

# María Gabriela Martínez Tiburcio

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., CIDE. Cuenta con el Diplomado en Finanzas Públicas en México por la Universidad Autónoma del Estado de México, UAEMex, el Diplomado en Contraloría Social por el Instituto Mora y Redderé A.C., y el Diplomado Presupuesto Basado en Resultados (UNAM y SHCP). Es especialista en administración y políticas públicas, así como en temas de rendición de cuentas, participación ciudadana, y gestión municipal. Tiene una amplia experiencia como profesora, coordinadora de proyectos académicos y de consultoría en entidades educativas. Ha impartido cursos en licenciatura y posgrado en instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Colegio Mexiquense, Instituto Electoral del Estado de México, IEEM, Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM y CIDE. También ha participado como dictaminadora de artículos y libros de instituciones como la UAEMex, Universidad Iberoamericana, UAM, IEEM, entre otras. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, del CONACYT. Fue Secretaría Técnica de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales A.C., IGLOM de 2018-2019.

Actualmente es profesora investigadora del Departamento de Procesos Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

Cuenta con diversas publicaciones en capítulos de libros, artículos y conferencias, entre los que se encuentran:

- Martínez, María Gabriela (2019). ¿Es la contraloría social un instrumento de rendición de cuentas? El caso del programa estatal "Contralor social", Capítulo de libro en Arellano, David y Vega, Alejandro (coordinadores) en Ilustraciones de la acción pública en el México Contemporáneo. Estudios de Caso para la Docencia, UAM Unidad Cuajimalpa, pp. 313 a 339, [ISBN 978-607-28-15643]
- Carrera, Ady Patricia y Martínez, María Gabriela (2019). Breve Historial de perfil institucional de los municipios mexicanos.
   Las posibilidades de desarrollo nacional sin capacidades locales, capítulo de libro en Eduardo José Grin et. al. (editores),
   Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos: actualidad, brechas y perspectivas, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019, pp. 277-309 [ISBN: 978-85-225-2192-0]
- Martínez, María Gabriela y Bernabé, Erika Melisa (2019). ¿La participación ciudadana puede ser un instrumento para el desarrollo social en los municipios mexiquenses?, capítulo de libro en Gloria Guadarrana et. al. (coordinadores), ¿Problemas complejos, soluciones nuevas? Debates sobre el desarrollo social sustentable en el Estado de México, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense A.C., pp. 129-150 [ISBN: 978-607-8509-53-9]

# Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera

de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017

## Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera, de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017

Primera edición, 2020.

Instituto Hacendario del Estado de México, "Centro José María Morelos y Pavón", sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, C. P. 50280, Toluca, Estado de México. Teléfono: 722 236 05 40.

Investigador: María Gabriela Martínez Tiburcio.

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:

CE: 207/09/22/20

Impreso en México.

El contenido de la investigación es responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincide con el punto de vista del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningun sistema o método electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información) sin consentimiento por escrito del IHAEM.

# Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera

de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017

#### **DIRECTORIO**

#### **CONSEJO DIRECTIVO**

Secretario de Finanzas y Presidente del Consejo Directivo del Instituto Hacendario del Estado de México

#### Subcomité Editorial

Felipe J. Serrano Llarena, Presidente Joaquín R. Iracheta Cenecorta, Secretario Laura Marina Hernández Moreno, Vocal José Ramón Albarrán y Mora, Vocal Erick Sevilla López, Vocal Ricardo Peña Rosales, Vocal Rosalba Mirafuentes Chávez

#### Coordinación Editorial

Francisco Curiel Neri

#### Edición y Diseño

Edissa B. Vázquez Casas Minerva Ayala Jiménez

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: 207/09/22/20

#### Revisión Editorial

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal

> Diseño de Portada IHAEM

#### Contenido

Introducción	6
Capítulo 1. Marco teórico	11
1. Marco teórico	
1.1. Federalismo y descentralización fiscal	13
1.2. Capacidades institucionales: concepto y construcción de capacidad	16
1.3. Componentes de la capacidad institucional	18
Capítulo 2. Metodología para elaborar el índice de medición de la capacidad institucional	23
2. Metodología para elaborar el índice de medición de la capacidad institucional	25
2.1. Metodologías existentes de índices de medición de la capacidad institucional	25
2.2. Metodología del índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera, ICIGF	34
Capítulo 3. Índice de medición de la capacidad institucional en los municipios mexiquenses	43
3. Índice de medición de la capacidad institucional en los municipios mexiquenses	45
3.1. Subíndice de capacidad jurídico-normativa, SICJ	45
3.2. Subíndice de capacidad administrativa, SICA	46
3.2.1. Perfil educativo y experiencia profesional	47
3.2.2. Capacitación y/o profesionalización	49
3.2.3. Actualización catastral	50
3.2.4. Cobertura de servicios públicos	53
3.3. Subíndice de capacidad política, SICP	55
3.4. Subíndice de capacidad de rendición de cuentas, SCRC	58
3.5. Subíndice de capacidad financiera, SICF	60
3.6. Integración del índice de capacidad institucional para la gestión financiera	61
3.7. Análisis de correlación y regresión lineal entre los subíndices y los distintos indicadores de gestión financiera	64
Capítulo 4. Reflexiones y recomendaciones de Política Pública	69
4. Reflexiones finales y algunas recomendaciones de Política Pública	71
Mesografía	77

#### Índice de Cuadros

uadro	Descripcion	Pag.
1	Indicadores, variables y su relación del IDEGOB	26
2	Puntaje de los Indicadores del IDEGOB	27
3	Áreas de la Gestión Municipal y Dimensión del Desarrollo Sustentable	31
4	Indicadores del Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal	32
5	Ponderación de Subíndice	35
6	Valores de Nivel Educativo	37
7	Valores Experiencia profesional	38
8	Número de años de experiencia profesional	38
9	Mecanismos de Capacitación y/o Profesionalización	39
10	Los 10 municipios con los niveles más altos de escolaridad	47
11	Los 7 municipios con niveles más bajos de escolaridad	47
12	Los municipios con nivel más alto de experiencia laboral	48
13	Los municipios con niveles más bajos de experiencia laboral	48
14	Porcentajes de municipios por nivel del Indicador educativo y experiencia profesional	49
15	Porcentajes de municipios por tipo de mecanismo de capacitación y/ profesionalización	50
16	Estadística básica de la cobertura de servicios públicos de los municipios mexiquenses	54
17	Municipios mexiquenses con los niveles más alto y bajo de cobertura de servicios públicos: alumbrado público, panteones, drenaje y rastro	55
18	Nivel de desarrollo del Índice de Gobierno Electrónico en los gobiernos municipales mexiquenses	59
19	Grado de Autonomía Financiera de los gobiernos municipales mexiquenses	60
20	Estadística Básica de los Indicadores de las finanzas públicas municipales	61
21	Nivel de Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera en los municipios mexiquenses 2016	62
22	Municipios con el Índice de Capacidad Institucional Más Altos	63
23	Municipios con el Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera Más Bajos	63
24	Correlación entre los subíndices y el indicador de autonomía financiera	65
25	Correlación entre los subíndices y el indicador de autonomía operativa	66
26	Regresión lineal	67

#### Índice de Gráficas

Gráfica	Descripción	Pág
1	Número de Dispositivos normativos en los municipios mexiquenses (2016)	46
2	Porcentaje de municipios con programa de modernización catastral	51
3	Porcentaje de municipios con actualización del padrón catastral	51
4	Porcentaje de municipios que proporcionaron información de predios actualizados	52
5	Porcentaje de municipios que proporcionaron información de inspección a predios con visitas de campo	53
6	Número de mecanismos de Participación Ciudadana en los municipios mexiquenses	56
7	Autoridad que determina las tasas y tarifas en los municipios mexiquenses	57
8	Autoridad que cobra el impuesto predial en los municipios mexiquenses	57
9	Número de mecanismos de transparencia en los municipios mexiquenses (2016)	58
10	Sistema Anticorrupción en los municipios mexiquenses	59

#### Introducción

El Estado es el responsable de garantizar y otorgar los bienes y servicios públicos, así como de regular al mercado y de las distintas relaciones entre los ciudadanos. Para tal fin, el gobierno lleva a cabo diversas políticas públicas, en las que desde su concepción hasta su implementación y evaluación requiere de un conjunto de recursos: materiales, técnicos, humanos y financieros; todos ellos indispensables para el buen funcionamiento del gobierno. En este sentido, estos recursos son cruciales y determinantes para poder alcanzar los objetivos de las instituciones gubernamentales, es decir, al establecer una relación causal, se podría considerar que los recursos humanos, la normatividad, los recursos materiales y técnicos, pueden influir en una mejor recaudación y una efectiva gestión financiera municipal.

No obstante, algunas investigaciones realizadas sobre los diferentes niveles de gobierno han demostrado que hay amplias diferencias entre un nivel de gobierno y otro (vertical), así como entre gobiernos de un mismo nivel (horizontal), como es el caso de los gobiernos locales o municipales. Un elemento en donde se pueden observar estas diferencias es el nivel de recaudación que cada nivel de gobierno tiene, y en caso específico de México, los gobiernos municipales han mostrado que éstos tienen una alta dependencia financiera de las transferencias que la Federación le otorga.

Si bien existen variables exógenas a la gestión municipal, como una legislación federal que no fortalece el proceso de descentralización, lo cierto es que existen factores endógenos que afectan a la gestión financiera, y esta es la capacidad institucional (Carrera y Martínez, 2016). Asimismo, hoy en día, la evaluación de programas y políticas públicas es cada vez más necesaria, pues es utilizada como un instrumento de rendición de cuentas, también como un insumo para la mejora continua y para la toma de decisiones, por tanto, constituye un elemento de aprendizaje.

Por las razones señaladas, es necesario elaborar un índice de capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales, el cual permita medir el grado de desarrollo de estas capacidades; para posteriormente, realizar un análisis estadístico entre los distintos elementos que componen o definen a este índice con algunos indicadores de las finanzas públicas municipales, de esta manera se podrá establecer alguna relación de causalidad, y a partir de este análisis identificar algunas posibles acciones de política pública, orientadas a mejorar las finanzas públicas municipales.

Ante esta situación, la presente investigación pretende contribuir con una metodología que desarrolla un índice de capacidad institucional financiera de los gobiernos municipales mexiquenses. Asimismo, esta investigación realizará el cálculo de dicho índice para los gobiernos municipales mexiquenses en el año 2017.

A partir de lo expuesto, el objetivo general es elaborar un índice que permita medir las capacidades institucionales para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses para el año 2017. Al efecto, se estructuran las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son los componentes o variables que definen o constituyen la capacidad institucional de las administraciones públicas municipales?, ¿Cómo se puede medir la capacidad institucional de las administraciones públicas municipales?, y ¿En qué medida las capacidades institucionales se relacionan con el desempeño de la hacienda pública?

La metodología retoma las consideraciones teóricas de la administración pública municipal, capacidades institucionales, hacienda pública, evaluación de políticas públicas y elaboración de indicadores e índices. Se emplea, además una metodología mixta, esto es se emplea algunas herramientas cualitativas y también cuantitativas.

En un primer momento se establecen los elementos que definen la capacidad institucional de las administraciones públicas municipales; posteriormente, se realiza una revisión teórica de metodologías existentes sobre la elaboración del índice de capacidad institucional para la gestión financiera, y se elaborarán los indicadores de las diferentes dimensiones que la integran.

En otro momento se expondrán los resultados de los indicadores propuestos para medir cada una de las capacidades institucionales: Jurídico Normativo, Administrativa, Rendición de Cuentas, Capacidad Política, y Financiera. De manera complementaria, se realiza el cálculo del índice de capacidad institucional con datos del Censo de gobierno municipal del año 2017; para después realizar un análisis de correlación y regresión lineal entre los Subíndice y los distintos indicadores de gestión financiera. Por último, se presentan algunas reflexiones finales y algunas recomendaciones de política pública.

## Capítulo 1

Marco teórico

#### 1. Marco teórico

Se desarrollan algunos aspectos teóricos sobre el federalismo y la descentralización fiscal, estableciendo el papel relevante que tienen los gobiernos municipales dentro de ellos; aunado a la concepción de las Capacidades Institucionales, CI en sus distintas categorías e interpretaciones, así como la descripción de los distintos elementos que componen la capacidad institucional, destacando que ésta es un concepto multidimensional, integrado por diversos elementos.

#### 1.1. Federalismo y descentralización fiscal

De acuerdo con Musgrave y Musgrave (1992), el Estado es el responsable de llevar a cabo las tres funciones fiscales: asignación (provisión de bienes y servicios públicos), distribución (redistribución de la riqueza) y estabilización (macroeconomía); es por estas funciones y por atender las fallas del mercado que el Estado diseña e implementa diversas políticas públicas, y para poder llevarlas a cabo, se apoya de un conjunto de recursos materiales, técnicos, humanos y financieros; todos ellos indispensables para el buen funcionamiento del gobierno.

Aunado a ello, dentro de una forma de organización política federal, existe el consenso de que el nivel de gobierno más eficiente para realizar las funciones de estabilización y distribución es el gobierno central; mientras que la función asignación debe ser responsabilidad de los gobiernos locales, ya que ésta última se refiere a qué nivel de gobierno es el más idóneo y eficiente para entregar bienes y servicios públicos (Musgrave & Musgrave, 1992; Oates, 1977).

En el caso de la función asignación se retoma el teorema de "descentralización" de Oates (1977), pues éste proporciona los argumentos de la descentralización del gobierno central a los gobiernos locales. Este teorema establece que los gobiernos subnacionales proporcionan una mayor eficiencia económica que la del gobierno central, ya que son los gobiernos locales son los que conocen de mejor manera las preferencias y gustos de los ciudadanos, y de esta manera se pueden satisfacer de manera efectiva y eficaz sus necesidades (Oates, 1977).

En general, la teoría tanto económica como política atribuyen múltiples bondades a la descentralización (Oates, 1977): mejora la eficiencia en la provisión de servicios públicos, promueve la innovación en la provisión de servicios públicos, adecua las decisiones presupuestarias a las necesidades y preferencias de los ciudadanos; incentiva una mayor eficiencia del gasto público, ante el incremento de la vinculación entre los objetivos del gasto y los recursos para financiarlo; fortalece la democracia al acercar la toma de decisiones a la ciudadanía; promueve la participación ciudadana; incentiva la transparencia y por lo tanto crea responsabilidad (accountability).

En resumen, la descentralización fiscal tiene como objetivo lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, pero para que los distintos niveles de gobierno puedan atender exitosamente esas responsabilidades requiere contar con las capacidades institucionales; por lo tanto, los beneficios o problemas que genere la descentralización fiscal dependerán, en buena medida, de las condiciones gubernamentales locales (Cabrero, 2004: 754).

Sin embargo, el contexto mexicano tiene un panorama diverso y desigual, pues los gobiernos municipales son diferentes entre ellos y cuentan con capacidades institucionales desiguales, en virtud de que muchos de los ayuntamientos presentan capacidades administrativas limitadas para hacer frente a su responsabilidad tributaria, por ejemplo la recaudación del impuesto predial: funcionarios responsables de la hacienda pública con bajos niveles de estudio y sin experiencia en el ámbito de gobierno, al no existir un servicio civil de carrera; inexistencia de reglamentos internos u obsoletos en la regulación de las finanzas públicas; así como el no asumir directamente la responsabilidad de recaudar el impuesto predial (convenios con el gobierno estatal); la falta de actualización de los valores catastrales; entre otros más (Cabrero, 2004; Romo de Vivar y Gómez, 2016; Martínez y Carrera, 2018; Unda, 2018).

Si bien existen variables exógenas a la gestión municipal, como una legislación federal que no fortalece el proceso de descentralización fiscal, lo cierto es que existen factores endógenos que afectan a la gestión financiera, y ésta es la capacidad institucional (Carrera y Martínez, 2016). Asimismo, diversos estudios han establecido y demostrado que, en el caso específico de un mejor desempeño en la recaudación, depende en gran medida de ciertos aspectos que integran la capacidad institucional de los gobiernos municipales (Unda, 2018).

Por su parte, Arroyo y Guzmán (2008: 11), establecen que la eficiencia y el desarrollo económico local y regional dependen en gran medida de las fuerzas del mercado, pero es necesaria la coordinación y creación de capacidades institucionales de los gobiernos, sobre todo en cuanto a organización interna, relaciones intergubernamentales, marco normativo, y relación gobierno – sociedad; todo lo anterior para contrarrestar las fallas del mercado: monopolios, oligopolios, información incompleta, así como el problema de los bienes preferentes y bienes públicos.

De acuerdo con estos autores, el desarrollo de las capacidades institucionales es un elemento importante de la agenda política y social de los municipios, las cuales se pueden transformar y evolucionar con base en un proceso de aprendizaje que dejan los errores, así como por la capacitación, evaluación, cambios institucionales, entre otros, ya que su meta debe ser alcanzar la competitividad y eficiencia en el proceso de descentralización; cuya transformación de esas capacidades puede traer fortalezas institucionales a los gobiernos locales para coordinar mercados e influir en ellos y promover el desarrollo económico local (Arroyo y Guzmán, 2008: 12).

Freigedo (2013: 22) considera que hay factores que determinan las capacidades institucionales en materia fiscal en los gobiernos subnacionales, identificando dos niveles: 1) Micro y Meso, y 2) Macro; estableciendo que para el nivel Micro y Meso se encuentra la dimensión que comprende la capacidad administrativa, y en el segundo nivel (Macro) la dimensión que se refiere a la capacidad política.

En el caso de la capacidad administrativa, se encuentran dos elementos denominados "determinantes" (Freigedo, 2013: 22):

- Estructura interna e innovación en la gestión, que comprende indicadores como: cambios en la estructura y objetivos, mecanismos de innovación en la gestión fiscal, competencias y funciones.
- II. Recursos humanos, con indicadores como: número de funcionarios, mecanismos de acceso y ascensos en la función pública, idoneidad y capacidad para el cargo, formación y capacitación de los recursos humanos, capacidad de reclutamiento de expertos en la materia, y funcionamiento informal de los recursos humanos.

Por lo que respecta a la dimensión política, se integran por dos determinantes (Freigedo, 2013: 22):

- Las relaciones intergubernamentales (RIG´s), que comprende, por un lado, los canales de interacción (formales e informales), y por otro, las dimensiones de las RIG´s (vertical y horizontal).
- II. Intensidad democrática: espacios de rendición de cuentas, que también se ubican en dos vertientes; el primero se refiere al espacio de rendición de cuenta tradicional, es decir, espacios de participación y nivel de la misma; y el segundo, corresponde al gobierno electrónico, esto es el tipo de información que se ofrece sobre ingresos, gastos y deuda.

Unda (2018: 606-607) identificó que, en los municipios urbanos más poblados, la capacidad institucional y las consideraciones políticas son factores que explican el nivel de recaudación, en este caso el predial; ya que a mejores niveles de recursos humanos, materiales y tecnológicos (mayor capacidad institucional) en el municipio, mayor es la recaudación de este impuesto. Por otra parte, en su investigación empírica, concluye que los alcaldes, tesoreros y directores de catastro deciden generalmente no subir las tasas de impuestos, así como tampoco actualizan los valores catastrales ni capitalizan las actualizaciones para aumentar la recaudación porque consideran que tales medidas tendrán un costo político que no quieren pagar.

Por lo expuesto, se establece que las capacidades institucionales parecen ser la variable independiente que influyen y determinan el éxito de la descentralización fiscal, y como consecuencia una mayor recaudación fiscal, esto es en la gestión financiera municipal. En el siguiente apartado, se abordará con mayor detalle en términos conceptuales: las capacidades institucionales.

#### 1.2. Capacidades institucionales: concepto y construcción de capacidad

El interés y el debate sobre la capacidad estatal ha estado presente en diversos momentos en la agenda política y académica; sin embargo ésta tuvo un auge a principios de los años noventa, con la segunda generación de Reformas del Estado [la primera, consistió en minimizar la participación del Estado en la economía, y en general, limitar y reducir el tamaño del aparato gubernamental], en donde nuevamente el Estado tiene un papel principal como promotor del desarrollo, y cuyas reformas fueron realizadas "hacia adentro" del Estado (Rosas, 2008: 120; Chudnovsky, 2015: 15).

De acuerdo con Rosas (2008: 121), estas reformas de "hacia dentro" del Estado se realizaron con miras a que el Estado pudiera tener la capacidad para: 1) mejorar sus funciones y resolver problemas públicos; 2) movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos; y 3) formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública.

El concepto de capacidad estatal también ha sido denominado capacidad institucional, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa; ésta se puede considerar que ha sido un concepto que se ha redefinido en distintos momentos del tiempo (De Alba y Gómez, 2010: 52; Rosas, 2008: 121). Por ejemplo, en los años ochenta las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades del Estado para cumplir con sus funciones se les denominaron como "fortalecimiento institucional", cuyas acciones se centraron en el aparato organizacional: estructura, sistemas y cuadros técnico-burocráticos. Para los años noventa, se cambia el énfasis a fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda de desarrollo sostenible, lo que se establece como "buen gobierno" (Rosas, 2008: 121).

Por otra parte, la capacidad institucional también se ha destacado porque ha sido interpretada de diversas maneras (Rosas, 2008: 121). En este sentido, Ospina (2002) y Rosas (2008) identifican cuatro tipos de interpretaciones (categorías) de la capacidad institucional:

- La idea de capacidad como proceso, ésta incluye los esfuerzos por mejorar la capacidad.
- La capacidad como producto o resultado de un proceso, comprende las habilidades producidas.
- La capacidad indicada, se refiere al potencial para cumplir las tareas.
- La capacidad efectiva, alude a la actuación del gobierno o su desempeño.

Cabe mencionar que estas cuatro interpretaciones de capacidad institucional, apuntan a la diferencia conceptual entre la capacidad institucional en sí misma, y las intervenciones para lograr esta capacidad (Ospina, 2002: 2).

#### a) Concepto de Capacidad Institucional

Pero ¿qué es la capacidad institucional?, para tal efecto se retoma a Grindle y Hilderbrand (1995: 445) que proporcionaron una definición básica de capacidad, la cual

se entiende como la capacidad de realizar tareas apropiadas de manera efectiva, eficiente y sostenible. De Alba y Gómez (2010: 51) establece que "capacidad se entiende como el intangible que permite a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente para obtener resultados óptimos de acuerdo a sus intereses y necesidades".

Ya desde una perspectiva gubernamental, se retoma la concepción de Repetto (2004: 8) que "entiende por capacidad estatal la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles de valor social". Por su parte, Carrera y Rivera (2012), definen la capacidad institucional como las habilidades del sector público para llevar a cabo sus funciones y responsabilidad de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura y recursos internos, en el marco de una interacción permanente con los actores del sector privado y social. Para fines de esta investigación, se utilizará esta última definición.

El discurso sobre la capacidad del sector público se caracteriza por su tono normativo: la capacidad institucional es una aspiración, es algo que se busca mejorar constantemente. El concepto se asocia con la idea de que, a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible (Ospina, 2002: 3).

#### b) Construcción de Capacidad Institucional

Por otro lado, Grindle y Hilderbrand (1995: 445) establecieron que el desarrollo de capacidades se orienta a mejorar la capacidad de las organizaciones del sector público, ya sea individualmente o en cooperación con otras organizaciones, para realizar tareas apropiadas. Dentro de esta misma vertiente, Rosas (2008: 122) destaca que el concepto que permitió aumentar la capacidad es el de construcción de capacidad institucional (capacity building), el cual "asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, e interdependencias entre éstos".

El desarrollo de capacidades es el proceso por el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades aumentan sus habilidades para (Milèn 2001: 5) realizar funciones básicas, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos; además de comprender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible.

Maradona et al. (2013), recupera la propuesta que la OCDE realiza para diferenciar entre el desarrollo de capacidades y la promoción al desarrollo de capacidades: entendiendo por la primera, como el proceso mediante el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en general despliegan, fortalecen, crean, adaptan y mantienen la capacidad a través del tiempo; y por la promoción al desarrollo de capacidades se refiere a lo que los socios externos (nacionales o extranjeros) pueden hacer para apoyar, facilitar o catalizar el desarrollo de las capacidades y los procesos relacionados con el cambio.

Considerando lo descrito, la construcción de capacidad puede definirse como el proceso mediante el cual individuos, organizaciones, instituciones, gobierno y sociedad mejoran sus habilidades para identificar, atender y satisfacer sus necesidades de manera efectiva, eficaz y sostenible.

Grindle y Hilderbrand (1995, 461) señalan que construir una capacidad estatal efectiva significa desarrollo continuo y efectivo de utilización de recursos humanos, gestión constructiva de organización orientada a resultados, contextos institucionales que facilitan la resolución de problemas, además de contar con condiciones económicas, políticas y sociales que ayudan a mantener esa capacidad.

Actualmente, los estudios y discusiones académicas que se han realizado sobre la capacidad institucional reside en establecer una clara definición de ésta y posteriormente como medirla, pero ambas cuestiones producen dos inconvenientes: por un lado, el problema de que es multidimensional, es decir, lo forman distintos componentes que su vez están integrados por diversos factores o características, y pueden presentarse la tensión entre muchos componentes o muy pocos componentes; y por otro lado, el problema de ajustar la definición de capacidad institucional al sector que se desea analizar o intervenir (Chudnovsky, 2015: 17).

Chudnovsky (2015: 15), menciona que existe mayor consenso sobre la necesidad de concebir la capacidad institucional como una noción compuesta de múltiples dimensiones que, entre otras, muestra concepciones vinculadas con la capacidad extractiva, la de implementar políticas públicas, la coercitiva, la político- institucional, la burocrática y la administrativa.

A partir de establecer la capacidad institucional como un elemento compuesto por varios componentes, aspectos o característica, es decir, una noción multidimensional, en el siguiente apartado se expondrá los distintos componentes que se han identificado como parte de ésta.

#### 1.3. Componentes de la capacidad institucional

La capacidad institucional se integra de diversos componentes, y el número de éstos varía entre los distintos autores y estudiosos de ésta. Grindle (1996, citada por Repetto 2004: 13) presenta cuatro dimensiones que la constituyen:

- I. Capacidad Administrativa: es la habilidad que tienen los gobiernos para llevar a cabo la entrega de bienes y servicios.
- II. Capacidad Técnica: es la habilidad de los gobiernos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica.
- III. Capacidad Política: es la habilidad del gobierno para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, e incorporar la participación social en las decisiones y resolución de conflictos.

IV. Capacidad Institucional: es la habilidad de los gobiernos para poner y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

Por su parte, Repetto (2004: 13) y Rosas (2008: 129) consideran que las capacidades administrativas y políticas son los componentes fundamentales de la capacidad estatal, aunque de manera muy agregada; en virtud de que las cuestiones relacionadas con el manejo macroeconómico, así como el resto de las políticas públicas, no son inherentemente a las aptitudes técnicas de los funcionarios públicos, es decir, se requiere del aspecto político, y que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal, sino también del conocimiento técnico.

La capacidad administrativa planteada por Repetto (2004: 15) contempla aspectos: asociados a la organización interna y asignación de funciones dentro del esquema operativo; así como los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros indispensables para la realización de sus actividades; los atribuibles a las políticas de personal sobre el sistema de premios y sanciones; y los derivados de la insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas en el marco del proyecto, en cuanto a conocimiento/comprensión, motivación y destrezas requeridas para dichas tareas.

La capacidad política se asocia a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y los demás involucrados en la arena pública, concentrados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas; cuyas fuentes de poder pueden provenir del propio aparato del Estado, de la sociedad civil y del ambiente internacional (Repetto, 2004:16). En este componente se suman aspectos: de participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y lucha de poder, que se refiere a qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (Rosas, 2008: 129).

Por otro lado, Maradona et. al. (2013: 6-7), establecen cinco componentes de las capacidades institucionales:

- I. Operativo: muestra la capacidad de la organización como un todo para la transformación de insumos en productos.
- II. Humano: refiere a la contribución individual o personal de cada uno de sus participantes, la que en forma agregada contribuye al cumplimiento de los objetivos perseguidos por la institución, aunque no sea necesariamente fácil de medir o dimensionar.
- III. Legal: lo componen el conjunto de normas y regulaciones que forma parte de la estructura normativa sobre la cual está asentada la institución, es el "deber ser" de la institución, conforme a lo que establecen las normas que sustentan su creación y funcionamiento.

- IV Procesos: este componente se refiere en qué grado estos procedimientos están fijados, delimitados, detallados, y son suficientemente vigentes y conocidos.
- V. Relacional: apunta a la construcción y sostenibilidad de las relaciones con el contexto.

Por otra parte, De Dios y Gómez (2010: 211) establecen cuatro elementos que definen la capacidad institucional:

- I. Capacidad fiscal.
- II. Capacidad de dotación de servicios.
- III. Capacidad administrativa,
- IV. Capacidad de rendición de cuentas.

Estableciendo que la capacidad fiscal mide la recaudación e inversión en obra pública, es decir, comprende información tanto los ingresos como del gasto público.

Por lo que se refiere a la capacidad de dotación de servicios, busca medir la cobertura de servicios básicos principales del gobierno municipal (agua y drenaje, recolección de basura, y alumbrado público).

En cuanto a la capacidad administrativa, es una dimensión que retrata diversos aspectos de la administración pública municipal, tales como: profesionalización de los titulares de las áreas administrativas, existencia de planes de desarrollo y reglamentos municipales, recursos materiales y tecnológicos, y la forma de administrar el catastro.

Y por último, la capacidad de rendición de cuentas mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana y la incidencia de ésta en la gestión y políticas públicas, así como de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas,

Otra propuesta es la que presentan Carrera y Rivera (2012), y Carrera y Martínez (2016), en los que se establece que la capacidad institucional o capacidad estatal, está integrada por las siguientes áreas temáticas: dimensión jurídica - normativa, dimensión administrativa, participación ciudadana (política) y dimensión financiera.

Estas dos investigaciones proponen cuatro dimensiones para la gestión financiera:

- La dimensión jurídica normativa, se refiere a la normatividad formal con que cuenta el gobierno para llevar a cabo sus funciones y actividades, tales como reglamentos, normas, planes de desarrollo, entre otros.
- II. La dimensión administrativa, que refiere a la reflexión sobre la existencia de unidades dentro del gobierno local que permita contrastar el sistema de hipótesis sobre capacidad institucional y calidad de gestión hacendaria. Se añade a esta dimensión el perfil de los funcionarios del área y su experiencia profesional, edad y género del personal burocrático, y tecnologías de información y comunicación.

- III. La dimensión política, que se refiere a la participación de la ciudadanía, esto es, se mencionan los distintos mecanismos y órganos que el gobierno proporciona para que los ciudadanos puedan participar en las distintas acciones y programas públicos, así como los temas en los que se contempla dicha participación.
- IV. La dimensión financiera comprende todos los elementos relacionados con ingresos, deuda, y egresos municipales.

### Capítulo 2

Metodología para elaborar el índice de medición de la capacidad institucional

#### 2. Metodología para elaborar el índice de medición de la capacidad institucional

Se desarrolla la metodología que se propone para elaborar el índice de medición de la capacidad institucional específicamente para el caso de los municipios mexiquenses, destacando el desarrollo de la gestión de las finanzas públicas municipales. En un primer apartado se describen las diversas metodologías existentes, para posteriormente desarrollar la propia, considerando para tal fin los elementos teóricos expuestos y la información con la que se cuenta para tal efecto.

#### 2.1. Metodologías existentes de índices de medición de la capacidad institucional

Se exponen diferentes metodologías que se han desarrollado para medir la capacidad institucional y el desempeño de los gobiernos municipales. Cabe mencionar que para fines de este estudio, se consideraron aquellas metodologías que miden las capacidades institucionales -en los términos expuestos en el capítulo teórico- destacando aquellas que permitan tener una vinculación más directa con la gestión financiera de los gobiernos locales, no se toman en consideración aquellas metodologías que se concentran a medir el desarrollo del municipio desde una perspectiva integral, esto es que contempla aspectos sociales y económicos de la población (metodología desarrollada por Martínez, Flamand y Hernández, 2008).

 a) El Índice de Desempeño del Gobierno Municipal en Jalisco, IDEGOB (Sánchez, Tovar y Sánchez, 2003)

Este índice fue de los primeros en desarrollarse, contemplando dentro de sus componentes algunos aspectos de las capacidades institucionales referentes a las finanzas públicas, por esta razón es que se retoma en esta investigación. El índice se calculó mediante la ponderación y suma de cinco componentes de desempeño de la gestión del gobierno municipal: oferta de servicio público, autonomía financiera, eficiencia en gasto, mecanismos de financiamiento, y creación de infraestructura. Cada uno de estos componentes se integra por variables (indicadores) que al integrarlos proporcionan el valor del componente, es decir es la suma del puntaje de las variables que los componen. El Índice de Desempeño del Gobierno Municipal en Jalisco tiene como valor posible máximo 100. Los valores o puntajes que otorgan los indicadores y las variables al cálculo del Índice han sido estimados mediante el método Delphi (ver Cuadro núm. 1 y 2).

#### Cuadro núm. 1 Indicadores, variables y su relación en la estimación del IDEGOB

Indicador	Variables	Relación
	1.1 Cobertura de agua	La cobertura corresponde al porcentaje de viviendas que
Oferta de servicio público	1.2 Cobertura de drenaje	cuentan con el servicio. El argumento es que entre mayor sea la cobertura de estos servicios mejor es el desempeño
	1.3 Cobertura de electricidad	del gobierno municipal.
2. Autonomía financiera	2.1 Porcentaje de ingresos propios (IP/IT)	Los estudiosos de las finanzas públicas municipales argumentan que lo deseable en la cuenta pública de los gobiernos municipales es un alto porcentaje de ingresos propios, lo que implica, entre otras cosas, una mayor autonomía y capacidad de gestión del proceso de desarrollo municipal. En consecuencia debe premiarse a los municipios con altos porcentajes de ingresos propios.
	3.1 Porcentaje de gasto administrativo (GA/GT)	En la literatura referente a las finanzas públicas municipales se señala que el porcentaje de gasto administrativo debe
	3.2 Porcentaje de ingresos propios con respecto al gasto administrativo (IP/GA)	ser lo más bajo posible, ya que esto está indicando eficiencia en el gasto. Por lo tanto, se premia a los municipios con bajos porcentajes de gasto administrativo. En el mismo sentido está dirigida la variable del porcentaje
3. Eficiencia en gasto	3.3 Trabajadores en el gobierno (PT/TG)	de ingresos propios con respecto al ingreso administrativo. Lo deseable es que los ingresos propios sean tan grandes, cuando menos, como el gasto administrativo. La variable trabajadores en el gobierno se calcula dividiendo la población total del municipio entre la población ocupada en actividades del gobierno. Esta razón proporciona el número de habitantes que atiende cada persona que labora en el gobierno. Entre mayor sea el número de habitantes atendidos por cada trabajador del gobierno mayor es la eficiencia del gobierno municipal.
	4.1 Endeudamiento en el gobierno (DI/GT)	La variable endeudamiento se calcula dividiendo el monto de deuda que aparece en la cuenta de ingresos, entre el
4. Mecanismos de financiamiento	4.2 Presión Fiscal (IP/PT)	gasto total o egresos brutos totales. Con esta variable se busca premiar a aquellos municipios que financien parte de sus gastos con deuda, como resultado de su habilidad para obtener recursos con base en créditos respaldados por el patrimonio municipal.  La variable presión fiscal se calcula dividiendo el monto de ingresos propios entre la población total. Esta razón proporciona el monto que cada habitante aporta a los ingresos propios del municipio. Se identifica la necesidad de incrementar los ingresos municipales mediante una mejor gestión de los rubros que componen a los ingresos propios, se va a premiar a aquellos municipios cuya presión fiscal sea más alta.
5. Creación de infraestructura	5.1 Porcentaje de gasto en obra pública (GOP/GT)	El gasto en obra pública y fomento es el que mayor visto bueno recibe de la ciudadanía, puesto que refleja una asignación pertinente de los recursos, a la vez que crea las condiciones necesarias para un mejor desempeño de las actividades económicas. Por tanto, se premia a los municipios que tengan altos porcentajes de gasto en obra pública y fomento.

Nota En el cálculo de los indicadores y las variables se utilizan las siguientes abreviaturas: IP= Ingresos Propios, IT= Ingresos Totales, GT= Gastos Totales, GA= Gastos Administrativos, PT= Población Total, TG= Personal ocupado en actividades de gobierno, DI0 deuda en la cuenta de ingresos, GOP. Gasto en Obra Pública y Fomento.

Fuente: Tomado de Sánchez, Antonio; Tovar, Édgar y Sánchez, Antonia (2003: 55). "Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal", Gestión Municipal, año 1, 1, Universidad de Guadalajara, Jalisco.

#### Cuadro núm. 2 Puntaje de los indicadores del IDEGOB

Indicador	Puntaje	Variables	Escala	Puntaje
		1.1 Cobertura de agua	100% =10 0.0% = 0	10
Oferta de servicio     público	20	1.2 Cobertura de drenaje	100% = 5 0.0% = 0	5
		1.3 Cobertura de electricidad	100% = 5 0.0% = 0	5
2. Autonomía financiera	20	2.1 Porcentaje de ingresos propios (IP/IT)	0 - 25 = 5 26 - 50 = 10 51 - 75 = 15 76 - 100 = 20	20
		3.1 Porcentaje de gasto administrativo (GA/GT)	0 - 25 = 8 26 - 50 = 6 51 - 75 = 4 76 - 100 = 2	8
3. Eficiencia en gasto	20	3.2 Porcentaje de ingresos propios con respecto al gasto administrativo (IP/GA)	0 - 25 = 2 26 - 50= 4 51 - 75= 6 76 y más = 8	8
		3.3 Trabajadores en el gobierno (PT/TG)	201 y más = 4 151 - 200 = 3 101 - 150 = 2 Menos de 100= 1	4
		4.1 Endeudamiento en el gobierno (DI/GT)	0 - 10 = 2 10 - 20 = 4 20 y más = 6.5	6.5
4. Mecanismos de financiamiento	15	4.2 Presión Fiscal (IP/PT)	0 - 100 = 1 100 - 200 = 2 200 - 300 = 3 300 - 400 = 4 400 - 500 = 5 500 - 600 = 6 700 y más = 8.5	8.5
5. Creación de infraestructura	25	5.1 Porcentaje de gasto en obra pública (GOP/GT)	0 - 25 = 7 26 - 50= 13 51 - 75= 19 76 - 100= 25	25
TOTAL	100	TOTAL		100

Nota En el cálculo de los indicadores y las variables se utilizan las siguientes abreviaturas: IP= Ingresos Propios, IT= Ingresos Totales, GT= Gastos Totales, GA= Gastos Administrativos, PT= Población Total, TG= Personal ocupado en actividades de gobierno, DI0 deuda en la cuenta de ingresos, GOP. Gasto en Obra Pública y Fomento.

Fuente: Tomado de Sánchez, Antonio; Tovar, Édgar y Sánchez, Antonia (2003: 56-57). "Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal", Gestión Municipal, año 1, 1, Universidad de Guadalajara, Jalisco.

#### b) Índice Agregado de Capacidad Institucional, IACI (Moreno, 2007)

La propuesta metodológica utilizó como concepto de capacidades institucionales municipales, "la disposición de los gobiernos locales de crear reglas impersonales que controlen sus procesos de organización y gestión interna, así como a la inclinación de los

presidentes municipales de realizar los nombramientos de los altos funcionarios con apego a criterios meritocráticos, más que en función de favoritismos personales o patronazgo político" (Moreno, 2007: 142).

Este índice contempla tres indicadores de capacidad institucional municipal [basado en un estudio que se realizó tomando como fuente de información dos encuestas de los gobiernos municipales en México 1995 y 2000] (Moreno, 2007: 143-144):

- El primer indicador, capacidad reguladora mide la proporción de reglamentos formalmente aprobados y en vigor que regulan diversas actividades esenciales para el funcionamiento cotidiano del gobierno municipal, tales como seguridad pública, la recolección de basura, el catastro, entre otros.
- 2) El segundo, profesionalización del servicio civil, este indicador deriva de una pregunta genérica en la que los presidentes encuestados responden si el gobierno municipal cuenta con un departamento de administración del personal y, en caso de que dicho departamento exista, se genera una pregunta secundaria, cuántas funciones éste lleva a cabo (de un total de cuatro funciones: 1) reclutamiento, selección y contratación; 2) inducción al puesto; 3) capacitación y desarrollo; 4) incentivos al desempeño). Este indicador toma valores discretos entre 0 y 100 (en incrementos de 25), donde 0 indica que el gobierno no cuenta con un área de administración de personal; un valor de 25 significa que sí cuenta con dicho departamento, pero no se mencionan qué funciones concretas lleva éste a cabo; un valor de 100 implica que el departamento de administración del personal desempeña las cuatro funciones.
- 3) El tercer indicador corresponde al nivel promedio de instrucción formal entre los funcionarios municipales de rango más alto. Los datos para la elaboración de este indicador se obtuvieron de la encuesta de gestión municipal de 2000, en donde los presidentes municipales reportaron el grado de escolaridad más alto obtenido por los funcionarios de mayor rango administrativo. Para cada puesto administrativo listado en el cuestionario (13 en total) se mencionan un máximo de siete niveles de instrucción formal (desde primaria hasta postgrado), y también se pregunta si cada nivel fue concluido por el funcionario respectivo. [El indicador toma un valor máximo de 12 rangos: desde "ninguna educación formal", pasando luego a "educación primaria incompleta", hasta llegar a "doctorado completo, en INEGI-INDESOL, 2000]. El indicador global por municipio se obtiene promediando el nivel de instrucción de todos los funcionarios para los que se reportó información.

Finalmente, el índice agregado de capacidad institucional se calculó con base en los tres indicadores descritos y aplicando la técnica de análisis factorial de componentes principales.

 c) Índice de Desarrollo Institucional Municipal, IDIM, 2013, elaborado por la Auditoría Superior de Fiscalización, basado en la propuesta elaborada por el PNUD (De Dios y Gómez, 2010). Esta metodología tuvo como objetivo coadyuvar a determinar el nivel de las capacidades institucionales de los municipios, con el propósito de proporcionar a los tres órdenes de gobierno elementos de referencia que les apoyarán en el diseño y la implementación de estrategias para fortalecer el desarrollo institucional de los gobiernos locales. Para mayor información se puede consultar el sitio web http://200.23.8.25/ASF/?m=bWVudSww

El IDIM incorporó cuatro tipos de capacidades básicas (cada una equivale a un Subíndice) para un gobierno local: fiscal, dotación de servicios, administrativa, y rendición de cuentas. Cada una de ellas se mide por indicadores, y cada uno de ellos tiene distinta ponderación, está última (ponderación) se determinó a partir de la importancia de sus indicadores en el desarrollo institucional municipal:

- I. Subíndice de Capacidad Financiera, SCF= 25%.
- II. Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos, SCPSP= 15%.
- III. Subíndice de Desarrollo Administrativo, SDA= 40%.
- IV. Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas, STRC= 20%.
- V. La suma ponderada de cada uno de ellos da como resultado la unidad.

La propuesta original desarrollada por PNUD (De Dios y Gómez, 2010), estableció en su momento una ponderación distinta, para cada Subíndice, en el caso de Capacidad Financiera (10%), Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (30%), Desarrollo Administrativo (35%), y Transparencia y Rendición de Cuentas (25%); por tanto, estas ponderaciones se obtuvieron a partir de un análisis de factores utilizando el Método de Componentes Principales.

El Subíndice de Capacidad Financiera mide el grado de independencia de los ingresos municipales respecto de las transferencias federales; igualmente incorpora el aspecto referente a sí los municipios recaudan por sí mismos el ingreso predial o esta función la realiza otra instancia por su cuenta. Además, se considera la proporción del impuesto predial recaudado respecto del programado.

El Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos mide la capacidad para cumplir con las funciones que le corresponden en materia de prestación de servicios públicos de acuerdo con el artículo 115 constitucional; lo anterior, mediante la valoración de la cobertura de éstos en la cabecera municipal y en el resto del municipio.

El Subíndice de Desarrollo Administrativo, evalúa las capacidades de los municipios en materia administrativa, las cuales son la base para el desarrollo de su gestión. Este componente constituye la parte medular del Índice y se conforma de nueve indicadores que miden las capacidades institucionales municipales mediante atributos mínimos que debe disponer un municipio respecto de:

- La estructura organizacional,
- La planeación para el desarrollo municipal,

- La reglamentación en las áreas fundamentales del municipio,
- El mobiliario y equipo de cómputo suficiente,
- La disponibilidad de catastro y su actualización,
- La profesionalización del personal,
- Las herramientas de comunicación disponibles,
- El perfil de los titulares de la administración pública municipal, su experiencia y antigüedad en la administración pública, y
- Los avances en materia de armonización contable.

Y, el Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas mide la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el municipio. Se integra por cuatro indicadores:

- Indicador sobre información enviada a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos del FORTAMUN DF y el FISM en cada uno de los trimestres (Formato Único, FU; Formato Nivel Fondo, FNF; e Indicadores de Desempeño, ID).
- Indicador de reglamentación en materia de transparencia y acceso a la información.
- Indicador de participación social, esto es qué tipos de órganos de participación social, y si hay participación social, tanto en el proceso de planeación como en el de evaluación.
- Indicador de información pública y libre acceso: cuentas públicas, ingresos (propios, por participaciones y aportaciones), presupuesto (original, modificado y ejercido), resultados de los recursos públicos federales, obras públicas (programa de adquisiciones, contratos y contratistas), y deuda pública.
- d) Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal, IDISM (Carrera, Coronilla y Navarro, 2010)

Este índice tuvo como objetivo ofrecer un diagnóstico de la situación que presentaban los gobiernos municipales mexicanos -en ese momento- en relación con la capacidad institucional que poseían para poder generar y/o apoyar procesos de desarrollo sustentable en sus comunidades. La idea básica de este índice era vincular las capacidades institucionales de los municipios con sus posibilidades de generar o apoyar procesos de desarrollo sustentable, esto a partir de haber definido tanto las áreas de gestión sobre las cuales es posible obtener información, así como de las dimensiones básicas del desarrollo sustentable.

Se integra por 15 indicadores, a partir de identificar cincos áreas de la gestión municipal, y tres dimensiones del desarrollo sustentable (Ver Cuadro núm. 3 y 4): áreas de la gestión municipal integrada por el perfil de autoridades y funcionarios, estructura orgánica de la administración pública municipal, hacienda pública municipal, servicios públicos, y reglamentación; y dimensiones del desarrollo sustentable: ambiental, económica y social.

Cuadro núm. 3 Áreas de la Gestión Municipal y Dimensión del Desarrollo Sustentable

	Áreas de la gestión municipal					
Dimensión del desarrollo sustentable	a) Perfil de autoridades y funcionarios	b) Estructura orgánica de la administración pública municipal	c) Hacienda pública municipal	d) Servicios públicos	e) Reglamentación	
I. Ambiental	I. a1	I. b1 Unidades de planeación urbana y ambiental	I. c1	I. d1 Servicios públicos ambientales	I. e1 Reglamentación ambiental	
II. Económica	II. a1 Perfil de funcionarios	II. b1 Estructura orgánica de la administración pública municipal	II.c1 Gestión del ingreso II.c2 Aprovechamiento del ingreso propio II.c3 Calidad del gasto	II.d1 Intermunicipalidad	II.e1 Reglamentación municipal	
III. Social	III. a1 Perfil del presidente municipal	III. b1 Gestión para la participación ciudadana	III.c1 Descentralización de la inversión en el municipio	III.d1 Servicios públicos	III.e1 Mecanismos para la participación ciudadana	

Fuente: Tomado de Carrera, Coronilla y Navarro (2010: 63), Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal, IGLOM.

Cuadro núm. 4 Indicadores del índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal

Indicadores	Valor máximo	Valor mínimo
Perfil del presidente municipal	2	0
Perfil de funcionarios	2	0
Unidades para la planeación urbana y ambiental	2	0
Estructura orgánica de la administración pública municipal	2	0
Gestión para la participación ciudadana	2	0
Gestión del ingreso	2	0
Aprovechamiento del ingreso propio	2	0
Calidad del gasto	2	0
Descentralización de la inversión en el municipio	2	0
Servicios públicos ambientales	2	0
Intermunicipalidad	2	0
Reglamentación ambiental	2	0
Servicios públicos	2	0
Reglamentación municipal	2	0
Mecanismos para la participación ciudadana	2	0
TOTAL	30	0

Fuente: Tomado de Carrera, Coronilla y Navarro (2010: 63), Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal, IGLOM.

e) Índice de Capacidades Administrativas Municipales, ICAM (Juan Carlos Martínez, 2014).

Esta metodología es propuesta por Martínez (2014) [realizada tomando como fuente de información la Encuesta Nacional de Gobierno, Justicia Municipal y Seguridad Pública 2009 del INEGI] y establece un índice con cuatro dimensiones: reglamentación, directiva, operativa y financiera.

En el caso de la dimensión de reglamentación se refiere a la cantidad de reglamentos y el grado de actualización que tienen los gobiernos municipales. Considera que los reglamentos representan procesos institucionalizados, y propone utilizar las disposiciones normativas de Bando de Policía y Buen Gobierno, servicios públicos, planeación, obra pública y el reglamento interior del Ayuntamiento. Se asignó valor de 1 por cada uno que tuviera a los municipios y lo multiplica por el grado de actualización en que se encuentra, siendo 0 si era anterior a 1983, 1 si su última fecha de actualización estaba entre 1983 y 1999, y 2 si su última fecha de actualización era del año 2000 en adelante.

La dimensión directiva fue construida con datos sobre el grado de estudio y el último empleo de los funcionarios públicos electos. Se otorgó valores de 1 a 8 al grado de estudio, y un valor de 0 si era primer empleo, 1 si provenía del sector privado, 2 si provenía de algún cargo en algún partido político o había sido representante antes, y 3 si provenía del sector público. El valor fue normalizado y el rango varía entre 0 y 1.

La dimensión operativa incluye el grado de estudio y último empleo de los titulares, los recursos humanos y los recursos estadísticos. Se construyó como el promedio de tres subíndices: titulares, personal y recursos estadísticos.

La capacidad operativa es considerada como la cantidad de recursos humanos y estadísticos con que cuenta la administración pública pero que fue contratada y no corresponde a elección popular.

El subíndice de titulares corresponde a la suma de los promedios de los valores para el grado de estudio y último empleo de los titulares de las áreas de Secretaría del Ayuntamiento, gobierno, servicios públicos, obras públicas, desarrollo social, desarrollo económico, agua potable-sanidad y alcantarillado, planeación y/o evaluación. Se realizó la suma de los promedios porque algunos municipios no cuentan con todas las áreas en su administración, generando un promedio con los datos disponibles para no "castigar" a los municipios que por su tamaño o sus recursos no tuvieran estas áreas (Martínez, 2014: 3).

El subíndice de personal corresponde a la cantidad de recursos humanos con que cuenta la administración pública y es la división de la cantidad total del personal en las áreas mencionadas sobre la cantidad total del personal de la administración pública al cierre del año objeto de estudio.

El subíndice de recursos estadísticos lo construyó dándole los siguientes valores, por cada vez que cada vez que el municipio reportaba producir algún tipo de información estadística: para la información estadística sobre Gobierno y sobre los procesos de la Administración Pública se les dio el valor de 1 si contaban con ella; se asignó el valor de 2 por la información estadística demográfica y la información estadística económica ya que es información más relevante para detectar problemas y para proponer soluciones para el problema del rezago social. Al final se dividió el resultado sobre 6 porque era la cantidad mayor que podría un municipio obtener (Martínez, 2014: 4).

Finalmente, la capacidad de financiamiento, se obtiene de restarle a la cantidad total de ingresos brutos, las aportaciones federales, y la diferencia se divide entre la cantidad total de ingresos brutos para obtener una proporción. (Martínez, 2014: 4)

En resumen, de todas estas propuestas metodológicas que se han desarrollado para medir la capacidad institucional de los gobiernos municipales, se retomarán algunos elementos e indicadores que permitirán desarrollar la propia para este estudio.

#### 2.2. Metodología del índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera, ICIGF

El índice que se desarrolla, tiene como propósito incidir en la mejora del desempeño en la gestión financiera de los municipios mexiquenses, en este sentido, se refiere a que los gobiernos municipales deben mejorar sus indicadores financieros de autonomía financiera y un buen ejercicio del gasto. El caso de la deuda pública se excluye de este indicador, en virtud de que, desde una perspectiva moderna, ésta puede considerarse positiva ya que se puede suponer que se financia con deuda la inversión o el gasto público (Sánchez, Tovar y Sánchez, 2003); pero por otro lado puede verse como algo negativo, ya que puede significar que las finanzas públicas están mal y requieren de endeudamiento para su funcionamiento, por lo que se decide excluirlo.

Bajo esta premisa, las capacidades institucionales pueden influir en el desarrollo y desempeño de los gobiernos municipales, incluyendo su actividad interna como es el caso de las finanzas públicas municipales.

Asimismo, considerando lo presentado en las metodologías previamente descritas, y con base en los elementos teóricos expuestos, así como de los hallazgos de estudios empíricos, se retomarán como componentes de la Capacidad Institucional de la Gestión Financiera en el gobierno municipal:

- Subíndice de Capacidad Jurídico Normativo, SICJ, está compuesto por un indicador que mide el grado de normatividad existente en el municipio, a partir del total de reglamentos que establece la Encuesta de Gobiernos Municipales 2017 que lleva a cabo cada dos años el INEGI.
- 2) Subíndice de Capacidad Administrativa, SICA, que está integrado por ciertos elementos: profesionalización de servidores públicos, experiencia y perfil de los titulares de áreas administrativos, actualización de valores catastrales incluyendo la actualización de padrón de contribuyentes, y la cobertura de los principales servicios públicos municipales.
- 3) Subíndice de Capacidad Política, SICP, este componente comprende dos dimensiones: por un lado, lo referente a la participación ciudadana, y por el otro, a la autonomía política respecto a las facultades impositivas locales tanto para imponer tarifas como para cobrar los impuestos.
- 4) Subíndice de Capacidad de Rendición de Cuentas, SIRC: que comprende los mecanismos de transparencia, la existencia de sistema de anticorrupción y rendición de cuentas, de acuerdo con la información que proporciona el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI (2017); y el índice de gobierno electrónico.
- 5) Subíndice de Capacidad Financiera, SICF: comprende tres elementos, uno referente a la recaudación de ingresos, al gasto en inversión, y autonomía de gasto operativo.

Para fines de este estudio, el Índice de Medición de la Capacidad Institucional para la Gestión Financiera, ICIGF, tendrá un valor mínimo de 0 y un valor máximo de 10, lo que

significa que sí el índice se acerca a 0 significa que tiene un índice muy bajo y limitado de capacidad institucional en la gestión financiera, y entre más se acerque a 10 significa que tiene un índice muy alto de capacidad institucional. Lo recomendable sería que el ICIGF se acerque a 10. Asimismo, los cinco Subíndices tendrán diferente ponderación, considerando los distintos elementos que integran cada uno de estos Subíndices, además de considerar el impacto que cada uno de estos Subíndices tienen en materia de recaudación y de gestión de recursos financieros.

Cuadro núm. 5.
Ponderación de Subíndices

Subíndice	Ponderación
SICJ	10%
SICA	35%
SICP	20%
SIRC	15%
SICF	20%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, la ecuación del índice de Índice de Medición de la Capacidad Institucional para la Gestión Financiera, ICIGF:

ICIGF= SICJ (10%) + SICA (35%) + SICP (20%) + SIRC (15%) + SICF (20%)

Los indicadores que se proponen, se obtendrán del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 del INEGI. Al respecto, se explica la composición de cada uno de los Subíndices que integran el ICIGF.

1) Subíndice de capacidad jurídico - normativo, SICJ

Se integra por solo un indicador que se expresará en decimales (con valores de 0 a 1), obteniéndolo de dividir el número de reglamentos que tiene el gobierno con respecto al número total de reglamentos que debe tener, según datos del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, que en este caso el número máximo de reglamentos es 16 (Pregunta No 1, de la Sección VIII: Marco regulatorio, del Módulo II: Administración Pública Municipal o Delegacional). El resultado anterior se multiplicará por 0.10 para poder determinar el valor final de este Subíndice.

2) Subíndice de capacidad administrativa, SICA

Este Subíndice está integrado por cuatro elementos, de acuerdo a la formula tendrá valores de 0 a 3.5

SICA = Perfil y Experiencia (0.10) + Capacitación o Profesionalización (0.05) + Actualización Catastral (0.10) + Cobertura de Servicios Públicos (0.10)

 Perfil y experiencia laboral del personal administrativo de la administración pública municipal.

Perfil y experiencia = [Indicador educativo + Indicador de Experiencia laboral (último empleo y número de años)] / 2.

Este resultado se multiplicará por 0.10 para integrarlo al Subíndice de Capacidad Administrativa.

Los indicadores se obtienen de la siguiente manera:

a. Perfil. Promedio del nivel educativo del personal administrativo del gobierno municipal, se tomó el total del personal que las autoridades municipales reportaron al INEGI (2017), pero se excluyó el número de personal que dijo ninguno o que no especifico la escolaridad, dando como resultado un subtotal. Posteriormente, se multiplicó el número de personal de cada nivel educativo (de preescolar hasta doctorado) por el valor que se le asignó a cada nivel educativo (ver cuadro núm. 6), se sumaron los resultados y se dividieron entre el subtotal del personal; finalmente, ese resultado se divide con el total de puntos máximo alcanzar en educación, esto es con el grado de doctor (21 puntos). Los valores de este indicador van de 0 a 1.

Los valores que se asignara de acuerdo con el nivel educativo:

# Cuadro núm. 6 Valores Nivel Educativo

Nivel educativo	Valor
0 = No especificado	0
1 = Ninguno	0
2 = Preescolar o primaria	1
3 = Secundaria	2
4 = Preparatoria	3
5 = Carrera técnica o comercial	3
6 = Licenciatura	4
7 = Maestría	5
8 = Doctorado	6
Total de puntos escolaridad	21

Fuente: Elaboración propia, a partir del cuestionario del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017).

b. Experiencia. Este indicador se compone de dos elementos: por un lado, el número de años de experiencia laboral; y por otro, experiencia en el sector público, según la encuesta, se obtiene a partir del último trabajo laboral del personal de la administración pública.

En primer lugar, se calcula el indicador de experiencia laboral en el sector público, se establecieron valores para aquellos trabajos o empleos relacionados con la administración pública en los tres niveles (federal, estatal y municipal), se les asigna valores de 2 y 3, porque la experiencia en cualquier nivel de gobierno es importante, pero se valoró con mayor puntaje el contar con experiencia en el ámbito municipal (Ver cuadro núm. 7).

El procedimiento realizado fue multiplicar el número de empleados que se indicaron, laboraron previamente para cada uno de los tres niveles gubernamentales por el valor que se le asignó a la experiencia laboral de cada nivel de gobierno, y el resultado se dividió entre el total de empleados (cabe señalar que este total también se le resto el número de personal que no especifico esta información, similar al cálculo del indicador anterior); posteriormente se sumaron estos resultados y se dividieron entre el número total de puntos que podrían obtener tanto por ser haber trabajado en los tres niveles de gobierno (el ideal).

Cuadro núm. 7 Valores Experiencia profesional

Trabajo anteriores	Valor
0 No especificado	0
1 Gobierno federal	2
2 Gobierno estatal	2
3 Gobierno municipal	3
4 Negocio propio	0
5 Empleado sector privado	0
6 Cargo de elección popular	0
7 Representación sindical	0
8 Cargo en partido político	0
9 Es primer trabajo	0
10 Otro	0
Total de puntos en experiencia	7

Fuente: elaboración propia, a partir del cuestionario del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017).

En segundo lugar, se calculó el indicador de años de experiencia laboral, estableciendo valores para el número de años de experiencia, a partir de los cinco rangos determinado en el cuestionario del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017), se les asignó valores del 1 al 5, otorgándole el valor de 5 a quienes tiene más de 15 años de experiencia (Ver cuadro núm. 8).

Cuadro núm. 8 Número de años de experiencia profesional

Número de años de experiencia	Valor
Menos de 3 años	1
De 3 a 5 años	2
De 6 a 10 años	3
De 11 a 15 años	4
Más de 15 años	5
Total de puntos en años de experiencia (no puede ser acumulativo, por lo tanto se establece el máximo como ideal).	5

Fuente: elaboración propia, a partir del cuestionario del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017).

El procedimiento para el cálculo de este indicador fue multiplicar el número de empleados que se indicaron por cada rango de experiencia establecido en el Cuestionario en los cinco grupos por cada valor otorgado en cada rubro, y el resultado se dividió entre el total de empleados; posteriormente se sumaron estos resultados y se dividieron entre el número máximo de puntos que podrían obtener por la experiencia en años (el ideal).

Por último, para obtener el Indicador de Experiencia Laboral, se suman los dos indicadores anteriores, y el resultado se divide entre dos, y tendrá valores que van de 0 a 1.

II. Capacitación y/o Profesionalización de servidores públicos

Indicador de profesionalización = Numero de mecanismos de profesionalización / el total de mecanismos de profesionalización establecidos por el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, que en este caso son 12 (ver cuadro núm. 9).

Su valor va de 0 a 1. Este resultado se multiplicará por 0.05 para integrarlo al Subíndice de Capacidad Administrativa.

# Cuadro núm. 9 Mecanismos de Capacitación y/o Profesionalización

N°	Mecanismo de capacitación y/o profesionalización
1	Servicio Civil de Carrera
2	Reclutamiento, selección e inducción
3	Diseño y selección de pruebas de ingreso
4	Diseño Curricular
5	Actualización de perfiles de puesto
6	Diseño y validación de competencias
7	Concursos públicos y abierto para la contratación
8	Mecanismos de evaluación del desempeño
9	Programas de Capacitación
10	Evaluación de impacto de la capacitación
11	Programa de estímulos y recompensas
12	Separación del Servicio

Fuente: elaboración propia, a partir del cuestionario del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017).

III. Actualización catastral

$$(AC) = (a + b + c + d + e) / 5.$$

Este resultado se multiplicará por 0.10 para sumar al SICA.

- a) Cuenta con un Programa de Modernización Catastral (pregunta 7): SI = 1, No = 0.
- b) Se actualizó el Padrón Catastral (pregunta 14): Si = 1, No = 0.
- c) Cuenta con (pregunta 14.1): Cartografía Digital (1) o Cartografía Analógica (0.5), Sin Cartografía (0).
- d) Porcentaje de predios actualizado expresado en número decimales (pregunta 30), sus valores van de 0 a 1.
- e) Porcentaje de predios a los que se realizó la inspección de campo expresado en número decimales (pregunta 33.1), sus valores van de 0 a 1.

#### IV. Cobertura de Servicios Públicos

Cobertura Servicios Públicos= (alumbrado público, panteón, drenaje, y rastro) / 4

El resultado es expresado en número decimales (de 0 a 1), y este resultado se multiplicará por 0.10 para sumar al SICA.

Este indicador es el promedio de cobertura de servicios públicos, de aquellos que establece el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, Módulo 2, Sección IX. Servicios Públicos, así como del Módulo 5, Sección V. Drenaje y alcantarillado, entre los que se establecen como más importantes: alumbrado público, panteón, drenaje, y rastro; cabe mencionar que el servicio de agua no se incluyó en virtud de que no se encontró el dato de porcentaje de cobertura del servicio en las bases de datos de este Censo, y tampoco se encontró alguna otra fuente de información que pudiera darnos ese dato.

#### 3) Subíndice de capacidad política, SICP

Este componente comprende dos dimensiones: por un lado, la participación ciudadana, y por otro, la autonomía política respecto a las facultades impositivas locales.

SICP = (Participación Ciudadana + Autonomía Política para imposición + Autonomía Política para cobro) / 3

- a) Participación ciudadana. Porcentaje de mecanismos de participación ciudadana = Número de mecanismo que tiene el municipio / 15 (Total de mecanismos que establece el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, Módulo 2, Sección VII, pregunta 1.3), el resultado está expresado en número decimales (de 0 a 1).
- b) Autonomía política para imposición: Quiénes determinaron las tasas y tarifas de los impuestos (Módulo 2, sección IV, pregunta 44, del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017): Autoridades Municipales = 1, Otro distinto a las autoridades municipales = 0
- c) Autonomía política para cobro de impuestos. Autoridad que cobra el impuesto predial (Módulo 2, sección IV, pregunta 35, del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017): El gobierno Municipal directamente = 1, el gobierno del Estado = 0.5, no cobra impuesto predial = 0

Para obtener el valor que tendrá para el ICIGF, el resultado que se obtenga de SICP se multiplicará por 0.20, por eso sus valores oscilan entre 0 y 2.

4) Subíndice de capacidad de rendición de cuentas, SIRC

Este Subíndice comprende tres elementos, mecanismos de transparencia y mecanismos rendición de cuentas, y el índice de gobierno electrónico.

SIRC = (Transparencia + Anticorrupción + Gobierno electrónico) / 3

- a) Mecanismos de transparencia, porcentaje de mecanismos de transparencia = Número de mecanismos que tiene el municipio / 7 (Total de mecanismos que establece el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 en el Módulo 2, sección V, pregunta 1, el resultado esta expresado en número decimales (de 0 a 1).
- b) Sistema anticorrupción, cuenta con un Programa Anticorrupción = Si = 1, No. = 0. Esta información se obtiene del Módulo 2, sección VI, pregunta 13, del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.
- c) Índice de gobierno electrónico, calculado por el INAFED [consultado en https://datos.gob.mx/busca/dataset/instituto-nacional-para-el-federalismo-y-el-desarrollo-municipal, 05-02-2020] utilizando la metodología de Gil-García y Martínez (2011), con valores de 0 a 1.

El resultado de este Subíndice se multiplicará por 0.15 para calcular el ICIGF. Su valor estará entre 0 y 1.5

5) Subíndice de capacidad financiera, SICF

Este Subíndice comprende tres elementos de las finanzas públicas, uno de ingresos y dos de gasto, para calcularlo se aplica la fórmula:

$$SICF = (a + b + c) / 3$$

- a) Autonomía financiera = Ingresos propios recaudados / Ingresos totales municipales (con valores de 0 a1).
- b) Indicador de inversión en infraestructura pública municipal = Egresos por concepto de obra pública municipal / Gastos totales municipal (con valores de 0 a 1).
- c) Indicador de autonomía para asumir gasto operativo = Ingresos propios / Gasto corriente (con valores de 0 a 1).

La fuente de información para calcular estos indicadores es de las finanzas públicas municipales del INEGI, 2016, para tomar el mismo año que el Censo de gobiernos municipales y delegaciones 2017. El resultado se multiplicará por 0.20 para calcular el ICIGF. Su valor va de 0 a 2.

# Capítulo 3

Índice de medición de la capacidad institucional en los municipios mexiquenses

# 3. Índice de medición de la capacidad institucional en los municipios mexiquenses

En este capítulo se elabora y exponen los diferentes indicadores, subíndices y el Índice de Medición de la Capacidad Institucional de los Municipios Mexiquenses a partir de la información que proporciona el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 del INEGI. Es importante señalar que la información que proporciona el Censo corresponde a la información del año 2016 (así lo establece el instrumento que se aplicó).

En un primer momento, se exponen cada uno de los Subíndices señalando de manera general la situación de los municipios mexiquenses, exponiendo los principales resultados de la aplicación de los indicadores de cada Subíndice, con estadísticas descriptivas y gráficas de la información; y en un segundo apartado, se presentan el Índice de Medición de la Capacidad Institucional de las administraciones públicas de los municipios mexiquenses, con algunos análisis de correlación y algunos cruces entre algunas variables de las capacidades institucionales de la gestión municipal.

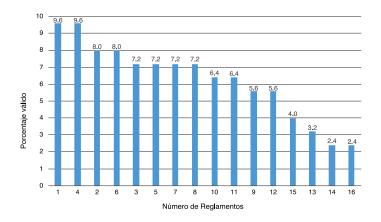
# 3.1. Subíndice de capacidad jurídico-normativa, SICJ

En este componente se observa que 12 municipios cuentan con solo un reglamento, que representa un poco más del 9% de los municipios mexiquenses; asimismo, 12 municipios (9.6%) cuentan con cuatro reglamentos, esto último es equivalente al 25% de la normatividad que debería de tener cualquier municipio en México. Por otra parte, 3 municipios mexiquenses (Coatepec Harinas, Ecatzingo y Papalotla) cuentan con el 100% de la normatividad, y 5 municipios tienen 15 reglamentos o disposiciones normativas (ver gráfica núm. 1). En promedio se encontró que los municipios mexiquenses cuentan con 7 disposiciones normativas.

A partir de los datos y estadísticas mencionadas se puede establecer que los gobiernos municipales mexiquenses, todavía les falta elaborar y trabajar en su capacidad jurídica - normativa, lo cual podría ayudar a explicar los niveles de recaudación que estas administraciones públicas municipales tienen en estos momentos.

Gráfica núm. 1

Número de disposiciones normativas en los municipios mexiquenses 2016



Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

En este subíndice se encontró que tres municipios mexiquenses obtuvieron el 100% de este componente, Papalotla, Coatepec Harinas y Ecatzingo; le siguieron con un 94% Tlalmanalco, Aculco, Ecatepec de Morelos, Toluca y Atizapán de Zaragoza. Sin embargo, como se observa en la gráfica No. 1, son muchos los municipios que tienen un número de reglamentos muy bajo (de 1 a 4), mencionando los que indicaron que tiene solo un reglamento: Tenancingo, Temoaya, Temamatla, Juchitepec, Zacualpan, Zacazonapan, Almoloya de Juárez, Timilpan, San Simón de Guerrero, Tepetlixpa, Tonanitla y El Oro.

### 3.2. Subíndice de capacidad administrativa, SICA

Para el cálculo de este Subíndice 6 municipios no proporcionaron información, y por esa situación tienen 0 y esto afectó el cálculo del índice: Almoloya de Juárez, Donato Guerrero, Lerma de Villada, Ozumba, San Felipe del Progreso, y Texcaltitlán. Adicionalmente, hubo otros municipios que no indicaron información específica para las características que forman parte de este Subíndice: Ixtlahuaca, La Paz, Texcoco, Timilpan y Villa Guerrero.

Este subíndice está integrado por cuatro componentes: perfil y experiencia; capacitación y/o profesionalización; actualización catastral; y cobertura de servicios públicos.

El primero se integra por dos características de los titulares de la administración pública municipal: el perfil educativo, y la experiencia profesional (tanto en el sector público como el número de años laborado).

# 3.2.1. Perfil educativo y experiencia profesional

#### a) Perfil Educativo

Para el año 2016 en el nivel educativo, el indicador más alto es 0.21 de 1 que podrían obtener, y el indicador más bajo es de 0.12. En los cuadros (10 y 11) se podrán identificar los municipios con los niveles más altos y más bajos de escolaridad.

Cuadro núm. 10 Los 10 municipios con los niveles más altos de escolaridad

Municipio	Total personal	Indicador escolaridad
Toluca	23	0.21
Ecatepec de Morelos	26	0.21
Texcoco	18	0.20
Naucalpan de Juárez	23	0.20
Cuautitlán Izcalli	21	0.20
Metepec	37	0.20
Coacalco de Berriozábal	19	0.20
Tlalnepantla de Baz	23	0.20
Teoloyucan	16	0.20
Tenancingo	20	0.20

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

Cuadro núm. 11 Los 7 municipios con niveles más bajos de escolaridad

Municipio	Total personal	Indicador escolaridad
Axapusco	31	0.14
Zumpahuacán	17	0.14
Soyaniquilpan de Juárez	24	0.14
San Simón de Guerrero	23	0.14
Otzoloapan	23	0.13
Ecatzingo	17	0.13
Luvianos	37	0.12

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

#### b) Experiencia Profesional (experiencia y número de años)

En este aspecto, se encontró que cuatro municipios su personal tuvo más experiencia previa en el sector público: Cuautitlán (0.43), Villa del Carbón (0.43), Chimalhuacán (0.41) y Coacalco de Berriozábal (0.4). Por otro lado, los municipios que presentaron nula experiencia en el sector público por parte de sus trabajadores fueron: San Simón de Guerrero, Nextlalpan, Huehuetoca, Hueypoxtla y Xalatlaco, éste último municipio no especifico información en este rubro.

Por otro lado, respecto a los años de experiencia se encontró que cinco municipios tuvieron el mayor puntaje respecto al número de años de experiencia, a partir del número de personal que cada gobierno municipal reportó en el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017: Chalco (0.65), Villa Victoria (0.65), Valle de Chalco Solidaridad (0.65), Temoaya (0.63) y Coatepec Harinas (0.62).

Al integrar estos dos elementos para obtener el indicador de experiencia profesional, se destacan 8 municipios que se encuentran dentro del nivel más alto de experiencia laboral (ver cuadro núm. 12) y tres municipios que tuvieron el nivel más bajo (ver cuadro núm. 13).

Cuadro núm. 12 Los municipios con nivel más alto de experiencia laboral

Municipio	Indicador experiencia laboral
Villa Victoria	0.51
Chalco	0.48
Valle de Chalco Solidaridad	0.46
Tlalmanalco	0.46
Teoloyucan	0.46
Temoaya	0.46
Coatepec Harinas	0.43
Chimalhuacán	0.43

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

Cuadro núm. 13 Los municipios con niveles más bajos de experiencia laboral

Municipio	Indicador experiencia laboral
Apaxco	0.10
Huehuetoca	0.10
Hueypoxtla	0.10

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

Finalmente, al integrar los dos elementos perfil educativo y experiencia profesional, Villa Victoria, Chalco y Teoloyucan fueron los municipios que obtuvieron los puntajes más altos; y quienes tuvieron los niveles más bajos fueron Zumpahuacán y Hueypoxtla. Asimismo, se identifica que el indicador más alto fue de 0.34 de un máximo de 1, y que alrededor del 50% de los municipios se ubican en los niveles bajo y muy bajo esto es, que no superan el 0.21 (ver cuadro núm. 14).

Cuadro núm. 14
Porcentajes de municipios por nivel del Indicador Educación y experiencia profesional

Nivel	Rango mínimo	Rango máximo	No. Municipios	Porcentaje
Muy Bajo	0.13	0.171	23	18.40%
Bajo	0.172	0.213	39	31.20%
Medio	0.214	0.255	33	26.40%
Alto	0.256	0.297	10	8.00%
Muy Alto	0.298	0.34	9	7.20%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

# 3.2.2. Capacitación y/o profesionalización

En este elemento se encontró que el 76% de los municipios no proporcionaron información o bien no cuentan con ningún mecanismo de capacitación y/o profesionalización.

El mecanismo que más municipios aplican es el de programas de capacitación (26), le sigue el de diseño curricular (18), actualización de perfiles de puesto (18) y mecanismos de evaluación del desempeño (17), destaca que 12 municipios establecieron que cuentan con concursos públicos y abiertos para la contratación, y 7 municipios señalaron que cuentan con servicio civil de carrera (ver cuadro núm. 15). Este elemento de capacitación afectará en el Subíndice de Capacidad Administrativa, y por lo tanto en el Índice de Capacidad Institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses.

Cuadro núm. 15
Porcentajes de municipios por tipo de Mecanismo de capacitación y/o profesionalización

Núm.	Mecanismo de capacitación y/o profesionalización	Número de municipios	Porcentaje
1	Servicio Civil de Carrera	7	5.6%
2	Reclutamiento, selección e inducción	12	9.6%
3	Diseño y selección de pruebas de ingreso	11	8.8%
4	Diseño Curricular	18	14.4%
5	Actualización de perfiles de puesto	18	14.4%
6	Diseño y validación de competencias	9	7.2%
7	Concursos públicos y abierto para la contratación	12	9.6%
8	Mecanismos de evaluación del desempeño	17	13.6%
9	Programas de Capacitación	26	20.8%
10	Evaluación de impacto de la capacitación	11	8.8%
11	Programa de estímulos y recompensas	8	6.4%
12	Separación del Servicio	5	4%
	Sin dar información o inexistencia de mecanismos	95	76.0 %

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

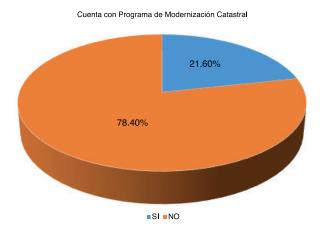
Dentro de este rubro, Tequixquiac reporto tener los 12 mecanismos de capacitación, Ocoyoacac mencionó 11, sumando Axapusco y Huixquilucan con 10 de 12.

#### 3.2.3. Actualización catastral

La actualización catastral incluye cinco aspectos: 1) si cuentan o no con un programa de modernización catastral, 2) si se actualizó el padrón catastral, 3) si su cartografía es digital o analógica, o no tienen cartografía; 4) porcentaje de predios actualizado y 5) porcentaje de predios a los que se realizó la inspección de campo.

Gráfica núm. 2

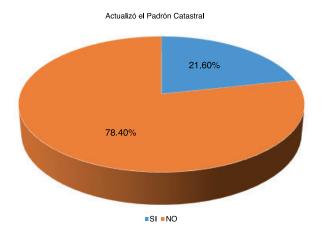
Porcentaje de municipios con programa de modernización catastral



Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Gráfica núm. 3

Porcentaje de municipios con actualización del padrón catastral



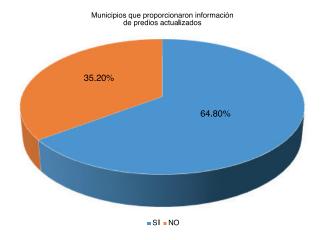
Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

En estos aspectos se encontró que tanto el municipio que reportó que cuenta con un programa de modernización catastral, también informó que actualizó el padrón catastral, y el número de municipios que cumplieron con ambos elementos fueron 27, esto representa el

21.6% del total (ver gráficas 2 y 3). En lo que se refiere al tipo de cartografía, 124 municipios señalaron que es analógica, esto es en papel, y uno dijo que no tenía cartografía (Santo Tomás).

Respecto a las características sobre predios actualizados y sobre las visitas de campo para inspeccionar los predios, en primera instancia, se encontró que aproximadamente el 35% de los municipios no proporcionaron información sobre la actualización de predios; y alrededor del 18% no otorgaron información sobre el porcentaje de predios a los que se realizó la inspección de campo (ver gráficas No. 4 y 5).

Gráfica núm. 4
Porcentaje de municipios que proporcionaron información de predios actualizados

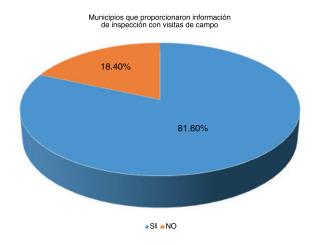


Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Al realizar el cálculo de los indicadores, se identificaron cinco municipios que actualizaron al 100% de sus predios: Acolman, Atlautla, Hueypoxtla, Papalotla y San Martín de las Pirámides. Por otro lado, 18 municipios señalaron tener un porcentaje de predios actualizados entre 1% y 5%: Almoloya del Río, Amecameca, Chapa de Mota, Huehuetoca, La Paz, Tultepec, Toluca, Calimaya, Nezahualcóyotl, Lerma, y San Antonio la Isla.

Gráfica núm. 5

Porcentaje de municipios que proporcionaron información de inspección a predios con visitas de campo



Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

También se encontraron que cinco municipios: San Martín de las Pirámides, Tianguistenco, Coyotepec, Zinacantepec y Tlalmanalco, realizaron la inspección al 100% de predios con visitas de campo. Aunado a que seis municipios indicaron que solo habían inspeccionado el 1% de predios con visitas de campo: Chicoloapan, Metepec, Lerma, Temoaya, Chapultepec y Naucalpan de Juárez.

Posteriormente, con el cálculo del indicador de actualización de catastro se identificó que Chimalhuacán, Jaltenco, Malinalco y Chiautla alcanzaron entre el 82% y 88% (). Por otro lado, 19 municipios solo alcanzaron el 10% de este indicador y un municipio tuvo 0, pues no contó con ningún dato de los elementos que se utilizaron para elaborar este indicador.

# 3.2.4. Cobertura de servicios públicos

El último componente del Subíndice de Capacidad Administrativa es el de cobertura de servicios públicos, que incluye: drenaje, alumbrado público, panteones y rastro.

Se encontró que para el servicio de drenaje todos los municipios mexiquenses proporcionaron información, y el promedio de cobertura es de aproximadamente del 62%; mientras que para los servicios de alumbrado público y panteones 5 municipios no proporcionaron información, el promedio en ambos es de aproximadamente 72% para

alumbrado público y el 71% en panteones. El servicio público del que proporcionaron menos información fue el de rastros, pues solo 42 municipios dieron información, en donde el promedio de cobertura de la población de este servicio es del 42% (ver cuadro núm. 16).

Cuadro núm. 16
Estadística básica de la cobertura de servicios público de los municipios mexiquenses

		Indicador cobertura alumbrado público	Indicador cobertura panteones	Indicador cobertura drenaje	Indicador cobertura rastro	Indicador de cobertura servicios publicos
Número de	Con información	120	120	125	42	125
Municipios	Sin Información	5	5	0	83	0
Media	Media		71.1458	61.8944	42.3214	.5334
Moda	Moda		50.00	50.00	50.00	.38
Desviación estándar		21.43349	25.61647	20.72750	14.98366	.1456
Mínimo		.90	.50	0.00	0.00	0.00
Máximo		100.00	100.00	100.00	50.00	.87

Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

En la integración de la cobertura de Servicios Públicos, se encontró que los municipios con mayor cobertura en promedio son: Ecatepec de Morelos (87%) y Texcoco (80%), le siguen San Felipe del Progreso y Zumpango, ambos con el 75%. Los municipios que tuvieron menos cobertura en promedio en los 4 servicios públicos son: Donato Guerra, Ixtapan del Oro y Xalatlaco con el 13% cada uno; y Lerma que no proporcionó información sobre los servicios públicos (ver cuadro núm. 17).

Cuadro núm. 17

Municipios mexiquenses con los niveles más alto y más bajo de cobertura de servicios públicos: alumbrado público, panteones, drenaje y rastro

Municipios con el indicador más alto de cobertura de servicios públicos								
Municipios	Indicador cobertura alumbrado publico	Indicador cobertura panteones	Indicador cobertura drenaje	Indicador cobertura rastro	Indicador de cobertura servicios públicos	Indicador de cobertura servicios públicos		
Ecatepec de Morelos	98.92	100	98.5	50	86.86	0.87		
Техсосо	90	90	90	50	80	0.80		
San Felipe del Progreso	100	100	50	50	75	0.75		
Zumpango	50	100	98	50	74.5	0.75		
Mui	nicipios con e	el indicador n	nás bajo de d	obertura de	servicios públi	icos		
Donato Guerra			50		12.5	0.125		
Ixtapan del Oro			50		12.5	0.125		
Xalatlaco		50	0		12.5	0.125		
Lerma			0		0	0		

Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Al efectuar la integración del Subíndice de Capacidad Administrativa, se encontró que el máximo puntaje que pudo obtener un gobierno municipal fue de 2.04 de 3.5 que es el máximo que se puede obtener, Ocoyoacac lo alcanzo, Chimalhuacán le siguió con 1.95, Ecatepec de Morelos con 1.9, y Tezoyuca con 1.83. Los municipios que presentaron los indicadores más bajos fueron Texcaltitlán e Ixtapan del Oro, ambos con 0.37; adicionalmente se encontraron también los municipios de Donato Guerra y Lerma que no proporcionaron información en varios de los componentes de este subíndice, por esa razón solo alcanzaron 0.23 y 0.10 respectivamente.

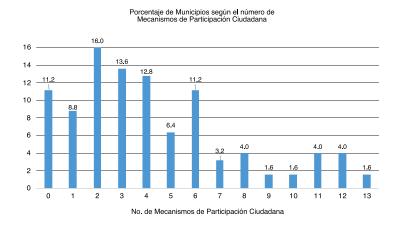
#### 3.3. Subíndice de capacidad política, SICP

El Subíndice se integra por tres elementos: Participación ciudadana, Autonomía política para la imposición de tasas y tarifas de impuestos, y Autonomía para el cobro de impuestos.

En lo que corresponde a la participación ciudadana se encontró que de 15 mecanismos que se puede encontrar en los gobiernos municipales mexicanos, ningún gobierno local mexiquense cuenta con el 100% de estos ni tampoco con 14; solo dos municipios (Villa Victoria y Zumpahuacán) presentaron 13 mecanismos. Asimismo, se observa en la gráfica No. 6 que el 11.2% de las administraciones públicas municipales no presentan

ningún mecanismo, y el 16% tienen solo dos mecanismos. En promedio, los municipios mexiquenses cuentan con 4 mecanismos de participación ciudadana.

Gráfica núm. 6 Número de Mecanismos de Participación Ciudadana en los municipios mexiquenses

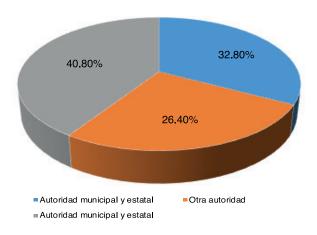


Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

En cuanto a la autonomía política para determinar las tasas y tarifas de los impuestos, se encontró que el 73.6% de los municipios, esto es 92 de 125, son las autoridades del gobierno municipal quienes establecen las tasas y tarifas que cobraran a los ciudadanos, aunque de éstos 92 municipios, 51 de ellos también señalan que las autoridades estatales determinan esas tasas y tarifas, es decir, en esos 51 municipios participan ambos niveles de gobierno en la determinación de las tasas impositivas (Ver gráfica núm. 7).

Colección Hacendaria

Gráfica núm. 7 Autoridad que determina las tasas y tarifas en los municipios mexiquenses

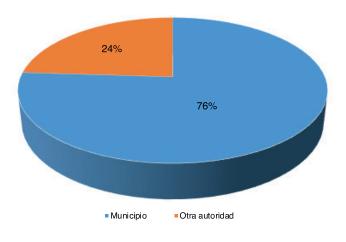


Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

En lo que se refiere a qué autoridad es la responsable de cobrar el impuesto predial, se tiene que en el 76% de los municipios mexiquenses los gobiernos municipales son los encargados, y en el resto de los municipios lo cobra una autoridad distinta al gobierno local (ver gráfica núm. 8)

Gráfica núm. 8

Autoridad que cobra el impuesto predial en los municipios mexiquenses



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

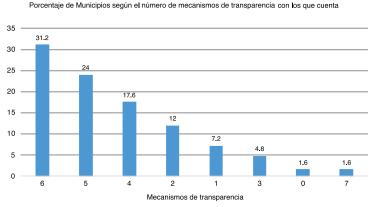
En promedio, para el año 2016, los municipios mexiquenses tuvieron un Subíndice de Capacidad Política de 0.59, de un mínimo de 0 y un máximo de 0.96. Por lo que cuatro municipios del Estado de México mostraron no realizar esfuerzos o acciones suficiente en los elementos que integran este Subíndice: Jocotitlán, Joquicingo, Texcalyacac y Tonatico. Además, los municipios de Chiautla y San Felipe del Progreso no presentan ningún mecanismo de participación ciudadana y la autoridad municipal no cobra ni determina sus impuestos, teniendo ambos municipios 0 en este Subíndice. Las administraciones públicas municipales que destacaron en este Subíndice son Zumpahuacán y Villa Victoria, ambos obtuvieron 0.96.

### 3.4. Subíndice de capacidad de rendición de cuentas, SCRC

Con base en la metodología desarrollada para este índice, este subíndice se integra por tres variables: mecanismos de transparencia, sistema anticorrupción y gobierno electrónico. En el caso de los mecanismos de transparencia se encontró que solo Ocoyoacac y Tepotzotlán municipios cuentan con el 100% de estos (7 mecanismos); pero también Atlacomulco y Chiautla gobiernos municipales indicaron que no cuentan con ningún mecanismo. Sin embargo, destaca que más del 55% de los municipios cuentan con 5 o 6 mecanismos de transparencia (ver gráfica No. 9).

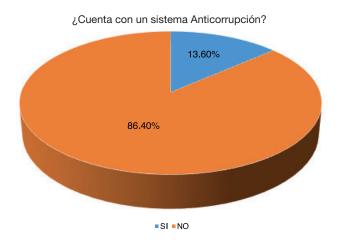
Dentro de este Subíndice destaca que solo 17 municipios cuentan con un sistema anticorrupción, esto se observa en la gráfica núm. 10; e indica que más del 86% de éstos gobiernos no han emprendido algún sistema o acciones dirigidas a combatir la corrupción. Y por lo tanto, este elemento va a influir en el nivel que este Subíndice tendrá en el índice de la capacidad institucional.

Gráfica núm. 9 Número de mecanismos de transparencia en los municipios mexiquenses (2016)



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

Gráfica núm. 10
Sistema Anticorrupción en los municipios mexiquenses



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

Por lo que respecta al gobierno electrónico, se tiene que en promedio los municipios mexiquenses tienen 43.33% en el desarrollo de éste. También destaca que la administración pública de Tlalnepantla de Baz es el que tiene el índice de gobierno electrónico más alto con el 68%, le sigue Naucalpan de Juárez con 66%, y los municipios que no proporcionaron información o no cuentan con alguna acción que se identifica como gobierno electrónico destacan: Texcaltitlán, Villa de Allende, San Felipe del Progreso y Donato Guerra.

Al realizar una tipología del nivel de desarrollo de gobierno electrónico en: bajo, medio y bajo, se obtiene que el 56% de los municipios se ubican en un nivel alto de gobierno electrónico, considerando como lo más alto: el rango de 0.454 a 0.68, y solo el 10.40% de los municipios se ubican dentro del nivel más bajo (Ver cuadro No. 18).

Cuadro núm. 18

Nivel de desarrollo del Índice de Gobierno Electrónico
en los gobiernos municipales mexiquenses

Grado	Grado Rango		Porcentaje
Bajo	0 - 0.226	13	10.40%
Medio	0.227 - 0.453	42	33.60%
Alto	0.454 - 0.68	70	56.00%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017 y el INAFED.

# 3.5. Subíndice de capacidad financiera, SICF

El Subíndice está compuesto por tres indicadores: autonomía financiera, capacidad de inversión, y autonomía operativa. En lo que se refiere a la autonomía financiera, se encontró que la mayoría (97) de los gobiernos municipales mexiquenses se ubican en el nivel Bajo de este indicador, lo que significa que tienen una alta dependencia de las transferencias federales, destacando el caso de 7 municipios que son los que presentan el nivel más bajo de este indicador con el 1% entre los que se encuentran: Amatepec, Almoloya de Alquisiras, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, San Simón de Guerrero, Luvianos y Tlatlaya (ver cuadro núm. 19).

Cuadro núm. 19
Grado de autonomía financiera de los gobiernos municipales mexiguenses

Grado	Rango	No. Municipios	Porcentaje
Bajo	0.01 - 0.16	97	77.6%
Medio	0.17 - 0.32	19	15.2%
Alto	0.33 - 0.48	9	7.2%

Fuente: Elaboración propia con base en información de las finanzas públicas municipales del INEGI 2016.

Por otro lado, el 7.2% de los gobiernos locales mexiquenses se ubican en el grado alto de autonomía financiera, considerando que el máximo en este conjunto de municipios es 0.48, ubicándose en este espacio el municipio de Huixquilucan. Lo anterior, da como resultado que en promedio las administraciones públicas mexiquenses, tenga un indicador de autonomía del 11.77% (Ver Cuadro núm. 20).

En lo que corresponde al indicador de autonomía operativa, en promedio los municipios mexiquenses, cuenta con un 21.7%, en el que el indicador más alto es de 97% del municipio de Tecámac, seguido por Huixquilucan con 94% y Lerma con el 93%. Por su parte, los municipios que presentan una nula autonomía operativa son Tlatlaya e Ixtapan del Oro. Asimismo, se encontró que 30 municipios mexiquenses que representan el 24%, tienen un índice de autonomía operativa menor al 10%.

Cuadro núm. 20 Estadística básica de los Indicadores de las finanzas públicas municipales

Estadística Descriptiva	Autonomía financiera= (ingresos propios / ingresos totales)	Capacidad de Inversión = (egresos en inversión / egresos totales)	Autonomía operativa = (ingresos propios / gasto corriente)	
Media	0.118	0.313	0.217	
Mediana	0.087	0.303	0.168	
Desviación estándar	0.102	0.140	0.187	
Mínimo	0.007	0.038	0.018	
Máximo	0.483	0.643	0.975	
Número de Municipios	125	125	125	

Fuente: Elaboración propia con base en información de las finanzas públicas municipales del INEGI 2016.

En lo que respecta al indicador de capacidad de inversión que se refiere a que proporción de los recursos se destinan a obra pública e inversión en general; se encuentra que los gobiernos municipales mexiquenses destinan en promedio el 31.30% a inversión pública; sin embargo, hay administraciones públicas municipales que destinan menos del 10% a inversión pública: Huixquilucan, Jaltenco, Atizapán de Zaragoza, Mexicaltzingo, Coacalco de Berriozábal y Cuautitlán. Los municipios de San Simón de Guerrero, San Felipe del Progreso, Ocuilan y Zacazonapan destinan más recursos a la inversión pública, arriba del 60%.

Los resultados que se obtienen de calcular el Subíndice de Capacidad Financiera, aplicando la ponderación respectiva que en este caso es de 2, determina que los gobiernos locales mexiquenses en promedio tienen un indicador de 0.4317, lo que representan un índice bajo, por tanto, no llega a tener ni la cuarta parte del ideal que sería 2. En este caso se obtuvo que el indicador mínimo fue 0.14 por el municipio de Jaltenco, y los municipios con los indicadores más altos son: Lerma con 1.13, Tecámac con 1.04, Huixquilucan con 0.97, y Tepotzotlán con 0.9; y acorde con lo señalado en el promedio, destaca que el 66% (77) gobiernos municipales tengan un indicador por abajo del promedio (0.43).

# 3.6. Integración del índice de capacidad institucional para la gestión financiera

En la integración del índice de capacidad institucional se encontró que el promedio que alcanzaron las administraciones públicas municipales mexiquenses para el año 2016 fue de 3.7 de un máximo de 10. El índice más alto fue de 5.31 y el mínimo fue de 1.64.

Al realizar una tipología del nivel del Índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera, ICIGF, a partir de los resultados obtenidos y de clasificarlos en: muy bajo, medio, alto y muy alto; se obtiene que el 17.6% de los municipios se ubican en un nivel muy

alto, considerando como lo más alto el rango de 4.58 a 5.31, y el 6.4% de los municipios se ubican dentro del nivel más bajo (Ver cuadro núm. 21).

Cuadro núm. 21

Nivel del índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera en los municipios mexiquenses 2016

Nivel del ICIGF	Límite mínimo	Límite máximo	No. Municipios	Porcentaje
Muy Bajo	1.64	2.37	8	6.40%
Bajo	2.38	3.11	24	19.20%
Medio	3.12	3.84	37	29.60%
Alto	3.85	4.57	34	27.20%
Muy Alto	4.58	5.31	22	17.60%

Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2017.

Asimismo, se identifica que el municipio con el más alto ICIGF es Ecatepec de Morelos (5.31) mientras que el municipio que obtuvo el ICIGF más bajo es Texcalyacac. A continuación, se observan los municipios con los ICIGF más altos y más bajos (ver cuadros 22 y 23).

Cuadro núm. 22 Municipios con el índice de Capacidad Institucional para la Gestión Financiera Más Altos

Municipios con el ICIGF más altos					
1	Ecatepec de Morelos	5.31			
2	Tequixquiac	5.22			
3	Huehuetoca	5.12			
4	Atizapán de Zaragoza	5.08			
5	Villa Victoria	5.07			
6	Atlacomulco	5.05			
7	Toluca	5.03			
8	Tepotzotlán	4.99			
9	Tultitlán	4.97			
10	Chalco	4.94			
11	Ixtlahuaca	4.93			
12	Tecámac	4.88			
13	Acolman	4.87			
14	Nezahualcóyotl	4.85			
15	Valle de Bravo	4.81			
16	Malinalco	4.76			
17	Papalotla	4.75			
18	Ecatzingo	4.73			
19	Teoloyucan	4.72			
20	Naucalpan de Juárez	4.71			
21	Tezoyuca	4.7			
22	Ixtapan de la Sal	4.66			

Fuente: Elaboración propia

Cuadro núm. 23

Municipios con el índice de Capacidad Institucional para la Gestión

Financiera Más Bajos

Municipios con el ICIGF más bajo						
1	Jocotitlán	2.32				
2	Almoloya de Alquisiras	2.20				
3	Tenancingo	2.18				
4	Ixtapan del Oro	2.00				
5	Donato Guerra	1.94				
6	Joquicingo	1.86				
7	San Felipe del Progreso	1.72				
8	Texcalyacac	1.64				

Fuente: Elaboración propia

# 3.7. Análisis de correlación y regresión lineal entre los subíndices y los distintos indicadores de gestión financiera

Se presentan algunos análisis de correlación [en términos de estadística, es una medida de asociación lineal entre dos variables, pero no necesariamente indica una relación de causalidad (Anderson, Sweeney y Williams, 2012: 121)] entre las variables que se emplearon para medir la gestión financiera municipal, particularmente en este caso se tomaron dos indicadores que miden Autonomía: financiera y operativa; y se relacionaron con los distintos elementos que se ocuparon para integrar los diferentes Subíndices de Capacidad Jurídica, Administrativa, de Rendición de Cuentas, y Política, con la finalidad de identificar alguna posible asociación entre los niveles alcanzados por el indicador de la gestión financiera municipal y las otras capacidades institucionales.

La primera correlación, se encontró que hay alta correlación, con un 99% de nivel de confianza, con el indicador de capacitación (profesionalización) de los servidores públicos (0.437), el Indicador de Sistema de Anticorrupción (0.248) y con el índice de Gobierno Electrónico (0.244). Asimismo, se encontró que existe asociación positiva, con un nivel de confianza del 95%, con el Indicador de quién es la autoridad que cobra el impuesto (0.214) y con el Subíndice de Capacidad Jurídica (0.187) (ver cuadro núm. 24).

En este sentido, lo que se observa es una asociación positiva, es decir, en el mismo sentido en que se incrementa el nivel de ingresos propios se observa un incremento en dos elementos que integran el Subíndice de Rendición de Cuentas: la existencia de un sistema anticorrupción y el índice de gobierno electrónico. De igual manera, la presencia más niveles de capacitación se observa una asociación positiva con un mejor indicador de autonomía financiera municipal. Por otra parte, tanto la variable de quién cobra el impuesto, así como la capacidad Jurídica son asociados de manera positiva con ese mismo indicador.

Cuadro núm. 24
Correlación entre los subíndices y el indicador de autonomía financiera.

Variables		capacidad jurídica	Indicador capacita- ción	Índice gobierno electrónico	sistema antico- rrupción	Autoridad cobra impuesto
Correla- ción de Pearson	1	.187 <sup>-</sup>	.437**	.244 <sup>**</sup>	.248"	.214 <sup>*</sup>
Sig. (bilate- ral)		.036	.000	.006	.005	.016
N	125	125	125	125	125	125
Correla- ción de Pearson	.187	1	.199°	.147	.190°	.168
Sig. (bilate- ral)	.036		.026	.102	.034	.061
N	125	125	125	125	125	125
Correla- ción de Pearson	.437"	.199°	1	.206°	.150	.136
Sig. (bilate- ral)	.000	.026		.021	.094	.130
N	125	125	125	125	125	125
Correla- ción de Pearson	.244"	.147	.206°	1	.078	.022
Sig. (bilate- ral)	.006	.102	.021		.389	.805
N	125	125	125	125	125	125
Correla- ción de Pearson	.248**	.190°	.150	.078	1	.114
Sig. (bilate- ral)	.005	.034	.094	.389		.207
N	125	125	125	125	125	125
Correla- ción de Pearson	.214 <sup>-</sup>	.168	.136	.022	.114	1
Sig. (bilate- ral)	.016	.061	.130	.805	.207	
N	125	125	125	125	125	125
	Pearson Sig. (bilateral) N Correlación de Pearson Sig. (bilateral)	Pearson           Sig. (bilateral)           N         125           Correlación de         .187'           Pearson         Sig. (bilateral)           Sig. (bilateral)         .036           N         125           Correlación de         .437"           Pearson         .000           Sig. (bilateral)         .000           N         125           Correlación de         .244"           Pearson         .006           N         125           Correlación de         .248"           Pearson         .005           N         125           Correlación de         .248"           Pearson         .005           N         125           Correlación de         .214'           Pearson         Sig. (bilateral)           .016         .016           N         125	Pearson         .036           Sig. (bilateral)         .036           N         125         125           Correlación de Pearson         .187'         1           Sig. (bilateral)         .036         .036           N         125         125           Correlación de Pearson         .437"         .199'           Sig. (bilateral)         .000         .026           N         125         125           Correlación de Correlación de Pearson         .244"         .147           Sig. (bilateral)         .006         .102           N         125         125           Correlación de Pearson         .248"         .190'           Sig. (bilateral)         .005         .034           N         125         125           Correlación de Pearson         .05         .034           N         125         125           Correlación de Pearson         .061         .061           Sig. (bilateral)         .016         .061           N         125         125	Pearson         Sig. (bilateral)         .036         .000           N         125         125         125           Correlación de Pearson         .187'         1         .199'           Sig. (bilateral)         .036         .026           N         125         125         125           Correlación de Pearson         .437"         .199'         1           Sig. (bilateral)         .000         .026           N         125         125         125           Correlación de Pearson         .244"         .147         .206'           Sig. (bilateral)         .006         .102         .021           N         125         125         125           Correlación de Pearson         .248"         .190'         .150           Sig. (bilateral)         .005         .034         .094           N         125         125         125           Correlación de Pearson         .005         .034         .094           N         125         125         125           Correlación de Pearson         .006         .102         .021           N         125         125         125           Correlació	Pearson         Sig. (bilateral)         .036         .000         .006           N         125         125         125         125           Correlación de Pearson         .187'         1         .199'         .147           Sig. (bilateral)         .036         .026         .102           N         125         125         125         125           Correlación de Pearson         .437"         .199'         1         .206'           Pearson Sig. (bilateral)         .000         .026         .021         .021           N         125         125         125         125         .021           N         125         125         125         125         .021         .021           N         125         125         125         125         .021         .021         .021         .021         .021         .021         .021         .022         .024         .024"         .147         .206'         1         .025         .021         .021         .021         .021         .021         .021         .021         .021         .021         .021         .022         .022         .022         .022         .022         .022         .0	Pearson         Sig. (bilateral)         .036         .000         .006         .005           N         125         125         125         125         125           Correlación de Pearson         .187'         1         .199'         .147         .190'           Sig. (bilateral)         .036         .026         .102         .034           N         125         125         125         125         125           Correlación de Pearson         .437"         .199'         1         .206'         .150           Pearson         .000         .026         .021         .094           N         125         125         125         125         125           Correlación de Correlación de Pearson         .244"         .147         .206'         1         .078         .078         1           N         125         125         125         125         125         125         .021         .389           N         125         125         125         125         125         125         .022         .150           N         125         125         125         125         125         125         .022         .114

Fuente: Elaboración propia

Por lo que respecta a la correlación entre el Indicador de Autonomía Operativa con respecto a los demás elementos de la capacidad institucional se encontraron asociaciones similares al indicador de autonomía financiera. En este caso, se encontró una asociación con un nivel de confianza del 99% con el indicador de capacitación (0.374), y con un nivel de confianza con los indicadores de sistema anticorrupción (0.208), autoridad que cobra el impuesto (0.217) y el índice de gobierno electrónico (0.196).

Cuadro núm. 25 Correlación entre los subíndices y el indicador de autonomía operativa

Varial	bles	Autonomía operativa	Subíndice capacidad jurídica	Indicador capacita- ción	Índice gobierno electrónico	Indicador sistema antico- rrupción	Autoridad cobra impuesto
	Correla- ción de Pearson	1	.155	.374"	.196 <sup>*</sup>	.208 <sup>*</sup>	.217 <sup>*</sup>
Autonomía Operativa	Sig. (bilate- ral)		.085	.000	.028	.020	.015
	N	125	125	125	125	125	125
Subíndice	Correla- ción de Pearson	.155	1	.199 <sup>°</sup>	.147	.190°	.168
capacidad jurídica	Sig. (bilate- ral)	.085		.026	.102	.034	.061
	N	125	125	125	125	125	125
la di e e de o	Correla- ción de Pearson	.374**	.199 <sup>*</sup>	1	.206 <sup>-</sup>	.150	.136
Indicador capacitación	Sig. (bilate- ral)	.000	.026		.021	.094	.130
	N	125	125	125	125	125	125
Índice	Correla- ción de Pearson	.196°	.147	.206°	1	.078	.022
gobierno electrónico	Sig. (bilate- ral)	.028	.102	.021		.389	.805
	N	125	125	125	125	125	125
Indicador	Correla- ción de Pearson	.208°	.190°	.150	.078	1	.114
sistema anticorrupción	Sig. (bilate- ral)	.020	.034	.094	.389		.207
	N	125	125	125	125	125	125
	Correla- ción de Pearson	.217 <sup>*</sup>	.168	.136	.022	.114	1
Autoridad co- bra impuesto	Sig. (bilate- ral)	.015	.061	.130	.805	.207	
	N	125	125	125	125	125	125
		ificativa en el nive	• •				
**. La correl	ación es sigr	nificativa en el niv	el 0,01 (2 cola	as).			

Fuente: Elaboración propia

Con la intención de establecer alguna posible relación de causalidad entre los distintos elementos que componen las capacidades institucionales y con el objetivo de establecer cuáles de estos componentes pueden influir de manera positiva o negativa en una mejor gestión financiera. Para cumplir con este fin, se realizaron varios modelos, en donde se estableció como variable dependiente o variable a explicar el Indicador de Autonomía Financiera, considerando que ésta mide claramente la capacidad que tienen los gobiernos municipales en cuanto dependencia o autonomía en la generación de ingresos propios. Y como variables explicativas varios componentes que miden la capacidad institucional de los gobiernos municipales mexiquenses.

El modelo que se consideró más adecuado y que cumple, en general, con los criterios necesarios para ser considerado válido, no tiene problemas de autocorrelación ni de colinealidad (estadísticas de colinealidad, donde la FIV son menores a 5), es significativo (prueba F) y cuyas variables resultaron altamente significativas (prueba t). En este modelo las variables independientes o explicativas consideradas fueron:

- a) Ponderador del Componente de Capacidad Política = POND\_SICP;
- b) Ponderador de Capacitación del Subíndice de Capacidad Administrativa
- = POND\_CAPAC\_SICA;
- c) Ponderador del Subíndice de Rendición de Cuentas = POND\_SIRC

Este modelo indica que estas tres variables explican un 26% de los cambios que sufre el indicador de Autonomía Financiera, de acuerdo con la R2 (0.264). El modelo en su conjunto es significativo, y las variables que resultaron altamente significativas y que explican en una mayor proporción los cambios que presenta el Indicador de Autonomía Financiera son: la variable de capacitación de los servidores públicos y el componente de rendición de cuentas, éste último compuesto por índice de gobierno electrónico, mecanismos de transparencia y sistemas anticorrupción y rendición de cuentas. Aunque la tercera variable, no tiene el mismo nivel de significancia que los otros dos elementos (posee significancia de 0.1), todavía puede ser considerado significativo, y corresponde al componente que integra los aspectos: participación ciudadana y autonomía para cobrar e imponer impuestos.

Cuadro núm. 26 Regresión lineal

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Durbin- Watson
1	0.514ª	.264	.246	.08831	2.178

a. Predictores: (Constante), POND\_SICP, POND\_CAPAC\_SICA, POND\_SIRC

#### **ANOVA**

	Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	.339	3	.113	14.496	.000b
	Residuo	.944	121	.008		
	Total	1.283	124			

a. Variable dependiente: Autonomía financiera = (ingresos propios / ingresos totales)

b. Variable dependiente: Autonomía financiera = (ingresos propios / ingresos totales)

b. Predictores: (Constante), POND\_SICP, POND\_CAPAC\_SICA, POND\_SIRC

#### Coeficientes

		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados			Estadísticas de colinealidad		
	Modelo	В	Error estándar	Beta	t	Sig.	Tolerancia	VIF	
1	Constante	.004	.029		.147	.884			
	POND_CAPAC_ SICA	.335	.074	.366	4.513	.000	.922	1.084	
	POND_SIRC	.107	.037	.237	2.912	.004	.917	1.091	
	POND_SICP	.028	.017	.130	1.656	.100	.993	1.008	

a. Variable dependiente: Autonomía financiera = (ingresos propios / ingresos totales)

Fuente: elaboración propia

A partir de lo expuesto, se puede establecer que las variables que pueden determinar positiva un cambio para mejorar el indicador de autonomía financiera son la capacitación del personal del gobierno municipal, el sistema de rendición de cuentas y transparencia, para tener un mayor desarrollo de gobierno electrónico (uso de tecnologías de información y comunicación), así como tener capacidad política medida en este sentido en la capacidad para cobrar y establecer impuestos, además de mecanismos de participación ciudadana. Cabe mencionar que en otro análisis previo se habían identificado como elementos que afectan a este indicador de autonomía, variables como que el municipio cobre su propio impuesto, utilizar tecnologías de información y comunicación en los trámites, y en el cobro del impuesto predial (Martínez y Carrera, 2018).

# Capítulo 4

Reflexiones y recomendaciones de Política Pública

# 4. Reflexiones finales y algunas recomendaciones de Política Pública

El presente estudio proporciona diversas aportaciones relevantes para el desarrollo de los gobiernos municipales en el ámbito mexicano, y específicamente para los ayuntamientos del Estado de México.

En primer lugar, retoma un elemento teórico crucial para el desarrollo de los gobiernos, las capacidades institucionales; fundamentales para poder cumplir con sus funciones, contribuir al logro de la Agenda 2030 y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En segundo término, desarrolla una propuesta metodológica para medir las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, que cubre en gran medida los distintos elementos de la gestión pública municipal, a través de cinco componentes: jurídico – normativo, administrativa, política, rendición de cuentas y financiera.

En tercera instancia, se aplica la metodología y se calculan los diferentes indicadores para los gobiernos municipales mexiquenses con la información de la materia más actual (2017) que se encuentran disponible -considerando las limitaciones de información-proporcionando de esta manera los primeros insumos, para tomar decisiones, tanto a los gobiernos municipales como al gobierno estatal y federal en cuanto a establecer qué capacidades institucionales deben ser atendidas.

En cuarto orden, se realizan análisis estadísticos y una regresión lineal que permite identificar las capacidades institucionales que están asociadas o que determinan la autonomía financiera de los gobiernos municipales mexiquenses, y estos análisis demuestran la estrecha relación entre estas capacidades institucionales entre sí fortaleciendo esta propuesta metodológica.

No obstante, si bien esta metodología es amplia en cuanto a componentes e indicadores, ésta se concentró en las capacidades administrativas, dejando de lado, las capacidades relacionadas con la gestión ambiental o la sustentabilidad. Por lo que esta metodología puede ser, en el futuro, mejorada o ampliada tanto en sus componentes como en la elaboración de los diferentes indicadores que en este documento se desarrollan, considerando que aun cuando existen fuentes de información confiables y actuales, en algunos casos el tipo de información no fue suficiente para elaborar indicadores más sofisticados o completos; no obstante, la virtud de la metodología es contemplar elementos básicos de las capacidades institucionales.

Adicionalmente, la investigación constituye una continuidad a estudios realizados sobre la evaluación de las capacidades municipales para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses (Carrera y Rivera, 2012; Carrera y Martínez, 2016; Martínez y Carrera, 2018), constituyendo en su conjunto, una base sólida para plantear la creación de un observatorio de la gestión financiera municipal de los municipios mexiquenses.

Los resultados que se encontraron con la aplicación de los indicadores y componentes propuestos en este estudio, son los siguientes:

#### a) Capacidad jurídico normativa

Se encontró que el promedio de disposiciones normativas para el año 2017 es de 7, que equivale al 44% de la reglamentación total que debería de tener un gobierno local. Si se comparan los promedios que en su momento se calcularon en los años 2013 (12.6%) y 2015 (15.4%) [es probable que el total de reglamentación de los años 2013 y 2015 no sea el mismo que de 2017, sin embargo, lo que se está comparando es el promedio], se puede establecer que hubo incremento en el número de reglamentos para 2017, lo que constituye un avance en esa dimensión.

Por otra parte, en los análisis de correlación se identificó una asociación positiva entre el número de reglamentos con respecto a los indicadores de autonomía financiera y autonomía operativa, por lo tanto, es recomendable seguir impulsando en los gobiernos locales el desarrollo de reglamentos, de esta forma se puede constituir una fuente de contribuciones para los municipios. Asimismo, en la matriz de correlación también se observa cierta relación entre este indicador de reglamentos con el indicador de sistema anticorrupción, y con el indicador de capacitación; esto tiene cierta lógica, ya que para llevar a cabo un sistema de anticorrupción se requiere de lineamientos y normatividad, y también la existencia de lineamientos y normatividad puede estar vinculada con la capacitación de los servidores públicos.

#### b) Capacidad administrativa

En esta capacidad administrativa se encontró que casi el 50% de los municipios no cuenta con personal idóneo para ocupar los cargos, pues en los indicadores de perfil educativo y experiencia profesional se ubican en el nivel bajo y más bajo. Por otra parte, solo una quinta parte de los municipios cuenta con programas de capacitación y un 13.6% con mecanismos de evaluación del desempeño; y a partir de la regresión lineal realizada se encontró que este indicador influye en el indicador de autonomía financiera.

Asimismo, en cuanto modernización y actualización del padrón catastral alrededor del 78% de los gobiernos municipales mexiquenses no cuentan con éstos; y el 35% no proporcionaron información de actualización de predios. Dentro de este mismo componente, se encontró que el promedio de cobertura en cuanto al servicio de drenaje es del 62%, y de algunos servicios públicos no hay información como es el caso del servicio de rastro o del agua; y en cuanto a alumbrado público y panteones la cobertura apenas supera el 70%.

Por estas razones, es que el municipio con el nivel más alto en este Subíndice de Capacidad Administrativa, alcanzó un puntaje de 2 de un máximo de 3.5. Lo que demuestra que los gobiernos municipales con los mejores indicadores en este componente, apenas llegaron alcanzar el 58% del total de puntos que en términos ideales deberían tener. Ante

esta situación, es urgente fortalecer y desarrollar acciones gubernamentales orientadas a mejorar el perfil educativo, experiencia profesional y capacitación de los servidores público, sobre todo si la capacitación es considerada una variable que influye a la autonomía financiera. Adicionalmente, es indispensable que los municipios mexiquenses actualicen y modernicen el catastro municipal, elemento básico para mejorar la recaudación.

Dentro de estos elementos, existe una asignatura pendiente respecto a la cobertura de servicios públicos como la situación de alumbrado público, panteones, drenaje, y rastro; dónde, estos dos últimos servicios públicos impactan en la salud de los ciudadanos. Cabe señalar que la provisión de servicios públicos es considerada una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues son la base del desarrollo social y económico.

### c) Capacidad política

En esta dimensión de capacidad política, se identificó que los municipios mexiquenses ofrecen pocos mecanismos para que la ciudadanía participe, por lo que es evidente una amplia demanda de mecanismos y forma que incorporen la participación de la ciudadanía en las diferentes acciones de política pública.

Asimismo, un poco más de la tercera parte de los municipios mexiquenses determinan las tasas y tarifas que cobraran a los ciudadanos, el resto o lo hace una autoridad externa o lo hacen de manera conjunta con los gobiernos estatales. Esto sin duda, también tiene su origen en la poca descentralización política que se encuentran sustentada en la Constitución Política Mexicana, en razón de que los gobiernos municipales deben someter a aprobación de sus Congresos Locales, las cuotas o tarifas de las diferentes contribuciones que quieran aplicar.

En complemento, se debe agregar que el 24% de los municipios, cobra el impuesto predial alguien distinto a la autoridad municipal. Esta situación origina que en promedio los municipios mexiquenses presente un indicador del 59% en capacidad política, lo que demanda un cambio en este tipo de gestión, para mejorar los indicadores de esa dimensión política. Además, en los análisis de correlación y de regresión, este componente está asociado positivamente con la autonomía financiera e incluso se encontró que esta dimensión puede ser una variable que determina una baja o alta recaudación de ingresos propios.

#### d) Capacidad de rendición de cuentas

Esta dimensión comprende la existencia de mecanismos de transparencia, el índice de gobierno electrónico y la presencia de sistemas anticorrupción. En los dos primeros elementos, se encuentran que los promedios están por arriba del 50% en los ayuntamientos mexiquenses; sin embargo, en cuanto al sistema anticorrupción solo 13.6% cuenta con él, esto ha influido en el alcance que este índice tiene en el cálculo de esta capacidad institucional.

Por lo tanto, en los tres elementos se debe llevar a cabo acciones urgentes y concretas en los municipios mexiquenses, pues si bien superan el 50% en la existencia de mecanismos de transparencia y de gobierno electrónico, esto también representa que el otro 50% no cuenta con estos elementos. Por lo que se debe avanzar en acciones que garanticen los mecanismos de transparencia y que más gobiernos municipales puedan aprovechar las ventajas de las tecnologías de información y comunicación; sin duda alguna, queda claro que donde más se debe trabajar en las administraciones públicas municipales es la instalación de sistemas anticorrupción.

Igual que el componente anterior, la capacidad de rendición de cuentas está asociado al indicador de autonomía financiera, e incluso en la regresión lineal, se estableció que este elemento explica o determina a ese mismo indicador financiero. Lo que justifica una actuación rápida en mejorar estas capacidades en los municipios mexiquenses.

#### e) Capacidad financiera

En los indicadores que se emplearon para analizar y medir las finanzas públicas municipales destacan tres: autonomía financiera que mide el nivel de ingresos propios con respecto al total de ingresos; el de autonomía operativa, esto es que tanto los recursos propios financian el gasto operativo, y el indicador de capacidad de inversión pública.

En los dos primeros indicadores se observa una alta dependencia de las transferencias por parte de los municipios, es más evidente y grave el de autonomía financiera, observándose que más del 77% de los municipios tienen una alta dependencia de las transferencias, ya que sus ingresos propios no superan el 16% del total de los ingresos. Por otro lado, el indicador de inversión arroja que en promedio una tercera parte de los recursos se destina a inversión pública, no constituyendo un indicador positivo para la gestión financiera municipal.

En conclusión, se puede establecer que las capacidades institucionales de los municipios mexiquenses, a pesar de estar geográficamente ubicados en el centro de México, son limitadas, lo que explica en gran medida una alta dependencia de las transferencias federales, pues sus ingresos propios son muy bajos.

Considerando el análisis estadístico expuesto, de las diferentes dimensiones que integran el Índice de Medición de la Capacidad Institucional para la Gestión Financiera, y lo expuesto en este último apartado, se desprende un conjunto de acciones que deben llevar a cabo los gobiernos municipales, y algunas de ellas podrán ser orientadas desde el gobierno estatal, con el acompañamiento de instituciones como el Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM, como es el caso de la capacitación y profesionalización de los servidores públicos.

Propuestas de política pública para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios mexiquenses

#### a) En cuanto a la capacidad jurídica - normativa:

- Es urgente elaborar, ampliar y actualizar el número de reglamentos que norman y regulan las actividades que le corresponde administrar y gestionar a los gobiernos municipales.
- Considerando que algunos municipios no cuentan con las capacidades profesionales (recurso humano capacitado), a través de servicio social o prácticas profesionales podrían apoyarse, vinculando a estos municipios con universidades públicas y/o centros de investigación que tenga carreras profesionales afines al derecho administrativo y/o gobiernos municipales.
- Desarrollar cursos orientados a elaborar reglamentos sobre las diferentes funciones que son medulares para el funcionamiento del gobierno municipal.

# b) En cuanto a la capacidad administrativa:

- La falta de experiencia y perfiles educativos constituye una limitante, por lo que continuar con el proceso de certificación de competencia laboral, diplomados y posgrados dirigidos a la hacienda pública municipal, representan una opción trascendente.
- Es importante que por normatividad se exija una certificación de competencia laboral para desempeñarse dentro de la administración pública municipal para ocupar cargos de primer nivel como es el caso de la tesorería, catastro, entre otras.
- Desarrollar programas de capacitación obligatorios para los nuevos funcionarios públicos, tanto electos como designados por el ayuntamiento, es decir, presidente, síndicos y regidores, además de directores o funcionarios de primer nivel del área de tesorería, agua potable, servicios públicos, y catastro. Tales cursos deberán estar programados en los meses previos al inicio formal de nueva administración pública municipal.
- Adicionalmente, se debe continuar con un programa continúo de capacitación para los servidores públicos involucrados con la gestión financiera, de servicios públicos como agua potable, catastro, entre otros. Es importante destacar que en los distintos cursos de capacitación deben otorgarse constancias con validez curricular, para que los servidores públicos tengan incentivos a participar.
- Retomar estrategias innovadoras, no costosas, dirigidas a ampliar, actualizar y modernizar el catastro.
- Aquellos municipios urbanos y metropolitanos podrían invertir en tecnologías de información para modernizar los sistemas de recaudación, así como para actualizar los valores catastrales y actualizar el padrón de contribuyentes.
- En cuanto a la cobertura de servicios públicos, es fundamental realizar una distribución más equitativa de los recursos entre la cabecera municipal y las localidades y colonias de la periferia.

- Gestionar apoyos y programas públicos a nivel nacional y estatal que permitan ampliar la cobertura de los servicios públicos.
- Gestionar el apoyo de organismos internacionales que proporcionen recursos o financiamiento para cubrir servicios básicos como agua y drenaje.
- Implementar el uso de tecnologías amigables con el medio ambiente (ecotecnias).

# c) En cuanto a la capacidad política:

- Crear y promover mecanismos de participación ciudadana, desde presupuestos participativos, cabildo abierto, consejos participativos, contralorías sociales, entre otros, pero con ciudadanos independientes y capacitados, y en donde éstos puedan tener una participación real y efectiva, con la posibilidad de tener voz y voto en la toma de decisiones.
- Brindar más autonomía a los municipios mexiquenses para establecer sus cuotas o tarifas de las contribuciones que están bajo su autoridad.
- En otros estudios y en este también se identifica que es determinante para la gestión financiera que el municipio cobre su propio impuesto.
- Desarrollar convenios intermunicipales para hacer frente a necesidades y servicios públicos comunes.

# d) En cuanto a la capacidad de rendición de cuentas:

- Utilizar las tecnologías de la información para cumplir con las responsabilidades de transparencia y de rendición de cuentas.
- Desarrollar mecanismos orientados a la rendición de cuentas y a la transparencia que involucre la participación de la ciudadanía sin la intervención de las tecnologías de la información, como cabildos abiertos, de puertas abiertas, gobierno abierto, entre otros.
- Ejecutar el sistema anticorrupción en los gobiernos municipales mexiquenses, siendo el gobierno estatal quien puede ayudar a coordinar e instaurar estos mecanismos en el ámbito local.
- Emplear el uso de las tecnologías para dar seguimientos a quejas y denuncias ciudadanas, además de auxiliarse de ésta para el cobro y pago de impuestos, sin necesidad de ir a un banco o la tesorería.
- Realizar trámites en línea, formatos y formas digitales.

En conclusión, con todas estas recomendaciones, se esperaría que la capacidad financiera mejorará con mayor nivel de recaudación en ingresos propios.

# Mesografía

# Bibliografía

- Anderson, David; Sweeney, Dennis y Williams, Thomas (2012). Estadística para negocios y economía, CENGAGE, Learning, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", en Gestión y Política Pública, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Distrito Federal, México, pp. 753-784
- Carrera. Ady P, Coronilla, Raúl, y Navarro, Alejandro (2010). Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal, IGLOM, México (versión preliminar).
- Carrera, Ady P. y Martínez, María Gabriela (2016). Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera. Resultados recientes y elementos para su fortalecimiento (2009-2011), IHAEM, México.
- Carrera, Ady P. y Rivera, Gerardo (2012). Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México, IHAEM, México.
- Chudnovsky, Mariana (2015). "Introducción. Por qué <<capacidades estatales>> y esta selección para comprenderlas", en Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales, CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, Argentina.
- De Alba, Ana Cecilia y Gómez, David (2010). "Capacidades: las piezas del rompecabezas del Desarrollo", en Gómez, David (coordinador), Capacidades institucionales para el Desarrollo Humano. Concepto, índice y políticas públicas, PNUD, Miguel Ángel Porrúa, XLI Legislatura, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara, México.
- De Dios, J. y D. Gómez (2010). "Midiendo las capacidades institucionales municipales de México: un mapa de su diversidad", en Gómez, David (coordinador), Capacidades institucionales para el Desarrollo Humano. Concepto, índice y políticas públicas, PNUD, Miguel Ángel Porrúa, XLI Legislatura, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara, México.
- Freigedo, Martín (2013). "Las capacidades institucionales en el marco de la descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay: un análisis de tres gobiernos frenteamplistas", en Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 3 No. 5 (Julio-diciembre), pp. 11-43.
- Gil-García, J. Ramón y Martínez, María Gabriela (2011). "Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México", en Cabrero, Enrique y Arellano, David, Los gobiernos municipales a debate, Coyuntura y Ensayo, México: CIDE.
- Grindle, Merilee S. y Hildebrand, Mary E. (1995). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? In Public Administration and Development, Vol. 15, 441-463.
- Maradona et al, (2013). Propuesta metodológica de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional: aplicada al programa para el fortalecimiento del sistema de información financiera territorial (fosit) de Colombia, NOTA TÉCNICA # IDB-TN-554, BID.

- Martínez, Juan Carlos (2014). "Medición de las capacidades administrativas municipales", en Analéctica, Año 0, No. 2, Argentina, pp. 1-5, http://www. analectica.org/articulos/martinez-capacidades/?pdf=155, consultada el 20 de octubre de 2019.
- Martínez Tiburcio, María Gabriela y Carrera, Ady (2018). Evaluación de la capacidad institucional en la gestión de los municipios mexiquenses de 2011 a 2015 e identificación de alternativas para fortalecerla, IHAEM, Toluca, Estado de México.
- Milèn, Anneli (2001). What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice, World Health Organization. https://apps. who.int/iris/handle/10665/67394, consultado el 25 de septiembre 2019.
- Moreno Jaimes, Carlos. (2007). "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México". Revista de Ciencia Política (Santiago), 27(2), 131-153. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X20070003000007
- Oates, Wallace E. (1977). Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Ospina, Sonia B. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002, pp. 1-21.
- Repetto, Fabián (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Romo de Vivar Mercadillo, Manuel Ricardo; Gómez Monge, Rodrigo (2016).
   "Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México: Una aproximación teórica"; en Economía y Sociedad, vol. XX, núm. 35, julio-diciembre, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Morelia, México; pp. 155-170
- Rosas, Angélica (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", en Política y Cultura, otoño, No. 30, pp. 119-134.
- Unda, Mónica (2018). "Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos", en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 33, núm. 3 (99), septiembre-diciembre, pp. 601-637
- Sánchez Bernal, Antonio, Tovar, Édgar Tovar García y Antonia Sánchez Martínez (2003), "Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal", Gestión Municipal, año 1, 1, Universidad de Guadalajara, Jalisco, pp. 50-67.

# Sitios Web:

- Auditoria Superior de la Federación. Desarrollo Institucional Municipal. Disponible en http://200.23.8.25/ASF/?m=bWVudSww (30-09-2019)
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Disponible en https://datos.gob.mx/busca/dataset/instituto-nacional-para-el-federalismo-y-eldesarrollo-municipal (05-01-2020)

Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera

de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017 Se terminó de imprimir en septiembre de 2020, con un tiraje de 250 ejemplares.







