

**EL DESARROLLO MUNICIPAL, LA REGLAMENTACIÓN, LA
PROFESIONALIZACIÓN Y LA EXPERIENCIA PREVIA DE LOS
FUNCIONARIOS MUNICIPALES HIDALGUENSES: UNA RELACIÓN
AMBIGUA.**

Por Bernabe Lugo e Israel Cruz¹

Resumen:

Se analiza la relación existente entre el desarrollo municipal hidalguense, medido a través del Índice de Marginación Municipal del CONAPO, y tres factores organizacionales: la reglamentación, profesionalización y experiencia de los funcionarios públicos locales. Para obtener información relacionada con este trío de variables independientes, se aplicó una encuesta en el 2007 al 39% de los municipios hidalguenses. Posteriormente se realizó un análisis de regresión lineal múltiple entre todas esas variables. Los resultados advierten que no hay una relación diáfana y significativa entre el desarrollo municipal y el resto de variables exógenas. Sin embargo hay descubrimientos interesantes relacionados con la precariedad en la reglamentación municipal, así como del nivel académico y la experiencia previa de algunos funcionarios locales, escenario no sólo para los municipios con aceptables niveles de desarrollo, sino que, el fenómeno se presenta para los no tan afortunados. Por mencionar algunos resultados: los funcionarios locales mejor preparados académicamente son los contralores municipales: 76% de ellos cuenta con licenciatura; mientras que el 55% de los presidentes municipales cuenta con ese nivel académico. El 60% de los presidentes municipales provienen de la iniciativa privada y sólo un 39% de estos mismos funcionarios ha forjado su experiencia en la iniciativa pública.

Palabras claves: índice de marginalidad, reglamentación municipal, profesionalización y experiencia de funcionarios locales, municipios hidalguenses.

¹ Profesores – investigadores del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHU) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

Introducción

En el mundo académico de estudios municipales existe un mayor consenso acerca de la relevancia que deben tener los gobiernos locales para el desarrollo de un país. Ello radica en que son la orden de gobierno que tiene el mayor contacto directo con la ciudadanía, es decir, son los lugares primarios donde los ciudadanos acuden y demandan la solución de sus problemas básicos. Además, es un espacio que está sirviendo como laboratorio experimental que gesta una rica y amplia gama de experiencias para la solución de problemas. El reconocimiento de estos espacios como sitios naturales de contacto con la ciudadanía y el aumento de las demandas sociales organizadas, sumadas a su pluralidad y heterogeneidad, nos ubican ante una realidad de mayores exigencias. Bajo este marco, estudiar este nivel de gobierno representa una tarea interminable y obligada del quehacer científico social.

Este nivel de gobierno concretamente en México ha tenido ciertos problemas, con diferentes tonos y aristas, que repercuten en la eficiencia administrativa y en el desarrollo local. Cabrero y Peña (2004) arrojan a la luz los rezagos en las capacidades administrativas de un número importante de gobiernos locales mexicanos:

Las administraciones municipales de municipios grandes tienen en promedio 1,600 trabajadores mientras que en los chicos tienen 60 en promedio, aunque hay casos de municipios con menos de 20 empleados. [...] Además en 60% de los gobiernos municipales del país no se tiene un reglamento interno básico de la administración municipal; en casi 80% de los municipios no se tiene un reglamento de planeación; en la mitad de los municipios no hay reglamentos de obra pública; en más de la mitad de gobiernos municipales no se tiene un área administrativa de recursos humanos. De igual forma los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir en México un servicio público profesional en el ámbito local (2004, 9).

Si la meta de un país, que puede ser México u otro en vías de desarrollo, es conquistar mejores niveles de vida de sus pobladores, necesitará fortificar necesariamente sus pequeñas células que lo conforman y que le dan vida en conjunto: los gobiernos locales. Una de las labores inexorables será diagnosticar y analizar qué está sucediendo

real y detalladamente en ellos, cómo se organizan para fomentar el desarrollo, qué factores condicionan el cumplimiento de sus responsabilidades, qué errores debemos evitar ante tal problemática y qué podemos aprender de sus experiencias innovadoras.

Algunas instituciones de investigación han empezado esta tarea. Por ejemplo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, A.C.) organiza cada año, a partir del 2001, el Premio Gobierno y Gestión local que dentro de sus objetivos está el difundir las experiencias locales innovadoras que fomentan, entre otras cosas, el desarrollo municipal. Por otro lado, para conocer la realidad municipal se está generando información empírica, a través del levantamiento de encuestas. En 1993 el mismo CIDE, junto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), diseñaron y condujeron una encuesta a 85 ayuntamientos municipales de distintas entidades. La información derivada de la encuesta fue utilizada para un estudio sistemático del municipio. Posteriormente, en 1995 el entonces Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) de la Secretaría de Gobernación, levantó una segunda encuesta: "El Perfil de los Municipios en México". Aquí, el número de ayuntamientos muestreados fue mayor: 2 mil 395. Al INEGI le fue encomendado el trabajo de campo y la captura de datos. El CIDE apoyó en el diseño de cuestionarios y la revisión conceptual de su contenido.

Cinco años después, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) planteó y condujo, conjuntamente con el INEGI, la "Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000", con el fin de disponer de información estadística más reciente, así como preparar las condiciones de evaluar el impacto de las recientes reformas constitucionales del artículo 115 (Ramírez y Alinares, s.a., 303). Esta encuesta tuvo como misión "generar información estadística actualizada, con el propósito de disponer de elementos cualitativos y cuantitativos para el análisis y fortalecimiento del proceso de descentralización del gasto social, e impulso al desarrollo y capacidad institucional del municipio" (Ramírez y Alinares, s.a., 303). En este caso, se aplicó un cuestionario a mil 245 presidentes municipales y dos presidentes del Consejo Municipal. Según Merino (2000), la información de la encuesta muestra tres cosas torales²: el esfuerzo que están haciendo los municipios

² La información en forma agregada está disponible en http://www.indesol.gob.mx/5_comunicacion/publicacion_det.shtml?x=53

para afrontar la responsabilidad que les otorgaron las reformas constitucionales de 1983 y de 1999, con muy pocos recursos y muchas carencias; los servicios que forman parte de los bienes de consumo colectivo más importantes para los ciudadanos están todavía lejos de satisfacer la demanda acumulada por años; y, los apremios del día a día que le siguen ganando la batalla a la consolidación institucional de los gobiernos locales.

Para el 2002 también se llevó a cabo otra investigación, “Encuesta Nacional a Presidentes municipales sobre desarrollo social 2002”. Un excelente análisis de la información lo podemos encontrar en Díaz y Silva (2004). Ellos hacen un análisis principalmente del gasto descentralizado en México con un énfasis en la provisión de infraestructura física en el ámbito local. Sus conclusiones son que el gasto de los gobiernos locales no es muy efectivo y que los gobiernos locales más desarrollados, utilizando como criterios el Índice de Marginalidad y el Índice de Desarrollo Humano, tienen fortalecimiento en sus ingresos propios pero gastan en mayor proporción en el rubro de gasto corriente. En los municipios no tan afortunados en desarrollo, ocurre lo contrario.

Dos años más tarde, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) llevó a cabo otra encuesta municipal cuyos datos arrojaron importantes puntos críticos en los municipios: en una escala de 0 a 10, la capacidad institucional³ de la autoridad municipal tiene en promedio una evaluación que equivale a 5.36. El estudio arrojó que sólo 231 ayuntamientos alcanzan una mayor capacidad institucional a la media, y en éstos habitan la mitad de la población. Sin embargo, en mil 323 la capacidad es limitada y ahí habitan uno de cada tres mexicanos. Entre las razones de esta diversidad en la capacidad de las autoridades municipales para dar respuesta a sus gobernantes destaca la escolaridad. La encuesta reveló que en los 231 municipios de mayor capacidad, 80 por ciento de los alcaldes cuenta con educación superior y el nivel educativo de los funcionarios municipales es incluso mayor. Además de que más de la mitad de los presidentes municipales cuenta con experiencia en cargos públicos⁴.

³ El índice de capacidad institucional desarrollado por la Sedesol se compone de variables como eficiencia operativa, generación de ingresos, cobertura de servicios, capacitación, instrumentos de planeación y reglamentación municipal.

⁴ Información disponible en el periódico nacional La Jornada, del día 29 de noviembre de 2005 consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/29/016n1pol.php>

La acumulación de estas investigaciones sobre las restricciones que se presentan en los gobiernos locales ha acrecentado notablemente nuestros conocimientos en estos dominios, principalmente en conocer los factores que limitan el poder de acción de los gobernantes locales. Sin embargo, estas investigaciones arrojan en sus informes datos agregados y hasta el momento no encontramos documentos, salvo el de Díaz y Silva (2004), que asocien las restricciones citadas con el grado de desarrollo municipal.

Arroyo y Sánchez (2003) intentan relacionar el desarrollo municipal, medido al igual que nosotros con el IMg, y cuatro variables independientes: gasto per cápita del gobierno municipal acumulado⁵, 1990-1999 (G); índice de localización de manufacturas y servicios (IL); índice de urbanización (IU); e, índice de educación (IE). Para ello, realizan cuatro regresiones lineales (sin utilizar constantes). Sus conclusiones son que el gasto municipal ejercido en los años 1990-1999 impactó positivamente en el desarrollo de los ochenta y cuatro municipios que tomaron como muestra. Así mismo, los gobiernos de municipios grandes y medianos tienen influencia en el desarrollo de su territorio; sin embargo, los gobiernos de municipios pequeños no la tienen.

Pensamos que es benéfico y trascendental investigar aquellos municipios que son ejemplo en la incubación de experiencias innovadoras que fomenten el desarrollo local y formas de organización e invención en sus procesos sociales y organizacionales, buscando replicar y trasladar esas vivencias a otros entornos similares. Sin embargo, es también de vital importancia estudiar aquellos municipios que tienen serias privaciones en sus formas de organización y bajos niveles de desarrollo, con el fin de identificar las áreas de oportunidades presentes generando con ello, estrategias más personalizadas que mitiguen o den una resolución a su bajo o estancado desarrollo. La mayoría de los municipios hidalguenses está dentro de este grupo⁶.

⁵ Arroyo y Sánchez (2003) consideran a esta variable como una aproximación del desempeño del gobierno municipal en la promoción de su desarrollo económico.

⁶ En esta investigación sólo asociamos los factores internos y el desarrollo, en siguientes investigaciones sería importante abordar los factores externos tales como: la paridad partidista del gobierno municipal y el gobierno estatal, el periodo de gobierno municipal, la discrecionalidad en la asignación de los recursos por parte del gobierno estatal al municipal entre otros.

Metodología de trabajo

Para recabar información actualizada y con ello cuantificar y analizar las capacidades administrativas municipales nos apoyamos en una encuesta, que fue aplicada a funcionarios municipales en una muestra representativa y significativa de los municipios hidalguenses. El tamaño de la muestra equivale a 33 municipios, que representa el 39.3% del total hidalguense. La forma de elección de los municipios fue al azar tratando siempre que hubiera heterogeneidad en los datos. La distribución de los municipios muestreados fue la siguiente:

Cuadro 1 Marginalidad en Hidalgo 2005 y muestra seleccionada

Grado de Marginalidad	Municipios hidalguenses	%	Muestra tomada	% relativo
Muy baja	8	10%	5	62,5%
Baja	19	23%	9	47,4%
Media	19	23%	11	57,9%
Alta	32	38%	7	21,9%
Muy alta	6	7%	1	16,7%
Total	84	100%	33	39,3%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de el CONAPO 2005

El cuadro precedente indica que del total municipal hidalguense, se muestreó el 62.5 % de municipios que se encuentran dentro de la categoría “muy baja” marginalidad; un 47.4% con muy “baja” marginalidad; un 57.9% con marginalidad “media”; un 21.9% considerados con “alta marginalidad”; y, un 16.7% de los con “muy alta” marginalidad. Las administraciones municipales encuestadas fueron: (1) Pachuca de Soto, (2) Mineral de la Reforma, (3) Tlanalapa, (4) Tizayuca, (5) Progreso de Obregón, (6) Tulancingo de Bravo, (7) Zapotlán de Juárez, (8) Mineral del Monte, (9) Mixquiahuala de Juárez, (10) Actopan, (11) Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, (12) Tolcayuca, (13) Villa de Tezontepec, (14) Zempoala, (15) San Salvador, (16) Huichapan, (17) San Agustín Tlaxiaca, (18)

Epazoyucan, (19) Tezontepec de Aldama, (20) Cuauhtepac de Hinojosa, (21) Zimapán, (22) El Arenal, (23) Metepec, (24) Omitlán de Juárez, (25) Atotonilco el Grande, (26) Nopala de Villagrán, (27) Huasca de Ocampo, (28) Cardonal, (29) Xochicoatlán, (30) Mineral del Chico, (31) Acaxochitlán, (32) Pacula y (33) Tianguistengo⁷.

¿Quiénes proporcionaron información para el llenado de la encuesta⁸? Más de la mitad de los informantes o facilitadores de información fueron los secretarios de ayuntamiento (52%), un 9% los jefes del área de recursos humanos; ese mismo porcentaje corresponde a los informantes que ocupaban algún cargo como directores de área. El 30% restante, fue muy disperso. Hubo un presidente municipal, un secretario de obras públicas, un contralor, un tesorero, un subdirector de planeación, un comandante operativo, un oficial mayor, un jefe de operación de la secretaría municipal, un oficial del registro familiar y una secretaria, quienes proporcionaron la información necesaria de esta investigación. De antemano, nuestro agradecimiento a todos ellos.

En suma, nuestro trabajo de investigación trata de emplear evidencia empírica⁹, emanada de una muestra de municipios hidalguenses para evaluar el rendimiento administrativo de los mismos. Bajo esta perspectiva, esto puede ser clave para cualquier tomador de decisiones gubernamental, en cualquier orden de gobierno, federal, estatal y municipal, pues puede formular e implementar, de una manera más efectiva, políticas públicas específicas y por sector que mejoren las funciones de los gobiernos locales hidalguenses.

El resto del texto está organizado de la siguiente manera. En la primera parte se describe la marginalidad hidalguense en tres años 1995, 2000 y 2005. En la segunda, se

⁷ Antes de aplicar la totalidad de encuestas, se realizó un estudio piloto a siete municipios. Agradecemos el apoyo de Griselda Castro en la realización de éste; así mismo, a los alumnos del noveno semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEH, generación 2002-2007, su apoyo en el trabajo de campo posterior. En especial a Claudia Sandoval su apoyo en el análisis de datos.

⁸ Es importante mencionar, que en el diseño del cuestionario se tomó como referencia la “Encuesta Nacional a Presidentes municipales 2004”, con el objeto de hacer comparable la información reciente con la de 2004, y ubicar en un contexto nacional a los municipios hidalguenses.

⁹ La evidencia empírica, bajo el enfoque cuantitativo, se refiere a los datos de la “realidad” que apoyan o dan testimonio de una o varias afirmaciones. Se dice que una teoría ha recibido apoyo o evidencia empírica cuando hay investigaciones científicas que han demostrado que sus postulados son ciertos en la realidad observable o medible

exponen algunas ideas relacionadas con los factores internos que obstaculizan las funciones administrativas de los municipios y que influyen en su desarrollo. En la parte tres, se describe la situación actual de los gobiernos locales hidalguenses en cuanto a su reglamentación, profesionalización y experiencia previa de sus funcionarios. Así mismo, mostramos la relación entre éstas y el desarrollo municipal, medido a través del grado de marginación y presentamos el análisis de regresión lineal múltiple de todas estas variables. Finalmente, exponemos nuestras conclusiones emanadas de las anteriores partes.

I. Evolución de la marginalidad municipal en Hidalgo

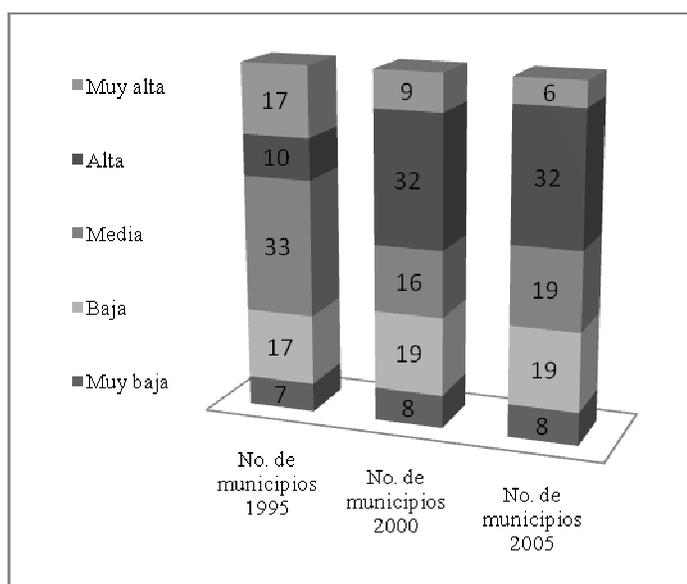
Hidalgo es una de las cinco entidades más marginadas junto con Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, según datos del Consejo Nacional de Población (2005). El panorama general de marginación que exteriorizaron los municipios hidalguenses, tanto para ese año como para 1995 y 2000 se muestran en el gráfico 1. Dicha figura revela lo siguiente:

- El número de municipios que cae dentro de la cualidad “muy alta” marginación ha tendido a contraerse en estos tres periodos. De 1995 al 2000 hubo una disminución del 47% (17 a 9). De 2000 al 2005 el porcentaje de disminución fue menor: 33% (9 a 6).
- En cuanto a los que se ubican dentro de la categoría “alta” marginación, el número fue menor en el año 1995 comparado con los años 2000 y 2005. En estos dos años, el número de municipios que caían en esa misma categoría se mantuvo constante. La proporción de los tres años fue 5:16:16, es decir en el año 1995 por cada cinco municipios que caen en esta categoría, tanto para el año 2000 y 2005 hay 16.
- El mismo gráfico deja ver que en el año 1995 el 39% de los municipios se ubicaban en la categoría de marginalidad “media”. Cinco años después, ese porcentaje pasó a 19%. Posteriormente, en el año 2005 el porcentaje aumentó a 23%.
- El porcentaje de municipios hidalguenses que cae dentro de la categoría de “baja” en esos tres años no tuvo mucha variación. En 1995 había 17

municipios que estaban dentro de esta categoría, para el 2000 y 2005 ese número aumentó en dos unidades respectivamente.

- Por último, el porcentaje de municipios hidalguenses que se sitúa dentro de las categorías “muy baja” marginalidad no ha tenido movilidad significativa en estos tres períodos analizados, incluso se mantuvieron constantes en los años 2000 y 2005.

Gráfico 1. Marginación municipal en Hidalgo 1995, 2000 y 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CONAPO 1995, 2000 y 2005

Así, se observa que la marginación ha decrecido de una manera pausada en los municipios que componen al estado de Hidalgo. ¿Qué está pasando al interior de los ayuntamientos hidalguenses que impide mejorar significativamente sus niveles de desarrollo? Específicamente, ¿Qué están haciendo esos gobiernos locales para mejorar el desarrollo local? ¿Pueden enfrentar esa tarea? ¿Por qué se producen los estancamientos en sus niveles desarrollo municipal y cómo influye el gobierno local en su solución? ¿Qué obstáculos presentan en su interior para poder fomentar el desarrollo? ¿Existe alguna relación entre la precaria reglamentación de los ayuntamientos y el desarrollo municipal? ¿Y entre éste y la experiencia- profesionalización de los funcionarios locales? La agenda de investigación es inmensa. Responder estas preguntas es una tarea compleja y de largo

plazo, sin embargo, hay que iniciarla. Nuestro objetivo en esta investigación no es resolver cada una de estas cuestiones, hemos decidido abordar las últimas dos preguntas, y tratar de ofrecer respuestas que acorten cada vez más estos debates municipales. La investigación se circunscribe a examinar el año 2007¹⁰.

II. Factores que obstaculizan a los gobiernos locales en su acción.

Dentro de la literatura revisada, especialmente las ideas planteadas por Enrique Cabrero (2000), se encuentra que son varios los inconvenientes que presentan los municipios para llevar cabalmente sus labores administrativas y que impiden ser entes de articulación del desarrollo. Estas ideas representan piezas y trozos de especulaciones con apoyo empírico, que sugieren variables potencialmente importantes. En ellas, hay descubrimientos interesantes, pero parciales, sin llegar a ajustarse a una teoría consolidada pero que pueden ser de gran ayuda para los objetivos de esta investigación.

Cabrero (2000) inicialmente plantea seis “problemas” que obstaculizan el logro eficiente de la administración pública municipal: la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal y la ausencia de instrumento de gestión para incorporar una visión integral de desarrollo local. De éstas, únicamente analizaremos dos problemas, la fragilidad del marco normativo y la falta de profesionalización municipal incluyendo a la experiencia de funcionarios municipales¹¹. A continuación explicamos brevemente en qué consisten estos restrictivos:

El primero, es la fragilidad del marco normativo o el grado en el cual los municipios han sido capaces de expandir y mejorar su marco normativo y reglamentario interno.

¹⁰ Las administraciones locales hidalguenses tienen una duración de tres años. Las más recientes, iniciaron su gestión en 2006 y finalizarán en enero de 2009. Se eligió el año 2007 como tiempo de estudio, bajo el supuesto que representa el año donde las administraciones locales están probablemente en completo y estable funcionamiento.

¹¹ La metodología de esta investigación es de tipo cuantitativa. Para operar el resto de variables que no contemplamos en este estudio sería conveniente apoyarse en entrevistas a funcionarios municipales, observación directa, revisión a planes municipales u otro mecanismo. Consideramos muy limitante el uso de metodología cuantitativa para el análisis de estos factores. Esa es la razón por la que no las contemplamos en este estudio. Sería interesante que en futuras investigaciones se tomen en cuenta el resto de factores.

Cabrero (2000), aclara que este factor no garantiza un mejor funcionamiento administrativo, pero se trata de una condición necesaria de base. Sin embargo, la debilidad de un marco es una condición que posibilita, según apunta el mismo autor, una administración deficiente que puede conducir principalmente al desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno. Esta actividad está ligada a la capacidad del personal calificado con la que cuenta cada municipio, para construir la normatividad interna, y por otro lado, la disponibilidad e interés de los miembros del cabildo para insistir en esta tarea.

La falta de profesionalización - grado de experiencia, preparación previa, conocimientos técnicos necesarios, espíritu y ética de servicio público - de los funcionarios municipales, representa el segundo obstáculo que expone Cabrero (2000). La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trienal conlleva a una deficiente gestión local. El bajo nivel de escolaridad y de capacitación de los funcionarios municipales¹² obstaculiza la promoción eficiente del desarrollo económico local. A su vez, Arroyo y Sánchez (2003) comentan, que las posibilidades de que los municipios instrumentan políticas de promoción económica para el desarrollo están en función de que refuercen la calidad y capacidad de sus funcionarios y fortalezcan a los ayuntamientos como organización. También encontramos que Rowland (2001) menciona a este respecto, que la calidad del personal que labora en los gobiernos locales tiene seguramente implicaciones en el grado y clase de impactos locales sobre las políticas de descentralización, y según nosotros, en el desarrollo del municipio. A continuación analizaremos la magnitud de estos problemas en los municipios hidalguenses.

III. Gobiernos locales Hidalguenses 2007: Una primera aproximación

1. El marco reglamentario

Una variable clave para conseguir el fortalecimiento de los municipios es sin duda la reglamentación municipal. Cada municipio, dentro de sus facultades constitucionales puede crearlos, modificarlo incluyendo su actualización. ¿Cuáles reglamentos son que existen dentro de los gobiernos locales hidalguense? El cuadro 3 nos muestra que el 97% de los

¹²El problema de la falta de profesionalización de servidores públicos municipales puede ser igualmente respaldado con evidencia empírica. Para más detalle consultar Cabrero (2000).

municipios encuestados tienen dentro de su reglamentación un bando de policía y gobierno. Así mismo, el 85% cuentan con reglamento interior. Ese mismo porcentaje corresponde al reglamento de espectáculos y diversiones públicas. Por otro lado, el 73% de las administraciones locales cuenta con reglamento de expendio de bebidas alcohólicas; porcentaje similar cuenta con reglamento de obras. Sólo un poco más de la mitad cuenta con reglamento de administración. Todos estos reglamentos mencionados, son los que con más frecuencia se encuentran en los ayuntamientos locales.

Cuadro 2. Reglamentación Municipal en Hidalgo

Reglamento	Municipios que cuentan con tal reglamento	% de la muestra
Bando de policía y gobierno	32	97%
Reglamento interior del ayuntamiento	28	85%
Reglamento de espectáculos y diversiones públicas	28	85%
Reglamento de expendio de bebidas alcohólicas	24	73%
Reglamento de obras	24	73%
Reglamento de administración	17	52%
Reglamento de protección civil	16	48%
Reglamento de ecología y protección al ambiente	14	42%
Reglamento de zonificación y uso de suelos	13	39%
Reglamento de fraccionamiento y municipalización	10	30%
Reglamento de protección ciudadana	9	27%
Reglamento de bomberos	3	9%
OTROS	8	9%

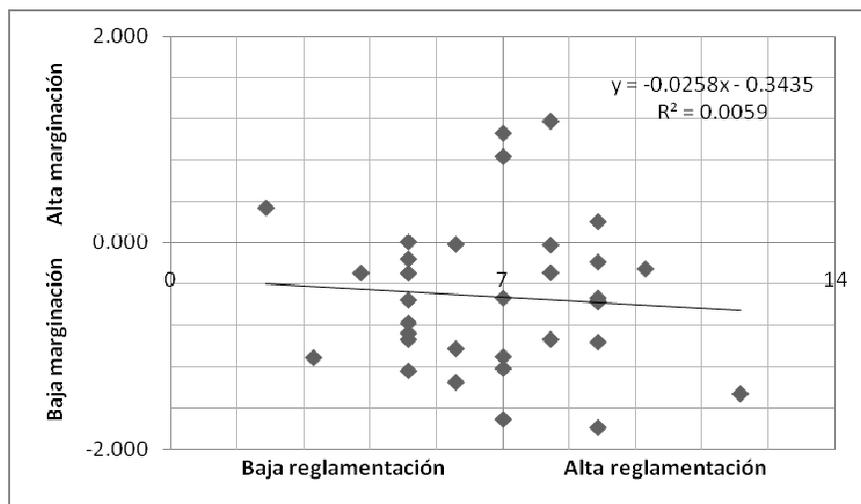
Elaboración propia a través de encuesta aplicada 2007

En cuanto al reglamento de protección civil, un 48% de las administraciones locales encuestadas lo tiene. El reglamento de ecología y protección al ambiente aparece en el 42% de los municipios. Mientras que el 39% de los ayuntamientos cuenta con reglamento de zonificación y uso de suelos. Un 30% de las presidencias municipales cuenta con el reglamento de fraccionamiento y municipalización, un 27% con reglamento de protección ciudadana y únicamente un 9% con reglamento de bomberos. Llama la atención, que existen municipios que cuentan con otros tipos de reglamentos distintos a los anteriores. Por ejemplo, el municipio de Progreso de Álvaro Obregón tiene un reglamento de

conducta cívica ciudadana y otro de participación ciudadana. Epazoyucan cuenta con un reglamento de panteones. Y Mineral de Chico posee un reglamento cuya denominación es Reglamento General de Comercio y Servicios, probablemente por las características propias del municipio, dado que la actividad principal de éste es el turismo.

Ahora bien, ¿qué municipios cuentan con una fortaleza reglamentaria, los más marginados o los menos marginados? El gráfico 2 revela que no existe una relación clara entre el grado de marginación de los municipios y su nivel de reglamentación local. El mismo representa simplemente un diagrama de dispersión: el eje horizontal representa la fortaleza reglamentaria de los municipios, entre más alejado se esté del origen, aumentará tal criterio; mientras que el eje vertical simboliza al grado de marginalidad municipal, que va desde baja hasta alta. La nube de puntos no muestra una tendencia clara entre las variables. En general, el marco normativo de las administraciones públicas locales hidalguenses es muy endeble y son pocos los ayuntamientos que tienen una importante fortaleza reglamentaria¹³.

Gráfico 2. Diagrama de dispersión: Reglamentación y marginalidad municipal hidalguense 2007



Elaboración propia a través de encuesta aplicada 2007

¹³ Es importante reconocer, que dentro de nuestro análisis no está contemplada la actualización de dicha reglamentación.

2. La profesionalización

La profesionalización¹⁴ es una variable toral para fortalecer el desarrollo de los cuadros administrativos y representa uno de los elementos de superación institucional que en última instancia se verá reflejada en el fomento al desarrollo municipal. Si los funcionarios cuentan con los conocimientos actualizados, y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, las probabilidades de detonación del desarrollo serán mayores.

La información que arrojó la encuesta relacionada con el máximo grado académico que lograron cuatro de los principales funcionarios municipales hidalguenses se resume en el cuadro 3. Ahí se puede observar que más de la mitad de los presidentes municipales estudiaron la universidad (55%). El 24% tiene educación media como máximo nivel de estudios, es decir poseen estudios de preparatoria o carrera técnica-comercial. Sólo el 9% cuenta con educación primaria y un 6% con educación secundaria. Este último porcentaje también corresponde a los presidentes que han realizado estudios de postgrado.

Por otro lado, el panorama de los secretarios municipales es el siguiente: un 67% de ellos cuenta con carrera universitaria; 12% han realizado estudios de postgrado; un porcentaje similar tiene educación media; y, el 9% tiene por lo menos la educación secundaria como máximo grado de estudios.

Cuadro 3. Preparación académica de gobiernos locales hidalguenses 2007

Puesto	Primaria	Secundaria	Técnica o comercial	Preparatoria	Licenciatura	Posgrado
Presidentes	9%	6%	3%	21%	55%	6%
Secretarios	0%	9%	6%	6%	67%	12%
Tesoreros	0%	3%	18%	6%	67%	6%
Contralores	6%	3%	0%	3%	76%	6%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalguenses

2007

¹⁴ Para fines de este estudio utilizamos el nivel académico de los funcionarios locales como una variable “proxi” al concepto de profesionalización. Reconocemos que ésta abarca, entre otras cosas, la capacitación, la capacidad, las habilidades y la actitud del funcionario público. Sin embargo, suponemos que el nivel académico del funcionario local es la subvariable con mayor peso en la profesionalización.

Detengámonos un instante y hagamos un pequeño cotejo. Comparando el nivel de estudios de estos dos funcionarios municipales descritos anteriormente, podemos constatar que los secretarios municipales tienen mejor grado académico que los presidentes municipales. Los datos así lo reflejan: El 67% de los secretarios cuenta con estudios universitarios mientras que en los presidentes el porcentaje es menor: 55%. Asimismo, en el nivel postgrado, el 12% de los secretarios cuentan con ese nivel de estudios mientras que los presidentes municipales el porcentaje se reduce: 6%. Podríamos decir que por cada presidente municipal que cuenta con estudios de postgrado hay dos secretarios que también cuentan con ese nivel de estudios. Por último, a nivel estatal encontramos que un 9% de los presidentes municipales tiene como máximo grado de estudios la primaria, mientras que, todos los secretarios han estudiado por lo menos la secundaria, sólo el 9% de ellos no prosiguió sus estudios a otro nivel.

Con relación a los tesoreros municipales, todos ellos estudiaron la educación secundaria. El 97% de ellos prosiguieron sus estudios. Independientemente de esto, hubo tesoreros que únicamente llegaron a estudiar una carrera técnica- comercial (18%) o la preparatoria (6%). Mientras que otros terminaron completamente sus estudios universitarios (67%) y otros menos, llegaron a realizar algún tipo de postgrado (6%).

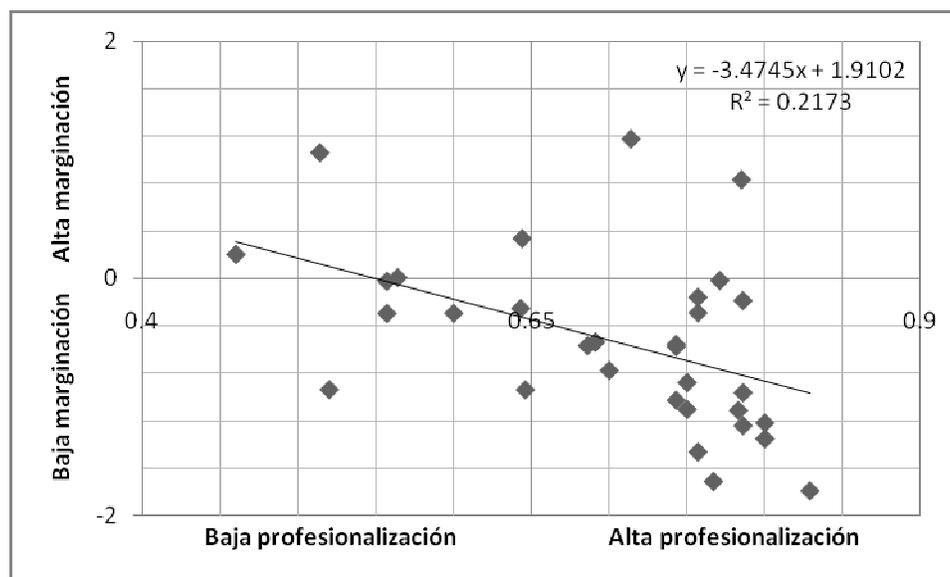
Por otro lado, el máximo grado académico de los contralores municipales es el siguiente: el 82% tiene por lo menos la universidad, y un poco más del 7% de ellos prosiguió sus estudios a nivel postgrado. En cuanto a educación media, la encuesta reveló que el 3% de los contralores municipales tiene a lo mucho la preparatoria. El mismo porcentaje (3%) es para la categoría educación secundaria y el doble (6%) para la educación primaria.

¿Qué tipo de municipios, marginados o no, cuentan con más funcionarios preparados académicamente? Un punto sobre el cual quizá todo el mundo está de acuerdo es que existe generalmente una relación directa entre el desarrollo municipal y la profesionalización de los funcionarios locales. Para comprobar lo anterior, se diseñó y calculó un indicador, el Índice del Nivel Académico de los Funcionarios Municipales (INAFM), que mide precisamente el grado académico de los funcionarios locales en cada

municipio¹⁵. La información anterior se cruzó y asoció con el grado de marginación municipal obteniendo como resultado una matriz, que contiene cuatro cuadrantes: baja marginación – baja profesionalización; baja marginación – alta profesionalización; alta marginación – baja profesionalización; y, alta marginación – alta profesionalización.

La evidencia empírica mostrada en la matriz nos señala que no hay una tendencia fuerte que relacione estas variables. En otras palabras, así como encontramos municipios con altos niveles de desarrollado con funcionarios con niveles académicos altos, también existen municipio marginados con esta misma característica.

Gráfico 3. Diagrama de dispersión: Profesionalización y marginalidad municipal hidalguese 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalgueses 2007

El gráfico 3 revela que en la mayoría de los municipios con baja marginalidad, el grado académico de los funcionarios públicos locales está fortalecido. Mientras que, en los municipios con alta marginalidad existe un problema con la falta de profesionalización de sus funcionarios municipales. Hemos de aclarar, que también existen municipios con bajos

¹⁵ La metodología para la construcción del INAFM se muestra en el anexo de este documento.

niveles de marginalidad que también presentan ese problema. Y existen a su vez, casos de municipios muy marginados con aceptables niveles de profesionalización de sus municipios.

En suma, sí existe una relación entre la marginación municipal y la profesionalización de funcionarios locales, no muy fuerte pero está latente. La prioridad es atender, a través de políticas públicas, aquellos municipios marginados que cuentan con funcionarios poco preparados académicamente. No con ello proponemos se resolverá su problema de falta de desarrollo, pero si será una condición básica para fomentarlo.

3. La experiencia previa de los funcionarios locales

Para fortalecer la administración pública local, es básico que los funcionarios públicos locales tengan experiencia previa en la misma. Es decir, que hayan trabajado en administraciones municipales pasadas acumulando conocimientos y experiencia en el manejo y gestión de los distintos procedimientos administrativos. Sin embargo, el panorama a nivel estatal no es nada alentador. El cuadro 4 nos ayudará a describir tal problema. En el mismo, encontramos que el 15% de los actuales presidentes municipales, en el pasado han forjado su experiencia en alguna presidencia municipal. Mientras que el 27% de los secretarios de ayuntamientos, también se han desempeñado, previo a la ocupación de ese cargo, en algún trabajo público municipal. Así mismo, el 30% de los tesoreros municipales, según la encuesta aplicada, han trabajado anteriormente en gobiernos locales. Por último pero no menos importante, el 18% de los contralores municipales han trabajado en administraciones públicas locales pasadas.

Cuadro 4. Preparación académica de gobiernos locales hidalguenses 2007

Funcionario	SECTOR PÚBLICO			Total	SECTOR PRIVADO			Total
	Gob. Federal	Gob. Estatal	Gob. Municipal		Empresa privada	Negocio propio	Independiente	
Presidente municipal	9%	15%	15%	39%	21%	33%	6%	60%
Secretario del Ayuntamiento	3%	36%	27%	66%	9%	15%	3%	27%
Tesorero	3%	12%	30%	45%	36%	12%	6%	54%
Contralor municipal	6%	21%	18%	45%	24%	15%	6%	45%

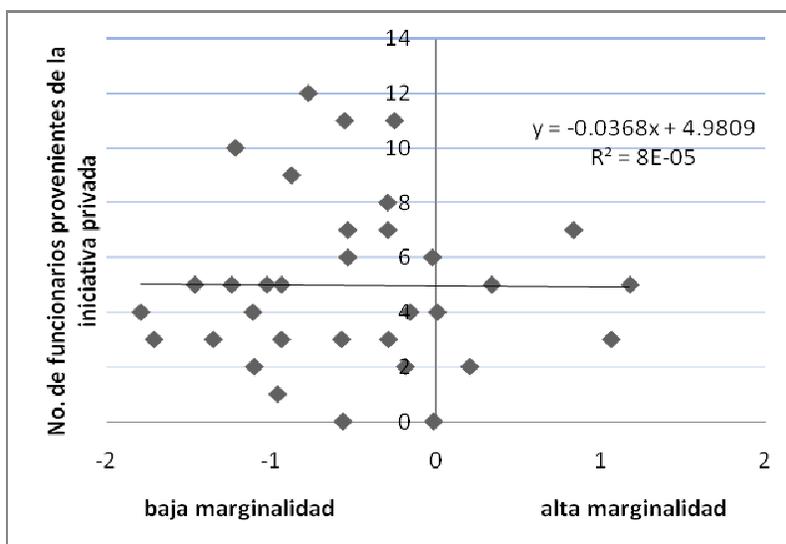
Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalguenses 2007

Los datos arrojados por la encuesta, también revelan que un porcentaje importante de funcionarios públicos locales han trabajado antiguamente en la administración pública estatal. Entre los porcentajes más significativos se encuentran los de secretarios del ayuntamiento y contralores municipales: 36% y 21% respectivamente.

Una parte importante de los funcionarios públicos locales proviene de la iniciativa privada, es decir, antes de que ocuparan sus actuales puestos públicos, laboran en alguna empresa privada. El 21% de los ejecutivos locales provienen de esa categoría. Del mismo modo un porcentaje importante de los tesoreros y contralores municipales ha forjado su experiencia en la iniciativa privada: 36% y 24% correspondientemente. Para finalizar, un dato importante, el 33 % de los presidentes municipales antes de ocupar ese puesto público trabajaban en su negocio propio.

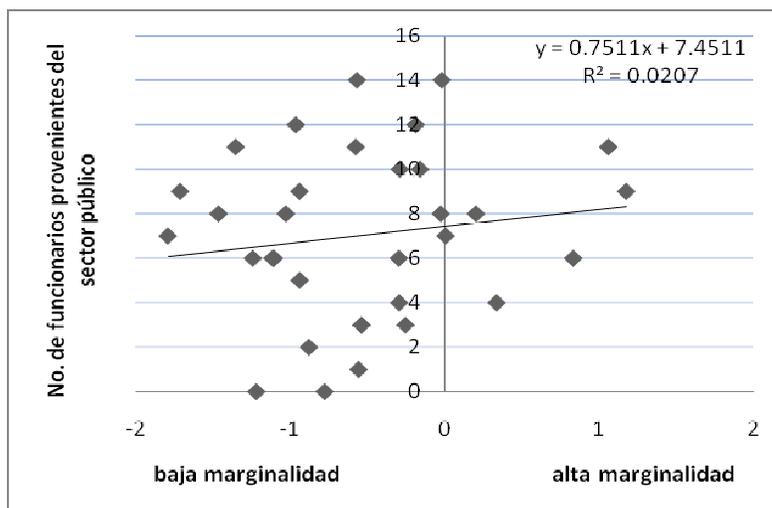
¿Qué relación guarda la experiencia previa de funcionarios municipales con la marginación municipal? Parte de la encuesta cuestionó la experiencia previa que tienen catorce de los principales funcionarios locales. Las respuestas se agruparon en dos categorías, funcionarios que tuvieron experiencia previa en la iniciativa privada y los provenientes del sector público. Al cruzar esta información con el grado de marginalidad municipal concluimos que no existe una relación clara entre estas variables, lo que se puede observar a través de los gráficos 4 y 5, que revelan cada uno de ellos, una nube de puntos totalmente amorfa. En otras palabras, no hay una asociación entre la experiencia previa de los funcionarios municipales, sea ésta forjada en la iniciativa pública o privada, y la marginalidad municipal hidalguense.

Gráfico 4. Diagrama de dispersión: Experiencia previa en instancias privadas y marginalidad municipal hidalguense 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalguenses 2007

Gráfico 5. Diagrama de dispersión: Experiencia previa en instancias públicas y marginalidad municipal hidalguense 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a Ayuntamientos hidalguenses 2007

4. Modelo econométrico

Como última parte del análisis, utilizando el método de mínimos cuadrados ordinarios, diseñamos un modelo de regresión múltiple, que a continuación presentamos:

$$IMG = -b_1 REG - b_2 INAFM - b_3 FPúb$$

Donde:

IMG: Índice de Marginación Municipal

REG: No. de reglamentos, de 14 posible, con los que cuenta el municipio

INAFM: Índice del Nivel Académico de los Funcionarios Municipales

FPúb: No. de funcionarios públicos, de 14, que forjaron su experiencia en la iniciativa pública

El modelo plantea una relación inversa entre la marginalidad municipal y las otras tres variables; suponiendo que los municipios más marginados son los menos desarrollados, la reglamentación, profesionalización y la experiencia previa en el sector público o gubernamental influirán positivamente en el desarrollo local. Lo anterior, es la hipótesis que comprobaremos con el análisis de regresión múltiple. El modelo estimado resultado de la regresión es el siguiente:

$$IMG = -0.00063 REG - 1.247 INAFM + 0.0461 FPúb$$

$$t = (0.01) \quad (2.23) \quad 1.36$$

$$r^2 \text{ ajustada: } 36.78\% \quad r = 66.2\%$$

El modelo tiene poco poder predictivo: casi el 37% de las variaciones en la marginación municipal son explicadas por dicho modelo, contemplando el tamaño de muestra y el número de variables independientes. La relación entre las tres variables independientes y la dependiente es moderada, no fuerte, dado un coeficiente de correlación del 66.2%. Así mismo, la única variable significativa del modelo es la profesionalización municipal, medida a través del Índice del Nivel Académico de los Funcionarios Locales (INAFED). La única variable que no tiene el signo esperado es “FPub”.

Conclusiones

Si bien los esfuerzos de los Ayuntamientos hidalguenses tienen efectos significativos sobre la calidad de vida de los habitantes que integran el municipio como unidad territorial, el

presente trabajo se abocó a analizar los obstáculos internos que enfrentan estas organizaciones públicas y que inciden en esa misión. El trabajo tuvo como objetos de análisis a treinta y tres municipios hidalguenses elegidos azarosamente, tratando de respetar la heterogeneidad en sus niveles de marginación o desarrollo. Para conocer su realidad y después analizarla se aplicó una encuesta que revela lo siguiente:

- No existe una relación clara entre la fortaleza reglamentaria y el nivel de desarrollo en los municipios. No podemos generalizar que los municipios con mayor desarrollo en el estado de Hidalgo son los que cuentan con mayor fortaleza normativa. Encontramos municipios con impresionante fortaleza reglamentaria pero con altos nivel de marginación y a su vez, municipios con bajos niveles de marginación y precaria fortaleza normativa. Recordemos que sólo se encuestaron a 33 de un total 84 municipios. En futuros trabajos se podría aumentar el tamaño de muestra, pero consideramos que la conclusión a la que se llegaría en ella no variaría significativamente con respecto a la nuestra.
- La variable que tiene un poco más de relación con el desarrollo municipal es la profesionalización, a partir del modelo de regresión, pudimos constatar que esta variable es significativa, y que además tiene una relación directa con el desarrollo municipal. Es decir, a medida que se ponga atención en el fortalecimiento profesional de los cuadros de funcionarios locales, el desarrollo municipal con mayor posibilidad se presentará.
- En cuanto a la experiencia previa, ésta no tiene una relación significativa con el desarrollo. No pudimos hallar evidencia para generalizar que aquellos funcionarios que tienen experiencia previa, ya sea en la iniciativa pública o privada, pueden influir en el desarrollo local.

Hemos de advertir dos cosas: este estudio no determina cuáles son las consecuencias ni efectos del desempeño administrativo y del desarrollo local; las variables explicativas utilizadas en este estudio no son suficientes para expresar la noción de desarrollo. Nuestro trabajo no debe interpretarse como algo exhaustivo sobre las determinantes del mismo. La comprensión de la falta de desarrollo municipal sería

claramente insuficiente si se limita a las condiciones relacionadas con la reglamentación, profesionalización y experiencia previa de los funcionarios. Es necesario entonces, que en futuras investigaciones se contemplen otros determinantes para explicar el funcionamiento del desarrollo. Incluso, deben utilizarse otras medidas y concepciones, reconocemos que las variables utilizadas para medir el desarrollo municipal distan bastante de lo ideal.

Bibliografía consultada:

Arroyo J. y A. Sánchez. (2003) *“Políticas Municipales para la promoción del desarrollo regional”* En Cabrero (2003) *“Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción”*, CIDE-Porrúa, México Págs. 87-128.

Cabrero, E. (2000) *“Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”*, cuadernos de debate de la agenda de la reforma municipal en México, CIDE, México.

Cabrero (2003) *“Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción”*, CIDE-Porrúa, México.

Cabrero, E. y J. A. Peña (2004) *“Instrumentos del New Public Management para construir un New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México”* disponible en www.premiomunicipal.org.mx/p2007/articulos.php

Díaz, A y S. Silva (2004) *“Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social”*, CEPAL- SERIE Estudios y Perspectivas- Sede Subregional de la CEPAL en México, disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/14648/P14648.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xslt>

Merino, M. (2000) *“Acerca de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000”* Primera reunión de presidentes municipales para el desarrollo social. Memoria fuente:
http://www.indesol.gob.mx/docs/5_comunicacion/primReunion_06_MauricioMerinoHuerta.pdf

Ramírez, G. Alfredo y A. Alinares (s. a.) *“Metodología de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000”*,

Rowland, A. (2001) *“Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization”* In World Development Vol. 29, No. 8, pp 1373-1389, Elsevier Science Ltd., Great Britain.

Base de datos utilizada:

CONAPO 2005 Consejo Nacional de Población Índice de Marginalidad 2000 y 2005

www.conapo.gob.mx

ANEXO

1. Índice del Nivel Académico de los Funcionarios Municipales (INAFM).

Este indicador refleja el nivel académico con que cuentan los principales funcionarios locales¹⁶. Para poder calcularlo se indaga el último grado de estudio terminado de los siguientes burócratas municipales: 1) el presidente municipal, 2) el secretario del ayuntamiento, 3) el oficial mayor, 4) el tesorero, 5) el contralor municipal, 6) el responsable del área de servicio público, 7) el responsable del área de desarrollo urbano, 8) el director de seguridad pública, 9) el responsable de la unidad de planeación, 10) el responsable de la unidad de evaluación, 11) el responsable del área de participación ciudadana, 12) el responsable de la unidad de personal, 13) el responsable de desarrollo social y por último, 14) el responsable del desarrollo económico. Claro está, que algunos de los anteriores puestos no coincidirán con los establecidos en la estructura orgánica de cada municipio. Por lo que se sugiere, si es el caso, se indague el nivel de estudio del puesto más próximo o similar a aquellos. El siguiente paso consiste en calcular los porcentajes de funcionarios que cuenta con: a) ningún grado de estudio; b) educación básica, que comprende la educación primaria y secundaria; c) educación media, que incluye funcionarios con educación a nivel bachillerato, estudios a nivel técnico y/o comercial así como técnicos superiores universitarios; d) educación superior; y e) estudios de posgrado, que puede ser maestría o

¹⁶ Aunque no necesariamente deben ser 14 funcionarios. Lo importante es que al momento de utilizar el indicador y hacer comparaciones entre gobiernos municipales se utilice el mismo número de funcionarios para cada caso analizado. Se recomienda que sean por lo menos 10 y a lo mucho 20, esto dependerá de las características propias de los municipios a comparar.

doctorado. Es necesario recalcar, que la suma de todos estos porcentajes, por lógica será siempre igual al 100%. Por último, se calcula el indicador utilizando la siguiente fórmula:

$$\text{INAFM} = \frac{\%FN + \%FEB(2) + \%FEM(3) + \%FES(4) + \%FEP(5)}{500\%}$$

Donde

- %FN = porcentaje de funcionarios locales sin ningún nivel de estudios
- %FEB = porcentaje de funcionarios locales con educación básica terminada
- %FEM = porcentaje de funcionarios locales con educación media terminada
- %FES = porcentaje de funcionarios locales con educación superior terminada
- %FEP = porcentaje de funcionarios locales con estudios de postgrado terminados

El rango del indicador va desde 0.2 a 1. Cuando todos los funcionarios locales tienen estudios de postgrado terminados, el indicador tomará el valor de uno y reflejará una excelente fortaleza en el nivel de estudios de estos burócratas. El escenario contrario y catastrófico, es cuando todos los funcionarios estudiados no tienen terminada la educación básica, entonces el indicador tomará el valor de 0.2, que indica que el 100% de los funcionarios locales carece de algún nivel de estudio terminado. A continuación se muestra el INAFM para los municipios objetos de estudio de este documento.

Cuadro 5a. Índice del Nivel Académico de los Funcionarios Municipales (INAFM) en el estado de Hidalgo 2007. Parte 1

MUNICIPIO	IMG 2005	Funcionarios con									
		EDUCACIÓN BÁSICA	%	NIVEL MEDIO SUPERIOR	%	EDUCACIÓN SUPERIOR	%	NIVEL DE POSGRADO	%	N/E	INAFM
Pachuca	-1.79	0	0%	0	0%	12	86%	2	14%	0	0.829
Mineral de la Reforma	-1.711	0	0%	3	25%	8	67%	1	8%	2	0.767
Tlanalapa	-1.462	0	0%	3	21%	11	79%	0	0%	0	0.757
Tizayuca	-1.351	0	0%	0	0%	14	100%	0	0%	0	0.8
Progreso de Obregón	-1.24	0	0%	1	7%	13	93%	0	0%	0	0.786
Tulancingo de Bravo	-1.217	0	0%	0	0%	13	100%	0	0%	1	0.8
Zapotlán de Juárez	-1.112	0	0%	2	17%	9	75%	1	8%	2	0.783
Mineral del Monte	-1.103	1	13%	0	0%	7	88%	0	0%	6	0.75
Mixquiahuala de Juárez	-1.026	0	0%	4	29%	10	71%	0	0%	0	0.743
Actopan	-0.962	0	0%	2	14%	11	79%	1	7%	0	0.786
Santiago Tulantepec de L	-0.938	3	23%	4	31%	6	46%	0	0%	1	0.646
Tolcayuca	-0.937	6	60%	2	20%	2	20%	0	0%	4	0.52
Villa de Tezontepec	-0.877	2	17%	0	0%	9	75%	1	8%	2	0.75
Zempoala	-0.775	2	17%	2	17%	8	67%	0	0%	2	0.7
San Salvador	-0.574	2	14%	0	0%	12	86%	0	0%	0	0.743
Huichapan	-0.566	2	14%	4	29%	8	57%	0	0%	0	0.686
San Agustín Tlaxiaca	-0.555	0	0%	5	36%	8	57%	1	7%	0	0.743

Cuadro 5b. Índice del Nivel Académico de los Funcionarios Municipales (INAFM) en el estado de Hidalgo 2007. Parte 2

MUNICIPIO	IMG 2005	Funcionarios con									
		EDUCACIÓN BÁSICA	%	NIVEL MEDIO SUPERIOR	%	EDUCACIÓN SUPERIOR	%	NIVEL DE POSGRADO	%	N/E	INAFM
Epazoyucan	-0.536	3	27%	0	0%	8	73%	0	0%	3	0.691
Tezontepec de Aldama	-0.536	2	18%	3	27%	5	45%	1	9%	3	0.691
Cuautepec de Hinojosa	-0.294	7	50%	3	21%	4	29%	0	0%	0	0.557
Zimapán	-0.293	4	31%	5	38%	4	31%	0	0%	1	0.6
El Arenal	-0.289	0	0%	3	21%	11	79%	0	0%	0	0.757
Metepec	-0.252	5	36%	1	7%	8	57%	0	0%	0	0.643
Omitlán de Juárez	-0.186	0	0%	2	14%	11	79%	1	7%	0	0.786
Atotonilco el Grande	-0.158	0	0%	3	21%	11	79%	0	0%	0	0.757
Nopala de Villagrán	-0.023	7	50%	3	21%	4	29%	0	0%	0	0.557
Huasca de Ocampo	-0.016	0	0%	2	14%	12	86%	0	0%	0	0.771
Cardonal	0.008	5	45%	3	27%	3	27%	0	0%	3	0.564
Xochicoatlán	0.204	8	80%	1	10%	1	10%	0	0%	4	0.46
Mineral del Chico	0.338	5	56%	0	0%	1	11%	3	33%	5	0.644
Acaxochitlán	0.834	0	0%	1	8%	12	92%	0	0%	1	0.785
Pacula	1.062	7	50%	6	43%	1	7%	0	0%	0	0.514
Tianguistengo	1.177	0	0%	7	50%	6	43%	1	7%	0	0.714