

2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

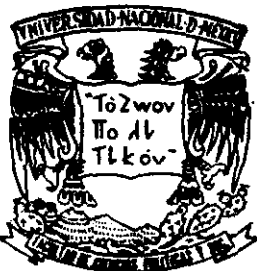
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CONSIDERACIONES SOBRE LOS MUNICIPIOS RURALES DE MEXICO 1989 - 1994

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
RODRIGO ESPINOSA ARAMBURU

ASESORA: MTRA. ROSALLINA RAMIREZ TORRES

270965



CD. UNIVERSITARIA,

1999

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.

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Coordinación de Administración Pública

**CONSIDERACIONES SOBRE LOS
MUNICIPIOS RURALES
DE MEXICO
1989 - 1994**

Tesis de Licenciatura en
Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta:

RODRIGO ESPINOSA ARAMBURU

Asesora:

MTRA. ROSALLINA RAMIREZ TORRES

Ciudad Universitaria

México, D.F.,

1998

INDICE

PRESENTACION.

PROLOGO.

INTRODUCCION.

CAPITULO I

1. CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL .

1.1 VINCULOS ENTRE SOCIEDAD Y ADMINISTRACION.

1.2 PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION EN MUNICIPIOS RURALES.

1.3 POSTERGACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

**1.4 TRASCENDENCIA DE LOS ACONTECIMIENTOS POLITICOS EN LA
ADMINISTRACION.**

1.5 PARTICIPACION COMUNITARIA MUNICIPAL.

1.6 FINES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

1.7 FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

1.8 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION.

1.9 SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

1.10 MARCO JURIDICO.

CAPITULO II

2. TIPOLOGIA MUNICIPAL.

**2.1 MUNICIPIOS SEMIURBANOS, URBANOS, METROPOLITANOS Y
CONURBADOS.**

**2.2 TIPOLOGIA DE LA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS
ADMINISTRATIVOS PARA MUNICIPIOS RURALES.**

**2.3 TIPOLOGIA DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES PARA
MUNICIPIOS RURALES.**

2.4 RETROSPECTIVA DE LOS MUNICIPIOS RURALES.

CAPITULO III

3. APRECIACION BASICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y LOS MUNICIPIOS RURALES.

3.1 ORGANIZACION DEL DESARROLLO A TRAVES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

3.2 CONTEXTO DEL MUNICIPIO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

3.3 FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO.

3.4 PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL.

3.5 MODERNIZACION DEL MUNICIPIO.

3.6 PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION Y DESARROLLO MUNICIPAL.

3.7 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

CAPITULO IV

4. ENTORNO DEL MUNICIPIO RURAL.

4.1 PERFIL HISTORICO Y CULTURAL.

4.2 MEDIO FISICO Y GEOGRAFICO.

4.3 MARCO SOCIAL Y ECONOMICO.

4.4 MEDIO AMBIENTE.

CONCLUSIONES

ANEXO I

- INDICADORES PARA LA INVESTIGACION: MUESTRA DE ESTUDIO: PUEBLA.
- INDICADORES DEL ESTADO DE PUEBLA.
- MUNICIPIOS DE PUEBLA: CLAVE, VARIABLE DE ESTUDIO, CATEGORIA, REGION.

ANEXO 2

- PUEBLA EN EL CONTEXTO NACIONAL.

ANEXO 3

- INDICADORES PARA LA INVESTIGACION II;
MUESTRA DE ESTUDIO:
OAXACA, COAHUILA, QUINTANA ROO, MICHOACAN.

ANEXO 4

- LEY ORGANICA MUNICIPAL.

BIBLIOGRAFIA

- HEMEROGRAFIA
- MONOGRAFIA
- VIDEOGRAFIA

INDICE TEMATICO

INDICE DE TABLAS

INDICE DE GRAFICOS

INDICE DE MAPAS

PRESENTACION

Esta tesis tiene como finalidad, presentar un estudio que reúna los elementos metodológicos mínimos y de análisis, acerca de los municipios rurales de México.

Asimismo, se busca a través de ésta la aprobación del examen profesional, que finiquita y a la vez conjuga el esfuerzo realizado durante mi licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública.

Con esto finalizo un compromiso ante la Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y sus Profesores.

De ellos hago mención especial a la Maestra Rosalina Ramírez Torres, a quien le agradezco el haber orientado este trabajo con paciencia y voluntad, ayudando así a concretar esta aspiración profesional; la cual se vio obstaculizada durante varios años.

Cabe destacar, que su apoyo fue fundamental desde el inicio del proyecto de tesis hasta la conclusión de la misma.

Por otra parte, hago un reconocimiento muy particular al Doctor Raúl Olmedo Carranza, quien se convirtió en la década de los 80's. en la vanguardia municipal.

Sin duda, su gran experiencia ha trascendido en varias generaciones universitarias, en lo que a mí concierne, le agradezco profundamente la oportunidad que me dio para conocer acerca del municipio y su importancia, no sólo en la docencia e investigación, sino también en lo laboral.

Abro un paréntesis en este apartado para agradecerle de corazón al Dr. Juan M. Silva Camarena, que aun sin saber que yo atravesaba por un momento de crisis, me brindó su apoyo, respetando mi humilde y modesta solicitud de trabajo a la cual accedió, sin ningún tipo de favoritismo enseñándome entereza y dignidad que debería de adquirir con el trabajo, y que el reconocimiento del mismo, se logra con dedicación y entrega. Esto fue un aliento de esperanza y superación personal que permitió reencontrar el camino. Paradójicamente su enseñanza no se dio en el interior de un salón de clases sino en un jardín.

Finalizo este apartado bendiciendo a la piedra angular que ha soportado sobre sí, todas mis acciones, a la familia. A mis padres Eduardo Espinosa y Esperanza Arámburu, a mi esposa Mariela e hijo David Swami, a los padres de mi esposa: Felipe Talavera y Teresita de Jesús Saucedo; así como hermanos, familiares y amigos, les brindo el mayor de mis respetos y agradecimiento, por haber depositado una esperanza en mí.

De ustedes es también este trabajo en mayor o menor medida, todo en su justa proporción. Para mi familia y mi hermano Manuel les doy toda mi gratitud por haber estado siempre de manera incondicional trabajando conmigo.

PROLOGO

El municipio ha sido desde el inicio de mi carrera profesional, mi objeto de estudio; sin embargo, esta inquietud no inicia con mis clases en la facultad.

Ya que en el transcurso de mi infancia y juventud compartí con mis padres vivencias que influyeron en mi vida, éstas me permitieron vivir tanto en la ciudad como en el campo.

De aquí se desprende el primer contacto de forma indirecta con el municipio, y considero que es así, porque en ese entonces desconocía el significado que tiene el municipio y a su vez la administración pública.

A lo largo de mis estudios en la facultad se fueron definiendo los conceptos municipales, así como las perspectivas de análisis para la investigación.

Al finalizar el plan de estudios me incorporé al Programa: Apoyo a la Docencia e Investigación, durante un año, en él participé como Ayudante de Profesor, continuando dos años más en esta actividad, esto significó el haber participado seis semestres en asignaturas municipales de la facultad.

Estas experiencias municipales influyeron en mi orientación profesional: De aquí deriva que consideré al municipio como indicador (Objeto de Estudio) importante para conocer la realidad nacional. En específico los rurales, por ser un mosaico que permite observar los diversos matices de nuestro país.

A través de esto he visto en lo académico y laboral, que en la actualidad son más los funcionarios, investigadores y estudiantes interesados en el municipio. Aunque en la mayoría de los casos no lo ven como una entidad integral. El municipio se ve por tanto de manera parcial, no favoreciéndolo del todo.

INTRODUCCION *

Esta tesis se realiza con base en los lineamientos metodológicos solicitados por la Coordinación de Administración Pública de la FCPYS, su contenido se divide en seis capítulos denominados:

1. Consideraciones Sobre la Administración Pública Municipal.
2. Tipología del Municipio Rural.
3. Apreciación Básica del Desarrollo Nacional y los Municipios Rurales.
4. Entorno del Municipio Rural.
5. Conclusiones.
6. Anexos.

Dentro de cada uno de éstos, se encuentra una serie de apartados que muestran las diversas condiciones de los municipios rurales en sus diferentes ámbitos.

El estudio al principio se diseñó para proponer una estrategia municipal más que un análisis de reflexión; aunque por medio de la investigación se encontraron indicadores que fueron rompiendo con esta posibilidad. Por ello, se revierte el sentido inicial del trabajo.

A continuación se presenta una descripción básica del contenido de este trabajo.

* Los comentarios que realizo a lo largo de este trabajo se dividen en dos: primero corresponden con la información que desarrollo en cada página; segundo se pueden identificar al final de cada apartado con el símbolo (■), el cual se ubica al margen izquierdo. Estos comentarios son una reflexión más que una conclusión.

1. CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

A través de este primer capítulo se observa lo referente a la administración pública, la política, la participación comunitaria y el marco jurídico, en cada uno de estos apartados se precisan las particularidades de los municipios rurales.

Se busca -con el propósito de que se reconsidere o en su caso se conozca- cuál es el sentido de la administración pública desde el punto de vista de ciencia y teoría, lo que permite a su vez entender la razón social de esta disciplina.

Sin duda, este último término (razón social) es el que me induce a relacionar la administración con el municipio y de aquí partir para establecer un enlace entre estos elementos, e incluso integrar otros, como la política.

El tratamiento que se le dio a estos temas no es novedoso, pero tampoco es común, de ahí, que fuera ligando cada elemento parte por parte desde un punto de vista municipal.

Posteriormente desarrollo un análisis donde se combinan los aspectos teóricos con los preceptos oficiales y la realidad de la administración pública municipal en el medio rural.

El enfoque que se sigue es de corte administrativo, con el propósito de actualizar algunos aspectos que no se suelen tratar para los municipios rurales, y que sin duda, se deberán complementar, actualizar y aplicar en un futuro, para que la administración sea funcional y permita prosperar a los municipios.

En lo referente a los preceptos jurídicos municipales, se expuso la estructura del marco legal, definiendo cada uno de los niveles que lo componen (federal, estatal y municipal), así como algunas de las particularidades de cada nivel.

Sobre todo lo correspondiente al federal (artículo constitucional 115°, entre otros).

La manera de abordar este tema fue básicamente teórica, no se realiza un estudio jurídico del contenido de los preceptos legales y mucho menos se ejemplifica o transcribe leyes o reglamentos, más bien se resalta la importancia del marco jurídico municipal, así como su estructura e implicaciones directas en los municipios rurales.

2. TIPOLOGIA DEL MUNICIPIO RURAL.

Después de precisar la estructura, funcionamiento y contexto de los municipios rurales del país, consideré necesario distinguir las categorías, características e indicadores que pueden tipificar a estos municipios.

Se estudiaron las tipologías más comunes en el ámbito gubernamental y académico. Con base en ellas delimité la selección de las muestras utilizadas para la propia investigación, cumpliéndose dos objetivos: uno, es la utilización de las tipologías y el otro, su análisis.

No se realizó una nueva tipología, sólo se sugiere su actualización y correcta aplicación. Para complementar este capítulo, presenté otras categorías municipales (semiurbano, urbano, metropolitano y conurbados)¹, para visualizar las diferencias con los municipios rurales.

3. APRECIACION BASICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y LOS MUNICIPIOS RURALES

¹ La categoría conurbados se considera para efectos comparativos, y no como una categoría más a la tipología clásica de los municipios.

Estimé necesario abordar el tema desde un punto de vista global, ya que los primeros capítulos desarrollo conceptos específicos, para establecer que los problemas de los municipios rurales son en primera instancia por razones estructurales (aspectos administrativos, políticos, jurídicos, económicos, sociales, culturales e incluso históricos).

Derivado de esto, me pareció importante analizar la presencia de los municipios -como tales-, en el contexto del desarrollo nacional y verificar si realmente su problemática es algo local o nacional.

Para ello, considero los tipos de municipios que hay en el país (rural, semiurbano, urbano y metropolitano) estimando algunas variaciones, que se han dado en ellos a lo largo de los últimos años, considerando las tendencias poblacionales y económicas de cada categoría municipal, donde la rural presentó los aspectos más contrastantes. Estas son algunas de las aportaciones más significativas del estudio.

Sin duda, una limitación que se tuvo en este capítulo, fue que las fuentes presentaron ciertas irregularidades en la información por falta de actualización.

Sin embargo, indico mediante una muestra las variaciones que se pueden dar entre cada una de las categorías municipales, exponiendo mapas de apoyo que permitieron definir los parámetros de una división municipal y sus categorías, percibiendo realmente la situación de los municipios y específicamente la de los rurales.

Posteriormente abordo los temas sobre la organización, planeación y financiamiento del desarrollo municipal y sus efectos. Considero para el análisis diversas fuentes, con el propósito de delimitar los conceptos mas relevantes. Se realizó un examen de los programas más representativos del nivel federal con

trascendencia municipal y sus resultados para el medio rural.

4. ENTORNO DEL MUNICIPIO RURAL.

Es indispensable determinar con mayor amplitud el "entorno" en el que se encuentran los municipios rurales, o en otros términos, cómo viven. Con ello, se descubrieron las diferencias que se pueden dar entre cada municipio de esta categoría.

Se establecieron parámetros que suelen considerarse en otro tipo de estudios como los monográficos, que definen: perfil histórico y cultural; medio físico y geográfico; marco social; económico y medio ambiente, con los cuales logré observar una serie de variantes entre los municipios rurales, que son determinantes en el estilo de vida que adoptan.

Lo anterior da una visión integral de lo que son o pueden llegar a ser los municipios rurales de México. Esto se debe considerar para futuros trabajos, sobre todo aquellos que busquen la creación de modelos de desarrollo para el medio rural.

La forma en la cual desarrollé estos apartados fue muy general, confieso que se debe realizar un análisis más detallado de estos temas, ya que sólo presenté las características e indicadores más representativos de estos municipios.

Las CONCLUSIONES presentan una serie de reflexiones derivadas del estudio, tratando de abrir inquietudes, desde un punto de vista analítico que permita proponer, reconocer y valorar a los municipios rurales de México en la actualidad.

Por medio de los anexos, se podrá encontrar información de apoyo para seguir la investigación; asimismo, son el sustento informativo de algunos

apartados del trabajo donde se destacan los aspectos referentes a los municipios rurales.

En el ANEXO 1 se encuentran los lineamientos sobre los indicadores utilizados para la investigación, así como las muestras de estudio que se trabajaron, tanto estatal como municipal, del estado de Puebla.

El ANEXO 2 presenta una serie de mapas, que tienen como propósito ver la división territorial del estado, las regiones y los municipios de Puebla, para identificar las variaciones que pueden existir en estas divisiones (véase Índice de Mapas).

A través de estos dos anexos se observa una perspectiva global de lo que implican los municipios rurales en el estado y sus regiones socioeconómicas, con ello se tendrá una idea de lo que significan estos municipios en otros estados y en general en la República.

En el ANEXO 3, se tienen otras muestras de estudio que por su particularidad son importantes de considerar, destacando los estados de Oaxaca, Coahuila, Quintana Roo y Michoacán; cabe destacar que en este anexo sólo se toma una muestra (un municipio) de cada estado ya que se emplean para ejemplificar casos rurales muy peculiares.

En el ANEXO 4 se presenta el capítular de una Ley Orgánica Municipal (Tipo) con la finalidad de ver cuál es su contenido temático.

Con lo anterior, se cierra lo referente al contenido de esta tesis; sin embargo es importante señalar aún siendo de manera breve los antecedentes del proyecto de tesis considerando los lineamientos metodológicos aplicados, para que con ello, se tenga un panorama más completo de la investigación.

En la SELECCIÓN Y DELIMITACIÓN del tema, se precisa que el municipio es el objeto general de estudio, mientras que el particular, son los municipios rurales del país dentro del período 1989 - 1994.

Pero las fuentes de información que se utilizan son de 1980 a 1990 en cuanto a datos estadísticos se refiere, ya que la actualización de los censos nacionales de población se realiza cada diez años. Por otra parte, con el propósito de considerar toda la literatura municipal realizada a partir de la reforma municipal, se toma como base el proceso de la descentralización de la vida nacional (1983 - 1988), por la trascendencia histórica que adquiere el municipio en este período, aunque ésta cambia radicalmente en el proceso de modernización nacional (1989 - 1994). En el cual privará el Programa del Ejecutivo como estrategia nacional.

Por tal motivo, la información y datos procesados para la investigación, se utilizarán como antecedentes los que corresponden al proceso de descentralización; mientras los de análisis de contenido serán los correspondientes al proceso de modernización.

La inquietud de tratar el tema, deriva de que en la actualidad no se logra precisar o reconocer lo que son los municipios rurales del país, o qué está pasando con ellos, ya que desde hace tiempo se ha especulado, desde una aproximación de cuantos son, así como de las características e indicadores que tienen, dejando de lado los problemas de estructura (económicos, políticos, sociales y culturales) que le aquejan y de la realización que tienen en el contexto nacional.

Por lo tanto, el PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA en esta tesis está enfocado a lograr una aproximación de lo que son los municipios rurales del país.

En ellos existen NECESIDADES Y REALIDADES, las cuales se pueden traducir en una condición de abandono; esto demanda la creación de alternativas que cambien esta situación, por tal motivo, es necesario coadyuvar en la formación de propuestas encaminadas a este fin.

De aquí que el análisis que se pone a consideración, es sólo lo indispensable en cuanto a los diferentes factores que intervienen para elaborar una estrategia.

Con esto también se subraya que el trabajo no define una ESTRATEGIA de desarrollo municipal general para todos, ya que esto sería un error, debido a que cada municipio debe de determinar su forma de organización para desarrollarse.

Para esto se analizaron los LINEAMIENTOS JURIDICOS Y SU APLICACION para rescatar aquellos que ordenan y regulan la participación de la población, así como los estatutos y atribuciones del gobierno municipal; esto es de gran relevancia, si se considera que los lineamientos jurídicos son los preceptos legales capaces de limitar las acciones que puedan realizarse de manera conjunta entre la población y el gobierno.

La inquietud de que el municipio progrese, implica un cambio en la forma de adquirir, reproducir y distribuir los recursos con que cuenta, esto conlleva a buscar un cambio progresivo, debido a que se deberá adaptar a nuevas relaciones económicas para que pueda acceder a un NUEVO ESQUEMA ECONOMICO.

Para ello, será indispensable conocer los AMBITOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS municipales, porque se examina lo concerniente al gobierno o en términos más específicos lo referente a la política, la administración pública municipal y la participación social. De lo anterior se puede señalar que estos ámbitos son los que marcan la línea para tratar y abordar los temas que se plantean.

Por otra parte, dentro del enfoque que sigue la investigación, las ciencias sociales presentan diversas teorías, las cuales atienden a diferentes formas de pensamiento. De éstas se deriva la TEORÍA de la Administración Pública, la cual surge de la Ciencia de la Administración.² De ella hablaremos en el primer apartado del capítulo uno y se encontrarán puntos importantes sobre el sentido que tiene la administración pública y su relación con el municipio, definiéndose de esta manera los postulados del estudio.

Para realizar el análisis se tomaron en cuenta el METODO deductivo que permite sistematizar el análisis partiendo de lo general a lo particular, utilizándose para la definición de conceptos y para el acercamiento inicial a los fenómenos y hechos.

Para el análisis concreto de los fenómenos y hechos se aplicó el análisis de las estructuras o en otros términos de elementos que actúan conjuntamente y funcionan dentro de un mismo organismo, el municipio.

En lo concerniente a la SELECCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN, es pertinente decir que tuve la oportunidad de trabajar en sistemas de clasificación, a través del cual realicé un catálogo de la serie de televisión ¿Por qué la Reforma Municipal?, así como la clasificación de un Acervo Documental Municipal.

De este último se desprende el conocimiento sobre los trabajos realizados por instituciones nacionales e internacionales (como es el caso del Instituto Nacional Brasileño de Administración Municipal). Lo anterior valió para tener una selección de documentos muy importantes.

Las fuentes de información, se pueden dividir con un propósito práctico,

² Para mayores datos se sugieren las obras de: GUERRERO, Omar: La Teoría de la Administración Pública, México, Colección: Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Ed. HARLA, 1986, 397 pp. E Introducción a la Administración Pública, México, Colección: Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Ed. HARLA, 1985, 392 pp.

considerando que cada nivel contiene su propia subdivisión en relación al ramo o actividad preponderante de cada dependencia y organización de que se trate, Esto implica, la publicación de diversos trabajos orientados a diversos temas municipales. De esta manera se puede encontrar.

1. **FUENTES GUBERNAMENTALES:** Estas son las que derivan de las dependencias federales, estatales y municipales del país; las primeras comprenden Secretarías de Estado de la Federación; las segundas, Secretarías de Estado de Entidades Federativas; y las municipales, son las que los propios Ayuntamientos realizan.
2. **FUENTES NO GUBERNAMENTALES:** Estas son las que emanan de Organizaciones Nacionales o Extranjeras, las cuales como su connotación lo indica no son gubernamentales, aunque tienen injerencia en los aspectos públicos al igual que en los privados (de la iniciativa privada).
3. **FUENTES INTERNACIONALES:** Estas son las que derivan de Organos Internacionales, que al igual que las no gubernamentales tienen injerencia en el sector público y privado de un Estado o Nación; sin embargo su característica principal, es la cobertura internacional que tienen.

Con la finalidad de ejemplificar dichas fuentes, se presenta una lista de dependencias y organizaciones que realizan trabajos municipales.

Se seleccionan por su trascendencia en aspectos municipales, cabe aclarar que sólo son algunas; asimismo, debe de considerarse que no todas son vigentes (porque algunas ya no existen o fueron modificadas), pero influyeron de manera importante en la publicación de documentos municipales.

Presidencia de la República (PR)

Coordinación General de Estudios Administrativos.

Secretaría de Gobernación (SG)

Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM)

Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN)

Centro Estatal de Estudios Municipales (CEEM)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)
Secretaría de Turismo (SECTUR)
Centro de Productividad de Tabasco (CEPROTAB)
Archivos Municipales
Instituto Nacional de Solidaridad
Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES)
Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS)
Facultad de Contaduría y Administración (FCA)
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Centro de Estudios de Administración Estatales y Municipales (CEDAM)
Instituto de Administración Pública (IAP)
Instituto Nacional de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Asociación Nacional de Investigadores Municipales
Centro de Experimentación para el Desarrollo de Formación Tecnológica
Centro de Ecodesarrollo
Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM)
Banco Mundial
Centro Nacional de Estudios Municipales de España

Aunque no incluyo en la bibliografía de este trabajo varias de las fuentes que enlisté, cabe mencionar que sí influyeron en la concepción municipal que tengo.

Por otra parte, conjugar el esfuerzo laboral y académico, me brindó la oportunidad de tener acceso a la información necesaria para elaborar la tesis.

Sin embargo, cabe señalar que la actualización de datos, implicó un trabajo

adicional, ya que se requiere de una constante búsqueda; esto es aún un reto para las instituciones o dependencias.

Cabe señalar que se ha escrito sobre el municipio desde los más diversos puntos de vista, incluso instituciones que aparentemente no tienen una orientación totalmente municipal, brindan aportaciones específicas a la administración municipal o, específico al municipio.

Tal es el caso de la Sociedad de Ingenieros A. C. que se encarga de la planeación del desarrollo urbano en el municipio.

Pese a la gran diversidad de información, existe cierta restricción para aquellos que desean adentrarse al estudio municipal y por tanto se tienen problemas en el rastreo de información y posteriormente el acceso a ella.

Con esto quiero decir que la información sobre municipio, existe, y casi me atrevería a afirmar que en todos los temas (otra cosa es su actualización).

Aunque el acceso a esta información es un problema, por la diversidad de instituciones que tratan el punto, desde las dependencias gubernamentales (federales, estatales y municipales) hasta organizaciones no gubernamentales e internacionales.

Con esto quiero señalar, que en ocasiones no se cuentan con los medios para poder realizar consultas bibliográficas a tantas dependencias o instituciones.

Otro problema es la conservación de información, debido a que en ocasiones llega a perderse, y con ello valiosos acervos informativos.

Sin duda los problemas expuestos acerca de la consulta de la información que existe en materia municipal, también se presenta en otras disciplinas.

Sin embargo, es importante que se destaque que a diferencia de lo que se piensa acerca de que no hay información municipal esto realmente es un grave error.

Tan simple es pensar, que a partir de 1519 a la fecha existe en nuestro país información municipal en sus más diversas materias.

Para finalizar, únicamente cabe señalar que todos los apartados expuestos en la introducción permitirán detectar los alcances y limitaciones de esta tesis, para que se pueda comprender las posturas que se siguieron o que se aceptaron.

CAPITULO I

1. CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

A través de este primer capítulo se observará lo referente a la administración pública, la política, la participación comunitaria y el marco jurídico, en cada uno de estos apartados se precisan las particularidades de los municipios rurales.

1.1 VINCULOS ENTRE SOCIEDAD Y ADMINISTRACION

El propósito de este apartado, es observar la relación que existe entre la sociedad y la administración pública -particularmente la municipal-.

Para adentrarnos al tema, es necesario conocer la ciencia de la administración pública y ver cuáles son sus bases teóricas.

"Hoy en día pocas dudas existen sobre lo científico de la economía política, la ciencia política, la sociología, etc.; sin embargo, se pone en tela de juicio el status de la administración pública como ciencia.

Esto ha originado desviaciones en el estudio del objeto, y el objeto de estudio de esta rama del conocimiento social.³ Así se ha orillado a constituirse como algo residual; a lo más, un adjetivo de la administración en el marco general.

³ Cuando se señala desviaciones en el estudio del objeto, considero que se refiere a algunos trabajos de la ciencia de la administración, que se han encaminado a tendencias ajenas a ésta, (como la economía) lo que ocasiona que su esencia reciba otras interpretaciones. En el caso de desviaciones del objeto de estudio en la rama del conocimiento social, puedo indagar que atude al reconocimiento de la ciencia de la administración por otras disciplinas o doctrinas sociales como el derecho administrativo.

Esta cuestión tiene una importancia fundamental para la comprensión de su realidad, pues se soslayó un campo de conocimiento social que tiene lugar para la constitución de la nueva sociedad humana.”⁴

Como se observa, el estudio de la ciencia administrativa, ha pasado por obstáculos para ser comprendida como tal; sin embargo, en la actualidad este fenómeno se sigue dando, aunque en la práctica se acentúa aún más.

De aquí, la importancia de presentar algunos preceptos básicos de la administración pública y su relación con la sociedad.

Este apartado resalta a la ciencia administrativa a través del “Compendio de los Principios de Administración”, ya que esta obra permite reflexionar, acerca de la administración pública.

El compendio fue elaborado por Carlos Juan Bonnín –considerado como el fundador de la ciencia de la administración pública-. Cabe destacar que BONNIN define a la administración a través de conceptos sociales, al respecto señala:

- a) La comunidad no puede existir sin los individuos que la integran
- b) no puede subsistir la población sin relaciones que unen a los individuos
- c) no puede el orden social ser mantenido sin reglas que mantengan las relaciones.

En síntesis, la sociedad, que es la comunidad, la población y el orden social, se integra por individuos, relaciones y reglas que guardan un cosmos. En esto se basan las leyes que rigen el funcionamiento de la sociedad.”⁵ Al hablar del funcionamiento de la sociedad se establece el vínculo con la administración.

⁴ FLORES Cruz, Cipriano. “Bonnin y la Ciencia Administrativa”. *Revista de Administración Pública*. Bimestral, México, INAP, Abril-Junio, 1983, p. 547, Núm. 54.

⁵ GUERRERO, Omar. *Introducción a la Administración Pública*, op. cit., p. 89.

Así "la CIENCIA ADMINISTRATIVA,⁶ debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales y la TEORIA se considera sobre la base de la acción social y como aplicación. De aquí que por la extensión, señala que la administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes."⁷

Por ello la ADMINISTRACION "es una consecuencia natural de la sociedad, nace del pacto social, esta naturalidad en su creación hace que sea independiente del modo en que los hombres se relacionen, manifestándose sólo con una manera de organización o un modo de existir.

Luego entonces, la administración nace del seno mismo de la sociedad y su expresión objetiva está dada por el momento histórico de las relaciones sociales, o por la forma en que los hombres conciben en organizarla".⁸

Como se puede apreciar, la administración tiene su justificación en los elementos: de sociedad y organización, así como, en las relaciones sociales que emanen de ella.

Por ello, es "evidente que el estado social está cimentado sobre el principio de que el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y la relación con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad."⁹

"Pero ¿quién lo garantiza?; el interés público que también está fundado en

⁶ La ciencia administrativa tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, tiene una base o sustento histórico, así como su campo y objeto de conocimiento.

⁷ GUERRERO, Omar. Introducción a la Administración Pública, op. cit. P. 91.

⁸ FLORES, Cruz. Op. cit., p. 548. Se retoma el pensamiento de C. J. Bonnin, de su obra: Compendio de los Principios de Administración, Madrid, España, 1843.

⁹ FLORES, Cruz. Op. cit., p. 551.

interés particular, y ¿quién alimenta estos intereses y los conserva en la sociedad?; la acción de las leyes aplicadas por los magistrados, o de otro modo, su ejecución efectuada por la administración pública.”¹⁰

La finalidad de presentar estas referencias en torno a la administración, es con el objeto de que se observe el origen mismo de la administración, y subrayar la importancia que tiene ésta dentro de la sociedad.

Para detallar lo anterior se pueden citar los PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- *- La administración nació con la asociación o comunidad
- La conservación de ésta es el principio de la administración
- La administración es el gobierno de la comunidad
- La acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.”¹¹

Así pues, como lo resaltaría el propio Bonnin, el municipio es la primera entidad que integra a las comunidades y por tanto donde se gestan los primeros indicios de organización social.

Este hecho justifica el por qué se consideró a este pensador en el análisis; sin embargo para llegar aquí, era necesario considerar las referencias dadas y los principios señalados, para observar el origen e importancia de la administración en la sociedad.

Con esto, se puede definir que la ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL se deberá encargar de promover y preservar el interés general de la sociedad

¹⁰ Ibid., p. 551.

¹¹ Flores, Cruz. Op. cit., p. 553.

mediante su gobierno municipal, el cual tendrá la finalidad de ejecutar acciones que permitan progresar al municipio, considerando la voluntad general, al igual que las propias relaciones que emanen de la sociedad.

■ A través de las aportaciones de Bonnin, expuestas en este apartado, se puede apreciar: el sentido de la ciencia administrativa, así como de la teoría y sus principios.

A su vez, esto permite observar la íntima relación que existe entre la sociedad y la administración. Esta relación, es la que creo que se debe de vitalizar (darle vida) en los municipios rurales de México.

Es cierto que en estos municipios puede estar vigente la relación sociedad y administración, (existiendo un amplio diálogo entre la población y las autoridades) aunque también es cierto, que esto no ha tenido grandes logros en materia social y económica, por no integrarse como una estrategia para sensibilizar a la población, promover la voluntad política y el compromiso institucional.

1.2 PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION EN MUNICIPIOS RURALES

En apartado anterior, se vio la relación que existe entre la sociedad y la administración desde un punto de vista teórico; ahora bien, ¿qué sucede en la vida cotidiana de los municipios rurales?

En los municipios rurales, la insuficiencia de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos determina el quehacer de la administración pública y por tanto las obras del gobierno para la sociedad.

Por ello, la estructura administrativa de éstos se reduce a autoridades y funcionarios; por lo cual el presidente municipal, regidores, síndico, secretario del ayuntamiento, tesorero y comandante de policía forma todo el aparato administrativo central del municipio, en la mayoría de los casos (véase gráfico No. 1).

Todo esto implica una concentración de funciones, lo que se traduce, en una administración ineficiente o con pocas posibilidades de generar alternativas viables para promover acciones en beneficio del municipio y su población.

Es por esto que se acentúa la necesidad de brindar elementos de análisis que permitan reflexionar sobre la administración y de la importancia de la sociedad en la gestión administrativa.

■ La insuficiencia de recursos, es una constante que afecta el quehacer de la administración y que trasciende en la población; esto sucede principalmente en los municipios rurales, salvo alguna excepción.

Es por ello, necesario proyectar un tipo de administración diseñada para funcionar armónicamente con poco personal, adecuando la distribución de funciones como de responsabilidades y sobre todo buscar el constante apoyo de la sociedad en la administración.

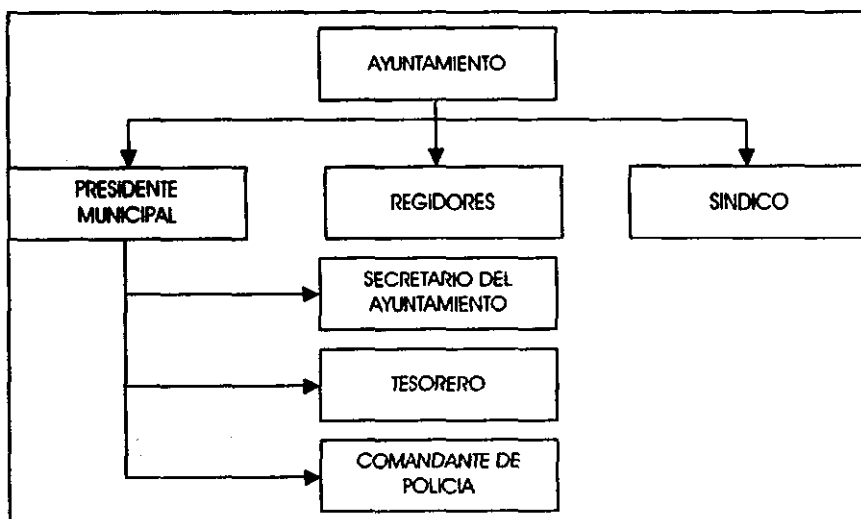
Sin embargo, esto requiere de una acción conjunta entre la población y el gobierno, pero considerando las necesidades reales de la sociedad.

Aquí el gobierno estatal puede jugar un papel importante para fortalecer a los municipios, a través de la ampliación de los recursos financieros, materiales o técnicos, e incluso con una capacitación integral para el desarrollo social y

económico.

Cabe señalar, que en la actualidad la federación es la promotora de estas acciones, en la mayoría de los casos, observándose la falta de apoyo estatal hacia los municipios rurales.

Gráfico No. 1
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA BASICA
MUNICIPIOS RURALES



Fuente: INAP, 1984

Nota: Este gráfico muestra la estructura administrativa mínima, la cual puede variar entre un municipio otro. En este caso sólo se ilustran autoridades y funcionarios más importantes, faltando indicar el grupo interdisciplinario empleados que trabajan para el gobierno municipal (véase apartado 1.9 Servidores Públicos Municipales, de este trabajo).

1.3 POSTERGACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

¿Qué sentido adopta en México la administración de los municipios?

Ocasionalmente cuando se habla de administración pública municipal pareciera que se está hablando de un apéndice de la administración estatal o incluso federal, que en ciertos términos es poco representativa para éstas.

Sin embargo, en este nivel es donde encontramos de manera directa las relaciones sociales y de organizaciones que interactúan para conformar a los estados y a la federación.

Aunque es necesario abrir un paréntesis para destacar que la evolución del municipio en México ha sido lenta, lo que da como consecuencia un atraso en la administración y también en la sociedad.

Por ello se debe considerar que la ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL es la entidad que ejecuta las disposiciones del gobierno municipal en conformidad con las leyes del país. Dichas disposiciones derivan de la decisión política del ayuntamiento como órgano colegiado, la cual deberá de aplicar el presidente municipal como responsable de la administración.

La ADMINISTRACION MUNICIPAL ya en el ejercicio de sus funciones, debe de promover y preservar los intereses del municipio, teniendo por objeto hacerlo crecer y desarrollarlo en los ámbitos: político, económico, social y cultural.

La administración municipal al ejercer sus atribuciones es la entidad de cohesión de nuestro sistema federal de gobierno, ya que el MUNICIPIO es la entidad político-administrativa, así como territorial, que define al sistema estatal, el cual a su vez, da vida al sistema federal.

■ Como se puede observar en este apartado no se plantea la concepción funcional de la administración municipal,¹² sino más bien su justificación ideológica que rige a la administración dentro de nuestro país.

El atraso que registra la administración municipal en México, principalmente en los municipios rurales,¹³ se debe a la postergación histórica que ha tenido el propio municipio, (ello involucra a la población) lo cual lleva consigo la falta de una cultura administrativa y voluntad política, que se refleja al minimizar a esta rama de la administración pública.

Por lo anterior considero necesario tomar en cuenta que el progreso en la administración conduce al de la población, de aquí que se insista en este vínculo.

Para ello se propone que la administración esté orientada hacia el interés común de la sociedad, lo cual no es nuevo; ya que se podrá decir que todas las políticas gubernamentales tienen esta orientación ¿pero qué hay de su aplicación?

1.4 TRASCENDENCIA DE LOS ACONTECIMIENTOS POLITICOS EN LA ADMINISTRACION

Este apartado presenta algunos de los acontecimientos que influye en el quehacer de la administración municipal.

Suele considerarse que dentro del gobierno la política y la administración

¹² Para tal efecto véase los apartados 1.6 Fines del Gobierno Municipal, 1.7 Funciones de la Administración Municipal, 1.8 Organización de la Administración Pública Municipal.

¹³ Por la problemática de la administración en éstos. Lo cual se indicó en el apartado 1.2.

pública no se relacionan entre sí y por esto se ven como instancias independientes; sin embargo no es así, por el contrario la administración está *subordinada a la política*.

Ya que la POLITICA se manifiesta como la acción de gobernar, organizar y dirigir al municipio; esto implica el decidir qué y cómo se harán las cosas que corresponden al orden social, claro está "respetando la decisión de la sociedad".

Si la política y la administración logran trabajar de manera racional hacia el interés social, la política determinaría y la administración ejecutaría. Al combinarse correctamente la política y la administración se tendría como resultado un gobierno capaz de dar respuestas a las grandes demandas municipales.

Así, en los municipios rurales podemos encontrar que este binomio entre la política y la administración no está propiamente consolidado, ya que se desconoce el sentido de la administración, lo cual no creo que suceda con la política, aunque sí se puede llegar a tener una visión distorsionada, específicamente del ejercicio del poder por parte de los gobernantes.

Al darse esta distorsión encontraremos en estos municipios un notorio atraso de la administración municipal, que como se mencionó también implica el de la sociedad. Aquí vemos otro elemento de la postergación de la administración, pero en este caso no es a través de la historia sino de la política.

Al producirse el fenómeno de atraso se provoca el escepticismo en el municipio comenzando por la falta de voluntad política, la cual se refiere a la facultad de realizar acciones encaminadas a un fin específico, en este caso, el fortalecimiento del municipio.

Cuando sucede esto la administración propiamente se encuentra paralizada,

al no poder concretar las acciones que tiene encomendadas.

Aunque la política municipal en sí misma conlleva su propia dinámica, no se puede descartar la injerencia del gobierno estatal y federal, los cuales han distorsionado más el sentido de la política local, al sobajar a las autoridades municipales y no respetar sus facultades conferidas por la ley. Mientras que el mal uso que éstas hacen de las atribuciones que le son conferidas, les resta legitimidad ante la sociedad.

En este momento la sociedad entra a un juego político donde los partidos y las organizaciones gremiales determinan la dirección que tomará el municipio, mientras que la población sólo se convierte en un protagonista pasivo, dejando a la suerte su propio progreso.

Lo anterior genera un problema, en la política se conoce como "falta de legitimación política de las autoridades", esto da como resultado una división entre la política -vista como el gobierno municipal- y la sociedad.

En la actualidad se busca revertir este fenómeno; sin embargo, décadas atrás esta división se convirtió en una constante, siendo característico desde la campaña para la elección de autoridades municipales -por el manejo de los procesos políticos-, provocando incertidumbre de las futuras autoridades locales.

Aunque se ha tratado de realizar grandes reformas políticas, los cambios que se han dado son pequeños y lentos, por formar parte de un proceso que no se puede dar de la noche a la mañana. Esto ha generado que la población por su parte abriera sus propios esquemas apartándose de la política y por tanto del gobierno municipal.

Así dentro de los cambios que se dan, destaca que el "juego político se

concentraba en cuatro fuerzas: el PRI, PAN, PPS, PARM, cerrándose la posibilidad de participar a diversos partidos que, sin ser mayoritarios, representaban tal vez el sentir de otros sectores de la población"¹⁴.

En la actualidad éstas fuerzas políticas han cambiado y con ello su hegemonía, presentándose así otro panorama:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido de Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Cabe señalar que los PARTIDOS son la fuerza legalmente establecida que instituye a las autoridades locales; la forma de gobernar, de administrar y en general del desarrollo del municipio.

Aunque la injerencia de las ORGANIZACIONES GREMIALES como fuerza política influyen considerablemente, por medio de las delegaciones de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y Confederación de Trabajadores de México (CTM), principalmente.

La sociedad por su parte busca otro tipo de organización al no encontrar respuestas ante el gobierno, presentándose otros ACTORES POLITICOS, los cuales cuentan con mayor legitimidad que los de partidos e incluso que las propias autoridades, a través de éstos la sociedad orienta su sentir, "entre ellos destacan:

- Cacique
- Cura
- Maestro

¹⁴ OLMEDO Carranza, Raúl, et. Al., El Desafío Municipal, México, D.F., Colección Democratización Integral, S. Estudios Municipales, CNEM, {c. 1982}. 1985, p. 91.

- Comisario ejidal
- Líder natural
- Representante comunitario.¹⁵

Estas personalidades tienen influencia directa en la vida de los habitantes del municipio, aunque no tienen la misma injerencia que los anteriores en el ámbito político, pero en lo referente a los aspectos de organización social, son ellos los que definen las proyecciones a nivel de actividades productivas, de construcción, religiosas, culturales o cívicas.¹⁶

Esto trae consigo una forma de organización paralela al del ayuntamiento, rompiéndose con la posibilidad de trabajar en forma conjunta, restando las oportunidades para realizar acciones que beneficien al municipio, de aquí la necesidad de reorganizar la participación del gobierno municipal y la sociedad.

Cuando todo esto sucede, la administración pública municipal no tiene contacto con la población, con su problemática y sus necesidades. Lo cual se da por las barreras que existen entre la política y la sociedad.

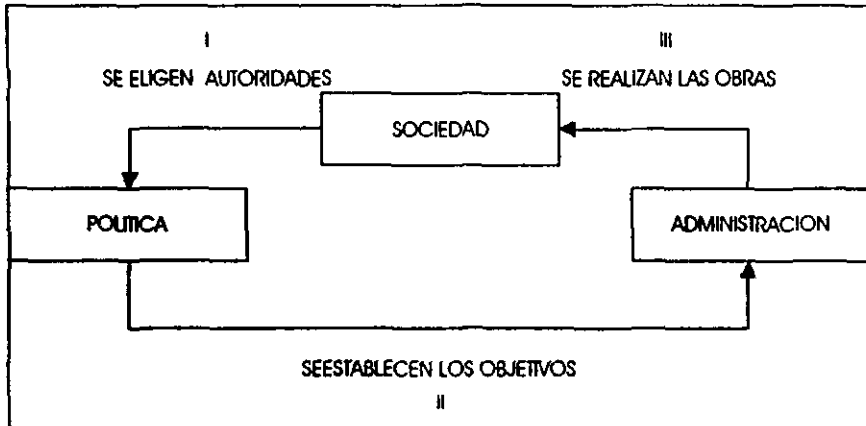
■ Es necesario que la sociedad tenga una visión del sentido que tiene la política y la administración en el desarrollo de sus comunidades, ya que mediante esto puede influir aún de manera básica en el acontecer de su municipio (véase gráfico No. 2). Asimismo, las autoridades y funcionarios deben de tener presente cuál es el papel político y administrativo que juegan.

Se puede considerar que el primer momento político que viven los municipios rurales es cada tres años, durante el período de campaña electoral.

¹⁵ En algunos municipios rurales destacan los consejos de ancianos, los cuales llegan a tener una gran influencia en su comunidad.

¹⁶ Se considera la ideal central, OLMEDO Carranza, Raúl, op. cit., p. 91.

Gráfico No. 2
SOCIEDAD, POLITICA Y ADMINISTRACION



Fuente: Apreciación personal.

Nota: Este gráfico muestra la interacción que debería de existir entre sociedad, la política y la administración. En el primer momento, la sociedad elige a sus autoridades y con ello su tipo de gobierno; ya establecido éste se marcan los objetivos para la administración; los cuales se convertirán en obras sociales.

Cada trienio, las fuerzas políticas se organizan para plantear su plataforma electoral, pero cabe señalar que también se establece la ruta de la campaña política, lo que implica determinar cuáles son las comunidades que son representativas para obtener la mayor cantidad de votos.

Desde este momento las comunidades "poco representativas" están fuera, esto trae consigo que ni la comunidad, ni los partidos sepan del acontecer que juegan en el contexto municipal.

Como segundo momento, se tiene al ayuntamiento electo, del cual es difícil pensar que aquellas comunidades que no se consideraron con anterioridad, se contemplen en el programa de actividades del ayuntamiento, generando en éstas un sentimiento de autodeterminación, lejos de involucrarse con el ayuntamiento o autoridades auxiliares.

Por eso, se considera necesario que las fuerzas políticas analicen el papel que protagonizan en el acontecer del municipio, asimismo, que las autoridades estén conscientes de la responsabilidad que tienen y del momento histórico que viven.

Esto nos obliga a reflexionar acerca de lo que alguna vez mencionó Miguel Macedo "el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa (desde un sentido tributario únicamente); no fue nunca entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después"¹⁷.

Lo anterior refleja el reto político que ha tenido y aún tiene el municipio, llámese *federalismo, descentralización o modernización*.

Se debe de tomar en cuenta y tener muy presente que la administración municipal al no contar con el sustento político que le permita ejercer sus atribuciones en beneficio de la sociedad, ésta va perdiendo el sentido original que tiene de servir y procurar el bienestar a la sociedad.

1.5 PARTICIPACION COMUNITARIA MUNICIPAL

¹⁷ MONDRAGON Camillo, Guillermo, et. Al. El Municipio Mexicano, México, Colección: Democratización Integral, S. Estudios Municipales, SG-CNEM, 1985, p. 33.

Hasta este momento se han tratado diversos aspectos de la administración municipal, la política y la sociedad. Sin embargo la manera en que esta última se puede organizar con el gobierno municipal se define como participación comunitaria, de la cual se habla en este apartado.

"La PARTICIPACION COMUNITARIA MUNICIPAL es la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; así como colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos y conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento"¹⁸.

"Los MECANISMOS FORMALES en los cuales se sustenta dicha participación son los siguientes:

- Concertar convenios de carácter social y político con el ayuntamiento y grupos sociales
- Cumplir con las responsabilidades y obligaciones ante el ayuntamiento
- Conocer a fondo el problema a resolver y las ventajas que se van a lograr
- Unificar a los habitantes ante problemas comunes
- Distribución equitativa del trabajo y sus beneficios
- Informar ampliamente a los habitantes sobre los alcances de los programas"¹⁹,

En el caso de los municipios, la participación debe guardar una relación más estrecha entre los vecinos y las autoridades.

Permitiendo que la población manifieste sus necesidades, demandas y sugerencias a los funcionarios correspondientes, para que las soluciones estén de

¹⁸ Manual de Administración Municipal, México, D.F., Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, INAP-BANOBRAS, 1989, p. 105.

¹⁹ Manual de Administración Municipal, op. cit., p. 105.

acuerdo con la realidad social. Este es el primer momento para unificar a las instancias involucradas.

De esta acción será posible obtener ventajas adicionales como ahorrar recursos financieros, mediante aportaciones en dinero, en mano de obra voluntaria y en recursos materiales.

La colaboración comunidad-gobierno hace responsable al municipio de su propio desarrollo y origina una nueva actitud ante la solución de los problemas.

La población mediante su participación, procura resolver aquellos problemas que están dentro de sus posibilidades, tratando en todo caso, de asegurar el bienestar general.

En consecuencia, el ayuntamiento debe promover y apoyar la participación para que los habitantes conozcan y comprendan sus responsabilidades ante ellos mismos y con el propio ayuntamiento, y así coadyuvar a lograr un mejoramiento de sus condiciones de vida en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, transporte, obras y servicios públicos, entre otras actividades.

Esto requiere de la voluntad y compromiso equitativo de las partes, porque de no ser así poco se logrará.

*Las FORMAS DE PARTICIPACION COMUNITARIA se llegan a presentar en tres tipos:

- Formal o legal
- Espontánea
- Organizada.

Los ORGANOS DE PARTICIPACION que suelen integrarse son:

- Comité de Manzana
- Asociación de Colonos
- Junta de Vecinos
- Consejos de Colaboración²⁰.

Tanto las formas como los órganos que se establecen para la participación dependen de la situación en la cual se encuentre el municipio. Aunque influye considerablemente el sentido que el gobierno o la sociedad den a la participación.

Con lo que respecta al ayuntamiento, la participación comunitaria apoya a éste en tres aspectos esenciales de la vida municipal, que consisten en: la realización de acciones tendientes a lograr un desarrollo municipal; la formación de una conciencia de cooperación y colaboración para satisfacer necesidades sociales; y el fortalecimiento de la comunicación entre las autoridades municipales y la población, garantizando así una función municipal y una acción comunitaria más eficiente.

En los municipios es conveniente que promuevan y convenzan a los grupos sociales para que manifiesten sus demandas y necesidades a través de ciertos MECANISMOS DE PARTICIPACION comunitaria como son: las campañas y las consultas públicas.

Por lo cual corresponde así al gobierno municipal promover la formación y organización de grupos y asociaciones de vecinos para que participen en acciones específicas y así avanzar en el logro de los objetivos del desarrollo municipal.

²⁰ Se consideran conceptos centrales. Manual de Administración Municipal, op. cit., pp. 106-109.

Estas tareas se pueden realizar a través de diversos MEDIOS: los promotores voluntarios, las autoridades, los organismos auxiliares y los medios de comunicación.

Algunas de las principales AREAS DE PARTICIPACION en las que puede jugar un papel importante la comunidad son la planeación y administración del desarrollo, obras y servicios públicos, asistencia social, recreación, cultura y deporte, capacitación para el trabajo, actividades productivas, seguridad, protección ciudadana, y mejoramiento ecológico, entre otras.

■ Como se aprecia en los conceptos citados, la participación está formalizada (desde el punto de vista gubernamental y no social), lo cual hace que en ocasiones la población se vea al margen de la misma, porque los vecinos del municipio participan bajo otros preceptos más básicos que formales.

En realidad el 90% de la participación comunitaria en los municipios rurales se asocia principalmente con aspectos culturales y religiosos, lo que hace que las áreas de participación señaladas (sobre desarrollo) queden en segundo plano, lo que es lamentable porque condiciona el progreso del municipio.

Para los municipios rurales los medios se definen por sí mismos, ya que el sentido solidario que existe en ellos es natural y de hecho es la forma en que estos municipios conviven históricamente, de aquí la necesidad de que sus esfuerzos sean canalizados para resolver problemas comunitarios.

También es importante señalar que la participación comunitaria ha existido desde las civilizaciones prehispánicas; sin embargo, no siempre se utiliza como un programa federal o estatal, aunque existen prácticas gubernamentales al respecto.

Por ejemplo, se puede tomar la experiencia que integra la voluntad política y las necesidades sociales: en el estado de Tabasco durante los años 80's, se realizó un gran esfuerzo por captar el apoyo comunitario, con el fin de realizar obras públicas.

Para ello se crearon los Centros Integradores formados a través de comités municipales y comunitarios (instituidos democráticamente en el período de gestión del gobernador Enrique González Pedrero).

Esto mostró un proceso democrático que permite observar que existen otras manifestaciones políticas en la organización que logran resolver problemas sociales.

En el sexenio 1989-1994 (durante los primeros cinco años de este período se instituye) el Programa Nacional de Solidaridad el cual ha motivado la participación hacia las áreas de desarrollo, y no deja de ser un reto el elevar el nivel de vida de los municipios del país.

Aunque la participación comunitaria, en términos políticos, es la que concerta los intereses, esfuerzos y voluntades para lograr el desarrollo integral de la sociedad.

Los conceptos políticos de la participación, son los que particularmente generan incertidumbre en los servidores públicos, ya que comúnmente se llega a pensar que cuando la población realiza esto, existen puntos antagónicos entre el ayuntamiento y la sociedad e incluso puede llegar a darse un problema de carácter político.

Pero debo de señalar que este tipo de problema no se da directamente por la gente que quiere participar, sino más bien por aquellas que ven en la

organización un interés político. Por ello cabe recordar que a la sociedad le interesa resolver sus necesidades básicas para elevar su nivel de vida, más que integrarse a un proceso político.

En este apartado se señaló la "formalidad" de la participación comunitaria, dejando entrever las posturas que hay en la materia, y parece ser que cuando la comunidad desea participar se hace sujeto de múltiples obligaciones ante el ayuntamiento.

Sin embargo, este último tiene antes que nadie que cumplir sus obligaciones para la sociedad, y no a la inversa, para que exista una buena gestión y se pueda emprender una acción de interés común. Es claro que las obligaciones y los derechos de las partes tienen que estar equilibradas y no unos encima de otros.

Al hablar de gestión, se pasa directamente de lo político a lo administrativo, y por tanto de la organización a las acciones, aquí es donde la administración y la población trabajan en conjunto, y donde se determina si la participación comunitaria logra a través de sus esfuerzos los fines deseados y si la administración fue eficaz.

1.6 FINES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Anteriormente, se ha señalado la importancia de la relación que existe entre la administración, la política y la sociedad; al igual, que la manera de como se establecen algunos parámetros entre lo teórico y el acontecer del municipio, lo cual ha permitido adentrarnos en la administración desde un enfoque más integral y social.

Ahora, es necesario considerar lo que debería de prevalecer en la administración con base en los preceptos de gobierno. Por ello nos ubicaremos en los FINES DEL GOBIERNO MUNICIPAL que son:

- Ejecutar legalmente y legítimamente el poder político para garantizar la armonía, seguridad, desarrollo y paz social de los habitantes del municipio
- Fortalecer y vigorizar la libertad municipal
- Promover, orientar y dirigir el desarrollo integral de todas las comunidades
- Organizar y movilizar a los ciudadanos y grupos sociales en la participación del progreso y desarrollo económico y social
- Apoyar el avance del proceso de descentralización nacional que tiende a la reivindicación de las comunidades locales en sus particularidades, vitalidad y autonomía
- Coadyuvar en la democratización del poder político de la entidad federativa y del municipio para asegurar la libertad, los derechos del hombre y la justicia social.²¹

Para cada fin del gobierno municipal se contempla una función de la administración.

Estas a su vez son atendidas en el seno del aparato administrativo con objeto de transformarlas en bienes, obras y servicios para la comunidad, siendo las funciones iguales para todos los municipios no importando si es metropolitano, urbano, semiurbano o rural.

■ De lo anterior se puede considerar que los fines expuestos corresponden a una modalidad sexenal, ya que como se puede apreciar se resaltan los términos de descentralización y democratización, utilizados en el sexenio del Presidente

²¹ Manual de Administración Municipal, op. cit., p. 37.

Miguel de la Madrid (1982-1988), mientras que en el sexenio 1989-1994, se aplicó el término modernización.

Para los municipios rurales tanto los fines del gobierno como las funciones de la administración deberían de ser iguales a otros municipios, aún siendo éste semiurbano, urbano y metropolitano.

Aunque las diferencias existentes entre una categoría y otra son determinantes, no sólo en el quehacer municipal sino también en el desarrollo de los mismos.

El problema por tanto, no radica en el qué hacer sino en el cómo y con qué hacer las cosas, sin olvidar que el municipio rural es de mayor empobrecimiento respecto a los demás.

Cabe hacer una observación, los fines expuestos tienen un sentido ante todo político pero en la realidad, los fines de un gobierno municipal se ajustan a las condiciones que imperen en cada municipio. En el caso de los municipios rurales, para empezar quizá se desconozcan estos fines como tales.

1.7 FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

Con lo que respecta a las funciones de la administración municipal, éstas se definen con base en procedimientos administrativos, en razón de las actividades que debe realizar la administración con el propósito de lograr los fines del gobierno municipal.

Las funciones se dividen en dos vertientes: sustantivas y adjetivas o de apoyo (véase tabla No. 1).

Tabla No 1
FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION

FUNCIONES SUSTANTIVAS son aquellas que permiten cumplir con los propósitos fundamentales del gobierno municipal, esto a su vez implica que deben de promover el crecimiento y el desarrollo, así como velar por el interés del municipio.

FUNCIONES ADJETIVAS o de apoyo, son las que permiten administrar los recursos del gobierno municipal para realizar precisamente las funciones sustantivas.

Fuente: Manual de administración Municipal, INAP-BANOBRAS, 1989.

Nota: Es importante conocer cual es el sentido de cada una de las funciones de la administración, ya que a través de éstas se definen las prioridades y las estrategias para resolver los problemas del municipio.

Dentro de las **FUNCIONES SUSTANTIVAS** se destaca: la planeación del desarrollo urbano y ecología; la dotación de los siguientes servicios: obras y servicios públicos; de seguridad pública y tránsito; de educación, cultura, deporte y recreación; de salud, asistencia social y protección civil.

En el caso de las **FUNCIONES ADJETIVAS** o de apoyo se destaca su carácter técnico, por lo cual se deberá de considerar el manejo racional de los recursos con que cuenta el gobierno municipal, tales como: humanos, financieros, materiales y técnicos.

Para ejecutar las funciones sustantivas y adjetivas es necesario llevar a cabo un proceso de planeación, programación, acción presupuestaria, ejecución, control y evaluación; este proceso tendrá sus variaciones técnico-operativas

dentro de las funciones, ya que cada una tiene sus especificaciones de trabajo propias.²²

■ Presentar las funciones de la administración municipal tiene como finalidad el que conozcan y que se observen; ya que comúnmente las funciones adjetivas o de apoyo son las que se consideran más importantes e incluso generan pequeñas unidades de poder, lo cual produce que la administración se encuentre con problemas de funcionamiento interno en lugar de existir una conjugación de funciones encaminadas al desarrollo del municipio.

Por ejemplo, llega un momento en que se trabaja mucho en trámites administrativos dejando de lado los servicios y las obras; en ocasiones esto sucede por el propio desconocimiento de las funciones administrativas.

En los municipios rurales la carencia de recursos obliga a centralizar las funciones en las autoridades y en pocos funcionarios, generando una incapacidad para dar respuesta a las demandas de las comunidades.

Es por ello, que la participación comunitaria bien canalizada y a favor del interés común puede dar beneficios muy importantes para el progreso de los municipios; y con ello la administración desarrollaría sus funciones con mayor eficiencia.

1.8 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

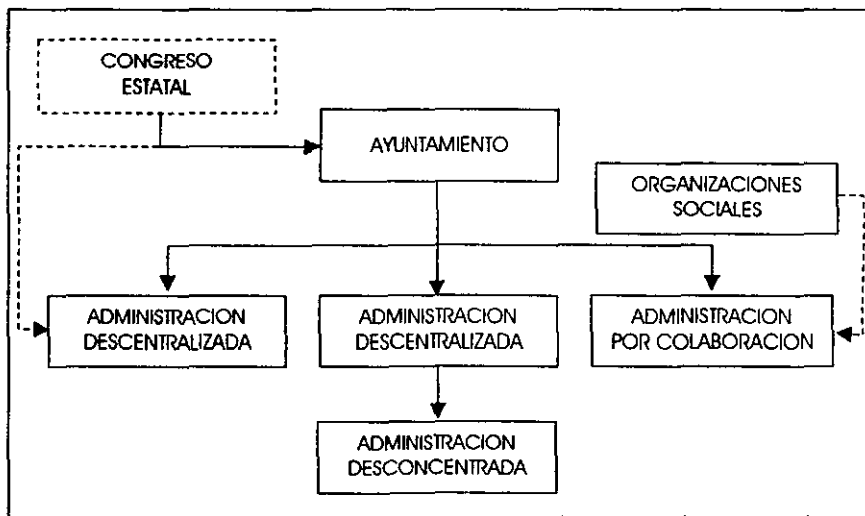
Para cumplir tanto con los fines del gobierno municipal, así como las

²² Para mayor información sobre estas funciones véase: Manual de Administración Municipal, op. cit., pp. 63-71.

funciones de la administración, es necesario que esta última cuente con una organización que le permita cumplir sus objetivos. Por esto, a continuación se mostrarán las divisiones internas con que cuenta la administración.

La división de la ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL es la siguiente: administración centralizada, administración desconcentrada, administración descentralizada y administración por colaboración (véase gráfico No. 3).

Gráfico No. 3
ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL



Fuente: INAP-BANOBRAS, 1987

Nota: Este gráfico permite observar como se organiza la administración y la forma en que interactúa con el congreso local y la sociedad, mediante unidades administrativas formales.

La ADMINISTRACION MUNICIPAL CENTRALIZADA se integra por las unidades administrativas que dependen del presidente municipal, éstas son creadas por acuerdo del cabildo con base en los servicios que proporcione el gobierno municipal.

Entre los más comunes se pueden citar la secretaría del ayuntamiento, la *tesorería*, la *oficialía mayor*, la comandancia de policía; las unidades responsables de los servicios de desarrollo urbano y ecología, de obras y servicios públicos; la de los servicios de salud, asistencia social, protección civil, educación, cultura, deporte y recreación.

La ADMINISTRACION MUNICIPAL DESCONCENTRADA consiste en la subdivisión del territorio de un determinado número de jurisdicciones que se convierten en un órgano de gobierno denominado por lo general junta municipal de gobierno, integrada por autoridades representativas del ayuntamiento y del presidente municipal o bien delegaciones o comisarías municipales.

La finalidad de estos órganos desconcentrados es dar cumplimiento a las decisiones del ayuntamiento y del presidente municipal dentro de la circunscripción territorial y ejercerse la representación del mismo. A su vez procuran mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes y vecinos del lugar observando que las disposiciones normativas que rigen al municipio se lleven a cabo.

La ADMINISTRACION MUNICIPAL DESCENTRALIZADA está constituida por tres organismos de la administración municipal, los organismos descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos.

Entre sus características principales destacan las siguientes:

"- Pueden ser creados por acuerdo del cabildo, pero requieren la autorización

del congreso local. Su creación debe obedecer a un fin específico de carácter público y en beneficio del municipio

- Gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio
- Gozan de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisión.
- La designación de sus funcionarios es a través de los propios órganos de gobierno
- Pueden disponer de una estructura administrativa independiente del ayuntamiento.
- Son supervisadas por las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, así como por el síndico o los regidores del ramo”.²³

“Los ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS son los órganos auxiliares del municipio que a iniciativa del ayuntamiento se crean por la legislatura local, con el fin de cumplir una función específica como podría ser el garantizar la explotación de ciertos bienes o recursos propiedad del municipio, o bien, impulsar la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia social”.²⁴

“Las EMPRESAS PARAMUNICIPALES son entidades que crea el ayuntamiento por acuerdo del cabildo con la aprobación del congreso del estado. Dichas empresas pueden adoptar la modalidad de mayoritarias o minoritarias las cuales adoptarán según se dé el caso, características propias. Además éstas, deben de tener como finalidad la satisfacción de necesidades específicas del municipio”.²⁵

“Los FIDEICOMISOS son entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y, cuando la ley lo disponga con aprobación del congreso local. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos. Tienen como objeto

²³ Manual de Administración Municipal, op. cit., p. 50.

²⁴ *Ibid.*, p. 50.

²⁵ Manual de Administración Municipal, op. cit., p. 50.

auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades con prioridad, como obras y servicios públicos entre otras".²⁶

La ADMINISTRACION MUNICIPAL POR COLABORACION se origina de la participación de los ciudadanos en las gestiones administrativas del municipio. Se da a través de los consejos de colaboración municipal, que son dotados de personalidad jurídica propia, con funciones específicas señaladas en el "Bando de Policía y Buen Gobierno" y en los reglamentos municipales, especialmente los que regulan lo referente a las obras y servicios públicos, actividades sociales y culturales del municipio.

■ La organización de la administración municipal, permiten retomar algunos puntos; el primero, respecto a la estructura administrativa; y el segundo, referente a la participación comunitaria; el tercero, la injerencia del congreso local en asuntos municipales. Conocer esto permite comparar entre lo que se da en los municipios rurales con lo que es el resto de la administración.

En cuanto a la administración centralizada en los municipios rurales tenemos que se reduce considerablemente, adecuando la organización a las necesidades básicas de los municipios.

También se debe de tomar en cuenta que ciertos municipios rurales llegan a tener una estructura administrativa más holgada en cuanto a unidades administrativas se refiere, aunque esto por sí sólo no implica mayor eficiencia, ya que ésta se logra a través del correcto funcionamiento de dichas unidades.

La administración desconcentrada juega un papel crucial en los municipios rurales, aunque la escasez de medios de comunicación y de transportación, al igual que la extrema dispersión de la población, se convierte en factores que

²⁶ *Ibid.*

repercuten en las comunidades, debido a que las autoridades representativas de los ayuntamientos de las juntas, delegaciones o comisarías quedan al margen del acontecer municipal y en otros casos estos órganos auxiliares no se llegan a formar.

Este punto tiene una gran influencia en el quehacer de la administración municipal, sobre todo cuando se habla de equidad y justicia social –puntos tan cuestionados en estos municipios.

La carencia de estrategias encaminadas a promover la creación de órganos descentralizados en los municipios rurales, es otro punto que no se había contemplado. Aunque es difícil pensar en un municipio con órganos descentralizados y en operación, sí es necesario presentarlos como una alternativa, por los beneficios que les proporcionaría, como sería las cooperativas o empresas comunitarias para la producción.

En algunos casos se ha logrado constituir organismos de este tipo, marcando la diferencia entre los propios municipios, por reactivar sectores económicos y sociales.

Cabe señalar que la presencia estatal a través del congreso local, es importante para la conformación de una estructura administrativa con organismos descentralizados.

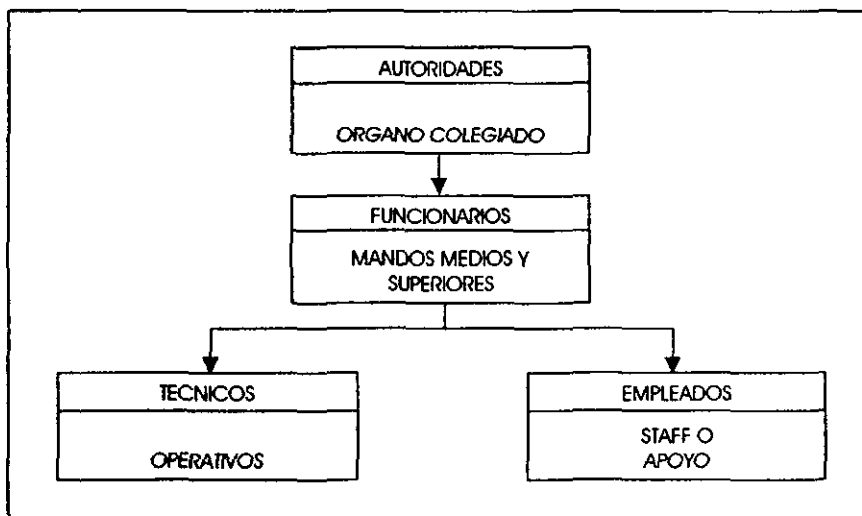
Los consejos de colaboración son a diferencia de los organismos descentralizados e incluso que las juntas municipales, el mecanismo más común para realizar acciones de interés general en los municipios rurales donde la sociedad asume el compromiso y la responsabilidad de su progreso –a su manera- lo cual también puede llevar implícita la incapacidad de la administración para resolver las necesidades del municipio.

1.9 SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES

Con base en las características de la organización, la administración establece diferentes niveles de servidores municipales, los cuales son los que realizan las actividades que posibilitan el quehacer cotidiano del gobierno municipal.

Dentro de los SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES se encuentran: las autoridades, los funcionarios, los grupos interdisciplinarios, y los empleados (véase gráfico No. 4).

Gráfico No. 4
SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES



Fuente: INAP-BANOBRAS, 1987

Nota: Este gráfico, muestra que los servidores públicos municipales integran una estructura conformada de diferentes niveles administrativos, los cuales definen a su vez las responsabilidades y funciones de cada servidor público.

Las AUTORIDADES se forman por el presidente municipal, el síndico y los regidores, éstos se caracterizan por ser electos popularmente, a través del voto directo y secreto manifestado en el comicio electoral del municipio. Estos establecen a su vez el órgano colegiado, que es el ayuntamiento municipal.

Este órgano colegiado es el que asume la responsabilidad política ante la comunidad, por ello, son también en los que recae la responsabilidad de la toma de decisiones del gobierno municipal.

Cada uno de los miembros del ayuntamiento tienen funciones específicas,²⁷ para identificar las atribuciones básicas se citan las siguientes:

El PRESIDENTE MUNICIPAL es el representante político y administrativo del ayuntamiento, encargado de la ejecución y despacho de los asuntos y decisiones que delibere el gobierno, asimismo, es el representante de mayor rango, más no el de mayor jerarquía al interior del ayuntamiento, también es el responsable directo de la administración pública municipal.

El SINDICO es el representante jurídico del ayuntamiento en los actos legales en que forme parte el municipio; es el responsable de la fiscalización respecto al manejo de la hacienda municipal y el interventor en los asuntos tratados por dependencias públicas o privadas que deba formalizar el ayuntamiento.

Los REGIDORES son los representantes populares en el ayuntamiento, atienden a través de las comisiones diversas ramas del gobierno y de la administración, vigilando y procurando el despacho de los requerimientos de las comunidades; su participación al interior del ayuntamiento es fundamental para el análisis y la deliberación para la toma de decisiones.

²⁷ Para tener mayor información en cuanto a las funciones del ayuntamiento, véase PONTIFES Martínez, A., *La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal*, México, D.F., CNEM-SG, 1988, pp. 73-76.

Los FUNCIONARIOS ocupan los mandos medios y superiores de la administración pública; tienen como principal función el instrumentar, operar y poner en práctica las decisiones que toma el presidente municipal como el ejecutor de los acuerdos de cabildo.²⁸

Los GRUPOS INTERDISCIPLINARIOS o Técnicos son aquellos que realizan las tareas y acciones concretas de los programas operativos.

Los EMPLEADOS son habitualmente de los que dispone la administración para auxiliar y apoyar, a las autoridades, funcionarios y técnicos; así como para mantener en condiciones óptimas las instalaciones físicas donde operan las diferentes unidades administrativas.

■ En los municipios rurales la división de los servidores públicos varía considerablemente a excepción del presidente municipal. En el caso de las autoridades, específicamente de los regidores –y en algunos casos de los síndicos-, ya que dependen de la densidad de población y la participación de los partidos en los comicios electorales, lo cual puede variar de municipio en municipio según lo que se establezca en cada legislación estatal.

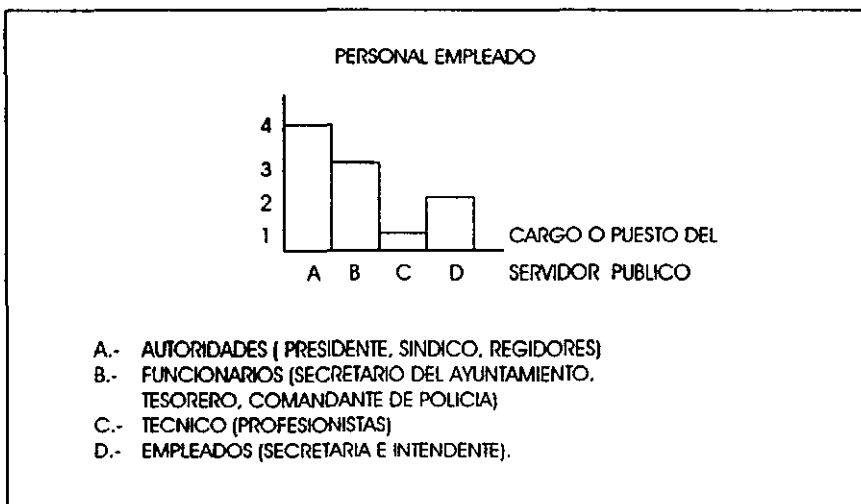
Mientras que los funcionarios sólo son los indispensables, variando de tres a cinco dependiendo de las necesidades y capacidades del municipio.

En lo referente a los grupos interdisciplinarios es difícil que existan como tal, por lo general se nombran algunos responsables encomendándoles tareas específicas; los empleados únicamente llegan a ser entre uno y dos.

²⁸ Véase en esta tesis el apartado 1.8 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, Administración Municipal Centralizada. En él se podrá observar las unidades administrativas que pueden ocupar los funcionarios dentro de la administración.

Por lo tanto los servidores públicos llegan a ser entre 10 y 30, dependiendo de la estructura administrativa que tenga el municipio rural, y de este número depende la concentración de actividades en cada persona, ya que muchas veces realizan funciones que no les corresponden, pero que tienen que desempeñar por falta de personal (véase, gráfico No. 5).

Gráfico No. 5
PLANTILLA DE PERSONAL MUNICIPAL
ESTRUCTURA MINIMA RURAL



Fuente: Estimación personal

Nota: Según la descripción expuesta en cada nivel administrativo, se puede observar en este gráfico, una estructura administrativa mínima para un municipio rural, conformado por una plantilla de 10 servidores públicos.

Es necesario observar además de la estructura administrativa, los preceptos legales que tienen aplicación en los municipios.

De conformidad a nuestro régimen de gobierno federal, el municipio tiene por ley, el derecho y la obligación de participar en la aplicación del régimen jurídico que México, como nación independiente y soberana, se ha dado para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes.

La LEGISLACION es un conjunto de normas que contemplan las funciones y atribuciones del municipio; así como las bases jurídicas bajo las cuales se desenvuelve la actividad de la administración municipal. Este conjunto de normas se integra en una estructura legislativa, cuyo origen y fundamento se encuentra en la Constitución Política.

El marco jurídico del municipio se conforma de la siguiente manera (véase gráfico No. 6).

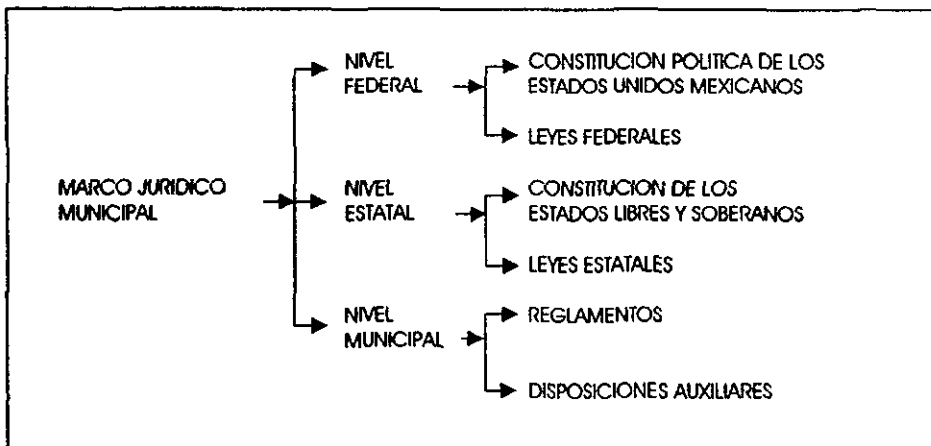
Dentro del NIVEL FEDERAL, se define a la "Constitución Política como el conjunto de normas que establecen los órganos del estado, las relaciones entre éstos, los procesos fundamentales de creación de las disposiciones que integran el orden jurídico y los contenidos de esas normas. Estas se dividen de la siguiente manera: parte orgánica, parte dogmática, garantías sociales y parte económica."²⁹

La CONSTITUCION es la Carta Magna y la Ley de Leyes, en ella se encuentran las normas básicas que rigen al municipio y por tanto a la administración municipal. La Constitución crea al municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre los estados que han de configurar su régimen municipal y

²⁹ Véase: PICHARDO Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, Vol. 1. México, D.F., INAP, 1984, pp. 15-23. Se recomienda ver: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente).

establece los principios políticos que deben inspirarle.

Gráfico No. 6
MARCO JURIDICO MUNICIPAL



Fuente: Apreciación personal.

Nota: Este gráfico, muestra la división de cada nivel político-administrativo que conforma el marco jurídico del país; por otra parte, se presenta el desglose de la división que se da en cada nivel. Cabe destacar que entre nivel y nivel existe una jerarquía, lo que hace que el marco jurídico vaya de lo general a lo particular.

Es en la Carta Magna y precisamente en el artículo 115°, reformado en 1983, donde se encuentra la apreciación más general del municipio en México, de éste, parten todas las normas que lo rigen.

La Constitución hace referencia del municipio en otros artículos como son: el 3° (sobre educación), 27° (recursos naturales), 31° (obligaciones de los mexicanos), 36° (obligaciones del ciudadano), 73° (facultades del Congreso),

117° (convenios con los Estados), 123° (trabajo y previsión social), 130° (culto religioso) entre otros.

De éstos el 3°, 27° y 130° fueron reformados en 1992, por lo cual su texto implica una nueva visión.

De la Constitución derivan LEYES FEDERALES, las cuales establecen normas y procedimientos que deben de observarse en todo el territorio nacional, además, determinan ámbitos de competencia y atribuciones a las autoridades de los tres niveles político-administrativos.

En el caso del NIVEL ESTATAL cada entidad federativa a través de su propia estructura jurídica determina bajo qué normas se regirá ésta a partir del derecho a que son sujetas, para ejercer su autonomía y su soberanía.

En razón de los preceptos federales,³⁰ se determinan las normas que establecen los órganos de gobierno en la entidad, las relaciones de éstos, los procesos fundamentales de creación de disposiciones que integran el orden jurídico y el contenido de estas normas.

Las normas estatales a diferencia de las del nivel federal, sólo se aplican con cada entidad por lo cual su campo de acción se extiende exclusivamente a la circunscripción territorial de cada entidad.

Las normas de aplicación estatal se definen en primera instancia en la CONSTITUCION POLITICA ESTATAL. En ésta se prevén las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre autoridades estatales y municipales, todo ello subordinado a los lineamientos

³⁰ Los conceptos utilizados se definen considerando: Marco Jurídico Municipal, México, S. Textos Municipales, Núm. 2, CNEM.

fijados en la Constitución Federal.

Derivadas de la Constitución Estatal, surgen LEYES ESTATALES, las cuales de forma más detallada definen las normas de diversos aspectos de aplicación específica para la entidad.

Para el caso concreto del municipio y por tanto de la administración municipal, la Constitución Estatal determina bajo qué normas se define y se rige el municipio de esa entidad, lo cual se expone de manera más específica en las Leyes Estatales. Destacando las de aplicación municipal como son la Ley Orgánica Municipal (véase anexo 4), la Ley de Ingresos Municipales, Ley de Deuda Municipal, Código Fiscal Municipal y Ley de Hacienda Municipal, entre otras.

La disposición más directa para el NIVEL MUNICIPAL es por medio de los reglamentos que el gobierno aplica, mediante las normas específicas para el municipio, por lo cual, se convierte en la entidad más directa entre el gobierno y las comunidades municipales.

Los REGLAMENTOS de un municipio se elaboran en razón de los servicios que presten, y de la propia estructura administrativa con que cuente.

Existen diferentes tipos de reglamentos, dentro de los más comunes están el de Bando de Policía y Buen Gobierno y el Reglamento Interno del Ayuntamiento, entre otros.

La duración de un reglamento varía en relación de la vigencia que tenga éste; los reglamentos se aplican directamente para el trienio en el cual fueron elaborados.

Dentro de este nivel se encuentran otro tipo de DISPOSICIONES AUXILIARES, tales como las circulares y avisos, éstas tienen como principal objetivo informar a la población sobre aspectos de interés general.

Es importante considerar que dentro de los niveles expuestos destaca tanto a nivel federal como estatal la Ley Orgánica de Administración Pública, mediante la cual se define la organización de las unidades administrativas, las atribuciones y las responsabilidades de éstas; mientras que en el nivel municipal es a través del Reglamento Interno de Administración Municipal.

■ El propósito de este apartado fue mostrar cómo se define el marco jurídico municipal en México, considerándose los niveles a través de los cuales se conforma. Destacando así los conceptos más representativos.

Respecto a los municipios rurales, éstos tienen problemas en cuanto al conocimiento de la estructura jurídica que rige al municipio, esto implica la relación entre los niveles jurídicos que definen la legislación y reglamentación municipal, lo que se vuelve un obstáculo para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes.

Este problema se agrava al no aplicar la facultad reglamentaria, ya que no se actualizan los reglamentos, ni se elaboran los necesarios. Cabe señalar que la ejecución de los reglamentos así como el de las demás disposiciones jurídica es vital para que las obligaciones y derechos de la sociedad se cumplan.

Tanto en lo administrativo, como en lo jurídico, el conocimiento de las normas, disposiciones y principios, son fundamentales para que los servidores públicos e incluso la sociedad, cuenten con los elementos para fundamentar sus derechos y también sus obligaciones y a través del ejercicio de éstos poder

aspirar a mejores condiciones de vida.

Sin embargo, el municipio rural tiene que afrontar: la marginación, que en la mayoría de los casos municipales limita la condición social de su comunidad; y unido a ello, la falta de conocimientos que les permitan ver nuevas alternativas para su desarrollo.

Esto, en otros términos se puede ver bajo otra perspectiva, como es la falta de la legislación traducida en documentos actualizados y vigentes; así como, la capacitación del personal municipal responsable de la aplicación de la legislación y reglamentación municipal.

Si bien es cierto, los documentos y la capacitación por sí sola no realizan nada, pero el no contar con ello limita las perspectivas de nuevas oportunidades, entendiendo que la legislación municipal trasciende no sólo al gobierno en sí mismo, sino a la administración y a la propia sociedad.

CAPITULO II

Al considerar lo expuesto en este trabajo, se encuentra en el Capítulo I lo relativo a la administración pública, la política, la participación comunitaria, y el marco jurídico de los municipios.

Sin embargo, lo anterior sólo permitió contar con una apreciación funcional del gobierno y la sociedad en los municipios –en particular la de los rurales-.

Es por ello, que a través de los siguientes capítulos, se desarrollan aspectos específicos de los municipios rurales. En este capítulo, se observará la información que nos proporcionan las tipologías, para después hacer una pequeña comparación de su contenido y utilidad.

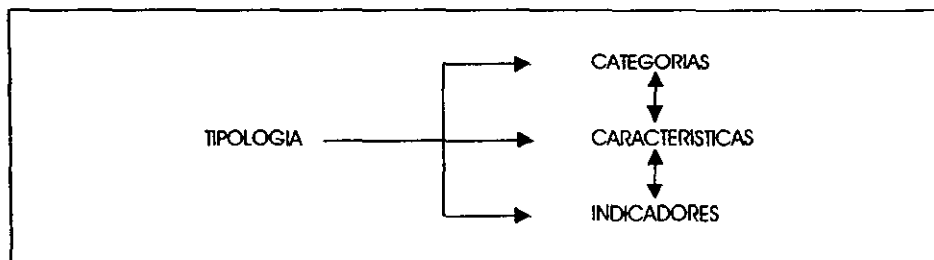
2. TIPOLOGIA MUNICIPAL

Los municipios rurales hacen reflexionar acerca de la problemática y características de algunos municipios e inclusive del propio país. En general el término rural nos remite: a la provincia de México, los pueblos, el campo, e incluso a la pobreza.

Pero, en realidad ¿qué son los municipios rurales? Esto se debe responder a través de la tipología municipal, la cual es una apreciación modelo del municipio, compuesta por categorías, características e indicadores (véase gráfico No. 7).

Gráfico No. 7

ESTRUCTURA DE LA TIPOLOGIA MUNICIPAL



Fuente: Apreciación personal

Nota: La tipología municipal es una apreciación modelo, la cual puede variar ligeramente de la realidad, pero que permite mostrar una aproximación confiable de los municipios, ya que se elabora metodológicamente con fines de análisis específicos. Es por ello que se presenta su estructura, ya que cada elemento interactúa y determina la particularidad de cada municipio.

Por medio de las CATEGORIAS se establecen las divisiones o grupos (rural, semiurbano, urbano o metropolitano); las CARACTERISTICAS establecen los rangos o parámetros entre cada división (por ejemplo la densidad poblacional que distingue a cada categoría); en el caso de los INDICADORES, estos permiten señalar especificaciones del municipio en cada parámetro.

■ El municipio rural a través de la tipología muestra: primero, el contexto de éste con otros "grupos" de municipios; segundo, presenta sus "características" generales para distinguirse de otro y evaluar sus variaciones; tercero, se tendrá presente que cada municipio tiene "indicadores" propios, lo cual hace diferenciar uno de otro, aunque pertenezcan a la misma categoría.

2.1 MUNICIPIOS SEMIURBANOS, URBANOS, METROPOLITANOS Y CONURBADOS

Con el propósito de establecer comparaciones con los municipios rurales es importante señalar las otras categorías, características e indicadores particulares; estas comparaciones no necesitarán ser aplicadas ya que con sólo retomar los aspectos señalados de los municipios rurales, es suficiente para ver las variaciones.

***MUNICIPIOS SEMIURBANOS:** Son municipios con una población que varía entre 30 y 60 mil habitantes, donde además de las actividades económicas primarias se desarrollan actividades comerciales y alguna pequeña industria. Además cuentan con servicios públicos como educación a nivel secundaria y una mayor amplitud de servicios básicos como son: rastro, limpia, panteones, alumbrado público, agua potable y drenaje. En estos municipios generalmente existe una comunidad importante rodeada de pequeños poblados.

MUNICIPIOS URBANOS: A diferencia de los semiurbanos, éstos cuentan con asentamientos humanos que varían entre 60 y 300 mil habitantes, es decir, son auténticas ciudades aunque en dimensiones todavía razonables. Las actividades económicas que realizan son: industria, comercio, turismo, agricultura y ganadería técnica; además de que cuenta con todos los servicios públicos que marca el artículo 115 constitucional.³¹ En general tiene una o dos comunidades importantes rodeadas de pequeños poblados.³²

***MUNICIPIOS METROPOLITANOS O GRANDES CIUDADES:** Son municipios que se caracterizan por una concentración de población en una ciudad (de más de 300,000 habitantes). En ellas se presentan todos los servicios públicos además de que cuentan con servicios educativos a nivel superior.

³¹ Fracción III, Art. 115 Constitucional, 1983: Agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

³² "Tipos y Categorías de los Municipios Mexicanos", op. cit., p. 16.

MUNICIPIOS EN ZONAS CONURBADAS: La principal característica de estos municipios es el formar junto con otros municipios o ciudades una misma mancha urbana; es decir estar conurbados. Presentan las mismas características que los de las grandes ciudades sólo que sus problemas se acentúan por pertenecer a un asentamiento urbano que rebasa los límites del municipio.³³

■ Sin duda después de conocer las otras categorías aún de manera muy breve, se puede apreciar por qué el municipio rural, es considerado como el de mayor retraso social y económico. Sin embargo, la situación real de los otros municipios tampoco es del todo favorable, ya que sólo 182 a nivel nacional cuentan con un grado elevado de desarrollo económico.³⁴

Con esto se quiere señalar que las tipologías por sí mismas no permiten determinar el grado de desarrollo o progreso de un municipio en específico, aunque sí nos permite tener un esbozo de su situación y problemática.

2.2 TIPOLOGIA DE LA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS PARA MUNICIPIOS RURALES

La Coordinación General de Estudios Administrativos (CGEA) de la Presidencia de la República formuló en 1981 una clasificación, atendiendo a las siguientes características:

- Número de habitantes
- Actividades económicas
- Servicios educativos y culturales con que cuentan los municipios

³³ "Tipos y Categorías de los Municipios Mexicanos", op. cit., p. 17.

³⁴ Véase el apartado 2. APRECIACION BASICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y LOS MUNICIPIOS RURALES.

- Servicios públicos que proporciona
- Presupuesto de ingresos
- Asentamientos humanos.

Las Categorías de esta tipología resultante son:

- Municipios rurales
- Municipios semiurbanos
- Municipios urbanos
- Municipios metropolitanos.

Para el caso de los municipios rurales se encuentra lo siguiente:

Tabla No. 2
TIPOLOGIA MUNICIPAL
CATEGORIA RURAL

Número de habitantes	Menos de 30, 000
Principales actividades económicas	Actividades primarias: Agricultura (temporal), ganadería, pesca y minería
Servicios educativos y culturales con que cuenta el municipio	Escuelas primarias
Principales servicios públicos con que cuenta el municipio	Agua potable, alumbrado en la cabecera municipal
Presupuesto anual de ingresos (1981)	Menos de \$ 300.000.00
Asentamientos humanos	Pequeños poblados dispersos.

Fuente: PR - CGEA, 1981

Nota: Consideraciones: En la Interpretación de este esquema deberán tomarse en cuenta todas las posibles variables que tenga o pueda tener un municipio determinado.

■ Este apartado, nos permite observar cómo se vieron los municipios rurales durante la década de los 80's, ya que esta tipología tuvo una gran aceptación dentro de las instancias gubernamentales y educativas del país. Si bien es cierto todavía se utiliza, aunque sus indicadores ya no son del todo aplicables.

Un aspecto importante de señalar, es que cuando se habló de los servicios públicos se hace hincapié en la cabecera municipal, por ello es pertinente hacer una mención en cuanto al resto de las comunidades que integran al propio municipio rural, ya que si lo poco que se tiene está concentrado en la cabecera ¿qué sucede con el resto de las comunidades y qué indicadores presentan éstas, las cuales en su conjunto forman realmente al municipio?.

Por otra parte, han existido diferentes tipologías importantes y más complejas en su clasificación y contenido, que la citada, como es el caso de la tipología de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que aún no siendo propiamente municipal, presenta el tipo de asentamiento humano, ya sea en ciudades, centros de población o pueblos, con sus respectivas características.

Con esta última observación se puede indagar que las tipologías pueden ser muy variadas según sean los requerimientos de las dependencias o instituciones, aunque muchas de ellas no son de uso común o propiamente con una orientación municipal.

Por ello sólo consideramos dos tipologías con carácter municipal para el análisis, la que se mencionó de la CGEA y la del Centro Nacional Estudios Municipales, que a continuación trataré.

2.3 TIPOLOGIA DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES PARA MUNICIPIOS RURALES

El Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) de la Secretaría de Gobernación, en 1989 propone una nueva tipología municipal, la cual se define de acuerdo a las características de población, infraestructura, recursos y servicios públicos con que cuenta el municipio.

Esta tipología presenta las mismas características que la anterior, pero incluye una subdivisión en cada grupo quedando de la siguiente forma:

- Municipios rurales baja densidad
- Municipios rurales densidad media
- Municipios semiurbanos
- Municipios urbanos
- Grandes ciudades
- Municipios en zonas conurbadas.

Se puede observar para el caso de los municipios rurales lo siguiente:

"MUNICIPIOS RURALES BAJA DENSIDAD: La forman municipios de cinco mil habitantes, que realicen actividades económicas primarias (agricultura de temporal, ganadería, pesca y minería) donde los servicios que se ofrecen sean escasos y deficientes; escuelas primarias, agua potable y drenaje, excepcionalmente. Además de que la población se encuentra dispersa en pequeños poblados.

MUNICIPIOS RURALES DENSIDAD MEDIA: Son municipios con una población entre cinco mil y treinta mil habitantes, lo cual los hace tener una densidad de población mayor que la categoría anterior. A diferencia de los municipios rurales de baja densidad, éstos tienen mejores servicios públicos (escuelas primarias y algunas secundarias), sobre todo en la cabecera municipal.³⁵

³⁵ "Tipos y Categorías de los Municipios Mexicanos"; Hechos Municipales, Bimestral, México, D.F..

■ Esta tipología permite observar en relación con la del apartado anterior, que existe una subdivisión importante en el aspecto poblacional y de servicios. Sin embargo, los indicadores que se presentan para cada caso (municipios rurales baja densidad y densidad media) no muestran grandes cambios estructurales para los municipios.

Quizá la aportación significativa de esta tipología sea el presentar lo referente a los municipios en zonas conurbadas. Pero en el caso de los municipios rurales, la tipología de la CGEA presenta una mejor estructura de sus características generales, aunque no se cuente con una correcta actualización, por lo cual la aportación que pueda brindar esta última, va siendo obsoleta con el paso de los años.

Actualmente los municipios rurales han cambiado, por los nuevos patrones económicos que se han dado en el país, indicando con esto, que el estilo de vida en estos municipios se ha modificado, y no propiamente para mejorar.

2.4 RETROSPECTIVA DE LOS MUNICIPIOS RURALES

En resumen se puede decir que "los municipios rurales, tienen un escaso desarrollo económico, es donde se encuentra concentrada toda la problemática económica, social, política y administrativa del país; sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, es decir agricultura, ganadería, pesca y minería. Estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que en esos municipios se tienen bajos índices de ingreso per cápita y sufren fuertes presiones sociales.

En la mayoría de los municipios rurales está presente el fenómeno de la

dispersión rural, que es la existencia de pequeños núcleos de población asentada en un área determinada y que no cuenta con vías ni medios de comunicación entre unos u otros, tal situación se ve agravada por la carencia en algunos casos total de infraestructura urbana, es decir calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje y de instalaciones para servicios públicos como: mercados, rastros, escuelas y clínicas entre otros, lo cual muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tiene la mayoría de los municipios rurales del país.³⁶

■ Antes de terminar este capítulo y retomando la cita anterior debo explicar una división que existe en los municipios, con el propósito de que se considere para futuras reflexiones en cuanto a las tipologías.

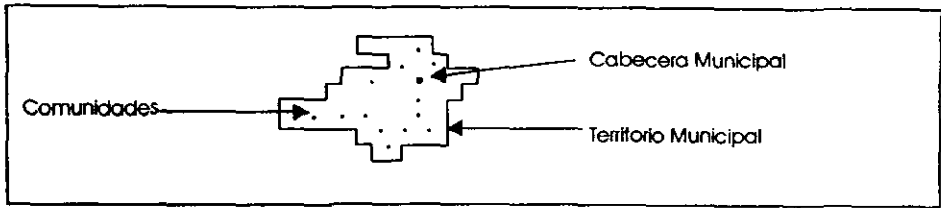
El MUNICIPIO es constitucionalmente la división territorial, política, administrativa y jurídica de una entidad; sin embargo, el municipio en su interior se compone por COMUNIDADES (aparte de la cabecera municipal) las cuales pueden variar en: comisarías o juntas auxiliares, delegaciones, secciones, manzanas, aunque éstas son demarcaciones administrativas, también se pueden subdividir en pueblos, poblados y rancherías (véase gráfico No. 8).

Por citar un ejemplo de lo que significan las comunidades, consideremos lo que González Pedrero, señala... "la dispersión de las pequeñas comunidades sigue representando para Tabasco -al igual que para la mayor parte del país- un desafío de enorme magnitud. Según el censo de 1980 había más de 1 mil 400 localidades dispersas (en 17 municipios);... si se consideran otras fuentes de información que cuentan también los caseríos, las pequeñas comunidades tabasqueñas suman cerca de 3 mil"³⁷.

³⁶ MARTINEZ Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, México, D.F., S. Libros de Texto, INAP, 1985 p. 231.

³⁷ GONZALEZ Pedrero, Enrique. Riqueza de la Pobreza, México, D.F., Ed. Cal y Arena, 1990.

Gráfico No. 8
MUNICIPIO Y COMUNIDADES



Fuente: Apreciación personal.

Nota: Es importante observar que el Municipio esta conformado por una Cabecera Municipal y por Comunidades. En el caso de la Cabecera ésta se puede identificar fácilmente, ya que en ella está asentado el "Palacio Municipal" o donde esta constituido y delibera el Ayuntamiento. Para el caso de las Comunidades como se indicó estas pueden ser poblados, rancherías, etc. las cuales conforman al municipio y por tanto son parte de la realidad de éste.

Por medio de la tipología se puede considerar la situación de municipio rural en términos generales; sin embargo, cuando se realiza un recuento de todos los servicios que faltan y las condiciones de vida en las comunidades del municipio, la apreciación que se tiene es más drástica.

Sin duda, las tipologías se justifican por su utilidad práctica, mediante la cual se especifican y comparan fácilmente las características e indicadores de cada municipio, aunque para adentrarse al conocimiento de alguna categoría se requiere del análisis de otros elementos.

CAPITULO III

3. APRECIACION BASICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y LOS MUNICIPIOS RURALES

En este tercer capítulo, se considera el papel que juegan los municipios en el desarrollo nacional. Para comenzar, se analizará qué se entiende por desarrollo nacional; al respecto se señala: que debe ser resultado del crecimiento armónico de todas las actividades de los estados y municipios del país.

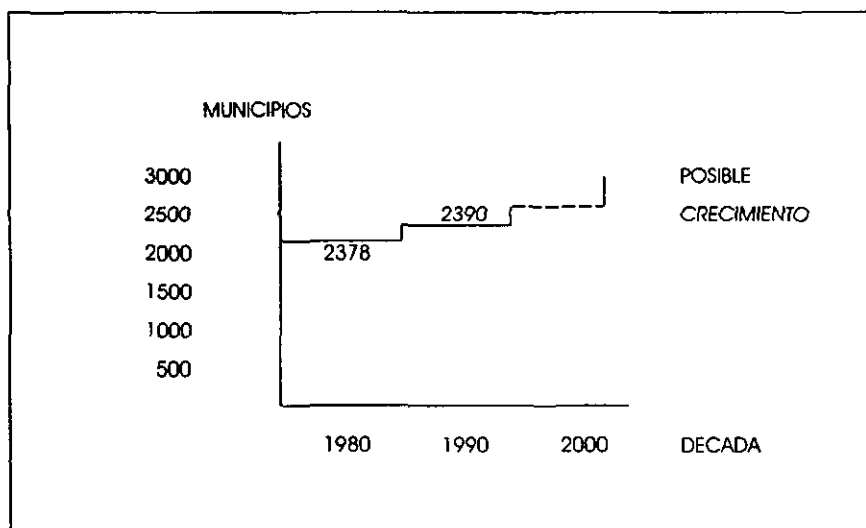
Sin duda, lo anterior no resume correctamente el sentido del desarrollo; sin embargo, menciona un elemento muy importante: la equidad, concepto de suma importancia cuando se habla sobre municipios.

Es necesario considerar que el desarrollo nacional se determina básicamente por el acontecer interno, pero en la actualidad el proceso de internacionalización —entre los estados nación— influye considerablemente por ello, tanto los factores internos y externos determinan los avances del país y por tanto el desarrollo.

Hay que tomar en cuenta que el desarrollo se ve condicionado por variantes de tipo político, económico, social y cultural, las cuales al actuar se incorporan a un proceso dinámico y complejo que influye en todas las actividades del país. Lo anterior muestra que el desarrollo nacional es algo complejo y sujeto a diversas variables.

¿Pero en materia municipal qué tendencias se han observado? En principio, durante la década de los 80's, a los 90's, se registró un crecimiento de municipios en México de 0.5% (véase gráfico No. 9); caracterizándose por ser semiurbanos de tipo turístico, principalmente.

Gráfico No. 9
TASA DE CRECIMIENTO MUNICIPAL
 1980 - 1990



Fuente: CNEM, 1980
 INEGI, 1990

Nota: Este gráfico permite observar un ligero crecimiento de municipios en el país lo cual significó la creación de 12 municipios en una década. Cabe destacar, que para 1995 el último registro del CEDEMUN, indicó que México contaba con 2412 municipios, esto implicó la creación de 22 municipios más, casi el doble en comparación a la década de los 80'. Sin embargo, la creación de estos nuevos municipios se dio en sólo cinco años.

Por otra parte, se observa que la distribución de la población también ha variado (véase tabla No. 3 y gráfico No. 10).

Tabla No 3
DISTRIBUCION DE MUNICIPIOS Y POBLACION DE MEXICO

CATEGORIA MUNICIPAL	CONCENTRACION DE MUNICIPIOS	CONTRACION DE POBLACION
RURAL	90%	46%
SEMIURBANO	6%	9%
URBANO Y METROPOLITANO	4%	45%

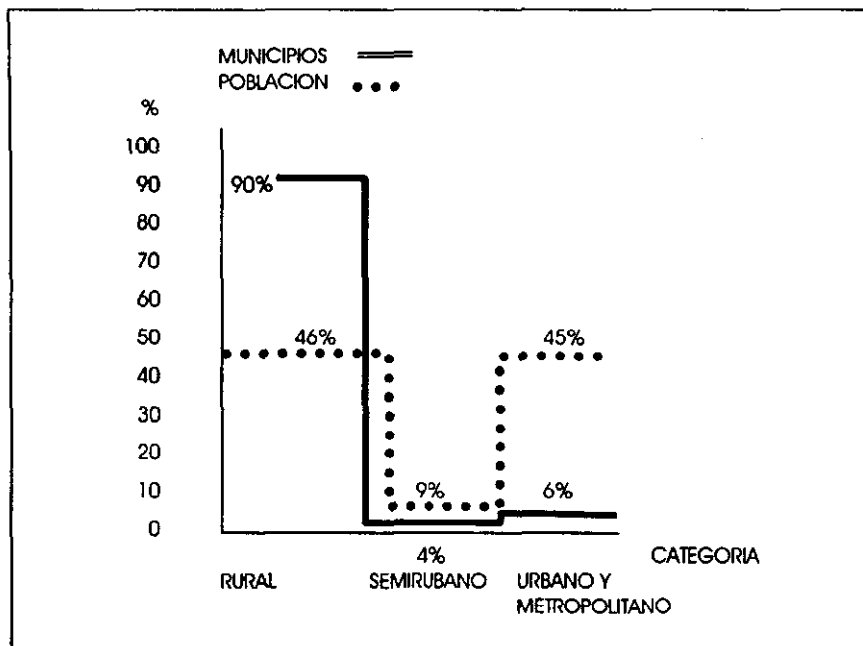
Fuente: IEPES, 1982

Nota: Los datos de la tabla, permiten observar que la población municipal del país tiende a los extremos, a lo rural, urbano o metropolitano. Sin embargo, en los primeros (rurales), existe una extrema dispersión poblacional y territorial; mientras que en los segundos (urbanos y metropolitanos), hay una extrema concentración, no sólo en lo poblacional y territorial, sino también en lo económico, lo cual marca la diferencia entre una categoría y otra.

Se puede percibir que el predominio es aún rural en cuanto a municipios por categoría, pero en materia de población la tendencia de los urbanos y metropolitanos registra un rápido crecimiento, para semiurbanos la tendencia de crecimiento es relativa, mientras que en los rurales se advierte una tendencia a la baja.

Gráfico No. 10

DISTRIBUCION COMPARATIVA ENTRE MUNICIPIOS Y POBLACION



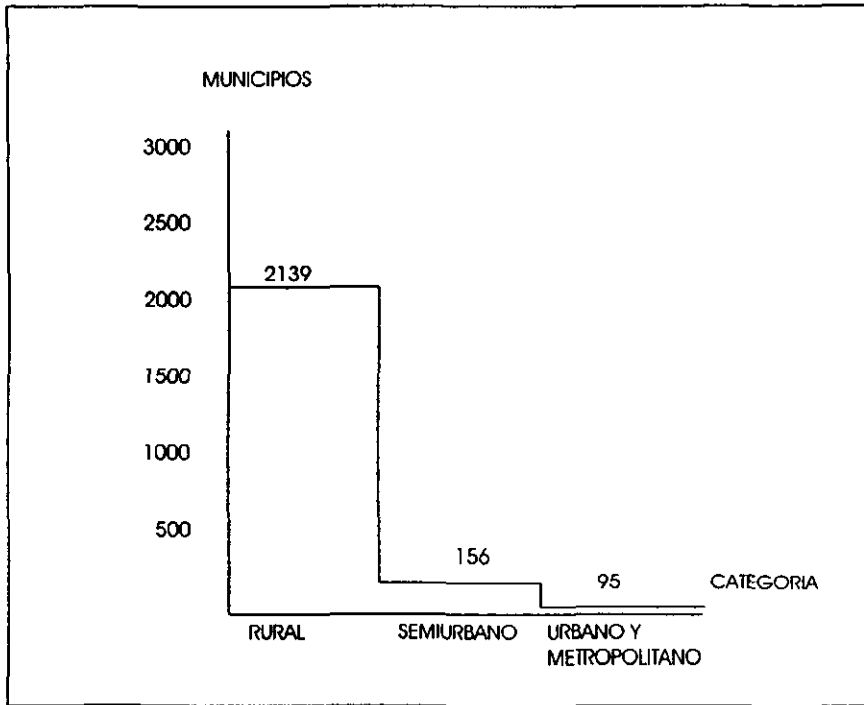
Fuente: IEPES, 1982
Apreciación personal.

Nota: Este gráfico permite observar la disparidad que existe entre los municipios y la población que habita en ellos. Específicamente en los rurales se aprecia que la distribución porcentual entre municipios y población, es predominante en el total de municipios; mientras que en los semiurbanos, urbanos y metropolitanos es predominante la población. Si bien es cierto, en el caso particular de los semiurbanos se aprecia una tendencia equilibrada entre municipios y población. A diferencia de los urbanos y metropolitanos donde el incremento poblacional es elevado.

Tomando de base los porcentajes señalados (en la tabla No. 2), y las cifras antes citadas (en el gráfico No. 9), se puede realizar una estimación respecto a los municipios que conforman cada categoría, la cual se puede apreciar en el gráfico No. 11.

Gráfico No. 11

DISTRIBUCION DE MUNICIPIOS POR CATEGORIA



Fuente: Estimación personal.

Nota: Este gráfico presenta una estimación basada en datos actualizados para el año de 1990, pero tomando referencias estadísticas porcentuales, por ello, sólo es una representación aproximada de la distribución municipal del país.

Aún siendo notorio el predominio de los municipios rurales, el contexto que presentan en relación a sus condiciones de vida, llega a ser tan cambiante entre uno y otro, llegándose a contemplar un mosaico con diferentes matices que van definiendo o distinguiendo su desarrollo socioeconómico.

Para ejemplificar lo siguiente sólo basta considerar: primero, a una entidad

federativa en el contexto nacional³⁸; segundo, observar su división regional³⁹; tercero, analizar la división municipal del estado, desde un punto de vista global y posteriormente regional, así como por categorías municipales; cuarto y último, estudiar la división comunitaria en los municipios.

Sin duda lo anterior requiere de un gran trabajo de investigación; sin embargo, para el propósito de esta investigación se mostrará una apreciación gráfica a través de mapas, con la finalidad de observar un caso específico que permita entender aun más la importancia de integrar a los municipios rurales en procesos de crecimiento y desarrollo socioeconómicos.⁴⁰

³⁸ Véase el Mapa "Puebla en el contexto nacional"; así como la Tabla: "Indicadores del Estado de Puebla". Los cuales se pueden localizar a través de los índices correspondientes de este trabajo. Mediante ellos, se apreciarán los indicadores particulares de una entidad federativa en el contexto que ocupa en el país.

³⁹ Véase el Mapa "División Regional de Puebla"; el cual se puede localizar a través del índice correspondiente de este trabajo. Mediante éste se apreciarán los indicadores particulares de la entidad.

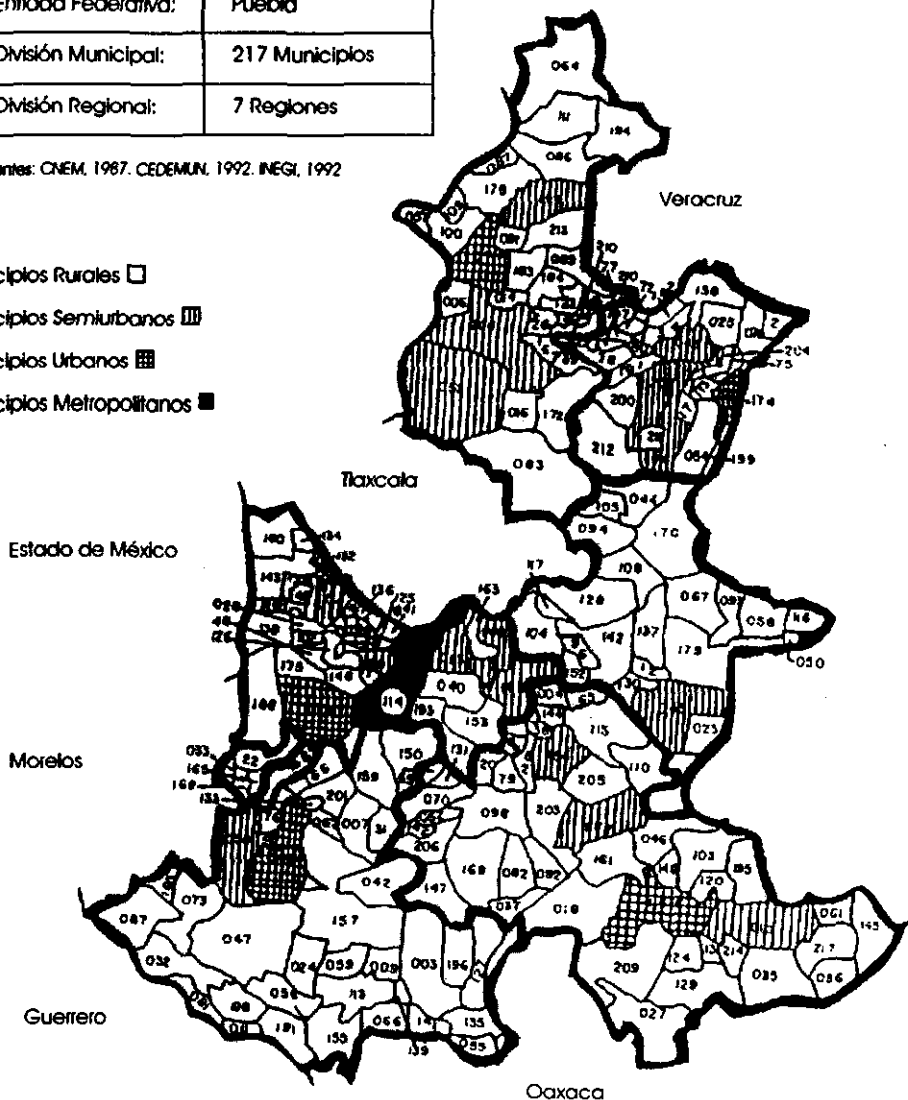
⁴⁰ Los mapas que se presentan a continuación son una apreciación personal del contexto de los municipios rurales con el resto de las categorías municipales. Estos mapas se basan en las siguientes fuentes: A) Tipología Municipal, CNEM, 1987. B) Registro poblacional, social y económico, CEDEMUN, 1992.

Mapa No. 1
 DIVISION MUNICIPAL, PUEBLA 1990

Entidad Federativa:	Puebla
División Municipal:	217 Municipios
División Regional:	7 Regiones

Fuentes: CNEM, 1987. CEDEMUN, 1992. INEGI, 1992

- Municipios Rurales □
- Municipios Semiurbanos ▨
- Municipios Urbanos ▩
- Municipios Metropolitanos ■



Mapa No. 2
MUNICIPIOS RURALES, PUEBLA 1990

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Municipios Rurales En la entidad	192
Población por Municipio, 1992:	Hasta 30,000 habitantes

Municipios Rurales ■



Mapa No. 3
MUNICIPIOS SEMIURBANOS, PUEBLA 1990

Municipios Semiurbanos En la entidad	17
Población por Municipio, 1992:	Mayor de 30,000 hasta 60, 000 habitantes

Fuentes: CNEM, 1987. CEDEMUN, 1992. INEGI, 1992

Municipios Semiurbanos ■

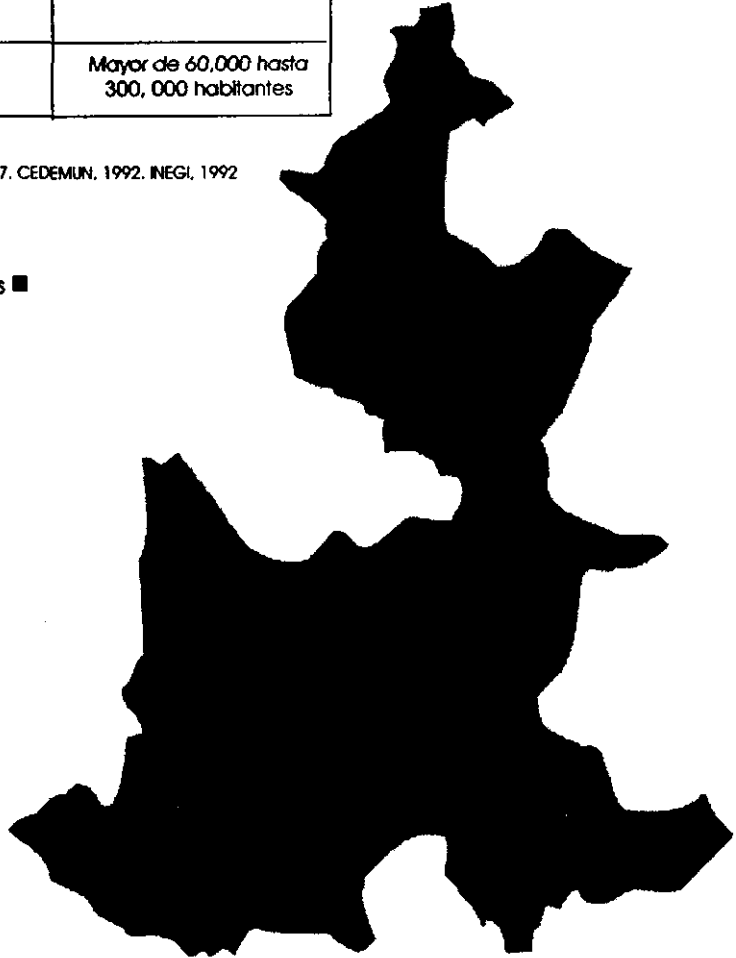


Mapa No. 4
MUNICIPIOS URBANOS, PUEBLA 1990

Municipios urbanos En la entidad	7
Población por Municipio, 1992:	Mayor de 60,000 hasta 300, 000 habitantes

Fuentes: CNEM, 1987. CEDEMUN, 1992. INEGI, 1992

Municipios Urbanos ■

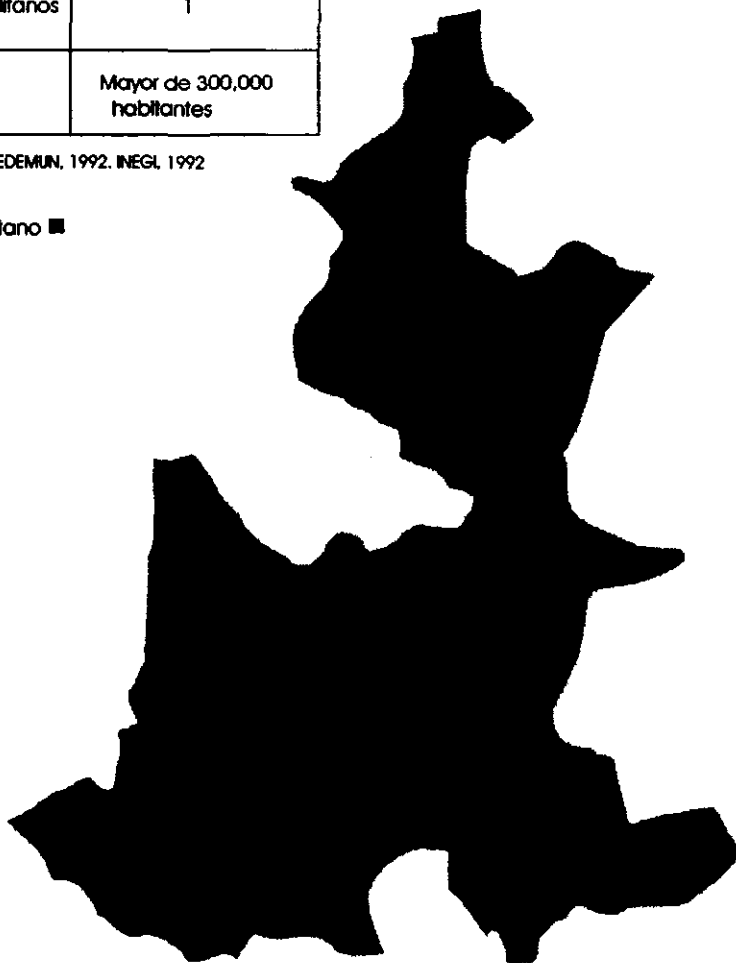


Mapa No. 5
MUNICIPIO METROPOLITANO, PUEBLA 1990

Municipios Metropolitanos En la entidad	1
Población por Municipio, 1992:	Mayor de 300,000 habitantes

Fuentes: CNEM, 1987. CEDEMUN, 1992. INEGI 1992

Municipio Metropolitano ■



"De acuerdo con los datos más recientes, de los 2378 municipios existentes en el país (hasta 1980), sólo 182 cuentan con un grado elevado de desarrollo económico,"⁴¹ lo que representa el 8% del total nacional.

Mientras que el México de hoy está cambiando de manera acelerada, la actividad económica basada en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca) disminuye considerablemente; a su vez la actividad industrial (sector secundario) se ha incrementado relativamente; a diferencia del rápido crecimiento del sector terciario (bienes y servicios); esto altera la economía, el desarrollo y a los municipios (véase gráfico No. 12).

En 1992 "el sector más dinámico fue el de los servicios (3.1%), en especial la rama de comunicaciones y transportes (7.6%) y la de comercio, hoteles y restaurantes (3.3%). El sector industrial creció 2.8% (construcción 7.8%, generación de electricidad 4.4%, manufactura 1.8% y minería 1.3%); entre las actividades de manufactura con mejor desempeño sobresalió la de minerales no metálicos, excluido el petróleo (7%). El sector agropecuario, en cambio, experimentó un retroceso de 1.5% debido a la menor producción agrícola y forestal.

El incremento del Producto Interno Bruto (PIB), junto con el de las compras al exterior, permitió un aumento de 5.1% en la oferta global de bienes y servicios. Por lo que respecta a la demanda agregada, la dependencia (SHCP) informó que el consumo privado aumentó 5.9%, la inversión total 13.9% y las exportaciones 21.1 por ciento."⁴²

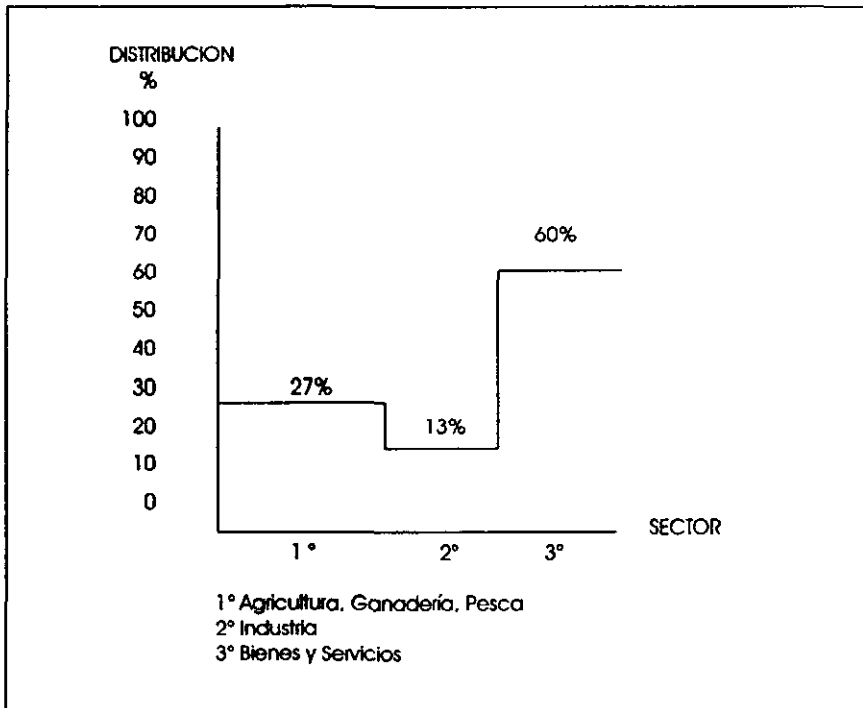
Mientras que el México de hoy camina bajo tendencias económicas que en cierto momento llegan a colapsar el crecimiento de otros sectores, el dilema se

⁴¹ MARTINEZ Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, México, S. Libros de Texto, INAP-CONACYT, 1985, p. 233.

⁴² "Crecimiento económico de 2.6% en 1992". Comercio Exterior. Mensual, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, Abril, 1993, p. 395, Vol. 43. Núm. 4.

acentúa en los municipios rurales.

Gráfico No. 12
INDICADORES NACIONALES
POR SECTORES ECONOMICOS



Fuente: BANCOMEXT, 1992

Nota: Este gráfico permite reflexionar acerca de los municipios rurales; si bien es cierto que estos municipios representan la mayoría del país, y su población es ligeramente menor a la mitad de todo México; en lo económico su actividad se centra en el sector primario el cual tiende a la baja en relación con los otros sectores, a su vez se puede suponer que su población activa puede trasladarse a otro sector y con ello cambiar su actividad predominante al no satisfacer sus necesidades básicas.

Lo anterior se puede precisar al considerar que desde las últimas décadas se viene hablando de crisis agropecuaria, la cual se va acentuando en los últimos años, esto conlleva que las actividades que anteriormente eran predominantes ahora ya no lo son, específicamente para los municipios rurales el sector primario.

- Resumiendo, si bien es cierto, que el crecimiento o más bien el nacimiento de nuevos municipios afecta de manera indirecta a los municipios rurales del país, porque su población emigra a estos nuevos polos de "desarrollo" para buscar mejores condiciones de vida.

Lo anterior muestra que en los municipios rurales no se generan alternativas para su desarrollo y por ello tienen que buscarlas en otros lugares.

Históricamente se ha observado que la población rural del país ha disminuido desde el inicio de este siglo, e incluso cuatro siglos antes.

Lo anterior se debe a diferentes hechos como la Conquista, el proceso de Independencia y de Revolución; en esta última etapa, la cual corresponde a nuestro siglo, todavía se consideraba a inicio de éste, que la población era casi un 90% rural.

Sin embargo, las causas de su gradual disminución pueden ser la desaparición de grupos étnicos; la emigración masiva de la población rural a otros municipios, lo cual deriva de las transformaciones económicas aceleradas que se han dado en este siglo.

Por lo tanto, se puede observar que el desarrollo de los municipios rurales se ve condicionado por la pérdida de su población activa, así como de su actividad económica básica, si sumamos estas dos situaciones tenemos un resultado de

empobrecimiento para estos municipios, aunque cabe señalar que los municipios rurales también van absorbiendo las nuevas tendencias económicas pero no por cuestiones de desarrollo sino de subsistencia.

3.1 ORGANIZACION DEL DESARROLLO A TRAVES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

El apartado introductorio del segundo capítulo, presentó un acercamiento del comportamiento que han presentado los municipios del país en los últimos años.

Para ello, se consideró la creación de los nuevos municipios y sus efectos en los municipios rurales; los tipos de municipios del país y su población; así como las consecuencias de la economía sectorial en los municipios, específicamente en el ámbito rural.

Por otra parte, es necesario observar y analizar qué tendencias se presentan en la organización del desarrollo nacional y el impacto municipal que deriva de éstas, tomando en cuenta la acción del Estado, para lo cual se presenta en siguiente apartado.

El desarrollo nacional lo organiza el Estado mediante el SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA, "el cual imprime solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación."⁴³

El sistema de planeación se aplica de manera concreta mediante las siguientes disposiciones:

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial, SG, Febrero, 1983, p. 45.

- Plan Nacional de Desarrollo
- Planes Estatales de Desarrollo
- Planes Municipales de Desarrollo
-

A través de éstos se han instrumentado las acciones del sector público y privado. Sin embargo, muchos de sus resultados no son alentadores, sobre todo en el nivel municipal.

"El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO es resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social; es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público; crear el marco para inducir y concretar la acción de los sectores público y privado; y coordinar las de los tres órdenes de gobierno, conjuntado así el esfuerzo de la sociedad para recuperar las bases del desarrollo nacional.⁴⁴

Por medio de este plan se coordinan las acciones para el desarrollo nacional, las cuales se implantan mediante las directrices federales, éstas últimas tienen consecuencias tanto en las entidades federativas como en los municipios de todo el país.

En los planes estatales, su jurisdicción se limita al territorio de cada entidad, por lo cual los efectos hacia los municipios y sus localidades pueden variar de entidad a entidad.

"Son propósitos del PLAN ESTATAL DE DESARROLLO lograr una sociedad igualitaria que disfrute de condiciones propias para el desarrollo integral del hombre libre que vive y actúa dentro de un Estado de Derecho, apoyado en la democracia y total armonía de los intereses individuales con los sociales, como

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México SPP., Mayo, 1983, p. 18.

un elevado sentido de independencia y nacionalidad.”⁴⁵

A través del plan se da una orientación específica sobre lo que la entidad busca para sus municipios. Pero es mediante el plan municipal donde el municipio puede y debe adecuar las directrices federales y estatales a su contexto y de no ser así, cambiarlas en relación a sus propias aspiraciones.

El PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO “plasma las inquietudes, aspiraciones y esperanzas de los habitantes del municipio, y las obligaciones del gobierno municipal; dicho plan retoma las políticas, estrategias y metas de los planes nacional y estatal de desarrollo.”⁴⁶

A su vez, es un documento que muestra la voluntad política de la administración municipal de manera sistemática, resumiendo los retos actuales del desarrollo; representa la responsabilidad del gobierno municipal y el cambio por la vía institucional, legal, de justicia y libertad; el plan también es el instrumento rector de la política económica y social que norma los actos del municipio.

■ Como se presentó, la organización del desarrollo se realiza a través de la planeación democrática en los tres niveles político administrativos del país –a través de los planes-. Mediante ellos, se puede apreciar que la planeación se orienta para mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana, de aquí su importancia, ya que la planeación puede llegar a tener una trascendencia a corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, el desarrollo y la forma de organizarlo, al parecer cambia

⁴⁵ COPLADEM. Tijuana, B.C., 1983, p. 3.

⁴⁶ *Ibíd.*

constantemente de sexenio a sexenio –o trienio por trienio, para el caso municipal-; primero, pensamos en procesos de transformación aunque no hayamos resuelto las necesidades básicas de la sociedad.

Cabe aclarar, que este proceso de transformación se puede ver como una estrategia capaz de resolver las necesidades sociales lo cual es cierto, pero qué se puede pensar si este proceso, por el contrario nos muestra más contrastes sociales.

De lo anterior podemos cuestionar nuestro esquema de desarrollo y de la aplicación real de la planeación, ya que como se observó los municipios rurales son protagonistas en las transformaciones económicas en “pos del desarrollo”, aunque su participación se revierta para estos municipios al descapitalizarlos gradualmente.

Las grandes transformaciones sociales y económicas de nuestro país, en los últimos años se pueden recordar no por los grandes cambios como una nación próspera; por el contrario las recordamos por devaluaciones, privatizaciones, deuda pública, impuestos, desempleo, pobreza extrema y marginación. Lo anterior va mermando las aspiraciones de la sociedad mexicana, a tal grado de que se desconoce cual sea nuestro camino como nación. Para los municipios rurales esto quizá no significa nada, ya que se han visto marginados por mucho tiempo del contexto nacional.

Por otra parte, en la actualidad se aplican modelos económicos y tecnología de vanguardia en varias partes del mundo, para resolver las necesidades sociales y económicas, pero aún nos falta visión para encaminarnos hacia nuevas tendencias de progreso.

La planeación democrática traducida en hechos concretos no ha llegado a

la gran mayoría de los municipios rurales, debido a que el desarrollo de éstos carece de solidez, dinamismo, permanencia, equidad y en algunos casos no existe la tendencia de crecimiento económico, lo cual trae consigo dependencia con la entidad estatal o federal; y la democratización en lo político, social y cultural, se convierte en una panacea.

Esto, limita cualquier proceso de desarrollo e incluso el estilo de vida llega a estar tan condicionado que no se ven los anhelos de mejorar.

Algunos municipios por su parte logran ser un centro integrador, lo cual les permite generar alternativas; es aquí donde la planeación se impulsa con el propósito de buscar el desarrollo en razón de las aspiraciones del municipio.⁴⁷ Aunque esto sucede en algunos estados, y el número de experiencias de esta naturaleza son pocas.

Por otra parte, es difícil determinar si el municipio sabe qué papel juegan en el desarrollo nacional, si entiende la orientación de la planeación, y qué sentido tiene en su práctica cotidiana. Cuando los municipios logren contestar esto, se encaminarán a nuevas oportunidades de progreso.

3.2 CONTEXTO DEL MUNICIPIO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La organización del desarrollo se realiza por medio de la planeación, la cual se lleva a cabo en los tres niveles: federal, estatal y municipal. En cada uno, se definen los preceptos que rigen al municipio con base en el ámbito de competencia de cada nivel.

⁴⁷ Como es la experiencia de la Micrópolis Ecológica en el estado de Hidalgo, en el Municipio de San Juan Felipe de Iztán, caso "Las Piedras"; donde se reubicaron siete comunidades del municipio para la organización productiva y ecológica. Véase: Serie de Televisión ¿Por qué la Reforma Municipal?, Programa "Reorganización Social Municipal", IMEVISION, Méx., 1986.

Sin embargo, para determinar el papel del municipio en el aspecto global, es necesario entrar al análisis del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), para observar específicamente como se define la participación del municipio.

Revisando el Plan que se estableció en el sexenio pasado (1983-1988) y el actual (1989-1994), se encuentra que lo que cambia son los objetivos gubernamentales de cada administración.

Aunque también cambian los instrumentos para llegar a los objetivos, pasando del proyecto de descentralización al de modernización. Es aquí donde hay un efecto especial, debido a que se determinan las prioridades, marcando a su vez los alcances y limitaciones del desarrollo del país.

"Los objetivos del Plan (1989-1994) correspondientes al análisis son:

- Defensa de la soberanía
- Promoción de los intereses de México en el mundo
- Ampliación de la vida democrática
- Recuperación económica con estabilidad de precios
- Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población."⁴⁸

La DEFENSA DE LA SOBERANIA, es un tema con carácter nacional e internacional, porque se refiere a la problemática interna del país, pero también a la relación diplomática que se establece con otras naciones. El término de la defensa de la soberanía, nos remite al ejercicio tanto del derecho internacional como constitucional.

La defensa de la soberanía es un tema muy amplio, debido a los diferentes puntos que se pueden tratar de ésta, en nuestro caso encontramos que la

⁴⁸ "El Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., CEDAM-INAP, Junio, 1989, p. 1, Año 6, No. 60.

federación y cada entidad o estado representa su papel particular, debido al contexto y coyuntura vigente e incluso por la geografía que ocupan en el país (como es el caso de las fronteras y las costas).

El municipio por sí solo parece no tener relación directa con el tema de la soberanía, y sobre todo, es difícil percibir su participación en el Plan, aunque él es un protagonista directo. "Retomar al municipio y a la comunidad es volver a la fuente del poder nacional: la soberanía popular expresada en la democracia electoral, la democracia económica, social y cultural."⁴⁹

Así, se encontrará que mediante el pacto federal y el ejercicio soberano de cada estado, se integra la soberanía nacional, donde el primer eslabón es el municipio. Pero el quehacer soberano en la práctica requiere del fortalecimiento municipal.

Como se define en el Plan de Desarrollo, es necesario que el país tenga una presencia en el contexto internacional, con el propósito de atraer el interés de las naciones para establecer vínculos políticos, diplomáticos, económicos y culturales.

Sin embargo en la PROMOCION DE LOS INTERESES DE MEXICO EN EL MUNDO, los municipios son el "parte aguas" de las diferencias en el país, porque en ellos se aprecia el mosaico de los contrastes y la heterogeneidad existentes en México.

Estos contrastes se pueden ver como grandes contradicciones, ya que presentamos parte de lo que es el país, pero también de lo que aspiramos y no hemos alcanzado.

⁴⁹ OLMEDO Carranza, Raúl, "El Municipio, Fuente de Soberanía y del Poder Nacional". El Municipio, Mensual, México, D.F., CNEM-SG, p. 3, Agosto, 1988, Núm. 26.

Por otra parte, el papel que juegan los municipios en el avance de la MODERNIZACION DEMOCRATICA implica revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos.

"El Plan ratifica a la democracia, y advierte lo siguiente para el caso municipal:

- Dar plena vigencia a las facultades que otorga el artículo 115° constitucional
- Participación municipal en el diseño y ejecución de los programas federales
- Redistribución de competencia para convertir a estados y municipios en impulsores de su desarrollo
- El municipio como eje de la participación comunitaria
- Necesidad de elaborar una tipología municipal para el diseño de estrategias específicas
- Capacitación a servidores estatales y municipales y modernización de los sistemas administrativos
- El municipio receptor inmediato de las demandas e impulsor del bienestar de la población".⁵⁰

Este objetivo del Plan define los postulados básicos que buscan dar vida democrática al municipio, pese a que no son nuevos, se tratan de mantener vigentes.

En el tercer objetivo se proveen algunas líneas que no llegan a plantear una estrategia económica municipal; la cual se refiere a la "RECUPERACION ECONOMICA CON ESTABILIDAD DE PRECIOS:

⁵⁰ "El Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", op. cit. p. 1.

- Estimular el esfuerzo recaudatorio municipal, sobre todo en materia de impuesto predial
- La realización de programas prioritarios de descentralización a efecto de conjugar recursos federales, estatales y municipales.
- La colaboración de los municipios en la elaboración de un banco de información turística.⁵¹

Los primeros dos puntos advierten una apertura hacia el aspecto de hacienda y finanzas municipales, pero no se define una estrategia o línea de acción específica.

Al no determinarse una estrategia económica para el municipio, no se determina por tanto una política de desarrollo para éste.

El MEJORAMIENTO PRODUCTIVO, es el elemento que equilibra la carencia de un modelo de desarrollo municipal en el Plan; buscando mejorar productivamente el nivel de vida de la comunidad, para ello se propone la consolidación del municipio, factor indispensable de la estrategia del desarrollo nacional y su participación la orienta hacia el gasto público destinado a los programas de inversión de su localidad.

Pese a ello, no se precisan mecanismos para mejorar la producción como tal; más bien, se centra en lo referente a los aspectos que corresponden a la coyuntura del país, como son: el Programa Nacional de Suelo, Vivienda y Desarrollo Urbano, en el cual se promueve la instalación y operación de oficinas únicas municipales de trámite para vivienda; en cuanto al agua potable, el alcantarillado y el saneamiento, se apoyará a los organismos operadores municipales de dichos servicios para que adopten medidas para financiar y optimizar su uso.

⁵¹ "El Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", op. cit., p. 1.

A su vez, se reconoce al municipio como una autoridad para evitar acciones que produzcan impactos adversos al ambiente, por ello el municipio contará con asesoría al formular proyectos legislativo en materia ecológica y se promoverá la creación de regidurías de protección ambiental.

Se define la importancia de un programa para que el Estado promueva y apoye acciones que trasciendan en el beneficio social real para la comunidad; dicho programa se define y reconoce como Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD se convierte en un instrumento que por sus características puede llegar a producir algunos efectos favorables a los municipios; más no se debe de olvidar que sólo son acciones específicas y los resultados no promueven un desarrollo, sino más bien estimulan un sector específico.

■ En general los objetivos Plan se dirigen solamente a los municipios que cuentan con una estructura e infraestructura consolidada, como son los metropolitanos, urbanos y semiurbanos, mientras que los rurales quedan al margen, estos últimos no pueden aspirar a integrarse en el panorama del desarrollo nacional, ni contar con el apoyo para impulsar su crecimiento, quedando a expensas de sus limitadas capacidades.

Si consideramos que el país se encuentra entre: los retos nacionales y los grandes cambios internacionales; la modernización, avances científicos y tecnológicos que se dan en el mundo; los municipios rurales parecen estar al margen, tanto de una como de otra situación.

Por lo que respecta al Plan, éste carece de una verdadera estrategia

municipal, que permita fincar los lineamientos para consolidar y orientar el desarrollo municipal en el país. Con esto, no se trata de omitir la existencia de programas específicos para los municipios, los cuales derivan de este Plan.

Lo que se trató de bosquejar, es la carencia de una política en el contexto nacional orientada al fortalecimiento de los municipios del país.

En cuanto al Programa de Solidaridad, se hablará de éste más adelante.⁵² Sin embargo, cabe mencionar que durante el sexenio 1989-1994 fue un mecanismo que permitió resolver algunos de los problemas más apremiantes para los municipios, pero no logró resolver la problemática del desarrollo social y económico de los municipios.

3.3 FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Un punto que no se ha tratado, pero que sin duda es determinante para el desarrollo es su financiamiento, ya que se piensa que éste se puede generar por sí mismo; sin embargo, existen mecanismos específicos, los cuales a su vez orientan el sentido del desarrollo.

Es importante observar cuál es la política financiera que se aplica en cuanto a la promoción del desarrollo, para ello es pertinente recurrir al PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO, el cual deriva del Plan Nacional.

“Los objetivos de la política de financiamiento del desarrollo contenido en el programa son:

⁵² Apartado 3.7 del presente estudio.

- Fortalecer el ahorro público para financiar una mayor inversión en infraestructura física y humana
- Profundizar la modernización del sistema financiero para acrecentar la captación del ahorro nacional y canalizar con eficiencia y oportunidad hacia la inversión productiva y
- Promover la captación del ahorro externo, continuando con el abatimiento de las transferencias netas de recursos al exterior, estimulando con ello la inversión extranjera.⁵³

■ Como se aprecia, la política financiera del desarrollo se basa en el ahorro y la inversión, y se establecen por medio de éste los mecanismos de captación.

Se puede percibir que este programa no está diseñado para una participación directa del municipio, y por tanto, los beneficios que el municipio perciba serán indirectos y excluyentes, ya que sólo los municipios metropolitanos, urbanos y quizá algunos semiurbanos puedan recibir algún beneficio, mientras que los rurales no tienen cabida en este tipo de programa.

La razón de esto es simple, debido a que éstos no cuentan con ningún mecanismo de captación de recursos, ni en ahorro, ni en inversión directa.

Para que los municipios rurales sean sujetos de financiamiento, bajo las políticas anteriores, se requiere que éstos generen recursos, de no ser así están fuera de la partida.

No se puede pensar que estos municipios lleguen a tener un financiamiento para el desarrollo; ante esta situación, el Estado crea programas emergentes,

⁵³ "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo." Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, Junio, 1991, p. 2, Año 8, No. 84.

como es el de solidaridad, apoyando así a los municipios rurales.

Queda claro que los municipios deben generar sus recursos para fincar su propio desarrollo, aunque bajo esta línea la situación nacional no es equitativa.

3.4 PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL

Se ha tratado en los apartados de este capítulo lo referente a las tendencias económicas y sociales en los municipios y sus efectos, así como la línea que sigue el desarrollo con base en la planeación. Sin embargo, es necesario insistir en la importancia que tiene la planeación en el desarrollo y su relación con el municipio.

"La razón para incorporar al municipio en la planeación del desarrollo, depende de que el municipio como la célula básica de nuestra organización política administrativa debe incorporarse al desarrollo nacional fortaleciendo su capacidad de ejecución en programas de alcance local, ya que el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a las necesidades directas de la población, él registra las demandas básicas de la comunidad y es la instancia donde puede desarrollarse más la participación social, pero también puede incorporarse a las tareas de la planeación estatal y nacional."⁵⁴

■ Como se aprecia en el párrafo anterior, la planeación municipal se justifica a través de la necesidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad de forma racional. Para ello se requiere que el gobierno municipal procure tener la visión para identificar dichas demandas, posteriormente, diagnosticar, y estudiar

⁵⁴ MONDRAGON Carrillo, Guillermo, et. al., El Municipio Mexicano, México, Colección: Democratización Integral, S. Estudios Municipales, CNEM-SG, 1985, p. 280.

las alternativas para dar solución a los problemas, y así emprender acciones. Esto parece algo lógico, pero en la práctica ocasionalmente no sucede.

Por otra parte, como función administrativa la PLANEACION permite prever racionalmente el desarrollo, esto en razón de la aplicación de acciones adecuadas al contexto y perspectivas del municipio.

En el caso de los municipios rurales una adecuada planeación permitiría dar respuesta a las necesidades elementales. Es pertinente señalar que la planeación debe de contemplar técnicas actualizadas aplicables a municipios rurales.

Sin embargo, la planeación en éstos parecería que no existe, prueba de ello es la incapacidad que tienen para resolver sus necesidades, lo que manifiesta que la atribución que tienen para integrarse en la planeación estatal y federal no se ejerce quedando a la deriva, abandonando la posibilidad de realizar programas locales.

3.5 MODERNIZACION DEL MUNICIPIO

La planeación, como ya se indicó, juega un papel determinante en el desarrollo del municipio. Sin embargo, para que la planeación dé resultados es necesario integrarla a todo un PROCESO ADMINISTRATIVO; en el cual se planea, programa, presupuesta, organiza, ejecuta y se controla cada acción que emprende el gobierno municipal.

Para emprender este proceso, es necesario definir una estrategia, la cual sigue –en la mayoría de los casos- lineamientos federales, que después se adoptan por los estados y municipios.

El Estado define como estrategia (1989-1994), la Modernización⁵⁵ la cual se debería de ajustar a las realidades y necesidades del país y por tanto de los municipios.

Las características básicas del municipio en nuestro país de acuerdo a la Constitución son:

- Libertad política
- Libertad de administración
- Personalidad jurídica.

Pese a esto, la institución municipal mexicana enfrenta todavía algunos atrasos en su desarrollo, el cual además de lo social y económico abarca otros aspectos como lo: político, administrativo y cultural.

En lo POLITICO, el municipio ha pasado por un proceso de recomposición al abrir nuevos espacios a la participación de la comunidad en los procesos electorales, pero aún le falta resolver las demandas de cambio que garanticen realmente un proceso en esta materia.

En el campo de la ADMINISTRACION se continúa en la mayoría de los casos con estructuras de organización sumamente elementales por la falta de recursos económicos y tecnológicos, así como de personal capacitado, razón por la cual en muchas ocasiones se limita la posibilidad de realizar los programas de gobierno.

En el PERFIL SOCIAL, la emigración del campo ha ocasionado una mayor concentración de la población en las grandes ciudades, lo que propicia una mayor demanda de servicios y una necesidad creciente de empleos y medios

⁵⁵ Pasando antes por la estrategia de "Descentralización" (1983-1989).

de subsistencia; de ahí que sea la propia sociedad la que marque el ritmo de su crecimiento.

En la SITUACION ECONOMICA se advierte una inconsistencia del municipio y de su gobierno como promotor de proyectos económicos de tipo local así como en las actividades de promoción y fomento productivo. Además, debido a los cambios de cada tres años se presentan dificultades como gestor económico; ello se ha agravado principalmente porque el ayuntamiento se ha dedicado a instrumentar frecuentemente, programas que vienen de la entidad federativa o de la federación.

En lo que se refiere al ASPECTO CULTURAL, a causa de la descentralización ciertas funciones de los servicios educativos se han incrementado, ahora la educación básica está más cerca de la población, no así los niveles medios y superiores que siguen con insuficiencia tanto en la prestación de sus servicios como en las instalaciones necesarias para los mismos.

Considerando los antecedentes generales de los municipios del país, citados en párrafos anteriores se pueden establecer dos perfiles; el primero, donde el gobierno federal y estatal determinan cómo se puede modernizar al municipio; mientras el segundo perfil, determina las acciones locales que se deben realizar para la modernización.

Considerando lo anterior se plantea que la modernización debe centrarse en los aspectos básicos como son:

- Convertir al municipio en verdadero promotor del desarrollo
- Dar solución a los problemas de la economía municipal
- Adecuar la organización administrativa del ayuntamiento a los procesos de innovación tecnológica

- Fomentar la participación de la ciudadanía
- Mejorar y ampliar la prestación de los servicios públicos
- Apoyar técnicamente al municipio para integrar una reglamentación que obedezca a su realidad administrativa sin caer en un exceso de normas en sus actos
- Incluir sistemas de información municipal que permita la continuidad de los programas que se habrán instrumentado, independientemente de los periodos de los gobiernos
- Formar y capacitar a profesores para el servicio municipal
- Procurar procesos electorales más democráticos, en los que efectivamente haya más participación de la comunidad
- Promover una comunicación más directa entre los ciudadanos y las autoridades
- Impulsar los valores culturales de la localidad ya que en lo social son elementos formativos del ciudadano.⁵⁶

Para ello, es necesario establecer de forma más específica las acciones que el gobierno municipal debe de procurar para el logro de los propósitos de modernización:

*-Que modifique los métodos de selección de candidatos a puestos de elección popular con personas que cuenten con capacidad técnico-administrativa

- Promover el desarrollo regional para vincularse a mercados internos y externos, así como el desarrollo integral de las zonas menos favorecidas
- Fortalezca su hacienda con la transferencia de nuevas obligaciones tributarias aprovechando su infraestructura actual

⁵⁶ "La Modernización del Municipio en México". Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, 1991, 2 p., Año 8, No. 81.

- Establezca un servicio civil de carrera municipal que le permita utilizar eficientemente los recursos humanos mediante programas intensivos de capacitación al personal
- Informar a la comunidad acerca de la viabilidad, utilidad y calendario de los proyectos y actividades de las obras públicas
- Planear la creación y administración de zonas territoriales además de las destinadas a la reserva ecológica para mantener el equilibrio urbano, y
- Convocar a los sectores representativos, social y privados para apoyar los proyectos productivos en los que éstos participen.⁵⁷

■ En este apartado encontramos que la modernización retoma los aspectos políticos, administrativos, jurídicos, económicos, sociales y culturales. De los cuales se presentó un panorama general de la situación de los municipios.

Los puntos tratados reflejan un diagnóstico y una propuesta de modernización, lo cual puede servir como una guía para aquellos que tienen el interés de apoyar al municipio; si bien es cierto, aún falta cómo llevar a la práctica estas acciones, lo cual ya dependerá de la posibilidad y capacidad de cada municipio.

Cabe aclarar que la modernización en sí misma no implica el desarrollo integral de la sociedad, pero sí puede poner la primera piedra para construir un cimiento sólido en el cual se sustente el municipio y así construir una sociedad mejor.

Para los municipios rurales aunque su realidad es más drástica, su desarrollo depende de los mismos propósitos, aunque la prioridad de sus necesidades les

⁵⁷ "Modernización Municipal", Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, Septiembre, 1990, p. 2, Año 7, No. 75.

obligue a tener otra perspectiva de sus requerimientos sobre todo en lo social, económico y cultural, lo cual se refiere al respeto de su estilo de vida, de sus costumbres y de las actividades productivas que desarrollan.

3.6 PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION Y DESARROLLO MUNICIPAL⁵⁸

El perfil federal, estatal y municipal sobre la modernización, tratados anteriormente, establecen las primeras acciones a realizarse en la materia. Sin embargo, el programa oficial que resume la estrategia de modernización y desarrollo municipal en el país, se fundamenta por acuerdos nacionales en los cuales se definen los rubros de modernización.

La propuesta del Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal retoma los tres acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo: "el ACUERDO PARA AMPLIAR LA VIDA DEMOCRATICA, que busca en los municipios atender a la ciudadanía en forma directa y permanente; formar los procesos de consulta pública; establecer cabildos abiertos; promover la participación comunitaria, garantizar la elección democrática y actualizar el marco jurídico municipal.

EL ACUERDO PARA PROMOVER LA MODERNIZACION ECONOMICA pretende fortalecer y ampliar los mecanismos de coordinación financiera, fomentar el desarrollo económico municipal de acuerdo a las posibilidades de cada lugar, y modernizar las estructuras y el funcionamiento de las administraciones municipales.

EL ACUERDO PARA MEJORAR PRODUCTIVAMENTE EL BIENESTAR SOCIAL se encamina a convertir al municipio en ejecutor de pequeñas obras de gran impacto para el desarrollo, con la participación de la comunidad; mejorar la

⁵⁸ Período 1990-1994.

calidad y ampliar la cobertura de los servicios públicos; impulsar el ordenamiento territorial y preservar los recursos naturales.”⁵⁹

Por último se establecen los instrumentos de operación del programa para ejecutar los acuerdos, estos son: a nivel municipal, los Consejos de Solidaridad y los Consejos de Modernización Municipal; en el ámbito estatal, los Subcomités de Apoyo a Municipios dentro de COPLADE y las Coordinaciones de Desarrollo Municipal; y a nivel federal, serán la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación.

■ El Programa reúne a través de los Acuerdos objetivos municipales trascendentales para su desarrollo, pero también se establecen los instrumentos oficiales en los cuales recae la responsabilidad para aplicar esta política.

Si bien es cierto, aquí los municipios rurales tienen la misma posibilidad para retomar esta línea, en la práctica ya se ven las primeras limitaciones, específicamente en los instrumentos para su aplicación, debido a que en la mayoría de éstos, no se logra establecer canales directos de comunicación ante las instancias federales y estatales.

Por otra parte, es indispensable recordar que el Programa no cuenta con el impulso adecuado, pese a que tiene una importancia en el ámbito político y jurídico, así como en lo económico y administrativo, renglón a destacar en materia de desarrollo.

A lo largo de este capítulo y retomando cada uno de los apartados, se puede percibir que existe la voluntad administrativa para modernizar a los

⁵⁹ “Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal 1990-1994”, Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, octubre, 1990, p. 2, Año 7, No. 76.

municipios del país, lo que se puede ver a través de los planes, programas, acciones y tareas específicas de los diferentes niveles de gobierno.

Aunque la falta de promoción, de compromiso y fomento sobre todo en los municipios rurales hacen de esto algo que debería de ser y no es. Si sólo se llegaran a aplicar las acciones para modernizar el municipio, se iniciaría en el país la organización de éste.

3.7 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Los planes, programas y las propias estrategias que se realizan en torno al desarrollo son diversas, abarcando el nivel federal, estatal y municipal.

En ocasiones existen los programas que trascienden, restando importancia a los planes e incluso a las grandes estrategias como tales.

Quizá en los estados y municipios del país poco se conoció sobre los sistemas de planeación en sus respectivos niveles o de los programas de modernización municipal; sin embargo, cuando se menciona el Programa Nacional de Solidaridad rápidamente se identifica.

Una característica particular en el sexenio (1989-1994) fue este programa, a través del cual se aprecia el sentido que adquiere la modernización y el desarrollo del país. Aunque el programa tiene una cobertura nacional, sin duda tuvo más influencia en algunas entidades federativas que en otras.

En este apartado se observará cuáles son los conceptos en los que se aplicó el programa y la participación de los tres niveles político-administrativos, y con ello, poder realizar algunos señalamientos importantes que reflejan la condición

del municipio.

El PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL) surgió en respuesta a las demandas de las comunidades con propuestas específicas y acciones concretas; mediante un mecanismo con recursos adicionales, de muy rápido desembolso, con formas claras de verificación y de control del presupuesto, sin burocracia adicional y con cuadros muy probados en el compromiso social.

*El programa se divide en los siguientes conceptos:

- 1.-Salud
- 2.-Hospital digno
- 3.-Construcción de espacios educativos
- 4.-Escuela digna
- 5.-Niños en solidaridad
- 6.-Instalaciones deportivas
- 7.-Solidaridad en colonias y comunidades
- 8.-Agua potable
- 9.-Drenaje
- 10.-Electrificación
- 11.-Vivienda digna
- 12.-Fondo nacional para empresas de solidaridad
- 13.-Fondo de solidaridad para la producción
- 14.-Programa de desarrollo regional
- 15.-Camino rurales y carreteras
- 16.-Fondos municipales de solidaridad
- 17.-Solidaridad para el servicio social
- 18.-Mujeres en solidaridad
- 19.-Tenencia de la tierra
- 20.-Abasto y comercialización

Si bien, estos conceptos son un desglose programático, también son una guía para analizar hacia dónde se orienta el apoyo que brinda el programa.

Los mecanismos mediante los que funciona PRONASOL, ya se comentaron, por ello sólo se puede señalar que los protagonistas para llevar a cabo el programa se sustentan en la sociedad y el gobierno; el primero, a través de su participación; y el segundo, mediante la gestión administrativa, tomando en cuenta que los recursos se orientan según los conceptos estipulados.

Cabe aclarar, que la institucionalización del programa pasó por una serie de etapas las cuales fueron progresivas: primero su organización gubernamental, segundo la aceptación social y tercero su realización.

Al institucionalizarse por medio de PRONASOL la comunidad podía lograr una obra o la prestación de un servicio básico, y con ello elevar su nivel de vida.

En cuanto a los conceptos programáticos se pueden apreciar diferencias por entidad o por municipio, ya que las necesidades cambian de una a otra; a una comunidad le interesa su escuela, a otra sus caminos rurales, por citar un ejemplo.

La participación gubernamental en torno al programa es muy importante, ya que se pudo observar un crecimiento de la inversión durante su aplicación (véase tabla No. 4).

⁶⁰ "Programa Nacional de Solidaridad, Desglose Programático, Inversión Federal y Estatal", Gaceta de Solidaridad, Quincenal, México, D.F., Coordinación General del Programa de Solidaridad, Abril, 1992, p. 7, Año 3, No. 49.

Tabla No. 4

INVERSION GLOBAL DE PRONASOL EN MILES DE MILLONES DE PESOS

AÑO	FEDERAL	ESTAL	TOTAL
1989	1,639.8	667.8	2,317.6
1990	3,277.4	1,564.3	4,841.7
1991	5,117.4	2,787.5	7,904.9
1992	7,000.0	3,060.0	10,060.0
TOTAL	17,034.6	8,089.6	25,124.2

*Fuente: Gaceta de Solidaridad
Coordinación General del Programa de Solidaridad, 1982*

Nota: La trascendencia de la intervención federal en el programa se observa en la inversión global, ya que tiende a ser casi el doble que la participación estatal, si bien es cierto que esto deriva directamente por razones de hacienda pública, también subraya la poca autonomía que pueden tener los estados en la aplicación de programas estatales y locales.

La inversión del programa es dividida en cada uno de los conceptos programáticos, por lo que una parte le corresponde a salud, otra a hospital digno, y así sucesivamente.

Cuando la comunidad organizada define cuál es su prioridad, un monto de la inversión es asignada según sea el concepto.

Para el caso de los municipios, se puede observar que existe un concepto destinado a ellos; sin embargo, esto no los excluye para que se aplique otro concepto en su beneficio, lo cual significa que se puede beneficiar por uno u otro concepto según sea su necesidad y grado de organización.

A continuación se presenta específicamente lo correspondiente al Fondo Municipal de Solidaridad (tabla No. 5); cabe aclarar que esto no implica que los montos señalados hayan sido los únicos que percibieron los municipios, ya que como se indicó éstos pudieron ser beneficiados por otro concepto de solidaridad.

Tabla No 5

**INVERSION GLOBAL DE LOS FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD
EN MILES DE MILLONES DE PESOS**

AÑO	FEDERAL	ESTAL	TOTAL
1989			
1990	258.4	199.0	377.4
1991	324.1	209.9	534.0
1992	450.0		450.0

*Fuente: Gaceta de Solidaridad
Coordinación General del Programa de Solidaridad, 1982*

Nota: Como se aprecia en la tabla la participación federal y estatal varió, según el año; para el caso de 1989 se puede considerar que el programa propiamente estaba por instaurarse lo que pudo haber afectado su inversión inicial; también se mostró un descenso en 1991 a 1992 en cuanto a la inversión estatal. La presencia federal en el ámbito municipal vuelve a ser trascendental

■ En este apartado encontramos que los conceptos que PRONASOL desarrolla a lo largo del país son de vital importancia para los municipios, y dichos conceptos están íntimamente relacionados con las necesidades básicas de la sociedad, tanto en lo económico como en lo social.

El mecanismo para llevar a cabo las acciones de PRONASOL a las comunidades no es novedoso; sin embargo, impulsa y fortalece la relación entre la sociedad y el gobierno; por otra parte, promueve viejas formas de organización vigentes. Aunque cabe señalar que esto no se debe a una situación de carácter social o cultural sino político-administrativo, ya que el Estado se ve en la necesidad de establecer un nuevo orden por las carencias que tiene para solventar directamente este tipo de acciones.

Sin embargo, se considera que la organización del municipio en la actualidad, depende de la reorganización del gobierno y la sociedad, dentro de un esquema de trabajo continuo y conjunto, que permita mantener una situación de crecimiento estable, con miras de un desarrollo económico y social.

Lo anterior se podría considerar como una estrategia de modernización para los municipios rurales, aunque la realidad es que estos municipios sólo tienen esa posibilidad, por lo que la reorganización del gobierno y la sociedad se puede convertir en su única salida.

Esto se acentúa aún más si tomamos en cuenta que la participación federal es predominante en cuanto a la estatal, lo que implica una gran concentración de los montos de inversión y de aquí la capacidad para la distribución de los recursos. ¿Esto qué genera? para el caso de los municipios, una mayor dependencia ante la federación y los estados.

La organización que estableció el programa para su ejecución se basa en la entrega de los recursos directos a la comunidad, pero pareciera que el gobierno municipal está fuera de la acción, mientras la presencia federal y estatal es mayor. Esta situación puede tener una repercusión importante ante el proceso de reorganización del gobierno y la comunidad municipal, ya que no se establece un vínculo más directo con sus propias autoridades, sino con los delegados federales y estatales.

CAPITULO IV

En la actualidad los rápidos cambios socio-económicos que se han dado en México requieren del análisis detallado de cada municipio. En este capítulo se apreciará que el tema de los municipios rurales es más extenso y con una gran riqueza.

4. ENTORNO DEL MUNICIPIO RURAL⁶¹

Para conocer a los municipios rurales, se requiere de un ESTUDIO MONOGRAFICO que detalle cada uno de los aspectos que conforman a los municipios: desde su perfil histórico y cultural, el medio físico y geográfico en el que se encuentran, hasta el marco social y económico en el que viven, así como su medio ambiente.⁶²

Existen variaciones entre cada municipio, las cuales se observan con mayor claridad si se consigue analizar un municipio con otro, o bien a un conjunto de éstos, en una o varias regiones de una entidad, o también si se estudia por entidades, según sea el caso y las necesidades de investigación o de estrategia.

Es importante señalar que cada municipio de nuestro país tiene un entorno particular, un estilo de vida propio que los distingue de otro. Aunque en ocasiones las Instituciones gubernamentales o de investigación no lo vean así y tiendan a globalizar todo.

⁶¹ Los datos estadísticos que se presentarán en este capítulo, fueron tomados de diferentes fuentes oficiales. Para efecto de la investigación se seleccionan municipios del país que por sus características son representativos para el análisis.

⁶² La estructura de los apartados está realizada con base en: los municipios de Puebla, Méx., D.F.,

Mientras que el rescate de la categoría, las características, los indicadores de cada municipio tienen una gran importancia, ya que no sólo se adquieren conocimientos importantes del municipio, sino también se establecen canales de comunicación que adquieren un gran sentido al tratar de resolver sus necesidades.

4.1 PERFIL HISTORICO Y CULTURAL

Para entender el perfil histórico y cultural de los municipios rurales es necesario conocer sus antecedentes: primero, cómo eran las comunidades antes de agruparse como municipio; segundo, cómo se institucionalizó su fundación; tercero, determinar su evolución o las etapas históricas y culturales más representativas del municipio.

Conocer la fecha de fundación del municipio, nos permite determinar en qué período histórico se forma como tal, ya que puede ser: en la Conquista, en la Colonia, en la Independencia, en la Revolución o haberse formado hace unas décadas e incluso en los últimos años. Esto es determinante para saber el grado de evolución o desarrollo que tienen las comunidades.

Por ejemplo: no es lo mismo la conformación de un municipio en la Conquista en donde se aplica una política de dominación y avasallamiento, a diferencia de otro que se conforma cuatro siglos después en la década de los 90's, en donde el municipio se instaura con base en el derecho constitucional a través del cual se instituye como una instancia político-administrativa, territorial y jurídica de una entidad federativa.

Así en cada período histórico y cultural del país se marca una particularidad

en la conformación de los municipios.

Conocer cuales son sus orígenes, distinguiendo que la palabra orígenes no se refiere únicamente a la conformación política y administrativa del municipio sino también a la estructura social y cultural existente. En primer término existe una situación muy marcada con las civilizaciones prehispánicas.

Para observar lo anterior, es necesario tener presente algunos datos relevantes acerca de estas civilizaciones; sobre todo si se considera que se estudia a los municipios rurales.

A partir del descubrimiento del Continente Americano y a raíz de la conquista de "México" se inicia la instauración de los municipios en lo que será la "Nueva España". Aunque esto significaría el exterminio de las civilizaciones prehispánicas, de las cuales se dará un esbozo general.

Hacia el "Horizonte Postclásico (aproximadamente del 700 al 1540 de nuestra era) existían las CIVILIZACIONES PREHISPANICAS de:

- Toltecas, en el altiplano central
- Chichimecas, en el altiplano central
- Mixtecas, en la región oaxaqueña
- Mexicas, en el altiplano central
- Tarascos, en el occidente de México."⁶³

Estas civilizaciones vivieron una transformación absoluta en su concepción y forma de vida.

A partir del último registro de existencia de estas civilizaciones (1540), que

⁶³ Civilizaciones Prehispánicas de México, México, Ed. ROK, Monografía.

corresponde posiblemente con el fin casi absoluto de éstas; diecinueve años atrás (1521), ya se había instaurado el primer municipio en la Nueva España.

Del siglo XVI al XX los municipios han configurado en la historia de México, en particular desde 1521 con la fundación del PRIMER MUNICIPIO DE LA NUEVA ESPAÑA nombrado Villa Rica de la Santa Vera Cruz (hoy día conocido como Veracruz).

La fundación de los municipios ha variado en razón de sus antecedentes históricos y culturales, de ahí que cada municipio muestre sus raíces por medio de un legado propio (véase tabla No. 6).

Tabla No. 6
**CARACTERISTICAS E INDICADORES
HISTORICOS Y CULTURALES**

Monumentos:	Arqueológicos y arquitectónicos.
Bellas artes:	Música, danza, pintura y literatura.
Fiestas populares:	Leyendas, tradiciones y costumbres.
Alimentos típicos:	Comida, dulces y bebidas.
Trabajos típicos:	Artesanías e industria.

Fuente: SG-CNEM, 1987

Nota: La tabla anterior nos da los elementos que debemos observar para precisar la riqueza histórica y cultural que pueden tener los municipios y entender la forma en que viven.

Para el caso de los municipios rurales los aspectos históricos y culturales se

convierten en un estilo de vida o como lo señalaría Iván Illich, viven en un "Género Vernáculo".

Hablar de GENERO VERNACULO nos remite a nuestras raíces: a los grupos étnicos; a la relación de éstos con la naturaleza; su historia y cultura reflejada en su estilo de vida; su vínculo con el campo; su organización y participación en la producción. Estos elementos tradicionales se perciben rápidamente en el medio rural.

Aunque se piensa que esta realidad es parte del pasado, imaginando que todo México vive diferente a los tiempos de la post-revolución e incluso que estamos dejando al "México Moderno", para encaminarnos a una nueva era; mientras que nuestra realidad es otra, de la cual deberíamos considerar y aprender de ella. Es absurdo pensar que México no ha cambiado en este siglo, por supuesto que lo ha hecho pero a qué costo, y pese a ello aún no podemos hablar de justicia y equidad para los Mexicanos.

Conocer los antecedentes históricos y culturales del municipio nos permite conocer nuestra verdadera realidad. Esto no es sólo una cuestión de añoranza por el pasado; es una guía para enderezar nuestro camino, aprendiendo de nosotros mismos.

Ver en retrospectiva al país, es imaginar nuestra provincia, el campo o específicamente algún municipio.

Lo anterior también se puede aplicar al medio rural, ya que cuando hablamos de él se piensa en pueblos, en rancherías e incluso con pobreza y marginación, pero poco pensamos que dentro de este medio se encuentra conformada una gran variedad de grupos étnicos, que son parte de nuestra realidad.

Para ello, es necesario cambiar nuestra visión errónea del significado de provincia, la cual identificamos con municipios metropolitanos o urbanos—a provincia vista como las ciudades de las entidades- pero en otros casos imaginamos al campo o al pueblo.

Para dar un ejemplo: sólo considere que en "México el 33.3 por ciento, es decir 803 son AYUNTAMIENTOS INDIGENAS, (de acuerdo con la investigación: Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México)".⁶⁴

Cuando vemos esto y recapacitamos, encontramos que lo que se podría considerar como algo del pasado es una realidad directa en municipios rurales de México.

■ Sin duda, cada municipio presenta sus matices históricos y culturales que pueden ir de lo bello a lo simple o incluso sólo tener algún rasgo que los caracterice, lo importante de esto, es tener presente que en los municipios rurales es donde se encuentra aún el vestigio del patrimonio histórico y cultural de la nación, que debe recibir respeto y valoración, prueba de ello son los municipios indígenas, los cuales forman parte del mosaico de municipios rurales.

Existen municipios rurales que se pueden considerar como perdidos y que viven de forma rudimentaria, de ahí que su herencia sea más simple, apegada a una forma de organización y vivencia tradicional en armonía con su habitat. Pero esto tampoco puede considerarse como un sinónimo de felicidad, ya que su situación socioeconómica es lamentable. Los municipios tienen aspectos históricos y culturales que se pueden ver antes y después de la conformación del propio municipio como tal.

⁶⁴ HERNANDEZ, Evangelina. "Alta Migración por la Pobreza en los Municipios Indígenas: INI". La Jornada, Diario, Sección El País, México, D.F., p. 14, Lunes 14, Febrero, 1994.

Una característica de los municipios rurales es su gran apego a su folklore. En la mayoría de ellos se puede observar monumentos o vestigio de ellos, identificados con las civilizaciones prehispánicas a través de pirámides o por el mestizaje, su expresión en las iglesias, palacios municipales e incluso en sus viviendas.

La música y la danza parecen estar unidas a sus habitantes acompañándolos en sus momentos de felicidad y tristeza; la pintura se aprecia principalmente en sus monumentos, artesanías e indumentaria destacando el gran colorido que suelen imprimirles; en el caso de la literatura la expresión oral prevalece sobre la escrita, aunque existen documentos históricos y literarios de una gran belleza, que son expresión pura del sentir de sus habitantes.

Sus leyendas, tradiciones y costumbres se relacionan en la mayoría de los casos con la naturaleza y la religión, aunque existe una gran variedad de éstas según sea la región; lo mismo sucede con los alimentos, las artesanías e indumentaria, de hecho esto es lo que llega a distinguir un municipio rural de otro.

4.2 MEDIO FÍSICO Y GEOGRÁFICO

Los municipios rurales presentan diferentes peculiaridades, una de ellas es su ubicación; por ejemplo: uno de estos municipios puede estar en una zona semidesértica, mientras que otro en un denso bosque, estos contrastes en la ubicación de los municipios es determinante en el estilo de vida que predomina en ellos, ya que sus habitantes llegan a comer, vestir y organizar sus actividades productivas de forma muy diferente.

Las variaciones del medio físico y geográfico del país se pueden apreciar de manera detallada en los municipios rurales, por ello es necesario considerar las

características y variables que pueden existir entre un municipio y otro (véase tabla No. 7).

Tabla No . 7

CARACTERISTICAS Y VARIABLES DEL MEDIO FISICO Y GEOGRAFICO⁶⁵

Localización:	Parámetros geográficos definidos en razón de la extensión territorial del municipio, la cual se encuentra jurídicamente determinada .
Hidrografía:	Parte de la geografía física del municipio que trata la descripción de barrancas, cañadas, cerros, lomas, montañas, sierras, zonas volcánicas.
Clima:	Conjunto de fenómenos meteorológicos que caracterizan el estado atmosférico y su evolución en el municipio con variaciones de cálido, húmedo, seco, templado, etc.
Clasificación Y Uso de Suelo:	Clasificación. –Distribución sistemática en diversas categorías, siguiendo criterios geológicos. Uso del Suelo. Se determina por su utilidad.
Flora y fauna	Son el conjunto de plantas y animales del municipio, lo cual varía en razón de los puntos anteriores, formando una habitat específico como bosques, desierto, llanura, selva en los cuales se desarrolla especies determinadas.

Fuente: SG-CNEM, 1987 / Dicc. Larousse

Nota: En ocasiones estas variaciones se convierten en una condición de vida para sus habitantes, ya que en relación del medio, éstos tienen que adoptar formas de vida muy particulares y distintas entre cada municipio, por lo tanto las características pueden variar inclusive entre ellas.

⁶⁵ Las definiciones se adecuaron a preceptos municipales.

■ Los cambios del medio físico y geográfico de los municipios rurales pueden ser tan variados, que no se puede tipificar, pero sí permite identificar que entre cada municipio rural se encuentran modos de organización social que están determinados precisamente por estos cambios.

Tomando en cuenta las características citadas se logra tener una idea de que un municipio rural, puede tener una Extensión Territorial de 26,000 km², hasta otros que sólo tengan una extensión de 10km².⁶⁶

Por ejemplo: el "municipio de Ocampo en el estado de Coahuila con una superficie de 26,433.60 km²"⁶⁷ y el "municipio de San Antonio de la Cal en el estado de Oaxaca con una superficie de 10.21 km²."⁶⁸

Cabe destacar que a nivel nacional el municipio de Ocampo es el tercer municipio con mayor extensión territorial en México; en este caso se debe precisar que se utiliza como indicador porque "su población es de 7,857 habitantes."⁶⁹

Se pueden encontrar municipios rurales a las orillas del mar como un puerto o incluso ser una isla como el caso del "municipio de Isla Mujeres en el estado de Quintana Roo que cuenta con 10,651 habitantes"⁷⁰ o bien encontrarse en la sierra. Asimismo, las variaciones en lo referente a la hidrografía, orografía, clima, clasificación y uso del suelo, la flora y la fauna que puede existir, es variada en cada municipio.

Lo importante de todo esto, es comprender que el medio físico y geográfico

⁶⁶ Compare la extensión territorial entre los municipios de una entidad. Véase Mapa No. 1, p. 75.

⁶⁷ Información Básica Municipal, (Coahuila), Méx., CNEM, 1992; cabe señalar como referencia que el municipio con mayor extensión territorial en el país es Ensenada, B.C. municipio urbano con una superficie de 52,510.71 km². Lo que implica que es más grande que algunos estados de la república.

⁶⁸ Ibid. (Oaxaca).

⁶⁹ Ibid. (Coahuila).

⁷⁰ Información Básica Municipal, op. cit.

son aspectos que influyen en la vida de un municipio, ya que determinan el estilo de vida de sus habitantes, desde su alimentación, vestido, tipo de construcción de la vivienda, tipo de actividad o fuente de empleo, medios de comunicación y transporte, hasta las costumbres.

Pensemos en cómo se vive en los municipios que se encuentran en la selva de Chiapas y cómo se vive en las islas de Quintana Roo, veamos cosas básicas como la alimentación y el vestido; comparativamente encontraríamos cambios importantes, en el tipo de dieta que se lleva, en las islas estaría formada principalmente por alimentos del mar, mientras que en la selva, no se puede encontrar esto. Por otra parte en las islas el clima es predominantemente cálido; mientras que en la selva tiende a ser húmedo, por lo cual el vestido es diferente.

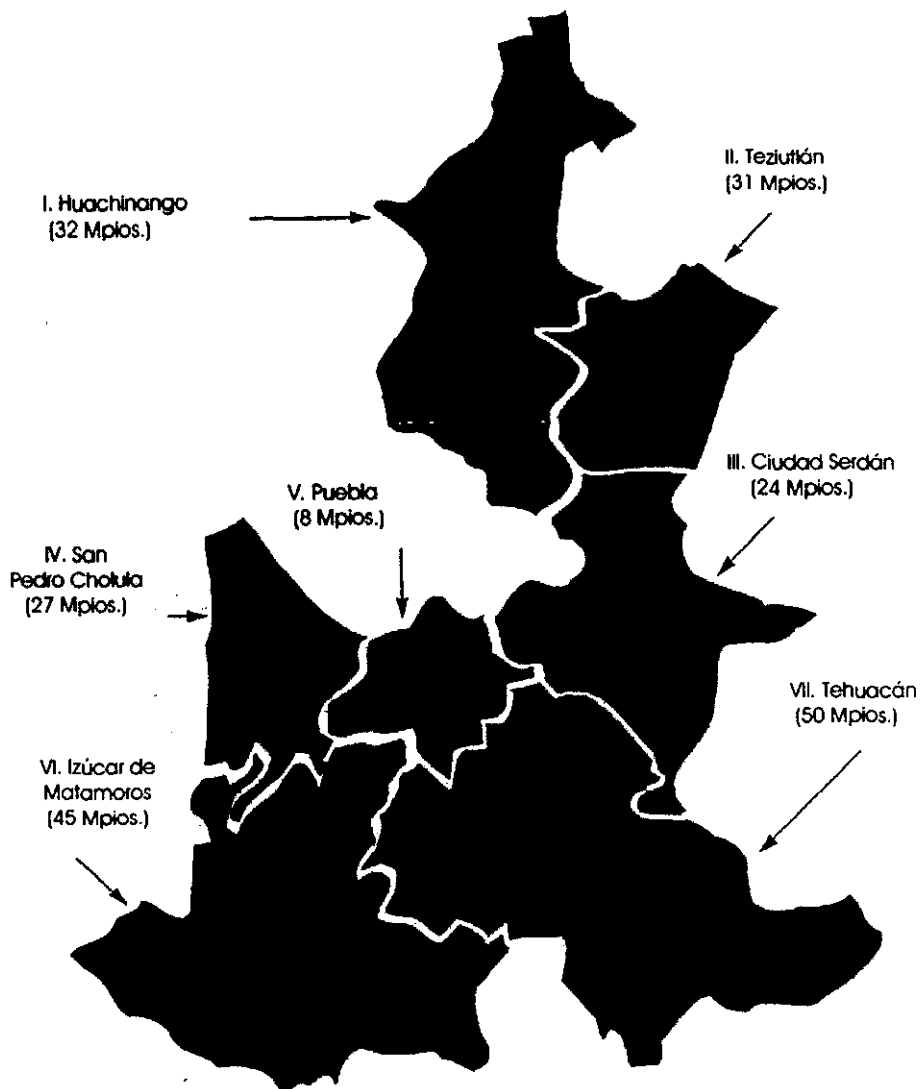
En ocasiones se puede pensar que los grandes cambios físicos y geográficos se llegan a dar de un extremo de la república a otro, pero no es así, en ocasiones dentro de un solo estado se encuentran cambios muy marcados. Por ejemplo: en el estado de Puebla en donde se encuentran determinadas 7 regiones que incluso tienen cambios en su interior o características particulares, lo cual se aprecia aun más en los municipios (véase mapa No. 6).

Cabe señalar que los cambios físicos y geográficos en ocasiones son devastadores e incluso borran del mapa a comunidades o municipios, como fue el caso de San Juan Parangaricutiro en el estado de Michoacán, que fue sepultado por la erupción del volcán Parangaricutín. Si bien es cierto existen otros casos de estos fenómenos de los cuales destacan las inundaciones.

Es por ello, que es necesario tener presente que las características y variables del medio físico y geográfico son determinantes en la vida de los municipios considerando su localización, hidrografía, orografía, clima, clasificación y uso del suelo, así como su flora y fauna. Para el caso específico de los municipios rurales

es importante considerar no sólo estos elementos sino las múltiples variables que se pueden encontrar en ellos.

Mapa No. 6
DIVISION REGIONAL, PUEBLA 1990



Fuente: INEGI, 1992

4.3 MARCO SOCIAL Y ECONOMICO

Después de observar la importancia que adquiere el medio físico y geográfico en la vida de los municipios, es necesario determinar cómo se organizan para vivir día a día.

Para ello, se analizará cómo se compone el marco social y económico de los municipios rurales, considerando que la influencia del medio físico y geográfico, así como los aspectos históricos y culturales son determinantes en el acontecer del municipio.

El marco social y económico en el municipio, se compone de los siguientes elementos:

- Población
- Educación, cultura y deporte
- Salud
- Vivienda
- Servicios
- Comunicaciones y transportes
- Actividades económicas.

■ Los elementos que conforman el marco social y económico se presentan generalmente en indicadores tipológicos, como se pudo ver en el listado anterior.

En el caso de los municipios rurales, se encuentra que los indicadores socio-económicos son los menos favorables del país, en comparación con las otras categorías municipales: existe una extrema dispersión de la población, carencias en las unidades educativas y de salud, viviendas con servicios mínimos, servicios

públicos deficientes, falta de medios de comunicación y transporte, y actividades tradicionales del sector primario con poca rentabilidad. Sin embargo, observar de esta manera a los municipios rurales sería un error, ya que de ser así, no se verían las variaciones que han tenido.

En este apartado se mostrarán indicadores generales de cada elemento que defina al marco social y económico desde otra perspectiva, con el propósito de conocer los cambios que han sufrido los municipios rurales en la actualidad.

4.3.1 POBLACION

La población en un municipio se forma por aquellas personas que son originarias y moradores del lugar, a quienes se les denomina vecinos; así como habitantes, a quienes sin ser naturales de la localidad viven en el municipio.

*Son VECINOS:

- Todas las personas nacidas en el municipio y radicadas en su territorio.
- Las personas que tengan más de seis meses de residir dentro de su territorio, con ánimo de permanecer en él, siempre y cuando manifiesten ante la autoridad municipal su decisión de adquirir la vecindad y acredite haber renunciado a su vecindad anterior, con la constancia expedida por la autoridad competente, debiendo comprobar además la existencia de su domicilio, así como su profesión o trabajo dentro del municipio.⁷¹

*Son HABITANTES del municipio, todas aquellas personas que residan habitual o transitoriamente en su territorio y que no reúnan los requisitos establecidos para la vecindad. Mientras que los VISITANTES O TRANSEUNTES son todas aquellas personas que se encuentran de paseo en el territorio municipal, ya sea con fines

⁷¹ Bando de Policía y Buen Gobierno, Toluca, Estado de México, Ayuntamiento de Toluca, 1985, (Título III, de la Población Municipal).

turísticos, laborales, culturales o de tránsito.”⁷²

Tanto unos como otros tienen derechos y obligaciones jurídicamente determinadas, aplicables en la jurisdicción municipal.

La población en los municipios rurales puede variar; sin embargo, considerando las tipologías municipales, se tiene que son de baja densidad los que son menores de cinco mil habitantes; y de densidad media los que son mayores de cinco mil pero menores de treinta mil.

Según algunos registros la población en municipios rurales puede variar de 150 habitantes a 30,000⁷³; esto sólo es una estimación con base en el siguiente dato: el “municipio de Santiago Tepetlapa, estado de Oaxaca tiene 149 habitantes”,⁷⁴ lo cual lo coloca como uno de los menos poblados del país.

Con esto es posible hallar un municipio rural con menor población a los 150 habitantes, mientras que el número de comunidades en las que integran pueden variar.

Además de la población existente, es necesario considerar las variaciones internas de su población, comúnmente determinadas por sexo y edad.

Al respecto se puede señalar que se han observado algunas TENDENCIAS POBLACIONALES en estos municipios: se presenta como una constante una mayoría en la población femenina adulta, y una minoría en población masculina adulta y en población de la tercera edad; en el caso de la edad, el promedio es de niños (5 – 11 años) y jóvenes (12 – 18 años). Un problema identificado sobre

⁷² *Ibid.*

⁷³ Como referencia se puede indicar que el municipio (metropolitano) más poblado del país es Guadalajara, con 1,628,617 habitantes. Información Básica Municipal. (Jalisco).SG-CEDEMUN.

⁷⁴ Información Básica Municipal. (Oaxaca), op. cit.

estas tendencias, es que en gran parte de la población masculina adulta tiende a la migración en estos municipios.

Cabe destacar que las apreciaciones que se consideran son generalizadas, por lo que pueden haber grandes variaciones en cuanto a estos comentarios.

Por otra parte, en los municipios rurales es común la existencia de grupos étnicos, los cuales forman una población importante dentro de estos municipios (según se vio en un apartado anterior). Sin embargo, es necesario precisar que actualmente existen varios de estos grupos.

"En la República se tiene un registro variado de GRUPOS ÉTNICOS entre los que destacan:

- Seris, Yaquis, y Mayos
- Tarahumaras, Coras y Huicholes
- Nahuas
- Otomíes
- Mayas y Mayenses
- Amuzgos, Mixtecos, Zapotecos
- Totonacos
- Huastecos
- Mazahuas
- Tzotziles, Tzetales, Lacandones
- Tarascos
- Kilapus y Killwas.⁷⁵

Es importante considerar que la existencia de sociedades étnicas trae consigo una lengua propia y esto da una nueva característica a contemplar, ya que se cuentan más de treinta lenguas dentro de estos grupos.

⁷⁵ Grupos Étnicos de la República Mexicana, No. 996, México, D.F., Ed. RAF. (Monografía).

La extrema dispersión poblacional en los municipios, implica que las comunidades que los forman se encuentran distantes unas de otras, en pequeños núcleos poblacionales.

Tal es el caso de la prestación de los servicios públicos o la organización del desarrollo, reflejándose el mal orden territorial que existe en el país, cuando señalo esto, no me refiero específicamente a tratar de agrupar y distribuir "correctamente" el territorio, ya que esto sería imposible, más bien lo enfatizo por la falta de una planeación urbanística, la cual permitiría vivir mejor a sus habitantes.

■ Vale la pena tener presente los siguientes puntos, cuando se hable de población en municipios rurales:

- A.- Distinguir quiénes integran realmente el municipio, ya sean vecinos o habitantes, y a qué comunidad pertenecen, y con base en ello determinar correctamente cuántos son.
- B.- Observar las tendencias que se dan en la población, considerando sexo y edad, verificando los problemas de migración y sus efectos en el municipio.
- C.- Estudiar los problemas que se tienen que afrontar por la extrema dispersión de los pequeños núcleos poblacionales.
- D.- Considerar que la conformación de su población en casos específicos pertenecen a grupos étnicos, con lengua y costumbres propias.

4.3.2 EDUCACION

La enseñanza en estos municipios se identifica como EDUCACION RURAL; quizá este concepto remita a un tipo de formación aplicable en el campo; sin

embargo, la realidad nos muestra algo más, existen diferencias entre la educación que se imparte e incluso cambios en la concepción de lo que es la escuela.

Si se toma de referencia una característica del medio físico y geográfico de los municipios, se encuentra que según el clima de las distintas regiones del país las escuelas cambian de manera radical. "Por ejemplo, en los lugares fríos debe evitarse que halla corrientes de aire en los salones y, en los lugares cálidos evitar que los salones estén encerrados y con poca ventilación.

Otros aspectos a considerar son: las actividades que deben llevarse a cabo en cada escuela, la edad de los alumnos que asisten a ella, y cada construcción escolar debe reunir ciertas características; es a través de esto, donde se puede apreciar parte de lo que implica la educación rural.

Debe de tenerse en cuenta que todas las escuelas deben contar con ciertas instalaciones generales, como aulas, servicios sanitarios, áreas deportivas y espacios para usos varios"⁷⁶, (véase tabla No. 8 SERVICIOS EDUCATIVOS).

Aunque los servicios educativos están correctamente definidos la realidad de los municipios rurales en la mayoría de los casos puede diferir de este contexto; de esta forma la planeación de los servicios se delimita a las condiciones con que puede contar el municipio.

En algunos casos la escuela se confina a un lugar que cuente con sombra para la protección de los alumnos o incluso al aire libre, quizá esto sea positivo si se considera lo bello de convivir con la naturaleza, pero cuando uno se enfrenta a la inclemencia del clima no se puede considerar como un lugar que reúna las condiciones para realizar la tarea de aprender y enseñar.

⁷⁶ El Municipio Mexicano, op. cit., p. 328.

Tabla No. 8
SERVICIOS EDUCATIVOS

Educación Urbana

La primaria debe tener seis aulas como mínimo cuando sea urbana, un taller para enseñanza de oficios, oficinas y las instalaciones generales.

Educación Rural

La escuela Primaria rural puede constar de una a seis aulas según la cantidad de alumnos, casa del maestro, una parcela escolar, área cívica y de recreación servicios sanitarios.

Fuente: CNEM, 1995.

Nota: Sin duda cada una de las escuelas tiene sus propios matices, que se justifican en razón de las condiciones de vida de cada una. Como se aprecia los servicios de educación rural pueden variar en relación a los urbanos; por ejemplo, en número de aulas; o la diferencia entre taller de oficios y la parcela escolar; si bien los servicios generales deberían ser los mismos, algo es notorio, como la casa del maestro, lo cual es muy importante de considerar, porque es una condición debido a la extrema dispersión poblacional entre las comunidades y la falta de medios de transporte.

También es cierto que no todos los municipios se encuentran en estas condiciones, ya que existen varias escuelas que poseen una escuela digna, aunque los servicios pueden estar limitados.

Ahora bien, si pensamos en un caso específico se puede decir que la educación sólo se imparte en la cabecera municipal y en alguna localidad importante, lo que implica que el interesado por enseñar tiene que ir a vivir en la localidad, y para el caso del que desea estudiar debe de hacer lo mismo. En ocasiones se recorre una gran distancia o se tiene que vivir en la propia escuela a

través de una aldea escolar. Esto nos hace pensar que en muchas de las comunidades que conforman al municipio se carece de servicios educativos.

Una condición de la educación rural son los niveles educativos, la primaria es el nivel con mayor afluencia y en la mayoría de los casos es el único; por lo cual, es difícil encontrar escuelas de preescolar y secundaria.

Por todo ello, es un mérito estudiar y enseñar en estos municipios e inclusive se puede considerar como un reto, además existen otros problemas que limitan la educación en el medio rural como la alimentación y la salud de los alumnos.

La cobertura de los servicios educativos en la cabecera municipal se llega a extender en algunas comunidades, logrando reunir escuelas de preescolar, y en casos especiales se cuenta con secundaria o telesecundaria.

En lo referente a las características poblacionales de estos municipios, los grupos étnicos y sus lenguas dan a la educación matices peculiares, ya que ésta se les da en su propia lengua o en otros casos se combina con el español, convirtiéndose en una educación bilingüe.

- En general, la educación rural adquiere sus propios matices, por el tipo de servicios educativos con que cuenta, a diferencia del medio urbano.

Como se mencionó, la escuela rural llega a tener su aldea escolar o impartir las clases en sus lenguas locales; sin embargo, no olvidemos que cuentan con limitaciones en los servicios educativos, ya que en la mayoría de los casos sólo hay primarias, y éstas se concentran en la cabecera municipal o en una comunidad importante, lo que influye en las comunidades restantes, que se encuentran dispersas.

Es necesario recordar que la población rural en la mayoría se conforma por mujeres adultas, jóvenes, niños y en menor escala hombres y ancianos que tienen que luchar por subsistir día con día, lo que implica que son pocos los que pueden tener oportunidad de estudiar, mientras la mayoría de los niños y jóvenes tienen que realizar labores familiares para su hogar o trabajo.

No se debe de olvidar, que los beneficios de la educación se llegan a ver obstaculizados por los problemas de alimentación y salud que atacan a la población, así como las carencias en la infraestructura de las escuelas.

Por otra parte, cabe mencionar que durante varios años se ha tratado de apoyar al medio rural con programas de alfabetización, misiones culturales, entre otras acciones, mediante las cuales también se ha logrado apoyar a la población adulta.

4.3.3 CULTURA

En este apartado únicamente se menciona lo referente a los SERVICIOS CULTURALES de los municipios rurales.⁷⁷

Los servicios culturales con que cuentan los municipios metropolitanos, urbanos y semiurbanos son: bibliotecas, museos, teatros, auditorios, centros sociales, casas de cultura, salas de lectura, etc.; pocos municipios rurales pueden contar con alguno de estos servicios. Sin embargo, se llega a dar el caso que se logre generar un servicio cultural como el Teatro Indígena en el estado de Tabasco, aunque estas experiencias son pocas.

Aun careciendo de los servicios como tales, se puede encontrar en sus plazas monumentos que no siendo museos nos muestran su historia; a través de sus

⁷⁷ Si desea complementar esta información véase el apartado 4.1 PERFIL HISTORICO Y CULTURAL.

fiestas populares nos permiten disfrutar sus manifestaciones musicales y dancísticas. con la diferencia de que aquí no existe una sala de conciertos, ni tampoco un teatro y las calles y las plazas se convierten en éstas; lo mismo sucede con sus alimentos y trabajos típicos que si bien solemos saborear y apreciar en muestras regionales, aquí se convierte en algo común como su comida y vestido.

■ Por lo tanto, lo cultural se resume a sus propias manifestaciones, se podría decir que en estos municipios se vive activamente la cultura a través de sus leyendas, costumbres y tradiciones, las cuales se relacionan principalmente con aspectos religiosos o en otros términos con la forma en que conciben la vida y la naturaleza.

Por lo tanto, se puede enfatizar que estos eventos culturales son los que logran integrar a toda la población del municipio e incluso caracterizarlo.

Curiosamente, aun careciendo de los servicios culturales como los conocemos, esto es "institucionalizados" (biblioteca pública, casa de cultura, etc.), su propia localidad se convierte en éstos por medio de sus plazas, iglesias, calles e incluso reservas naturales.

4.3.4 DEPORTE

En el ámbito del deporte, se observa en los municipios el predominio de los juegos tradicionales de la localidad; aquí se considera a los juegos de pelota como un deporte, aunque estoy consciente de que los juegos no tienen el grado de sistematización que requiere una disciplina deportiva, pese a ello los juegos logran crear en el individuo destreza y habilidad física y mental.

En la actualidad los SERVICIOS DEPORTIVOS se dan a través del equipamiento de las escuelas o de las plazas cívicas; se puede ver la práctica del fútbol, el

básquetbol y voleibol, principalmente; aunque se realiza un poco de atletismo como la caminata y la carrera.

- Las posibilidades para generar atletas en el medio rural son difíciles, por lo cual el deporte en estos municipios es más de recreación y salud.

Vale la pena considerar que la vida en el medio rural se considera apacible, aunque las jornadas de su trabajo, y los quehaceres cotidianos son pesados. Por lo que es difícil pensar en actividades deportivas después de sus labores. Quizá los que tienen la posibilidad de recrearse en actividades deportivas, sean los niños y jóvenes del lugar, lo cual se debe a su vínculo con su escuela en donde se fomentan estas actividades.

4.3.4 SALUD

En el ámbito de los servicios de salud, se puede decir que son escasos y en la mayoría no existen como tales. Por lo que el problema de la salud puede ser visto, primero, por la falta de: infraestructura clínica, recursos humanos y técnicos, así como de medicamentos; segundo, la poca cobertura que llegan a tener los servicios es determinante, al no poderlos proporcionar a todas las comunidades.

Por otra parte, los problemas de salud se vinculan con los de la alimentación y la educación, lo que juega un papel muy importante en este sector de la población.

Si bien es cierto, la falta de una alimentación equilibrada trae consigo problemas de salud, lo mismo pasa con los hábitos alimenticios, al no contar con una dieta balanceada característico del medio rural; si aunamos a esto problemas en cuanto a la carencia de una educación o capacitación preventiva de enfermedades, se complican las cosas.

Así como los municipios urbanos y metropolitanos tienen incluso caracterizadas e identificadas las enfermedades que les aquejan, así los rurales, aquí el problema es cómo resolver las dificultades, ya que las condiciones del medio rural dificultan la llegada de los servicios de salud.

■ Por citar algunos casos, existen municipios donde no hay médicos, ni instituciones de salud, pero tienen dentro de sus comunidades personas que aplican ciertos remedios o curaciones basados en su herencia ancestral.

En otros casos, dentro de la cabecera municipal se llega a tener algún SERVICIO DE SALUD, entre los cuales se puede encontrar la farmacia, el dispensario, el consultorio, el centro de salud o la clínica rural, pero estos servicios tienen que afrontar la falta de médicos, de equipo e instalaciones, así como de medicamentos, trayendo consecuencias en la calidad del servicio y la cobertura de la salud; sin embargo, no todos los municipios tienen la posibilidad de contar con alguno de estos servicios, lo cual es más grave.

Cabe señalar que en el medio rural se llegan a presentar problemas específicos de enfermedades, ya sea por la falta de higiene, o por las características de la región o del medio físico; por ejemplo, su hidrografía, es determinante en la calidad del agua y su uso, e incluso por la escasez de ésta, lo que trae comúnmente consecuencias gastrointestinales.

4.3.6 VIVIENDA

La VIVIENDA es una necesidad básica de la población y cuyas satisfacciones modifica el sistema de vida en materia de alimentación, salud y educación; es un elemento básico del desarrollo social, por lo cual satisface necesariamente la

calidad de vida de la población.”⁷⁸

La vivienda, adquiere una gran importancia para el desarrollo integral del individuo. En los municipios rurales, el problema de la vivienda se acentúa por los servicios internos, los cuales son mínimos en la mayoría de las veces, afectándose el estilo de vida de sus habitantes.

En el caso de la vivienda es muy importante considerar las variaciones del medio físico y geográfico, así como las repercusiones que conllevan éstas en las viviendas rurales, no sólo por los servicios que pueden llegar a tener sino por el tipo de construcción que puede prevalecer, variando desde adobe, piedra, tabique, tabicón, hasta madera y láminas (asbesto, metálicas o fibra de vidrio e incluso cartón); *adecuándose los materiales a las posibilidades de sus habitantes.*

Referente a los servicios internos con los que cuenta la vivienda, éstos dependen de la ubicación en la que se encuentre, ya que algunos de los servicios de infraestructura sólo se tienen en la cabecera o localidad importante; los servicios más comunes son agua potable, drenaje y energía eléctrica.

La relación que se tiene entre la vivienda y los servicios públicos, en aquellas comunidades, es de cierta manera directa, pero no determinante, debido a que los municipios pueden contar con los servicios internos en las viviendas pero carecer de servicios públicos externos a ésta, como sería el alumbrado público, una red o sistema de drenaje en las avenidas, calles, etc.

Los servicios públicos son mínimos en los municipios rurales y la falta de ellos generan repercusiones directas en las viviendas o en sus habitantes.

No todas las viviendas rurales cuentan con alguno de los servicios citados y

⁷⁸ El Municipio Mexicano, op. cit. p. 307.

utilizan sistemas tradicionales para resolver sus necesidades como son: pozos y cisternas para el abastecimiento de agua potable; letrinas para desechos orgánicos; lámparas de petróleo o gas para la iluminación, así como fogones (con múltiples usos).

Una característica peculiar de los municipios rurales es que en la mayoría de los casos las viviendas son construidas por sus habitantes.

El aprovechamiento de los materiales de la región y la organización colectiva de sus habitantes para la construcción de casas y servicios es una acción que ha estado presente a través de la historia de estos municipios.

4.3.7 ECONOMIA

La economía en los municipios rurales se ha caracterizado por la falta de actividades productivas capaces de generar ingresos acordes con sus necesidades; así también, la falta de recursos (humanos, técnicos, materiales y financieros) han condicionado su crecimiento económico.

En los municipios rurales las ACTIVIDADES PRIMARIAS son: la agricultura de temporal, la ganadería de pastoreo, la minería elemental y la pesca tradicional; sin embargo, existen otras actividades específicas: forestales y turísticas.

En general, todas estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que en estos municipios se tiene un bajo ingreso per cápita y sufren fuertes presiones sociales.

Por ello, la capacidad del municipio en la utilización de sus recursos y formas de organización para la producción son un punto fundamental.

En la actualidad, se observa por medio de las tendencias económicas cambios en algunas actividades de los municipios rurales, y se aprecia la existencia de GIROS COMERCIALES Y SERVICIOS⁷⁹. Entre ellos destacan: miscelánea, molino de nixtamal, tortillería, panadería, carnicería, pollería, cantina, pulquería, papelería, farmacia, herrería, forrajería entre otros menos comunes, como tlapalería y ferretería, mercería y ropa, vidriería, carpintería, petrolería, gasolinera, aceite y lubricación, taller de bicicletas, taller mecánico y eléctrico.

En zonas turísticas, los servicios corresponden con todos los servicios que derivan de hoteles, restaurantes y recreación.

Sin embargo, es necesario tener presente que alguno de los servicios señalados se pueden encontrar en los municipios rurales pero no concentrados en alguna comunidad, por lo cual podrán estar dispersos en las comunidades del municipio. Esto implica que el molino y la tortillería están en una comunidad, la farmacia en otra, y así en cada uno de los casos o incluso encontrar la gasolinera y el taller mecánico fuera de las comunidades y ubicarse estos servicios en la carretera federal.

Sin duda la infraestructura con que cuenten los municipios rurales es decisiva para definir los alcances de éstos; aunque el desarrollo de los municipios depende aún más del equilibrio que exista en la producción y la distribución local.

■ Los procesos económicos que se han dado en el país tienen efectos importantes en los municipios, debido a que éstos afectan la vida de sus habitantes.

⁷⁹ Los Giros Comerciales y Servicios que se consideran son tomados de un estudio basado en la "Monografía Municipal de Ozumba, Estado de México". La presentación o secuencia de los comercios y servicios, se da por el número de establecimientos que existen en cada rama.

Las actividades básicas en estos municipios dependen en gran medida del medio físico y geográfico en el que se encuentran ubicados.

Así, se puede pensar en una agricultura de temporal, lo que implica una producción anual; que se puede vender u ocuparla para autoconsumo. Las extensiones de tierra utilizadas dependen de la capacidad familiar o comunal que se tenga organizada.

En otras condiciones, donde se puede producir en huertos u hortalizas, por las características hidroclimáticas del lugar, se puede resolver fácilmente las necesidades de autoconsumo.

Pese a que la agricultura en estos municipios es una actividad básica, ésta es poco rentable, por lo cual gradualmente va disminuyendo y en su lugar aparecen las actividades de servicios y comercio.

La ganadería de pastoreo se relaciona directamente con necesidades de autoconsumo o derivados, ya que se puede obtener: carne, lácteos, pieles, fibras, principalmente. Aquí los excedentes se utilizan para venta en menor escala. Lo mismo sucede con la pesca, obteniendo en primera instancia comestibles y posteriormente para venta.

Si bien es cierto, que la minería en la actualidad no es una actividad común a las anteriores, hoy en día está presente, aunque la extracción del producto es directamente para artesanía o venta.

Los recursos forestales se agotan por la sobre-explotación del suelo y la tala immoderada de árboles para utilización de la ganadería y la agricultura en su gran mayoría, trayendo efectos irreversibles para el medio ambiente y las comunidades.

Cabe recordar que la producción textil y artesanal juega un papel importante en la economía de estos municipios; sin embargo, los procesos de distribución se ven afectados por la intermediación que existe en la comercialización de los productos rurales, lo cual se reproduce en las otras actividades que se citaron.

4.3.8 SERVICIOS PUBLICOS

Los servicios públicos en los municipios dependen de la administración municipal, ya que a través de ésta se realizan todos los servicios y obras públicas; aunque, como se menciona en el capítulo primero, los municipios rurales no cuentan con una administración eficaz ni eficiente, por las condiciones en las que se encuentran, debido a la gran escasez de recursos financieros, humanos y técnicos, esto hace que los servicios sean escasos y deficientes, esto trae consigo una serie de dificultades.

Los SERVICIOS con que pueden contar los municipios rurales son: los de agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación, alumbrado público, calles y jardines, así como seguridad pública; las obras públicas están orientadas a los mismos servicios ya sea para instalación o mantenimiento.

Si bien es cierto, que la situación de los servicios públicos es de vital importancia para una mejor condición de vida, no deja de ser un renglón sin completar en los municipios rurales, ya que es difícil pensar en que cuentan con recursos para invertir en la creación, mantenimiento y conservación de los servicios públicos.

■ La necesidad de una correcta planeación; la aplicación y uso de nueva tecnología (para resolver problemas a bajo costo); al igual que la participación social en la gestión y desarrollo de los mismos, son algunas de las vías para mejorar y ampliar los servicios públicos en los municipios rurales.

Las posibilidades para crecer requieren de una gran visión local, fundamental para que exista una verdadera continuidad en los servicios públicos.

En cuanto a la planeación se requiere que se determinen en primera instancia las necesidades sociales propias del municipio, de ser así, existe la posibilidad de contar con la participación social. Si por otra parte, se logra tener una asesoría técnica para utilizar sus recursos y tecnología apropiada, se pueden resolver los problemas básicos de servicios.

Un ejemplo de ello, es lo siguiente: para el agua potable se puede utilizar plantas de tratamiento biológico con tecnología alternativa, ya sea para la purificación o reutilización del agua; el drenaje y alcantarillado con fosas sépticas; la electrificación y alumbrado con foto celdas solares, entre otras posibilidades.⁸⁰

4.3.9 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

En lo referente a las comunicaciones y transportes, los municipios rurales se han caracterizado por lo inaccesible que es llegar a ellos; por la carencia de infraestructura urbana o la extrema dispersión de las localidades.

Los MEDIOS DE COMUNICACION son: correo, telégrafo, las radiodifusoras y repetidoras estatal y nacional, la cadena estatal y nacional de televisión, teléfono público (telefonía rural), y la prensa local. En INFRAESTRUCTURA EN TRANSPORTACION: lo más común son los caminos de terracería y brecha, carretera federal y estatal, autopista (cuando llega a coincidir con la jurisdicción municipal). Los MEDIOS DE TRANSPORTACION son: el transeúnte a pie o en monta de un animal de carga; ocasionalmente se usa la bicicleta, motocicleta o auto particular; en cuanto autobuses existen: líneas foráneas y líneas particulares

⁸⁰ En el capítulo segundo del presente trabajo, se considera la Micrópolis Ecológica. Sin embargo, este tipo de proyectos no ha llegado al medio rural, lo cual es paradójico.

[concesiones].

■ En este apartado es importante recordar que la extrema dispersión se puede aplicar en dos términos: primero, extrema dispersión del municipio rural con otro municipio o con la capital de la entidad; segundo, extrema dispersión de las comunidades que conforman al propio municipio rural.

El primer caso de la dispersión que se menciona en el párrafo anterior, ocasionalmente se tiene presente en el análisis municipal; en un sistema donde prevalece la centralización, la cabecera municipal tiene un papel trascendente, ya que en ella se concentran los servicios de comunicaciones; y será el punto de enlace y transbordo en el caso de la transportación. Sin embargo, cuando se ve cuánto se tarda uno en comunicarse o ir a otro municipio o a la capital, entonces se aprecia la dispersión.

Este mismo esquema, se aplica al interior del municipio rural, pero aquí el problema se aplica entre el enlace de sus comunidades y la cabecera municipal.

Esto es importante, por ello se debe de tener presente, ya que la extrema dispersión es una característica que condiciona la inversión de comunicaciones y transportes, por el alto costo que significa.

Sin embargo, es necesario considerar que la importancia real para un municipio rural es tener acceso a los medios de comunicación y transporte, ya que a través de ellos se establece la relación entre sus comunidades y el municipio, lo cual juega un papel trascendente para establecer el lazo que les permita interactuar con otras localidades y cubrir sus necesidades, al no contar en cada comunidad con todos los servicios públicos.

La comunicación y transportación son básicas para realizar actividades que permitan generar el desarrollo de los municipios, mediante estas instancias se logra reactivar la producción y la comercialización, fundamental para la economía de los municipios.

4.4 MEDIO AMBIENTE

En los municipios rurales, el medio ambiente suele considerarse como sinónimo de naturaleza, casi se podría pensar que no existen problemas ambientales.

Sin embargo, el medio ambiente se ha visto seriamente dañado en los últimos años, principalmente en los municipios urbanos y metropolitanos. En comparación con éstos, los *rurales* no causan los mismos daños al medio ambiente, y los daños se dan gradualmente, no por ello dejan de tener repercusiones importantes en el medio.

La falta de información, asesoría y capacitación han ocasionado que muchos municipios rurales agoten sus recursos afectando su habitat y dañando su medio ambiente.

Entre los **PROBLEMAS AMBIENTALES** más comunes están: la erosión de los suelos, por la producción en monocultivos; la quema de los campos; la utilización de productos químicos (como fertilizantes y plaguicidas, etc., los cuales contaminan a su vez los alimentos); en el caso de la ganadería se llega a utilizar todas las áreas de pastoreo, agotando los suelos rápidamente, sin darles oportunidad de regenerarse; la tala inmoderada de árboles y la falta de forestación; la contaminación del agua por descargas orgánicas residuales, contamina a su vez los alimentos si el agua es utilizada para consumo o riego;

esto se llega a dar también en zonas mineras por la utilización de ciertos metales pesados que desembocan en las aguas, generando problemas de *contaminación más serios que el caso anterior*; considerando los casos de contaminación del agua, si se llega a realizar la pesca, encontramos que los peces pueden dar problemas de salud al ser consumidos.

Sin duda todo lo anterior parece una gran cadena, y en efecto lo es, aunque esto es conocido, se sigue destruyendo y contaminando el medio.

■ El interés de los investigadores sobre el medio ambiente en los municipios es realmente novedoso, si lo consideramos desde el punto de vista estrictamente ambiental, ya que es a partir de los 70's, cuando se realizan estudios específicos sobre la materia. Sin embargo, otros sectores como el de Salud y Ecología, tienen antecedentes desde décadas anteriores.

Para los 90's, se han realizado diversas investigaciones por parte de los diferentes sectores de la sociedad, aunque éstas no tienen como objeto de estudio al medio ambiente en sí mismo, sino derivado de ello se tratan problemas ecológicos o de contaminación.

Cabe destacar que en la actualidad existe una relación de los términos ecología, medio ambiente y contaminación, lo cual es válido mientras no se confundan, ya que cada uno de estos términos tiene un significado diferente.

Cuando se habla de ECOLOGIA, se debe de entender que se refiere a la parte de la biología que estudia la relación de los seres vivos con la naturaleza.

En caso del MEDIO AMBIENTE se remite a nuestro entorno, qué nos rodea a las personas en nuestro medio físico, en un lugar y en un momento determinado; aunque el término en la actualidad se aplica no sólo a lo natural, sino también a

lo social y cultural.

Sin embargo, cuando se trata el problema de transmitir sustancias tóxicas al aire o al agua entonces se habla de CONTAMINACION.

Comprender el significado de cada término, permite precisar a que se refiere cada concepto, ya que se puede referir a un aspecto biológico o social. Esta distinción también permite observar que estos conceptos han sido considerados por diferentes sectores de la sociedad, lo cual adquirió una importancia relevante, ya que el gobierno, la iniciativa privada, pero en especial la sociedad ha dado un sentido especial a todo lo relacionado con el medio ambiente.

Cabe destacar, que el sentido especial que adoptó el medio ambiente, no se dio como una visión preventiva de conservar nuestro entorno lo más sano posible; sino por el contrario, se llegó a él a través de medidas correctivas urgentes debido a la devastación acelerada de nuestro medio ambiente.

Derivado de esto, se han efectuado cambios importantes en el sector público y privado e incluso se establecieron lineamientos jurídico con miras de prever la conservación del medio ambiente; en casos extremos de sancionar a quienes resulten responsables de daños causados al medio.

Aunque lo anterior fue demasiado tarde para algunas zonas del país, ya que se encuentran propiamente destruidos los habitat, para otras es la única vía de permanencia y conservación.

Pese a ello, los municipios rurales, son la entidad que puede beneficiarse de los grandes avances y descubrimientos de lo que se conoce como ECO-TECNOLOGIA O TECNOLOGIA ALTERNATIVA, la cual busca mejorar las condiciones de vida de las personas, pero preservando su habitat o en otros términos su

medio ambiente, lo cual se logra utilizando tecnología básica.

A este respecto se debe señalar que existen diferentes y muy variados estudios sobre el tema. De hecho gran parte de las investigaciones se pueden aplicar al medio rural e incluso llegan a estar diseñadas para este medio.

Para finalizar este apartado, se debe de indicar que aún no estando contemplado en este estudio, definir una estrategia para municipios rurales, sí se considera viable la aplicación de la tecnología alternativa, ya que es el mejor camino que pueden tomar los municipios, recordando que cada municipio tiene sus características e indicadores propios, lo que implicará que cada uno de ellos deberá adecuar dicha tecnología a sus propias condiciones y posibilidades e incluso generar nuevas alternativas.

Lo anterior requiere que los servidores públicos de los diferentes niveles político-administrativos sean unos verdaderos visionarios, y que a su vez tengan la capacidad para que participe la sociedad en estos nuevos procesos; sin duda la participación de los científicos, investigadores y técnicos especializados será fundamental.

Al respecto existen diferentes experiencias, ya sea desde el punto de vista de mejorar los servicios básicos para la comunidad, o crear actividades productivas de autoconsumo, o llegar hasta la creación de micrópolis ecológicas e incluso reservas ecológicas.

De aplicarse los nuevos esquemas de la eco-tecnología o tecnología alternativa se podrán resolver desde una manera integral problemas sociales, económicos y ambientales, mediante una misma estrategia.

CONCLUSIONES

- * En los municipios rurales prevalece un sistema administrativo basado en las relaciones sociales y una organización básica, pero carente de principios y métodos administrativos.
- * La condición de rezago social y económico que se vive en los municipios rurales es el reflejo del atraso de la administración en estos municipios.
- * Se incrementa el número de municipios en el país, mientras que la población de los municipios rurales disminuye drásticamente.
- * Los municipios rurales carecen de fuentes productivas capaces de generar y estabilizar el crecimiento económico y el desarrollo de estos municipios.
- * Disminuyen las actividades económicas del sector primario en las comunidades de los municipios rurales y se incrementan las del sector terciario.
- * Las actividades productivas de los municipios rurales tienden al autoconsumo para una subsistencia mínima.
- * Los planes y programas sobre mecanismos de planeación, organización y financiamiento del desarrollo nacional están apartados del contexto de los municipios rurales, ya que los objetivos y metas no corresponden con el medio rural, postergando así el posible crecimiento de estos municipios.
- * La inversión financiera destinada al desarrollo de los municipios rurales depende directamente de la federación y en menor proporción por las entidades, restando la capacidad de autogestión en planes y programas locales.
- * No es posible implementar estrategias globales para los municipios rurales, ya que cada uno de ellos es diferente desde su perfil histórico y cultural, su medio físico y geográfico, su marco social y económico, hasta su medio ambiente.

REFLEXIONES GENERALES⁸¹

La función de este trabajo fue: plantear nuevos enfoques del entorno en el que viven los municipios rurales; y presentar el significado que adquieren en el proceso de desarrollo del país. Por lo tanto, no se busca contestar únicamente cuestiones: tipológicas, estructurales o funcionales de estos municipios.

Este enfoque tiene el propósito de abrir (o re-abrir) líneas de investigación que han sido despreciadas y que claman por estudio y elaboración; ya que la literatura municipal ha quedado en crónicas, monografías, manuales (de todo tipo y de todos los temas). Mientras que la investigación propiamente dicha ha estado rezagada por la falta de: continuidad, actualización y esfuerzo interdisciplinario.

Por ello, este estudio debe de ser considerado una invitación y un reto a las generaciones que estudian las disciplinas: sociales, económicas, administrativas, jurídicas e incluso ciencias e ingeniería, ya que paradójicamente en estas últimas, es donde se encuentra un gran número de respuestas prácticas a los problemas municipales.

La administración pública de México está burocratizada, intenta tener matices tecnocráticos, pero en la mayoría de los casos cae en un pragmatismo⁸², dejando de lado los fundamentos y principios que sustentan a la administración pública.

⁸¹ Nota: Debo de precisar que en este apartado no presentaré una recopilación de cada apartado de los diferentes capítulos, ya que eso implicaría solamente transcribir lo que se menciona en cada uno de ellos. Por el contrario realizaré un balance de los alcances y limitaciones de cada uno de los capítulos.

En caso de querer conocer el comentario personal acerca de cada uno de los apartados, suplico que se vea directamente en el apartado correspondiente de cada capítulo, identificando dicho comentario con este símbolo (■).

⁸² El término pragmatismo no se utiliza en el sentido académico, el cual se refiere a un

Actualmente, la administración está llena de métodos para planear, programar, presupuestar, organizar, gestionar y controlar; lo que se lleva a cabo siguiendo reglamentos, manuales o guías, todo esto con miras de alcanzar objetivos y metas; aplicando políticas y lineamientos que después se traducirán en acciones y tareas específicas.

Sin embargo, una administración sin principios carece de valores, esto ocasiona que la administración se rija por el pragmatismo basado en intereses ya sean políticos o económicos, y no en principios fundados en las relaciones sociales y las formas de organización.

Este fenómeno tiene dos vertientes en el caso de la administración municipal, para el medio urbano, es tan complejo el sistema administrativo que impera el pragmatismo para llegar a los objetivos y metas, aun dejando de lado los métodos, las políticas y los lineamientos y por ende los principios administrativos. Para el medio rural prevalece un sistema administrativo basado en las relaciones sociales y una organización básica; en este caso los valores están presentes en la vida administrativa, aunque se carece de los métodos.

Aun existiendo estos métodos administrativos simplemente no han llegado al medio rural, y mientras que esto sucede se siguen descapitalizando municipios en todo el país.

Fue por ello, que el estudio buscó equilibrar el enfoque de la administración municipal, considerando:

- 1.- La teoría de la administración pública (a través de los principios administrativos).
- 2.- Cimentar el conocimiento de la estructura municipal (por medio de su

fundamento teórico; más bien se utiliza en su sentido de valor práctico para realizar acciones.

gobierno local).

3.- Delimitar las funciones (del aparato administrativo).

4.- Definir las relaciones sociales y formas de organización local.

Aunque la cobertura de este trabajo se reduce:

a.- Medio académico

b.- Medio de investigación.

También se convierte en una prueba de que fuera de los municipios rurales, por más remotos que estén, hay personas preocupadas por su acontecer, esperando poder trabajar juntos, pero en el campo, formando nuevas oportunidades.

La aportación municipal de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en el año de 1981, fue la elaboración de la tipología de los municipios del país que define las categorías, características e indicadores de los mismos; esta tipología ha tenido aceptación en el medio académico y de investigación, y es publicada por Instituto Nacional de Administración Pública desde 1985.

Posteriormente, se trató de complementar la tipología municipal por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación en 1989; actualmente, Centro de Desarrollo Municipal.

Sin embargo, en la actualidad las tendencias municipales en el orden social y económico ha cambiado, principalmente en los rurales, lo cual se puede apreciar en el Censo General de Población y Vivienda No. X / XI del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Gobernación. En él se aprecia de forma específica indicadores de cada municipio.

Una de las aportaciones que se dieron en los 80's, y que reúnen las categorías, características e indicadores más representativos de los municipios del país, es la Enciclopedia de los Municipios de México, del entonces Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación.

Las fuentes citadas son una base para ampliar los conceptos de las tipologías municipales a nivel nacional y estatal; sin embargo, no se debe de descartar u omitir las aportaciones documentales que tiene cada municipio.

Sin duda, los datos que se pueden encontrar en cada una de las fuentes, permiten obtener información relevante de los municipios, pero en la actualidad se requiere de un importante esfuerzo por actualizar la documentación municipal.

Para que la información tipológica de los municipios estuviera al día sería necesario que se elaborara una tipología municipal cada sexenio con un complemento trienal y notas informativas anuales.

Hablar sobre desarrollo de los municipios rurales del país, se convierte en un parteaguas; o en la espina que no se puede sacar, que aun siendo pequeña causa molestia. La razón es simple, a México lo solemos dividir, en campo y ciudad, esta es una división que ha existido a lo largo de nuestra historia, y es más fuerte que las divisiones políticas, administrativas, incluso territoriales. Es necesario comprender que la división campo-ciudad, involucra a los municipios rurales a los semiurbanos, urbanos y metropolitanos de una entidad, y esta última con la capital del país.

Cuando pensamos en la ciudad pensamos en progreso, pero cuando pensamos en campo nos imaginamos todo, menos lo que es, caracterizándolo por la pobreza y la marginación. Se podría dar una lista de indicadores sociales y económicos tan importantes para entender la situación del medio rural, pero es

mejor sólo indicar y sugerir una reflexión de algo tan básico ¿Dónde se producen nuestros alimentos, tanto agrícolas como agropecuarios?, ¿Dónde están nuestros recursos forestales?, ¿Quién produce nuestra tierra?, ¿Por qué importamos alimentos?. Todo lo anterior nos remite al campo, pero en particular a los municipios rurales cada vez que cada vez se van descapitalizando y los planes y programas de gobierno en cada nivel político administrativo, no pueden dar continuidad a las acciones para el desarrollo.

Tanto en la planeación, programación, organización y financiamiento del desarrollo del país, el entorno rural aparece de manera simbólica, ya que las propuestas no se ajustan a las realidades de los municipios, y quizá del propio país, por no contemplar al medio rural.⁶³

Los municipios rurales en la historia del país, siempre han estado presentes iniciando desde la Colonia pasando por la Independencia, la Revolución hasta nuestros días, aunque el papel que han jugado ha cambiado, aun siendo el mayor número de municipios y los que concentran la mayor población, su presencia es cada vez menor.⁶⁴

Esto se debe a la descapitalización o pérdida de valor que tienen en el contexto nacional, si bien es cierto, que son el 90% de los municipios y que su población es 46% del país; también es cierto, que cada vez son menos poblados y el proceso de crecimiento social y económico se encuentra estancado.

Es posible, que lo paradójico sea una alternativa en el desarrollo del país, esto

⁶³ Una propuesta que contextualiza la situación del medio rural, se encuentra plasmada en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI, 1988). En él se puede encontrar conceptos que permiten entender el problema estructural del campo y la ciudad. Como fuente véase: DERBEZ Pino, Julio. Et. al., Desarrollo Rural Integral, Méx. Vol. XV, S. Cuadernos de Renovación Nacional, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1988, pp. 94.

⁶⁴ Hasta 1985, de 2412 municipios de México, 2139 se estima que son rurales con una población total entre los 36.8 millones de habitantes. Véase gráficos.

es, cuando se defina un modelo que permita interactuar entre el campo y la ciudad, empezará a existir una estabilidad social y económica en México.

Hablar de la realidad de los municipios rurales es complejo, ya que en ellos hay matices distintivos que conforman la vida de cada uno de ellos.

Conocer su entorno implica conocer su historia y cultura, su medio físico y geográfico, marco social y económico, hasta su medio ambiente. Cada uno de estos ámbitos requiere de estudio para realmente llegar a la verdad de lo que son los municipios rurales.

El reto que se plantea es que después de definir las líneas para adentrarse a los municipios, se determinen proyectos acordes con las necesidades y posibilidades del medio rural.

En cada ámbito de estudio está un reto, en lo referente a la historia y la cultura está el rescate del patrimonio del país; el medio físico y geográfico es trascendente para protección civil y prevención de desastre o para establecer nuevos modelos productivos; en el caso del marco social y económico se tienen que analizar la generación y distribución de la riqueza, organización del trabajo, mejoramiento de las condiciones de vida; en el medio ambiente el deterioro de éste o el impacto del ambiente en el futuro; estos son sólo algunos de los puntos de análisis que se pueden estudiar y que derivan del entorno de cada municipio rural.

SINTESIS DE PROPUESTAS

- * Capacitar a distancia a los municipios rurales con paquetes informativos prácticos y no proselitistas en: política, administración, marco jurídico y actividades productivas en el ámbito social y económico, así como ambiental.
- * Promover actividades productivas con tecnología alternativa o eco-tecnología acorde con los municipios rurales.
- * Actualizar continuamente la información tipológica analizando y destacando las variaciones en los indicadores de los municipios rurales, para detectar posibles tendencias en estos municipios.
- Actualizar los estudios monográficos para planear y precisar estrategias viables de crecimiento en el medio rural, según su perfil histórico y cultural, marco físico y geográfico, social y económico, así como ambiental de cada municipio.

PALABRAS FINALES

Esta tesis es como una oración ya que cuando se reza imploramos hacia algo, tenemos fe, así pues a todos los municipios rurales del país los cuales no conozco les dedico no sólo este trabajo que no conocerán, pero sí un aliento de esperanza para que puedan salir adelante y progresar dignamente, y si el destino nos llega a juntar será para trabajar juntos palmo a palmo.

Agradezco la ayuda de Jaime Gascón y Elizabeth Gascón en la captura tipografía de esta tesis.

ANEXO 1

INDICADORES PARA LA INVESTIGACION (Muestra de Estudio: Puebla)

Los indicadores que se presentarán en la Tabla No. 9, tienen como propósito remitir al lector a los datos y criterios que se consideraron para realizar el análisis.

De los 217 municipios de la entidad seleccionada (Puebla), 192 se encuentran con un rango menor de 30,000 habitantes por municipio, lo cual es una constante para la identificación de municipios rurales.

Se establece una subdivisión en el rango de habitantes por municipio para efectos de estudio:

- A) Población Mínima (-) – 1 a 15,000 Habitantes
- B) Población Máxima (+) – 15,001 a 30,000 Habitantes.

Dentro de la entidad seleccionada se encuentran 7 regiones, las cuales se definen por las características socioeconómicas de cada región.

Para efectos de estudio se consideran municipios rurales de cada región, con la finalidad de establecer diferentes parámetros de comparación, tomando en cuenta a su vez la subdivisión de habitantes por municipio, antes señalada.

Fueron seleccionados como muestra de estudio 50 municipios rurales y divididos según sus características.

Tabla No. 9
INDICADORES PARA LA INVESTIGACION
Muestra de estudio
Puebla

Categoría:	Municipios Rurales
Variable de Estudio:	25 Municipios con población mínima rural (-)
50 Municipios	25 Municipios con población máxima rural (+)
Características de Selección:	Indicador poblacional y distribución por región Socioeconómica.
Entidad Federativa:	Puebla.

*Fuente: CEDEMUN, INEGI, 1992.
 Coordinación General del Programa de Solidaridad, 1982*

INDICADORES DEL ESTADO DE PUEBLA

Los datos correspondientes a la Tabla No. 10, tienen el objetivo de mostrar, que Puebla es una entidad relevante en el contexto nacional, con relación a sus indicadores.

Puebla se encuentra en los primeros lugares de: municipios por entidad y en población total, de aquí su importancia para el estudio; además se puede apreciar una extrema concentración de su población respecto a su extensión territorial.

Tabla No. 10
INDICADORES DEL ESTADO DE PUEBLA

Indicador Estatal	Indicador Nacional	Lugar Nacional
Número de Municipios 217	9.08 %	2°
Extensión Territorial Km2 33,902	1.70 %	20°
Población (Hab.) 4,118,059	5.02 %	4°

Fuente: CEDEMUN, 1992

MUNICIPIOS DE PUEBLA

A continuación se presenta la lista de nombres oficiales y claves de identificación gubernamental, además se incluye la región a la que pertenece cada municipio:

- I Huachinango
- II Teziutlán
- III Ciudad Serdán
- IV San Pedro Cholula
- V Puebla
- VI Zúcar de Matamoros
- VII Tehuacán.

Para efecto de la investigación fue necesario realizar una división de la población por municipio para la selección de las muestras de estudio:

Categoría Habitantes

R	1 a 30,000
SU	30,001 a 60,000
U	60,001 a 300,000
M	300,001 en adelante.

Debe recordarse que los municipios rurales "muestra" se subdividieron:

Población Máxima Rural (+)

Población Mínima Rural (-).

Municipios de Puebla

Clave	Municipio	Variable de Estudio	Categoría	Región
001	Acajete		SU	V
002	Acateno		R	II
003	Acatlán	(+)	R	VI
004	Acatzingo		SU	VII
005	Acteopan		R	VI
006	Ahuacatlán	(+)	R	I
007	Ahuatlán		R	VI
008	Ahuazotepec		R	I
009	Ahuehuetlilla		R	VI
010	Ajalpan		SU	VII
011	Albino Zertuche		R	VI
012	Aljojuca		R	III
013	Altepeixi	(+)	R	VII
014	Amixtlán		R	I
015	Amozoc		SU	V
016	Aquixtla	(-)	R	I
017	Atempa		R	II
018	Atexcal		R	VII

019	Atlixco		U	IV
020	Atoyatempan		R	VII
021	Atzala		R	VI
022	Atzitzihuacán		R	VI
023	Atzitzintla	(-)	R	III
024	Axutla	(-)	R	VI
025	Ayotoxco de Guerrero	(-)	R	II
026	Calpan		R	IV
027	Caltepec		R	VII
028	Carmocuaufia		R	I
029	Caxhuacán		R	II
030	Coatepec	(-)	R	I
031	Coatzingo		R	VI
032	Cohetzala		R	VI
033	Cohecan		R	VI
034	Coronango		R	IV
035	Coxcatlán		R	VII
036	Coyomeapan		R	VII
037	Coyotepec		R	VII
038	Cuapiaxtla de Madero	(-)	R	VII
039	Cuautempan		R	I
040	Cuautinchán	(-)	R	V
041	Cuautlancingo	(+)	R	IV
042	Cuayuca		R	VI
043	Cuetzalan del Progreso		SU	II
044	Cuyoaco		R	III
045	Chalchicomula de Sesma		SU	III
046	Chapulco		R	VII
047	Chiautla de Tapia	(+)	R	VI
048	Chiautzingo		R	IV

049	Chiconcuatla		R	I
050	Chichiquila		R	III
051	Chietta		SU	VI
052	Chigmecatitlán		R	VII
053	Chignahjapan		SU	I
054	Chignautla		R	II
055	Chila		R	II
056	Chila de la Sal		R	VI
057	Chila Honey		R	I
058	Chilchotla		R	III
059	Chinantla		R	VI
060	Domingo Arenas		R	IV
061	Eloxotitlán	(-)	R	VII
062	Epatlán		R	VI
063	Esperanza		R	III
064	Francisco Z. Mena		R	I
065	General Felipe Angeles		R	VII
066	Guadalupe		R	VI
067	Guadalupe Victoria		R	III
068	Hermenegildo Galeana		R	I
069	Huaquechula		R	IV
070	Huattlatlauca		R	VII
071	Huachinango		U	I
072	Huehuetla		R	II
073	Huehuetlán El Chico		R	VI
074	Huejotzingo		SU	IV
075	Hueyapan		R	II
076	Hueytamalco	(+)	R	II
077	Hueytliapan		R	II
078	Huitzilán de Serdán		R	II

079	Huitziltepec		R	VII
080	Ignacio Allende	(-)	R	II
081	Ixcamilpa de Guerrero		R	VI
082	Ixcaquixtla		R	VII
083	Ixtacamaxitlán	(+)	R	I
084	Iztepec		R	II
085	Izúcar de Matamoros		U	VI
086	Jalpan	(-)	R	I
087	Jolalpan		R	VI
088	Jonotla		R	II
089	Jolopa		R	I
090	Juan C. Boquilla		R	IV
091	Juan Galindo		R	I
092	Juan N. Méndez		R	VII
093	Lafregua		R	III
094	Libres	(+)	R	III
095	Magdalena Tlatlauquitepec		R	VII
096	Mazapiltepec de Juárez	(-)	R	III
097	Mixtla		R	VII
098	Molcaxac		R	VII
099	Morelos Cañada	(+)	R	III
100	Naupan		R	I
101	Nauzontla	(-)	R	II
102	Nealticán		R	IV
103	Nicolás Bravo		R	VII
104	Nopalucan		R	III
105	Ocoatepec	(-)	R	III
106	Ocoyucan		R	IV
107	Olintla		R	II
108	Oriental		R	III

109	Pahuatlán		R	I
110	Palmar del Bravo		R	VII
111	Pantepec		R	I
112	Petlalcingo		R	VI
113	Pixtla		R	VI
114	Puebla		M	V
115	Quecholac	(+)	R	VII
116	Quimixtlán		R	III
117	Rafael Lara Grajales		R	III
118	Reyes de Juárez		R	VII
119	San Andrés Cholula		SU	IV
120	San Antonio Cañada	(-)	R	VII
121	San Diego la Meza			
	Tochimilzingo	(-)	R	IV
122	San Felipe Teotlancingo	(-)	R	IV
123	San Felipe Tepatlán		R	I
124	San Gabriel Chilac		R	VII
125	San Gregorio Atzompa		R	IV
126	San Jerónimo Tecuanipán		R	IV
127	San Jerónimo Xayacatlán		R	VI
128	San José Chiapa		R	III
129	San José Miahuatlán		R	VII
130	San Juan Atenco		R	III
131	San Juan Atzompa	(-)	R	VII
132	San Martín Texmelucan		U	IV
133	San Martín Totoltepec	(-)	R	VI
134	San Matías Tlalancaleca		R	IV
135	San Miguel Xitlán	(-)	R	VI
136	San Miguel Xoxtla		R	IV
137	San Nicolás Buenos Aires	(-)	R	III

138	San Nicolás de los Ranchos (+)	R	IV
139	San Pablo Anicano	R	VI
140	San Pedro Cholula	U	IV
141	San Pedro Yeloixtlahuacan	R	VI
142	San Salvador el Seco (+)	R	III
143	San Salvador el Verde	R	IV
144	San Salvador Huxcolotla	R	VII
145	San Sebastián Tlacotepec	R	VII
146	San Catarina Tlaltempan (-)	R	VII
147	San Inés Ahuatempan	R	VII
148	Santa Isabel Cholula	R	IV
149	Santiago Miahuatlán	R	VII
150	Santo Domingo Huehuetlán	R	VI
151	Santo Tomás Hueyotlipan	R	III
152	Soltepec	R	III
153	Tecali de Herrera (+)	R	V
154	Tecamachalco	SU	VII
155	Tecomatlán	R	VI
156	Tehuacán	U	VII
157	Tehuizingo (+)	R	VI
158	Tenempulco	R	II
159	Teopantlán	R	VI
160	Teotlalco	R	VI
161	Tepanco de López (+)	R	VII
162	Tepanco de Rodríguez	R	I
163	Tepatlatxco de Hidalgo	R	V
164	Tepeaca	SU	V
165	Tepemaxalco	R	VI
166	Tepeojuma (+)	R	VI

167	Tepetzintla		R	I
168	Tepexco		R	VI
169	Tepexi de Rodríguez	(+)	R	VII
170	Tepeyahualco		R	III
171	Tepeyahualco de Cuauhtémoc		R	VII
172	Tetela de Ocampo		R	I
173	Teteles de Avila			
	Castillo	(-)	R	II
174	Teziutlán		U	II
175	Tianguismanalco		R	IV
176	Tilapa		R	VI
177	Tlacotepec de Benito Juárez		R	VII
178	Tlacuilotepec	(+)	R	I
179	Tlachichuca	(+)	R	III
180	Tlahuapan	(+)	R	IV
181	Tlaltenango	(-)	R	IV
182	Tlanepantla		SU	VII
183	Tlaola	(+)	R	I
184	Tlapacoya	(-)	R	I
185	Tlapanala		R	VI
186	Tlatlauquitepec		SU	II
187	Tlaxco	(-)	R	I
188	Tochimilco		R	IV
189	Tochtepec	(+)	R	VII
190	Totoltepec de Guerrero		R	VI
191	Tulcingo del Valle		R	VI
192	Tuzamapán de Galeana		R	II
193	Tzicatlacoyan		R	V
194	Venustiano Carranza	(+)	R	I
195	Vicente Guerrero		R	VII

196	Xayacatlán de Bravo		R	VI
197	Xicotepec		SU	I
198	Xicotlán	(-)	R	VI
199	Xiutetelco	(+)	R	II
200	Xochiapulco		R	II
201	Xochiltepec		R	VI
202	Xochitlán		R	II
203	Xochitlán Todos Santos		R	VII
204	Yaonahuac		R	II
205	Yahualtepec		R	VII
206	Zacapala		R	VII
207	Zacapoaxtla		SU	II
208	Zacatlán		SU	I
209	Zapotitlán		R	VII
210	Zapotitlán de Méndez		R	I
211	Zaragoza		R	II
212	Zautla	(+)	R	II
213	Zihuateutla		R	I
214	Zinacatepec		R	VII
215	Zongozotla		R	II
216	Zoquiapan		R	II
217	Zoquitlán		R	VII

ANEXO 2

PUEBLA EN EL CONTEXTO NACIONAL

El Mapa No. 7, tiene como finalidad ser un complemento de la tabla INDICADORES DEL ESTADO DE PUEBLA.

A su vez, se puede utilizar de referencia para observar las divisiones que se pueden encontrar en una entidad:

Nacional Mapa No. 7

Regional Mapa No. 6

Municipal Mapa No. 1.

Mapa No. 7

PUEBLA EN EL CONTEXTO NACIONAL



ANEXO 3

INDICADORES PARA LA INVESTIGACION II

Muestra de Estudio:

Oaxaca Coahuila Quintana Roo Michoacán

La Tabla No. 11, es una referencia sobre otros municipios en otras entidades, diferentes a Puebla, esto con el propósito de considerar otras variables a nivel nacional.

Las entidades federativas fueron seleccionadas cuidadosamente, ya que cada una de ellas presenta una peculiaridad que destaca al municipio rural "muestra", lo cual se plantea en el contenido del trabajo.

Tabla No. 11

INDICADORES PARA LA INVESTIGACION II

Muestra de estudio: Oaxaca, Coahuila, Quintana Roo y Michoacán	
Categoría:	Municipios Rurales
Características de Selección:	Indicador Poblacional
Entidad Federativa y Municipios:	Oaxaca. -Huatla de Jiménez, Magdalena Jicotlán, San Antonio de la Cal. Coahuila. -Ocampo. Quintana Roo.- Isla Mujeres Michoacán.- José Sixto Verduzco, Nuevo Parangaricutiro (Parangaricutín)

Fuente: CNEM, 1987; CEDEMUN, 1992.

ANEXO 4

LEY ORGANICA MUNICIPAL

El Capitular que se presenta es tomado del "Compendio de Leyes del Estado de México".

La finalidad es que el lector tenga una idea general de los temas que se tratan en el MARCO JURIDICO a nivel estatal; sin olvidar que cada entidad tiene la facultad legislativa para regir a sus municipios con los preceptos específicos para su estado, en respeto al derecho constitucional federal y las disposiciones locales.

Ley Orgánica Municipal (Capitular)

Estado de México

Contenido:

Estructura Municipal

- **Disposiciones Generales**
- **Desarrollo Municipal**
- **Organización Territorial**
- **Población**

Régimen Gubernamental

- **De la Integración e Instalación del Ayuntamiento**
- **Del Funcionamiento de los Ayuntamientos**
- **Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos**
- **Facultades y Obligaciones de los Presidentes Municipales**
- **De los Síndicos**
- **De los Regidores**
- **De los Comisarios**

Organismos Auxiliares

- **Autoridades Auxiliares**
- **Comisiones de Planificación y Desarrollo**
- **Consejos de Colaboración Municipal**

Régimen Administrativo

- **Secretaría Municipal**
- **Hacienda Municipal**
- **Servicios Públicos**
- **Actos Administrativos Municipales**

Seguridad Pública

- **Cuerpos de Seguridad Pública**
- **De la Justicia Municipal**
- **Recursos Administrativos**

De las Modalidades en la Prestación de los Servicios Públicos Municipales

- **Municipalización**
- **Otorgamiento, Cancelación y Caducidad de las Concesiones**

Legislación Municipal

- **Bando y Reglamentos**
- **Sanciones**

Suplencia y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Municipales

- **Faltas y Licencias de Funcionarios Municipales**
- **Remoción e Inhabilitación de los Miembros del Ayuntamiento**
- **Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Municipales**

Colaboración entre Municipios y el Estado

- **Asesoría Municipal**
- **Transitorios.**

BIBLIOGRAFIA

OLMEDO Carranza, Raúl, et. Al.

El Desafío Municipal, Vol. 1, México, D.F., Colección Democratización Integral, S. Estudios Municipales, SG-CNEM, 1985, 317 pp.

MONDRAGON Carrillo, Guillermo, et. Al.

El Municipio Mexicano, Vol. 2, México, Colección Democratización Integral, S. Estudios Municipales, SG-CNEM, 623 pp.

MARTINEZ Cabañas, Gustavo.

La Administración Estatal y Municipal de México, México, S. Libros de Texto, INAP-CONACYT, 1985, 303 pp.

PICHARDO Pagaza, Ignacio.

Introducción a la Administración Pública en México, Vol. 1 y 2, México, D.F., INAP, 1984.

OCHOA Campos, Moisés.

El Municipio: Su Evolución Institucional, México, Colección Cultura Municipal, BANOBRAS, 1981.

GUERRERO, Omar.

La Teoría de la Administración Pública, México, Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Ed. HARLA, 1986, 389 pp.

GONZALEZ Pedrero, Enrique.

Riqueza de la Pobreza, México, D.F., Ed. Cal y Arena, 1990, 203 pp.

PONTIES Martínez, A.

La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal, México, D.F., SG-CNEM, 1988, 191 pp.

VILLALOBOS López, José A.

Finanzas y Empresas Públicas Municipales, México, D.F., CNEM, 1987, 248 pp.

SENTIES, Yolanda.

Organización de la Participación Ciudadana Municipal, México, SG-CNEM, 1987, 87 pp.

MARTINEZ Silva, Alvaro.

Participación de la Comunidad en Planes de Desarrollo Municipal, México, SG-CNEM, 1988, 89 pp.

SCHMIK, M.

Administración Comunitaria del Reciclamiento de Desechos: El SIRDO, S. Textos Municipales Núm. 8, CNEM, 1985, 34 pp.

Implementación del Sistema de Obras por Cooperación en un Municipio, Guadalajara, Jalisco, INDETEC, 1983, 157 pp.

BLANCO Calderón, F. y Miriam López.

Programa de Tecnología para el Desarrollo Regional, Cuernavaca, Mor., Méx., S. Trabajo y Desarrollo Núm. 1, Centro de Experimentación para el Desarrollo de la Formación Tecnológica, Septiembre, 1987, 77 pp.

VELASCO S., Jesús A.

El Desarrollo Comunitario de la Sierra Madre de Chiapas, México, UNAM, 1970, 404 pp.

ACEVEDO, María Luisa.

Pobreza y Riqueza en 378 Municipios de México, México, Centro de Ecodesarrollo, 1984, 281 pp.

El Municipio y el Desarrollo Rural Integral, México, D.F., Ixtapa-Zihuatanejo, Gro., Febrero, 1984, 95 pp.

Manual de Administración Municipal, México, D.F., Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, INAP-BANOGRAS, 1989, 150 pp.

Manual de Planeación del Desarrollo Municipal, México, Colección Manuales de Administración y Organización Municipal, Núm. 2, INAP-BANOBRAS, 1987, 146 pp.

Marco Jurídico Municipal, México, S. Textos Municipales, Núm. 2, SG-CNEM, 1985, 98 pp.

El Fortalecimiento Municipal como Estrategia para el Desarrollo, Estado de Chiapas, Chiapas, CEFES, Junio, 1982, 32 pp.

Metodología para la Formulación del Plan Municipal de Desarrollo, 1984-1985, II Parte, Secretaría de Planeación del Desarrollo, Agosto, 1984, 95 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial, SG, Febrero, 1983, 159 pp.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, Mayo, 1983, 430 pp.

Plan de Desarrollo Municipal de Tijuana 1983-1986, Tijuana, B.C., COPLADEM.

Plan Municipal de Desarrollo de Balancán 1983-1985, Tabasco, Gobierno del estado de Tabasco-Ayuntamiento de Balancán, 72 pp.

Plan Municipal de Desarrollo, Mérida, Yucatán, Ayuntamiento de Mérida, 1985, 201 pp.

Plan Municipal de Desarrollo, Cuernavaca, Mor., Ayuntamiento de Cuernavaca, Mor., Noviembre, 1985, 32 pp.

Programa Municipal de Desarrollo Rural Integral, Apaseo el Grande, Guanajuato, 36 pp.

Bando de Policía y Buen Gobierno, Toluca, Estado de México, Ayuntamiento de Toluca, 1985, (Título III, de la Población Municipal).

Información Básica Municipal, México, D.F., SG-CNEM, 1992, Versión Fascimular.
XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Aguascalientes, Ags., Méx., INEGI, 1992.

HEMEROGRAFIA

"Desarrollo Económico del Municipio."

El Municipio, Bimestral, México, D.F., SG-CNEM, Julio, 1986, 32 pp.

OLMEDO Carranza, Raúl.

"El Municipio, fuente de Soberanía y del Poder Nacional".

El Municipio, Manual, México, D.F., SG-CNEM, 32 pp., Agosto, 1988, Núm. 26.

"Tipos y Categorías de los Municipios Mexicanos".

Hechos Municipales, Bimestral, México, D.F., SG-CNEM, 52 pp., Junio-Julio, 1989, Núm. 2.

"El Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994".

Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, Junio, 1989, 2 pp., Año 6, Núm. 60.

"Modernización Municipal."

Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, Septiembre, 1990, 2 pp. Año 7, Núm. 75.

"Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal 1990-1994."

Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, Octubre, 1990, 2 pp. Año 7, Núm. 76.

"La Modernización del Municipio en México."

Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, 1991, 2 pp. Año 8, Núm. 81.

"Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo."

Boletín Municipal, Mensual, México, D.F., INAP-CEDAM, Junio, 1991, 2 pp. Año 8, Núm. 84.

FLORES Cruz, Cipriano.

"Bonnin y la Ciencia Administrativa."

Revista de Administración Pública, Bimestral, México, INAP, Abril-Junio, 1983, pp. 547-556, Núm. 54.

"Programa Nacional de Solidaridad, Desglose Programático, Inversión Federal y Estatal, (miles de millones de pesos), 1989-1992."

Gaceta de Solidaridad, Quincenal, México, D.F., Coordinación General del Programa de Solidaridad, Abril, 1992, 32 pp. Año 3, Núm. 49.

"Crecimiento Económico de 2.6% en 1992."

Comercio Exterior, Mensual, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, Abril, 1993, pp. 302-412, Vol. 43, Núm. 4.

HERNANDEZ, Evangelina.

"Alta Migración por la Pobreza en los Municipios Indígenas: INI."

La Jornada, Diario, Sección El País, México, D.F., p. 14, Lunes 14, Febrero, 1994.

MONOGRAFIA

Enciclopedia de los Municipios de México, México, SG-Gobierno de los Estados-CNEM, 1987, (31 Tomos).

Los Municipios de Puebla, México, D.F., Colección Enciclopedia de los Municipios de México, SG-Gobierno del Estado-CNEM, 1987.

Monografía Municipal de Ozumba Estado de México, Giros Comerciales y Servicios.

Civilizaciones Prehispánicas de México, México, D.F., Ed. ROK.

Grupos Etnicos de la República Mexicana, Núm. 996, México, D.F., Ed. RAF.

VIDEOGRAFIA

Reorganización Social Municipal, Serie ¿Por qué la Reforma Municipal?,
Conductor Raúl Olmedo Carranza, IMEVISION, México, D.F., 1986, Duración 30
Minutos.

INDICE TEMATICO

	Pág.
Capítulo I	
Ciencia de la Administración Pública	24
- Teoría	24
- Administración	
Administración Pública	
- Principios	25
Administración Pública Municipal	25, 29
Política	31
- Partidos Políticos	33
- Actores Políticos	33
Participación Comunitaria Municipal	37
- Mecanismos Formales	37
- Formas de Participación	38
- Organos de Participación	39
- Mecanismos de Participación	39
- Areas de Participación	40
Fines del Gobierno Municipal	43
Funciones de la Administración	45

- Sustantivas y Adjetivas	45
Organización de la Administración	47
- Centralizada	48
- Desconcentrada	48
- Descentralizada	48
. Organismos Descentralizados	49
. Empresa Paramunicipales	49
. Fideicomisos	49
- Consejos de Colaboración	50
Servidores Públicos	52
- Autoridades	53
. Presidente Municipal	53
. Síndico	53
. Regidores	53
- Funcionarios	54
- Grupos Interdisciplinarios o Técnicos	54
- Empleados	54
Legislación	56
- Nivel Federal	56
. Constitución Política (Art. 115 y otros)	56
. Leyes Federales	58
- Nivel Estatal	58
. Constitución Estatal	58

. Leyes Estatales	59
- Nivel Municipal	59
. Reglamentos	59

Capítulo II

Tipología de la Coordinación General de Estudios	
Administrativos para Municipios Rurales.	65
Tipología del Centro Nacional de Estudios Municipales	
para Municipios Rurales.	67
- Municipios Rurales baja densidad	68
- Municipios Rurales densidad media.	68
Municipios	70
- Semiurbanos	64
- Urbanos	64
- Metropolitanos	64
- Conurbados.	65
Comunidades	70

Capítulo III

Sistema Nacional de Planeación Democrática	86
- Plan Nacional de Desarrollo	87
- Plan Estatal de Desarrollo	87
- Plan Municipal de Desarrollo	88

Plan Nacional	
- Defensa de la Soberanía	91
- Promoción de los Intereses de México en el Mundo	92
- Modernización Democrática	93
- Recuperación de la Economía con Estabilidad de Precios	93
- Mejoramiento Productivo	94
Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo	96
Modernización del Municipio	100
- Política	100
- Administración	99, 100
- Social	100
- Económico	101
- Cultural	101
Programa Nacional de Modernización y Desarrollo Municipal	
- Acuerdo para Ampliar la Vida Democrática	104
- Acuerdo para Promover la Modernización Económica	104
- Acuerdo para Mejorar Productivamente el Bienestar Social	104
Programa Nacional de Solidaridad	95, 106
Capítulo IV	
Perfil histórico y cultural	113
- Civilizaciones Prehispánicas	114
- Primer municipio	115

Medio físico y geográfico	118
- Características y variables	119
Marco social y económico	123
- Población	124
. Vecinos	124
. Habitantes	124
. Visitantes o transeúntes	124
. Grupos étnicos	126
- Educación	127
- Cultura	131
- Deporte	132
- Salud	133
- Vivienda	134
- Economía	136
- Servicios públicos	139
- Comunicaciones y transportes	140
Medio ambiente	142
. Tecnología alternativa	144

INDICE TEMATICO ADICIONAL

Municipio	29
Organizaciones Gremiales	33
Medios de Participación	40
Disposiciones Auxiliares	60
Categoría	63
Característica	63
Indicador	63
Planeación	99
Estudio Monográfico	112
Género Vernáculo	116
Ayuntamiento Indígena	117
Tendencias Poblacionales	125
Educación Rural	127
Servicios Culturales	131
Servicios Deportivos	132
Servicios de Salud	134
Actividades Primarias	136
Giros Comerciales y Servicios	137
Medios de Comunicación	140
Infraestructura en Transportación	140
Medios de Transporte	140
Problemas Ambientales	142
Ecología	143
Medio Ambiente	143
Contaminación	144

INDICE DE TABLAS

Tabla No.

1. Funciones de la administración municipal.	45
2. Tipología, municipios rurales.	66
3. Distribución de municipios y población de México.	74
4. Inversión global de Pronasol en miles de millones de pesos.	109
5. Inversión global de los fondos municipales de solidaridad en millones de pesos.	110
6. Antecedentes históricos y culturales.	115
7. Características y variables del medio físico y geográfico.	119
8. Servicios educativos.	129
9. Indicadores para la investigación (muestra de estudio: Puebla).	156
10. Indicadores del estado de Puebla.	157
11. Indicadores para la investigación (muestra de estudio: Oaxaca, Coahuila, Quintana Roo y Michoacán).	167

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico No.	
1.	Estructura administrativa, municipios rurales. 28
2.	Sociedad, política y administración. 35
3.	Organización de la administración municipal. 47
4.	Servidores públicos municipales. 52
5.	Plantilla de personal municipal 55
	Estructura mínima rural.
6.	Marco jurídico municipal. 57
7.	Estructura de la tipología municipal. 63
8.	Municipios y comunidades. 71
9.	Tasa de crecimiento municipal 1980 – 1990. 73
10.	Distribución comparativa entre municipios y población. 75
11.	Distribución de municipios por categoría. 76
12.	Indicadores nacionales por sector económico. 84

INDICE DE MAPAS

Mapa No.	
1.	División Municipal 78
2.	Municipios Rurales 79
3.	Municipios Semiurbanos 80
4.	Municipios Urbanos 81
5.	Municipios Metropolitanos 82
6.	Regiones Socioeconómicas 122
7.	Puebla en el Contexto Nacional 166