



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

VIII. Gobiernos eficientes y eficaces

Tabla VIII.1. Resultados principales por grupo de competitividad, 2008

Grupo de competitividad*	Alta Población: 1.17% PIB: 1.50%	Adecuada Población: 18.47% PIB: 18.91%	Media Alta Población: 25.39% PIB: 26.25%	Media Baja Población: 52.11% PIB: 51.21%	Baja Población: 1.55% PIB: 1.25%	Muy Baja Población: 1.32% PIB: 0.89%
2008	Culiacán	Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Hermosillo, Irapuato, Juárez, León, Mérida, Morelia, Puebla-Tlaxcala, Querétaro, San Juan del Río, San Luis Potosí-Soledad, Tapachula	Acapulco, Campeche, Ciudad del Carmen, Ciudad Obregón, Coatzacoalcos, Cuernavaca, Durango, La Laguna, La Piedad-Pénjamo, Manzanillo, Mazatlán, Mexicali, Monterrey, Navojoa, Nogales, Orizaba, Puerto Vallarta, Reynosa-Río Bravo, Salamanca, San Cristóbal de las Casas, San Francisco del Rincón, Tehuacán, Tijuana, Tulancingo, Tuxtla Gutiérrez, Uruapan, Veracruz, Villahermosa, Xalapa	Cancún, Celaya, Chetumal, Ciudad Acuña, Ciudad Victoria, Colima-Villa de Álvarez, Cuautla, Delicias, Ensenada, Guadalajara, Guaymas, Los Mochis, Matamoros, Minatitlán, Monclova-Frontera, Nuevo Laredo, Oaxaca, Pachuca, Piedras Negras, Poza Rica, Rioverde-Ciudad Fernández, Saltillo, Tampico-Pánuco, Tepic, Tlaxcala-Apizaco, Toluca, Tula, Valle de México, Zacatecas-Guadalupe, Zamora-Jacona, Zihuatanejo	Cárdenas, Córdoba, La Paz, Los Cabos, Ocotlán	Comalcalco, Huimanguillo, Macuspana, Tecmán, Tehuantepec-Salina Cruz, Tuxtepec
2006	Guanajuato, San Juan del Río	Aguascalientes, Chetumal, Culiacán, Hermosillo, Irapuato, La Laguna, La Piedad-Pénjamo, León, Morelia, Querétaro, San Luis Potosí-Soledad	Campeche, Chihuahua, Ciudad del Carmen, Ciudad Obregón, Ciudad Victoria, Coatzacoalcos, Durango, Guadalajara, Juárez, Manzanillo, Mérida, Mexicali, Monterrey, Navojoa, Nogales, Nuevo Laredo, Orizaba, Piedras Negras, Puebla-Tlaxcala, Puerto Vallarta, Reynosa-Río Bravo, Salamanca, San Francisco del Rincón, Tapachula, Tijuana, Tulancingo, Tuxtla Gutiérrez, Uruapan, Veracruz, Villahermosa, Xalapa	Acapulco, Cancún, Cárdenas, Celaya, Ciudad Acuña, Colima-Villa de Álvarez, Cuernavaca, Ensenada, Guaymas, La Paz, Los Mochis, Matamoros, Mazatlán, Minatitlán, Monclova-Frontera, Oaxaca, Ocotlán, Pachuca, Poza Rica, Rioverde-Ciudad Fernández, Saltillo, San Cristóbal de las Casas, Tampico-Pánuco, Tehuacán, Tlaxcala-Apizaco, Toluca, Tula, Valle de México, Zacatecas-Guadalupe, Zamora-Jacona, Zihuatanejo	Comalcalco, Córdoba, Cuautla, Delicias, Huimanguillo, Los Cabos, Macuspana, Tecmán, Tepic	Tehuantepec-Salina Cruz, Tuxtepec
Apertura de un negocio						
Promedio calificaciones en costo, tiempo y trámites (0-100)	24.98	19.57	32.20	35.63	34.00	41.78
Registro de propiedad						
Promedio calificaciones en costo, tiempo y trámites (0-100)	30.67	33.11	40.51	55.10	63.06	53.09
Intervencionismo del Gobierno						
% de cobro por derechos diferentes a agua / ingresos propios	14.00	22.18	26.58	26.75	25.67	32.36
Autonomía fiscal						
% ingresos propios / egresos totales	42.56	34.88	26.99	29.00	38.08	11.96
Efectividad del Gobierno						
Índice (0 peor-100 mejor)	79.30	70.74	70.74	70.43	70.28	65.82
Transparencia informativa						
Índice (0 peor-100 mejor)	41.94	20.93	15.94	9.11	10.97	3.23
Promoción de la competencia						
Índice (0 mejor-100 peor)	79.27	70.73	70.75	70.43	70.27	65.80
Costo de la nómina						
% servicios personales / egresos totales	30.11	36.46	37.72	38.27	41.47	52.33
Inversión del gobierno sobre gasto total						
% inversión federal / egresos municipales totales	14.25	31.27	27.03	26.65	25.10	14.76
Calidad de e-government						
Índice (0 peor-240 mejor)	172.00	141.82	116.50	87.36	54.60	12.50
Nivel salarial del gobierno						
Relación de salario del gobierno / salarios totales	32.86	50.30	32.63	55.55	37.70	10.95

*Las ciudades se agruparon en función de la distancia a la media de su calificación en el subíndice.
Fuente: IMCO.

¿Qué mide el subíndice?

Este subíndice mide cómo afecta de manera directa o indirecta el desempeño del gobierno a los mercados, a través de: políticas específicas, regulación, esquemas impositivos o niveles de gasto. El subíndice busca medir el impacto de los gobiernos locales para promover la competitividad o, por el contrario, para limitarla por medio de ciertas barreras a la actividad económica.

Resultados generales

1. ¿Cómo se distribuyen las ciudades mexicanas?

El desempeño de las ciudades para este subíndice ubica a la gran mayoría de ellas en los dos niveles medios, con las restantes distribuidas principalmente en el nivel de competitividad Adecuada. Esto indica que las ciudades no presentan mayor dispersión y existen pocos casos sobresalientes, tanto negativa como positivamente.

- La ciudad de Culiacán por ejemplo, es la única que logra despegarse de las demás ciudades, al obtener un nivel de competitividad Alta. Esto, a pesar de que se encuentra rezagada en la percepción empresarial de promoción de la competencia y la inversión del gobierno local.
- Por otro lado, las ciudades de Tabasco con la excepción de Villahermosa, ocupan los últimos lugares en este subíndice, ya que presentan de manera sistemática los valores más bajos en las variables estudiadas.

2. ¿Cómo afecta el desempeño de los gobiernos al PIB y a la inversión?

El impacto en inversión e ingreso de mejorar en el subíndice de Gobierno no es el mismo para todos los grupos de competitividad de ciudades. Por ejemplo, si una ciudad que se encuentra en el último grupo del subíndice mejora lo suficiente como para ubicarse en el siguiente grupo, tendrá en promedio un aumento de 13.1% y 15.55% en su inversión por PEA y en su PIB per cápita, respectivamente. En el caso de este subíndice, este es el cambio más importante por pasar al grupo superior. En el otro extremo el incremento promedio en la inversión e ingreso para una ciudad que logre pasar del grupo de competitividad Adecuada al de Alta en el subíndice sería de 4.33% y 5.1% respectivamente (ver tabla VIII.2).

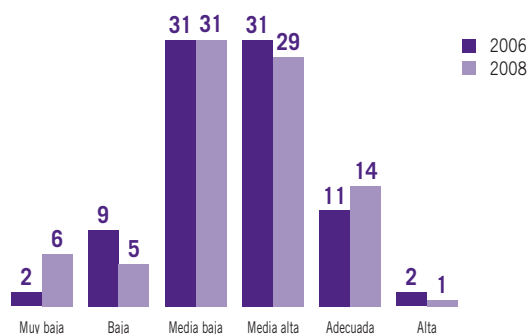
Tabla VIII.2. Aumento estimado en ingreso e inversión por cambio de grupo

Cambio de grupo	Aumento estimado en PIB per cápita	Aumento estimado en Inversión por PEA
Adecuada - Alta	4.33%	5.10%
Media Alta - Adecuada	5.84%	6.89%
Media Baja - Media Alta	7.24%	8.55%
Baja - Media Baja	5.33%	6.29%
Muy Baja - Baja	13.10%	15.55%

3. ¿Qué pasó en las ciudades entre 2006-2008?

El desempeño de este subíndice presentó una caída del 2.03% con respecto a la calificación obtenida en el 2006. Dicho retroceso se debe al escaso avance dentro de las variables que conforman este subíndice, pues únicamente dos de las once variables consideradas mejoraron su rendimiento. Llama la atención el hecho de que todas aquellas variables relacionadas con el gasto público presentaron un deterioro, lo cual se detalla más adelante. Es decir, en promedio existen peores gobiernos en las ciudades mexicanas, ejerciendo un mayor gasto público de manera más ineficiente.

Gráfica VIII.1. Cambios en la distribución competitiva de las ciudades en Gobierno, 2006-2008



Fuente: IMCO.

4. ¿En qué avanzaron las ciudades?

En este subíndice únicamente se presentaron dos avances. Tomando en cuenta el costo, tiempo y trámites necesarios para registrar una propiedad, las ciudades alcanzaron un progreso mínimo del 0.7%. El otro avance se dio en el campo de la autonomía fiscal, donde mejoraron 5.8% en promedio, lo que significa que en comparación con el 2006, los ingresos de las ciudades dependen cada vez más de la recaudación propia que de los recursos federales. Este resultado significa un mayor esfuerzo recaudatorio por parte de las ciudades, aunque continúa siendo bajo.

VIII. Gobiernos eficientes y eficaces

5. ¿En qué retrocedieron las ciudades?

El retroceso generalizado se dio en aquellas variables relacionadas al gasto y a la inversión de los gobiernos locales. El intervencionismo, medido como el porcentaje del PIB que representa el cobro por derechos diferentes a los servicios de agua potable y alcantarillado, también aumentó en un 0.7%, mientras que la inversión del gobierno con respecto al gasto total cayó un 3.8%. Aún así, lo anterior no fue impedimento para que los gastos relacionados con el aparato burocrático aumentaran, pues tanto el nivel salarial del gobierno como los servicios personales con cargo al erario crecieron en un 3.5% y 4.8%, respectivamente. Esto representa un claro problema respecto al destino de los recursos públicos de las ciudades, lo que repercute directamente en el desempeño competitivo de éstas.

6. ¿Cómo afecta este subíndice a las ciudades?

La importancia de este índice se refleja en la gran cantidad de ciudades que presentan cambios positivos y negativos al aislarse este factor del Índice general.⁶⁸ Los resultados muestran que las ciudades de la región Centro y Sureste del país se encuentran entre las más afectadas por gobiernos débiles. En ellas existe un pobre desempeño generalizado sobre la transparencia

informativa de los municipios que lo componen, pues todas ellas comparten las últimas posiciones del Índice de información presupuestal realizado por el IMCO.

Por otro lado, aquellas que se ven beneficiadas al contar con un sistema de gobierno relativamente estable, se ven favorecidas por las variables relacionadas con la facilidad de los trámites como: apertura de un negocio, registro de propiedad y en el Índice de e-government. Cabe señalar que para varios de estos casos, las ciudades se ven arrastradas por el desempeño general de la entidad.

Tabla VIII.4. Ciudades con mayores impactos en competitividad general por Gobiernos

Ciudades afectadas por un sistema de gobierno débil	Ciudades afectadas por un sistema de gobierno relativamente estable
Colima-Villa de Álvarez (Col.)	León (Gto.)
Saltillo (Coah.)	La Piedad-Pénjamo (Gto.)
Valle de México (DF, Mex., Hgo.)	Cuernavaca (Mor.)
Huimanguillo (Tab.)	Puebla-Tlaxcala (Pue.)
Tecomán (Col.)	Campeche (Camp.)
Tepic (Nay.)	San Cristóbal de las Casas (Chis.)
Tuxtpec (Oax.)	Irapuato (Gto.)
Macuspana (Tab.)	San Juan del Río (Qro.)
Ciudad Victoria (Tamps.)	

Tabla VIII.3. Desempeño de las ciudades en los indicadores de Gobiernos, 2006-2008

Indicador	Unidades	Promedio		Cambio	Promedio mejores	Promedio peores
		2006	2008			
Apertura de un negocio	Promedio calificaciones en costo, tiempo y trámites (0-100)	68.9	67.9	-1.4%	93.0	47.0
Registro de una propiedad	Promedio calificaciones en costo, tiempo y trámites (0-100)	53.0	53.4	0.7%	94.0	21.0
Intervencionismo del Gobierno	% de cobro por derechos diferentes a agua / ingresos propios	25.9	26.1	0.7%	13.6	63.0
Autonomía fiscal	% (ingresos propios) / (egresos totales)	27.2	28.8	5.8%	74.0	9.0
Índice de efectividad del Gobierno	Más alto, mejor (0-100)	70.4	70.4	0.0%	80.5	55.5
Índice de transparencia informativa	Más alto, mejor (0-1)	0.1	0.1	0.0%	0.4	0.0
Índice de promoción de la competencia	Más bajo, mejor (0-100)	70.4	70.4	0.0%	55.5	80.5
Costo de la nómina	% (servicios personales) / (egresos totales)	37.1	38.9	4.8%	15.9	52.1
Inversión del gobierno sobre gasto total	% (inversión federal) / (egresos municipales totales)	27.5	26.5	-3.8%	43.5	9.9
Índice de calidad de e-government	Más alto, mejor (0-240)	99.9	99.9	0.0%	166.6	41.8
Nivel salarial del gobierno	Relación de salario del gobierno / salarios totales	1.38	1.43	3.5%	0.39	3.43

*Los promedios se refieren al grupo de mejores y peores ciudades en cada indicador.
Fuente: IMCO.

68 El impacto del subíndice es de 10.7%

7. Tendencias regionales

Dentro de este subíndice, los mejores y peores desempeños se encuentran concentrados en su gran mayoría en las regiones Noroeste y Sur-Sureste, respectivamente. Aún así, cabe resaltar el hecho de que el Centro-Occidente del país cuenta con las mejores calificaciones en apertura de un negocio y registro de propiedad (ver tabla VIII.5).

La región Noroeste concentra la mayor autonomía fiscal, el menor intervencionismo del gobierno y la mejor transparencia informativa. A pesar de lo anterior, los niveles continúan relativamente alejados del óptimo, en especial para estas últimas dos variables. Paradójicamente, es en esta zona donde se encuentra la menor inversión del gobierno como porcentaje del gasto total y la mayor nómina del país.

Por otro lado, la región Sur-Sureste cuenta con el menor nivel salarial del gobierno, mientras que el porcentaje de inversión pública es mayor. Lo anterior se debe al atraso relativo tanto en infraestructura como en intervencionismo del gobierno, autonomía fiscal y la poca transparencia informativa de las ciudades de esta zona.

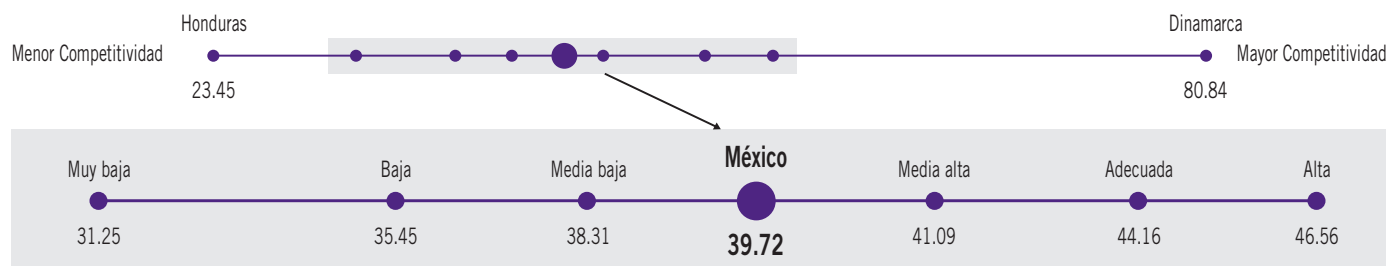
8. Comparación internacional

La homologación de las ciudades con el Índice de Competitividad Internacional 2009 muestra una concentración en este subíndice alrededor de la calificación de México. En el caso internacional, el país mejor calificado en cuanto a la eficiencia y eficacia de su gobierno es Dinamarca, por sus elevados niveles de transparencia y eficiencia, el país peor ubicado es Honduras (ver figura VIII.1). Las ciudades mexicanas se encuentran entre Polonia (lugar 28) y República Dominicana (lugar 41).

Tabla VIII.5. Desempeño de las ciudades en los indicadores de Gobiernos, por región

Indicador	Unidades	Región				
		Centro	Centro - Occidente	Noreste	Noroeste	Sur - Sureste
Apertura de un negocio	Promedio calificaciones en costo, tiempo y trámites (0-100)	67.0	76.6	66.6	65.5	63.4
Registro de propiedad	Promedio calificaciones en costo, tiempo y trámites (0-100)	45.4	60.6	45.3	57.8	53.0
Intervencionismo del Gobierno	% de cobro por derechos diferentes a agua / ingresos propios	24.1	25.6	26.1	20.6	30.0
Autonomía fiscal	% (ingresos propios) / (egresos totales)	31.9	29.0	31.6	42.3	19.4
Índice de efectividad del Gobierno	Más alto, mejor (0-100)	70.9	71.6	74.2	74.6	65.1
Índice de transparencia informativa	Más alto, mejor (0-1)	0.10	0.16	0.15	0.25	0.06
Índice de promoción de la competencia	Más bajo, mejor (0-100)	70.8	71.6	74.2	74.6	65.0
Costo de la nómina	% (servicios personales) / (egresos totales)	43.0	40.8	31.5	44.5	37.2
Inversión del gobierno sobre gasto total	% (inversión federal) / (egresos municipales totales)	22.3	25.6	28.1	19.7	31.0
Índice de calidad de e-government	Más alto, mejor (0-240)	115.8	103.8	98.8	98.0	92.5
Nivel salarial del gobierno	Relación de salario del gobierno / salarios totales	1.61	1.65	1.34	1.33	1.27

Figura VIII.1. Ubicación de México y sus ciudades en el mundo en Gobiernos (calificaciones homologadas)



VIII. Gobiernos eficientes y eficaces

Tabla VIII.6. Entorno de México y sus ciudades en Gobiernos (calificaciones homologadas)

País/Grupo	Calificación homologada	Posición	
Dinamarca	80.84	1	Mayor Competitividad
Colombia	47.81	27	
Polonia	47.67	28	
Alta	46.56		
Brasil	44.39	29	
Adecuada	44.16		
Grecia	43.20	30	
Media Alta	41.09		
Tailandia	40.66		
Panamá	39.96	31	
México	39.72	32	
Sudáfrica	39.37	33	
Turquía	39.37	34	
Media Baja	38.31		
China	36.73	35	
Rusia	36.44	36	
Bolivia	35.99	37	
Argentina	35.75	38	
Baja	35.46		
India	32.75	39	
Costa Rica	32.31	40	
Muy baja	31.25		
Rep. Dominicana	29.70	41	
El Salvador	29.65	42	
Honduras	23.45	48	Menor Competitividad

que el costo de proveerlos *ex post* es muy elevado. Al igual que muchos otros problemas que conciernen a las urbes, en este caso se requiere la correcta coordinación entre los distintos gobiernos municipales.

A pesar del atraso generalizado en los proyectos de planeación urbana, existen algunos municipios que han realizado avances para atender este problema. Entre ellos se encuentran ejemplos como: el Plan Maestro de Vialidad y Transporte en Tijuana, Baja California; el Fideicomiso Municipal para el Desarrollo Urbano de Ensenada (FIDUE); y el proyecto de Consolidación del suelo urbano y el fomento a la producción de vivienda de León, Guanajuato.

Para el caso de Tijuana, el Plan Maestro de Vialidad y Transporte provee la “normatividad jurídica, técnica y administrativa que permite un adecuado marco de referencia para diseñar y mejorar el sistema vial y la red de transporte”. En Ensenada opera un fideicomiso desde 1991, que es responsable de la administración de las reservas territoriales para el impulso de la vivienda habitacional y servicios públicos, así como la definición de las áreas propicias de enajenación.⁶⁹

El caso de León es relevante porque ha establecido los llamados Polígonos Territoriales de Actuación Concertada, que son zonas definidas en un suelo con potencial urbanizable y cuyo objetivo es consolidar nuevos barrios y la densificación del suelo urbano. Otro elemento importante de este proyecto es que integra a diferentes dependencias en acción coordinada.⁷⁰

Estos pocos ejemplos muestran la necesidad de impulsar la planeación urbana para que las ciudades crezcan de manera ordenada y funcional.

Casos destacados

1. Mejores prácticas: Casos de planeación urbana

El artículo 115 constitucional atribuye a los municipios la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Sin embargo, poco se puede decir de los beneficios de la planeación urbana en México, pues la calidad de estos planes -cuando existen- está lejos de ser la requerida para las necesidades actuales de las ciudades y, aún más, rara vez se respetan. Por esta razón es común encontrar enormes asentamientos ilegales que deterioran los alrededores verdes y encarecen la provisión de servicios, ya

2. Peores prácticas: Ineficiencia en el uso de los recursos transferidos

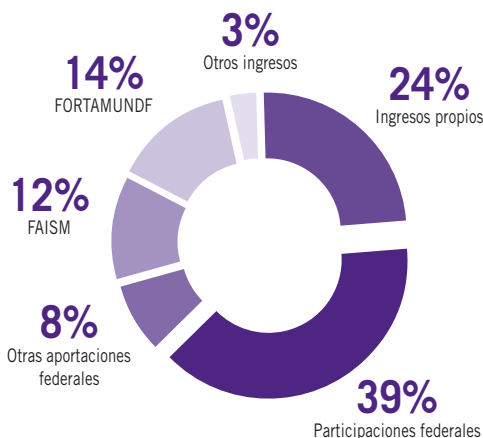
Ante la baja recaudación generalizada, los ayuntamientos son altamente dependientes de los recursos transferidos. Una de las principales fuentes de recursos es el Fondo de Aportaciones Federales de la Infraestructura Social Municipal (FAISM), que es transferida desde el estado a través de fórmulas de asignación determinadas por las leyes estatales. Este fondo ascendió a 3,655 millones de pesos en 2008 y corresponde al 12% de los ingresos totales de los municipios. Este fondo está destinado al financiamiento de obras en agua,

69 INFONAVIT. (2009) *Programa de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (PCMV)*.

70 Instituto Municipal de Planeación. (2009) *Plan estratégico de desarrollo municipal León hacia el futuro visión 2030*, http://www.implan.gob.mx/pdf/plan_estrategico_vision_2030.pdf

alcantarillado, drenaje, urbanización y electricidad, entre otros.⁷¹ Un problema fundamental en cuanto a la operación de este recurso es que, ante la falta de reglas de operación precisas, se abre un importante espacio hacia la opacidad y discrecionalidad.

Gráfica VIII.2. Estructura de los ingresos municipales, 2008



Fuente: INEGI

Otro de los problemas paralelos a la falta de reglas de operación es que no existe un vínculo con el desempeño de este gasto, es decir, se desconoce el impacto real que puede tener. Por otro lado, debido a la renovación constante de este puesto, muchos presidentes municipales no conocen la fórmula para asignar los recursos del FISM.⁷²

La rendición de cuentas en el uso de este recurso recae en última instancia en la ASF y en las contralorías municipales. Sin embargo, éstas no tienen la autonomía suficiente ante el presidente municipal y carecen de facultades para emitir una sanción.⁷³

Por último, la propia asignación del fondo resulta inequitativa pues las fórmulas bajo las que está diseñado favorecen la discrecionalidad en su asignación.⁷⁴ Por lo tanto, se deben replantear las reglas de operación del FISM, desde su cálculo hasta su fiscalización, pasando por los métodos de transferencia, así como el ejercicio y evaluación de desempeño. Mejorar la fiscalización también implica el establecimiento de sanciones claras para el mal uso de los recursos.

Acciones para promover ciudades más competitivas

Para mejorar la eficacia y eficiencia de los gobiernos locales existe una larga lista de acciones a realizar. Sin embargo, ante la falta de autonomía fiscal y rendición de cuentas, así como de la sobre-regulación, presentamos una selección de recomendaciones de alto impacto que transformarán de fondo esta situación en las ciudades. Más adelante, en la sección II de este informe, ahondamos en ellas.

- Reducir y hacer más eficiente el gasto, a través de dar mayor flexibilidad en la ejecución del presupuesto y privilegiando los controles *ex post* sobre los *ex ante*.
- Establecimiento de proyectos multianuales para la aplicación de proyectos de infraestructura, incluyendo la coordinación entre uno o varios municipios, o incluso con el gobierno del estado.
- Reformar la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) para que requiera la homologación de presupuestos y leyes de ingresos, así como agilizar y reformar los tiempos de fiscalización de la cuenta pública.
- Replantear las fórmulas que distribuyen recursos federales extraordinarios para que premien a aquellos municipios con mejores prácticas contables.
- Establecer incentivos para fomentar el pago del predial. Un ejemplo, es utilizar parte de la recaudación para formar un fondo contra el robo de vivienda; también se puede profundizar el uso de hipotecas de INFONAVIT para el cobro de este impuesto.
- Establecer “impuestos inteligentes” enfocados a reducir externalidades o aprovechar economías de escala, como los impuestos a la congestión y a las emisiones de contaminantes, donde desincentivan conductas indeseables a la vez que elevan la recaudación.
- Aprovechar la experiencia que ofrecen los sistemas de apertura rápida de empresas y plataformas creadas por el gobierno federal para identificar las áreas que requieren reestructurarse.

71 Sedas, Cecilia. (2008) *Fondos de aportaciones federales para los municipios, derivados del ramo 33*, <http://www.indetec.gob.mx/News/files/FondosMunicipRamo33.htm>

72 García, Mariana y Vivian Bronsoler. *¿Cómo ejercen recursos y rinden cuentas los municipios? -El caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33-*, México: CIDAC.

73 Íbid.

74 En particular la fórmula de masa carencial, por la falta de información actualizada.