

10
Ley



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

ELEMENTOS PARA ESTABLECER UNA TIPOLOGIA
DEL MUNICIPIO EN MEXICO: 1988-1993.
DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS PARA EL
DESARROLLO REGIONAL.

T E S I N A

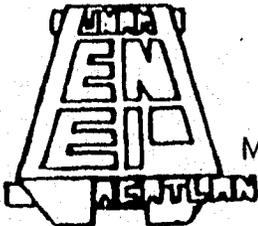
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

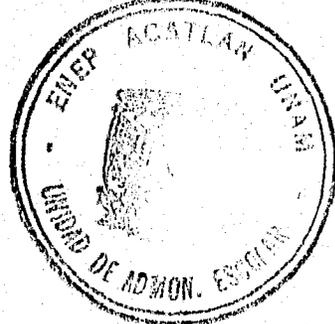
P R E S E N T A :

SONIA QUINTANA MARTINEZ

ASESOR: MTRO. ARTURO CARBAJAL PEREZ



MEXICO, D.F.



1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

*A Pedro Zepeda con cariño,
admiración y respeto.*

A Paty y Manuel.

A la bella Fernanda.

**ELEMENTOS PARA ESTABLECER UNA TIPOLOGÍA DEL MUNICIPIO EN
MÉXICO: 1988-1993.**

Diagnóstico y propuestas para el desarrollo regional.

Índice

	Pag
Presentación	1
CAPITULO I. LA IMPORTANCIA DE LA TIPOLOGÍA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL.	
I. Características de los municipios.	7
1. Diferencias intraestatales e interestatales entre los municipios.	8
2. Diferencias por distribución de la población.	9
3. Diferencias por vocación económica.	10
4. Diferencias por la composición de su tejido social.	10
5. Diferencias a partir de las capacidades financieras y administrativas de los municipios.	14
6. Diferencias por la composición partidista en los municipios (fuerzas políticas que convergen en el ayuntamiento).	16
7. La necesidad de una tipología que en el contexto actual fortalezca al municipio.	17
· Las tipologías de municipales que se han elaborado.	19
CAPITULO II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTEXTO DE REFORMA DEL ESTADO PARA EL ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS	
J. Sistema Federal, Diversidad Regional y Municipios.	21
1. El federalismo y sus características.	21
2. La estructura para un federalismo.	25
II. México hoy: Nuevas Tendencias.	28
1. Los pasados cincuenta años y la reforma del Estado.	28
2. Nuevas dinámicas territoriales (regionales).	31

3. El ordenamiento territorial de la reforma del Estado en el municipio.	33
--	----

CAPITULO III. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN.

1. Algunas consideraciones sobre la metodología empleada	36
2. El instrumento.	37
3. El proceso de aplicación del cuestionario.	38
4. La construcción de una tipología.	39

PRIMERO Clasificación a partir del tamaño de los municipios.

SEGUNDO Análisis de los datos económicos.

TERCERO Finanzas públicas municipales.

CUARTO Espacios de coordinación intergubernamental.

QUINTO Grupos sociales que participan en la gestión municipal y espacios permanentes de concertación social.

CAPITULO IV. ANALISIS DE LOS RESULTADOS

1. Tipología con base en criterios demográficos.	48
2. Tipología por vocación económica.	51
3. Clasificación de acuerdo a los partidos políticos que presiden la gestión municipal en los municipios.	53
4. Tipos de municipio de acuerdo a las características del tejido social que prevalece. (lógicas de reproducción social).	55
5. Tipología municipal tomando como criterio la capacidad financiera.	58
5.1 Ingresos	58
• Participaciones	
• Ingresos Propios	
5.2 Egresos	60
• Deuda	
• Obras de infraestructura	

6. Resultados sobre los espacios de Coordinación Intergubernamental.	60
7. Sobre los espacios de Concertación.	61
· Algunos avances y propuestas sobre formas de coordinación intergubernamental.	
8. Tipología multivariada de los municipios en México: 1988-1993.	62
I. Municipios Metropolitanos.	62
II. Municipios urbanos estables.	64
III. Pequeños municipios urbanos.	65
IV. Municipios rurales en transición.	66
V. Municipios rurales de alta marginación.	66
9. Comentarios finales.	67
Anexos	71
Bibliografía	89

ELEMENTOS PARA ESTABLECER UNA TIPOLOGÍA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO: 1988-1993.

Diagnóstico y propuestas para el desarrollo regional.

Presentación:

En la inmensa mayoría de los análisis que se realizan en ciencias sociales, ya sea la economía, la sociología, o la ciencia política, se soslaya la dimensión territorial de los procesos. Casi todos los modelos en economía se construyeron a partir del supuesto de que la distribución de los procesos económicos al interior de un país es homogénea, o el análisis de las clases sociales hacia abstracción de la variable espacial¹. En general, el discurso dominante en las ciencias sociales tomó como unidad de análisis al Estado-nación, considerándolo como una totalidad que, en términos territoriales era homogénea, por lo que no era necesario analizarla internamente.

Sólo durante los últimos años, y como resultado de las profundas transformaciones que están viviendo los estados nacionales a partir de la globalización de la economía mundial y del surgimiento de movimientos regionales fundamentales al interior de los países, es cuando la teoría se ha vuelto sobre el supuesto del Estado-nación como continente homogéneo. Las primeras percepciones de este fenómeno son expresadas por los exponentes de la escuela francesa de sociología urbana Castells, Lojktne y Topalov², y las aportaciones latinoamericanas a partir de ella (Quijano; 1968, 1973), (Coraggio; 1987a 1987b).

En México, Carlos Fuentes nos ha llamado la atención sobre nuestra nueva casa: la Aldea Global³; mientras que Luis González no deja de recordarnos cómo la vida actual tiende a desenvolverse como un regreso a la 'Matria': "mundo anchuroso y ajeno de la Patria, la casa y la tierra en la que nos movemos cotidianamente, allí en donde el clima, la luna, el sol y el santo patrono del terruño son mejores que en el resto del mundo; el municipalismo como una de las mayores vehemencias del mexicano" según el mismo este mismo autor⁴.

La necesidad de revisar críticamente este supuesto de territorio homogéneo como expresión y causa de la crisis de los paradigmas que vivimos, plantea problemas teórico metodológicos profundos. Preguntas tan fundamentales como si la inclusión de la variable espacio en el análisis, al traducirse necesariamente en multidisciplinariedad, no deriva en incompatibilidades metodológicas insalvables y plantea problemas de refundación de alcance

¹ aún las teorías utilizadas para el análisis regional sostienen el supuesto de territorios como espacios homogéneos; ver Walter Christaller "Central Places in Southern Germany" o Brian Berry *et al.* "Central Place Studies; a bibliography of theory and applications"; de August Lösch "The Economics of Location" y de Alfred Weber "Theory of the Location".

² sobre el tema ver Manuel Castells "La Cuestión Urbana", Jean Lojktne "El marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana" y Christian Topalov "La urbanización Capitalista"; entre otros.

³ Tres Discursos para Dos Aldeas. México, 1994, FCE.

⁴ "El matriotismo" en Justicia y Libertad en las Sociedades modernas. Miguel Angel Porrúa. México, 1994. pp. 295-300.

epistemológico⁵ que han desanimado a muchos, volviéndolos escépticos; mientras que otros han sido estimulados hacia la búsqueda de nuevas respuestas, la construcción de nuevos paradigmas.

Ubicada en ésta segunda posición, me propongo problematizar en este trabajo sobre la necesidad de estudiar los problemas sociales desde la dimensión de lo municipal⁶. Pero verlo así me obliga a determinar el contenido semántico del concepto municipio, que en la mayoría de los estudios que conozco ha sido manejado en un tan alto de generalidad que ha impedido dar respuesta a situaciones concretas. Cuerpo celeste es hiperónimo de estrella, cometa o planeta; suficiente para ciertos análisis astronómicos, pero muy limitado para explicar la vida en la Tierra. En México, el concepto de Municipio es hiperónimo de Guadalajara, San Felipe del Progreso y San Juan Oxchuc, insuficiente para ofrecer posibilidades de respuesta, sea como instancia para la aplicación de políticas públicas, sea como unidad territorial en la que se desenvuelve la vida de varias comunidades.

Influida por el empirismo y por el positivismo lógico propongo que la determinación específica del concepto de municipio debe hacerse desde una tipología sustentada en una sólida base de datos. Por esa razón, en el trabajo hago uso de algunos métodos cuantitativos como herramienta para hacer proyecciones e inferencias que den cuenta de la realidad del universo municipal sobre la base de la información contenida en una muestra.

Establezco así, un conjunto de elementos representativos de la gran heterogeneidad y de la problemática del municipio considerando las condiciones del contexto actual: los cambios en las relaciones de los estados nacionales a nivel mundial, las nuevas relaciones económicas de los mercados internacionales y la emergencia de nuevos grupos sociales con distintas formas de canalizar sus demandas: los problemas de "la aldea global". Asimismo se tiene presente la nueva realidad de "la aldea local" que en el caso de México se traduce en una gran concentración de la población (en 309 ciudades), mientras que alrededor de 25 millones de personas viven en miles de comunidades dispersas en todo el territorio nacional. Ese es el panorama de las no menos de dos mil quinientas "matrias" que conviven actualmente en el territorio mexicano.

Haber pensado durante muchos años nuestro desarrollo desde un Estado-nación homogéneo trajo como resultado la profundización de las desigualdades y disparidades regionales. Se ha propuesto, por un lado, olvidarnos de la aldea global y centrarnos en la comunidad. "Small is Beautiful" dice Shumacher; romántico, pero limitado e improcedente; mejor pensar, con Hugo Zemelman en las 'instancias intermedias'. La región, desde el enfoque de Coraggio, puede ser el puente que se tiende entre las dos aldeas. Por eso el municipio como conjunto de comunidades, ofrece respuestas a la tensión metodológica entre "la Aldea Global" y "la Aldea Local".

⁵ véase Niklas Luhmann "Teoría de Sistemas" sobre una sola "dialéctica de la Naturaleza" o una "realidad estratificada" y la consecuente necesidad de un sólo método o distintos métodos para diferentes realidades, en donde el enfoque multidisciplinario resulta o no posible

⁶ Aunque reconozco que podría ser desde cualquiera otra unidad social local como la comunidad, o la región, a condición de que ésta última sea entendida de acuerdo con Coraggio como "la espacialidad social". Ver Coraggio; 1987.

Gustavo Martínez Cabañas ha señalado que la única característica de los ayuntamientos en México "es que no existen dos iguales en todo el país"⁷. Con una perspectiva de más largo alcance, pienso que aunque cierto, se deben considerar los elementos que determinan los ritmos de desarrollo en las condiciones actuales. Ningún municipio es igual que otro, sí pero, aún así es posible distinguir formas en las que las nuevas dinámicas territoriales afectan a los municipios y establecer propuestas acordes a ritmos y potencialidades de cada uno.

En el actual contexto, el reconocimiento de la diversidad debe ser la nueva base de nuestra unidad nacional. Si el nuevo Estado seguirá siendo -y estoy segura de que así será- sólo lo será reconociéndose como el puente entre los dos extremos; estas dos aldeas que hemos mencionado: los municipios cuyos procesos se dinamizan por las condiciones de apertura y globalización y aquellas que se desarrollan al amparo de las lógicas de reproducción social ancestrales y sencillas llamadas "usos y costumbres".

Por eso, son dos los propósitos de esta tesis:

a) Plantear la necesidad de establecer una tipología municipal como instrumento de diagnóstico para la planeación del desarrollo regional.

b) Aportar elementos para establecer un método que permita construir una o varias tipologías del municipio mexicano a partir de la elaboración de un diagnóstico de sus condiciones generales y que particularmente tome en cuenta la dimensión territorial de los procesos sociales de la reforma del Estado.

Se parte del supuesto de que el sistema federal mexicano tal y como se establece en la Constitución, ofrece las condiciones para establecer un desarrollo regional equilibrado porque demarca funciones y ámbitos de acción para cada nivel institucional. A pesar del centralismo, las inercias tienden a revertirse ante factores tales como la creciente participación ciudadana y en general, ampliación de los espacios democráticos en cumplimiento de sus necesidades y en favor de la recuperación de espacios que llenó el Estado durante más de cuarenta años. Un tercer factor que explica el cambio en las tendencias centralizadoras son las condiciones de apertura económica que demandan el reconocimiento de las potencialidades de cada región.

El análisis que se desarrolla en este trabajo se enmarca en las condiciones de cambio que trae consigo la reforma del Estado. Sus causas, desarrollo y efectos posteriores hacen de este un tema de por sí basto y de una relevancia tal, que ha sido y será por muchos años, un importante objeto de estudio.

Por eso aquí, únicamente se parte de la premisa de la reforma del Estado como el cambio en el modo de intervención del Estado en las actividades productivas y en las relaciones entre grupos sociales. Por reforma del Estado, se entiende el conjunto de procesos que se engloban para sentar las bases institucionales de una economía abierta de mercado y que

⁷ Martínez Cabañas; 1987.

asegure el respeto a un marco institucional a través del Estado de Derecho. En la noción de reforma del Estado se cruzan aspectos relacionados con la eficiencia económica, pero también, algunos otros que involucran la vigencia efectiva de un marco legal universal, los procesos de representación y mediación democráticos y, de sistemas institucionales estables y burocracias comprometidas con el bien público, así como la participación de todos los sectores sociales que aseguren una integración social básica (Lechner; 1995).

Esta es la perspectiva de la Reforma de Estado que permea este trabajo: la constante del cambio social en la que se enmarca el análisis de los municipios en los cinco años a los que se hacen la referencia (1988-1993), periodo que marca el cambio estructural hacia el futuro y distingue elementos que marcan la necesidad de elaborar nuevas propuestas que correspondan a las nuevas condiciones.

En el capítulo I se plantean, a manera de diagnóstico general, las diferencias que existen entre los municipios de nuestro país. Se puntualiza la necesidad de establecer una tipología que permita ordenar la gran heterogeneidad que se presenta sin que se pierda el sentido de la diferencia; es decir, encontrar una tipología que sistematice y clasifique a los municipios, pero que a la vez mantenga las características del conjunto al que pertenece.

En el capítulo II se hacen algunas consideraciones en torno a la estructura federal en la que se desarrolla la vida municipal: su concepción como sistema de organización nacional, los elementos que lo caracterizan, la evolución que ha tenido en México, sobre todo, en la etapa posrevolucionaria y los matices que lo distinguen hoy. Se señalan además, algunos aspectos que caracterizan a la reforma del Estado, sus causas y el conjunto de cambios económicos, políticos, sociales y particularmente, las nuevas dinámicas territoriales y el reacomodo de fuerzas de los activos del sistema federal por considerar que esta vía es la única forma de lograr un desarrollo regional equilibrado y de lograr un federalismo efectivo.

Con el fin de verificar en la realidad la diversidad a la que se hace referencia en el capítulo I, y posteriormente lograr su sistematización y clasificación en tipos, se realizó un ejercicio en el que se establecen algunos elementos para la elaboración de una tipología municipal que oriente en la construcción de propuestas para el desarrollo regional que deje de considerar a los municipios como universo homogéneo.

En el capítulo III se detalla la metodología empleada para la conformación de la base de datos analizada en esta investigación. Se indican las condiciones para la elaboración del cuestionario utilizado para el levantamiento de la información, las partes que integran dicho cuestionario y la finalidad de cada sección. Por último se define la selección de la muestra, la forma de aplicación de la encuesta y el periodo en el cual se realizó. También se hace mención de algunas herramientas que sirven para el análisis de resultados; en el caso de la sección de vocación económica de los municipios se especifican las herramientas empleadas para el análisis de estos datos como cocientes y coeficientes de localización y especialización.

En el capítulo IV se presentan los resultados conforme a las secciones que integraron el cuestionario y se hizo un análisis de los mismos de tal manera que se estableció una primera tipología con base en el tamaño de población de los municipios y, posteriormente se fue corrigiendo conforme a otras variables (económicas, políticas, de organización, de capacidades financieras y administrativas y de capacidad de establecer formas de trabajo coordinado con otras esferas de gobierno y con otros municipios, así como para establecer espacios para la concertación). Finalmente, se cruza la información de las variables que se consideraron en el cuestionario y se establece una tipología municipal que toma en cuenta factores de crecimiento demográfico, desarrollo económico, formas de organización, capacidades financieras de los ayuntamientos y espacios para la consolidación de la coordinación intergubernamental y la concertación social.

En suma, durante el desarrollo de la investigación se trata de establecer algunos elementos que alimenten la discusión en torno a las alternativas del desarrollo regional. Sólo desde una perspectiva territorial, el desarrollo municipal se convierte en una cuestión de desarrollo regional.

La naturaleza del desarrollo regional no puede concebirse sin el concepto de la diferenciación espacial. Así, al reconocer las diferencias entre los niveles de los desarrollos locales o municipales, se están considerando explícitamente las particularidades geográficas, económicas, sociales y culturales de cada región, o en su defecto, de cada comunidad dentro del territorio nacional. La aceptación de la heterogeneidad de las condiciones que caracterizan y definen a los diferentes territorios -y con ellos a sus respectivos centros de población- le da un sentido y una razón de ser lo regional.

Para la construcción de esta tipología se toman tanto elementos demográficos, geográficos, administrativos, económicos, financieros, así como indicadores de la actividad política y de las formas de organización social, de coordinación entre niveles de gobierno y de espacios de concertación y organización.

Con estos elementos se construye una visión integral de los municipios como unidades analíticas con los que es posible establecer una clasificación a partir de variables múltiples. Haber elegido este camino tiene como intención lograr un diagnóstico con una visión integral de la problemática que enfrentan los municipios (nuevas dinámicas regionales derivadas de los cambios de la reforma del Estado) y de los elementos con los que cuentan en cada caso, para luego estar en condiciones de proponer algunas alternativas de solución.

Mucho se ha escrito y comentado sobre el desfase o el fracaso de la planeación en México y en algunos países de América latina; la planeación como se entendió hace tiempo en el sentido de un aparato gubernamental decisor de las acciones para el desarrollo y asignador de recursos está siendo trascendida por un enfoque que incluye una convocatoria a todos los elementos que conforman el Estado para esta tarea, esto ensancha el horizonte hacia el futuro. Además se debe de considerar que -y esa es mi postura- en parte la inoperancia de la planeación en muchos casos se debió a que se dejó de lado la diversidad de las regiones para el desarrollo y hoy se tiene que corregir.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo, paciencia y conocimiento de Pedro Zepeda quien mucho me ha enseñado del arte de crecer y construir sueños. Agradezco también a mis amigos del Instituto Nacional de Solidaridad y a toda la gente que enriqueció esta investigación.

CAPITULO I. LA IMPORTANCIA DE LA TIPOLOGÍA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL.

Este capítulo tiene la intención de reconocer la diversidad municipal como elemento principal para organizar propuestas políticas y de planeación. Se parte de un diagnóstico del universo municipal en México señalando, de manera particular, la diferencias que existen entre cada uno. Se mencionan además las condiciones de cambio que trae consigo la reforma del Estado y las nuevas dinámicas territoriales que se establecen para justificar la necesidad de emprender un ejercicio de clasificación de los municipios que les de alternativas específicas de desarrollo a cada uno. Para ello se hace hincapié en la necesidad de establecer claramente funciones y atribuciones para cada nivel de gobierno dentro de la idea de un nuevo federalismo que reconozca la pluralidad.

I. CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS

El municipio en México constituye la base de un gobierno libre ya que tiene personalidad política, jurídica, territorial y económica⁸. Sin embargo, cada municipio expresa realidades diferentes y complejas: desde ciudades medias hasta agrupamientos de pequeñas comunidades. El municipio, según lo señala el artículo 115 de la Constitución mexicana, es un espacio delimitado geográficamente con una estructura político-administrativa propia e integrado con autonomía a una entidad federativa.

Sobre todo para efectos de planeación y administración de recursos el municipio se consideró, teóricamente, una unidad con características geográficas, socioeconómicas y culturales similares, lo que en la realidad dista mucho de ser cierto, en los 2392⁹ municipios del territorio nacional. También es la célula administrativa básica de la vida nacional y la autoridad más cercana al ciudadano con gran potencial para captar la participación de la sociedad.

Por la importancia del municipio como unidad territorial, administrativa y de estudio, se hace una reflexión que trata de identificar elementos que permiten el fortalecimiento y descentralización del municipio. La visión de largo alcance tiene que ver con poder identificar las características de los municipios, darles una dimensión territorial y especificar alternativas para el desarrollo de las regiones.

⁸ Sobre antecedentes y características del municipio en México desde la época colonial hasta la década de los ochenta, ver Gustavo Martínez Cabañas "La administración estatal y municipal de México" INAP-CONACYT México, 1987.

⁹ La creación de municipios atiende a razones económicas y políticas en la mayoría de los casos, es así que el aumento en el número de municipalidades en el país puede considerarse un hecho constante. A lo largo del trabajo será usada la cifra de 2392 municipios que existían hasta la fecha en que se concluyó la investigación. El lector que revise la investigación en fecha posterior a noviembre de 1994 encontrará una cifra de municipios mayor explicado por los municipios creados después. Por ejemplo Chalco de Solidaridad, estado de México y El Naranjo y Matlapa, en San Luis Potosí.

Como ya se dijo, el municipio en México es la base de la estructura política y administrativa, núcleo de la organización para la mayoría de los mexicanos y una de las claves ineludibles de la democracia y la solidaridad participativa. Es el nivel de gobierno más directo y más comprometido con la vida cotidiana de las comunidades. A él corresponde la construcción de piso social básico de servicios (infraestructura para el desarrollo) y oportunidades.

1. Diferencias intraestatales e interestatales entre los municipios.

Existen diferencias significativas entre los municipios dentro de un mismo estado (intraestatales), y diferencias de la situación que viven los municipios de las distintas entidades federativas del país en el sentido interestatal.

PRIMERO: Las diferencias entre los municipios de un mismo estado son muy grandes. Se pueden tomar tres casos significativos: Guadalajara es el municipio más poblado del país y está conurbado con otros tres del estado de Jalisco: Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. Estos cuatro municipios de los 124 que hay en el estado de Jalisco, tienen más de la mitad de la población del estado (54.1% del total) y un presupuesto mayor que del que disponen los 120 municipios restantes del estado.

De la misma manera, la megalópolis de Monterrey que incluye a los municipios de Guadalupe, San Nicolás, Garza García, Santa Catarina, Apodaca, General Escobedo, Juárez y García, en 1990 contaba con 2.57 millones de habitantes. La población de la metrópoli representa 83.05% de la que hay en el estado.

Menos de 35 municipios, aquellos que -excluida la población del D.F., en donde no hay municipios- integran las áreas urbanas de Guadalajara y Monterrey y los del estado de México conurbados al D.F. (6,750,091 habitantes) suman alrededor de trece millones de los 81.1 millones de los que éramos en 1990. Ello sin contar las zonas conurbadas de Puebla, la comarca lagunera y León; en donde existe una gran concentración de población e infraestructura.

A pesar de que en estos municipios las zonas urbanas tengan centros consolidados con crecimiento estable y dotación de infraestructura y equipamiento importante, en los anillos concéntricos exteriores la población crece de manera acelerada, en asentamientos irregulares y sin disponer de los servicios más esenciales. Por ello, aunque comparativamente estos ayuntamientos disponen de recursos, capacidad técnica y administrativa mucho mayores que el resto, enfrentan una demanda de servicios que crece muy aceleradamente, por lo que los recursos suelen ser insuficientes.

En el otro extremo, 748 municipios (31.2%) tienen menos de 5,000 habitantes enfrentan rezagos muy marcados que no son fáciles de subsanar dada la escasa dinámica económica, la dispersión de la población y lo limitado de sus recursos así como las capacidades administrativas y técnicas de las que se disponen en estos ayuntamientos.

SEGUNDO: Otro de los aspectos que se refieren a la problemática municipal es de carácter interestatal. De los 2392 municipios que componen el territorio nacional 570 están en Oaxaca, 217 en Puebla y 207 en Veracruz. Sólo estos tres estados tienen concentrados 994 municipios, es decir, 41.5% del total nacional.

Si a ellos se suman los estados de Jalisco con 124, México con 122, Michoacán con 113 y Chiapas con 112 vemos que en la región centro-sur del país se concentran dos de cada tres municipios. En contraste todos los estados del norte hasta Durango, que juntos representan la mitad del territorio nacional tienen menos municipios que el estado de Puebla.

Los estados de las dos puntas del país -excluido Yucatán - tienen menos de 50 municipios. El número de municipios que hay en un estado afecta la forma en la que se concreta el federalismo cooperativo en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo a nivel estatal (COPLADES). Sin duda, es diferente la participación que puede tener un ayuntamiento en Baja California que la que puede tener un ayuntamiento en una entidad que tiene más de cien municipios.

2. Diferencias por distribución de la población.

Existen en el país 128 municipios con más de cien mil habitantes; representan .05% del total nacional; en ellos se concentra 45% de la población del país. Se trata de municipios cuyos indicadores socioeconómicos determinan una situación de desarrollo de los servicios urbanos favorable, con grados de marginalidad de Bajo y Muy Bajo¹⁰. La mayoría de estos municipios están incluidos en el Programa "Cien Ciudades" de SEDESOL.

Son municipios con tasas de crecimiento demográfico muy por encima de la media nacional que enfrentan problemas derivados de su rápido crecimiento. Algunos de ellos se ven afectados favorablemente por las nuevas dinámicas territoriales que derivan del modelo de economía abierta.

En el otro extremo están 1,450 municipios con características rurales, es decir, menos de 15,000 habitantes, en los que se concentran poco más de 8 millones de personas dispersas en pequeñas comunidades para quienes la introducción de infraestructura de servicios básicos resulta costoso. Son los municipios que presentan más atraso económico y rezagos en los servicios básicos.

En otras palabras, 60% de los municipios tienen 10% de la población, en tanto que .05% de los municipios más grandes concentran 45% de la población.

¹⁰ Se han establecido cinco rangos para clasificar la marginalidad de estados y municipios sustraídos de algunos indicadores socioeconómicos como son población, cobertura de servicios de agua potable, drenaje, características de la vivienda entre otros. Algunos autores señalan que más que grado de marginalidad los indicadores del Conapo son indicativos del grado de urbanización de las localidades. Ver "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990" CONAPO, 1993.

3. Diferencias por vocación económica.

La clasificación de los municipios por criterios económicos ha derivado al establecimiento de los siguientes rubros: con actividades primarias, turísticos, fronterizos y portuarios, de comercio y servicios, y con actividades industriales.

Al igual que con la población, las actividades económicas de mayor productividad se sitúan en unos cuantos municipios. Las actividades económicas que predominan en los municipios siguen siendo las del sector primario. La agricultura constituye la actividad principal en 60% de las municipalidades. (ver tabla 1)

De acuerdo a datos proporcionados por el Centro de Estudios Municipales, 463 municipios ocupados en el sector industrial emplean a una población de 33,568,869; en tanto que la población dedicada a las actividades agrícolas es de 18,070,471 distribuida en 1431 municipios.

Se puede señalar además, la existencia de cuatro especializaciones dentro de la rama industrial, a nivel estatal: a) industrializadas (D.F. Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Querétaro); b) Petrolizadas (Tabasco, Campeche, Veracruz, Chiapas); c) de nueva industrialización (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí); d) de industrialización incipiente (Baja California Sur, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) (Garza, G. y Rivera, S; 1994).

Es de destacarse la existencia de muchos municipios con mercados pulverizados por factores relacionados con las condiciones geográficas o con la migración de la fuerza de trabajo activa hacia otras lugares con mejores oportunidades.

Por lo anterior es posible afirmar que, el futuro de las economías locales, municipales o regionales, esta marcado en buena parte por el tipo y grado de especialización económica que poseen. Otros factores que habrán de influir en el desempeño de las economías locales será el estado de su infraestructura económica y calidad comparativa de sus satisfactores urbanos.

4. Diferencias por la composición de su tejido social

Se ha insistido en que el espectro de problemas que enfrentan los municipios son muy variados. Dependen de las condiciones de vida que enfrenta la población. En relación a las formas de organización en los municipios del país algunos autores han manifestado que los grupos sociales se reproducen a partir de la existencia de diferentes lógicas.

Tabla 1. Principales actividades económicas por municipio.

ENTIDAD	Industrial	Turístico	Mínero	Agrícola	Manufactureros
Aguascalientes	4	2		4	1
Baja California	2	2			1
Baja California Sur		4			
Campeche		4		5	
Coahuila	23	3	6	10	11
Colima	1	4	1	1	
Chiapas	2	38		100	1
Chihuahua	14	23	5	39	3
Durango	3	1	5	27	1
Guanajuato	21	6		13	5
Guerrero	6	15		50	2
Hidalgo	25	14	2	42	10
Jalisco	35	16	2	42	8
México	66	22	1	27	38
Michoacán	17	36	1	63	9
Morelos	8	28		12	1
Nayarit		5		10	
Nuevo León	28	15		10	16
Oaxaca	61	18	5	453	30
Puebla	33	54		152	17
Querétaro	11	3		6	3
Quintana Roo		4		3	
San Luis Potosí	13	16	5	34	1
Sinaloa	11	2		12	
Sonora		5	10	42	4
Tabasco		3		7	
Tamaulipas	9	6		24	4
Tlaxcala	22	13		12	11
Veracruz	27	21	1	133	6
Yucatán	11	13		71	3
Zacatecas	5	2	7	28	2
Total	463	396	51	1431	189

Fuente: El municipio mexicano Centro de Estudios Municipales. SEGOB. México, 1994.

Nota: Los municipios del país son clasificados de acuerdo a las principales actividades que en esa localidad se desarrollan. Dado que algunos municipios se clasifican en más de un sector el total no suma 2392 municipios.

En los municipios del país, se han ido sedimentando a lo largo de la historia varios de estos diferentes patrones; además de la gran heterogeneidad que existe entre los municipios, al interior de cada uno de ellos conviven lógicas que son distintas. En cada municipio hay diferentes potencialidades y límites para desarrollar las políticas públicas, distintas matrices de relación gobierno-sociedad y diferentes culturas regionales de formas y alcances de la participación social.

Dentro de la sociedad civil se han venido desarrollando formas de organización concebidas como redes, que aglutinan por actividad (las más tradicionales), por la problemática o por la

región; así, los individuos se organizan para resolver sus demandas comunes, donde las conjunciones prevalecen sobre las parcialidades (Gordillo, 1993).

En forma paralela a las instituciones del gobierno se ha señalado la transición del corporativismo estatal (apoyado en un arreglo institucional que privilegió el tutelaje estatal sobre las fuerzas sociales) hacia un corporativismo societal. El arreglo del corporativismo estatal se basó en la centralización de las organizaciones en un período en el que las fuerzas sociales se presentaron como conjuntos relativamente homogéneos en sectores, hacia el corporativismo societal obligado por la propia evolución de las fuerzas sociales que se densificaron y encontraron problemas de expresión y representación.

El corporativismo estatal planteó siempre una alianza con el Estado, de tal forma que éste era al mismo tiempo depositario de los intereses gremiales específicos, así como el garante y responsable del orden social. Desde finales de los setenta, el conjunto de fuerzas emergentes tanto en el campo, como en la ciudad, se enfrentaron a una crisis de representación, pero también de conducción política.

Por lo menos en los últimos diez años han surgido un número importante de grupos que se movilizan y reacomodan generando nuevas formas de representación social, todos con el objetivo de la conquista de su autonomía como fuerzas sociales y el establecimiento de una relación con el Estado sin supeditación al régimen político. Algunos autores, (Paramio; 1991 y Zepeda; 1996) han precisado la existencia de tres grandes lógicas de reproducción social en los municipios que se caracterizan de la siguiente manera:

a) Una en la que las familias se reproducen básicamente a partir de las relaciones de parentesco ampliado como el compadrazgo y la mayordomía; la lógica familiar-comunitaria. Esta lógica de reproducción se refiere a las formas de convivencia que prevalecieron en las zonas de mayor rezago económico, sobre todo zonas agrícolas que no lograron insertarse en el modelo de desarrollo urbano-industrial. Se mantuvo un alto nivel de dispersión de miles de pequeñas comunidades que quedaron rezagadas en términos de bienestar social y a las que resulta difícil y costoso atender. Aunque es predominantemente rural es posible encontrar manifestaciones de ella también en las colonias populares de los centros urbanos. Es a través esta lógica que se impulsan formas de organización como el tequio, la mano-vuelta, el jornal para la comunidad entre otras.

b) Otra en la que lo hacen esencialmente dentro del sistema de instituciones de seguridad social a partir de la inserción laboral del jefe de familia, lo que permite que los miembros de la familia tengan acceso a bienes y servicios básicos de salud, educación, vivienda y alimentación dentro de las instituciones de la red de protección social; es la lógica gremial-corporativa. Se desarrolló en el contexto de la consolidación del Estado-nación y del fortalecimiento de las estructuras gubernamentales. El uso de instituciones sociales fue un útil instrumento de intercambio en un pacto de la clase obrera con el gobierno que a cambio de poder político y legitimidad, otorgaba a los agremiados de un sindicato o asociación

laboral, beneficio social. Es el caso de muchas de las familias de trabajadores y empleados que viven en las ciudades.

c) Por último, aquellas familias cuya lógica de reproducción es ciudadana, para el grupo de población cuyo ingreso es medio-alto y alto; satisface sus necesidades dentro de esquemas de mercado. Se sitúa en aquellos segmentos de la población que si tuvieron cabida en el esquema de desarrollo urbano-industrial y que participaban por la vía del pago de impuestos lo que los convertía en sujetos con derechos y obligaciones de ciudadanos (primordialmente pago de impuestos, participación en las decisiones comunitarias a través de las asociaciones de colonos, junta de vecinos, etc.).

A cada una de éstas lógicas corresponden, paquetes de demandas diferentes, pero además, formas y canales distintos para demandar y participar en los asuntos públicos. Por lo tanto, para cada una de estas tres lógicas de reproducción social existen diferentes formas para promover y procesar su participación.

Hay municipios -cerca de 1,500, casi todos con características rurales- en los que la lógica de reproducción social es predominantemente familiar. Para ellos, la forma de trabajo de programas como COPLAMAR y Solidaridad funcionan mientras recuperan las formas de organización tradicionales (usos y costumbres).

Hay otros municipios, los más grandes, en donde, sin embargo, el tejido social es más complejo y coexisten en él las tres lógicas de reproducción social, por ello, este tipo de municipios requiere desarrollar formas y espacios de participación social más diversificadas y adecuadas a las características de la malla social. No es igual la instancia para la participación familiar-comunitaria, que la que necesitan las familias cuya reproducción depende de las instituciones de seguridad social y, mucho menos, que aquellas que pueden dar respuesta a las demandas de la lógica ciudadana.

Otra clasificación de los municipios de acuerdo con las formas de organización y participación social que intervienen en la gestión municipal se puede delinear con las conclusiones de una investigación coordinada por El Colegio de México durante 1994 y auspiciada por la Fundación Ford, que se realizó sobre la participación ciudadana en la gestión municipal en cinco centros de investigación social de cinco diferentes ciudades (Monterrey, Mérida, Oaxaca, Tijuana y en la región centro cinco municipios de Jalisco y tres de Michoacán). En esta investigación se trató de identificar la injerencia de los grupos sociales que intervenían en la gestión municipal, obteniendo los siguientes resultados:

De acuerdo con la consolidación de la organización social en los municipios y del grado de participación que tienen los grupos en la gestión municipal se pueden distinguir:

- Municipios con organizaciones ciudadanas surgidas después de los sismos 1985 en torno a problemas de vivienda. Ahora son grupos consolidados con altos grados de injerencia en las decisiones municipales. Muchos de estos grupos han conseguido espacios

permanentes para la expresión, discusión de sus demandas o representación en COPLADES estatal o municipal.

- Municipios con experiencia de gestión del desarrollo con participación ciudadana en los que se ha dado la alternancia de partidos en la presidencia municipal. También aquí se incluirían los municipios regidos por partidos distintos a los del gobierno estatal. La organización es más consciente, menos temerosa y más exigente, pero sobre todo, con la disposición de los gobiernos de oposición de hacer cumplir la ley.

- Municipios con participación social basada en formas de organización típicamente indígenas en donde se respetan a las autoridades tradicionales y "más allá del municipio". Se presentan organizaciones bajo la forma de uniones de comunidades.

- Municipios con recientes formas de organización, no tienen antecedentes de grupos de representación. Las nuevas formas de participación se dan de manera directa y muy cercana a la autoridad.

- Municipios que han desarrollado formas de organización aprovechando viejos grupos y estructuras de convocatoria que existieron siempre vinculados a partidos políticos, organizaciones de corte corporativo (obreros y/o campesinos) o grupos religiosos comprometidos con las demandas locales.

En los municipios urbanos coexisten las tres lógicas de reproducción social que se mencionaron anteriormente. En los espacios urbanos se vislumbra una forma de acción concertada mucho más compleja por la participación en consejos o comités con capacidad de decisión en ciertas políticas como la de desarrollo urbano, en este caso, el ejemplo son los comités de desarrollo urbano, consejos de colaboración municipal, patronatos y fideicomisos que se crearon para instrumentar el Programa de 100 Ciudades que aplicó la Secretaría de Desarrollo Social durante el sexenio 1988-1994 (García del Castillo, 1995:9).

5. Diferencias a partir de las capacidades financieras y administrativas de los municipios.

En lo que se refiere a las capacidades de los ayuntamientos, aunque en todos existe y opera la figura del cabildo y en algunos también opera el cabildo abierto, sin duda, el tamaño del municipio determina la capacidad que tiene éste para aprovechar la participación social y, sobre todo, para ofrecer respuestas adecuadas. Así, por ejemplo, en el caso de los municipios grandes existe una dirección de obras públicas que puede ayudar a concretar las decisiones del cabildo, mientras que en cerca de 1500 municipios pequeños del país un síndico se encarga -sin apoyo alguno- de procesar y dar respuesta a las demandas de las comunidades.

Por otra parte, las capacidades financieras de los municipios están determinados en gran medida por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El Sistema es el resultado de diversos convenios realizados entre la Federación y los estados en un intento por

centralizar, homogeneizar y fortalecer el sistema recaudatorio. La ejecución de estos convenios ha eliminado la doble y triple tributación y ha establecido relaciones de coordinación técnica y administrativa entre los niveles federal, estatal y municipal en el cobro y recaudación de los impuestos. La creación de estos convenios y el nuevo esquema de distribución de las participaciones fueron los grandes avances de la Ley de Coordinación fiscal de 1980. Con la Ley nació formalmente el SNCF y las relaciones intergubernamentales. Los estados aceptaron limitar su capacidad recaudatoria y la Federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento.

Desde la aparición de la Ley de Coordinación Fiscal han existido tres fondos que acumulan las cantidades asignables: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). En 1989 el FFC se integró al FGP, quedando vigentes a la fecha éste último y el FFM. La forma como se distribuye el FGP, ha variado desde que se creó. En un principio su distribución se basó en criterios compensatorios de los ingresos absorbidos por la Federación. Después se incluyeron aspectos como el desarrollo económico y demográfico, y recaudación local en los municipios.

Después de asignar el monto de las participaciones, se determina la parte que corresponde a cada estado. El monto de los ingresos del FGP que se distribuye a los estados se integra en tres partes. La primera se establece en relación directamente proporcional al número de habitantes; la segunda, se calcula con base en un coeficiente preestablecido que intenta favorecer el criterio de eficiencia, de tal forma que se "premia" a los estados que realizaron una mayor recaudación; la tercera parte se determina en proporción inversa las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Esta última busca repartir más dinero hacia aquellas entidades que han sido menos favorecidas con el cálculo de las otras dos.

Para la mayoría de los municipios los recursos con que cuentan son insuficientes en relación a las demandas que enfrentan de manera cotidiana. La fórmula de participaciones a los municipios se modificó en 1994 aumentó 3.89% el Fondo General de Participaciones, 0.1% la Coordinación de Derechos y 0.5% la reserva de contingencia. Lo que resultó más significativo fue el aumento que se operó en la base gravable que integra el Fondo General de participaciones.

Sin embargo, la forma en la que se distribuía el gasto gubernamental puede indicar mejor la situación de los municipios con respecto a los recursos con que cuentan: tradicionalmente el gobierno federal ha controlado cerca de 85% de los recursos, los gobiernos estatales menos de 12% y los municipios 3%. Desde mediados de los ochenta, los gastos de los municipios se han incrementado entre 5 y 7% quedando la distribución de la siguiente manera: 78 centavos de cada peso los gastaba la federación; 15 centavos los gastaban 32 estados y los 6 centavos restantes 2392 municipios (Bailey; 1992).

En los municipios, además de las participaciones, la otra alternativa de obtención de recursos es la recaudación de impuestos y de ellos el más importante es el impuesto de propiedad

raíz. El problema en este sentido es que la mayoría de los municipios no tienen catastros actualizados que les permitan hacer una recaudación adecuada o más de la mitad son municipios rurales en los cuales no es posible realizar cobro alguno porque se trata de extensiones de tierra ejidal que no pagan impuestos.

A partir de diciembre de 1988, el Programa Nacional de Solidaridad se convirtió, para la mayoría de los ayuntamientos en la única alternativa real para el financiamiento de las obras tanto para el desarrollo social comunitario o regional. El Programa hacía llegar directamente a los municipios recursos "etiquetados" para obras que, con anterioridad habían sido priorizadas y solicitadas por la comunidad a través de los Comités de Solidaridad y las autoridades municipales al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

Si se considera que los ingresos del municipio son utilizados en un 80% en gasto corriente y con el resto apenas se alcanza a hacer obra de infraestructura comunitaria, la mayoría de las obras en los municipios que se realizaron entre 1988 y 1994 fueron financiadas con fondos del Programa Nacional de Solidaridad en cualquiera de sus tres vertientes: de bienestar social, productiva y de desarrollo regional.

En la escala municipal se pueden detonar algunas formas de hacer llegar recursos económicos, no por la vía de la intervención directa del gobierno, sino de sociedad organizada o bien de la concesión social. Lo cierto es que en la práctica son muy pocos los casos en los que se han concesionado servicios a los usuarios y se trata casi siempre de grupos sociales urbanos.

6. Diferencias por las fuerzas políticas que convergen en el ayuntamiento.

Ya se ha visto que los municipios se manifiestan como unidades tan diversas y plurales como nuestro país, por último, sólo se quiere precisar el papel que tiene el municipio como espacio de convergencia de las fuerzas políticas del país. Dentro del ayuntamiento es posible practicar un verdadero parlamentarismo en el que las decisiones del Presidente Municipal queden sujetas a la aprobación del ayuntamiento, permitiendo así, una mayor participación ciudadana.

Se tienen los ejemplos de participación en los casos en que se practica el Cabildo Abierto y también son ejemplo de inserción de la participación ciudadana los Consejos de Concertación Municipal y los Consejos Municipales de Solidaridad (aunque estos últimos limitados a las cuestiones del Programa de Solidaridad durante el sexenio 1988-1994).

Además, en las figuras de los presidentes municipales quedan representadas las distintas fuerzas políticas de la contienda electoral: ya sea con cabildos plurales (derivados del principio de representación proporcional) o en el diverso origen partidario de los presidentes municipales. Fue primero en los municipios en donde se registraron gobiernos de oposición y después en los estados. Hacia 1974, la oposición gobernaba 26 municipios, había 4 diputados locales por mayoría, 5 diputados federales por mayoría, 2 diputados locales de partido y 37 diputados federales de partido (además *oposición* significaba solamente PAN).

Para 1993 la oposición contaba con la presidencia de 239 municipios y 32.2% de curules de los congresos locales por mayoría relativa y representación proporcional dándose además una oposición más diversificada (García del Castillo; 1995:7). La estrategia de los partidos de oposición y en particular del PAN ha sido conseguir espacios desde periferia hacia el centro, con especial atención hacia las zonas urbanas (Camacho; 1994).

Actualmente Acción Nacional es la segunda fuerza política del país por número de municipios, gubernaturas estatales y curules en el Congreso de la Unión. El PAN gobierna cerca de 18 millones de mexicanos, y el PRD, en gobiernos municipales, alrededor de tres millones de habitantes¹¹; las cifras son importantes, pero más aún la apertura a la contienda política y las posibilidades de acceso al poder para todos los partidos, y de manera particular, las condiciones de competencia política en favor de la democracia que se da desde los municipios.

Existe aún mucho por aprender en el camino hacia una convivencia plural y democrática que parece tener como punto de partida a los gobiernos locales; en este sentido sería interesante explorar en el futuro las experiencias de convivencia y coordinación en un marco de pluralidad partidista que se ha dado entre gobernadores del PAN (Baja California, Chihuahua, Guanajuato, ahora también Jalisco) y presidentes municipales del PRI y de otros partidos, o entre gobernadores del PRI y presidentes municipales de partidos de oposición.

La experiencia de pluralidad en los propios ayuntamientos ha desatado comentarios de todo tipo: que la pluralidad política agiliza la gestión o hace más transparente los procesos y obliga a llegar a resoluciones consensuadas, además de que eficientiza algunos procesos en aras de conseguir la aprobación de la ciudadanía para seguir gobernando (Pardo; 1994). Por otra parte que por el contrario, la pluralidad ha llegado a retrasar la toma de decisiones porque se llegan a empantanar las discusiones en confrontaciones partidistas que no favorece el desarrollo de las comunidades, pero como en botica, tenemos de todo. (ver tabla 2.)

Tabla 2. Municipios por partido político a nivel nacional.

PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PFS	PT	OTROS	CONCEJOS	TOTAL
2094	112	110	12	8	6	6	11	34	2393
87.51%	4.68%	4.60%	.50%	.33%	.25%	.5%	.21%	1.42%	100%

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal (cifras de junio de 1994 cuando se había creado el municipio 111 de Chiapas que no se contempla en esta investigación. Derivado de la situación de conflicto que comenzó en enero de 1994 en Chiapas, se crearon algunos concejos municipales que tampoco están incluidos en este cuadro).

7. La necesidad de una tipología que en el contexto actual fortalezca al municipio.

En nuestro país se han realizado un número considerable de estudios sobre el municipio, la mayoría mediante generalizaciones, que tratan de dar cuenta de la compleja problemática de

¹¹ Sólo en Michoacán, 42 de los 113 municipios del estado están regidos por un presidente municipal, del PRD. Para ninguno de los dos partidos las cifras que se señalan incluyen los resultados de los comicios posteriores a noviembre de 1994.

los gobiernos locales. La diversidad que presenta el municipio en el país es tal que no se puede dar una respuesta adecuada a la problemática municipal si no es estableciendo una tipología. Sólo con una clasificación de esta naturaleza es posible armar un análisis serio y fundamentado en una muestra representativa de los municipios para sustentar adecuadamente las interpretaciones y propuestas.

En el acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 fracción 4.6.5. fortalecimiento del pacto federal, dice:

Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí, por lo mismo, las estrategias deberán ser diferenciadas, habrá que establecerse una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

Una tipología es resultado de un estudio o una investigación con la que se aspira a clasificar un grupo de hechos o fenómenos con alguna semejanza, reduciendo una gran variedad de hechos concretos a ciertos tipos de modo que permitan la comprensión de los fenómenos.

Las tipologías, para que funcionen tienen que estar delimitadas en tiempo y espacio, en alcance y perspectivas. Pretender la universalidad es un punto de partida falso. La tipología que se trata de establecer en esta trabajo tiene como meta reflejar la realidad municipal sin restarle importancia a las diferencias que entre ellos existen, por eso se conforma de dos partes: una con de abstracciones de la realidad que establecen algunas teorías municipalistas o a la manera weberiana "tipos ideales" y la otra sobre una evidencia empírica o tipo real recogida de una muestra. Los tipos para reflejar la realidad deben conformarse como híbridos entre esos dos extremos.

Para la construcción de tipologías sobre municipios algunos autores han establecido tres grandes tendencias de clasificación: la institucional, la relacional y la funcional.

La institucional clasifica los fenómenos de la realidad con base en las instituciones, entendidas como conjunto de ideas y creencias, de usos y costumbres, así como conjuntos de elementos materiales que forman un todo coordinado y organizado. En este caso específico se tiene en cuenta al municipio como institución contando a su ayuntamiento, su tamaño su capacidad de dar respuesta a las demandas que se le presentan las fuerzas políticas y sociales que convergen en su interior.

La relacional considera que el universo social está formado no por categorías de fenómenos organizados y estructurados, sino por sistemas de relaciones interindividuales. El objeto de esta vertiente es aislar tipos de relaciones que incidan en el ámbito de una disciplina. Para este aspecto se consideran aspectos relacionados con las formas de organización que inciden en la gestión municipal como grupos sociales y/o políticos. La funcional tiene como intención clasificar las diversas categorías de relaciones sociales según el papel que desempeñan en la comunidad.

En suma, la necesidad de armar y construir tipologías municipales es, así, de gran trascendencia, como mecanismo de dirección, de control y complejidad establecida anteriormente. Las tipologías son simplificadoras y ordenadoras y en el caso del municipio mexicano se debe partir de la aceptación de lo complejo y diverso.

• **Las tipologías de municipales que se han elaborado.**

Fue, sobre todo, a finales de la década de los setenta que se vio la necesidad de establecer tipologías como herramientas para orientar los instrumentos de planeación. Cada una de ellas responde al recorte espacio temporal que fue objeto de su interés: los grupos de población que quedaban al margen del desarrollo (Coplamar), identificar a los municipios por los movimientos migratorios que se presentaban al interior de los mismos o por su vocación económica, etc.

Se han elaborado algunas tipologías municipales utilizando distintos criterios para la clasificación: políticos, económicos, sociales, geográficos, cartográficas, monográficas, cuantitativas o mezcla de ellas, administrativas y dentro de las tipologías más particulares criterios fiscales, de nutrición, salud, de servicios públicos de población o combinación de algunos de ellos como en el caso de la tipología de Coplamar basada en indicadores de marginación como criterio para la clasificación.

Entre ellas están: la tipología municipal elaboradas por el Centro de Investigación, Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en 1973; su criterio de clasificación es múltiple económico, administrativo y financiero del cual resultan tres tipos de municipios: especializados, muy especializados y altamente especializados. También bajo un criterio múltiple geográfico, administrativo, económico y financiero, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en 1981 clasificó a los municipios en: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. El Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI elaboró en 1982 una clasificación en donde el criterio era el desarrollo económico de ella derivaron tres categorías: de mayor desarrollo económico, de mediano y de menor desarrollo.

María Teresa McGregor del IEPES del PRI elaboró en 1974 una tipología bajo el criterio económico de la que resultaron tres clasificaciones: municipios especializados, muy especializados y altamente especializados. Coplamar elaboró en 1977 una tipología municipal basada en criterios de marginación de la que derivó la siguiente clasificación: marginación muy alta, alta, media, media baja y marginación baja.

Un ejercicio similar y más reciente lo realizó el CONAPO con indicadores los indicadores socioeconómicos del Censo de 1990 con lo que se obtuvieron cinco clases de municipios por grado de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja. También en 1990 el Centro Nacional de Desarrollo Municipal elaboró bajo criterios económicos, geográficos, étnicos y políticos una tipología que clasificó a los municipios en: industriales, turísticos, fronterizos y portuarios, metropolitanos y conurbados, con actividades primarias, en PRONASOL, con grupos étnicos, con distritos electorales federales y con distritos locales.

Julián Salazar, Samuel Espejel y Luis Inostroza desarrollaron una clasificación de municipios del estado de México por movimientos de población, clasificándolos por municipios de fuerte expulsión, de expulsión moderada, en equilibrio, atracción ligera y fuerte atracción. Mario Caniacho Salas del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, elaboró una propuesta para el diagnóstico de los movimientos sociales cuyo eje eran los conflictos políticos, así la clasificación resultante era: municipios con conflictos reivindicativos, contestatarios, estructurales; esto es, de origen; coyunturales, de mediano plazo o permanentes, es decir por su temporalidad; activas o pasivas, por su forma de expresión; por su forma de organización, espontáneas, independientes o afiliadas; y por su alcance, locales, regionales o nacionales. Por último, el CIDE-INEGI levantaron la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* entre agosto y septiembre de 1993 que considera tres estratos de los municipios (alto, medio y bajo) para presentar un diagnóstico en las áreas de servicios, gestión y finanzas y para definir la problemática municipal general en función de sus características.

Al fin los criterios que se toman para elaborar las tipologías pretenden reflejar una parte de la realidad municipal, con el riesgo de que las interpretaciones, decisiones y propuestas que de ellas deriven queden rebasadas por la complejidad de los procesos y dinámicas presentes en el sistema federal mexicano.

Probablemente las metodologías empleadas en esas tipologías podrían ser retomadas hoy, lo cierto es que la mayoría de las clasificaciones anteriormente establecidas han dejado de ser válidas por las modificaciones que han experimentados los indicadores en que estas estuvieron basadas. También, hay que considerar, -y eso es todavía más importante- que ha cambiado el modelo económico y la estructura en que se basaba el desarrollo. Hoy el recorte espacio temporal se modificó, por tanto requiere tomar en cuenta los factores de cambio y las condiciones que de éste se derivan: reforma del Estado, nuevas relaciones gobierno sociedad, nuevas dinámicas territoriales, emergencia de nuevas formas de participación social si lo que se busca es determinar los tipos de municipio que existen en México para darle sentido e impulso al desarrollo regional.

Para el ejercicio de clasificación de los municipios que aquí se elabora, busca ser base para un nuevo federalismo que coordine acciones entre los niveles de gobierno en respuesta al nuevo modelo de desarrollo y también que amplíe las posibilidades de ser espacio de concertación social para los futuros esquemas de desarrollo regional.

CAPITULO II. CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO PARA EL ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO.

I. SISTEMA FEDERAL, DIVERSIDAD REGIONAL Y MUNICIPIOS.

México está constituido bajo un sistema de organización federal. En dicho sistema el poder político que la sociedad transfiere al gobierno se divide entre el gobierno central de un país y los gobiernos de las partes (estados y municipios) que lo constituyen. El federalismo tiene como objetivo la unidad nacional, basado en el reconocimiento a la diversidad regional, el mosaico de culturas, la diferencia de climas suelos y vocación económica, en las formas de organización y de participación ciudadana. Las condiciones derivadas del proceso de reforma del Estado, establecen nuevos parámetros de participación coordinada entre todos los elementos de la federación. Se considera más que un reclamo de la sociedad, de los gobiernos estatales y municipales y una necesidad para el gobierno federal seguir avanzando hacia nuevas formas de desconcentración, descentralización y operación eficaz de las acciones en todos los niveles de gobierno con una mayor participación ciudadana en favor del desarrollo nacional.

I. El federalismo y sus características.

El federalismo se define como un sistema nacional en el que los estados miembros son quienes detentan las facultades plenas de gobierno y ceden al Estado federal determinadas facultades para que éste ejerza sus funciones. Parecen coexistir así, dos soberanías; por un lado la de la federación y por el otro la de las entidades que lo conforman. De acuerdo con Deil S. Wright, el federalismo se caracteriza por:

1. Ser una unión permanente de varios entes políticos -llamados estados- en base a motivos comunes manifiestos y al objeto de perseguir fines políticos generalmente reconocidos.
2. El federalismo implica la división de poderes o delimitación de la autoridad entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales. La división queda generalmente fijada en por una Constitución escrita, o por la jurisprudencia. las reglas de decisión básica que gobiernan la distribución de poderes son dobles:
 - a) el gobierno nacional posee únicamente los poderes que le han sido delegados por la Constitución (y que son determinados por el Tribunal Superior de Justicia)
 - b) los poderes no delegados al gobierno nacional son retenidos por los gobiernos estatales, a lo que se denomina poderes residuales.
3. Tanto el gobierno nacional como los gobiernos estatales obran directamente sobre las personas. Esta simultaneidad o ejercicio superpuesto de la autoridad da lugar al concepto de *potestades concurrentes*.
4. Desde el punto de vista de los ciudadanos, la particularidad de del control directo de las dos instancias de gobierno, da como resultado una doble ciudadanía. Las personas (tanto físicas como jurídicas) pueden participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos nacional y estatal y son responsables de ambos gobiernos.

5. Desde el punto de vista institucional, los gobiernos nacional y estatal son entes de gobierno con totalidad de competencias. Es decir, poseen órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judiciales que proporcionan las estructuras para elaborar, promulgar y hacer cumplir sus respectivas leyes.

6. Cuando surgen conflictos entre la potestad nacional y la estatal o estatales, y cuando dichas diferencias son llevadas hasta el extremo de la confrontación, prevalece el principio de la *supremacía nacional*. (Wright, 1978: 6-7)

Haciendo una revisión de la historia del surgimiento de esta forma de organización política-administrativa en el mundo, se aprecia que el federalismo se presenta como posibilidad de unificar a la nación sin restarle autonomía a cada una de las regiones, sobre todo en aquellas naciones de gran extensión territorial. El sistema federal es especialmente propicio para lograr un desarrollo equitativo en un país en donde las diferencias regionales son tan significativas como en México.

En la práctica, el federalismo toma un matiz centralizador¹² ante la incapacidad económica de los estados y municipios de desarrollarse independientes del poder federal y por la necesidad de lograr estabilidad política y social del país y el desarrollo industrial y económico a nivel nacional.

Pero no sólo eso, el carácter centralizador que va asumiendo el Estado federal está condicionado por la existencia de una pluralidad de intereses económicos, sociales y políticos, de todos los sectores que son al mismo tiempo, regionales y nacionales.

En México como en algunos países de América Latina, el federalismo se consolidó, además, como mecanismo de negociación política en un país de territorio extenso y con extremas diversidades regionales. En las regiones más pobres, el federalismo contribuyó a recrudecer los cacicazgos locales¹³. En estas áreas el poder real se basaba en el monopolio de la tierra y en el control total del electorado cautivo y sumiso que consagraba a los candidatos oficiales siempre por mayoría absoluta. Así, las relaciones clientelares del corporativismo que se desarrolló resultaba de un compromiso de intercambio de beneficios entre el poder público fortalecido y los jefes locales.

El federalismo contemporáneo tiene origen en la Constitución de 1917, donde se introdujo el principio del federalismo cooperativo, según el cual las dos esferas federal y estatal retienen su soberanía y se implementan relaciones de complementariedad y colaboración entre comunidades políticas iguales regidas por ordenamientos, estos sí, superiores, pero pactados de común acuerdo.

¹² En América Latina, México, Brasil y Argentina se presentaron características similares en el desarrollo de sus sistemas federalistas con la presencia de dos tendencias contradictorias, el centralismo exacerbado y los cacicazgos locales. Ver Marcello Carmagnani "Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. FCE-COLMEX México.

¹³ CARMAGNANI, Marcello. "Conclusión: el Federalismo: historia de una forma de gobierno" en *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. FCE-COLMEX México, 1994 pp. 397-416.

En la Constitución se garantizaron atribuciones particulares a estados y municipios, pero el gobierno federal quedó con amplias facultades, asentados en el poder Ejecutivo. Al igual que en la federación, en los estados se reafirmó la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo o el Judicial. Asimismo, se incorporaron nuevos elementos al pacto federal, tales como la libertad administrativa de los ayuntamientos y los derechos ciudadanos.

En términos generales, se establece que los tres niveles de gobierno deben de participar en las decisiones para modificar la división de poderes entre ellos y los estados no están en libertad de separarse voluntariamente de la unión.

Una coincidencia resulta de los escenarios regionales donde transcurren los respectivos movinientos. El interés se desplaza hacia las entidades federativas, a las capitales de los estados y aún a los municipios más apartados, eso a pesar de que la ciudad de México conserva una importancia significativa por la concentración de su población y sus recursos, además del manejo operativo del gobierno federal, pero ya no es como antes el único escenario.

El conjunto de cambios denominado reforma del Estado estableció, en lo económico un contexto de apertura con lo que la relación estado nacional fuerzas productivas se ve modificada. Las diferencias regionales que existen en nuestro país inciden de manera importante en el desarrollo que se logra en cada ámbito. Así, la región funciona como el espacio en donde es posible potenciar la vocación económica y productiva, en donde se dinamizan los mercados y en donde se cristaliza el mosaico étnico y cultural de nuestra población.

Las regiones se conforman para optimizar o articular potencialidades detectadas en un subconjunto de localidades, municipios o estados determinados. En todas las regiones es necesario detectar la posibilidad de activar alguna perspectiva de desarrollo. Por ello región es un concepto dinámico, con base territorial que le da cierta perdurabilidad y de desarrollo simultáneo de varios aspectos.

Y si en lo económico o en lo cultural se pueden distinguir las diferencias a partir del concepto de región, el sistema de gobierno federal permite que los estados miembros detenten las facultades plenas de gobierno, cediendo al Estado federal algunas facultades para que la federación ejerza sus funciones.

Con respecto al funcionamiento del sistema federalista, la crisis de los ochenta puso de relieve dos cuestiones:

1. el debilitamiento de la organización de los gobiernos locales para el manejo de sus estructuras territoriales para hacer efectivo su poder, sus funciones y competencias.
2. las trabas de la tradición política centralizadora que inhibió la autonomía tanto política como financiera de los gobiernos locales y especialmente los municipios. La opción descentralizadora que surgió y se desarrolló en la misma década, y tenía que

poner fin a aquellos problemas que impedían los procesos de modernización y de democratización.

Cuando la crisis económica mostraba más brutalmente sus efectos, desde el gobierno se impulsaron políticas de descentralización. En el nivel oficial la descentralización tuvo variantes, el de la desconcentración de los aparatos públicos y el del fortalecimiento de la vida municipal.

Con respecto a la descentralización impulsada en nuestro país desde la década de los setenta, el investigador Enrique Cabrero apunta la existencia de tres etapas:

Primera; las primeras iniciativas desconcentradoras que se ubican entre 1970-1976 a partir de los decretos de desconcentración industrial y algunos avances en el ámbito de la planeación regional. En el periodo 1976-1982 se profundizaron las reformas políticas y administrativas. En este marco se transfirieron ciertas actividades a las delegaciones del sector central e indujeron a la vez la preocupación por lo regional transfiriendo, en ciertos casos algunas instancias de decisión sin que estas tuvieran un efecto estructural importante.

Segunda; son los esfuerzos más sistemáticos realizados en el periodo 1982-1988, a partir de la reforma constitucional del artículo 115 de la Constitución, que intentó dar al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de los recursos. Se creó el Sistema nacional de Planeación Democrática que buscó, de igual forma, fortalecer a los gobiernos estatales y municipales mediante la creación de algunos mecanismos como comités de planeación (Coplades) estatales y municipales, a través del Convenio Único de Desarrollo, después llamado Convenio de Desarrollo Social. Estos comités buscaban constituir a los espacios estatales y municipales en los agentes conductores de la acción gubernamental en sus espacios territoriales.

Tercera; en el periodo 1988-1994 la descentralización como iniciativa gubernamental integral desaparece como tema de la agenda de gobierno. Sin embargo, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se convierte en el eje en el cual giran las acciones orientadas a la descentralización, dado que el impulso a regiones y comunidades se sitúa en la lógica de este programa federal. Si bien el programa se orientaba al combate a la pobreza extrema en el país, este proceso lo llevó a tener una importante acción a lo largo del territorio, y sobre todo, a generar diversos efectos en los niveles locales.

La variante del Pronasol, en relación a la iniciativa anterior, es que este programa estaba mucho más focalizado al nivel comunitario que al del municipio. Era la participación directa de los grupos sociales lo que se buscaba en primera instancia, dejando de lado la reestructuración del aparato gubernamental de los estados y municipio más como una consecuencia derivada, que como una meta específica (Cabrero; 1995: 2-4).

En suma, de las iniciativas descentralizadoras las del periodo 1970-1976 y 1976-1982 se enfocaron a la desconcentración administrativa; en el periodo 1982-1988 se profundiza el proceso hacia la descentralización gubernamental; y en el último periodo se intenta un avance hacia la descentralización hacia la sociedad civil a partir del Programa Nacional de Solidaridad, el cual intentaba dejar parte de las decisiones en los comités de Solidaridad constituidos por los miembros de la propia comunidad.

A más de diez años iniciado el proceso de reforma, nuevos actores sociales desplazaron a los anteriores: el movimiento obrero y campesino dejaron de dar orientación al conjunto de la sociedad. Ahora los actores sociales se desplazan por reivindicaciones urbanas, educativas, municipalistas, fronteras electorales, religiosas, etc.

Por ello hoy cobra importancia la discusión sobre el federalismo y su papel en la vida del país ante la necesidad de encontrar procedimientos e instrumentos diferenciales que rescaten las problemáticas de las regiones y subsanen sus desigualdades.

En este sentido, se ha propuesto una revisión, muy general, de los instrumentos con los que cuenta el federalismo cooperativo y en los que es posible apoyarse para lograr el fortalecimiento de estados y municipios porque de esto depende el alcanzar un efectivo desarrollo regional:

- primero, que se realice una desconcentración y descentralización de funciones y atribuciones del gobierno federal hacia los estados y municipios señalando de manera muy puntual las esferas de competencia para cada uno;
- segundo, que se desarrollen instrumentos de coordinación entre federación-estado-municipio o que se revisen aquellos que actualmente funcionan, y
- tercero, que a la vez, se desarrollen espacios permanentes de concertación y participación social organizada para el desarrollo integral comunitario.

2. La estructura para el nuevo federalismo.

En la estructura del sistema político se establece funciones que se encargan a los poderes de la Unión Ejecutivo, Legislativo y Federal y también niveles de competencia: federal, estatal y municipal. Autores como Luis Aguilar, indica hablar de una reforma del poder como parte de la Reforma del Estado queda implícita una transferencia de funciones y atribuciones del nivel ejecutivo federal hacia los otros poderes y desde el nivel federal hacia los gobiernos estatal y municipal (Aguilar, 1994)¹⁴.

Las condiciones actuales han mostrado que no necesariamente la participación del gobierno es lo mejor para resolver problemas. Lo social desde la concesión de servicios hasta la

¹⁴ Esto a pesar de que en sentido estricto, no existe dentro del esquema de análisis del federalismo un reconocimiento explícito a los gobiernos locales (municipales) dado que sólo se señalan las relaciones que se establecen entre los órdenes jurídicos nacional y el estatal; por lo que los gobiernos locales quedan inmersos en la esfera jurídica de los estados. Ver Deil S. Wright; 1978.

descentralización puede jugar un papel clave complementándose con la participación de un Estado regulador y no necesariamente interventor.

Se ha dicho líneas atrás que la desconcentración, la descentralización y la coordinación intergubernamental fortalecen de diferente manera las posibilidades de los gobiernos estatales y municipales. Las formas específicas en las que se combinen estos tres procesos definen diferentes rutas para el fortalecimiento del federalismo.

Desconcentrar implica enviar una o varias funciones desde el centro a los estados y a los municipios, pero manteniendo centralizada la toma de decisiones respecto de esas funciones. Eso es lo que ocurre cuando la Secretaría de la Reforma Agraria o el INEGI se envían hacia los estados. Más allá de algunos resultados positivos que puede generar esta vía al estimular la actividad económica, sus efectos en el fortalecimiento de los gobiernos de los estados y los municipios suele ser casi nulo, o incluso negativos. Una mayor presencia del nivel federal en los estados y los municipios puede disminuir las posibilidades de los gobiernos estatales y los municipios.

En cuanto a la descentralización, existen ejemplos que hablan de los avances que sobre el tema se han realizado. Por decreto presidencial, en agosto de 1983, durante la administración de Miguel de la Madrid, se pedía a todas las dependencias federales la elaboración de planes de descentralización. En 1984 se recordaba la petición y pedía se consideraran las propuestas de los gobiernos estatales. Las acciones se transfirieron por medio del Convenio Único de Desarrollo, (ahora Convenio de Desarrollo Social) que pretendía el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales. Otro ejemplo importante de descentralización hacia gobiernos locales es la federalización de la educación efectuada en 1992.

Una de las cuestiones que aquí se tratan de establecer es que deben de existir propuestas diferenciadas que tomen en cuenta las diversas situaciones que atraviesan al municipio. Así por ejemplo, aún cuando la descentralización es una vía ideal para apoyar el fortalecimiento de estados y municipios no permite enfrentar las desigualdades que existen entre entidades federativas y ayuntamientos y, generalmente, se ven mucho más beneficiados los estados y municipios más grandes. Cerca de 1,500 de los municipios más pequeños del país no cuentan con un padrón catastral con valores actualizados y una gran parte de sus tierras son ejidales, por lo que su capacidad de maniobra medida como finanzas municipales son limitadas.

Como contraparte, la propuesta es que como complemento del fortalecimiento del pacto federal debe ser la vertiente de la coordinación intergubernamental. Esta promueve conjugar algunos esfuerzos de la federación con otros que realizan estados y municipios y permite apoyar más a las entidades y ayuntamientos menos favorecidos.

La coordinación entre niveles de gobierno está fundamentada en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que establece el Art. 26 de la Constitución ya que es una de las vertientes que en dicho artículo están señaladas para la planeación. Un ejemplo de ésta es la fórmula de coordinación fiscal se ha convertido en un mecanismo para incrementar las

posibilidades de recursos de los estados más pobres. En el mismo sentido, los recursos del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación -Desarrollo Regional y Solidaridad- que se manejaron a través del Convenio de Desarrollo Social se han orientado hacia las entidades y municipios más pobres del país como una forma de apoyar el combate a la pobreza (por la vía del Programa Nacional de Solidaridad), pero también de corregir las desigualdades regionales.

La coordinación intergubernamental también es una importante vía para fortalecer a los municipios dado que pertenecen a una estructura política muy compleja. En todo caso, su autonomía no es soberanía, de modo que su actuación tiene que estar controlada por los poderes legalmente constituidos. Y además porque los municipios no son sólo administradores de servicios ya que entre otras cosas porque cumplen una labor política muy importante: resuelven los pequeños problemas cotidianos de una comunidad y tienen la posibilidad de mitigar, organizar y conducir las demandas de mayor peso hacia los órganos de gobierno. Tareas que son los lazos más fuertes entre ayuntamientos y comunidades¹⁵.

Para seguir profundizando en la descentralización desde el nivel federal hacia los estados y municipios es necesario que se realicen diagnósticos que partan de las especificidades de los contextos culturales y ecológicos regionales y las diferentes visiones del desarrollo social que existen sobre todo, en los municipios.

El municipio es también una importante instancia de organización social. Puede ser una pieza clave de la democratización del país siempre y cuando los actores, principalmente los partidos políticos puedan superar visiones excluyentes. Por eso, en un sentido, la propuesta del nuevo federalismo implica también "descentralizar" atribuciones y capacidades desde el gobierno hacia la sociedad. Se trata al fin de que a la ciudadanía le sean otorgados espacios suficientes para desarrollar iniciativas y propuestas vinculadas con los asuntos públicos; de atender la demanda social de base territorial desde "lo local" realizando una convocatoria amplia para que los propios beneficiarios tomen parte en la identificación, priorización y resolución de sus propios problemas.

El gobierno federal asigna recursos destinados a la inversión por medio de las secretarías de Estado. Las secretarías enlistan, jerarquizan y priorizan la atención a la demanda desde su propia óptica. También se asigna recursos para la inversión a los estados en el marco del Convenio de Desarrollo Social (Codesol) en donde se establecen las políticas sociales, las líneas y las estrategias para el uso de los recursos en las acciones, obras y servicios en el desarrollo de la entidad, desde la óptica estatal. Los gobiernos de los estados reciben las demandas enlistadas, jerarquizadas y priorizadas de los municipios a través del Comité de Planeación para el Desarrollo. Está presidido por el gobernador del estado y lo constituyen las dependencias y entidades del ejecutivo federal, presidentes municipales, el sector social, el sector privado, comisiones que participan en los sectores públicos, social y privado. Tiene un Coordinador General que regularmente es el Secretario del Gobierno Estatal y un

¹⁵ Mauricio Merino establece una argumentación en este sentido que merece ser revisada: los municipios son eficaces instancias administrativas ya que resuelven muchos problemas cotidianos con muy pocos recursos a diferencia de otras esferas de gobierno. "Fuera del Centro". Universidad Veracruzana, 1993.

secretario técnico que casi siempre es el Delegado de SEDESOL en el estado. Tienen tantos subcomités como áreas prioritarias se determinen.

A nivel de los estados, el COPLADES es un espacio importante en el que, en todo caso, habría que definir formas de incorporar la participación social con criterios territoriales y no como hasta ahora, sectoriales. A nivel del municipio, a pesar de los innegables avances que representa la presencia del COPLADEMUN, los Comités regionales del COPLADES estatal, hay que profundizar en la creación de espacios que promuevan una mayor participación ciudadana.

En estas condiciones el establecimiento de una tipología municipal sería una útil herramienta para entender la política de gobierno como política pública bajo una nueva dinámica de ordenamiento territorial. Esto permitiría, además, enfrentar el problema de la oscilación y discontinuidad que ha existido en los programas de desarrollo regional.

En la planeación, tradicionalmente ha prevalecido una corriente de ordenamiento para la implementación de programas y políticas específicas para el fortalecimiento municipal. La propuesta ahora, incluye la elaboración de una tipología que sea base para orientar la cantidad y calidad de los programas. De esta manera, se evita tratar como unidades homogéneas a los municipios, con lo que se permitirían colocarse, ya sea por decisión propia, o de acuerdo a los lineamientos de coordinación con la instancia estatal, en la posibilidad de acercarse a proyectos y/o bolsas de inversión por las que podrían pelear frente a entidades y participaciones federales o locales, dándole un peso significativo al rol de los estados y un papel y ámbito de atribuciones al ayuntamiento.

II. MÉXICO HOY: NUEVAS TENDENCIAS

1. Los pasados cincuenta años y la reforma del Estado.

Un análisis sobre la complejidad del municipio no puede estar exento del reconocimiento de las condiciones de cambio en las que se inserta. Es necesario señalar, en principio que, desde hace más de 10 años, nuestro país ha estado cambiando en todos los órdenes: en lo económico, en lo político y en lo social. Al conjunto de cambios sucedidos se le ha englobado bajo el concepto de reforma del Estado.

Entre las razones que suscitaron el cambio se pueden señalar por lo menos cuatro: 1) porque por sus características y forma de conducirse, el modelo anterior de economía cerrada, no pudo resolver las desigualdades en distribución del ingreso, por lo que una parte importante de la población quedó al margen del desarrollo; 2) porque por la acelerada urbanización, el mismo modelo generó nuevas formas de pobreza y marginación en los anillos periféricos a las grandes ciudades; 3) por el agotamiento del modelo de desarrollo urbano-industrial (emprendido en la década de los cuarenta basado en un sistema de sustitución de importaciones) cuando a nivel mundial existen tendencias marcadas hacia la globalización y la apertura económica y 4) por el surgimiento de nuevos grupos sociales organizados en la

búsqueda por los espacios de participación y ejercicio democrático que le había expropiado el aparato estatal; grupos emergentes que en una estructura corporativa sectorializada no tenían cabida.

Antes de continuar en las razones del cambio es preciso delinear algunas de los elementos que caracterizaron el modelo de desarrollo urbano-industrial que siguió México a partir de 1940. El modelo de desarrollo económico seguido desde la década de los cuarenta promovió el crecimiento acelerado de las grandes ciudades como centro de las regiones del país; allí se concentraba la demanda, allí se ubicó la nueva planta industrial en búsqueda de aprovechar economías de escala y externalidades, y también los servicios y el comercio. Así, se fue formando un proceso circular en el que la concentración de la demanda provocaba la concentración industrial y esta, a su vez, reforzaba una aún mayor concentración de la población, la demanda, el comercio y los servicios.

El incremento de la población por otra parte, también ha sido un factor indiscutible del cambio. Durante el periodo hubo tasas de crecimiento demográfico significativas que fueron de 2.65 en 1940, 3.03 en 1950, 3.3 en 1960 y 2.5 en 1970¹⁶. Con lo que se cuadruplicó la población en cerca de 50 años: pasó de 19.64 millones en 1940 a 81.1 millones en 1990 y cerca de 89 millones según estimaciones del INEGI en 1994.

Pero no sólo eso, la población además de aumentar, cambió en su composición y lugar de residencia. En la década de los cuarenta 65 de cada cien mexicanos residían en el campo; en tanto que hoy, la población es predominantemente urbana: casi cincuenta y ocho millones de habitantes de los 81.1 de había en 1990 vivían en localidades de más de 15 mil habitantes. (ver tabla 3)

El cambio de residencia de la población y el impulso que durante el periodo se dio al desarrollo urbano-industrial en México tiene también otros indicadores. En 1940 más de la mitad del Producto Interno Bruto del país tenía origen agropecuario, hoy en cambio, el valor de los productos agropecuarios representan 7.9% de la producción nacional generados por cerca de una cuarta parte de la PEA, es decir, 22.8%¹⁷. Mientras que 92 por ciento del PIB lo genera la industria, el comercio y los servicios. Lo cual significa que actualmente, la productividad urbana es, por lo menos, cuatro veces mayor que la productividad agropecuaria.

El campo jugó un importante papel durante los cuarenta años comprendidos en esta etapa de industrialización ya que dotó de materias primas a la industria, atrajo divisas, garantizó la alimentación y la mano de obra que requería el proceso (Gordillo; 1993), en contraparte, quedaron desgastadas sus estructuras productivas, de organización y sus posibilidades de capitalización.

¹⁶ En lo particular, las tasas de crecimiento de la población urbana fueron aún más altas: durante los años cincuenta fue de 7%, y para los setenta aunque disminuyó, fue de 5.2%, el doble de la tasa de crecimiento de la población nacional en los mismos años.

¹⁷ La presión demográfica sobre el campo en nuestro país es enorme: en E.U. alrededor de 3% de la PEA trabaja en el campo, en Canadá y la Comunidad Económica Europea va entre 4 y 6 por ciento respectivamente. Ver Luis Téllez "La modernización del sector agropecuario" FCE México, 1994 pp 24-27.

Tabla 3.
Composición de la Población Rural y Urbana 1921-1990

AÑO	POBLACIÓN TOTAL.*	RURAL	URBANA
1921	14.1	12.2	2.1
1940	19.6	12.7	6.9
1990	81.1	23.0	58.1

* En millones.

Fuente: 1921 y 1940 Estadísticas Históricas de México Tomo I. INEGI.
1990 XI Censo General de Población y Vivienda. INEGI

En este esquema el gobierno federal desempeñó un papel protagónico en la definición y puesta en marcha del modelo económico y en general, fue el conductor de todos los procesos nacionales. En la estrategia de crecimiento urbano industrial a partir de la sustitución de importaciones apoyó a la naciente planta industrial con esquemas proteccionistas y barreras de comercio exterior.

Ese patrón de crecimiento se tradujo en el constante aumento del peso de las grandes zonas urbanas en los indicadores nacionales de población y producto polarizando las desigualdades y concentrando en las zonas urbanas las instituciones gubernamentales encargadas de la atención para el bienestar. Es a partir de los años cuarenta que se nota un crecimiento de las instituciones del sector paraestatal orientadas a la producción de bienes y servicios sociales (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT), así como de las instancias del poder ejecutivo federal vinculadas con salud y educación (Secretaría de Salud, SEP)¹⁸.

La centralización de funciones en torno al gobierno federal (que predominó sobre las de las entidades federativas y los municipios) configuró y consolidó una matriz de centralidad estatal (Paramio; 1991: 33-35) que logró articular las relaciones económicas, sociales y políticas. La matriz implicó el despliegue de relaciones de dependencia de algunos actores sociales emergentes como las clases trabajadoras, la burocracia estatal, las clases medias urbanas ligadas a la industrialización y los empresarios protegidos, con respecto a la actuación del Estado, pero la relación era recíproca, ya que al mismo tiempo el Estado había de depender de ellos su legitimidad.

Cabe señalar como parte de los saldos del modelo que entre 1940 y 1980 la mayoría de los indicadores sociales promedio mejoraron significativamente: en términos absolutos, casi toda la población del país mejoró su situación, aumentó también el ingreso per cápita, se incrementó la esperanza promedio de vida al nacer de 41.5¹⁹ años, a 71.7 en la actualidad, así como el nivel promedio de escolaridad que pasó de dos a 6.5 años.

¹⁸ Zepeda 1994b "Desarrollo Regional y Nuevo Federalismo" en *La agenda Nacional y la Reforma Social* Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.

¹⁹ Fuente: Estadísticas Históricas de México Tomo I INEGI. pp.52

Sin embargo, a pesar de los avances promedio de bienestar social, entre 40 y 50% de la población del país no alcanzó a satisfacer los requerimientos mínimos de alimentación, salud, educación y vivienda, por lo que en 1980 entre 10 y 20 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza extrema²⁰, en tanto que para 1984 se estimó la existencia de once millones de mexicanos viviendo en condiciones de pobreza extrema.

Territorialmente la pobreza transitó de ser rural a ser urbana, en cuanto a números absolutos; más de 60% de la población en condiciones de pobreza extrema habita en zonas rurales.

En suma, el modelo de crecimiento que siguió el país entre 1940 y 1980 concentró el bienestar en las ciudades; no pudo evitar la profundización de las desigualdades entre distintas regiones del país y generó nuevas formas de desigualdad sobre todo en los anillos concéntricos a las grandes ciudades y las regiones en las que hubo crecimiento.

A pesar de que el modelo de acumulación empezó a mostrar signos de agotamiento desde finales de la década de los setenta, logró mantenerse gracias a los recursos generados por el auge petrolero y por la disponibilidad del crédito internacional. No es sino a partir de 1982, que el país entra en una profunda crisis económica al escasear los recursos internacionales manifestándose un gran déficit en las finanzas y la balanza comercial del país, así como una gran deuda externa cuyos efectos en términos de distribución del ingreso y distribución territorial son diametralmente opuestos a los de los años anteriores.

Durante la crisis se interrumpe la tendencia al crecimiento del ingreso por habitante; y se polarizan las clases medias hacia los grupos de bajos ingresos y se detiene el aumento del empleo formal. La única tendencia que se mantiene y aumenta rápidamente es la del crecimiento de las desigualdades sociales.

2. Nuevas dinámicas territoriales (regionales).

En los años ochenta, producto de la crisis nacional e internacional, finaliza en México, el ciclo determinado por la lógica del crecimiento del mercado interno (economía cerrada, industria protegida) y se empieza a redefinir un nuevo perfil de desarrollo: de crecimiento hacia afuera; desarrollado por nuevos agentes sociales; con nuevas formas de intervención de un Estado que pretendía ser más chico pero más fuerte, es decir, más regulador y menos interventor. El conjunto de cambios provocó un proceso de reordenamiento territorial con las siguientes características:

²⁰ Para más información sobre definición de pobreza extrema y formas de medición de la pobreza, así como de la evolución de los indicadores de bienestar de 1989 a 1993 consultar artículo de Carlos Jarque "Ingreso y Bienestar. Estabilización macroeconómica, pobreza y bienestar" pp 463-506 en Arturo Warman La Política Social en México 1989-1994 FCE México, 1994; o bien los trabajos de sobre líneas de pobreza de Julio Bolvintik.

* Mientras que en la etapa del crecimiento hacia dentro las fuerzas que ordenaban el territorio eran centripetas, concentradas en unos cuantos puntos por las economías de escala y las externalidades, hoy las fuerzas que operan son de naturaleza centrifuga. Por ello, el centro de gravedad de la economía nacional tiende a desplazarse desde el centro hasta la periferia, desde las grandes urbes en las que se concentraba la demanda interna hacia las ciudades medias, puertos y fronteras, centros urbanos terciarizadas, ciudades turísticas y en general puntos vinculados con la demanda externa (ver tabla 4). En los últimos quince años el ritmo de crecimiento de las ciudades intermedias fue más acelerado que el de las grandes urbes²¹.

* Hoy es posible identificar la existencia de nuevas dinámicas regionales que tienen como eje alguna de las ciudades grandes o intermedias. Esto quiere decir que la densidad y el ritmo de crecimiento económico de cada región del país es diferente y relativamente autónoma de lo que ocurre con la dinámica global de crecimiento. En algunos casos las nuevas dinámicas territoriales no sólo se integran dentro del territorio nacional sino que, en algunos casos, se complementan y articulan (en distintos grados y etapas de la producción, la distribución o en la integración de circuitos financieros). En los casos más distinguidos la integración se da también con otras ciudades o regiones del sur de los Estados Unidos formando regiones transfronterizas²².

La apertura de la economía nacional, la formación del bloque económico de América del Norte (expresión de las tendencias hacia la globalización de la economía mundial por la vía de la formación de bloques económicos regionales), y la forma en la que estos dos procesos se han traducido en el fortalecimiento de nuevas dinámicas regionales dentro de nuestro país tiene como efecto, por una parte, la consolidación de una estructura de mercados segmentados: de una macroregión (E.U. y Canadá y América Latina); los mercados nacionales; mercados regionales; y una gran multiplicidad de mercados locales. Cada uno de ellos con sus propias barreras a la entrada y zonas de intersección; y por el otro, la reestructuración de la planta productiva del país que permita a las empresas insertarse, de acuerdo a sus potencialidades, en la competencia por los distintos mercados: mundial, en América del Norte, en los mercados nacionales, regionales y locales (Zepeda; 1994d).

²¹ Ver trabajos de Boris Gruizbord y Guillermo Adrián Aguilar sobre la evolución de las ciudades medias "Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México", "La reestructuración regional en México 1980-1989", "Ciudades de México. Cambios recientes y perspectivas", "Las nuevas dinámicas territoriales".

²² Daniel Bell ha apuntado que "en la medida que avanza la revolución de materias, ya no se depende del lugar donde se encuentran los recursos materiales, por lo tanto hoy ya no se necesitan los centros de recursos para la producción, por lo tanto los países encerrados en una producción de productos primarios cada vez se excluyen más de la economía mundial. Están ocurriendo muchos cambios cuya fuerza motriz es la nueva tecnología. Cada vez más, dadas las complejas revoluciones industriales se empieza a tener una reducción en el tamaño de los sistemas de producción y esto a su vez ha llevado al crecimiento de los desarrollos regionales: en Italia el *Benetto y Protto*; en Alemania, en *Baden-Wurtemberg*. Por último se señala un nuevo agrandamiento del comercio y las finanzas en una 'fabricación distribuida'". "Hacia una nueva economía" *Justicia y Libertad en las sociedades modernas* Miguel Angel Porrúa México 1994. pp.29-40.

De la misma manera, pueden coexistir diferentes patrones tecnológicos que van desde la ingeniería genética, teleinformática y la microelectrónica con tecnologías tradicionales. El uso de tecnologías de punta desplazan la utilización de algunas materias primas y ahorran mano de obra; y además definen un patrón de producción que no requiere la existencias de grandes empresas ni de la concentración en grandes áreas urbanas para la generación de externalidades y economías de escala, por lo que promueve la redistribución territorial de la producción hacia las regiones y, a partir de un mayor dinamismo económico en ellas. Permite también la utilización de manufacturas tradicionales (ver tabla 5).

3. El ordenamiento territorial de la reforma del Estado en el municipio.

La crisis de los ochenta manifestó la necesidad de reestructurar muchos de los parámetros desarrollados en el modelo de industrialización: entre 1982 y 1988 se iniciaron procesos de apertura interna y externa: el gobierno redujo su participación en las actividades económicas y se cambió el esquema proteccionista con el objetivo de insertar la economía mexicana en la dinámica de competencia internacional.

Todas estas transformaciones globales derivadas de los cambios macroeconómicos nacionales e internacionales aunado al proceso de reconversión tecnológica ha permitido:

- i. estimular una desurbanización²³ ya que se produce una transferencia sectorial que dispersa la mano de obra
- ii. una división espacial de los procesos productivos que ya no requieren de las grandes concentraciones urbanas, ni de grandes plantas, se aprovechan las ventajas regionales, por lo tanto,
- iii. se advierte una tendencia hacia la desconcentración y aglomeración de funciones directivas y sedes empresariales en muy pocas ciudades. Los grandes centros urbanos se convierten en centros administrativos que controlan numerosas localidades de menor jerarquía en el sistema urbano nacional y sobre regiones especializadas en procesos productivos.

Cuando uno ve cómo se expresan estos cambios en el territorio pueden resumirse en la afirmación de que, mientras en los pasados cincuenta años todas las fuerzas del desarrollo nacional convergían hacia los grandes centros urbanos, hoy se advierten nuevas dinámicas regionales, una mayor participación de las ciudades medias, o dicho de otra manera; la existencia de fuerzas centrifugas del desarrollo nacional.

²³ Desurbanización en el sentido de que se frena el crecimiento de las ciudades metropolitanas y por las condiciones productivas tendientes hacia la terciarización de la economía, se promueve el desarrollo de ciudades medias. Se ha manejado también el término de contraurbanización "como proceso de desconcentración de la población que implica un movimiento de un estado de mayor concentración a uno de menor concentración" (B. Berry: 1976, Champion: 1989).

Tabla 4. Ciudades de México: 1940-1990.
Distribución de la población por tamaño de ciudades.

Año	Urbana total	15,000	20,000	50,000	100,000	500,000	1,000,000
		a	a	a	a	a	y más.
		19,999	49,999	99,999	499,999	999,999	
1940							
Población	3,928	304	694	589	781	---	1,560
%	100	7.7	17.7	15.0	19.9	---	39.7
Ciudades	55	18	23	8	5	---	1
Grado	20.0						
Tasa ^{a/}	1.8						
1950							
Población	7,209	392	1,210	808	1,927	---	2,872
%	100	5.5	16.8	11.2	26.7	---	39.8
Ciudades	84	22	39	12	10	---	1
Grado	28.0						
Tasa	3.7						
1960							
Población	14,382	559	1,271	1,956	3,591	1,596	5,409
%	100	3.9	8.8	13.6	25.0	11.1	37.6
Ciudades	119	32	41	26	17	2	1
Grado	41.2						
Tasa	3.8						
1970							
Población	23,828	707	1,950	1,510	7,284	732	11,645
%	100	3.0	8.2	6.3	30.5	3.1	48.9
Ciudades	166	41	65	21	35	1	3
Grado	49.4						
Tasa	1.8						
1980							
Población	37,584	1,010	2,876	1,633	10,230	2,553	19,282
%	100	2.7	7.7	4.3	27.2	6.8	51.3
Ciudades	229	59	94	24	44	4	4
Grado	56.2						
Tasa	1.3						
1990							
Población	49,435	1,386	3,937	2,800	11,456	7,521	22,335
%	100	2.8	8.0	5.7	23.2	15.2	45.1
Ciudades	309	78	132	39	45	11	4
Grado	60.8						
Tasa	0.8						

^{a/} La tasa de urbanización es el incremento medio anual del grado de urbanización, se determina según la siguiente fórmula:

$$tu = \frac{2(G_f - G_i)}{(G_f + G_i)} \cdot \frac{1}{n} \cdot X - X \cdot 100$$

Donde tu es la tasa de urbanización, G_i y G_f son los grados de urbanización al inicio y al final del periodo en n años.

Unikel, Ruiz y Garza calculan las tasas de urbanización hasta 1970, sustituyendo el grado de urbanización por un índice de urbanización I_u, donde:

$$I_u = \frac{1}{2} (U_1 / p + U_2 / p + U_3 / p + U_4 / p) \cdot 100$$

Fuente: 1940-1950 Unikel, Ruiz y Garza, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, 30-31; de 1960 a 1980, G. Garza, V. Partida, "Hacia la superconcentración espacial" en *Demos, Carta Demográfica sobre México*, UNAM, 1988: 12. Para 1990 Sistema de Ciudades en 1990 elaborado por Garza con base en el XI Censo General de Población y Vivienda (integración territorial) México, 1991.

Tabla 5
Regiones derivadas de las Nuevas Dinámicas Territoriales

Región	Estados	Ciudades	Características
I. California	B.C., B.C.S., Chihuahua y Sinaloa	Algunas ciudades medias Tijuana, Ensenada-Mexicali, Nogales, San Luis Río Colorado, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Chihuahua, Hermosillo, Ciudad Obregón, Guasave y Culiacán.	Es una región con dinámica de integración económica propia que puede tener vida autónoma, en términos de empresas mexicanas maquiladoras que trabajan más en torno al eje de California.
II. Nuevo León	Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas	Monterrey-Saltito, Nuevo Laredo, Reynosa-Ciudad Victoria, Ciudad Acuña-Piedras Negras.	Es una región cuya dinámica económica autónoma se ve activada por la entrada en vigor del TLC. Esta región está articulada a ciudades fronterizas de Texas.
III. Golfo	Veracruz, Tabasco, Yucatán	Tampico, Matamoros, Veracruz, Coatzacoalcos, Minatitlán, Villa Hermosa, Mérida.	Perfilan su participación como un importante eje de desarrollo de puertos.
IV. Occidente y Centro	Jalisco, Aguascalientes, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Michoacán	Guadalajara, Zacatecas, León, Querétaro-San Juan del Río, Celaya, Tula, Colima, Lázaro Cárdenas, Toluca y Puebla.	En Guadalajara se tiene una economía de tecnologías tradicionales en torno a la ciudad principal.
V. D.F.	D.F., México, Puebla	Zona conurbada a la ciudad de México	Se prevé la estabilización de esta región, en términos de crecimiento y participación en la producción nacional.
VI. Regiones pobres	Ciudades medias que son nodo principal de las regiones pobres.	Chilpancingo, Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez, Durango y Zacatecas.	Se trata de la región del "México pobre". Son regiones con alta densidad de población y grandes rezagos en la atención de demandas sociales.
VII. Pacífico sur	Colima, Guerrero, Oaxaca, Chiapas	Mansanillo, Oaxaca, Lázaro Cárdenas, Chilpancingo y Tuxtla Gutiérrez	Algunas de las ciudades medias eje de la dinámica de esta región.

Fuente: Julio García Coll, Cecilia Martínez, Gustavo Garza, Boris Graizbord, Pedro Zepeda.

Eso explica la necesidad de llevar a cabo procesos de desconcentración y de descentralización, así como de impulsar otros que fortalezcan la participación de los gobiernos estatales y los municipales.

La alternativa que aquí se presenta y se trata de probar es que, lograr la consolidación de un verdadero federalismo en el que existan nuevos equilibrios entre los tres niveles de gobierno requiere que a los estados y municipios correspondan mayores funciones y atribuciones, así como la existencia de mecanismos más definidos de coordinación intergubernamental y mayores espacios para la participación social. Lograr un acercamiento de esta naturaleza, desde la federación hacia los ámbitos locales, implica una tarea de reconocimiento de los ritmos de crecimiento y desarrollo que los procesos tienen en lo particular, también la identificación de las distintas regiones y las situaciones polarizadas de riqueza y pobreza que viven, así como otorgarles una dimensión territorial.

CAPITULO III. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN.

1. Algunas consideraciones sobre la metodología empleada.

En el capítulo I. se planteó la necesidad de establecer una tipología de los municipios en México con el fin de instrumentar acciones y medidas que permitan responder de manera adecuada a las diferentes problemáticas municipales. La construcción de una tipología además de que clasifica y simplifica las distintas situaciones que se viven en el municipio a unos cuantos tipos, conserva sus características y sigue dando cuenta de la complejidad de factores que en cada municipio se conjugan, salvándolo así de las generalidades que "tratan de iguales a los diferentes".

Para proponer algunos elementos que sirvan a la elaboración de una tipología para el desarrollo municipal, se realizó una investigación de campo que recogiera la experiencia de los propios presidentes municipales involucrados en el proceso de atención a las demandas de sus comunidades y a la vez se señalaran los recursos y los obstáculos que se presentan en el proceso de la gestión municipal. En el presente capítulo se describe el proceso de elaboración del instrumento que apoyó la investigación, sus objetivos, las condiciones de la aplicación del cuestionario, las características de la información obtenida, así como algunas herramientas utilizadas para el análisis de los resultados.

La muestra que se utiliza no es estadísticamente significativa pues realizar un trabajo así requiere de recursos materiales, técnicos y humanos que me rebasan. Aún con esta limitación, la muestra proporciona una idea del comportamiento susceptible de generalizarse, por lo menos para algunas de las clasificaciones y constituye un esfuerzo importante por plantear el panorama de la realidad municipal del país y proponer algunas alternativas.

Así, el primer acercamiento divide el universo municipal a partir de variables demográficas; esa clasificación es sobredeterminada con la inclusión del segundo conjunto de variables: las actividades económicas que predominan en cada tipo de municipio. En tercer lugar, la tipología se afina con la información sobre preferencias políticas en los municipios y composición política de los ayuntamientos. En cuarto término, por las fuentes, el funcionamiento y el monto de las finanzas municipales, así como por la capacidad y eficiencia de recaudación de cada municipio. En quinto lugar, se tomaron en cuenta los grupos sociales que participan o forman parte de parte de la gestión municipal. Por último, se indagó sobre el tipo y nivel de consolidación de los espacios de concertación y coordinación intergubernamentales que hay en ellos.

A partir de la información recopilada de los cuestionarios se conformó una base de datos, estructurada en seis secciones diferentes. Se elaboró un cuadro en el que se concentraron todas las respuestas de los cuestionarios aplicados. Para cada respuesta se estableció una columna. Hay respuestas cerradas para las cuales se asignó un valor numérico, mismo que se incorpora a la columna, de acuerdo con la respuesta obtenida. En las preguntas con varias respuestas se determinó una columna para cada posible respuesta, por lo cual una pregunta abarcaba una pequeña subsección (ver cuestionario y códigos en anexo 2).

Las secciones sobre principales problemas en el municipio, actividades económicas, impuestos que cobra directamente el ayuntamiento y la composición de los ingresos municipales no requirieron de codificación, y que se respondieron directamente con números, otorgándole 1 al más importante, 2 al que le seguía en importancia, y así en una relación en la que al número mayor correspondía la menor importancia en ese rubro.

La intención de obtener esta información no es, sin embargo, obtener una tipología acabada, sino de establecer un proceso que ir determinando tipologías multivariadas con clasificaciones que sean capaces de reflejar los componentes que interactúan en el municipio.

Un estudio de esta naturaleza debe considerarse un ejercicio de diagnóstico previo al la elaboración de propuestas y estrategias diferenciadas para las municipalidades según su espacio de influencia, pero estructuradas en torno a una coherencia global o a una directriz del desarrollo nacional. El objetivo es enmarcar analíticamente el ámbito de acción de los gobiernos locales, sus problemas, alcances, potencialidades y capacidades para el desarrollo regional en las condiciones que derivan del cambio estructural, la globalización y la apertura económica.

2. El instrumento.

Primero se diseñó un cuestionario cuyo objetivo era confirmar la existencia de problemáticas distintas en los municipios, así como sus características económicas, políticas, administrativas y financieras de manera tal que fuera posible establecer algunas relaciones entre ellas que apoyaran y verificaran una tipología propuesta. Además, de manera particular:

1. Identificar el tamaño de la población de cada municipio.
2. Señalar sus distintas problemáticas.
3. Distinguir las diferentes capacidades administrativas para solventar las demandas que se generan al interior de los municipios.
4. Identificar las capacidades financieras de los municipios: fuentes de ingreso como recursos que llegan de la federación (con programas como Solidaridad), estatales (participaciones) o dinero recaudado por el propio municipio (impuestos y aprovechamientos de los ayuntamientos) y formas de gasto.
5. Mostrar la capacidad de establecer o consolidar (cuando existen), distintos instrumentos de coordinación intergubernamental entre los niveles de gobierno.
6. Señalar la existencia o falta de espacios de concertación y su forma de operar como otro instrumento que permite resolver la problemática de los municipios.

La versión definitiva del cuestionario se construyó después de una fase de prueba en la que se realizaron entrevistas grabadas con un guión de preguntas. Posteriormente se fueron sistematizando los resultados y quedó así conformado el cuestionario por cinco secciones: (anexo 2)

I. Características generales:

1. Clasificación por tamaño de la Población.
2. Identificación de problemas
3. Determinación de la vocación económica
4. Identificación de los grupos sociales con injerencia en la gestión municipal

II. Características políticas y administrativas:

1. Partido política del presidente municipal
2. Composición política del ayuntamiento
3. Tamaño de la administración municipal
4. Existencia de un departamento o dirección encargada de Solidaridad

III. Finanzas municipales:

1. Participaciones estatales.
2. Recursos propios.
3. Distribución del ingreso municipal: nómina, servicios, infraestructura comunitaria, proyectos productivos y otros.
4. Recursos del Programa Nacional de Solidaridad (Programas de Solidaridad que operaron en el municipio).

IV. Instancias para la Coordinación Intergubernamental:

1. Realiza trabajo en forma regular con el Coplades del estado
2. Existe una subcomisión regional del Coplades
3. Está conformado y realiza trabajo constante el Coplademun.

V. Instancias de Concertación que operan en el municipio.

1. Consejo de Concertación Municipal.
2. Consejo municipal de Solidaridad.
3. Otras formas o grupos con quienes se logren espacios de concertación: asociaciones civiles, comerciantes empresarios, organizaciones campesinas o grupos gremiales.

3. El proceso de aplicación del cuestionario.

Los cuestionarios fueron aplicados en el Instituto Nacional de Solidaridad de noviembre de 1993 a noviembre de 1994. El Instituto Nacional de Solidaridad es un órgano

desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social creado el 8 de junio de 1992. Su función, durante la etapa de aplicación del cuestionario, era brindar asesoría y capacitación a la gente involucrada en las acciones de combate a la pobreza a través del Programa Nacional de Solidaridad²⁴. El contenido de los cursos se desarrollaba en torno a los lineamientos y procesos de operación del Programa Nacional de Solidaridad y a la nueva relación que se establecía entre el gobierno y la sociedad a través del Programa; de manera inmediata y concreta, en los municipios en lo que se puede entender como la nueva gestión municipal y los nuevos liderazgos.

A los cursos del Instituto Nacional de Solidaridad acudían tanto funcionarios municipales, estatales y federales, representantes de los comités de Solidaridad, algunos representantes sectoriales: asociaciones campesinas, miembros de sindicatos básicamente de las ramas industriales y de servicios, promotores del Programa en los estados, así como también microempresarios y algunas asociaciones de profesionistas involucradas o interesadas en las tareas de política social y combate a la pobreza.

Antes de concretar el cuestionario se sostuvo una etapa de prueba en la que se realizaban entrevistas con un guión de preguntas en torno a los problemas, que presentaba el municipio, quien recaudaba el impuesto predial, la suficiencia de las participaciones y el trabajo de coordinación a través de Coplades. Paulatinamente se fueron ensayando cuestionarios hasta que se logró ordenar, enriquecer y seccionar el cuestionario. La versión final del cuestionario se aplicó durante los cursos para presidentes municipales del Instituto Nacional de Solidaridad mismos que se realizaban semanalmente de jueves a sábado. La selección de los presidentes municipales se realizó de manera aleatoria durante todo el proceso. Se levantaron un total de 59 encuestas a presidentes municipales de 23 estados de la República, con lo que se cubrió 74.2% del total nacional sin tomar en cuenta al D.F. por carecer de municipios. (Anexo 1)

A pesar de que la encuesta se realizó a los presidentes municipales que asistían a los cursos del Instituto Nacional de Solidaridad, los cuestionarios nunca formaron parte de las actividades de estos cursos; es decir, fueron aplicados durante los tiempos de descanso que determinaban los programas de los cursos y con la aceptación del entrevistados después de que se describía brevemente la intención del cuestionario.

4. La construcción de una tipología.

Para lograr establecer una tipología de los municipios de acuerdo a sus características registradas en las encuestas aplicadas:

PRIMERO: Se partió de una primera clasificación a partir del tamaño de los municipios. Existen en México 2392 municipios, de los cuales 1450 (60.1%) son rurales, es decir, tienen menos de 15 mil habitantes. En estas condiciones, se decidió establecer una

²⁴ Para más información sobre el Programa Solidaridad ver Enrique González Tiburcio. Sels Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad y Los Programas del Programa. Instituto Nacional de Solidaridad México, 1993.

primera tipificación de acuerdo al tamaño de población, con lo que el universo de los municipios encuestados se agrupó en cinco clases de municipios; tres de características urbanas y dos rurales, es decir de menos de 15,000 habitantes:

Clase I. Municipios de más de 100 000 habs. 132 municipios*.

Clase II. Municipios de 25 000 a 99 999 habs. 483 municipios*.

Clase III. Municipios de 15 000 a 24 999 habs. 327 municipios*.

Clase IV. Municipios de 5000 a 14 999 habs. 702 municipios*.

Clase V. Municipios de menos de 5000 habs. 748 municipios*.

*Según "Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal, 1990" de CONAPO.

SEGUNDO: Para corregir la tipología primera construida a partir del tamaño de la población, se analizan los datos económicos recopilados en los cuestionarios y se desarrolla un ejercicio de clasificación basada en la especialización económica de los 59 municipios estudiados. Con ello se identifica la vocación económica de la muestra municipal con el fin de ubicarlos territorialmente de acuerdo a su especialización y establecer posteriormente, una relación entre ésta y la clase a la que pertenecen de acuerdo al tamaño de su población.

En los cuestionarios se pidió a los presidentes municipales que anotaran las principales actividades económicas que se realizaban en su municipio por orden de importancia considerando 1 como máximo valor para la actividad principal, 2 para la siguiente y así en orden decreciente, tantos números como actividades económicas existieran en el municipio. Posteriormente se ponderaron esos valores y se ordenaron en una matriz con sectores económicos y municipios. La desagregación por actividades económicas del cuestionario aplicado, incluye siete sectores: agricultura, ganadería, industria tradicional, manufacturas, comercio y servicios, artesanías y otras no especificadas. La actividad turística que aparece en algunos cuestionarios se agrupó dentro del sector de comercio y servicios.

Continuando con el ejercicio de clasificación se utilizan cocientes y coeficientes de localización y de especialización de las actividades económicas que permiten realizar una aproximación al conocimiento de algunos fenómenos e inferir algunos modos de comportamiento de dichas variables. Con la ponderación porcentual de los resultados económicos arrojados de los cuestionarios se elaboró una matriz sector/región (SECRE) para lo cual se ponderaron porcentualmente los resultados de las actividades económicas. Con esos datos se trabajó un cociente de localización (CL) para desarrollar dos líneas de análisis: una interregional, es decir, el coeficiente de localización (QL); y otra intraregional o coeficiente de especialización (QE).

El **cociente de localización** relaciona la proporción que una actividad determinada representa en un centro, área o región, con la proporción similar de esa misma actividad en el orden global y se representa en la siguiente fórmula:

$$CL = DSR/DS/DSR/DSR$$

Cuando el cociente de localización (CL) es mayor a uno, la actividad analizada tiene mayor relevancia en el orden regional, y ello haría presumir que el área de mercado de los bienes producidos por aquella es superior a la región misma, es decir, que tal actividad puede ser exportadora de tales bienes. Por el contrario, cuando el cociente es menor que uno, todo haría presumir que dicha actividad no satisface los requerimientos de la región y que ésta, para complementarlos debe acudir a la importación de bienes producidos por aquella actividad en otras áreas o regiones. Sin embargo, este razonamiento no puede ser aplicado mecánicamente, sin recurrir a analizar otros factores que influyen en este fenómeno como el nivel de distribución para cada núcleo o región son diferentes en cada caso, lo mismo sucede con las pautas de consumo y por último las técnicas de producción también son diferenciadas para cada región.

Lo cierto es que, los resultados obtenidos del cálculo del cociente resultan de utilidad para realizar un trabajo exploratorio previo que permita detectar núcleos, áreas o regiones -en este caso municipios-, sobre los cuales es conveniente centrar el análisis posterior. Constituye un instrumento descriptivo de carácter estático, pero no brinda información pormenorizada sobre las relaciones internas del núcleo, área o región.

Se utiliza también el **coeficiente de localización**; con éste se pretende cuantificar el grado de concentración regional relativa de una actividad económica en comparación con otra magnitud o variable. El campo de variación del coeficiente de localización son cero en el límite inferior y uno como límite superior. A medida que el coeficiente se acerque a cero, la variable analizada estará "menos concentrada", es decir, se acerca a la forma en que está distribuida la variable base; cuando el coeficiente se acerque a uno significa que la magnitud analizada ha de estar "más concentrada" que la variable básica. En suma, se usa para medir la distribución territorial de la actividad productiva sectorial: distribución homogénea o concentración de las actividades económicas.

Su expresión algebraica es la siguiente:

$$QL = (DSR/DS - DSR/DSR)/2$$

Donde:

QL: Coeficiente de localización

DSR: dato del sector en el municipio

DS: suma total del sector en todos los municipios

DSR: suma de todos los sectores en un municipio

DSR: suma de todos los sectores y todos los municipios

Se utiliza también para el análisis el coeficiente de especialización que permite cuantificar la diferencia existente entre la estructura de las actividades económicas de un núcleo, área o región en relación con la estructura básica a nivel global. Su cálculo se realiza en forma similar a coeficiente de localización, sumándose en este caso las diferencias en valor absoluto entre el valor relativo de cada actividad económica en cada región con el correspondiente nivel global, y dividiendo tal suma por dos. Su expresión algebraica es la siguiente:

$$QE: (DSR/DSR-DS/DSR)/2$$

Donde:

QE: Coeficiente de especialización

DSR: dato del sector en el municipio

DS: suma total del sector en todos los municipios

DSR: suma de todos los sectores en un municipio

DSR: suma de todos los sectores y todos los municipios

Al igual que el coeficiente de localización, el campo de variación del coeficiente de especialización tiene como límite inferior cero y el superior tiende a uno. Si el coeficiente es igual a cero, significa que la estructura productiva de la región -en este caso del municipio- es similar a la estructura productiva global. Si por el contrario el coeficiente tiende a uno, significa que existen diferencias entre ambas estructuras y que la región analizada presenta un cierto grado de especialización con respecto a las magnitudes globales.

TERCERO: Posteriormente se incorporó la información sobre las finanzas públicas²⁵ de los municipios. El tema de las finanzas municipales necesariamente remite a señalar la existencia de una organización política y administrativa de carácter federal. Esta organización por la forma en la que fue concebida y estructurada exige que haya diversos centros de decisión también en finanzas públicas y que exista coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, tal y como está concebido el sistema federalista, ya que la autonomía de estados y municipios está protegida constitucionalmente y otorga a cada nivel de gobierno un campo de responsabilidad y autoridad.

Todas las funciones señaladas para la hacienda pública municipal están determinadas por el desarrollo del municipio del que se trate. Por eso, aquí sólo se señalan, en términos generales, cuáles son los rubros que determinan las finanzas públicas federales para la regulación, normatividad y especificación de las haciendas públicas estatales y municipales establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de Coordinación Fiscal es el fundamento legal del Sistema de Coordinación implantado a partir del 1° de enero de 1979. Se trata de un sistema de recaudación y

²⁵ Estudia lo referente a la Hacienda Pública; es decir, el conjunto de actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de los recursos financieros del Estado. "El ABC de las finanzas públicas" INEGI 1994.

distribución de los ingresos fiscales entre los tres órdenes de gobierno, a la vez que delimita sus competencias en lo concerniente al ejercicio de las facultades legislativas, tributarias y administrativas. El Sistema de Coordinación Fiscal tiene fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal de la cual se desprenden los convenios de adhesión que establecen las condiciones en que un estado se incorpora al Sistema de Coordinación Fiscal. Adicionalmente existen convenios de colaboración administrativa que especifican las áreas y reglas en esta materia entre los niveles de gobierno. Bajo estas modalidades, la federación cede facultades a los estados a sí como los recursos para realizarlas. El Sistema de Coordinación Fiscal constituye uno de los pilares del pacto federal en México.

Por su parte la Ley de Ingresos de la Federación señala seis formas de ingresos en las finanzas estatales y municipales: 1. los ingresos brutos (incluidos en ellos los ingresos virtuales, ingresos en efectivo, ingresos percibidos por cuenta de terceros y los que provienen de empréstitos y otros ingresos gubernamentales), 2. los ingresos virtuales, 3. los ingresos efectivos, 4. los ingresos por cuenta de terceros (es la parte de la recaudación que por mandato legal, o por convenio pertenece a otro nivel de gobierno distinto al que los capta, por ejemplo, el caso del impuesto predial que en algunos casos recauda el gobierno del estado y posteriormente transfiere a los ayuntamientos, esto sólo sucede cuando existe un convenio de coordinación fiscal entre municipios y gobierno del estado que así lo establece) 5. los ingresos efectivos ordinarios y 6. las participaciones.

Los presidentes municipales, sin embargo están más familiarizados con el siguiente desglose de ingresos municipales que es el que se maneja en el Sistema de Cuentas Nacionales:

- 1 Ingresos brutos
- 2 Impuestos
- 3 Participaciones federales
- 4 Derechos
- 5 Productos
- 6 Aprovechamientos
- 7 Deuda pública
- 8 Por cuenta de terceros
- 9 Disponibilidades

De ellos los rubros antes enunciados los más significativos, en cuanto a su monto, son: las participaciones federales, los impuestos y posteriormente, los derechos, productos y aprovechamientos.

Las participaciones son las cantidades de dinero que recibe un gobierno (entidad federativa o municipio) como participación de los ingresos de otro gobierno (gobierno federal), en los términos convenidos entre ellos o de acuerdo con lo dispuesto en la ley correspondiente. En este sentido se ha explicado ya que los gobiernos estatales y municipales, reciben participaciones del gobierno federal.

Entre las participaciones en ingresos federales, que los gobiernos estatales y municipales reciben se encuentran las que proceden del Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario, Fondo de Fomento municipal, de uso y tenencia de vehículos y otras más, en las proporciones correspondientes. Los municipios reciben participaciones del gobierno de los estados relacionados con el impuesto estatal sobre herencias, legados, donaciones y otros conceptos.

A los presidentes municipales entrevistados se pidió que hicieran un cálculo aproximado de los ingresos que percibe el municipio en porcentajes y se clasificarán tomando en cuenta a los que resultaran los más significativos. Por ello, se toman tres grandes agregados con respecto a la parte de ingresos municipales: participaciones estatales, recursos propios y recursos federales, en especial los ingresos que tuvieron los municipios canalizados a través del Programa Nacional de Solidaridad.

Se han tomado estos tres datos como los más representativos de los ingresos, con los cuales se pretende analizar la capacidad de autonomía financiera en los municipios y las variaciones que existen entre el municipio más desarrollado y el más rezagado considerando, por supuesto, los casos intermedios. La existencia de condiciones de sanidad en las finanzas municipales, su grado de desarrollo en la capacidad de recaudación de impuestos, la práctica de formas de concesión social o hacia la iniciativa privada de algunos servicios municipales son factores que determinan el margen de maniobra que existe en un municipio y que, en un sentido, hablan de su autonomía.

Con respecto a la contribución que los municipios tienen a través de las participaciones es necesario tener presentes las siguientes consideraciones: la forma de distribución de los recursos gubernamentales tiene peculiaridades relacionadas, desde hace tiempo, con la forma en la que se consolidó el sistema político mexicano con un presidencialismo exacerbado. En el capítulo I se comentó la distribución del gasto público de alguna manera reflejaba la matriz de centralidad estatal fincada en la federación y en especial en el papel protagónico del ejecutivo federal: 78 centavos de cada peso los gastaba la federación; 15 centavos los gastaban 32 estados y los 6 centavos restantes se distribuía entre 2392 municipios.

A pesar de estas disparidades los ingresos más significativos en los municipios son las participaciones. En el cuestionario una pregunta importante sobre las finanzas municipales se refiere al monto que reciben por este concepto.

La fórmula para la asignación de las participaciones a los municipios se modificó a finales de 1993 y empezó a operar con incrementos las participaciones de 1994: se trata de un incremento de 3.39 puntos porcentuales con respecto al monto de 1993 en el porcentaje de recaudación total con la que se integra el Fondo General de Participaciones. Se abrió la posibilidad de aumentar este fondo con un 0.6% de la recaudación federal participable en el ejercicio, pero sólo a los estados que establecieran convenios de concertación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de derechos. Incremento 3% del porcentaje aplicable a la reserva de contingencia para fortalecer el Fondo de Fomento

Municipal y creación de una Reserva de Compensación aplicable únicamente entre las entidades que se vieran afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

La segunda fuente normal u ordinaria de recursos son los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que se recaudan en el municipio. De los impuestos, los más significativos son los de propiedad raíz, el cobro de agua y las licencias y permisos que se expiden para locales comerciales y por último el cobro por los servicios que otorga el municipio como mercado, rastro, panteón y otros que varían de caso en caso.

Una recaudación eficiente está relacionada, en primer lugar, con la existencia de un catastro actualizado tanto en valores como en el registro de los predios que se crean conforme va creciendo las zonas habitacionales de los municipios. Por eso una de las variables que se consideran para esta sección de capacidad financiera hace referencia a los municipios que cuentan con datos actualizados sobre los predios

La suma de los ingresos y las participaciones, da en la mayoría de los casos 100% ya que sólo esos rubros son considerados presupuesto netamente municipal. En el caso de los recursos de Solidaridad se trata de dinero que llega por la partida del Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación, mismo que se determina en cada estado a través del Convenio de Desarrollo Social y se aplica a través del Coplades de cada entidad. Durante la operación del Programa se buscó que los recursos de Solidaridad llegaran etiquetados para obra específicas. El Manual Único de Operación del Programa establecía que los recursos fueran manejados por los comités involucrados en las obras y se realizaba contraloría social. Conforme fue evolucionando el Programa una parte de los recursos fueron manejados directamente por los municipios, aunque no fue una acción generalizada para todos los ayuntamientos que trabajaron con el Programa de Solidaridad.

Por haber representado Solidaridad la principal fuente de recursos para la realización de obras de infraestructura comunitaria y regional, en el cuestionario se pidió a los presidentes municipales que hicieran una comparación entre el dinero de Solidaridad y el monto de los ingresos municipales. Como se trató de que los ediles entrevistados compararan los montos de participaciones y Solidaridad, en ocasiones el resultado es superior a 100%.

Por otro lado se analiza lo que correspondiente a las finanzas municipales en la forma de gasto en los municipios. El Presupuesto de Egresos de la Federación especifica siete rubros de egresos para las finanzas de estados y municipios: 1. egresos brutos, 2. egresos virtuales, 3. egresos efectivos, 4. egresos por cuenta de terceros, 5. egresos efectivos ordinarios, 6. gastos de administración y, 7. obras públicas y fomento.

En el cuestionario se manejan resultados desagregados en egresos por nómina, servicios, obra de infraestructura comunitaria, proyectos productivos, etc. También ellos están desglosados en porcentajes y todos ellos son datos aproximados.

CUARTO: Se sigue la corrección de la tipología por los espacios de comunicación y trabajo que realizan los ayuntamientos con los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades) o en su caso, la existencia de comisiones regionales de Coplades o de Coplades municipal (Copladem).

En la encuesta la pregunta sobre la coordinación con Coplades consideraba a aquellos municipios que realizan un trabajo constante con esta instancia.

De antemano se contaba con los resultados de la investigación que realizó el CIDE²⁶ sobre el efecto de las políticas descentralizadoras en México. En ella se indica que, por lo menos en el caso de los COPLADEM, "han sido más un medio protocolario de legitimación política, que verdaderas instancias de discusión, intercambio de racionalidades y ajuste mutuo, como se podía haber supuesto en aproximadamente 80% de los municipios, de cuatro de cinco estados estudiados, el Copladem no se había constituido. Cuando existía era una instancia igualmente protocolaria y completamente sometida a las instancias estatales y federales". A pesar de tener en cuenta este señalamiento, se decidió incluir la pregunta sobre la existencia de Copladem en la vida del municipio dado que la información que se obtenía en estos cuestionarios era de primera mano.

QUINTO: La existencia de grupos que inciden en la gestión municipal y la participación que estos tienen en la búsqueda de espacios de concertación y acercamiento permanente con las autoridades municipales. La existencia de estos espacios hace que la concepción misma de la gestión municipal tome otras dimensiones. La participación de los grupos sociales organizados en los procesos de la gestión del municipio tiene importantes repercusiones tanto en las formas de organización y convivencia en las comunidades, como en los avances hacia la consolidación de formas concretas de democratización y descentralización de las decisiones; considerar estos elementos permite realizar diagnósticos más certeros que fundamenten la planeación.

Tener como punto de partida para la clasificación de los municipios las actividades y los grupos que participan en los procesos económicos, administrativos, culturales y de desarrollo de un municipio tiene como trasfondo la convicción de nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad que han quedado manifiestas en las distintas formas de apropiación de espacios de los grupos sociales, sobre todo, en la última década. Encierra, al mismo tiempo una nueva concepción de la ética del servicio público. En ella las autoridades tienen como herramienta de trabajo cotidiano el acercamiento con los pobladores en un afán de que demanda social y oferta institucional se encuentren.

Esto es posible si se promueve el diálogo y la concertación y si esta se da entre los líderes locales y autoridades legítimas y responsables de su función como servidores públicos. Llegar a este punto implica dar de frente con muchos intereses y romper inercias de corrupción y apatía, como en todo proceso de cambio social, el reto es hacer de la concertación permanente una herramienta que enriquezca el proceso de gestión municipal.

²⁶ Enrique Cabrero "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas". Documento de Trabajo 28 CIDE México, 1995 pp. 10.

Se clasifican por la existencia de Consejos de Concertación, Consejo Municipal de Solidaridad, o la existencia de otras instancias en donde se recoge la demanda y se logra establecer consensos para la solución de los problemas.

En las entrevistas previas a la formulación del cuestionario, los presidentes municipales mencionaron como las figuras más comunes los Consejos Municipales de Solidaridad (espacios de reciente creación), las prácticas de cabildo abierto regularmente en los municipios más pequeños o en algunos de mayor tamaño, algunos conurbados a las ciudades metropolitanas el Consejo de Concertación Social que reúne para elaborar diagnósticos y realizar acciones de planeación ante el Coplades.

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En este capítulo se muestran los resultados obtenidos a partir de la información derivada de la aplicación de los cuestionarios descritos en el capítulo anterior. Las conclusiones se presentan para cada una de las secciones que forman la base de datos. A partir de las conclusiones obtenidas de cada una de las secciones, se va construyendo una tipología de los municipios que hay en el país.

Tal como fue apuntado en páginas anteriores, el objetivo de esta investigación es aportar elementos para establecer un método que permita construir una o varias tipologías del municipio mexicano, a partir de la elaboración de un diagnóstico de sus condiciones generales. De lo que se trata es de contar con una herramienta que apoye la formulación de propuestas para el desarrollo regional en el contexto de reforma del Estado, el establecimiento de nuevas dinámicas regionales y la existencia nuevas condiciones en las relaciones entre gobierno y grupos sociales organizados. La base de datos recopilada admite varias lecturas, por lo que la interpretación que aquí se presenta no pretende ser más que un ejercicio abierto -y de ninguna manera agotado- que contribuya a la reflexión sobre las posibilidades del municipio. La información recopilada en las encuestas arrojaron los siguientes resultados:

1. Tipología con base en criterios demográficos

A priori se establecieron los cinco rangos de tamaño de municipios que fueron reseñados en el capítulo tres de este trabajo: 1) con población de 100 mil habitantes o más; 2) con población entre 25 mil y menos de cien mil habitantes; 3) con población entre 15 mil y menos de 25 mil habitantes; 4) con población entre 5 mil y menos de 15 mil habitantes y; 5) con población de menos de 5 mil habitantes.

Al analizar los resultados de la muestra se observa que, de los 59 municipios encuestados, 2 de ellos (3.3% del total de la muestra) caen dentro del primer rango; 20 (33.9% del total) dentro del segundo; 14 (23.7% del total) en el tercero; 18 (30.5%) en el cuarto; y 5 (8.6%) dentro del quinto. Si se comparan esos porcentajes de la muestra con los porcentajes reales del universo de municipios que pertenecen a cada una de las clases señaladas, se puede determinar el grado de confiabilidad de la información recopilada. (ver Tabla 6)

De entrada, el tamaño de la muestra, sobre todo por estar dividida en cinco clases, no permite hacer inferencia estadística. Para ninguna de las cinco clases el número de observaciones se acerca a los 40 que se requerirían como mínimo.

Además, si se analiza el cuadro anterior, se advierte que mientras las clases I y IV de la muestra si expresan los porcentajes de nivel nacional (en el caso de la clase I el porcentaje de la muestra es de 3.3%, mientras que el nacional es de 5.4%, y en el de la IV son de 30 y 30.5% respectivamente), las clases II y III están sobre-representadas en la muestra (porcentajes de muestra de 33.9 y 23.7% respectivamente, contra 18.6 y 14% en los totales nacionales) y la clase V sub-representada (sólo 8.6% de los entrevistados pertenece a esta

clase, mientras que su participación en el total nacional de municipios es de 32%). La razón de la falta de correspondencia entre el porcentaje de municipios de cada clase en la muestra escogida y el universo municipal nacional se explica porque la encuesta no fue aplicada a partir de un modelo de muestreo, sino de la convocatoria que realizaba a los presidentes municipales el Instituto Nacional de Solidaridad.

Tabla 6. Municipios Clasificados por Población:
distribución nacional/encuestados

CLASE	I	II	III	IV	V	Total
Nacional	143	483	327	702	748	2403 ²⁷
% del total nacional	5.4	18.6	14	30	32	100
Encuestados	2	20	14	18	5	59
% del total de encuestados	3.3	33.9	23.7	30.5	8.6	100

Acudían a los cursos del Instituto Nacional de Solidaridad presidentes de municipios con procesos de urbanización acelerados, municipios en transición de lo rural a lo urbano en los cuales operaba el programa de Solidaridad, predominantemente. Para muchos de ellos, los cursos del Instituto constituían uno de los pocos espacios en donde se les proporcionaba información y herramientas para realizar mejor su gestión municipal. Los cursos se enriquecían con el intercambio de experiencias entre los ediles de distintas regiones; se identificaban los problemas que tenían en común, para los cuales ellos mismos proponían alternativas de solución.

Por esa razón, las clases I, II y III, los municipios con población mayor a 15 mil habitantes, los municipios urbanos, representan 59.9% de los eventos de la muestra, mientras que únicamente 38% del universo municipal nacional. Por ello, los datos recopilados estarán mostrando un sesgo "antirural" o, en otras palabras, está sobre-representado el sector de municipios urbanos al predominar en la muestra los municipios urbanos de menos de 100 y más de 15 mil habitantes (clase II y III). En el otro extremo, mientras que la muestra refleja únicamente 39.1% de los municipios rurales, en el universo nacional tienen una ponderación de 62%.

Derivado de este sesgo en la muestra, es probable que en las otras secciones del cuestionario exista una sobrevaloración de aquellos aspectos relacionados con las ciudades; i.e. producción industrial, comercial y de servicios respecto a producción agropecuaria; demandas de servicios y equipamiento urbano, respecto a otras demandas sociales; pluralidad política y participación social, entre otros aspectos.

²⁷ La cantidad resultante como total de municipios de este cuadro no es la misma que se ha estado manejando (2392) debido a que la clasificación de los municipios se efectuó a través del paquete electrónico de CONAPO "Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginalidad Municipal" en el que están consideradas las 16 delegaciones del Distrito Federal como municipios y en el que no toman en cuenta los municipios creados después de 1990.

A pesar de las limitaciones apuntadas, los cuestionarios aportan, como se tratará de demostrar, información cualitativa fundamental para las cinco clases de municipios. Es poco frecuente la posibilidad de entrevistar largamente a casi sesenta presidentes municipales de 22 estados del país. Esa es la cobertura de este proyecto.

Clase I. Municipios de más de 100 000 hab. Estos municipios son urbanos, básicamente ciudades medias, capitales de las entidades federativas, y municipios conurbados a las grandes metrópolis. De acuerdo a los datos del censo de 1990, existen 143 municipios con estas características.

Los dos municipios encuestados que se insertan en esta clase son San Felipe del Progreso en el estado de México y Santa Catarina, Nuevo León. El primero de ellos, por ser un centro ceremonial fundamental, es considerado como la capital cultural de la población Mazahua. Se dedica fundamentalmente a las actividades agropecuarias; se mueve dentro del área de influencia de la ciudad de Toluca, pero particularmente del circuito Atlacomulco, grupo agroindustrial con fuerte presencia en San Felipe del progreso. El segundo municipio es el último de los que, de acuerdo con las investigaciones de Gustavo Garza, se ha conurbado a la ciudad de Monterrey.

Clase II. Municipios de 25 000 a 99 999 hab. A este grupo pertenecen por igual municipios con desarrollo agropecuario y crecimiento poblacional derivado de la cercanía con alguna carretera, que un municipio conurbado o algún poblado cuya vocación económica es, predominantemente, el comercio y los servicios. Por las nuevas dinámicas regionales relacionadas con la apertura de la economía, es posible suponer que muchos de estos municipios tendrán un rápido crecimiento durante los siguientes años. Existen 483 ayuntamientos en el país que reúnen estas características.

A nivel de la muestra, 20 municipios pertenecen a esta categoría: Acuña, Coah; Comonfort, Gto; Tecpan de Galeana y Petatlán, Gro; Tamazula, Jal; Lerma, Mex; Yecapixtla, Mor; Tepeaca, Pue; Culiacán, Choix y Elota, Sin; González, Tamps; Xalostoc y Tlaxco Tlax; Tecolutla, San Andrés Tuxtla, Ixhuatlán de Madero y Ursulo Galván en Ver; Ticul, Yuc. y Loreto, Zac.

Clase III. Municipios de 15 000 a 24 999 hab. A nivel nacional, suman 327 municipios de esta clase. Este tipo de inunicipios tiene, en general, mejores condiciones para satisfacer las demandas de la población. De acuerdo con el Censo de 1990 estos ayuntamientos crecieron más rápido que los municipios del modelo metropolitano.

14 Municipios encuestados pertenecen a clase: Guachochi, Chih; Jaral del Progreso, Gto; Chapulhuacán, Hgo; Santa Ana Maya, Mich; Coyotepec, Méx; Tlaxiaco, Oax; Cholula y Pahuatlán, Pue; Pedro Escobedo, Qro; Benito Juárez Q.R.; Tancanhuitz y San Martín Chalchicuautla, SLP; Huayacocotla, Ver. y Cuauhtemoc, Zac.

Clase IV. Municipios de 5000 a 14 999 hab. Municipios rurales en transición hacia lo urbano o modelo rural no marginado; 702 municipios en México caerían dentro de esta

clasificación. Algunos de los municipios que pertenecen a esta clasificación forman parte de lo que Julio García Coll ha denominado "Nodos de regiones marginadas", con vocación productiva agrícola, localizados en la zona llamada 'del México Pobre' (Oaxaca, Guerrero, Chiapas).

18 municipios clasifican en esta categoría: Tepezalá, Ags; Ignacio Zaragoza y Julimes, Chih; Epazoyucan, Hgo; Tenamxtlán, Jal; Cupándaro de Galeana y Tinguindín, Mich; Tlayacapan y Totolapan, Mor; Atzitzihuacán, Pue; Ures, Son; Mier, Tamps; Amajac, Tlax; Cosautlán de Carvajal, Ver; Espita, Yuc; Juchipila, Pánuco y Tepechitlán Zac.

Clase V. Municipios de menos de 5000 hab. Pequeños municipios rurales con grandes rezagos y altos índices de pobreza y marginalidad. Su población se encuentra dispersa en pequeñas comunidades asentadas en terrenos accidentados por lo que la introducción de servicios mínimos de bienestar presenta dificultades y es muy costoso.

En el país existen 748 municipios país con menos de 5000 habitantes, de los cuales 58,4%, es decir, 437 se encuentran en Oaxaca; le siguen Puebla con 69 (9,22%), Yucatán con 65 (8,68%), Sonora con 41 (5,48%), Veracruz con 27 (3,6%) y Nuevo León con 18 (2,4%).

De la información anterior se desprende que más de tres de cada cuatro municipios de Oaxaca tienen menos de 5000 habitantes. La dispersión y pulverización de la población se explica, en gran parte, por lo accidentado de su territorio y el alto nivel de atraso económico.

Como ya se mencionó esta clase es la menos representada dentro de la muestra. Sólo 5 de los 59 municipios encuestados pertenecen a ella. De estos, uno pertenece a Oaxaca (San Pedro y San Pablo Teposcolula), 2 a Zacatecas (Mezquital del Oro y Florencia de Benito Juárez), uno a Nuevo León (Iturbide) y otro a Puebla (Totoltepec de Guerrero).

A pesar de los sesgos ya comentados, esta primera aproximación a la tipología municipal refleja los cinco grupos de municipios que hay en el país, además de que cubre 22 de los 32 estados del país, lo que, en términos de las siguientes variables, significa que se recoge la gran diversidad que tiene el universo municipal mexicano.

2. Tipología por vocación económica.

Para el manejo de la información recogida en la encuesta se utilizaron dos instrumentos de análisis estadístico regional: coeficientes de localización y coeficientes de especialización.

Coefficiente de Localización:

Es un estadígrafo que mide la dispersión de una actividad económica entre un conjunto de regiones, en este caso municipios. Los resultados que arroja son siempre mayores que cero y menores que uno indicando, en el primer caso, que la actividad en cuestión se distribuye homogéneamente entre el conjunto de municipios analizados. Por el contrario, si tiende a

uno, expresa que esa actividad se concentra en alguno de los municipios estudiados. En el anexo se incluyen las tablas de coeficientes de localización y especialización elaboradas a partir de los datos de la encuesta.

Como era de esperarse, el coeficiente de localización del sector agrícola resultó ser el menor de todos (0.193), indicando que es la actividad económica que tiene presencia en un mayor número de los municipios estudiados. Siguen el comercio y la ganadería como las actividades económicas con valores de 0.458 y 0.516, respectivamente.

En el otro extremo, la industria con 0.797 y las artesanías con 0.780 muestran los niveles de concentración más elevados. Los municipios que mayor peso tienen en la formación del coeficiente de localización de la producción industrial son Santa Catarina en Nuevo León, Lerma en el estado de México, Cholula y Tepeaca en Puebla, Huayacocotla en Veracruz, y Yecapixtla en Morelos.

En el caso de la producción artesanal, Chapulhuacán en el estado de Hidalgo, Pedro Escobedo en Querétaro y Ticul en Yucatán son los que tienen mayor participación en la formación del coeficiente de localización.

El comportamiento de los coeficientes de localización de la muestra no difiere significativamente de aquellos que han sido elaborados para todo el país (Zepeda, 1994), lo que sugiere que la muestra refleja la realidad de la distribución territorial de las actividades productivas.

El coeficiente de especialización:

Es un estadígrafo que compara la estructura productiva sectorial que tiene una región, en este caso un municipio, con la de un parámetro determinado, en este caso un tipo ideal municipal promedio de los 59 municipios encuestados. Los resultados que arroja son siempre mayores que cero y menores que uno indicando, en el primer caso, que la estructura productiva del municipio estudiado se parece a la del parámetro, mientras que, si tiende a uno, que el municipio se especializa en algún tipo de producción. Como en el caso anterior, en el anexo se incluyen las tablas del coeficiente de especialización elaborado a partir de los datos de la encuesta.

Los resultados reflejan: 1) que la composición sectorial de la estructura productiva del tipo ideal es idéntica a la que tienen los municipios de Úrsulo Galván en Veracruz y Mezquital del Oro en Zacatecas; 2) que, aunque por razones muy diferentes, los municipios más especializados son Totoltepec de Guerrero en Puebla e Iturbide Nuevo León, con una marcada especialización en ganadería, y Benito Juárez, Quintana Roo, de alta especialización en servicios y comercio.

Ocho de los municipios encuestados tienen como única actividad económica la agricultura. En el caso del municipio de Totoltepec de Guerrero en Puebla, como ya se dijo, la única actividad económica es la ganadería y pertenece al grupo de municipios clase V, con menos

de cinco mil habitantes. El municipio de Tlaxiaco en Oaxaca, por su parte, tiene como única vocación el comercio y los servicios.

Tlayacapan, Cosautlán y Espita municipios dedicados a la agricultura son municipios rurales; en tanto que Jaral, Pahuatlán y Tancanhuitz considerados por el tamaño de su población urbanos tienen como principal actividad económica las actividades del sector agropecuario, lo que sugiere la presencia de determinado tipo de agroindustria. En el cuadro de coeficientes de especialización presentado en el anexo se puede estudiar la especialización de los 59 municipios encuestados.

Los principales resultados generales sobre la distribución territorial de las actividades económicas de los 59 municipios son:

- 66.3% de los municipios encuestados por su actividad económica pertenecen al sector primario.
- Industria, manufacturas y sector artesanal representan 16.8% de la actividad económica de la muestra encuestada.
- 16.4% de los municipios realizan actividades económicas del sector terciario.

Por su parte, los indicadores económicos a nivel nacional para el periodo 1988-1994 mostraron tendencias hacia la concentración de las actividades terciarias, aumentando la importancia de las ciudades ubicadas en puertos y fronteras y también aquellas que eran cruce de mercados regionales. Por su ubicación geográfica los municipios se clasifican en tres tipos:

Tipo de municipio	Num. de Municipios	Población
Fronterizo	58	5,416,547
Conurbado	126	19,544,026
Con litoral	195	13,097,488

Fuente: "El municipio mexicano" Centro de Estudios Municipales. SEGOB México, 1994. pp.167

Cruzando estos datos con los de la muestra se puede concluir que, aunque siguen prevaleciendo las actividades agropecuarias, se percibe la existencia de las nuevas dinámicas territoriales que se describieron en el capítulo I y por ello ganan terreno las actividades del sector terciario como turismo, comercio y servicios, ubicadas en buena proporción en los municipios fronterizos, conurbados y con litoral.

3. Clasificación de acuerdo a los partidos políticos que presiden la gestión municipal en los municipios.

Uno de los ámbitos de la vida nacional que ha experimentado cambios importantes durante los pasados años es el de la política, particularmente lo relacionado con la manera en que se desarrollan los procesos electorales. En el ámbito de los municipios, los cambios promovidos se han orientado, fundamentalmente, en tres direcciones: 1) la ampliación de la

vida democrática a partir de cambios en los procesos electorales, buscando que los ayuntamientos reflejen la mayor pluralidad política que existe en el país; 2) apoyando a las organizaciones sociales que existen en el municipio a través de su reconocimiento como interlocutores en materia de política social, incentivando la formación de otras organizaciones sociales en aquellas comunidades y colonias en donde el tejido social tiene una baja densidad; y apoyando la consolidación de espacios institucionales en los que se desarrolle esa participación social; 3) fortaleciendo la autonomía del municipio a través de la ampliación de sus atribuciones y recursos y, al mismo tiempo, promoviendo mecanismos de coordinación de acciones entre los niveles federal, estatal y municipal.

Entre 1988 y 1993, periodo que abarca esta investigación, se habían realizado dos reformas electorales: una, en 1990, en la cual se impulsó la formación de personal de carrera para fomentar el profesionalismo y dar más claridad al proceso electoral y se creó el Tribunal Federal Electoral, encargado de calificar los resultados de las elecciones así como de la resolución de controversias. La segunda, efectuada en 1993, modificó los criterios sobre el financiamiento a cada partido, los topes a las campañas políticas y el acceso de estas agrupaciones a los medios de comunicación, con la finalidad de hacer más transparentes los procesos electorales, a partir de criterios de igualdad entre partidos.

En el capítulo I se mostró la configuración del mapa político nacional a nivel municipal, en el que se advierte la presencia de 265 municipios gobernados por partidos distintos al PRI, lo que equivale a poco más de 11 por cada cien del total nacional. Además, la aplicación del principio de representación proporcional dentro de la composición de los cabildos en muchos de los municipios del país, ha abierto nuevos espacios, ahora dentro de la institución del municipio, para la discusión plural y la negociación política. A nivel nacional, en más de tres cuartas partes de los ayuntamientos del país existen síndicos o regidores de más de un partido.

Al comparar la información nacional con la de la muestra de esta tesina, se observa que tiene un buen nivel de confiabilidad. La composición por partidos de la muestra tiene un perfil parecido al que muestran los datos del Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación en cuanto a las preferencias políticas que existían en México en junio de 1994. En la muestra, a pesar de que las entrevistas se realizaron en el Instituto Nacional de Solidaridad, por lo que uno podría esperar una presencia nula de los partidos de oposición, 6% de los encuestados habían llegado a la presidencia municipal a través de un partido de oposición. Entre los presidentes municipales de oposición había mayor presencia de los del PAN, seguido por los del PRD.

En cuanto a la pluralidad de los cabildos cuyos presidentes municipales fueron encuestados, llama la atención que en 47 de ellos (85% del total) hay, cuando menos, un regidor de un partido de oposición. Sólo en ocho casos todo el cabildo estaba integrado por síndicos y regidores priistas y 4 presidentes municipales no respondieron a esta pregunta. De la muestra, el ayuntamiento con mayor número de síndicos y regidores fue Culiacán conformado por 18 personas. En contraste en cabildo más pequeño fue Cosautlán de Carvajal Veracruz con un síndico y dos regidores.

El acceso al poder por parte de los partidos de oposición en algunos gobiernos estatales y en los municipios, constituye un elemento que acelera el proceso de cambio democrático. La alternancia en el gobierno, sobre todo en el caso de las municipalidades, permite a los ciudadanos confrontar opciones para establecer comparaciones más concretas (García:1995).

Algunos estudios (Bazdresch:1994, Díaz:1994, Pardo:1994, Zúñiga:1994) señalan que en un escenario de fuerzas políticas en competencia, la gestión se vuelve más dinámica. La competencia política efectiva entre los partidos (aún con todas las deficiencias que se pueden advertir cuando se compara la competencia política entre los partidos mexicanos con lo que ocurre en otros países de tradición más democrática), tiende a generalizar la certeza de que es necesario hacer bien las cosas para poder permanecer en el gobierno. En algunos casos, la oposición ha ganado porque ha sabido capitalizar el descontento y porque ha seleccionado como candidatos a personas de las comunidades que contaban con prestigio y con reconocimiento por parte de la ciudadanía.

4. Tipos de municipio de acuerdo a las características del tejido social que prevalece. (lógicas de reproducción social)

En los últimos quince años se ha experimentado una clara emergencia de una mayor conciencia participativa en las localidades, aunque aún sin una morfología muy clara. Con todo, la mayor exigencia ciudadana -y su relativa organización independiente- amplía cualitativa y cuantitativamente las demandas a los gobiernos locales. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) constituyen un elemento novedoso de gestión y presión para el cumplimiento de las políticas gubernamentales y la eventual ampliación de beneficios para elevar la calidad de vida de los ciudadanos, en especial los sectores organizados de la sociedad civil.²⁸

Estas últimas son una de las muchas expresiones que existen en el aspecto de la organización. Las formas de participación social son muchas y muy variadas, como también es diverso el grado de influencia que tiene en las gestiones del desarrollo integral municipal.

La presencia de los grupos con participación en cuestiones del ámbito municipal expresa el arribo de múltiples organizaciones sociales a partir de los años setenta. En la encuesta que se realizó, la participación de los grupos sociales quedó acotada al preguntársele al presidente municipal sobre la intervención o no de los grupos en asuntos del municipio, y a la identificación del grupo del que se trata. No se indagaron las formas específicas que asume esta participación (si la participación se da en el diseño de las acciones; se presenta como grupo de presión; aporta recursos ya sea dinero o jornadas de trabajo, o ambos; si ayuda a la gestión con el gobierno del estado, si ejecuta obras, etc.), ni sobre las características de los grupos (si estaban involucrados con alguna asociación religiosa, respaldados por algún partido político, etc.).

²⁸ García del Castillo, Rodolfo. Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte I. CIDE México, 1995. pp. 7.

De los municipios estudiados, se tiene la siguiente relación con grupos que participan en la gestión municipal:

En 10.5% de los municipios encuestados existe la presencia de 7 grupos de participación social. Los municipios son Guachochí, Chih; Ignacio Zaragoza, Chih; Santa Ana Maya, Mich.; Copándaro de Galeana, Mich; Loreto, Zac; Mezquital del Oro, Zac.

En Lerma, Mex; San Andrés Tuxtla, Ver; Tepechitlán, Zac; Florencia de Benito Juárez, Zac equivalentes a 7% del total de la muestra, tenían presencia 6 grupos sociales.

En 10.5% de los municipios de la muestra se manifestaron la presencia de por lo menos 5 grupos sociales en los municipios de Yecapixtla, Mor; Acuña, Coahuila; Tecpan de Galeana, Gro; Tlaxiaco, Oax; Tepeaca, Pue; González, Tamps.

27% de los municipios desarrolla las actividades de la gestión municipal apoyándose en 4 grupos sociales que participan en las tareas para el desarrollo comunitario. Los municipios son: Comonfort, Gto; Jaral del Progreso, Gto; Coyotepec, Mex; Totolapan, Mor; Santa Catarina, N.L.; Pahuatlán, Pue; Atzitzihuacán, Pue; Pedro Escobedo, Qro; Benito Juárez, Q.R.; Tancanhuitz de Santos, S.L.P.; Elota, Sin; Mier, Tamps; Amajac, Tlax; Tecolutla, Ver; Ticul, Yuc; Cuahtémoc, Zac.

En 12 municipios, equivalentes a 20% de los encuestados existían 3 grupos participando en la gestión: Ursulo Galván, Ver; Culiacán, Sin; Cholula, Pue; Juchipila, Zac; Pánuco, Zac; Tepezalá, Ags; Tinguindín, Mich; Chapulhuacán, Hgo; Choix, Sin; Tamazula, Jal; Tlayacapan, Mor; San Felipe del Progreso, Mex..

En 13.5% de los municipios encuestados tenían presencia 2 grupos sociales. Petatlán, Gro; Xalostoc, Talx; Ures, Son; Tenamaxtlán, Jal; Iturbide, NL; Totoltepec de Guerrero, Pue; San Pedro y San Pablo Teposcolula, Oax; Epazoyucan, Hgo.

En 11.5% del universo muestral que incluye a los municipios de Huayacocotla, Ver; Julimes, Chih; San Martín Chalchicuautla, SLP; Cosautlán de Carvajal, Ver; Ixhuatlán de Madero, Ver; Espita, Yuc y Tlaxco, Tlax. manifestaron contar con la participación de 1 grupo.

La mayoría de los municipios donde se manifestó la existencia de un sólo grupo social involucrado en los procesos de gestión del municipio pertenecían a municipios con menos de 15 mil y más de cinco mil habitantes (clase IV de la tipología por tamaño de su población); es decir de características rurales. En casi todos los casos estos grupos eran los comités de Solidaridad, célula de organización social que promovió el Programa Nacional de Solidaridad. Uno de los principios en los que se fundamentaban las acciones del programa era el respeto a las formas naturales de organización de las localidades. Con ello se recuperaron y potenciaron las tradiciones organizativas (tequio, faena, mano-vuelta, entre otras) de las comunidades para incorporar al mayor número de personas bajo la lógica con la que operan las familias ampliadas.

En cambio, los municipios con seis y siete grupos sociales participando en los municipios pertenecían, en su mayoría, a la clase II (municipios con población entre 25 mil y menos de cien mil habitantes) donde la red de tejido social se densifica y coexisten por igual organizaciones por sectores (sindicatos, grupos campesinos), de base territorial (como los comités de colonia o cuadra) o con organizaciones civiles, ya sea ONG's, instituciones de beneficencia pública o de otra índole.

En los cuestionarios se pidió se especificara la participación de los grupos, explicitando la diferencia entre la representación social y la representación política. Se buscaba conocer si los grupos sociales que se mencionaron eran independientes de los partidos políticos. También se pidió fueran señalados los distintos grados de participación social en el municipio, esto es, su importancia dentro de la gestión municipal.

Como **gestión municipal** se entiende la capacidad de los municipios de lograr que sus decisiones se materialicen en acciones de beneficio colectivo. Se distinguen dos formas de gestoría: la emprendida por las autoridades formales y, aquella que realizan directamente los individuos, grupos o comunidades.

Los resultados muestran que en 60% de los casos los grupos de mayor importancia fueron los comités de Solidaridad, grupo que más número de veces se señaló como el **más participativo** con las autoridades municipales. Además en todos los municipios se señaló la presencia estos comités como la principal fuerza social, o la que más incidencia tenía en la gestión municipal.

En 44% de los municipios encuestados tienen como la principal fuerza social a las organizaciones campesinas. El tercer lugar en importancia dentro de los grupos sociales son las organizaciones de colonos en 40% de los municipios de la muestra. Con igual presencia en los municipios se encuentran las asociaciones de colonos y las asociaciones civiles seguidos por los grupos de empresarios y por último, algunos otros grupos locales no especificados en los anteriores.

Para interpretar estos resultados acudo al siguiente esquema:

Retomando los tres tipos de lógicas de reproducción social que distingue Marcelo Cavarozzi y fueron señalados en el capítulo I:

1. Las familias se reproducen básicamente a partir de las relaciones de parentesco ampliado, lógica familiar comunitaria. Fundamentalmente entre los grupos más pobres del país, comunidades de base, autoayuda (sismos, vivienda, desarrollo comunitario, de producción), grupos religiosos y culturales que aún si constituyen agrupaciones más grandes son independientes y apartidistas).
2. La reproducción de este grupo se hace esencialmente dentro del sistema de instituciones de seguridad social, en una lógica gremial-corporativa. Es el caso de muchas de las familias de trabajadores y empleados que viven en las ciudades.

3. La lógica ciudadana que se desarrolla más en función de cumplir con las obligaciones y exigir a las autoridades; por ejemplo, pago de impuestos y a cambio demandar servicios oportunos y de calidad, exigir sobre el uso que se da a los recursos o participar en los espacios que existan en cada caso, para la toma de decisiones.

Es claro que dentro de los municipios existen diferentes formas y grupos que participan en la gestión municipal. Existen municipios en los que predomina una lógica (aquellos en los, de acuerdo con la encuesta hay un solo grupo social involucrado) y otros, -regularmente los más grandes- en los que las tres coexisten. Los grupos sociales tienen formas distintas de participar en la gestión y ello determina, en buena medida los resultados que se obtienen.

En los resultados de la muestra encuestada, la participación de grupos tradicionales (grupos gremiales-corporativos de trabajadores del sector agropecuario, de grupos sindicales o asociaciones de comerciantes) aparecen desplazados por la organización social promovida por el Programa Nacional de Solidaridad, en la que se involucraba a los beneficiarios de las acciones en la planeación, ejecución y control de las obras. La representación social transitó de organizaciones de nivel nacional, hacia un esquema de representación de base territorial y no sectorial. El Programa Nacional de Solidaridad tiene entre sus méritos el haber logrado la incorporación a su esquema de trabajo a muchas organizaciones constituidas antes del programa y con él fueron potenciadas.

A partir de los datos de la encuesta se puede concluir que la participación comunitaria es un elemento fundamental e insustituible dentro de la gestión municipal. En el caso de los municipios más pequeños y rurales, en tienen una presencia importante los grupos indígenas, organizaciones campesinas y en donde la participación comunitaria se canaliza a través de la estructura articulada en usos y costumbres arraigados en la comunidad.

5. Tipología municipal tomando como criterio la capacidad financiera.

Para hablar sobre los resultados de las finanzas municipales primero se analizará la información sobre su ingreso, dividido en participaciones e ingresos propios, recaudados a través de impuestos, licencias y aprovechamientos. Después se estudian los egresos de los ayuntamientos.

5.1 Sobre ingresos

• Participaciones

De los municipios encuestados sólo cuatro manifestaron tener una recaudación superior a los ingresos por participaciones fiscales: Culiacán, Sin; Huayacocotla y San Andrés Tuxtla en Ver. y Benito Juárez, Q.Roo.

Estos municipios tienen ciertas particularidades. Culiacán es capital del estado y tiene más de 25 mil habitantes, con una fuerte presencia de la oposición en el ayuntamiento. El estado, en general, presentó un buen recibimiento a la forma de trabajo corresponsable de Solidaridad

(varios municipios de Sinaloa han recibido el Premio de Solidaridad a la Acción Municipal), pero además Sinaloa es uno de los estados favorecidos por las nuevas dinámicas regionales derivadas de la apertura económica.

Huayacocotla tenía poco más de 18 mil habitantes en 1990. Es un municipio que cuenta con un aserradero y está especializado en la extracción de Caolín. Por la dimensión de su ayuntamiento podemos pensar que es más bien pequeño, aunque tiene presencia de la oposición en el cabildo. El otro municipio de Veracruz con esta característica es San Andrés Tuxtla. Tenía ciento veinticuatro mil habitantes en 1990.

Benito Juárez en cambio, es un municipio con gran potencial económico derivado de las actividades turísticas de Cancún. En 1990 se calculó una población de 23 mil habitantes; sin embargo, tiene una importante población flotante que varía conforme a la temporada turística. El hecho de ser un lugar de desarrollo turístico le exige servicios de muy alta calidad, por lo que muchos de los problemas para la dotación de infraestructura y equipamiento urbano se ha conseguido por convenios de colaboración con los propios inversionistas. En este caso en particular, los ingresos por impuesto predial son significativos derivados en su mayoría de la zona hotelera de Cancún.

Fuera de estos cuatro casos, el restante 93% de los municipios encuestados basan sus finanzas en los ingresos de participaciones fiscales de los gobiernos federal y estatal. Desde otra lectura, la autonomía municipal queda acotada por las participaciones que reciben ya que la capacidad que tienen para allegarse recursos por cuenta propia es baja. 65% de los municipios encuestados reciben más de dos terceras partes de su ingreso por concepto de participaciones

·Ingresos propios.

Todos los autores que tratan el tema del federalismo señalan la necesidad de fortalecer a la instancia municipal y más concretamente, de consolidar su autonomía a partir de sus finanzas. El objetivo del federalismo fiscal debe ser alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la administración de las contribuciones federales y una más justa y equitativa distribución de los ingresos fiscales.

Sólo una tercera parte de los municipios de la muestra (32%) cuentan con catastro actualizado en los últimos cinco años lo que significa, para las otras dos terceras partes, que su recaudación puede ser incrementada. Las potencialidades de incrementar la recaudación de los municipios está en función de las herramientas que puede utilizar y los impuestos que puede cobrar directamente.

De los municipios que contaban con catastro actualizado 42% tenía más de 5 mil y menos de 15 mil habitantes; 26% pertenece a la clase 4 de entre 15 mil y menos de 25 mil habitantes; 16% tienen entre 25 y menos de 100 mil habitantes; por último, 16% de ellos tenía una población menor a los cinco mil habitantes. Llama la atención que ninguno de los municipios mayores a los cien mil habitantes manifestó tener catastro actualizado. De los municipios

encuestados que respondieron que se encontraban actualizando su catastro 60% eran de la clase 2; 30% pertenecía a la clase 3 y uno de cada diez era de la clase 4.

5.2 Egresos

· Deuda

La mitad de los municipios encuestados manifestaron haber recibido el municipio con alguna deuda lo cual, sin duda, acota las posibilidades de fortalecimiento del municipio y afecta en detrimento de su capacidad de tomar decisiones con respecto al desarrollo comunitario. 42% no tiene ninguna deuda, y el resto de los encuestados no contestaron la pregunta.

Cuando se elaboraron estas conclusiones salieron a la luz en los diarios de circulación nacional, -después de la crisis de diciembre de 94- algunas cifras que señalan fuertes adeudos de los gobiernos estatales y los municipios con la banca comercial privada y con instituciones de crédito; esto tiene dos explicaciones: por una parte, que las deudas que ya tenían crecieron súbitamente por la elevación de las tasas de interés; por otra, por los plazos en que se convinieron los préstamos. La otra parte de la situación financiera de los municipios está relacionada con la forma en que se distribuyen los recursos financieros:

La problemática financiera de los municipios es tal que 73% de ellos destinan más de la mitad de sus recursos al pago de nómina. Los municipios más endeudados enfrentan, además, otras restricciones. Un mínimo porcentaje es capaz de realizar obras comunitarias y de infraestructura regional con sus recursos. Tales inversiones sólo son posibles para los gobiernos estatal y federal.

· Obras de infraestructura.

Los resultados demuestran que los municipios enfrentan límites debido a rezagos estructurales. En especial en lo que se refiere a los ingresos municipales las dos alternativas por la recaudación del impuesto predial y el catastro ya que a ello se debe que los municipios sean rebasados por las demandas actuales en las condiciones de atraso que presentan.

6. Resultados sobre los espacios de Coordinación Intergubernamental en los municipios.

Para tener una idea del nivel de coordinación que existe entre el municipio y otros niveles de gobierno e instituciones se indaga sobre todo sobre el trabajo que efectúa el municipio en el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade) lugar a donde llegan y se distribuyen los recursos, es en donde se establecen acuerdos de trabajo coordinado con otras instituciones como delegaciones de las dependencias federales en los estados o programas regulares.

El caso del Programa Nacional de Solidaridad los recursos de la federación se conjugaron con los de los niveles estatales y municipales para la atención de necesidades sociales en las

comunidades. Asimismo, se han fortalecido los mecanismos de coordinación entre federación, estados y municipios para la promoción de bienes públicos.

La gestión municipal parece tener mayores márgenes de acción cuando el gobierno es del partido oficial, no tanto por la eficacia de sus acciones sino, porque puede apoyarse en una red de relaciones que se tejen desde el gobierno federal, y particularmente en el estatal, en donde se repiten los esquemas de centralización de los recursos.

De los municipios encuestados 67% señaló un trabajo constante con el Coplade estatal.

38% dijo que existía una subcomisión regional de Coplades dentro del estado y realizaba algún trabajo con ella.

62% planteó la presencia del Coplademun en su territorio con un trabajo regular.

7. Sobre los espacios de Concertación.

La mayor exigencia ciudadana y su organización amplía cuantitativa y cualitativamente las demandas de los gobiernos locales; deriva, incluso, en la búsqueda de nuevos espacios de diálogo y participación en las decisiones y acciones públicas tanto para las instancias de gobierno locales o municipales como para la ciudadanía. Ejemplo de esto han sido -en caso de que existan- los Consejos de Planeación para el Desarrollo del Municipio (Coplademun); los mecanismos de participación del Programa de Solidaridad en los Consejos Municipales de Solidaridad, o las experiencias de algunas municipalidades en los Consejos de Concertación Social.

De la muestra encuestada se tiene que 40% contaba con Consejo de Concertación Municipal.

64% trabajaba con los Consejos Municipales de Solidaridad y 23% contaban con otras figuras como espacios

· Avances y propuestas sobre formas de coordinación intergubernamental.

Se han efectuado una serie de modificaciones al marco jurídico que regula las formas de coordinarse que tienen las esferas de gobierno: desde los cambios constitucionales de los artículos 25 al 28, el 115; hasta la Ley de Planeación que define atribuciones y vertientes para los tres niveles de gobierno. Destacando la vertiente de coordinación federación-estado-municipio que se concreta en la existencia de COPLADES y Convenios de Desarrollo Social.

También, en algunas constituciones estatales se han especificado las formas de coordinación con la federación, pero señalando como contribución especial de los gobiernos estatales desarrollar las vertientes de obligatoriedad, concertación y inducción.

El Convenio de Desarrollo Social y el COPLADES han sido también instancias para la planeación, en donde queda especificada la forma para la planeación en el nivel federal. Avanzar hacia un correcto esquema de coordinación desde la planeación requiere de 32 sistemas estatales de planeación y de 2392 sistemas municipales de planeación incorporados a las respectivas leyes orgánicas municipales.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado se creó cuando el esquema de participación social en el modelo concentraba las fuerzas gremiales y sectoriales, por lo que en su diseño la representación social dispuso así, espacios para empresarios, sindicatos y delegados de dependencias federales. El nuevo esquema de desarrollo económico y social demanda una recomposición de los COPLADES haciéndolos acordes a la nueva realidad del país; hacerlos bajar hacia una representación ciudadana y con una estructura territorial. COPLADES y Convenios de Desarrollo Social, así como el fortalecimiento de instancias de participación a nivel municipal, adecuándolos para recibir la participación social organizada con base territorial y no con base sectorial.

8. Tipología multivariada de los municipios en México:

A partir de los resultados de los datos recopilados y de las tipologías derivadas de las variables demográfica, económica, de grupos sociales, de capacidades financieras y administrativas, espacios de coordinación y concertación, se establece a continuación, una que se puede considerar la "tipología ideal del municipio" -en el sentido weberiano- como un ejercicio que, al margen de las especificidades, mostrara las características generales de cada tipo.

I. Municipios metropolitanos

Son municipios de rápido crecimiento que desde hace más de dos décadas, crecen en forma de anillos concéntricos. El centro de estos municipios es estable en cuanto a nivel de población y de infraestructura. En la medida en que se aleja del centro la mancha urbana, el crecimiento es de la población es más acelerado e irregular en la tenencia de la tierra, así como por la falta de equipamiento e infraestructura urbana. Tienen las tasas más altas de crecimiento social. Las zonas conurbadas a las grandes metrópolis tienden a extenderse por varios municipios, y en el caso de la zona urbana de la ciudad de México se expande, incluso, por varios estados.

Son municipios que crecieron en torno a las actividades industriales del modelo urbano industrial teniendo como eje el circuito ciudad de México, Guadalajara, Monterrey. En dicho modelo se trataban de aprovechar economías de escala y externalidades por lo que se desarrollaron grandes concentraciones urbanas que determinaban, al mismo tiempo, determinaron el crecimiento de sus áreas de influencia.

Los primeros signos del surgimiento de los nuevos movimientos sociales desde finales de los años setenta se manifestaron en estos lugares que concentraban las exigencias de los

migrantes pauperizados en las ciudades. En estos municipios se manifiestan los más grandes contrastes sobre la distribución del ingreso.

En esta clasificación también se cuentan algunas de los municipios considerados ciudades medias o municipios conurbados a las metrópolis. Presentan graves problemas por crecimiento acelerado y anárquico, insuficiencia de servicios públicos, incremento del comercio ambulante y asentamientos irregulares, debido a que en la mayoría de los casos son grupos de escasos recursos, inmigrantes de zonas rurales pobres, quienes realizan invasiones. Son municipios que por la nuevas dinámicas territoriales tendrán que seguir enfrentando una expansión acelerada en los siguientes años. Se están desarrollando en torno a actividades del sector terciario y serán favorecidas las que se encuentren en puertos y fronteras. Por la velocidad del crecimiento de su población la oferta institucional está atrasada a la demanda social.

Tienen un tejido social denso y muy diversificado en el que coexisten la lógica ciudadana, la gremial-corporativa y la familiar comunitaria (en los anillos periféricos pauperizados). En estos municipios se concentra la red de instituciones de política social construida en torno a las demandas de las clases trabajadoras del periodo del desarrollo urbano industrial.

Los municipios centrales de esas áreas metropolitanas -de crecimiento estable, elevado nivel de consolidación en el equipamiento y la infraestructura urbana, tiene montos presupuestales importantes y estabilidad en la captación fiscal y en otros mecanismos financieros del municipio, así como altos porcentajes en las participaciones estatales y federales, además de importante peso específico y capacidad de gestión frente al gobierno estatal (que además, en los casos de Guadalajara y Monterrey, son municipios sede de los poderes estatales). Los municipios externos enfrentan restricciones relativas de recursos que son muy significativas frente a las necesidades sociales que, como ya se vio, crecen muy aceleradamente, lo que se ha traducido en la existencia de severos problemas de marginalidad urbana y grandes diferencias en las condiciones de vida de la población que vive en la parte interna y los anillos externos de la metrópoli.

Aunque el ayuntamiento de este tipo de municipios es grande, por el rápido crecimiento de su población y demandas; por los procesos de urbanización que generan asentamientos irregulares -sobre todo al inicio-; y porque están habitados por una población que, en su mayoría, tiene empleos informales e ingresos bajos, las demandas de servicios por parte de la creciente población difícilmente pueden ser cubiertas por las vías tradicionales de financiamiento. Son municipios inestables, con grandes problemas de marginalidad urbana. En tales condiciones, la demanda social que enfrentan estos municipios es tan acelerada que rebasa las capacidades de oferta de bienes y servicios que tiene estos ayuntamientos con sus propios recursos, en la medida en que esos municipios empiezan siendo municipios dormitorio, sin actividades productivas, sin asentamientos regularizados que permitan cobrar impuestos.

Aunque en términos generales las características son las mismas, este tipo de municipio admite la distinción de tres subdivisiones: los primeros 5 municipios de más de un millón de

habitantes (Ecatepec y Nezahualcóyotl, Mex.; Puebla, Puebla; Monterrey, N.L. y Guadalajara), que forman parte de alguno de los grandes centros urbanos del país, se prevé su estabilización en términos de crecimiento y participación en la producción nacional para los siguientes años.

La segunda subdivisión que incluiría a 14 municipios de entre 500 mil y un millón de habitantes (Acapulco, Gro. Culiacán, Sin; Mérida, Yuc; León, Gto; Aguascalientes, Ags; Naucalpan y Tlanepantla, Méx; Guadalupe, N.L.; Tijuana y Mexicali B.C; San Luis Potosí, SLP; Zapopan, Jal; Juárez y Chihuahua, Chih). En el tercer rango estarían los municipios de más de 100 mil y menos de 500 mil habitantes mismos que suman 118. Así, en total 137 municipios que caerían en esta clasificación. El Programa 100 Ciudades de SEDESOL incluyó a 128 de estos municipios considerados ciudades medias. Una parte importante de este grupo se verán afectadas por procesos de integración económica, sobre todo en los casos de municipios de la frontera norte con dinámicas relativamente autónomas de las del resto del país. Procesos similares tendrán los municipios del Golfo y los de la Costa del Pacífico que serán un eje importante para el desarrollo de puertos.

II. Municipios urbanos estables

Son municipios de rápido crecimiento (aunque no tanto como en los municipios metropolitanos y ciudades medias), en los que las necesidades y demandas sociales se expanden aceleradamente. Los problemas de marginalidad que enfrentan son, todavía, menores porque en un sentido, cuentan con mayor capacidad de satisfacer su demanda conforme se va presentando y ensayan formas de inclusión de la participación social. La mayoría son conurbados o sede de los poderes de sus respectivas entidades federativas, por lo que también son municipios que cuentan con cierta infraestructura básica para el desarrollo, o con condiciones que hacen que la dotación de servicios para su demanda acelerada sea relativamente barata.

Han desarrollado infraestructura productiva a partir de los ejes económicos de tecnologías tradicionales en torno a una ciudad principal. En este caso estarían algunos municipios del circuito Guadalajara-Aguascalientes y otras ciudades del Bajío.

Las capacidades técnica, administrativa y financiera de estos municipios es sensiblemente menor a las que existen en los del grupo anterior, las posibilidades de hacer frente a necesidades sociales que crecen rápidamente son limitadas, tendiendo, por ello, a aumentar los problemas de marginalidad urbana. Las alternativas de financiamiento que tienen sus ayuntamientos se pueden mejorar en función de que cuentan con el personal técnico para actualizar sus sistemas de recaudación. Aunque el monto de los ingresos por concepto de participaciones es superior a lo que reciben otros municipios (ya que una parte se determina sobre el número de habitantes) siempre aparece como insuficiente. Sin embargo, la vía de fortalecimiento de estos municipios pasa por consolidar los sistemas de financiamiento autónomo, actualización de sus sistemas de recaudación, concertar dotación de servicios con fórmulas público-privadas o probar alternativas de concesión social. La demanda social no tiene el mismo rezago con respecto a la oferta institucional que ofrecen.

Estos municipios enfrentan la problemática de dotación de servicios para una población que rebasa lo que pueden conseguir sus ingresos. Son municipios en los que, generalmente, el financiamiento se rezaga frente a las necesidades. Así mismo, aunque estos municipios tienen un papel importante dentro de las estrategias de desarrollo estatal, y reciben, por tanto, fuertes apoyos por parte de los gobiernos estatales, su grado de autonomía política es, en general, reducido.

Son municipios para quienes el recurso de la organización social en el municipio resulta muy valioso y determina en buena medida el funcionamiento eficaz de algunos de sus gobiernos porque la participación social que se genera abarata el costo de las obras y se realiza una mejor planeación de los recursos y además de que desata prácticas democráticas permanentes para la toma de decisiones. Predomina la lógica ciudadana con la característica de que es ciudadana a través del pago de impuestos, pero también participa por la vía de las organizaciones de base territorial como la junta de vecinos, el comité de colonos, los comités de Solidaridad. La práctica del Programa tuvo mucha difusión y buen arraigo en las colonias populares de estos municipios puesto que significó un acercamiento entre las autoridades locales y los beneficiarios de las acciones emprendidas para el desarrollo municipal y regional.

III. Pequeños municipios urbanos.

Son municipios que tienen como base productiva la agroindustria y el que se conjugan por este factor con el desarrollo de una infraestructura suficiente para estas actividades. Tiene una fuerte presencia los grupos sociales de las organizaciones sectoriales de nivel nacional, sobre todo en agricultores y ganaderos de alta productividad. No hay grandes círculos concéntricos, y son menos los cinturones de miseria que tienen en las periferias con respecto a los que presentan los municipios metropolitanos. Si sus finanzas y capacidades administrativas no son mejores que las de los dos tipos descritos anteriormente, sí tienen condiciones para satisfacer la demanda de una población que crece moderadamente.

Desarrollan infraestructura para la consolidación de los mercados regionales y establecen intercambios con sus zonas de influencia económica. En este tipo de municipios es en donde se han presentado más casos de alternancia partidista. Por lo mismo tienen algún trecho avanzado en cuestiones de convivencia plural y prácticas que tienden a eficientar la gestión municipal impulsados por la idea de que sólo un buen desempeño les permite permanecer en la presidencia. Ante la falta de experiencia de gobierno y las dificultades que tienen muchos de ellos para desplegar redes de coordinación intergubernamental e interinstitucional, la mayoría busca innovar modelos de participación política plural que agiliza los procesos de la gestión en el municipio.

En el resto de los casos de este tipo, la capacidad de hacerse llegar recursos está en función de la capacidad del municipio en materia de organización social y del desarrollo de una fuerte red de coordinación con otras instancias gubernamentales (horizontales y verticales).

IV. Municipios rurales en transición

Cerca de 1450 municipios no rebasan los 15 mil habitantes y se consideran rurales. Los indicadores socioeconómicos que presentan son de los más bajos en cuanto a salud, educación, alimentación, ingreso por habitante y condiciones de vivienda. En este grupo se concentra la población con los grados de marginación más bajo.

La actividad productiva es básicamente agropecuaria. En algunos casos tienen miles de pequeñas localidades dispersas en un territorio extenso pero accidentado y no propicio para actividades económicas de alta productividad. Las tierras de baja rentabilidad, alta siniestralidad, propietarios sin acceso a créditos para la compra de maquinaria o la introducción de nuevas tecnologías que posibiliten la elevación de su productividad. Son de tamaño reducido, de lento crecimiento y de población muy dispersa.

Tiene formas de convivencia y apoyo que prevalecieron en las regiones que no lograron insertarse en el modelo de desarrollo urbano-industrial. Mantienen un alto nivel de dispersión que quedaron rezagadas en términos de bienestar social. Son los municipios alejados de los centros de desarrollo económico y político.

Carecen de toda infraestructura y equipamiento mínimos, condiciones que se requerirían para que en el mediano plazo pudiera elevarse su productividad. Las pirámides poblacionales de estos municipios tienden a ser estrechas del centro y por lo mismo con tasas de dependencia económica muy altas porque la PEA activa sale en busca de mejores oportunidades de vida hacia otros lugares.

En ellos el tejido social se reproduce a partir de las relaciones de parentesco ampliado como el compadrazgo, la mayordomía, entre otros. Se presenta sobre todo entre las familias más pobres del país que viven en las comunidades rurales. Algunos programas de política social (Pider, Coplamar, Solidaridad) han ensayado, durante ya cerca de veinte años, esquemas para aprovechar algunas formas de trabajo comunitario impulsado formas de organización tradicional como el tequio, la faena, la jornada, el jornal o la mano-vuelta, entre otras.

V. Municipios rurales de alta marginación.

En ellos se combinan grandes desigualdades sociales: retraso productivo y un fuerte componente indígena con sectores tradicionales de poder muy arraigado. Predominan las tierras de propiedad ejidal comunitaria.

CONAPO ha clasificado a cerca del 60% de ellos con alto o muy alto grado de marginalidad. En ellos se acentúan más los contrastes entre la cabecera municipal que concentra toda la poca actividad económica que se desarrolla, los recursos y los servicios; y el resto de las comunidades que integran al municipio.

Se desarrollan en función de la lógica familiar comunitaria de las familias ampliadas y esa es su mayor y única riqueza. En ellos operan los municipios basados en el régimen de usos y costumbres, con prácticas comunitarias muy arraigadas

Se trata de comunidades dedicadas a las actividades agrícolas, en su mayoría de autoconsumo. Carecen de actividades productivas, así como de infraestructura básica para tener alternativas de desarrollo. También en éstos municipios el crecimiento social es negativo ya que la tasa de migración hacia las ciudades cercanas, la capital de país o hacia los Estados Unidos es muy alta; este factor condiciona por otro lado, su vocación económica: la PEA activa emigran, en tanto en los poblados se quedan sólo mujeres, niños y ancianos.

Presenta demandas por mucho tiempo rezagadas. Se trata de un modelo de marginación rural, para el cual la introducción de servicios e infraestructura básica como el agua potable, electrificación, drenaje resulta muy caro de satisfacer.

Sus ayuntamientos tienen poca capacidad técnico-administrativa y están lejanos a ser autosuficientes con respecto a los recursos. Estos elementos conjugados hacen difícil la satisfacción de muchas de sus necesidades de equipamiento, infraestructura y servicios. Son municipios en general, expulsores de población, casi siempre joven, lo que ha afectado sus pirámides poblacionales reduciendo la amplitud de su base. En la mayoría de los casos tienen pocas alternativas para su fortalecimiento por la vía de la descentralización con respecto al nivel federal y estatal; en su mayoría son poca capacidad administrativa y lejanos a ser autosuficientes con respecto a los recursos.

La población de los municipios de este tipo no crece tan rápidamente, por la dispersión de la población, pero tienen bajos niveles de actividad económica que hay en ellos y no generan los ingresos necesarios para financiar los gastos sociales que requieren y tampoco cuentan con los instrumentos para atender directamente las demandas sociales que tiene su población.

9. Comentarios finales.

En México el conjunto de cambios ha colocado al federalismo y a la modernización municipal como ejes de la reestructuración del sistema. Por las acentuadas diferencias que se presentan en el universo municipal del país (y del que se ha expuesto un diagnóstico basado en los datos arrojados por la encuesta de esta investigación), no es posible pensar en lo inmediato en la consolidación de un régimen descentralizado, más federalista. Lo que sí es posible establecer con el diagnóstico antes expuesto, son alternativas diferenciadas acordes con las características de cada tipo de municipio.

Aunque por diferentes razones, los municipios metropolitanos y rurales marginados (tipos I y V) no pueden depender únicamente de los ingresos que generan internamente para atender las demandas sociales de su población. Requieren de la coordinación de recursos y esfuerzos entre la federación, los gobiernos estatales y los municipios. Estos municipios precisan

aprovechar la red intergubernamental que existe y en especial hacer una revisión del Sistema de Coordinación fiscal y de la vertiente de coordinación por la vía de los recursos del ramo XXVI a través de los Convenios de Desarrollo Social y revitalizar los instrumentos con que cuenta: Coplades y Coplademun.

Esto quiere decir que, si los ayuntamientos disponen de tres fuentes de recursos para formar su hacienda y atender las demandas sociales, participaciones fiscales, recursos de Solidaridad y Desarrollo Regional e ingresos propios derivados de la recaudación de impuestos vinculados, fundamentalmente con la propiedad raíz, los municipios más grandes y los más pequeños dependen de los recursos conjugados que se obtienen a través de la vertiente de la coordinación intergubernamental.

En cambio, para los municipios urbanos estables, los pequeños urbanos y los municipios rurales en transición a lo urbano, (tipos II, III y IV), el fortalecimiento de la instancia municipal debe enfocarse, fundamentalmente, a apoyar la captación y manejo de recursos propios de los ayuntamientos tal como lo establece el artículo 115 constitucional como captación de impuestos, concesión de servicios y a partir de una revisión al Sistema de Coordinación Fiscal una redistribución de las participaciones a estados y municipios.

La renovación del federalismo requiere de una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno; equilibrio de poderes, fortalecimiento y autonomía de estados y municipios descentralización y democratización.

Consolidar un verdadero federalismo pasa por el fortalecimiento al ámbito municipal y particularmente por la revisión del Sistema de Coordinación Fiscal que regula la distribución de participaciones, al incremento en las recaudaciones que realizan los gobiernos municipales y las transferencias que realizan de la federación a las entidades federativas y de éstas a los municipios.

Hoy el federalismo precisa, más que reformular el proyecto inicial, -que tal vez nunca cuajó del todo- la puesta en marcha de un nuevo pacto político capaz de preparar las bases administrativas de la nación por un periodo mucho más largo. Existe un consenso general respecto de que para lograr renovar el federalismo se requiere acercar la administración pública a la gente, descentralizar recursos, funciones y responsabilidades, y fortalecer la capacidad administrativa de los municipios. Los matices y los acentos que cada propuesta pone en todo caso está determinada por intereses, por las perspectivas, desarrollos y ritmos disímiles de cada región y cada caso.

Para el fortalecimiento de las municipalidades, se han señalado dos elementos fundamentales para lograrlo: las limitaciones económicas y el factor político, entendido como la voluntad política de cambio (desde "fuera" o dentro del municipio). Además de la transformación que consolide la posición económica deben existir apertura democrática y descentralización de decisiones (García:1995); es decir, la consolidación de un nuevo federalismo.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
SECRETARÍA DE LA ECONOMÍA

Considero que en el grupo de presidentes municipales encuestados en esta investigación se reconocían la necesidad de una nueva relación con la sociedad a la que gobernaban. Señalaban a la organización como uno de los recursos más valiosos con los que contaban para llevar a cabo las acciones para el desarrollo municipal.

Identificadas las distintas formas de reproducción que coexisten en los municipios, es importante diferenciar también, las estrategias que adoptan para plantear sus demandas, así como los medios que utilizan. En el caso de los municipios en los que predomina la lógica familiar-comunitaria los programas, -en especial aquellos de política social que recuperan las formas tradicionales de trabajo y ayuda mutua- promueven la densificación del tejido social organizado que a su vez propicia la creación de nuevos equilibrios de poder en las regiones marginadas. Sin embargo, queda pendiente hacer que estas organizaciones desarrolladas en los últimos años permanezcan como parte del activo de los municipios estableciendo canales y formas institucionales de participación social ya sea haciendo uso de las figuras que ya existen y que son parte del Sistema de Planeación Democrática (representación social en los Comités de Planeación Estatal o Municipal), o bien creando nuevas formas institucionales de acuerdo con los requerimientos actuales de los municipios.

En cambio, los municipios que tienen una mayor complejidad en el tejido social y en el que las formas de reproducción social conviven y se mezclan -me refiero a los municipios metropolitanos estables, a los urbanos de rápido crecimiento, a los urbanos medios- un aumento en la complejidad social plantea nuevos retos en la atención de las demandas que los grupos presentan. De la especificidad en el tratamiento de cada una depende el nivel de acercamiento y solución que se alcance en cada uno de los casos. No es lo mismo el papel del municipio para cada uno de los casos que se puedan presentar; aunque como en el caso de los municipios en los que predomina la lógica familiar-comunitaria, en éstos más complejos parte de la atención eficiente a las demandas sociales pasa por establecer formas y espacios de participación social más diversificados.

La construcción de un federalismo debe traducirse en la consolidación de un sistema que desarrolle las potencialidades regionales y alivie las desigualdades entre los estados más prósperos y los menos favorecidos. Para eso, el criterio de equidad debe seguir siendo la directriz para la asignación de recursos. A pesar de que hoy este criterio opera, y la distribución se hace por población, por actividad económica y de compensación hacia los estados más pobres; el porcentaje de participación debe aumentar así como las responsabilidades de operar estos recursos desde los estados y asegurando que el mismo procedimiento se realice desde los estados hacia los municipios.

Se tiene que delimitar el umbral de la acción estatal y en esa medida definir hasta qué punto consolidar un federalismo significa transitar hacia la descentralización; la municipalización o federalización (como se le llamó a la descentralización de la educación) para programas sociales que pueden operarse desde las instancias locales.

Es preciso también, elaborar propuestas de integración social como desarrollo de las potencialidades de los grupos para la autogestión, a través del establecimiento de espacios

de participación permanentes en los gobiernos estatales y municipales, así como de una normatividad más clara que delimite funciones y atribuciones de la Federación y los gobiernos de los estados, y los municipios.

Por último, garantizar la coordinación en las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales de los distintos niveles de gobierno. Indudablemente que renovar los contrapesos para una regulación estatal eficiente y oportuna requerirán del concurso del Congreso Federal y de los congresos locales (Zepeda; 1994a).

El fortalecimiento político en cambio, sólo se puede dar a través de la identificación de las características del tejido social que opera en cada conjunto social municipal, para que una vez realizado esto sea posible ubicar los requerimientos específicos de la demanda que genera cada grupo, determinar estrategias e instrumentos diferenciados y básicamente operar espacios de participación y por los cuales se canalicen las expresiones de los grupos.

A NEXOS

ANEXO I

MUNICIPIOS ENTREVISTADOS POR ESTADO					
Clave	Estado	Municipios	%	Entrevistas	%
1	Aguascalientes	9	0.3	1	0.0004
2	Baja California	4	0.1	0	0.0000
3	Baja California Sur	4	0.1	0	0.0000
4	Campeche	9	0.3	0	0.0000
5	Coahuila	38	1.5	1	0.0004
6	Colima	10	0.4	0	0.0000
7	Chiapas	112	4.8	0	0.0000
8	Chihuahua	67	2.8	3	0.0013
9	Distrito Federal	0	0	0	0.0000
10	Durango	39	1.6	0	0.0000
11	Guanajuato	46	1.9	2	0.0008
12	Guerrero	75	3.1	2	0.0008
13	Hidalgo	84	3.5	2	0.0008
14	Jalisco	124	5.2	2	0.0008
15	México	121	5.1	3	0.0013
16	Michoacán	113	4.7	3	0.0013
17	Morelos	33	1.3	3	0.0013
18	Nayarit	20	0.8	0	0.0000
19	Nuevo León	51	2.1	2	0.0008
20	Oaxaca	570	23.8	2	0.0008
21	Puebla	217	9.1	5	0.0021
22	Querétaro	18	0.7	1	0.0004
23	Quintana Roo	7	0.2	1	0.0004
24	San Luis Potosí	56	2.3	2	0.0008
25	Sinaloa	18	0.7	3	0.0013
26	Sonora	70	2.9	1	0.0004
27	Tabasco	17	0.7	0	0.0000
28	Tamaulipas	43	1.8	2	0.0008
29	Tlaxcala	44	1.8	3	0.0013
30	Veracruz	207	8.6	6	0.0025
31	Yucatán	106	4.4	2	0.0008
32	Zacatecas	56	2.3	7	0.0029
	Total	2388	98.7	59	0.0247

ANEXO 2

Entrevista para presidentes municipales.

Este cuestionario tiene como propósito recoger la experiencia de los presidentes municipales sobre los procesos en la nueva gestión municipal.

I. Datos generales del municipio.

1. Municipio _____ Entidad _____

2. Nombre del Presidente Municipal. _____

3. Tiempo en la gestión municipal

___ 0. menos de un año

___ 1. más de un año y menos de dos

___ 2. más de dos años

- Partido _____

- Actividad anterior _____

4. ¿cuáles son los mayores problemas de su municipio? (numerar por orden de importancia comenzando por el 1.)

___ Agua potable	___ Drenaje
___ Energía eléctrica	___ Escuelas
___ Caminos	___ Proyectos productivos
___ Otros	

5. Principales actividades económicas del municipio. (numerar por orden de importancia comenzando por el 1.)

___ agricultura	___ ganadería
___ silvicultura	___ industria tradicional
___ industria manufacturera	___ turismo
___ comercio y servicios	___ artesanías

II. Capacidades administrativas del municipio.

6. ¿cuántos regidores tiene el ayuntamiento? _____

7. ¿de qué filiación política?

Mayoría _____ (____)

Oposición _____ (____) Otros _____ (____)

8. ¿cuántos empleados tiene el ayuntamiento? _____

III. Capacidad de organización social del municipio (incidencia de los grupos sociales en la gestión municipal)

9. ¿qué organizaciones participan en la gestión municipal? (numerar por orden de importancia comenzando por el 1.)

___ asociaciones de colonos	___ organizaciones campesinas
___ comités de solidaridad	___ organizaciones obreras

18. En servicios municipales, ¿existen formas de concesión o autoadministración?

___ Si ¿cuáles? _____

___ No

3. Recursos de Solidaridad

19. Con respecto al ingreso propio del municipio, ¿qué porcentaje representa Solidaridad? _____%

20. ¿cómo se emplea este recurso, qué programas operan? Por orden de importancia comenzando por el 1.

___ Niños en Solidaridad	___ Escuela Digna
___ Fondos Municipales	___ Fondos de Solidaridad
___ Empresas de Solidaridad	___ Otros _____

21. ¿quién se encarga de la parte administrativa de Solidaridad en el municipio; existe alguna dirección o departamento exclusiva para ello?

___ Si (¿cómo se llama?) _____

___ No

III. Instancias de coordinación

- En qué instancias de coordinación con los distintos niveles de gobierno participa:

22. ¿COPLADES estatal?

___ 1. Si ___ 2. No

23. ¿COPLADES regional, o subcomisión regional de éste?

___ 1. Si ___ 2. No

24. COPLADES municipal

___ 1. Si ___ 2. No

IV. Instancias de concertación

25. Existe Consejo de Concertación Municipal

___ 1. Si ___ 2. No

26. ¿Existe Consejo Municipal de Solidaridad?

___ 1. Si ___ 2. No

27. Existen otras instancias de concertación

___ 1. Si ¿cuáles? _____

___ 2. No

V. Comentarios

28. En su experiencia, ¿cuál debe de ser el camino a seguir para lograr el fortalecimiento del municipio?

**ENTREVISTAS CON PRESIDENTES MUNICIPALES
CÓDIGOS DE REFERENCIA**

A. POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

1. MAS DE 100 MIL HABS
2. ENTRE 25 MIL Y 99 999 HABS
3. ENTRE 15 MIL Y 24 999 HABS
4. ENTRE 5 MIL Y 14 999 HABS
5. MENOS DE 5000 HABS

B. TIEMPO EN LA PRESIDENCIA MUNICIPAL

1. MENOS DE UN AÑO
2. MÁS DE UN AÑO Y MENOS DE 2
3. MAS DE DOS AÑOS

PRINCIPALES PROBLEMAS

- C. AGUA
- D. DRENAJE
- E. ELECTRICIDAD
- F. CAMINOS
- G. EDUCACIÓN
- H. EMPLEOS
- I. OTROS

ACTIVIDADES ECONÓMICAS

- J. AGRICULTURA
- K. GANADERÍA
- L. INDUSTRIA
- M. MANUFACTURA
- N. COMERCIO Y SERVICIOS
- O. ARTESANÍAS
- P. OTRAS

Q. PARTIDO

1. PRI
2. PAN
3. PRD
4. PT
5. OTRO

R. NUMERO DE REGIDORES

- S. PRI
- T. PAN
- U. PRD
- V. PT
- W. OTRO

GRUPOS SOCIALES QUE PARTICIPAN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

- X. ASOCIACIÓN DE COLONOS
- Y. ORGANIZACIONES CAMPESINAS
- Z. COMITÉS DE SOLIDARIDAD
- AA. ASOCIACIONES DE COMERCIANTES
- AB. ORGANIZACIONES OBRERAS
- AC. ASOCIACIONES CIVILES
- AD. EMPRESARIOS
- AE. OTROS

AF. % DEL INGRESO MUNICIPAL QUE SON PARTICIPACIONES

AG. % DEL INGRESO MUNICIPAL QUE SON RECURSOS PROPIOS

AH. % DEL RECURSO DE SOLIDARIDAD CON RESPECTO AL INGRESO MUNICIPAL

AI. EL PRESIDENTE RECIBIÓ EL MUNICIPIO CON ALGUNA DEUDA

- 1. SI
- 2. NO

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MUNICIPAL

- AJ. NOMINA
- AK. SERVICIOS
- AL. OBRA DE INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA
- AM. PROYECTOS PRODUCTIVOS
- AN. OTROS

IMPUESTOS QUE COBRA EL MUNICIPIO

- AO. PREDIAL
- AP. MERCADO
- AQ. RASTRO
- AR. LIMPIA
- AS. AGUA
- AT. ALUMBRADO
- AU. ACTAS, PERMISOS Y APROVECHAMIENTOS

AV. TIENE CATASTRO ACTUALIZADO

- 1. SI
- 2. NO
- 3. ESTA EN PROCESO DE ACTUALIZACIÓN

PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO

- AW. NIÑOS EN SOLIDARIDAD
- AX. ESCUELA DIGNA
- AY. FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD
- AZ. SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN
- BA. EMPRESAS DE SOLIDARIDAD
- BB. OTROS

BC. CUENTA DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL CON UNA DIRECCIÓN QUE SE ENCARGUE DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

I. SI

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

BD. REALIZA REGULARMENTE TRABAJO CON EL COPLADE DEL ESTADO

I. SI

BE. REALIZA REGULARMENTE TRABAJO CON LA SUBCOMISIÓN REGIONAL DE COPLADE

I. SI

BF. EXISTE Y TRABAJA EL COPLADE MUNICIPAL.

I. SI

ESPACIOS DE CONCERTACIÓN

BG. EXISTE CONSEJO DE CONCERTACIÓN MUNICIPAL

I. SI

BH. EXISTE CONSEJO MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD

I. SI

BI. SE TIENEN OTRAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN

I. SI

MUNICIPIOS

MATRIZ DE PORCENTAJES. Datos por actividad económica Sector/Región de 59 municipios.									
EDO	MUNICIPIO	AGRI	GANA	INDS	MANU	COM	ART	OTRO	
36	1 TEPEZALA, AGS	70	30						100
58	5 ACUNA, COAH	15	8	8	25	20	7	17	100
22	8 QUACHOCHIL, CHIH	40	15		10	30		5	100
26	8 IGNACIO ZARAGOZA, CHIH	40	30		15	10		5	100
29	8 JULIÁN, CHIH	50	50						100
4	11 COMONFORT, OTO	40			10	20	30		100
35	11 JARAL DEL PROGRESO, OTO	100							100
37	12 TECPAN DE GALEANA, GRO	50	50						100
42	12 PETATLÁN, GRO	70	30						100
49	13 EPAZOYUCAN, HGO	30	70						100
50	13 CHAPOLOACAN, HGO	70					30		100
17	14 TENAMAXTLÁN, JAL	30	70						100
46	14 TAMAZULA, JAL	35	35		20	10			100
59	15 COYOTEPEC, MEX	30	10	5	25	15	12	3	100
55	15 LERMA, MEX	30	5	15	10	25	12	3	100
56	15 SAN FELIPE DEL PROGRESO, MEX	40	30			20	10		100
24	16 SANTA ANA MAYA, MICH	40	30		5	15		10	100
28	16 CUPANDARO DE GALEANA, MICH	40	20		15	20		5	100
45	16 TINGUINDÍN, MICH	30			70				100
2	17 YECAPXTLA, MOR	50				20		30	100
16	17 TLAYACAPAN, MOR	100							100
18	17 TOTOLAPAN, MOR	70					30		100
1	19 SANTA CATARINA, NL			50	25	25			100
19	19 ITURBIDE, NL		70					30	100
40	20 SN PEDRO Y SN PABLO TEPOSOLUJA, OAX	50		20		30			100
41	20 TLAXIACO, OAX					100			100
10	21 CHOLULA, PUE	40		20			10	30	100
12	21 PAHUATLÁN, PUE	100							100
30	21 ATZITZIHUACÁN, PUE	50	30			20			100
33	21 TOTOLTEPEC DE GUERRERO, PUE		100						100
51	21 TEPEACA, PUE	30		20		40		10	100
9	23 PEDRO ESCOBEDO, QRO	70					30		100
14	23 BENITO JUÁREZ, QR					30		70	100
11	24 TANCANHUITZ DE SANTOS, SLP	100							100
34	24 SAN MARTÍN CHALCHICUAUTLA, SLP	50	30				20		100
7	23 CULIACÁN, SIN	50			30	20			100
52	25 ELOTA, SIN	30	25	3	5	15	10	12	100
54	25 CHOLX, SIN	50				30	20		100
15	26 LRES, SON	70	30						100
53	28 MIER, TAMPS	25	30	8	10	12		15	100
57	28 GONZÁLEZ, TAMPS	40	30	20		10			100
5	29 XALOSTOC, TLAX	50			30	20			100
47	29 TLAXCO, TLAX	70			30				100
48	29 AMAJAC, TLAX	70			30				100
3	30 TECOLUTLA, VER	30						70	100
6	30 URSULO GALVÁN, VER	50			20			30	100
8	30 SAN ANDRÉS TUXTLA, VER	40	30		20			10	100
13	30 HUAYACOCOTLA, VER	70		30					100
38	30 COSAUTLÁN DE CARVAJAL, VER	100							100
39	30 IXHUATLÁN DE MADERO, VER	70	30						100
43	31 TICUL, YUC	25			30		25		100
44	31 EBPIA, YUC	100							100
20	32 XUCHIPILA, ZAC	50	50			20			100
21	32 CUAUHTEMOC, ZAC	50	30			20			100
23	32 LORETO, ZAC	30	20		15	30		3	100
25	32 PANUCCO, ZAC	70				30			100
27	32 TEPECHIITLÁN, ZAC	40	30		5	15		10	100
31	32 MEZQUITAL DEL ORO, ZAC	40	30		15	10		5	100
32	32 FLORENCIA DE BENITO JUÁREZ, ZAC	50			20	30			100
		2830	1028	199	510	712	246	375	5900

MUNICIPIOS

MATRIZ DE PORCENTAJES DE LOCALIZACION DE 59 MUNICIPIOS

NUM	EDO	MUNICIPIO	AGRI	GANA	INDS	MANU	COM	ART	OTRO
36	1	TEPEZALA, AGS	0.02	0.029	0	0	0	0	0.02
58	5	ACUNA, COAH	0.01	0.008	0.04	0.049	0.028	0.03	0.05
22	8	GUACHOCHICHIHI	0.01	0.015	0	0.02	0.042	0	0.01
26	8	IGNACIO ZARAGOZA, CHIH	0.01	0.029	0	0.029	0.014	0	0.01
29	8	JULIMES, CHIH	0.02	0.049	0	0	0	0	0.02
4	11	COMONFORT, GTO	0.01	0	0	0.02	0.028	0.12	0
35	11	JARAL DEL PROGRESO, GTO	0.04	0	0	0	0	0	0.02
37	12	TECPAN DE GALEANA, ORO	0.02	0.049	0	0	0	0	0.02
42	12	PETATLAN, ORO	0.02	0.029	0	0	0	0	0.02
49	13	EPAZOYUCAN, HGO	0.01	0.068	0	0	0	0	0.02
50	13	CHIAPOLOACAN, HGO	0.02	0	0	0	0	0.12	0
17	14	TENAMAXTLAN, JAL	0.01	0.068	0	0	0	0	0.02
46	14	TAMAZULA, JAL	0.01	0.034	0	0.039	0.014	0	0.02
59	15	COVOTEPPEC, MEX	0.01	0.01	0.03	0.049	0.021	0.05	0.01
35	15	LERMA, MEX	0.01	0.005	0.08	0.02	0.035	0.05	0.01
36	15	SAN FELIPE DEL PROGRESO, MEX	0.01	0.029	0	0	0.028	0.04	0
24	16	SANTA ANA MAYA, MICH	0.01	0.029	0	0.01	0.021	0	0.03
28	16	CUPANDARO DE GALEANA, MICH	0.01	0.019	0	0.029	0.028	0	0.01
45	16	TINGUINDIN, MICH	0.01	0	0	0.137	0	0	0.02
2	17	YECAPITLA, MOR	0.02	0	0	0	0.028	0	0.08
16	17	TLAYACAPAN, MOR	0.04	0	0	0	0	0	0.02
18	17	TOTOLAPAN, MOR	0.02	0	0	0	0	0.12	0
1	19	SANTA CATARINA, NL	0	0	0.25	0.049	0.035	0	0.02
19	19	ITURBIDE, NL	0	0.068	0	0	0	0	0.08
40	20	SN PEDRO Y SN PABLO TEPOSCOLULA, OAX	0.02	0	0.1	0	0.042	0	0.02
41	20	TLAXIACO, OAX	0	0	0	0	0.14	0	0.02
10	21	CHILIHUA, PUE	0.01	0	0.1	0	0	0.04	0.08
12	21	PAIJATLAN, PUE	0.04	0	0	0	0	0	0.02
30	21	ATZITZIHUACAN, PUE	0.02	0.029	0	0	0.028	0	0.02
33	21	TOTOLTEPEC DE GUERRERO, PUE	0	0.087	0	0	0	0	0.02
51	21	TEPEACA, PUE	0.01	0	0.1	0	0.058	0	0.03
9	22	PEDRO ESCOBEDO, QRO	0.02	0	0	0	0	0.12	0
14	23	BENITO JUAREZ, QR	0	0	0	0	0.042	0	0.18
11	24	TANCANHUITZ DE SANTOS, SLP	0.04	0	0	0	0	0	0.02
34	24	SAN MARTIN CHALCHICUAUTLA, SLP	0.02	0.029	0	0	0	0.08	0
7	25	CULIACAN, SIN	0.02	0	0	0.059	0.028	0	0.02
52	25	ELOTA, SIN	0.01	0.024	0.02	0.01	0.021	0.04	0.03
54	25	CHIOX, SIN	0.02	0	0	0	0.042	0.08	0
19	26	URES, SON	0.02	0.029	0	0	0	0	0.02
53	28	MIER, TAMP	0.01	0.029	0.04	0.02	0.017	0	0.04
57	28	GONZALEZ, TAMP	0.01	0.029	0.1	0	0.014	0	0.02
3	29	XALCOTEC, TLAX	0.02	0	0	0.059	0.028	0	0.02
47	29	TLAXCO, TLAX	0.02	0	0	0.059	0	0	0.02
48	29	AMAJAC, TLAX	0.02	0	0	0.059	0	0	0.02
3	30	TECOSHUA, VER	0.01	0	0	0	0	0	0.19
6	30	URSULO GALVAN, VER	0.02	0	0	0.039	0	0	0.08
8	30	SAN ANDRES TUXTLA, VER	0.01	0.029	0	0.039	0	0	0.03
13	30	HUAYACOCOTLA, VER	0.02	0	0.15	0	0	0	0.02
38	30	COSAUTLAN DE CARVAJAL, VER	0.04	0	0	0	0	0	0.02
39	30	XIHUATLAN DE MADERO, VER	0.02	0.029	0	0	0	0	0.02
43	31	TICUL, YUC	0.01	0	0	0.098	0	0.1	0
44	31	ESPIA, YUC	0.04	0	0	0	0	0	0.02
20	32	JUCHIPILA, ZAC	0.02	0.029	0	0	0.028	0	0.02
21	32	CUAHTEMOC, ZAC	0.02	0.029	0	0	0.028	0	0.02
23	32	LORETO, ZAC	0.01	0.019	0	0.029	0.042	0	0.01
25	32	PANDECO, ZAC	0.02	0	0	0	0.042	0	0.02
27	32	TEPECHITLAN, ZAC	0.01	0.029	0	0.01	0.021	0	0.03
31	32	MEZQUITAL DEL ORO, ZAC	0.01	0.029	0	0.029	0.014	0	0.01
32	32	FLORENCIA DE BENITO JUAREZ, ZAC	0.02	0	0	0.039	0.042	0	0.02
			1	1	1	1	1	1	1

MUNICIPIOS

COCIENTES DE LOCALIZACION PARA 69 MUNICIPIOS								
CL	MUNICIPIO	AGRI	GARA	IND	MANU	COMS	ART	OTRO
	TEPEZALA, AGS	1.48	1.722	0	0	0	0	0
	ACUNA, COAH	0.31	0.489	2.37	2.892	1.857	1.88	2.87
	GUACHOCHILCHIH	0.83	0.861	0	1.157	2.488	0	0.79
	IGNACIO ZARAGOZA, CHIH	0.83	1.722	0	1.735	0.829	0	0.79
	JULIMES, CHIH	1.04	2.87	0	0	0	0	0
	COMONFORT, OTO	0.83	0	0	1.187	1.857	7.2	0
	JARAL DEL PROGRESO, OTO	2.08	0	0	0	0	0	0
	TECPAN DE GALEANA, ORO	1.04	2.87	0	0	0	0	0
	PETATLAN, ORO	1.48	1.722	0	0	0	0	0
	EPAZOYUCAN, HGO	0.83	4.018	0	0	0	0	0
	CHAPOLOACAN, HGO	1.48	0	0	0	0	7.2	0
	TENAMAXTLAN, JAL	0.63	4.018	0	0	0	0	0
	TANAUZULA, JAL	0.73	2.009	0	2.314	0.829	0	0
	COYOTEPEC, MEX	0.83	0.574	1.48	2.892	1.243	2.88	0.47
	LERMA, MEX	0.83	0.287	4.45	1.187	2.072	2.98	0.47
	SAN FELIPE DEL PROGRESO, MEX	0.83	1.722	0	0	1.857	2.4	0
	SANTA ANA MAYA, MICH	0.83	1.722	0	0.578	1.243	0	1.57
	CUPANDARO DE GALEANA, MICH	0.83	1.148	0	1.735	1.857	0	0.79
	TINGUINDIN, MICH	0.83	0	0	8.098	0	0	0
	YECAPITLA, MOR	1.04	0	0	0	1.857	0	4.72
	TLAYACAPAN, MOR	2.08	0	0	0	0	0	0
	TOTOLAPAN, MOR	1.48	0	0	0	0	7.2	0
	SANTA CATARINA, NL	0	0	14.8	2.892	2.072	0	0
	ITURBIDE, NL	0	4.018	0	0	0	0	4.72
	SN PEDRO Y SN PABLO TEPOSICOLULA, OAX	1.04	0	5.93	0	2.488	0	0
	TLAXIACO, OAX	0	0	0	0	5.287	0	0
	CHIOLULA, PUE	0.83	0	5.93	0	0	2.4	4.72
	PAHUATLAN, PUE	2.08	0	0	0	0	0	0
	ATZITZIHUACAN, PUE	1.04	1.722	0	0	1.857	0	0
	TOTOLTEPEC DE GUERRERO, PUE	0	5.739	0	0	0	0	0
	TEPEACA, PUE	0.63	0	5.93	0	3.318	0	1.57
	PEDRO ESCOBEDO, QRO	1.48	0	0	0	0	7.2	0
	BENITO JUAREZ, QR	0	0	0	0	2.488	0	11
	TANCANHUITZ DE SANTOS, SLP	2.08	0	0	0	0	0	0
	SAN MARTIN CHALCHICUAUTLA, SLP	1.04	1.722	0	0	0	4.8	0
	CULIACAN, SIN	1.04	0	0	3.471	1.857	0	0
	ELCITA, SIN	0.83	1.438	0.89	0.578	1.243	2.4	1.89
	CHIOIX, SIN	1.04	0	0	0	2.488	4.8	0
	URES, SON	1.48	1.722	0	0	0	0	0
	MIER, TAMPS	0.62	1.722	2.37	1.157	0.994	0	2.36
	GONZALEZ, TAMPS	0.83	1.722	5.93	0	0.829	0	0
	XALOSTOC, TLAX	1.04	0	0	3.471	1.857	0	0
	TLAXCO, TLAX	1.48	0	0	3.471	0	0	0
	AMAJAC, TLAX	1.48	0	0	3.471	0	0	0
	TECOLUTLA, VER	0.83	0	0	0	0	0	11
	URSULO GALVAN, VER	1.04	0	0	2.314	0	0	4.72
	SAN ANDRES Tuxtla, VER	0.83	1.722	0	2.314	0	0	1.57
	IHUAYACOCOTLA, VER	1.48	0	5.89	0	0	0	0
	COSAUTLAN DE CARVAJAL, VER	2.08	0	0	0	0	0	0
	IXHUATLAN DE MADERO, VER	1.48	1.722	0	0	0	0	0
	TICUL, YUC	0.62	0	0	5.784	0	6	0
	ESPITA, YUC	2.08	0	0	0	0	0	0
	JUCHIPILA, ZAC	1.04	1.722	0	0	1.857	0	0
	CUAUHTEMOC, ZAC	1.04	1.722	0	0	1.857	0	0
	LORETO, ZAC	0.83	1.148	0	1.735	2.488	0	0.79
	PANUCO, ZAC	1.48	0	0	0	2.488	0	0
	TEPECIHITLAN, ZAC	0.83	1.722	0	0.578	1.243	0	1.57
	MEZQUITAL DEL ORO, ZAC	0.83	1.722	0	1.735	0.829	0	0.79
	FLORENCIA DE BENITO JUAREZ, ZAC	1.04	0	0	2.314	2.488	0	0

MUNICIPIOS

MUNICIPIO	AGRI	GANA	INDS	MANU	COMSE	ART	OTRO
TEPEZALA, AGS	0.0078	0.0122	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
ACUNA, COAH	0.0116	0.0092	0.0233	0.0321	0.0111	0.0115	0.0284
QUACHOCHIH, CHIH	0.0028	0.0024	0.0189	0.0027	0.0252	0.0189	0.0036
IGNACIO ZARAGOZA, CHIH	0.0028	0.0122	0.0189	0.0125	0.0029	0.0189	0.0036
JULIMES, CHIH	0.0007	0.0317	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
COMONFORT, OTO	0.0028	0.0189	0.0189	0.0027	0.0111	0.105	0.0189
JARAL DEL PROGRESO, OTO	0.0184	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
TECTAN DE GALEANA, GRO	0.0007	0.0317	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
PETATLAN, GRO	0.0078	0.0122	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
PFAZOYUCAN, HGO	0.0083	0.0511	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
CHAPOLOACAN, HGO	0.0078	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.105	0.0189
TENAMAXTLAN, JAL	0.0083	0.0511	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
TAMAZOLA, JAL	0.0048	0.0171	0.0189	0.0223	0.0029	0.0189	0.0189
COYOTEPEC, MEX	0.0083	0.0072	0.0082	0.0321	0.0041	0.0318	0.0089
TERMA, MEX	0.0083	0.0121	0.0584	0.0027	0.0182	0.0318	0.0089
SAN FELIPE DEL PROGRESO, MEX	0.0028	0.0122	0.0189	0.0189	0.0111	0.0237	0.0189
SANTA ANA MAYA, MICH	0.0028	0.0122	0.0189	0.0071	0.0041	0.0189	0.0097
CUPANDARO DE GALEANA, MICH	0.0028	0.0025	0.0189	0.0125	0.0111	0.0189	0.0036
TINGUINDIN, MICH	0.0083	0.0189	0.0189	0.1203	0.0189	0.0189	0.0189
YECAPIXTLA, MOR	0.0007	0.0189	0.0189	0.0189	0.0111	0.0189	0.0631
TLAYACAPAN, MOR	0.0184	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
TOTOLAPAN, MOR	0.0078	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.105	0.0189
SANTA CATARINA, NL	0.0189	0.0189	0.2343	0.0321	0.0182	0.0189	0.0189
ITURBIDE, NL	0.0189	0.0511	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0631
SN PEDRO Y SN PABLO TEPOSCOLULA, OAX	0.0007	0.0189	0.0636	0.0189	0.0252	0.0189	0.0189
TILAXIACO, OAX	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.1235	0.0189	0.0189
CHOLULA, PUE	0.0028	0.0189	0.0636	0.0189	0.0189	0.0237	0.0631
PAHUATLAN, PUE	0.0184	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
ATZITZIHUACAN, PUE	0.0007	0.0122	0.0189	0.0189	0.0111	0.0189	0.0189
TOTOLTEPEC DE GUERRERO, PUE	0.0189	0.0803	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
TEPEACA, PUE	0.0083	0.0189	0.0636	0.0189	0.0392	0.0189	0.0097
PEDRO ESCOBEDO, QRO	0.0078	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.105	0.0189
BENITO JUAREZ, QRO	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0252	0.0189	0.1897
TANCANHUITZ DE SANTOS, SLP	0.0184	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
SAN MARTIN CHALCHICUAUTLA, SLP	0.0007	0.0122	0.0189	0.0189	0.0189	0.0644	0.0189
CHALAPAN, SIN	0.0007	0.0189	0.0189	0.0419	0.0111	0.0189	0.0189
ELOTA, SIN	0.0083	0.0074	0.0019	0.0071	0.0041	0.0237	0.0151
CHONX, SIN	0.0007	0.0189	0.0189	0.0189	0.0252	0.0644	0.0189
URES, SON	0.0078	0.0122	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
MIER, TAMPS	0.0081	0.0122	0.0233	0.0027	1E-04	0.0189	0.0231
GONZALEZ, TAMPS	0.0028	0.0122	0.0636	0.0189	0.0029	0.0189	0.0189
XALOSTOC, TLAX	0.0007	0.0189	0.0189	0.0419	0.0111	0.0189	0.0189
TLAXCO, TLAX	0.0078	0.0189	0.0189	0.0419	0.0189	0.0189	0.0189
AMAJAC, TLAX	0.0078	0.0189	0.0189	0.0419	0.0189	0.0189	0.0189
TECOLITLA, VER	0.0083	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.1897
URSULO GALVAN, VER	0.0007	0.0189	0.0189	0.0223	0.0189	0.0189	0.0631
SAN ANDRES TUXTLA, VER	0.0028	0.0122	0.0189	0.0223	0.0189	0.0189	0.0097
HUAYACOCOTLA, VER	0.0078	0.0189	0.1338	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
COSAUTLAN DE CARVAJAL, VER	0.0184	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
IXHUATLAN DE MADERO, VER	0.0078	0.0122	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
TICUL, YUC	0.0081	0.0189	0.0189	0.0811	0.0189	0.0647	0.0189
ESPIITA, YUC	0.0184	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189	0.0189
JUCHITLAN, ZAC	0.0007	0.0122	0.0189	0.0189	0.0111	0.0189	0.0189
CUAUHTEMOC, ZAC	0.0007	0.0122	0.0189	0.0189	0.0111	0.0189	0.0189
LORETO, ZAC	0.0083	0.0025	0.0189	0.0125	0.0252	0.0189	0.0036
PANUCO, ZAC	0.0078	0.0189	0.0189	0.0189	0.0252	0.0189	0.0189
TEPECHITLAN, ZAC	0.0028	0.0122	0.0189	0.0071	0.0041	0.0189	0.0097
MEZQUITAL DEL ORO, ZAC	0.0028	0.0122	0.0189	0.0125	0.0029	0.0189	0.0036
FLORENCIA DE BENITO JUAREZ, ZAC	0.0007	0.0189	0.0189	0.0223	0.0252	0.0189	0.0189
QL	0.2083	0.6224	0.6154	0.6147	0.5032	0.7797	0.697

MUNICIPIOS

MUNICIPIO								
TEPEZALCA, AGS	1.4594	1.7218	0	0	0	0	0	0
ACUÑA, COAH	0.3127	0.4591	2.3719	2.8922	1.8573	1.6789	2.0747	
GUACHOCHILCO, CHIH	0.8339	0.8609	0	1.1569	2.486	0	0.7867	
IONACIO ZARAGOZA, CHIH	0.8339	1.7218	0	1.7353	0.8287	0	0.7867	
JULIMES, CHIH	1.0424	2.8698	0	0	0	0	0	
COMONFORT, OTO	0.8339	0	0	1.1569	1.8573	7.1951	0	
JARAL DEL PROGRESO, OTO	2.0848	0	0	0	0	0	0	
TECPAN DE GALEANA, GRO	1.0424	2.8698	0	0	0	0	0	
PETATLAN, GRO	1.4594	1.7218	0	0	0	0	0	
EPAZOYUCAN, HGO	0.6254	4.0175	0	0	0	0	0	
CHIAPOLAACAN, HGO	1.4594	0	0	0	0	7.1951	0	
TENAMAXTLAN, JAL	0.6254	4.0175	0	0	0	0	0	
TAMAZULA, JAL	0.7297	2.0088	0	2.3137	0.8287	0	0	
COYOTEPEC, MEX	0.6254	0.5739	1.4824	2.8022	1.243	2.878	0.472	
LERMA, MEX	0.6254	0.267	4.4472	1.1569	2.0716	2.878	0.472	
SAN FELIPE DEL PROGRESO, MEX	0.8339	1.7218	0	0	1.8573	2.3984	0	
SANTA ANA MAYA, MICH	0.8339	1.7218	0	0.5784	1.243	0	1.5733	
CUPANDARO DE GALEANA, MICH	0.8339	1.1479	0	1.7353	1.6573	0	0.7867	
TINQUINDIN, MICH	0.6254	0	0	8.098	0	0	0	
YECAPETLA, MOR	1.0424	0	0	0	1.8573	0	4.72	
TLAYACAPAN, MOR	2.0848	0	0	0	0	0	0	
TOTOLAPAN, MOR	1.4594	0	0	0	0	7.1951	0	
SANTA CATARINA, NL	0	0	14.824	2.8922	2.0716	0	0	
ITURBIDE, NL	0	4.0175	0	0	0	0	4.72	
SN PEDRO Y SN PABLO TEPOSCOLULA, OAX	1.0424	0	5.9296	0	2.486	0	0	
TLAXIACO, OAX	0	0	0	0	8.2865	0	0	
CHOLULA, PUE	0.8339	0	5.9296	0	0	2.3984	4.72	
PAHUATLAN, PUE	2.0848	0	0	0	0	0	0	
ATZIZIHUACAN, PUE	1.0424	1.7218	0	0	1.8573	0	0	
TOTOLTEPEC DE GUERRERO, PUE	0	5.7393	0	0	0	0	0	
TEPEACA, PUE	0.6254	0	5.9296	0	3.3146	0	1.5733	
PEDRO ESCOBEDO, QRO	1.4594	0	0	0	0	7.1951	0	
BENITO JUAREZ, QR	0	0	0	0	2.486	0	11.013	
TANCANHUTZ DE SANTOS, SLP	2.0848	0	0	0	0	0	0	
SAN MARTIN CHALCHICUAUTLA, SLP	1.0424	1.7218	0	0	0	4.7967	0	
CULIACAN, SIN	1.0424	0	0	3.4706	1.8573	0	0	
ELOTA, SIN	0.6254	1.4348	0.8894	0.5784	1.243	2.3984	1.868	
CHOIX, SIN	1.0424	0	0	0	2.486	4.7967	0	
URES, SON	1.4594	1.7218	0	0	0	0	0	
MIER, TAMPS	0.5212	1.7218	2.3719	1.1569	0.9944	0	2.36	
GONZALEZ, TAMPS	0.8339	1.7218	5.9296	0	0.8287	0	0	
XALOSTOC, TLAX	1.0424	0	0	3.4706	1.8573	0	0	
TLAXCO, TLAX	1.4594	0	0	3.4706	0	0	0	
AMAJAC, TLAX	1.4594	0	0	3.4706	0	0	0	
TECOLUTLA, VER	0.6254	0	0	0	0	0	11.013	
URSULO GALVAN, VER	1.0424	0	0	2.3137	0	0	4.72	
SAN ANDRES TUXTLA, VER	0.8339	1.7218	0	2.3137	0	0	1.5733	
HUAYACOCOTLA, VER	1.4594	0	8.8945	0	0	0	0	
COSAUTLAN DE CARVAJAL, VER	2.0848	0	0	0	0	0	0	
EXHUATLAN DE MADERO, VER	1.4594	1.7218	0	0	0	0	0	
TICUL, YUC	0.5212	0	0	5.7843	0	5.9959	0	
ESPITA, YUC	2.0848	0	0	0	0	0	0	

Grupos Sociales que inciden en la gestión municipal ordenados por importancia

MUNICIPIO	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD	AE
TEPEZALA, AGS		2	1					
ACUNA, COAH	2	1		1	3	2		
GUACTOCHILCHIH	2	1	3	3	7	6	5	
IGNACIO ZARAGOZA, CHIH	3	2	1	5	4	6	7	
JULIANKES, CHIH			1					
COMONFORT, GTO		1	1	3	2			
JARAL DEL PROGRESO, GTO		1	3	4	2			
TECPAN DE GALFANA, GRO	1	1	1	1		1		
PETATLAN, GRO		1	1					
EPAZOYUCAN, HGO		1	2					
CHAPOLDACAN, HGO		2	1	3				
TENAMAXTLAN, JAL	1		2					
TAMAZOLA, JAL		1	2		1			
COYOTEPEC, MEX	1	1	1	1	1			
LERMA, MEX	1	1	2	3	3	4		
SAN FELIPE DEL PROGRESO, MEX		1		2		2		
SANTA ANA MAYA, MICH	3	1	2	4	5	7	6	
CUPANDARO DE GALFANA, MICH	4	1	3	2	7	5	6	
TINGUINDIN, MICH		2	3			1		
TECAPIXTLA, MOR	4	5	1	2				3
TLAYACAPAN, MOR		3	2	1				
TOTOLAPAN, MOR	2		1			3		4
SANTA CATARINA, NL			1			3	2	4
ITURBIDE, NL		1	2					
SN PEDRO Y SN PABLO TEPOSCOLULA, OAX		1	1			2		
TLAXIACO, OAX	1	3	2			2		4
CHIOLULA, PUE		2	1		3			
PAHUATLAN, PUE		2	1	3		2		
ATIZTTHUACAN, PUE		1	2	3		4		
TOTOTTEPEC DE GUERRERO, PUE		2	1					
TEPEACA, PUE		2	1	3	3	4		
PEDRO ESCOBEDO, QRO	1	2	3		4			
BENITO JUAREZ, QR	3		4	1			2	
TANCANHUITZ DE SANTOS, SLP		2	1		3	4		
SAN MARTIN CHALZHUICUAUTLA, SLP								1
CUIJACAN, SIN			1			3	2	
ELOTA, SIN	1	1	1					1
CHIOIX, SIN	1	1	1					
URES, SON		2	1					
MIER, TAMPS	1		1	3		2		
GONZALEZ, TAMPS	1	1	1	1	1			
XALOSTOC, TLAX		1	2					
TLAXCO, TLAX		1						
AMAJAC, TLAX		2	1		3	4		
TEGOLUHLA, VER	4	1	2	3				
URSULO GALVAN, VER		1	2		3			
SAN ANDRES TUXTLA, VER	2	3	1	4	5		6	
HUAYACOCOTLA, VER			1					
COSAMTLAN DE CARVAJAL, VER		1						
IXIHUATLAN DE MADERO, VER		1						
TECUL, YUC	1		1	2		3		
ESPITA, YUC			1					
JUCHITAN, ZAC		1	1	2				
CUAHTEMOC, ZAC	3	2	1	4				
LORETO, ZAC	2	1	1	1	4	2	3	
PANUCO, ZAC		2	1			3		
TEPECUITLAN, ZAC		2	1	3	5	4	6	
MEZQUITAL DEL ORTE, ZAC	6	2	1	4	7	5	3	
LAURENCIA DE BENITO JUAREZ, ZAC		2	1	3	6	4	3	

Composición de los ayuntamientos por partidos políticos

MUNICIPIO	Q	R	S	T	U	V	W
TEPEZALA, AGS	1		8	1			2
ACUÑA, COAH	nd	nd					
GUACHOCHILCO, CHIH	1	10	6	3			1
IGNACIO ZARAGOZA, CHIH	1	10	6	1	1		2
TULIMES, CHIH	1	6	4	2			
COMONFORT, GTO	1	8	5	2			1
JARAL DEL PROGRESO, GTO	1	9	6	2	1		
TECPAN DE GALEANA, GTO	1	7	4		2		1
PETATLAN, GTO	1	7	7				
EPAZOYUCAN, HGO	1	9	6	3			
CHAMPOLMECAN, HGO	1	8	5		3		
TENAMASTLAN, JAL	1	7	6	1			
TAMAZULA, JAL	1	8	7		1		
COYOTEPEC, MEX	1	nd					
HERMA, MEX	1	nd					
SAN FELIPE DEL PROGRESO, MEX	1	nd					
SANTA ANA MAYA, MICH	1	7	4	1	2		
CHUPANDARO DE GALEANA, MICH	1	7	4		3		
TINGUINDIN, MICH	2	7	1	3	1		
YECAPITLA, MOR	1	3	2		1		
TLAYACAPAN, MOR	1	4	3		1		
TOTOLAPAN, MOR	1	3	2		1		
SANTA CATARINA, NL	2	13	3	10			
HUJRIQUE, NL	1	4	4				
SN PEDRO Y SN PABLO TEOSOTOLULA, OAX	1	9	8		1		
TLAXIACO, OAX	1	3	3				
CHICUILA, PUE	1	9	7	1	1		
PAHUATLAN, PUE	1	9	7	1	1		
ATZITZHUACAN, PUE	1	9	7		2		
TOTOI TEPEC DE GUERRERO, PUE	1	7	7				
TEPEACA, PUE	1	10	8	1	1		
PEDRO ESCOBEDO, QRO	1	6	4	2			
BENITO JUAREZ, QR	1	12	11				1
TANCANHUITZ DE SANTOS, SLP	1	3	3				
SAN MARTIN CHALCHICUAUTLA, SLP	2	4	1	3			
CUIJACAN, SIN	1	18	11	7			
ELOTA, SIN	1	8	7		1		
CHOIX, SIN	1	8	7	1			
URES, SON	1	7	3	1			1
KIER, TAMPS	1	5	4				1
GONZALEZ, TAMPS	1	9	8				1
XALOSTOC, TLAX	1	6	4		2		
TLAXCO, TLAX	1	8	6		2		
AMAJAC, TLAX	1	13	7	2	2	1	1
TECOLUMILA, VER	1	7	4		1		2
URSULO GALVAN, VER	1	4	3				1
SAN ANDRES TUNTLA, VER	1	11	7		4		
IRIJAYACOCOTLA, VER	1	3	2		1		
COSAUTLAN DE CARVAJAL, VER	1	2	1		1		
IXHUATLAN DE MADERO, VER	1	3	3				2
TICUL, YUC	1	10	8	2			
ESPITA, YUC	1	10	8	2			
JUCHIPILA, ZAC	1	8	6	1	1		
CHIAUTEMOC, ZAC	1	6	6				
LORETO, ZAC	1	8	8				
PANUCO, ZAC	1	8	8				
TEPECUITLAN, ZAC	1	6	6				
NEZQUITAL DEL ORO, ZAC	1	6	6				
FLORENCIA DE BENITO JUAREZ, ZAC	1	6	6				
TOTAL DE SINDICOS Y REGIDORES		413	302	55	38	2	16

PRI PAN PRD PT OTROS

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía

AGUILAR Barajas, Ismael. "Descentralización industrial y desarrollo regional en México. Una evaluación del programa de parques y ciudades industriales, 1970-1986". COLMEX México, 1993.

AGUILAR Martínez, Adrián Guillermo. "Dispersión del Proceso Urbano" Ciudades No.12 oct-dic, 1992. Red Nacional de Investigación Urbana, México. pp. 24-30.

---- "Las ciudades medias: un concepto impreciso". Mimeo, 1994.

AGUILAR Villanueva, Luis F. "Estudio de las políticas públicas" Miguel Angel Porrúa. México, 1992.

---- "Política y racionalidad Administrativa" Serie V Teoría de la Administración Pública No. 3 INAP México, 1982.

---- "Principio esencial de convivencia. Federalismo Cooperativo". Excélsior 15-XI-93.

---- "Federalismo autonomista vs. federalismo cooperativo" Conferencias del Consejo Consultivo de Solidaridad 11-IV-94.

---- "El futuro de la reforma del Estado". MIMEO 26 mayo, 1994.

ARELLANO Gault, David. "Tipología municipal: los retos". Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal 42,43 y 44. México, dic. 1993. pp.33-40.

---- y Raúl Coronilla Cruz. "Cambio y organizaciones públicas: fuentes y perspectivas analíticas desde la teoría de la organización" Documento de Trabajo 20 CIDE México, 1993.

AYALA, José. "Límites del Mercado, Límites del Estado. Ensayo sobre Economía Política del Estado" INAP, México, 1992.

BAILEY, John "Centralism and political change in México: the case of National Solidarity" en Cornelius, Wayne; Ann Craig y Jonathan Fox (Comp.) Transforming State-Society Relations in México. The National Solidarity Strategy San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego, 1994.

BAZDRESCH Parada, Miguel. "Gestión municipal y cambio político" en Merino, M. En Busca de la Democracia Municipal. la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México México, 1994. pp.25-60

BELL, Daniel. "Hacia una nueva economía" en Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas Miguel Angel Porrúa México 1994. pp.28-40

BERRY, B. "Urbanization and counterurbanization" Sage Publications, Beverly Hills, Cal. 1976.

---, Joe Loble y Fred, Allen "Central Place Studies; a Bibliography of Theory and Applications" Philadelphia, Pa.: Regional Science Research Institute, 1965.

BOISIER, Sergio. "La descentralización: un tema difuso y confuso" en Dieter Nohlen, Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

--- "Técnicas de Análisis Regional con Información Limitada". ILPES Santiago de Chile, 1977.

CABRERO Mendoza, Enrique. "El municipio ante el proceso de modernización" en Los Municipios de Iberoamérica. Gobierno de Estado de Puebla-Cento Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, 1993. pp.33-41.

--- "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas". Documento de Trabajo 28 CIDE México, 1995.

--- y Rodolfo García del Castillo "la gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales" Documento de Trabajo 15 CIDE México, 1994.

CAMACHO, Manuel "Cambio sin ruptura" Mimeo, 1994.

CAMACHO Salas, Mario. "Hacia una tipología del conflicto municipal". Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal 42,43 y 44. México, dic. 1993. pp.127-129.

CAMARGO, Aspásia. "La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática" en Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. FCE-COLMEX México 1994 pp. 300-362.

CARMAGNANI, Marcello. "Conclusión: el Federalismo: historia de una forma de gobierno" en Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. FCE-COLMEX México, 1994 pp. 397-416.

CARRASCO Licea, Rosalba y Francisco Hernández. "Los caminos de la infraestructura" La Jornada 27-6-1994.

CARRASCO Hernández, José Luis. "El municipio poblano y los municipios de México: El Programa Nacional de Solidaridad" en Los Municipios de Iberoamérica. Gobierno de Estado de Puebla-Cento Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, 1993. pp.71-83.

CASTELLS, Manuel. "La Cuestión Urbana" Siglo XXI, Eds. Madrid. 1989.

CAVAZOS Galván, Ricardo. "Agenda para el federalismo y la equidad distributiva regional". Cambio Nacional 24-IX-94.

CISNEROS Sosa, Armando. "El municipio en México" en Los Municipios de Iberoamérica Gobierno de Estado de Puebla-Cento Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, 1993.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Programa Nacional de Solidaridad" FCE México, 1994.

CORAGGIO, José Luis "Notas sobre problemas de análisis espacial" Centro de la Investigación Ciudad. Quito, 1987.

---- "Consideraciones teórico-metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina" Centro de Investigaciones Ciudad. Quito, 1987.

---- "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina, un enfoque crítico" en Demografía y Economía vol. 14 no. 2 (42) 1980. pp. 141-178.

CHRISTALLER, Walter. "Central Places in Southern Germany" Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1966

DIAZ Montes, Fausto; Gloria Zafra y Salomón González "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana" en Merino, M. En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México México, 1994. pp. 135-162.

ESPEJEL Diazgonzález, Samuel et al. "La acción operacional estatal y la diversidad de los municipios" Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal 42,43 y 44. México, dic. 1993. pp.87-92.

FERNANDEZ Menéndez, Jorge. "El Acuerdo de los Pinos". El Nacional 18-I-95.

FERNANDEZ Sánchez, Eduardo. "El municipio mexicano hacia fin de siglo" en Los Municipios de Iberoamérica. Gobierno de Estado de Puebla-Cento Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, 1993. pp.293-306.

FUENTES, Carlos. "Tres discursos para dos aldeas" FCE México, 1994.

GARCIA del Castillo, Rodolfo. "Los servicios públicos municipales" Documento de Trabajo 3 CIDE México, 1992.

---- "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas" Documento de Trabajo 32 CIDE México, 1995.

---- y Misael Hernández Torres. "Formas clave para la prestación de los servicios municipales" Documento de Trabajo 16 CIDE México, 1994.

GARCIA Coll, Julio. "Importancia de las ciudades ante el siglo XXI". Exámen. México, mayo, 1994.

GARZA, Gustavo. "La urbanización en México, 1960-1994" Foro sobre prioridades de la política de población hacia el año 2000. Julio, 1994.

---- y Salvador Rivera "Dinámica Macroeconómica de las Ciudades en México". Mimeo 1994.

---- "Impacto regional de parques industriales". Ciudades 13 ene-mar 1992a pp.27-37.

---- "Desconcentración tecnológica y localización industrial en México: los parques y ciudades industriales 1953-1988" COLMEX-CONACYT México, 1992b. p.457.

---- "La política de parques industriales en México: experimental 1953-1970". Estudios Demográficos y Urbanos no. 7 vol.3 no.1 ene-abr 1988 COLMEX pp. 39-55

GONZALEZ y González, Luis. *El patriotismo* en "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas" Miguel Angel Porrúa México 1994. pp.295-300.

GONZALEZ Tiburcio, Enrique. "Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad" Instituto Nacional de Solidaridad México, 1993.

GORDILLO, Gustavo. "La Reforma de la Revolución Mexicana" Mimeo, 1993.

---- "La reestructuración estructural del campo y el desarrollo nacional" en Económica No.1 Maestría en Ciencias Económicas UACPyP UNAM. México, 1989

GRAIZBORD, Boris. "La reestructuración regional en México 1980-1989". Mimeo, 1994.

---- "Ciudades de México. Cambios recientes y perspectivas" Mimeo, 1994.

---- Luis Lozada y Guillermo Adrián Aguilar. "Las nuevas dinámicas territoriales" Mimeo, 1994.

---- "Sistema de Ciudades: fundamentos teóricos y operativos" Colegio Mexiquense. Toluca, 1987.

GUILLÉN, Tonatiuh. "Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva de la frontera norte de México" en Merino, M. En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México México, 1994. pp.105-134.

HERNANDEZ, Norberto. "Consolidar el Programa de las Cien Ciudades con una economía de terciarización, propone Cecilia Martínez" *El Financiero* 9-XII-1993.

HERNANDEZ Torres Misael y José Mejía Lira. "Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento" Documento de Trabajo 1 CIDE México, 1992.

HURTADO González, Javier. "Federalismo Mexicano: problemas y retos" en

IBARRA, Guillermo. "Municipios y nueva institucionalidad" *El Nacional* 25-V-94.

Instituto Nacional de Solidaridad. "El Municipio y el Programa Nacional de Solidaridad" México, 1993.

---- "La Reforma del Estado desde Abajo" México, 1993.

IRACHETA Cenecorta, Alfonso. "Ordenamiento Megalopolitano" Mimeo, 1994.

----"Metropolización y política urbana en la Ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque" Estudios Demográficos y Urbanos no 7 vol. 3 no 1 ene- abr. COLMEX México, 1988 pp. 143-162.

ISARD, Walter. "Methods of regional analysis: an Introduction to Regional Science", Cambridge, Mass; the M.I.T. Press. New York, 1960.

JARQUE, Carlos. "Ingreso y Bienestar. Estabilización macroeconómica, pobreza y bienestar" en Arturo Warman. La Política Social en México 1989-1994. FCE México, 1994. pp.463-506.

JIMENEZ Castro Wilburg. "Descentralización político-administrativa. Descentralización auténtica" en Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública Memoria II Seminario Internacional. INAP México, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa" en Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública Memoria II Seminario Internacional. INAP México, 1991.

LECHNER, Norbert. "La Reforma del Estado y el Problema de la Conducción Política" en Perfiles Latinoamericanos México Año 4 No.7 Diciembre de 1995. pp. 149-178.

LÖSCH, Agust "Teoría Económica Espacial" Biblioteca de Ciencias Económicas Buenos Aires, 1959.

---- "The Economics of Location" New Haven, Conn.: Yale University, 1959.

MARTINEZ Almazán, Raúl. "Tipología municipal". Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal 42,43 y 44. México, dic. 1993. pp.119-125.

MARTINEZ Assad, Carlos. "El despertar de las regiones" en El nuevo estado mexicano II. Estado y política José Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coordinadores). Universidad de Guadalajara-Nueva Imagen. México, 1992. pp.157-171.

MARTINEZ Cabañas, Gustavo. "La administración estatal y municipal de México" INAP-CONACYT México, 1987.

MEDINA Giopp, Alejandro. "Experiencias Relevantes sobre tipología Municipal" Documento de Trabajo 11 CIDE México, 1992.

--- y José Mejía Lira "Sistemas administrativos de Control. Un estudio descriptivo en los municipios" Documento de Trabajo 9 CIDE México, 1992.

MEJIA Lira, José. "Tipologías municipales ¿para qué?". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal 42,43 y 44. México, dic. 1993. pp.19-22.

--- "Requerimientos y necesidades de la formación en el ámbito de la administración municipal" en Los Municipios de Iberoamérica. Gobierno de Estado de Puebla-Cento Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, 1993. pp.109-119.

--- "Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México" CIDE México, 1991.

MENDEZ de la Luz, Armando. "El municipio en la planeación del desarrollo local y regional" Instituto Nacional de Solidaridad. Julio, 1994.

MERINO, Mauricio. "En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano" Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México México, 1994.

"Fuera del Centro" Universidad Veracruzana. Xalapa, 1992.

MONDRAGON Carrillo, Guillermo. "Tipología municipal en la perspectiva del nuevo municipio". Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal 42,43 y 44. México, dic. 1993. pp.131-138.

MORENO Toscano, Alejandra. "Tierra firme y lagunas en el conocimiento sobre el municipio en México para una tipología municipal". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 42, 43, 44 México, dic. 1993. pp.59-62.

NOLTE, Detlef, "Procesos de descentralización en América Latina: un enfoque comparativo", en Dieter Nohlen, Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. Síntesis-Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

NUÑEZ González, Francisco y José A. Vargas Castro. "Alternativa de clasificación municipal para el estado de México" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 42, 43, 44 México, dic.1993. pp. 69-85.

OROZCO Barbosa, Jaime. "Tipología de los municipios en México" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal 42,43 y 44. México, dic. 1993. pp.41-46.

ORTEGA Lomelín, Roberto. "Federalismo y municipio". FCE México, 1994.

PARDO, Ma del Carmen. "La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático" en Merino, M. En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México México, 1994.

PALMA, Eduardo y Dolores Rufián. "Hacia una estrategia de investigación en los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina" en Los Municipios de Iberoamerica. Gobierno de Estado de Puebla-Cento Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, 1993. pp.3-13.

PARAMIO, Ludolfo. "América Latina en los Noventa". Nexos Dic. 1991.

PEREZ González, Hugo Nicolás. "La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano" Documento de Trabajo 17 CIDE México, 1993.

QUIJANO, Anibal. "Dependencia cambio social y urbanización en Latinoamérica" en Revista Mexicana de Sociología, año XXX, vol. XXX, núm. 3, México, 1968.

---- "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica" en M Scheingart, Urbanización y dependencia en América Latina. Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973.

RAMIREZ, Luis Alfonso. "Sociedad Civil, Gobierno y Desarrollo Urbano en Yucatán" en Merino, M. En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México México, 1994. pp.163-206.

ROMERO, Laura Patricia. "La reforma del estado y los movimientos sociales regionales" en El nuevo estado mexicano II. Estado y política José Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coordinadores). Universidad de Guadalajara-Nueva Imagen. México, 1992. pp.173-194.

SALINAS de Gortari, Sergio (compilador). "Los Municipios de Iberoamerica". Gobierno de Estado de Puebla-Cento Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, 1993.

SANCHEZ Martínez, Luis A. "Apuntes para el estudio de tipologías municipales" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 42, 43, 44 México, dic.1993. pp.15-17

Secretaría de Gobernación. "El Municipio Mexicano". Centro de Estudios Municipales. México, 1994.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" México, 1989.

SEGURA, Rafael y Oscar Vázquez. "Metodología de cibernética social aplicada al diseño de tipologías municipales" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 42, 43, 44 México, dic.1993. pp.49-57.

TELLEZ Kuenzler, Luis. "La modernización del sector agropecuario" FCE México, 1994.

UNIKEL, L. Ruiz, C. y Garza, G. "El desarrollo urbano de México, Diagnóstico e implicaciones futuras" El Colegio de México, México, 1976.

URQUIDI, Victor. "Pobreza rural y manejo sustentable: una perspectiva mexicana" conferencia presentada en la Reunión Académica sobre Manejo Sustentable y Pobreza 6-7 junio, 1994.

VAZQUEZ, Adrián. "Tipología municipal". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 42, 43, 44 México, dic.1993. pp.47-48.

WARMAN, Arturo. (Comp) "La política Social en México, 1989-1994". FCE México 1994.

WEBER, Adna F. "The Growth of the Cities in the Nineteenth Century" Cornell University Press Ithaca, N.Y.

WEBER, Alfred. "Theory of the Location of Industries" University of Chicago 1929.

WEBER, Max. "Economía y Sociedad" FCE México, 7ª reimpresión, 1984. pp.938-1046.

WRIGHT, Deil S. "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una Nueva Perspectiva de la Actuación Recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local" en Revista de Estudios Políticos No.6 1978. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. pp.5-28.

ZEPEDA Martínez Pedro J. "Coordinación Intergubernamental: esquema de cooperación federación-estado-municipio" Seminario INAP. 1994a

---- "Desarrollo regional y Nuevo Federalismo" en La agenda Nacional y la Reforma Social. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994b.

---- "Vivienda para pobladores de bajos ingresos". Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. México, 1994c.

---- "Instrumentos de gestión urbano-regional y ambiental".
"Seis tesis sobre el nuevo desarrollo regional"
"Ciudades y Regiones"
"El municipio en el combate a la pobreza y la desigualdad regional"
Periódico Cambio Nacional. Mayo-noviembre, 1994.

---- "El Desarrollo Regional en México" Conferencia V Congreso Nacional de Estudiantes en Administración, Contaduría e Informática. Noviembre 10, 1994d.

---- "Evolución del Contexto Macroeconómico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" 1989

ZUÑIGA, Víctor (Coord.) "Democracia cotidiana: criterios y límites. (Los casos de Monterrey y San Pedro Garza García, Nuevo León" en Merino, M. En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano Centro de Estudios Internacionales El Colegio de México México, 1994. pp.61-103.