

PRESENTACIÓN

La esencia de la estructura de gobierno de nuestro país reside en el federalismo como principio de ejercicio del poder político y de distribución de competencias jurídico-administrativas. El pacto federal se define en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la presencia de las 32 entidades federativas. Cada entidad federativa se subdivide a su vez en municipios, excepto el Distrito Federal, que se divide en delegaciones políticas. El municipio sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa. El artículo 115 de la Constitución define formalmente su existencia en los siguientes términos: "los estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre." Los elementos básicos que lo constituyen son: población, territorio y gobierno.

El gobierno del municipio se ejerce a través del ayuntamiento y se constituye por un cuerpo de representación popular. El municipio es autónomo dentro de su ámbito de competencia. El artículo 115 también establece: "cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado."

Los procesos de descentralización y desconcentración experimentados por el país en años recientes han otorgado a los gobiernos estatales y particularmente a los municipales, mayor presencia en los cambios de nuestro sistema político. Ello ha impulsado su desarrollo institucional, jurídico, político y social para atender con éxito sus nuevas responsabilidades frente a la pobreza, marginación, desempleo y migración, entre otros.

La característica principal de los municipios es su diversidad y asimetría cuyo origen reside en las condiciones históricas, ambientales, económicas, demográficas y sociales. Conocer con mayor detalle las condiciones de desarrollo institucional en sus diversas vertientes es fundamental para orientar las políticas gubernamentales en sus tres órdenes: federal, estatal y municipal.

Por ello, las encuestas municipales surgen como un esfuerzo por comprender las estructuras, los procesos, sus relaciones con la ciudadanía, los perfiles de sus funcionarios, las modalidades y prioridades de su planeación, las formas y lógicas a través de las cuáles se toman sus decisiones, su capacidad para cumplir con sus responsabilidades legales, etc. En resumen, para saber los atributos básicos de la naturaleza del interlocutor de los gobiernos estatal y federal.

Hace veinte años, hablar de los municipios en los ámbitos académico y gubernamental, era referirse a algo secundario y sin importancia. En nuestros días es uno de los objetos de estudio más favorecidos y es prioridad nacional fortalecer sus capacidades como orden de gobierno. La construcción de esta nueva visión del quehacer gubernamental requiere de elementos de juicios cuantitativos y cualitativos que ayuden a comprender mejor esta nueva relación federalista y la participación de la ciudadanía.

ANEXO METODOLÓGICO

El diseño metodológico de las encuestas municipales levantadas hasta ahora no han considerado la heterogeneidad de los municipios respecto de sus características demográficas, económicas, sociales y culturales. Se ha considerado al municipio más como objeto de estudio desde una perspectiva centralizada que como sujeto proveedor de información, por lo que las encuestas han respondido más a las necesidades de información de académicos o dependencias federales que a la construcción de instrumentos de beneficio institucional para los tres niveles gubernamentales.

El objetivo de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004 (ENGM 2004) es contar con instrumentos de beneficio institucional para los tres órdenes de gobierno, que permiten tener información para realizar un diagnóstico de todos los municipios en el país y poder plantear soluciones que garanticen un desarrollo social y económico más eficiente.

Actualmente se requiere una base de información a nivel nacional consistente, sistematizada y comparable en el tiempo sobre la situación del desarrollo municipal en el país. Los Municipios han tenido importantes avances pero aún no existe un eje articulador que brinde información sistematizada para mejorar las decisiones que se toman en los diferentes órdenes de gobierno y ayuden a elaborar mejores políticas y programas.

La ENGM 2004 tiene como antecedentes encuestas levantadas en los años 1995, 2000 y 2002. En el año 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se dio a la tarea de su redefinición conceptual y aplicación en los 2,436 municipios del país.

En esta encuesta se pretenden captar además de los datos obtenidos en las encuestas anteriores, datos más detallados relativos a los programas sociales y en particular los referentes al programa Hábitat, por lo que la encuesta quedó constituida por tres módulos o cuestionarios:

- Módulo Principal (Portada)
- Módulo de Programas Sociales
- Módulo del Programa Hábitat

El módulo Principal y el módulo de Programas Sociales aplican a todos los municipios, el módulo del Programa Hábitat, aplica solamente a aquellos municipios que son beneficiarios del Programa Hábitat.

A continuación se detallan los aspectos que conformaron el primer módulo de la ENGM 2004.

Administración Municipal

No existe una estructura orgánica común a todos los municipios. En función de su tamaño, complejidad, grado de desarrollo institucional y recursos, adoptan diversas estructuras jerárquicas que son importantes conocer las características tanto de los titulares de función pública, como del personal administrativo y operativo, que permitan evaluar las capacidades y el desarrollo de la administración municipal.

Reglamentación Municipal

Las obras y acciones del gobierno municipal responden a una visión política y social que usualmente queda vertida en el Plan de Desarrollo Municipal. Contar con este documento es un indicador de evolución institucional del municipio. Igualmente, es importante conocer la reglamentación disponible y los campos de acción hacia la sociedad que representan.

Servicios Municipales

Los servicios públicos a la población se otorgan bajo diversas modalidades. En algunos casos el municipio directamente realiza la función, en otros casos se realiza a través del gobierno estatal, de una empresa particular o mediante asociaciones intermunicipales con municipios vecinos. Conocer la cobertura, prioridades, forma de prestación y problemática que enfrentan en la prestación de servicios públicos municipales, permite tener una visión general de las necesidades más urgentes que afectan a los municipios.

Recursos Financieros

Este rubro permite contar con elementos que permitan describir el destino y gestión de los recursos de los Fondos Federales y de las Aportaciones Federales y Estatales, conocer la gestión y utilización que hacen del dos por ciento del FISM del Fondo III del Ramo 33 y conocer los problemas para el ejercicio de los recursos y problemática de la hacienda municipal. Además, la instalación de servicios públicos representa una inversión notable para los municipios, pero una vez instalados, los gastos de mantenimiento se pueden convertir en el aspecto prioritario del gasto.

Recursos Materiales

La administración y operación de las instancias municipales dependen en gran medida de los recursos materiales con los que cuente; desde las instalaciones y equipos de suministro operativo y administrativo, hasta los sistemas ejecutivos para la planeación y seguimiento de las acciones realizadas, así como la administración y control de recursos.

Participación Ciudadana

La frase "participación ciudadana" se ha incorporado con gran frecuencia al lenguaje político, se le considera componente esencial de la práctica democrática y transparencia de la acción gubernamental. Es la forma de inclusión de la ciudadanía en forma individual y de sus organizaciones en los procesos decisorios representando diversos intereses y posiciones. Por ello, un buen gobierno promueve o al menos acepta, equitativamente la participación de la ciudadanía sobre determinados temas que son de su interés para el diseño de políticas, el seguimiento de las acciones estatales e incluso para dirimir situaciones problemáticas que afectan a la comunidad.

Un mayor grado de desarrollo de la participación ciudadana se da cuando existen organizaciones formalmente estructuradas para canalizar en forma sistemática la mencionada participación.

La forma de participación ciudadana, los mecanismos que los municipios utilizan para incentivarla y la influencia que esta ejerce sobre la gestión municipal que propicia la transparencia y rendición de cuentas, son elementos importantes que se destacan en la encuesta.

Asociación Intermunicipal

La solución de diversos problemas asociados a la dotación de servicios a la población frecuentemente trasciende los límites municipales, en particular entre municipios conurbados o con fuertes lazos de intercambio económico. Ello ha motivado el planteamiento de soluciones conjuntas entre municipios vecinos de la misma o de diferentes entidades federativas. Las soluciones se configuran frecuentemente a través de convenios intermunicipales, los cuales para una mayor formalidad, suelen ser aprobados por cabildos y legislaturas.

Protección Civil, Reservas Territoriales y Mejoramiento Ambiental

Estos tres temas son de suma importancia por el impacto que tiene sobre la población y por los retos de planeación que representan para la administración municipal.

Por Protección Civil se entiende el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con grupos sociales y privados y con las autoridades de los Estados y Municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y los riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre. Adoptar las medidas preventivas y formas de reacción inmediata ante las contingencias naturales para minimizar sus efectos ha motivado la existencia de organismos y planes concretos, así como considerar en el análisis de riesgos naturales la elaboración de un mapa donde se identifiquen las zonas más vulnerables para cada tipo de riesgo, las localidades y población potencialmente expuestas a un siniestro.

Las Reservas Territoriales son porciones determinadas de suelo destinadas al desarrollo futuro de los asentamientos humanos. Corresponde al gobierno municipal, de acuerdo con la Fracción V del artículo 115 constitucional, administrar dichas reservas.

El mejoramiento ambiental permite una mejor condición de los habitantes con los recursos naturales del municipio, siendo importante conocer las acciones que establecen y los problemas que más afectan al municipio.