

TIPOLOGIA MUNICIPAL

Raúl Martínez Almazán

Diversos factores muestran la necesidad de continuar los trabajos para una tipología municipal: la conveniencia de evitar la improvisación y el desperdicio de recursos en la actividad de la administración pública es una razón; otra, ¿cómo podemos fortalecer al federalismo, promover la descentralización de la vida nacional y vigorizar al municipio, sin conocer en forma fidedigna la realidad que nos condiciona? Otra más: la existencia de 2,378 municipios con características propias y diversas.

Una aproximación a la realidad municipal nos presenta 67 municipios urbanos, 174 semi-urbanos o en transición, 1,322 rurales y 814 municipios marginados.

Los municipios urbanos como los rurales mantienen entre sí diferencias demográficas en cuanto al tamaño de su población, su tasa anual de crecimiento. De lengua, por el número de dialectos que practican; de infraestructura urbana y servicios públicos; por la existencia o no de unidades de abasto, rastros, escuelas; la existencia o no de servicios públicos, agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado, etc.; económicos, en cuanto a los recursos naturales, su actividad económica fundamental: agropecuaria, silvícola, artesanal, minera, pesquera en cuanto a su importancia dentro

de las políticas y programas de desarrollo nacional, si los municipios son puertos industriales, de explotación petrolera o de importancia turística, etc.

La administración municipal por su parte cambia, es diferente de municipio a municipio: en sus recursos humanos, niveles de enseñanza y especialización, financieros; en su presupuesto total y per cápita y en sus recursos materiales, el número de inmuebles, vehículos, equipo, etc.

Frente a este reto ¿qué es una tipología municipal y para qué nos sirve?

La tipología municipal no resuelve todos los problemas, ni tampoco ofrece soluciones alternas para la toma de decisiones. Una tipología municipal es un agrupamiento de elementos derivado de información estadística básica, confiable y actualizada para un análisis del municipio en México.

Es una clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, culturales, que permiten establecer un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales.

La tipología municipal se integra por información cuyos datos estén ordenados y

sobre todo actualizados para el momento de que se trate. No sirven para pronosticar el futuro, sólo para conocer la realidad imperante en su presente.

Diversos han sido los esfuerzos por lograr una tipología municipal que facilite la adopción de las políticas y los instrumentos para el fortalecimiento de los municipios. Para establecer un marco de referencia a futuros trabajos en esta materia nos referiremos a algunos de ellos.

En 1973 el Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realizó un programa interactivo de organización automático de grupos: "Aplicación de un procedimiento de aglomeración al sistema de información geomunicipal en la clasificación de municipios".

Su objetivo consiste, básicamente, en la formación de grupos o conglomerados de datos similares, representables. Un problema que existía era el agrupamiento de los municipios del país en conglomerados de características semejantes.

El programa elaboró una clasificación municipal que de ninguna manera se consideró absoluta, identificando tres grandes grupos: rural, en transición y urbano. La clasificación tomó como principales variables a la población económicamente activa en la agricultura, la industria, los servicios; el número de viviendas con servicio de agua potable y los ingresos municipales. Los municipios seleccionados fueron: Tlataya, Tenancingo y Toluca, Edo. Méx.; y Guadalajara, Jal.

La información de los demás municipios del país se obtuvo del Banco del Sistema de Información Geomunicipal, que dio como resultado la clasificación de los municipios en:

Municipios rurales	1,520
En transición	272
Urbanos	50
Muy urbanos	6

En 1976 el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, dentro de la campaña presidencial de José López Portillo, llevó a cabo en Veracruz la Reunión Nacional sobre Administración Municipal. Durante su desarrollo María Teresa Gutiérrez de Mac Gregor presentó el documento "Tipología del municipio mexicano", haciendo referencia a trabajos similares que en 1970 realizaron Jorge Moreno Collado, Regina Jiménez de Ottelengo y Fernando de Villa titulado "Los indicadores y factores sociales, políticos y económicos del desarrollo y subdesarrollo municipal", así como el trabajo realizado por Luis Unikel y Gustavo Garza titulado "Una clasificación de las principales ciudades de México".

Gutiérrez de Mac Gregor señala que una tipología municipal debe basarse en la actividad o actividades económicas preponderantes en el municipio que, por tanto, son las de mayor significación para clasificarlas. Propone obtener una clasificación funcional de las actividades económicas utilizando el método de Nelson, para quien "La proporción de la fuerza de trabajo empleada en una actividad es el mejor medio de medir la distribución de esa actividad en un municipio y compararla con la de otros municipios". Las actividades deben ser las consideradas en los censos en todas o en algunas de sus variables o en grupos de dos o más. Se calcula el porcentaje de la población de cada uno de los municipios que trabaja en las distintas actividades económicas; después de determinar la media aritmética y la desviación standard para cada actividad, formándose tres grupos: 1. Municipios especializados, 2. Muy especializados, y 3. Altamente especializados.

Así, los municipios destacarán por tener una o más actividades predominantes, cuyos valores estén por arriba de la media; otros por no tener ninguna actividad predominante, cuyos valores estén por abajo de la media.

Gutiérrez de Mac Gregor concluye diciendo que será indispensable elaborar otras clasificaciones: fiscales, económicas, sociales, demográficas, educativas, etc., y relacionarlas entre sí para lograr un conocimiento más completo de las características de los municipios del país, a fin de poder formular las mejores políticas de fortalecimiento municipal.

En 1982 el IEPES del PRI elaboró el documento "Hacia una tipología municipal para descentralizar la vida nacional"

El trabajo fundamentalmente señala que "los problemas que aquejan a los municipios del país tienen su origen en el desarrollo económico, ya sea por ausencia de él o por su concentración", en base a lo cual se jerarquizaron cuatro índices:

1. Valor de la producción agrícola e industrial,
2. Dispersión de la población en el territorio municipal,
3. Movimientos migratorios,
4. Mínimos de bienestar.

Otros índices importantes que no fueron tomados en consideración por la ausencia de la información completa y actualizada son:

1. Ingreso fiscal e ingreso total municipal,
2. Presupuesto municipal por habitante,
3. Tipo de administración, funcionarios y empleados municipales por habitante.

Formaron tres grandes conjuntos de municipios de acuerdo a su nivel de desarrollo económico:

Municipios de mayor desarrollo	126,732 hab. y más.
Municipios de mediano desarrollo	Entre 76,039 y 126,731.
Municipios de menor desarrollo	76,038 hab. y menos.

Los conjuntos de municipios se dividieron en cinco subconjuntos basados en el índice de dispersión de la población. En cada uno de estos subconjuntos se consideraron:

- a. El índice de migración, condiciones migratorias y tasa de crecimiento.
- b. Mínimos de bienestar: alimentación, educación, salud y vivienda.

BASES PARA UNA TIPOLOGIA MUNICIPAL

Como hemos podido comprobar existen diversas experiencias en materia de tipología municipal, las cuales se han convertido en un valioso acervo sobre el cual podemos apoyar nuevos trabajos.

El IEPES del PRI durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, elaboró el documento "Tipificación de las políticas e instrumentos para el fortalecimiento de los municipios", coincidiendo con los planteamientos que en el mismo se expresan, es recomendable que en la elaboración de una tipología municipal se tomen en cuenta fundamentalmente las características siguientes:

Municipios Urbanos:

- Población preponderantemente urbana (más del 60 por ciento).
- Fuerte demanda de satisfactores.
- Insuficiencia en la oferta de servicios.
- Altos valores del suelo urbano.
- Especulación en las áreas urbanas.
- Fuerza de trabajo y producción eminentemente industrial.
- Alto nivel de ingresos per cápita en

- promedio.
- Contaminación ambiental.
- Altas densidades de población.
- Concentración de las actividades industriales.
- Crecimiento desordenado de sus localidades.
- Tendencia a la integración física entre localidades de varios municipios.

Municipios en Proceso de Transición:

- Cambios en la estructura de los asentamientos humanos con tendencias a la urbanización.
- Fuerte presión sobre la infraestructura.
- Cambios en la dieta promedio con tendencia a la sustitución del consumo del maíz por otros productos.
- Densidades medias de población.
- Ingreso per cápita de nivel intermedio.
- Producción compartida para el autoconsumo y el intercambio, principalmente de actividades primarias y manufacturas.
- Fuertes movimientos migratorios locales y hacia las áreas urbanas.
- Especulación con el suelo urbano.
- Incipiente actividad industrial.

Municipios Rurales:

- Producción agrícola para autoconsumo.
- Bajos niveles de ingreso per cápita promedio.
- Mínima comercialización de los productos agropecuarios.
- Bajas densidades de población.
- Incomunicación de gran parte de los municipios.
- Emigración de la población a los principales centros de población.

Municipios Marginados:

- Fuerte dispersión de la población.
- Lejanía de los centros de población de mediana importancia.

- Falta de medios de comunicación.
- Inexistencia de infraestructura básica.
- Potencial económico no explotado.
- Pobreza en sus economías públicas.
- Inexistencia o inadecuación de sistemas de recaudación y gasto.
- Obsolescencia de la legislación que norma sus actos.
- Falta de organización interna y de la población.

Considerando las características propias de los municipios urbanos, de transición, rurales y marginados, sabemos que el grado de crecimiento de un municipio determinará su estructura funcional. La administración pública y sus finanzas, por ejemplo, se expresará con desarrollos diferentes en los municipios con distintos tipos de actividad económica.

Considerando esto, las políticas e instrumentos de fortalecimiento municipal formulados por el IEPES del PRI en el documento de referencia, son válidos considerando al municipio según sus características generales de urbanos, en transición, rurales y marginados, las cuales detallamos enseguida. No obstante sólo una tipología podrá ofrecer un diagnóstico y el conocimiento de las necesidades, potencialidad y disponibilidad de recursos en los municipios, en base a lo cual los diferentes niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, podrán diseñar e instrumentar con éxito sus políticas y programas de fortalecimiento municipal.

POLITICAS E INSTRUMENTOS DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Municipios Urbanos:

I. POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA

A. Ejecución Fiscal

1. Campañas de sensibilización fiscal a

causantes.

2. Levantamiento censal y actualización del padrón de causantes.
3. Asistencia técnica en la aplicación del procedimiento de ejecución fiscal, levantamiento catastral y sistemas de cobro.
4. Incrementar la recaudación municipal.
5. Pago de derechos de agua potable, drenaje y de otros servicios urbanos, por parte de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
6. Cobro de multas administrativas no fiscales, impuestos por autoridades federales, tales como contaminación del ambiente.

B. Gasto Público

1. Elaboración de inventarios, valoración de bienes y control del patrimonio municipal.
2. Implantación de sistemas avanzados de control presupuestal.

II. POLITICA FINANCIERA

A. Gestoría y Asesoría Financiera

1. Gestionar préstamos ante instituciones crediticias.
2. Asesoría relativa a las reformas fiscales.

III. POLITICA ADMINISTRATIVA

A. Reforma Administrativa

1. Modernizar su estructura mediante técnicas avanzadas de organización del trabajo.
2. Manuales de procedimientos.

3. Procesamiento electrónico de la información.

4. Organización de personal.

IV. POLITICA DE SERVICIOS PUBLICOS

A. Administración de los Servicios Públicos Municipales

1. Administración eficiente de los servicios públicos municipales: seguridad pública, agua potable, drenaje y alcantarillado, rastros, mercados, edificios públicos, etc.

V. POLITICA LEGISLATIVA

A. Instrumentación Legal

1. Reformas a la Ley de Hacienda Municipal de acuerdo a la actual reforma fiscal.
2. Elaboración de formularios de derecho fiscal.
3. Actualización a la Ley Orgánica del Municipio Libre.
4. Elaboración de instructivos y reglamentos de control de recaudación, fiscalización y cobranza.

VI. POLITICA DE DESARROLLO URBANO

A. Desarrollo Urbano

1. Fortalecer la capacidad técnica y administrativa del municipio, para planear y administrar su desarrollo urbano y el de los centros de población y de las funciones de conurbación.
2. Formulación y/o actualización de los planos reguladores municipales.
3. Medidas necesarias para evitar la especulación con tierras y centros de

población y los demás relacionados con la ordenación urbanística.

4. Asesoría en la expedición de disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la materia.

Municipios en Proceso de Transición:

I. POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA

A. Ejecución Fiscal

1. Elaboración del padrón de causantes, personas físicas y morales.
2. Bases para la fijación de conceptos y tasas de los ingresos municipales.
3. Asesoría en la elaboración de los anteproyectos de leyes de ingresos municipales.

B. Gasto Público

1. Diseño e implantación de sistemas de contabilidad.
2. Elaboración de manuales para la formulación de proyectos de ley de presupuesto de egresos.
3. Elaboración de estadísticas fiscales.

II. POLITICA FINANCIERA

A. Gestoría y Asesoría Financiera

1. Gestionar ante el gobierno federal y estatal financiamientos para la ejecución de sus programas de gobierno.

B. Asesoría en Materia Fiscal

III. POLITICA ADMINISTRATIVA

A. Reforma Administrativa

1. Adecuar y actualizar la estructura organizativa y funcional de los ayuntamientos.

2. Capacitación a autoridades y funcionarios municipales.

IV. POLITICA DE SERVICIOS PUBLICOS

A. Servicios Públicos Municipales

1. Creación de una infraestructura urbana.
2. Lograr una efectividad en la prestación de los servicios públicos municipales.

V. POLITICA LEGISLATIVA

A. Legislación

1. Actualización de la ley orgánica y ley de hacienda municipal.
2. Adecuación del bando municipal.
3. Elaboración del reglamento interno del ayuntamiento.
4. Reglamentación de los servicios públicos municipales.

VI. POLITICA DE DESARROLLO URBANO

A. Desarrollo Urbano

1. Establecimiento de disposiciones para regular el desarrollo futuro, así como el cumplimiento de las leyes en la materia.

Municipios Rurales:

1. POLITICA FINANCIERA

A. Financiamiento

1. Incremento de participaciones federales y estatales.
2. Gestionar préstamos ante instituciones públicas y privadas.

3. Auxiliar a los ayuntamientos en la amortización de la deuda pública.

II. POLITICA ADMINISTRATIVA

A. Organización

1. Crear las condiciones mínimas de organización municipal en donde sean inexistentes.

III. POLITICA DE SERVICIOS PUBLICOS

A. Servicios Públicos Municipales

1. Abatir el déficit existente de los servicios públicos municipales.
2. Hacer participar a los ayuntamientos y ciudadanía en la programación y ejecución de obras y servicios públicos.

IV. POLITICA DE FOMENTO MUNICIPAL

A. Promoción Económica

1. Realizar diagnósticos socioeconómicos de los municipios.
2. Elaborar inventarios y estadísticas de recursos humanos y materiales de las comunidades.
3. Apoyar la promoción, creación y diversificación de las actividades económicas municipales.

B. Asistencia Socioeconómica Aplicada al Desarrollo Municipal

1. Asistir y organizar a los municipios para hacerlos capaces de usar los medios de carácter económico puestos a su disposición.

Municipios Marginados:

I. POLITICA FINANCIERA

A. Financiamiento

1. Incrementar con mayor proporcionalidad las participaciones de los gobiernos federal y estatal, de acuerdo a sus necesidades para incorporarlos al desarrollo.

B. Deuda Pública

1. Abatir el déficit existente de la deuda pública.

II. POLITICAS DE OBRAS Y SERVICIOS EN COLABORACION MUNICIPAL

A. Ayudas Apremiantes

1. Ayudar a los municipios con asistencia de recursos materiales, técnicos y humanos para resolver los problemas más apremiantes de las comunidades.

B. Obras en Colaboración Municipal

1. Propiciar la colaboración intermunicipal con las autoridades y ciudadanía, para la ejecución de obras y servicios de urgente necesidad.

III. POLITICA DE FOMENTO MUNICIPAL

A. Promoción y Asistencia Económica

1. Creación de fondos de fomento municipal.¹
2. Fomentar a través de la consulta popular la participación de los ayuntamientos en la programación y ejecución de obras y servicios públicos.

¹Cfr. Vid. Martínez Almazán, Raúl. *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México*. Págs. 279-288.

BIBLIOGRAFIA

Guerrero Cisneros, Lilia, *Proyectos de mejoramiento de la administración municipal en el área conurbada del centro del país*. México. Instituto Nacional de Desarrollo Municipal. 1979. 30 p. (Cuadernos Municipales).

Hacia una tipificación municipal para descentralizar la vida nacional. IEPES-PRI. Subdirección de Coordinación Regional. Reunión Nacional de Consulta Popular. León, Guanajuato. 25 de mayo 1982.

Martínez Almazán, Raúl. *El municipio en el proceso de desarrollo regional y nacional*. México. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México. 1975. 134 p.

Martínez Almazán, Raúl. *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México*. México. Instituto Nacional de Desarrollo Municipal. 1980. 316 p.

Martínez Cabañas, Gustavo. *La administración estatal y municipal en México*. México. INAP. 1985. 305 p. (Libros de Texto INAP-CONACYT).

Reunión nacional: administración municipal. Veracruz, México. Marzo, 1976. IEPES-PRI. (Porrúa). 144 p.

Secretaría de Gobernación. *Centro Nacional de Estudios Municipales*. Nov., 1984.

Seminario internacional sobre reforma y modernización en América Latina. Documento final. Brasil, Instituto Brasileño de Administración Municipal. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal. 1977. 114 p.

Tipificación de las políticas e instrumentos para el fortalecimiento de los municipios. IEPES-PRI. 1982.