

La acción operacional estatal y la diversidad de municipios¹

Samuel Espejel Diazgonzález, Luis Inostroza Fernández y Julián Salazar Medina

Una de las principales acciones operacionales, para llevar a la práctica la estrategia de desarrollo estatal, la constituye el hacer funcionar adecuadamente la regionalización. Con la que se deberían implementar medidas que mejoren —sobre todo— el desempeño de los gobiernos locales (ayuntamientos), dado que es en este nivel donde se concretan las propuestas de desarrollo y se localizan las unidades de producción y de servicios, así como el lugar en donde reside la población, situación que —grosso modo— permite definir las características de los municipios y su grado de diversidad, con respecto a otros.

Los 121 municipios del Estado de México tienen una gran diversificación geográfica, económica, social y política. Entre ellos existe una gran disparidad de desarrollo, de concentración de población y de infraestructura; e incluso, de potencialidades para el desarrollo.

Diversas tipologías de municipios

En algunas administraciones de las décadas de los años 70's y 80's, se definió una tipología de

los municipios, partiendo de características y particularidades básicas como población (número de habitantes y densidad de población por Km²); tipos de comunidades que los integran (manzanas, colonias, fraccionamientos, pueblos, ejidos, comunidades agrarias, rancherías y pequeñas comunidades); monto de los presupuestos; educación (instituciones de enseñanza superior, nivel técnico, nivel medio, básico y preescolar); salud (hospitales, clínicas, sanatorios, consultorios y casas de salud); actividad económica (industria, comercio, turismo, agricultura, ganadería, actividades forestales, minería); servicios públicos; y comunicaciones y transportes.

Tomando en cuenta estas características —y particularidades de la realidad municipal y estatal— se han definido los tipos de municipio siguientes: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales; estos últimos clasificados como tipos A, B y C. Esta ha sido la tipificación más amplia realizada y responde a la inquietud de la administración estatal por clasificar los municipios que conforman el universo de 121 en el Estado de México de acuerdo a los criterios que señala el cuadro núm. 5.

¹ Publicado en *Desarrollo, administración y planeación municipal. La experiencia del Estado de México*, IAPEM-UAM-UAEM, México, 1990.

Cuadro núm. 5 Criterios utilizados en el Estado de México para definir las características o tipos de municipios (1981-1989)

Características Tipo de municipio	Población	Actividad económica	Educación	Tipos de comunidades o asentamientos humanos	Servicios públicos	Monto del presupuesto (miles de pesos)	Salud	Comunicaciones y transportes
Metropolitanos a)	Más de 400,000	• Servicios (comercio) • Industria • Turismo • Agricultura (baja prod.)	• Instituciones de enseñanza de nivel básico hasta los superiores	• Ciudad • Colonias • Fracciona- mientos	• Todos los servicios públicos	Mayor de 500,000	• Todos los servicios médicos	• Todos los servicios necesarios
b)	Más de 300,000	• Comercio • Industria • Turismo • Agricultura • Ganadería tecnificada	• Universidades • Posgrado • Bibliotecas • Etcétera	Grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblaciones importantes	• Todos los servicios públicos	Más de 15,000	No considera la parte de la salud, comunicaciones y transportes	
c)	No tiene criterio	No se tiene una explicación del cambio de criterio en la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México en 1988						
Urbanos a)	Entre 60,000 y 300,000	• Comercio • Industria • Turismo • Agricultura	• Nivel básico hasta educación técnica	• Colonias • Fracc. • Pueblos • Ejidos	• Todos los serv. públicos en la cabecera y en algunas loc.	de 200,000 a 499,000	• Todos los servicios médicos	• Todos los servicios necesarios
b)	Entre 60,000 y 300,000	• Comercio • Industria • Turismo • Agricultura • Ganadería tec.	• Escuelas técnicas • Preparatorias • Universidades • Bibliotecas	Más de dos comunidades importantes y poblados regulares	• Todos los serv. públicos en la cabecera y en algunas poblaciones	de 2,000 a 15,000	No considera la parte de la salud, comunicaciones y transportes	
c)	Mayor de 100,000	• Comercio • Industria • Turismo • Agricultura • Ganadería tecnificada	• Inst. educ. de todos los niveles: básico, medio, superior posgrado y esc.éc. • Museos y bibliotecas	• Crecimiento demográfico acelerado • Gran concent. de población • Polos de atracción	• Servicios en todo el municipio, aunque irregular en algunos pobla- dos	Más de 100,000	No considera la parte de la salud, comunicaciones y transportes	
Semiurbanos o en transición* a)	Entre 30,000 y 59,499	• Comercio • Industria • Turismo • Agricultura • Ganadería	• Instituciones de nivel básico a nivel técnico (en menor gra- do)	• Pueblos • Colonias • Ejidos	• Servicios básicos en las cabeceras y en algunas comunidades	de 50,000 a 119,000	• Clínicas • Hospitales	• Servicios en la cabecera y en algunas comunidades
b)	Entre 30,000 y 60,000	• Agricultura • Ganadería • Pesca • Minería • Comercio • Pequeña ind.	• Escuelas primarias y secundarias	• Una comunidad importante y pequeños poblados	• Agua potable • Alumbrado • Drenaje • Rastro • Limpia en las cabeceras	De 300 a 2,000		
c)*	Entre 50,000 y 100,000	• Economía en transición de rural a urbano • Agricult. temp. • Ind. creciente • Comercio • Turismo • Ganadería • Silvicultura • Pesca	• Preescolar • Primaria • Secundaria • Preparatoria • Escuelas técnicas • Normales	• Crecimiento demográfico en la cabecera municipal • Equilibrio estático en otros centros de población	• Servicios en la totalidad de la cabecera municipal • Equilibrio estático en otros centros de población	Entre 500,000 y 1,000,000		
Rurales a)**	Tipo "A" Entre 20,000 y 29,999	• Comercio • Turismo • Agricultura • Ganadería	• Instituciones de nivel básico a nivel superior	• Pueblos • Rancherías • Ejidos • Com. agrarias	• Servicios básicos en la cabecera municipal	Entre 20,000 y 49,000	• Sanatorios • Casas de salud • Consultorios	• Servicios en la cabecera y en algunas comunidades
a)**	Tipo "B" Entre 10,000 y 19,999	• Agricultura • Ganadería • Comercio • Turismo (muy poco)	• Instituciones de nivel básico a nivel medio	• Pueblos • Rancherías • Ejidos	• Servicios básicos en la cabecera municipal	Entre 10,000 y 19,000	• Casas de salud • Consultorios • Dispensarios	• Servicios en la cabecera y en algunas comunidades
a)	Tipo "C" 10,000	• Agricultura y ganadería principalmente • Turismo y comercio muy poco	• Instituciones de nivel básico a nivel medio	• Pueblos • Pequeñas comunidades dispersas • Rancherías aisladas	• Servicios básicos en la cabecera municipal	Menos de 10,000	• Casas de salud • Consultorios	• Servicios en la cabecera
b)	Menor de 30,000	• Agricultura • Ganadería • Pesca • Minería	• Escuelas primarias	• Pequeños poblados dispersos	• Agua potable y alumbrado en la cabecera	Menos de 300,000		
c)	Menos de 50,000	• Agricultura • Ganadería • Pesca • Silvicultura • Minería • Comercio • Turismo	• Escuelas primarias • Secundarias	• Baja densidad de población • Dispersión poblacional • Población rural (mayoría)	• Servicios en la cabecera municipal (deficientes e irregulares)	Entre 300,000 y 500,000		

a) Criterio de la Secretaría Administración, Gobierno del Estado de México, 1984.

b) Criterio del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública en México*, 1984.

c) Criterio de la Secretaría de Administración, Dirección de Organización y Documentación, Gobierno del Estado de México, 1988.

* Variable usada por la Dirección de Organización y Documentación, 1988.

** Criterio usado por la Secretaría de Administración, típica a los municipios rurales en a, b y c, 1984.

El cuadro muestra los tres criterios utilizados en la realidad estatal para definir los tipos de municipios que operan en las diferentes regiones.

Análisis de los criterios para determinar las tipologías

Estos criterios son muy generales y señalan un perfil de los municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. Para el caso del Estado de México, habría que pensar en simplificar estos criterios y tomar únicamente tres variables claves y relacionarlas entre sí:

- i) Población variable demográfica
- ii) Presupuesto variable financiera
- iii) Superficie territorial variable geográfica

Estas tres variables al relacionarlas proporcionarían el presupuesto per cápita y el número de habitantes por Km², para cada municipio. Otra solución puede ser adoptar nuevos criterios, combinando los ya utilizados en la entidad, con el propósito de mantener la tipología ya establecida, conservando únicamente la de los

semiurbanos y no tomando en cuenta el criterio que define a estos municipios como en transición, lo cual confunde y no es preciso. Habría que buscar nuevos perfiles, mediante la introducción de más variables. Sin embargo, para facilitar el análisis de la realidad local, se pueden tomar las tres variables mencionadas —demográfica, financiera y geográfica— y con ellas construir una matriz más simplificada, como la que se presenta en el cuadro núm. 6.

El cuadro o matriz presentado (cuadro núm. 6) correspondería a un estilo de clasificación muy utilizado en la entidad: una combinación de criterios que retoman lo tradicional para una tipología de municipios donde los elementos considerados o variables son demasiados y no ayudan a lograr una buena definición. Esta tipología corresponde, más bien a un perfil que entrega una visión amplia de las características básicas de los municipios o que sólo precisa números concretos o cantidades para algunas variables. Sin embargo, se debe reconocer que es un avance y que en la práctica ha sido utilizado para definir acciones, guiando la política de fortalecimiento municipal en el período 1980-1989.

Cuadro núm. 6 Combinación de criterios para definir las características y tipos de municipios del Estado de México

Características	Población núm. de habitantes	Actividades económicas	Educación	Tipos de comunidades	Servicios públicos	Magnitud del presupuesto anual (millones de pesos 1989)	Salud	Comunicaciones y Transportes
Metropolitanos	Más de 400,000	<ul style="list-style-type: none"> • Industria • Servicios • Comercio • Agricultura de baja producción 	<ul style="list-style-type: none"> • Preescolar • Primarias • Secundarias téc. • Preparatorias • Universidades • Inst. de capac. • Posgrados • Museos • Casas de cultura • Bibliotecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad • Colonias • Zonas resid. • Fraccs. • Colonias populares • Asentamientos irregulares 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los serv. púb. en zonas habitadas por fam. de altos ingresos • Insuficiencias en col. pop. y en asent. irregulares 	Más de 20,000	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los serv. médicos en todas las zonas de fam. de altos ingresos • Insuficiencias en col. pop. y asentamientos irregulares 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los serv. en centros cd. y zonas resid. de altos ingresos • Insuficiencias en las colonias populares y asentamientos irregulares
Urbanos	De 60,000 a 399,000	<ul style="list-style-type: none"> • Industria • Servicios • Turismo • Agricultura en diversas localidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel básico • Nivel medio • Medio superior • Bibliotecas • Casas de cultura • Planteles de educación superior limitada 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad • Colonias • Zonas residenciales • Fraccs. • Colonias pop. • Asentamientos irregulares • Pueblos • Localidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios públicos en centro ciudad y algunas loc. importantes • Insuficiencia en col. populares, asentamientos irregulares, pueblos y loc. 	De 19,999 a 6,000	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los serv. médicos en centro cd. y algunas loc. importantes • Insuficiencias en col. pop., asentamientos irregulares, pueblos y loc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los serv. en centro cd. y algunas loc. importantes • Insuficiencias serias en col. pop., asent. irregulares, pueblos y localidades
Semi-urbanos	De 30,000 a 59,999	<ul style="list-style-type: none"> • Industria mediana y pequeña • Servicios • Turismo • Agricultura • Ganadería 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel básico • Nivel medio • Medio superior limitado • Casas de cultura • Bibliotecas pequeñas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad pequeña • Colonias • Fraccs. • Pueblos • Asentamientos irregulares • Barrios y ejidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos en cabecera y algunas loc. • Insuficiencias en asent. irreg., barrios y ejidos 	De 5,999 a 1,200	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitales • Clínicas • Sanatorios • Consultorios 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios en la cabecera y algunas com. • Insuficiencias en pueblos y localidades
Rurales	De 29,999 a 2,300	<ul style="list-style-type: none"> • Microindustrias familiares • Talleres • Turismo en peq. escala • Agricultura • Acuicultura • Silvicultura • Minería 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel básico • Nivel medio • Medio superior muy limitado • Casas de cultura • Bibliotecas pequeñas 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueblos • Colonia • Rancherías • Ejidos • Comunidades agrarias • Pequeñas comunidades dispersas 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos con limitaciones en cabecera • Insuficiencias en colonias, comunidades y localidades aisladas 	De 1,199 a 889	<ul style="list-style-type: none"> • Casas de salud • Consultorios • Dispensarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios en la cabecera • Insuficiencias serias en las comunidades y localidades aisladas

En relación al cuadro, la variable clave es la población y los análisis derivados de ello. En muchas administraciones se planteó que la prioridad es el hombre y que toda acción dirigida a fortalecer al municipio debería partir tomando en consideración a la población como referencia prioritaria. Este planteamiento aún es válido y se mantiene como criterio básico, ya que incluso cuando se analizan las demandas y aspiraciones de la población local se hace para reconocer las insuficiencias en materia de servicios públicos y los déficits, en lo que implica cuantificar necesidades básicas como educación, vivienda, salud y nutrición. Estos indicadores ayudan a definir, en los municipios, cuál es el porcentaje de población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema.

Este planteamiento señala la importancia de la variable "población" y lleva a concluir que la combinación de criterios para precisar una tipología de municipios se hace en función del hilo conductor que es la población. En relación a este criterio, se analiza la realidad municipal del Estado de México y se presenta en el cuadro núm. 7.

El cuadro núm. 7 muestra la realidad municipal del estado, en función de los diferentes tipos de municipios y de la población que habita en ellos. Por otro lado, destaca que los municipios metropolitanos, siendo 5, tienen el 45.39% de la población estatal; le siguen los urbanos, con el 32.87%; los semiurbanos, con el 11.11%, y los rurales, con el 10.63%.

Por otra parte, el cuadro revela la problemática demográfica de la entidad y la fuerte concentración de población en los municipios metropolitanos y urbanos (78%). En cambio, en los municipios semiurbanos y rurales (que son 95 y poseen la mayor extensión territorial) habita sólo el 22%, lo que implica la necesidad de un reordenamiento o racionalización para disminuir el número de municipios semiurbanos y rurales, situación que la mayoría de las administraciones ha evitado, para no lesionar intereses de grupos locales y enfrentarse a problemas políticos.

Los cambios en la población y su impacto en los municipios

El Estado de México, al considerar los cambios de su población desde 1960 a 1989, muestra una serie de connotaciones como las siguientes:

- i) De un estado conformado mayoritariamente por población rural, pasó a ser urbano;
- ii) El cambio más fuerte se dio en la década de los años 60's. En ese período, la población urbana sobrepasó a la rural;
- iii) Durante este período, pasó a ser uno de los estados con más alta densidad de población, a nivel nacional;

Cuadro núm. 7
Municipios del Estado de México
Clasificación en función de su población

Municipios	Número	%	Km ²	%	Población 1990	%
Metropolitanos	5	4.13	872.41	3.88	4,445,586	45.39
Urbanos	21	17.35	5,939.60	26.40	3,226,111	32.87
Semi-urbanos	25	20.66	5,767.45	25.63	1,090,880	11.11
Rurales (Zonas de litigio)	70	57.86	9,604.51	42.69	1,043,324	10.63
			315.97	1.40		
Total	121	100.00	22,499.94	100.00	9,815,901	100.00

- iv) En su zona metropolitana, sus municipios lograron tasas de crecimiento más elevadas que los del Distrito Federal, y
- v) Ha tenido los mayores problemas de urbanización metropolitana y complicaciones de tipo ecológico en el país.

Estas connotaciones, derivadas de los cambios de población, pueden ser constatados con la lectura del cuadro siguiente.

El cuadro presenta la evolución de la población en el período 1950-1990, así como una tasa de crecimiento promedio anual de 5.0%. En relación a la población urbana, el cambio resulto violento y su crecimiento fue del 8.18%; en cambio, para la rural, fue tan sólo de 0.55%.

La densidad de población (hab/Km²) ha experimentado un aumento enorme, comparada con la evolución de la densidad de poblacional por Km², a nivel nacional. Ello señala que hay un fuerte proceso de concentración de población en algunos municipios de la entidad, principalmente en aquellos que están conurbados con el Distrito Federal.

También, la población registra cambios bruscos como consecuencia de la fuerte corriente migratoria. El cálculo estimado de población inmigrada en el período 1950-1990 sería de 4,815,330, lo que equivale a una población agregada a la originaria del estado equivalente al 49.1% de la actual de 1990. El impacto a nivel de los municipios ha sido diferente, dado que dentro del total de los mismos se observó que —incluso— hay municipios que expulsan población tanto hacia otros municipios del estado,

como al resto del país, y aún hacia la frontera norte (indocumentados). Una visión de esta problemática se puede apreciar si nos sujetamos a la clasificación siguiente:

- i) Municipios con fuerte expulsión de población;
- ii) Municipios con expulsión moderada de población;
- iii) Municipios que mantienen un equilibrio poblacional;
- iv) Municipios que por su localización, producen una atracción ligera de población, y
- v) Municipios que por su localización, provocan una fuerte atracción de población.

Esta clasificación, realizada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en función de los movimientos de población por municipio, nos muestra en el cuadro núm. 9 lo siguiente:

El cuadro muestra el comportamiento del crecimiento de la población en el Estado de México, analizando por categorías migratoria y grupos de municipios y señala, para el período de 1960-1990, los resultados siguientes:

i) **Fuerte expulsión, en 14 municipios.** Hasta el decenio de los años setentas, hubo fuerte expulsión en estos municipios, los que a partir del decenio de los años ochenta experimentaron cambios modestos de aumento de población en algunos de ellos, como en: Donato Guerra,

Cuadro núm. 8
Estado de México: Evolución Poblacional, Rural y Urbana 1950-1990

Años	Población	Urbana	Rural	Edo. Méx. densidad (hab/Km ²)	Nacional densidad (hab/Km ²)	Corriente migratoria
1950	1,392,623	367,652	1,024,971	65	—	120,000
1960	1,897,851	713,592	1,184,251	88	18	255,213
1970	3,833,185	2,388,071	1,445,114	179	25	909,522
1980	7,564,335	5,174,010	2,390,325	352	34	1,655,758
1990	9,815,901	8,539,833	1,276,068	436	41	1,874,837

Ixtapan del Oro, Jiquipilco, Otumba, San Felipe del Progreso, Temaxcaltepec y Temoaya.

ii) **Expulsión moderada, en 26 municipios.** Este grupo de municipios muestra una tendencia a la expulsión moderada, en su mayoría. Sin embargo, habría algunas excepciones para el caso de aquellos municipios que muestran crecimientos de población por arriba de la tasa promedio, como ocurre en: Atlacomulco, Huehuetoca, Otzolotepec, Xonacatlan y otros, que empezaron a aumentar su tasa de crecimiento anual de población a partir de la década de los años ochentas.

iii) **Equilibrio, en 22 municipios.** Este grupo muestra un cierto grado de regularidad en el período 1960-1979 y una leve tendencia a la baja en la década de los años ochentas. Sin embargo, algunos de estos municipios experimentan aumentos de población por sobre la media del grupo, como son: Ayapango, Chiautla, Temascalapa, Tenancingo, Tepetlaoxtoc y Zinacantepec.

iv) **Atracción ligera, en 24 municipios.** Estos municipios muestran una tendencia a la baja durante el período. Algunos de ellos ya no son de atracción y muestran bajas ostensibles en sus tasas de crecimiento de la población, tal como sucede con: Cocotitlan, Juchitepec y Valle de Bravo; otros, en cambio, se mantienen con tasas de crecimiento elevadas, como en: Acolman, Jilotzingo, Nopaltepec, Temamatla, Tepetzotlan, Tezoyuca y Toluca.

v) **Fuerte atracción, en 35 municipios.** Este grupo mostró una fuerte atracción en el período 1960-1979, pero en la década de los años ochentas experimentó una baja en aquellos municipios que históricamente han sido receptores de población, como son: Naucalpan, Nezahualcóyotl, Ozumba, San Antonio la Isla, Tenango del aire, Teotihuacán, Tlalmanalco y Tlalnepantla. Las bajas que muestran las cifras preliminares del Censo de Población de 1990 han provocado muchas críticas a la metodología y a los procedimientos utilizados por el INEGI, en la ejecución del último Censo. Estas críticas han surgido en los estados y —sobre todo— en universidades, que cuestionan estos resultados preliminares. En cambio, en este grupo, se aprecia un fuerte crecimiento de la población en los municipios siguientes: Atizapan de Zaragoza, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltengo, Metepec, Tultepec y Tultitlán.

Los 121 municipios del Estado de México, tipificados por categorías migratorias, muestran que en la década de los años ochentas se han dado cambios en las tendencias poblacionales a nivel de municipios, situación que se puede apreciar en el Reporte Poblacional, que señala los cambios en las tasas de crecimiento promedio anual de la población municipal, en función de los datos censales.

Cuadro núm. 9
Municipios tipificados por categorías migratorias

Clasificación de municipios por categorías migratorias	Núm. municipios	Población total por categoría migratoria — datos censales				Tasas promedio anuales de crecimiento de la población		
		1960	1970	1980	1990	1960/1990	1970/1990	1980/1990
1. Fuerte expulsión	14	232.507	289.656	317.001	437.780	2.13	2.09	3.28
2. Expulsión moderada	26	338.868	415.018	522.808	667.329	2.28	2.40	2.47
3. Equilibrio	22	352.900	464.641	636.251	803.215	2.78	2.77	2.36
4. Atracción ligera	24	379.327	543.702	835.067	1.083.345	3.56	3.29	2.64
5. Fuerte atracción	35	594.229	2.146.864	5.253.20	6.824.232	8.48	6.08	2.65
Suma	121	1.897.831	3.859.881	7.564.335	9.815.901	5.63	4.78	2.64

FUENTE: Cuadro elaborado con los datos de los *Censos de población 1960, 1970 y 1980* y con las cifras preliminares del *Censo de Población y Vivienda 1990*.