdo a las metas y prioridades establecidas, así como a los recursos asignados, a través de la aplicación de auditorías contables administrativas, que den como resultado, el conocimiento del grado de productividad con que se está operando.

3.7 Dirección de Servicios Administrativos.

- Optimizar la distribución y desarrollo de las funciones administrativas municipales, proveyéndoles de los recursos humanos, técnicos, materiales y administrativos, necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

3.7.1 Sub'dirección de Programación, Organización y Presupuesto.

- Diseñar y operar un sistema de asesoría y apoyo a las

Dependencias Administrativas Municipales en la realización de estudios administrativos, estructurales y procedimentales, así como en la formulación de programas y anteproyectos de presupuesto.

3.7.1.1 Departamento de Control Presupuestal.

- Ser conducto para la programación de acciones, de mediano y largo plazo, así como de los anteproyectos de presupuesto de cada Dependencia Administrativa Municipal, y con base a ello, llevar un seguimiento de la gestión administrativa de éstas.

3.7.1.2 Departamento de Modernización Administrativa.

- Diseñar y supervisar su control, de la estructura orgánica, sistemas y procedimientos administrativos, y de formas impresas, a fin de optimizar el funcionamiento de la Administración Pública Municipal, todo ello bajo un esquema de Simplificación Administrativa, tanto Interna, como Externa (A la ciudadanía).

3.7.2 Subdirección de Administración de Recursos Humanos y Materiales.

- Diseñar y operar las políticas y procedimientos para la administración de recursos humanos y materiales, a través del establecimiento de guías administrativas* que establezcan el mecanismo para solicitar estos recursos y servicios generales, necesarios para el desarrollo de las funciones asignadas a cada Dependencia Administrativa.

* En el Capítulo V definimos las Guías Administrativas para la Administración de Recursos Humanos (I), Materiales y de Servicios Generales (II) y de Administración de Recursos Financieros (III), como instrumento de Simplificación Administrativa.

3.7.2.1 Departamento de Administración de Recursos Humanos.

- Desarrollar y ejecutar un sistema de administración de recursos humanos, desarrollando un sistema de estímulos y recompensas, y de condiciones generales de trabajo que atienda al mejoramiento de las condiciones socio-económicas de funcionarios y empleados, basado en lo establecido por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios, así como en la necesidad de contar con las personas más adecuadas a ocupar los puestos, y se mejoren consecuentemente los servicios públicos.

3.7.2.2 Departamento de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales.

- Proporcionar eficiente y oportunamente, los recursos materiales y los servicios generales, que previo diagnóstico, solicitud y disponibilidad presupuestal, requieran las dependencias Administrativas para llevar a cabo su función.

3.8 Tesorería Municipal.

Le compete realizar las funciones que en el art. 23 de la Ley Orgánica Municipal le son conferidas:

- I. Responsabilizarse de la recaudación, depósito y vigilancia de los ingresos, así como formular los proyectos del Presupuesto de Egresos y el pronóstico de ingresos.
- II. Aplicar los ingresos de acuerdo con el Presupuesto de egresos, aprobado por el Ayuntamiento;
- III. Formar y conservar un inventario detallado de los muebles y útiles que sean propiedad del Municipio;
- IV. Llevar un registro de todos los bienes inmuebles, afec-

tos a un servicio público, y de los propios del Municipio;

- V. Dar cuenta al Ayuntamiento con el inventario y registro anteriores, dentro del mes de Diciembre de cada año;
- VI. Remitir a cada Contaduría Mayor de Hacienda las cuentas, informes contables y financieros mensuales dentro del mes siguiente;

Los informes contables y financieros a que se refiere - el párrafo anterior, deberán ser firmados además por el Presidente Municipal.

- VII. Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda; y,
- VIII. Cumplir y hacer cumplir las Leyes y Reglamentos relacionados a su función.

3.8.1 Subtesorería de Ingresos y Fiscalización.

3.8.1.1 Departamento de Ingresos.

- Con base en el Sistema de contabilidad preestablecido, establecer un sistema de recaudación, registro y control de los Ingresos Municipales.

3.8.1.2 Departamento de Fiscalización.

3.8.2 Subtesorería de Administración Financiera.

- Instrumentar el procedimiento para aplicación de ingresos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos, previamente elaborado y aprobado por el Ayuntamiento, e informar comprobatoriamente los egresos municipales, a las autoridades competentes.

3.8.2.1 Departamento de Finanzas.

- Estudiar y proponer los proyectos de inversión, de acuerdo a los estados financieros, a fin de canalizar a la fuente de inversión más redituable, los ingresos susceptibles de destinarse a tal fin.

3.8.2.2 Departamento de Egresos.

- Operar el Sistema de aplicación de egresos, de acuerdo a la planeación, Organización y Presupuesto.

3.9 Dirección de Desarrollo Municipal y Servicios Públicos.

- Lograr el desarrollo municipal integral, a través de una adecuada planeación de su crecimiento y de los servicios públicos, de acuerdo a las necesidades de la Comunidad, y a las demandas y peticiones solicitadas por la ciudadanía.

3.9.1 Subdirección de Planeación del Desarrollo.

- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas de planeación urbana y rural, y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las Leyes y Reglamentos respectivos, así mismo, promover y vigilar el equilibrado desarrollo de las diferentes Comunidades del Municipio.

3.9.1.1 Departamento de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

- Realizar las obras y los servicios públicos rurales, de acuerdo a las políticas de planificación urbana municipal, estableciendo, para ello un programa de urbanismo y remodelación urbana.

3.9.1.2 Departamento de Desarrollo Rural.

- Realizar las obras y servicios públicos de acuerdo a

su prioridad, tanto por necesidad específica de cada-Comunidad, como por la necesidad de que el desarrollo de las Comunidades en general, sea equilibrado.

3.9.2 Sub'dirección de Servicios Públicos.

- Le corresponderá planear y supervisar la dotación de - servicios de alumbrado público, limpia y recolecta de basura, mercados y centrales de abasto, rastros, pan- teones, estacionamientos públicos.

3.9.2.1 Departamento del Rastro y Abasto.

- Proporcionar los servicios de rastro y abasto, esta- bleciendo para ello, los procedimientos exclusivos - para una administración, bajo un esquema de Simplifi- cación Administrativa Interna y Externa.

3.9.2.2 Departamento del Panteón.

- Proporcionar el servicio público de inhumación lle- vando el control de terreno asignado y disponible pa- ra tal efecto, y mantener las condiciones ambienta- les e higiénicas requeridas.

3.9.2.3 Departamento de Servicios Municipales.

- Proporcionar eficazmente los servicios de alumbra- do público, limpia y recolecta de basura y parques y jardines.

3.10 Dirección de Desarrollo Social.

- Promover la participación ciudadana en eventos cívicos, sociales, culturales y deportivos, estableciendo para - ello un programa definido de actos conmemorativos, que- propicien mayor identificación de los valores raciona- les.

3.10.1 Sub'dirección de Fomento Cívico y Cultural.

- Desarrollar eventos cívicos y culturales, que propicien la sana diversión y entretenimiento, e incrementen la cultura general de la ciudadanía.

3.10.1.1 Departamento de Acción Cívica.

- Se encargará de realizar los actos conmemorativos, nacionales, estatales y locales, a través de una adecuada planificación que promueva la participación ciudadana.

3.10.1.2 Departamento de Acción Cultural.

- Administrar las Casas de la Cultura, y promover los eventos culturales en los diferentes Sectores del Municipio, que tiendan a incrementar el nivel cultural de la ciudadanía en general, y promover así mismo el desarrollo turístico.

3.10.2 Sub'dirección de Fomento Deportivo.

- Fomentar el deporte en sus diferentes ramas a fin de que la población canalice sus inquietudes y emplee su tiempo libre en el sano entretenimiento.

3.10.2.1 Departamento de Promoción Deportiva.

- Organizar y difundir torneos deportivos municipales y propiciar la participación en los regionales y estatales.

3.10.2.2 Departamento de Administración de Centros Deportivos.

- Optimizar el funcionamiento de las unidades deportivas a fin de que sus condiciones sean adecuadas para la realización de deportes.

3.11 Dirección de Seguridad y Vialidad Pública Municipal.

- Proteger a los Habitantes, así como a sus bienes, propiedades y derechos, manteniendo el orden público, y crear el sistema de vialidad de vehículos y peatones en el Municipio.

3.11.1 Sub'dirección de Seguridad Pública Municipal.

- Garantizar la seguridad y orden público y prevenir la comisión de delitos, a través de la protección a las personas, sus propiedades y derechos.

3.11.1.1 Departamento de Comunicaciones e Infracciones.

- Instrumentar y operar con base en el Reglamento de Seguridad Pública, el sistema de comunicación por radio-patrullas, así como la aplicación de multas - por violaciones a dicho Reglamento.

3.11.1.2 Departamento de Coordinación de Personal.

- De acuerdo al Sistema de Administración de Personal, establecido por la Dirección de Servicios Administrativos, definir los turnos y rotación del personal asignado a su Dependencia; la capacitación con tinua y el sistema incentivos.

3.11.2 Sub'dirección de Vialidad Pública Municipal.

- Optimizar la vialidad y circulación de vehículos y peatones en la vía pública del Municipio.

3.11.2.1 Dentro de su área, la función asignada al Departamento de Seguridad Pública Municipal en el punto - - - -

3.11.1.2

3.11.3 Centro de Readaptación Social.

- Encargada de administrar los centros de readaptación social con base a un sistema que permita la reintegración de internos, a una vida social sana y normal, a través de la comunicación familiar y la capacitación para el trabajo.

3.12 Delegaciones Municipales.

Las conferidas en el art. 25 de la Ley Orgánica Municipal:

- I. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y los del Presidente Municipal en el área de su adscripción.
- II. Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción;
- III. Rendir parte al Presidente Municipal de las novedades que ocurran en su Comunidad;
- IV. Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos.
- V. Hacer el censo de los contribuyentes municipales;
- VI. Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten;
- VII. Auxiliar a las autoridades Federales, del Estado y Municipales en el desempeño de sus atribuciones;
- VIII. Colaborar en la campaña alfabetizante;
- IX. Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención de las Leyes y Reglamentos.

3.13 Centro de Desarrollo Integral de la Familia.

- Promover el bienestar social, y proporcionar los servicios asistenciales, de acuerdo a las prioridades y es

trategias del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.

3.13 Centro Municipal de Agua Potable y Alcantarillado.

- Este servicio público, de acuerdo a lo establecido en el art. 51 de la Ley Orgánica Municipal, debe ser proporcionado de acuerdo a lo establecido en su propio Reglamento Interior.

3.15 Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud - - (CREA).

- Definir y operar programas artísticos, culturales, deportivos y recreativos, a fin de propiciar la participación de la juventud en dichos programas.

Considerando que aun cuando el ámbito de aplicación de las funciones descritas para estas Dependencias Administrativas es diferente para las de las categorías "B" y "C", de igual denominación, el objetivo que justifica su participación como elementos integrantes de la Administración Pública Municipal, es básicamente el mismo. Por esta razón, y considerando que sería repetitivo enunciar nuevamente la misma función a la misma Dependencia, haremos referencia únicamente a las que difieran de éstas, con la aclaración de que, las no mencionadas, tienen a su cargo, dentro de su esfera administrativa de acción, las funciones referidas anteriormente.

Para los Municipios que integran la clasificación "B" se propone la estructura orgánica siguiente:

1. Sindicatura
2. Regiduría
3. Presidencia Municipal

3.1 Secretaría del Ayuntamiento

- 3.1.1 Unidad de Archivo Municipal
- 3.2 Secretaría Particular
- 3.3 Unidad de Información y Atención Ciudadana
- 3.4 Comités Consultivos de Participación Ciudadana
- 3.5 Comité de Planeación del Desarrollo Municipal
- 3.6 Dirección de Servicios Administrativos.
 - 3.6.1 Departamento de Programación, Organización y Presupuesto
 - 3.6.2 Departamento de Administración de Recursos Humanos y Materiales
- 3.7 Tesorería Municipal.
 - 3.7.1 Departamento de Ingresos y Fiscalización
 - 3.7.2 Departamento de Pagos
- 3.8 Dirección de Desarrollo Municipal y Servicios Públicos
 - 3.8.1 Departamento de Servicios Públicos
 - 3.8.2 Departamento de Obras Públicas
 - 3.8.3 Departamento de Desarrollo Municipal
- 3.9 Dirección de Seguridad y Vialidad Pública Municipal
 - 3.9.1 Departamento de Seguridad Pública
 - 3.9.2 Departamento de Vialidad Pública

3.9.3 Centro de Readaptación Social

3.10 Delegaciones Municipales

3.11 Centro de Desarrollo Integral de la Familia

3.12 Centro Municipal de Agua Potable y Alcantarillado

3.13 Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud

3.7.2 Departamento de Pagos

- Efectuar la aplicación de ingresos, de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos, aprobado por el Ayuntamiento.

3.8.2 Departamento de Obras Públicas.

- Realizar las obras públicas, que en base a las políticas de planificación urbana, y a las demandas y peticiones de la ciudadanía, el Municipio requiera.

3.8.3 Departamento de Desarrollo Municipal.

- Fomentar la participación ciudadana en eventos sociales, cívicos, culturales y deportivos, garantizando la sana recreación de la ciudadanía y su desarrollo sociocultural.

3.9.1 Departamento de Seguridad Pública (Ver función de Subdirección de Seguridad Pública).

3.9.2 Departamento de Vialidad Pública (Ver función de la Subdirección de Vialidad Pública).

Finalmente, para los Municipios de la categoría "C", la estructura orgánica la conforman:

1. Sindicatura

2. Regiduría

3. Presidencia Municipal

3.1 Secretaría del Ayuntamiento

3.1.1 Unidad de Archivo Municipal

3.2 Secretaría Particular

3.3 Departamento de Servicios Administrativos

3.4 Tesorería Municipal

3.5 Departamento de Seguridad y Vialidad Pública Municipal

3.6 Departamento de Servicios Públicos

3.7 Delegaciones Municipales

3.8 Centro de Desarrollo Integral de la Familia

3.9 Centro de Agua Potable y Alcantarillado

3.4 Departamento de Servicios Administrativos.

Atender las necesidades administrativas de las Dependencias Municipales, a través de una adecuada distribución- asignación de funciones, así como de la provisión de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros e instrumentar los métodos y procedimientos administrativos - que den fuidéz y permitan evaluar a la gestión adminis--trativa municipal.

3.5 Departamento de Servicios Públicos.

• Supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles y pavimentos, parques y jardines, estacionamientos públicos, así también, proyectar, construir y supervisar las obras de remodelación de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal.

3.6 Departamento de Seguridad y Vialidad Pública Municipal.

• Mantener el orden público y la vialidad de vehículos y peatones en el Municipio, previendo la comisión de delitos, y protegiendo las propiedades e intereses particulares de los ciudadanos; y administrar el reclusorio municipal.

C O N C L U S I O N E S

En nuestro País, la Constitución General de la República concede a la Federación facultades específicas para promover el desarrollo Nacional, pero reserva a los Estados y Municipios las principales acciones de promoción del desarrollo, dentro de su ámbito de acción.

Así, a la Federación le compete plantear los objetivos que deben perseguir los Estados y los Municipios, en función de los intereses de la Nación, pero corresponde a éstos planear e instrumentar las acciones para atender eficazmente las necesidades de la ciudadanía, y promover su desarrollo integral.

El Ejecutivo Federal, en coordinación con los Ejecutivos de los Estados han establecido acciones conjuntamente a fin de fortalecer técnica, financiera y administrativamente a los Municipios, y de permitirles contar con capacidad de respuesta a las necesidades del Sistema sociopolítico, económico y cultural a que aspiramos.

Esta falta de planeación obedece primordialmente a que las estructuras, procedimientos y sistemas administrativos desarrollados en la Administración Pública Municipal, han sido resultado de un crecimiento más de agregación que de justificación con base a necesidades específicas y concretas, de crecimiento económico y social, creando con ello ineficiencia e improductividad en el aparato gubernamental, reflejados en un alto costo administrativo, y desconocimiento completo de los Servidores Públicos Municipales, de la disponibilidad de recursos tanto humanos como materiales y financieros. Los primeros, como resultado de la indefinición de objetivos y funciones concretas; los segundos, como consecuencia de adolecer de un Sistema de Administración de Recurso Materiales y Servicios Generales que permita su óptimo aprovechamiento; y, finalmente, el desconocimiento del seguimiento claro y preciso del Presupuesto ejercido y por ejercer, a fin de tomar decisiones adecuada y oportunamente.

Ello trae como consecuencia, además de las ya referidas ineficiencia e improductividad intermunicipal, la incapacidad para ejecutar programas y proyectos que promuevan y consoliden su desarrollo integral.

Bajo este esquema, surge la necesidad de adoptar dentro de la Administración Pública Municipal, cambios de fondo que conduzcan a elevar la productividad y el aprovechamiento óptimo de los recursos.

La Modernización Administrativa Municipal se justifica pues, - por la necesidad de:

- Adecuar las estructuras y procedimientos administrativos tradicionales a las nuevas necesidades, de acuerdo a una planeación sistemática que permita aprovechar las acciones y recursos para tal fin emprendidos por los Gobiernos Federal y Estatal;
- Lograr una Administración Pública Municipal moderna, ágil y eficaz que pretenda como objetivo inmediato la producción de los bienes y/o servicios que expresamente le confieren sus respectivos Marcos de Acción, y como objetivo mediano, la promoción del desarrollo integral del Municipio;
- Propiciar una Simplificación Administrativa, que se refleje en una comunicación administrativa escrita, clara y sencilla; y en la atención eficiente de los asuntos y servicios que la ciudadanía tiene derecho a tramitar y demandar.