
Metodología de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000

G. Alfredo Ramírez Fuentes¹

Araceli Alinares Bolaños / Enrique Rivera Martínez²

Antecedentes

Durante las últimas dos décadas ha habido un esfuerzo creciente, tanto de los estudiosos del desempeño de los gobiernos locales como de los políticos, para comprender mejor las condiciones administrativas, económicas, políticas, sociales y culturales determinantes del desarrollo de los municipios, cuyo impacto evidentemente se refleja en la calidad de vida de sus habitantes.

Paulatinamente, se ha generalizado el propósito de cumplir con el acuerdo federalista, registrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualmente se puede observar un movimiento importante orientado a revisar la desconcentración de funciones alcanzada hasta la fecha, para transformarlo en una verdadera descentralización política y administrativa hacia los estados y municipios que conforman el país.

La federalización implica, entre otras cosas, el ejercicio pleno de atribuciones, responsabilidades y obligaciones a cargo de los gobiernos locales, tradicionalmente concentrados hasta ahora en el gobierno federal. Evidentemente la transformación se

enfrenta a obstáculos de diversa índole: Algunos de ellos son directamente inherentes al municipio mismo por su tamaño, nivel relativo de desarrollo económico y social, la cantidad de habitantes y sus características sociodemográficas, el entorno natural, político, cultural y su ubicación geográfica. Otro tipo de obstáculos son de origen externo, probablemente resultantes de la fuerte centralización de poder político y administrativo, improcedentemente implantado durante décadas.

Para precisar, diferenciar y dimensionar tales obstáculos, y así estar en condiciones de anticipar resistencias de diversa índole, tanto de carácter político como administrativo, jurídico, cultural, social o económico, y poder plantear soluciones cuidadosas y factibles, se ha reconocido la necesidad de generar ex profeso información sistemática sobre las características de los gobiernos municipales.

Se ha contemplado la conveniencia de registrar tanto las similitudes como la diversidad de situaciones y de dificultades específicas, que deben afrontar cotidianamente las autoridades municipales para atender las necesidades de la población de sus

¹ Profesor investigador de la División de Economía del CIDE. grodecz.ramirez@cide.edu

² Colaboradores de la Dirección General Adjunta de Gestión Social Municipal del Indesol, quienes además participaron en el diseño, conducción y análisis de la encuesta. La opinión de los autores no representa la de la institución donde laboran.

respectivos municipios, así como los hechos y las características concretas de los miembros de los ayuntamientos, la forma y calidad de interacción con los gobiernos federal y estatal, con las autoridades de los municipios aledaños, con los que se coordina y debe cooperar.

En suma, los estudiosos e interesados en el desarrollo del municipio han reconocido la necesidad de superar el ámbito puramente especulativo y, en consecuencia, ahora requieren de información concreta y confiable sobre los gobiernos municipales, como instrumento de diagnóstico, análisis y evaluación. Para sustentar e impulsar modificaciones de orientación de esfuerzos, sus propuestas de implantación de políticas públicas se deben basar en mediciones de las posibles repercusiones y dificultades.

Durante las últimas dos décadas, se ha incrementado el esfuerzo de recabar y analizar información, tanto cualitativa como cuantitativa, sobre los gobiernos municipales y su entorno político y administrativo. Desde la segunda mitad de la década de los ochenta, se han realizado en México un número creciente de estudios de caso, que refieren con detalle los hechos y las condiciones de experiencias exitosas, y no tanto, de la exploración e implantación de nuevas políticas públicas municipales. Se han narrado y analizado las distintas circunstancias y dificultades concretas a los que se encuentran los gobiernos municipales.

Como complemento a tales estudios de caso, con el propósito de disponer de información estadística confiable sobre las condiciones y características administrativas y financieras, la prestación de servicios públicos, las necesidades de capacitación de los funcionarios y empleados municipales, en 1993 investigadores del Centro de Investigación y Docencia

Económicas (CIDE), conjuntamente con personal de la Dirección General de Estadística del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI),³ diseñaron y condujeron una encuesta, estadísticamente válida a nivel nacional, a 85 gobiernos municipales seleccionados aleatoriamente; para lo cual se regionalizó el país en nueve grupos de municipios,⁴ que sirvieron como estratos estadísticos. La información derivada de la encuesta fue utilizada para el estudio sistemático del municipio.⁵

Dos años después, durante el cuarto trimestre de 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. Se aplicó en todos los 2 mil 395 gobiernos municipales, a través del INEGI, a quien le fue encomendado el trabajo de campo y la captura de datos. Para el diseño de cuestionarios y la revisión conceptual de su contenido recibió el apoyo de los investigadores del CIDE, así como la integración de archivos en SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), el procesamiento de datos y el análisis estadístico inicial de resultados,⁶ mediante la suscripción de un convenio de colaboración. Esta información fue difundida a través de dos discos compactos preparados por el CEDEMUN.

Para disponer de información estadística más reciente, así como preparar las condiciones de evaluar el impacto de las recientes reformas constitucionales del artículo 115, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) planteó y condujo, conjuntamente con el Inegi, la "Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000". A continuación se presentan los objetivos específicos de esta encuesta, sus principales características y el contenido del cuestionario aplicado.

³ Ramírez, Alfredo y Roy Campos, Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1990: Informe Metodológico, Documento de Trabajo Número 51, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

⁴ Basada en datos procedentes del Censo General de Población y Vivienda de 1990 levantado por el INEGI.

⁵ Rodolfo García del Castillo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, Librero-editor, México, 1999.

⁶ Ver Rodolfo García del Castillo, Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales, Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal INAP, México, enero 2002 y Ramírez, Alfredo y Griselda Melo Caamaño, La política de descentralización y la información municipal, Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal INAP, México, enero 2002.

Objetivos de la Encuesta

Con la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, se trató de 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, como orden de gobierno capaz de responder eficiente y eficazmente a la problemática social de su jurisdicción. Se reunieron datos sobre la operación de las condiciones político-administrativas concretas del municipio, en cuanto a su estructura administrativa y la planeación municipal. Se recabaron datos sistemáticos y confiables sobre datos generales y socioeconómicos del presidente municipal, período de gobierno, estructura administrativa y perfil de los funcionarios del municipio, personal municipal, régimen jurídico, recursos materiales, participación ciudadana, servicios municipales, reglamentación municipal, planeación, recursos financieros, seguridad pública y problemáticas.

Para atender los propósitos de la Encuesta, sus objetivos específicos acordados fueron:

- a) Identificar el perfil ético, profesional y socioeconómico de los recursos humanos que trabajan en los municipios.
- b) Conocer el grado de fortaleza y debilidad de la estructura administrativa de los municipios.
- c) Identificar la disponibilidad y suficiencia de los recursos materiales y financieros con los que cuentan los municipios.
- d) Identificar los niveles de participación y organización ciudadana, así como su impacto en la gestión municipal.
- e) Determinar el nivel de cobertura de los servicios municipales.
- f) Identificar el grado de planeación en la vida institucional municipal y su nivel de cumplimiento.

- g) Conocer los aspectos más relevantes en relación con la seguridad pública, el desarrollo urbano, los planes de protección civil y la problemática municipal.

Características de la Encuesta

La Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 se levantó en los 2 mil 427 municipios del país. La información recabada fue proporcionada por 2 mil 425 presidentes municipales y dos presidentes de Consejo Municipal.

Para recabar sistemáticamente los datos, se aplicó un cuestionario diseñado especialmente que, en la medida de lo posible, fue precodificado. En el diseño se revisaron, y adecuaron a las nuevas necesidades, los cuestionarios utilizados en las anteriores encuestas.

Los cuestionarios se diseñaron de acuerdo con los objetivos específicos de la Encuesta, aunque operativamente, para facilitar su aplicación, las preguntas se agruparon en dos grandes apartados: el perfil del presidente municipal y el perfil del municipio, donde se abordaron la administración municipal y aspectos diversos del municipio.⁷

Sobre cada uno de los conceptos de interés definidos por los objetivos de la Encuesta, en el cuestionario se plantearon una o más preguntas, referidas a la cantidad, calidad, oportunidad, cobertura, presencia, y grado relativo del atributo referido por el tema de estudio, según se señala en el reporte anexo análisis conceptual.

Apoyados en el Manual del Área del Levantamiento, preparado especialmente para la Encuesta, se llevó a cabo un taller de capacitación a cargo de funcionarios del INDESOL y de personal del INEGI. El trabajo de campo estuvo a cargo de este último. Más adelante se presenta una selección de los términos más significativos incluidos en el glosario que formó parte del Manual. El levantamiento de la Encuesta se realizó entre el 30 de noviembre del 2000 al 19 de enero de 2001. Los cuestionarios aplicados y debidamente codificados permitieron

⁷ Que se incluye en el anexo.

integrar los archivos en formato de Excel y de base de datos tipo dbf, entregados formalmente para su manejo al Indesol.

Para facilitar el procesamiento de datos y el análisis estadístico, las bases procedentes de la Encuesta fueron transferidas e integradas al SPSS; que han sido puestos a disposición de los interesados, lo

que facilitó su explotación y sirvió de apoyo para la preparación de la presente publicación, al permitir el manejo de datos a nivel municipal procedente de diversas fuentes de información, tal como los censos de población y vivienda, los índices de marginación municipal y las anteriores encuestas sobre el desempeño de los gobiernos municipales.⁸

Organización conceptual del cuestionario

Sección	Atributo	Pregunta
Perfil del presidente municipal	Cargo	1
	Sexo	2
	Estado civil	3
	Edad	4
	Lugar de nacimiento	5
	Lengua indígena	6
	Residencia	7
	Escolaridad	8
	Trabajo anterior	9
	Puesto en trabajo anterior	10
	Otra actividad remunerada	11
	Ingreso mensual	12
	Dependientes	13
Periodo de Gobierno	Opinión respecto al periodo de gobierno	14
Estructura administrativa de los funcionarios del ayuntamiento	Número de regidores y síndicos	15
	Tipo de elección	16
	Autoridades auxiliares	17
	Unidades administrativas	18
	Áreas de planeación, evaluación, participación social y personal	19
	Funciones del área de administración de personal	20
	Sexo, edad y antigüedad en el cargo	21
	Escolaridad	22
	Lugar de nacimiento y residencia	23
	Tipo de institución o empresa en la que trabajaba	24
Número de empleados por categoría y sexo	25	
Número de empleados por tipos de contrato	26	
Capacitación y asesoría técnica	Que organizaciones que ofrecen asesoría o cursos	27, 28
	Tipo de apoyo o servicio	29
	Asistencia a seminarios	30
	Tipo de organización	31
	Opinión del curso	32
	Características de los funcionarios	33
	Áreas de conocimiento necesarias para el personal técnico	34

⁸Las frecuencias absolutas y relativas de las 99 preguntas de la encuesta, así como el cuestionario para el levantamiento se encuentran en la página del Indesol www.indesol.gob.mx o bien en la Dirección General Adjunta de Gestión Social Municipal del propio Instituto.

Recursos materiales	Número edificios, estado y suficiencia	35, 36, 37
	Número vehículos, estado y suficiencia	38, 39, 40
	Equipo de oficina	41
	Equipo de cómputo	42
	Tipo de equipo de cómputo	43
	Tipo de sistemas operativos	44
	Tipo de programas para operar	45
	Tipo de procesos de cómputo	46
	Líneas telefónicas	47
Servicio de internet	48	
Participación ciudadana	Grado de participación	49
	Tipo de organizaciones	50
	Sesiones de cabildo	51, 52
Servicios municipales	Cobertura cabecera	53
	Prioritarios en cabecera	54
	Problemáticos en cabecera	55
	Cobertura resto cabecera	56
	Problemáticos resto cabecera	57
	Servicios asociados	58, 59
	Nombre de asociación	60
	Finalidad	61
Modalidad de prestación	62	
Reglamentación municipal y planeación	Reglamentos municipales y actualización	63
	Plan de desarrollo municipal y propósitos	64, 65
	Plan de desarrollo urbano y prioridades	66, 67
	Unidad de protección civil	68
	Programa de protección civil	69
	Contingencia natural en los últimos 10 años	70
	Mapa de riesgos	71
	Reservas territoriales y tipo	72, 73
	Suficiencia de reservas territoriales	74
Programa de mejoramiento ambiental y acciones	75, 76	
Recursos financieros	Incumplimiento de metas (Causas)	78
	Ingresos totales y captación por concepto	79, 80
	Egresos totales	81
	Distribución porcentual FISM por tipo de obra	82
	Distribución FISM cabecera vs resto del cabecera	83
	Instancias que participan en destino del recurso del FISM	84
	Medio para la difusión de montos	85
	Problemas para el ejercicio del recurso	86
	Impuesto predial	87
	Actualización de valores catastrales	88
	Recaudación para cobros por contribuciones	89
	Cierre de presupuesto municipal 1999	90
	Deuda pública por acreedor	91
Monto deuda pública	92	
Seguridad pública	Seguridad en el municipio	93
	Frecuencia de ilícitos en el municipio	94
	Delitos del crimen organizado	95
	Tipo de delitos	96
Problemáticas	Problemáticas económicas o financieras	98
	Problemas del municipio	99

Algunos términos incluidos en el glosario

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN): es un organismo público municipal cuyas funciones primordiales son las de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los proyectos, programas y planes municipales de crecimiento y desarrollo. A la vez, actúa como elemento de integración, desde su acción local, de los esfuerzos conjuntos del gobierno federal, estatal y municipal de los procesos de planeación, programación, evaluación e información, así como la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, alentando y propiciando la colaboración de la sociedad.

Consejo Municipal: Cuerpo colegiado que se erige como máxima representación del municipio y que ejerce las atribuciones establecidas para los ayuntamientos en el marco constitucional.

Consejo de Desarrollo Municipal: Instancia de programación, operación, control, seguimiento y evaluación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, cuyas funciones primordiales son: decidir qué obras se ejecutarán; promover y apoyar la organización de los Comités Comunitarios en los lugares donde se vayan a realizar obras; controlar con la participación de los Comités el ejercicio de los recursos; gestionar los apoyos que se necesiten para la adecuada operación del Fondo, y realizar el seguimiento y evaluación del Fondo.

Mandos medios: Se refiere a aquellos servidores públicos que dentro de la estructura ocupacional desarrollan funciones de supervisión, enlace, coordinación, siendo los más comunes el subdirector, jefe de departamento, jefe de oficina, así como administradores y encargados de los servicios (Síndicos y regidores).

Mandos superiores: Son los servidores públicos que al interior de la estructura ocupacional del ayuntamiento

desarrollan acciones de dirección como son las siguientes: secretario del ayuntamiento, tesorero, director de obras y servicios públicos y demás jefes de las dependencias del ayuntamiento (Alcalde).

Personal administrativo: Son aquellos trabajadores cuyas funciones y tareas están definidas de acuerdo al lugar que ocupan dentro de la estructura administrativa, y desarrollan actividades encaminadas al apoyo interno de cada área, constituyéndose en el factor más importante para el funcionamiento de la administración, así como en la atención y gestión de las demandas de la ciudadanía. Comprenden tareas secretariales, de correspondencia, almacén, archivo, análisis y estudio de información.

Regidor: Miembro del ayuntamiento encargado de administrar, como cuerpo colegiado los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el presidente municipal, sin embargo deben cumplir las comisiones que les señale el ayuntamiento en materias que tengan que ver con el desarrollo del municipio. Asimismo, se encargan de vigilar que el ejercicio de la función pública municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables y en concordancia con las políticas definidas en el ayuntamiento, velando por la correcta prestación de los servicios públicos.

Servicios públicos municipales: Actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural, por medio de una organización pública. Con base en el artículo 115 Constitucional estos servicios son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.

Síndico: Integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo; de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones de Agente del Ministerio Público en los municipios donde no existe éste.