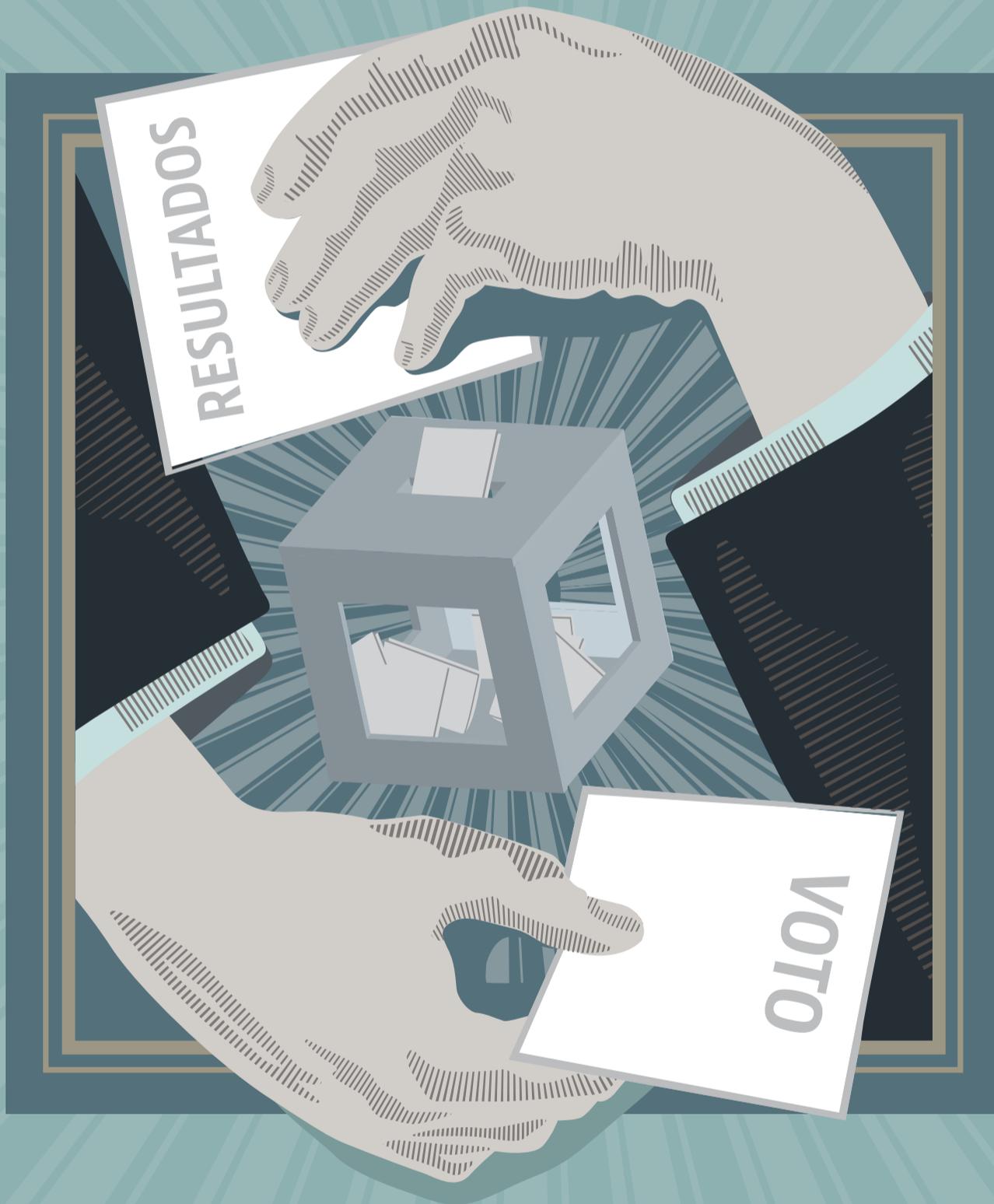


# REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?





Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

 [IMCO.org.mx](http://IMCO.org.mx)

 [@IMCOmx](https://twitter.com/IMCOmx)

 [/IMCOmx](https://www.facebook.com/IMCOmx)

 [/IMCOMexico](https://www.youtube.com/IMCOMexico)

 [#Ciudades2016](https://twitter.com/Ciudades2016)

---

---

1ª edición: septiembre 2016.

Instituto Mexicano para  
Competitividad A.C. 2016.

Diseño: Cerca Diseño

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

---

---

## Mensaje del presidente del consejo directivo del IMCO

En un mundo cada vez más globalizado, el creciente flujo de personas, bienes y servicios detona cambios a nivel nacional, pero también a nivel local. Las ciudades se posicionan de manera creciente como los principales receptores de dichos flujos: hoy más de la mitad de la población mundial vive en urbes y, de acuerdo con el McKinsey Global Institute, en 2025 tan solo 600 ciudades generarán más de 60% del PIB del planeta. En México esta tendencia es aún más pronunciada, ya que poco más de 70 ciudades concentran más de 60% de la población, producen casi 80% del PIB nacional y reciben 90% de la inversión.

Para poder apalancar la competitividad, los gobiernos de las urbes deben saber cómo competir con éxito no solo al interior de sus naciones, sino en distintas latitudes del mundo. Por tanto, sus líderes enfrentan el reto de invertir más en infraestructura para atender las crecientes necesidades de conectividad y bienestar de la población. Esto implica desde la infraestructura física como carreteras y aeropuertos, hasta la infraestructura digital que facilite los flujos de información. Asimismo, tienen el reto de generar un ecosistema que permita maximizar la productividad de sus habitantes y empresas. En consecuencia, el rol de los gobiernos de las ciudades del siglo XXI será cada vez más importante.

Sin embargo, desde los inicios del IMCO hace 12 años, señalamos que el diseño institucional de los municipios mexicanos que prevaleció por más de ocho décadas no contribuyó a preparar a las ciudades para atender los retos modernos. Las alcaldías, al tener periodos de gobierno tan cortos y sin capacidad de reelegirse, no tuvieron la posibilidad de consolidar administraciones eficaces que rindieran cuentas a sus ciudadanos. Esto también impidió que se construya la tan necesaria colaboración entre municipios y los otros niveles de gobierno para poder invertir en las redes de infraestructura y de servicios públicos urbanos. La colaboración entre distintos niveles de gobierno es el cimiento de un federalismo funcional.

Desde que el IMCO se creó en 2004 fuimos impulsores de la reforma para la reelección de las alcaldías como el elemento base para mejorar la gestión de los gobiernos municipales. Por ello, celebramos que la Reforma política de 2014 permitió la reelección inmediata de presidentes municipales y legisladores, así como las candidaturas independientes. Esta reforma estructural tiene un alto potencial de transformar el funcionamiento de nuestro sistema político. Al depender la permanencia de un alcalde en su cargo a la obtención del apoyo del electorado, los incentivos del gobernante idealmente se orientarán hacia decisiones que beneficien más a los ciudadanos y menos a las élites y bases partidistas. Conforme pase el tiempo, las ciudades mexicanas empezarán a contar con funcionarios más experimentados, más capaces y más interesados en implementar políticas públicas de largo aliento.

Hoy ya se encuentra en funciones la primera generación de alcaldes que podrán ser reelectos. ¿Qué podemos esperar de ellos? ¿Se desaprovechará esta nueva figura y se exacerbarán prácticas clientelares, o bien, se aprovechará para materializar los beneficios esperados? Sin duda, la llegada de la reelección municipal traerá nuevos desafíos. Para superarlos será necesario avanzar de manera paralela en otras reformas a nivel local. Dos de las más importantes son el Servicio Profesional de Carrera y el fortalecimiento de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas.

---

---

Con la recién aprobada Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que desarrolla la integración del Sistema Nacional de Fiscalización, México ha sentado las bases para generar las condiciones para que los municipios ejerzan el gasto de manera más profesional y que los órganos de fiscalización cuenten con mayor autonomía. Esto representa el elemento clave con el cual se podrá empoderar a la ciudadanía para que emita su voto de manera informada sobre el desempeño de los alcaldes. De esta manera, los gobiernos municipales gastarán mejor para generar así un círculo virtuoso.

En nuestra quinta edición del Índice de Competitividad Urbana se analiza a las 74 ciudades más importantes del país que están conformadas por 367 municipios, a través de 120 variables. Como en cada edición, se buscaron nuevas y mejores fuentes de información. Además, se fortaleció la metodología de nuestro Índice a partir del análisis de otros ejercicios de medición para ciudades a nivel internacional, tales como el Índice de Prosperidad Urbana que realiza ONU Hábitat y el sistema de indicadores del World Council on City Data que está conformado por una red de 250 ciudades internacionales. Algunos de los nuevos indicadores abarcan desde el porcentaje del PIB en sectores de innovación, hasta los esfuerzos de mejora regulatoria, el número de funcionarios municipales por habitante, la construcción de vivienda al interior de los centros urbanos y los tiempos de traslado al trabajo o escuela, entre otros.

El informe contiene además una sección de ensayos en torno a los principales riesgos y oportunidades de la reelección municipal. Los temas abarcan desde cómo fortalecer las finanzas locales ante un panorama macroeconómico adverso, hasta cómo implementar un Sistema Profesional de Carrera y cómo avanzar en la mejora regulatoria a nivel local para lograr un éxito similar al de la federación.

En esta nueva era para el municipio mexicano, en el IMCO buscamos aportar nuestras reflexiones y propuestas para enriquecer la discusión pública sobre la manera en que los gobiernos pueden contribuir hacia la construcción de ciudades modernas y vibrantes que le permitan al país insertarse con éxito en la economía global.

**Lic. Valentín Diez Morodo**  
Presidente del Consejo Directivo del IMCO

---

# Consejo directivo IMCO

Valentín Diez Morodo

Presidente del Consejo

Presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología

Tomás González Sada

Vicepresidente del Consejo

Presidente y Director General Ejecutivo de Grupo CYDSA, S.A de C.V.

Roberto Newell García

Director Fundador y Vicepresidente del Consejo

José Luis Barraza González

Presidente

Grupo Impulso

Emilio Carrillo Gamboa

Socio Fundador del Bufete Carrillo Gamboa, S.C.

María Amparo Casar Pérez

Académica del Centro de Investigaciones y Docencias Económicas (CIDE)

Eugenio Clariond Reyes-Retana

Presidente del Consejo

Grupo CUPRUM S.A. de C.V. / Grupo Cleber. S.A.

Luis De La Calle Pardo

Director General de De La Calle Madrazo Mancera, S.C.

Claudio X. González Laporte

Presidente del Consejo de Administración y Director General de  
Kimberly-Clark de México, S.A. de C.V.

Gabriela Hernandez Cardoso

Abogada General para Latinoamérica

General Electric, S.A. de C.V.

Cr Hibbs

Investigator Stanford Center for Philanthropy and Civil Society

---

---

## Armando Paredes Arroyo Loza

Socio de Grupo Alpura, S.A. de C.V.

## Antonio Purón

Investigador independiente  
Director en Méritos Mck

## Alejandro Ramírez Magaña

Director General de Cinépolis, S.A. de C.V.

## Lorenzo Rosenzweig Pasquel

Director General

Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C.

## Jaime Serra Puche

Socio Director  
SAI Consultores, S.C.

## Daniel Servitje Montull

Director General  
Grupo Industrial BIMBO, S.A. de C.V.

## Jaime Zabludovsky Kuper

Presidente Ejecutivo  
Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C.

## Juan Pablo Castañón Castañón

Presidente, Consejo Coordinador Empresarial

## Vicente Yáñez Solloa

Presidente Ejecutivo  
Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C. (ANTAD)

---

---

## Reconocimientos

El presente informe es el resultado del intenso trabajo de todos los que colaboramos en el IMCO. La investigación, recopilación, análisis, cambios de metodología e interpretación de datos que integran el informe fueron desarrollados en su totalidad por el staff de esta institución. Todos y cada uno de nosotros invertimos largas horas de estudio en su realización y somos responsables del resultado.

Fátima Masse, Melina Ramírez e Ivania Mazari son las líderes principales de la sección cuantitativa del Índice de Competitividad Urbana. Ellas dedicaron su talento y tiempo a la construcción del Índice, desde sus inicios hasta el final. Asimismo, Manuel Molano, Luis Mauricio Torres, Saúl Rodríguez y Oscar Ruiz brindaron largas horas de apoyo y su inteligencia para fortalecer la metodología y superar los retos a los que nos enfrentamos.

La investigación y redacción de los ensayos sobre reelección también se lograron gracias al esfuerzo conjunto del equipo del IMCO. No obstante, los líderes de cada capítulo son César Reséndiz, Ana Ogarrio y Mariana Tapia. Reconocemos las aportaciones escritas y consejos puntuales de otros miembros del equipo como Jesús Alarcón, María Caro, Pablo Clark, Ricardo Corona, Agustín Díaz, Diego Díaz, Manuel Guadarrama, Ana Martínez, Ivania Mazari, Manuel Molano, Melina Ramírez, Saúl Rodríguez y Ramiro Suárez. La dirección del proyecto estuvo a cargo de Gabriela Alarcón.

También agradecemos a Romina Girón, Abigail Mendoza, Marina Fortuño, Enrique de la Sota, Sofía Saucedo, Emir Herrera, José Hidalgo y María Zimbrón por la organización del evento de presentación de este informe, así como la estrategia de difusión ante la sociedad y los medios de comunicación. El apoyo de los servicios sociales Jorge Capetillo, Carolina García y Ricardo Sacchi fue clave para realizar con éxito el estudio.

Este reporte no hubiera sido posible sin la valiosa guía del staff directivo de IMCO. Las ideas, propuestas y comentarios de nuestro director general, Juan Pardini, así como de Manuel Molano y Max Kaiser fueron vitales para la realización del proyecto.

Finalmente, reconocemos la labor exhaustiva de otros miembros del staff de IMCO, entre ellos a Laura Serrano y Verónica Palacios, cuyo esfuerzo para la elaboración de este libro fue esencial.

---

---

## Agradecimientos

Gracias a los apoyos institucionales de todos aquellos que han creído y han brindado su apoyo al IMCO desde su surgimiento, nuestra institución continúa su proceso de madurez y consolidación. Agradecemos al Consejo Mexicano de Negocios por su constante apoyo intelectual y económico, sin el cual la tarea del IMCO sería imposible. Asimismo, estamos muy agradecidos con la Fundación Hewlett por confiar en nuestro trabajo y brindarnos los recursos para este y otros proyectos.

Agradecemos especialmente la presencia y el apoyo incondicional de nuestro Consejo Directivo, un grupo de hombres y mujeres con la voluntad y la visión para transformar a México en un país altamente competitivo. Es importante mencionar el invariable apoyo de Don Valentín Díez Morodo durante los casi 10 años de operación del Instituto, así como la guía incansable de nuestro director fundador Roberto Newell.

Agradecemos de manera especial en esta ocasión a dos de nuestros consejeros, Luis de la Calle y Antonio Purón, por habernos compartido su amplia experiencia y conocimiento para enriquecer nuestros análisis y propuestas. Asimismo, estamos agradecidos con Fernando Dworak, Gabriel Farfán y Armando Plata por contribuir con ensayos relacionados con la reelección inmediata, las finanzas y las pensiones en los municipios. Por su parte, María Luisa De Ita, Carlos Elizondo, Luis Rosendo Gutiérrez y Humberto Morones aportaron ideas que resultaron cruciales para fortalecer el análisis sobre el impuesto predial. De igual modo, queremos agradecer a Yolanda Martínez Mancilla por su aportación al capítulo sobre mejora regulatoria municipal, así como a Guillermo Cejudo y Jaime Villasana por su aportación al capítulo sobre profesionalización de los cuadros e instituciones locales. Por último, Bernardo Baranda y Mariana Campos enriquecieron este proyecto a través de sus comentarios y propuestas. La participación de todos estos expertos es una muestra del gran compromiso que tienen por mejorar la competitividad de las ciudades mexicanas y la calidad de vida de sus habitantes.

---

---

## Equipo profesional del IMCO

Abigail Mendoza  
Agustín Díaz  
Alejandra Hernández  
Alexandra Zapata  
Ana Martínez  
Ana Ogarrio  
Arturo Piñeiro  
Balám Barceló\*  
Carlos Ríos\*  
Carolina García  
César Reséndiz  
César Sánchez  
Diego Díaz  
Emir Herrera  
Enrique de la Sota  
Fátima Masse  
Fernando Alcaraz  
Gabriela Alarcón  
Guadalupe Mendoza  
Guieeee Cojulum\*  
Hugo Cardoza\*  
Ingrid Chavez  
Ivania Mazari  
Jesús Alarcón  
José Hidalgo  
Juan E. Pardinas  
Laura Serrano  
Luis Mauricio Torres  
María Caro  
María Zimbrón \*

Manuel Guadarrama  
Manuel Molano  
Mariana Tapia  
Marina Fortuño  
Mariana Galindo  
Melina Ramírez  
Max Kaiser  
Nayeli Mendez\*  
Octaviano Hernández  
Óscar Ruiz  
Pablo Clark  
Pablo Montes  
Paola Gurrola  
Pedro Gerson\*  
Ramiro Suárez  
Regina Portilla  
Ricardo Corona  
Rodrigo Gallegos\*  
Romina Girón  
Saúl Rodríguez  
Sofía Saucedo  
Verónica Palacios

\*Personal del IMCO que dejó de laborar en 2016

### Apoyo:

Alan Chirino, Rosalba González y Carlos González

### Servicio Social:

Alejandra Chong, Hugo Cruz, Pedro Hiriart, Francisco Martín del Campo, Carlos Rodríguez, Ricardo Sacchi, Manuel Frappe, José María Macedo, Ana T. Martínez, María Fernanda Muñoz, José Quezada, Jesica Ramírez, Moisés Robles y María Eugenia Vergara.

---

---

# Índice

Mensaje del Presidente del Consejo Directivo

Consejo Directivo del IMCO

Reconocimientos y Agradecimientos

Equipo profesional del IMCO

## 1. Resultados del Índice de Competitividad Urbana 2016

<b>1.1</b>	<b>Resultados generales</b>	<b>13</b>
<b>1.2</b>	<b>Resultados por subíndice</b>	
1.2.1	Sistema de derecho confiable y objetivo	33
1.2.2	Manejo sustentable del medio ambiente	44
1.2.3	Sociedad incluyente, preparada y sana	57
1.2.4	Sistema político estable y funcional	72
1.2.5	Gobierno eficiente y eficaz	82
1.2.6	Mercado de factores eficiente	98
1.2.7	Economía estable	107
1.2.8	Sectores precursores de clase mundial	112
1.2.9	Aprovechamiento de las relaciones internacionales	128
1.2.10	Innovación de los sectores económicos	137
<b>1.3</b>	<b>Anexo metodológico</b>	<b>148</b>
<b>1.4</b>	<b>Deficiencias de información</b>	<b>176</b>

## 2. Reelección y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso?

<b>2.1</b>	<b>Los efectos de la reelección en la calidad de los gobiernos: la experiencia internacional</b>	<b>181</b>
	Gabriela Alarcón, Directora desarrollo urbano IMCO	
2.1.1	La reelección y el ejercicio del gasto municipal	188
	Max Kaiser, Director Anticorrupción IMCO	

---

---

<b>2.2</b>	<b>La reelección en los tiempos de la partidocracia</b>	<b>191</b>
	César Reséndiz, investigador IMCO	
2.2.1	¿Qué sigue con la reelección inmediata de autoridades municipales?	201
	Fernando Dworak, Consultor y coordinador académico en el ITAM	
<b>2.3</b>	<b>Del compadrazgo a la meritocracia: el Sistema Profesional de Carrera en gobiernos locales</b>	<b>203</b>
	César Reséndiz, investigador IMCO	
2.3.1	Pensiones en los municipios del estado de Coahuila	219
	Armando Plata Sandoval, Auditor Superior del estado de Coahuila	
<b>2.4</b>	<b>El predial como la herramienta para transitar de la pubertad a la edad adulta de la vida municipal</b>	<b>222</b>
	Ana Ogarrio, Consultora IMCO	
	Gabriela Alarcón, Directora desarrollo urbano IMCO	
2.4.1	Las finanzas públicas ante la reelección municipal	250
	Gabriel Farfán, Presidente de Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, A.C.	
<b>2.5</b>	<b>Un gobierno más eficiente: cómo la reelección podría ayudar a permear la mejora regulatoria en los municipios mexicanos</b>	<b>253</b>
	Mariana Tapia, investigadora IMCO	

---



# ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD URBANA 2016



Los 10 subíndices del ICU /  
Número de variables por subíndice



# RESULTADOS GENERALES

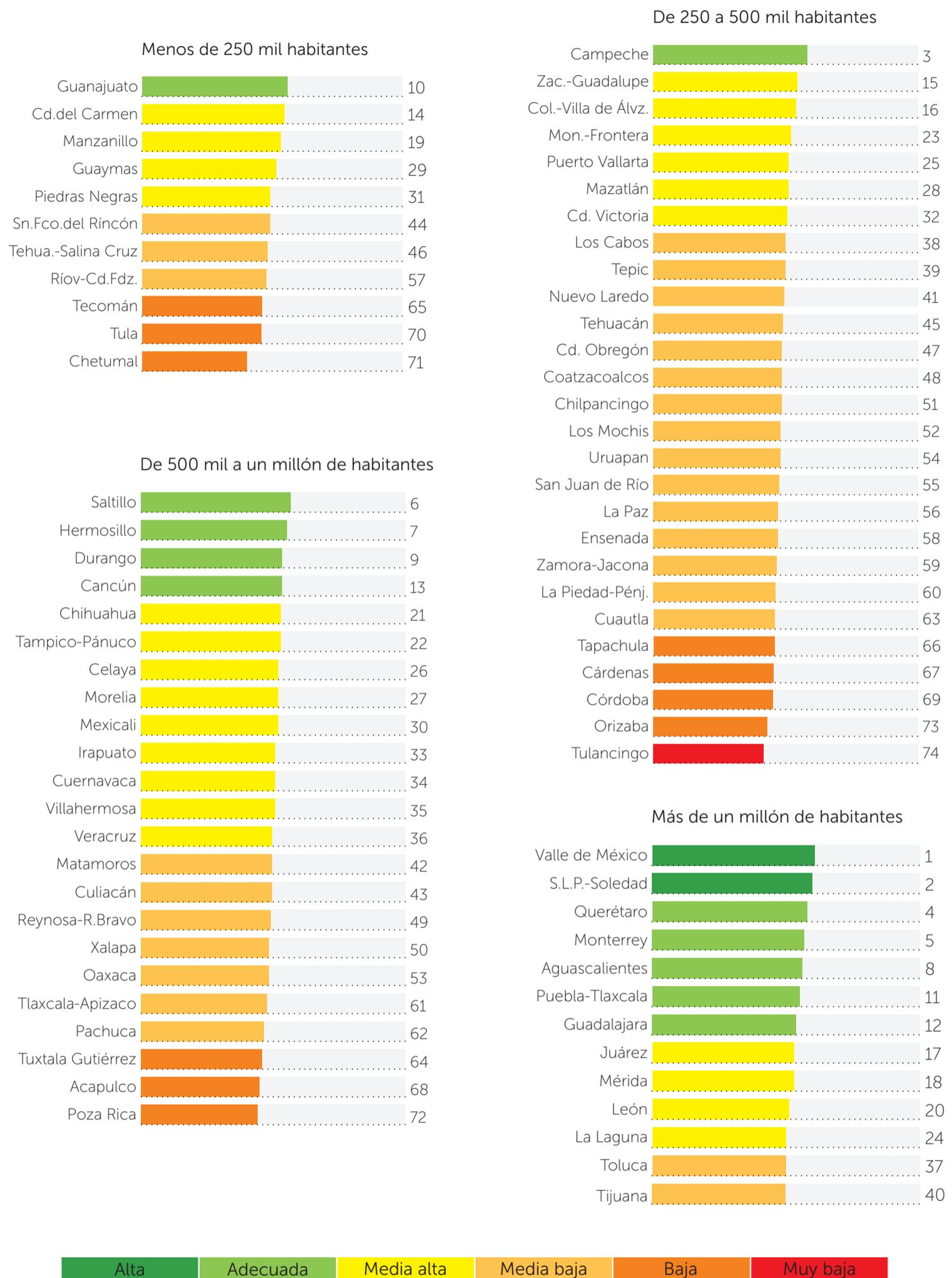
## ¿Qué mide el Índice de Competitividad Urbana 2016?

El Índice de Competitividad Urbana 2016 (ICU) mide la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener talento e inversiones. Una ciudad competitiva es una ciudad que maximiza la productividad y el bienestar de sus habitantes. Esto significa que este Índice, a diferencia de otros, evalúa las capacidades estructurales y no solo las coyunturales de las ciudades que permiten alcanzar dichos objetivos.

El Índice evalúa las 59 zonas metropolitanas del país más 15 zonas urbanas relevantes por el tamaño de su población o economía, de forma que la muestra se compone de un total de 74 ciudades. Éstas se componen de 367 municipios que concentran 62% de la población nacional, 76% del Producto Interno Bruto (PIB) y 90% de la inversión fija bruta.

Es importante resaltar que el ICU publicado en 2014 no es comparable con el ICU 2016 debido a modificaciones metodológicas realizadas en esta edición. Sin embargo, sí se pueden realizar comparaciones en el tiempo debido a que la base de datos de la versión 2016 se construyó para el período 2008-2014.

Gráfica 1. Resultados en el Índice general por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el Índice general. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

Gráfica 1. Variables ancla por grupo de competitividad 1.

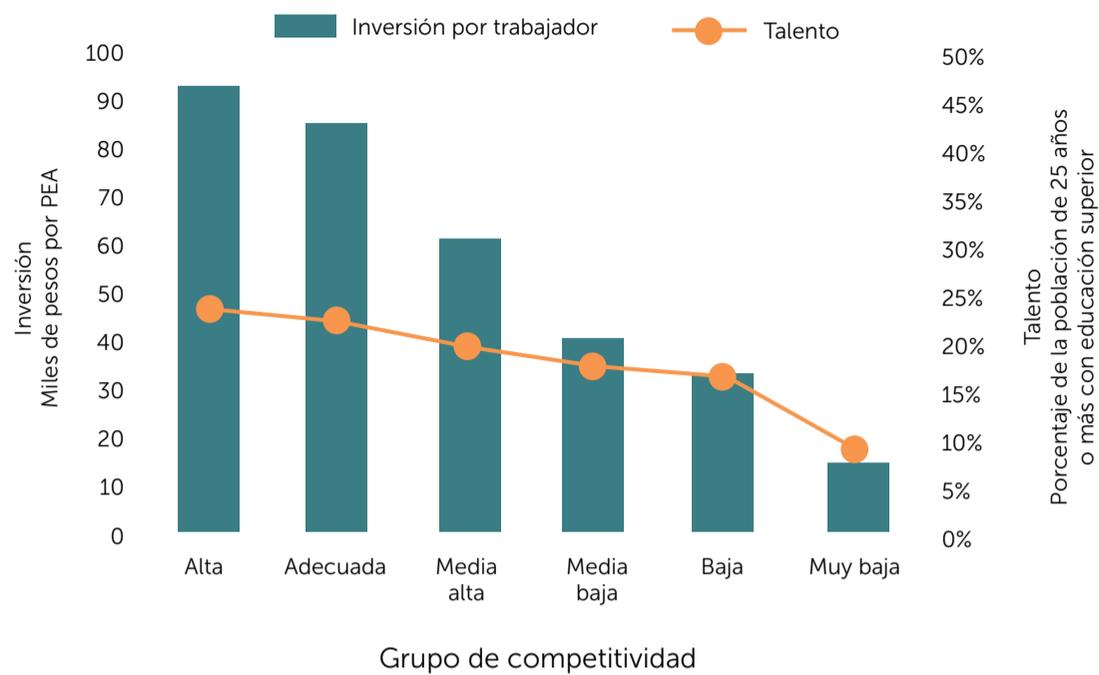


Tabla 1. PIB per cápita por grupo de competitividad

Grupo de competitividad	PIB per cápita (sin actividades petroleras, miles de pesos por persona)
Alta	205
Adecuada	180
Media alta	124
Media baja	89
Baja	62
Muy Baja	25

Fuente: Elaboración IMCO, con base en información del INEGI para inversión y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el talento.

## Las mejores ciudades del ICU 2016

En la edición 2016 del ICU dos ciudades -Valle de México y San Luis Potosí- alcanzaron el nivel más alto de competitividad, mientras que 11 obtuvieron un nivel adecuado. En esta sección se presenta un breve análisis de las principales fortalezas y retos de las ciudades con competitividad Alta, así como un resumen de las principales fortalezas de las 11 ciudades con competitividad Adecuada.

### 1. Valle de México

#### Fortalezas

- Obtuvo el primer lugar en el subíndice de *Economía* debido a que fue la ciudad con la mayor diversificación económica al tener 918 sectores presentes, mientras que el promedio de las ciudades evaluadas fue de 579. Además, tuvo el mercado hipotecario más grande al haber otorgado 30 créditos por cada mil habitantes: cifra tres veces mayor que la media de las ciudades evaluadas.

- 
- Con todo y los problemas de congestión y saturación que enfrenta, el Valle de México tiene el sector de transporte mejor desarrollado del país, por lo que obtuvo el primer lugar en el subíndice de *Precursores*. Tiene el mayor número de líneas de autobús (34 líneas más que el promedio de las ciudades), el segundo mayor número de aerolíneas (26 aerolíneas contra las cinco del promedio de la muestra) y el tercer mayor presupuesto destinado a transporte no motorizado (12.4% del presupuesto recibido vía fondos federales). Lo anterior se acompañó con una baja tasa de heridos en accidentes relacionados con transporte y un alto flujo de pasajeros aéreos.
  - Cuenta con cinco sitios UNESCO, una alta inversión extranjera directa (neta), altos porcentajes de ocupación hotelera y de flujo de pasajeros hacia o desde el extranjero, con lo cual también se ubicó en el primer lugar en el subíndice de *Relaciones internacionales*.

## Retos

- Se colocó en la posición 54 en el subíndice de *Factores* debido a la alta proporción de personas ocupadas sin ingresos y a la alta proporción de empleados que laboran jornadas muy largas. En promedio, en las ciudades evaluadas, solo 24% de la población ocupada no recibió ingresos y 29% trabajó más de 48 horas a la semana, mientras que en el Valle de México dichas cifras ascendieron a 41% y 34%, respectivamente. Además, presentó una baja proporción de empresas con más de 10 empleados (6% en comparación con 7% del promedio de la muestra).
- En el subíndice de *Político* se ubicó en la posición 42 debido al alto número de agresiones a periodistas (77 ataques) y a la proporción de casillas anuladas (1.2%).
- Se colocó en la posición 62 en el subíndice de *Derecho*. Esto se explica por el bajo nivel de competencia en servicios notariales (tres notarios por cada 100 mil de la PEA mientras que el promedio de las ciudades evaluadas fue de 11), la baja percepción de seguridad (solo 10% de la población adulta reportó sentirse segura) y los altos montos reportados en robo de mercancías (154 pesos por cada millón de PIB comparado con el promedio de la muestra de 80 pesos).

## 2. San Luis Potosí-Soledad

### Fortalezas

- A pesar de que no obtuvo el primer lugar en ningún subíndice, tuvo un desempeño adecuado y consistente en los 10 subíndices ya que en todos se ubicó dentro de los primeros 25 lugares.
- Se colocó en la octava posición en el subíndice de *Medio ambiente*. Esto se debió a que cuenta con un sistema de aprovechamiento o quema de biogás, una buena calidad de agua superficial (3.7 de cinco puntos posibles en el Índice de calidad de agua superficial), un alto nivel de resiliencia (100 puntos de 100 en el Índice de resiliencia) y un alto aprovechamiento de energía solar (5.9% de las viviendas la utilizan para abastecerse de electricidad o para aprovechamiento térmico, mientras que el promedio de las ciudades evaluadas fue de 3.6%).
- Se ubicó en el noveno lugar en el subíndice de *Derecho*. Fue la ciudad con la segunda menor duración de juicios de amparo indirecto (59 días contra el promedio de 87 presentado por la muestra), así como la tercera con la menor tasa de robo de vehículos (menos de uno por cada mil vehículos registrados) y la décima con menor proporción de superficie urbana en tierra ejidal (10.6%).

---

## Retos

- Se colocó en la posición 20 en el subíndice de *Precursores* debido a deficiencias en términos de movilidad. En San Luis Potosí-Soledad se destinó solo 0.1% de los recursos recibidos vía fondos federales a infraestructura de transporte no motorizado, mientras que en promedio en las ciudades evaluadas se destinó 2.9%. Adicionalmente, 35% de las personas que viajaron a la escuela o al trabajo lo hicieron en automóvil particular (comparado con 29% del promedio de las ciudades) y solo 77% llegó a dichos destinos en menos de 30 minutos (comparado con 79% del promedio).
- En el subíndice de *Innovación* la ciudad alcanzó la posición 20 debido al bajo número de empresas certificadas con ISO 9000 y 14000 (5.6 por cada mil empresas), a las pocas patentes registradas (1.4 por cada 100 de la PEA) y a la baja tasa de investigadores (10 por cada 10 mil de la PEA).
- Se colocó en la posición 25 en el subíndice de *Factores*. Esto se debió a la alta proporción de personas ocupadas sin ingresos (33% mientras que el promedio de las ciudades evaluadas fue de 24%), el crecimiento de esta población (12% de crecimiento anual promedio de 2008 a 2014 contra 5.4% de la media) y la alta tasa de demandantes de conflicto laboral (9.1 por cada mil de la PEA).

## 3. Campeche

- Obtuvo el primer lugar en el subíndice de *Derecho*, principalmente por ser la ciudad con el menor monto reportado en robo de mercancías, la tercera con menor tasa de homicidios y la segunda con mayor percepción de seguridad.
- Mostró esfuerzos para contener la expansión de la ciudad, por lo que fue la quinta ciudad con mayor construcción de vivienda intraurbana. A pesar de ello, la mancha urbana entre 2010 y 2015 creció 1%, ubicándose en el lugar 61 para dicho indicador
- Algunos indicadores reflejan condiciones laborales favorables. Fue la tercera ciudad con mayor crecimiento en el salario promedio (5% durante el periodo 2008-2014), la sexta con menor tasa de desempleo (3%), y la cuarta con el menor coeficiente de desigualdad salarial (0.298).

## 4. Querétaro

- Obtuvo el tercer lugar en el subíndice de *Economía* debido a que fue la segunda ciudad con el mayor número de créditos hipotecarios, y que el estado al que pertenece presentó la mayor tasa de crecimiento promedio anual de 2006 a 2014.
- En el subíndice de *Relaciones internacionales* obtuvo el quinto lugar, principalmente por posicionarse entre las cinco ciudades con mayor flujo de pasajeros del o hacia el extranjero (43%).
- En el subíndice de *Gobierno* ocupó la décima posición entre las 74 ciudades, ya que 47% de sus ingresos en 2014 fueron propios.

---

## 5. Monterrey

- Su desempeño en el subíndice de *Factores* le otorgó el tercer lugar, principalmente porque fue la ciudad con el mayor porcentaje de empresas con más de 10 empleados (12%), y por ubicarse entre las cinco ciudades con el mayor producto medio por hora trabajada.
- Obtuvo el quinto lugar en el subíndice de *Economía*, al ser la segunda ciudad con mayor diversificación de sectores (851) y ubicarse entre las primeras cinco ciudades con el mayor número de créditos hipotecarios por habitante.
- Se ubicó en séptimo lugar en el subíndice de *Innovación*. Obtuvo el segundo lugar en el indicador de grandes empresas, por contar con 12 matrices por cada 10 mil empresas.

## 6. Saltillo

- Se colocó en la tercera posición en el subíndice de *Derecho* al ser la tercera ciudad con la menor proporción de su ciudad dentro de tierras ejidales (3.2%) y al obtener el séptimo lugar en competencia de servicios notariales por contar con 22 notarios por cada 100 mil de la PEA.
- Alcanzó el cuarto lugar en el subíndice de *Innovación* debido a que tiene ocho matrices de empresas contempladas en el Top 500 de CNN Expansión por cada 10 mil empresas y debido a que es la sexta ciudad con la más alta proporción de su PIB generada en sectores de innovación (75%).

## 7. Hermosillo

- Consiguió el primer lugar en el subíndice de *Sociedad* gracias a su desempeño en temas como educación, donde se posicionó entre las ocho mejores ciudades en la absorción de la demanda estudiantil (46%) y fue la segunda ciudad con más años promedio de escolaridad (10.4).
- En el subíndice de *Factores* se ubicó en el cuarto lugar, ya que es la segunda ciudad con el mayor salario mensual por trabajador de tiempo completo, producto medio por hora trabajada y empresas con más de 10 empleados.

## 8. Aguascalientes

- Obtuvo el primer lugar en el subíndice de *Medio ambiente* porque fue una de las ciudades que aprovechan o queman el biogás en sus rellenos sanitarios, fue la segunda ciudad con el mayor porcentaje de viviendas que aprovechan la energía solar (16%), así como de viviendas que disponen adecuadamente de sus residuos.
- Se ubicó en la segunda posición en el subíndice de *Derecho* por su desempeño en el tema de seguridad, ya que es la cuarta ciudad con la menor tasa de homicidios y la tercera con el mayor porcentaje de personas que expresan sentirse seguras.

---

## 9. Durango

- Consiguió la segunda posición en el subíndice de *Medio ambiente* debido a que es una de las ciudades que aprovechan o queman el biogás en sus rellenos sanitarios y a que no reportó ninguna emergencia ante PROFEPA en 2014.
- Logró el quinto lugar en el subíndice de *Derecho*, principalmente por ser la ciudad con menor tiempo de ejecución de un contrato y por ser la séptima en duración de juicios de amparo indirecto.

## 10. Guanajuato

- Encabeza el subíndice de *Innovación*. Su fortaleza se encuentra en el área de investigación, ya que fue la ciudad con el mayor número de posgrados de calidad certificados por CONACYT, investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y patentes.
- Se ubicó en el cuarto lugar en el subíndice de *Derecho* debido a que es la ciudad con la mayor competencia en servicios notariales. Contó con 54 notarios por cada 100 mil de la PEA.

## 11. Puebla-Tlaxcala

- Se colocó en la séptima posición en el subíndice de *Gobierno* al ser la quinta ciudad con la menor tasa promedio de crecimiento anual de su superficie urbana (0.03%) y al obtener el séptimo lugar en la tasa de crecimiento promedio anual del empleo formal (3.4%).
- Alcanzó la posición 11 en el subíndice de *Medio ambiente* gracias a que aprovecha o quema biogás en sus rellenos sanitarios y a que un alto porcentaje de sus viviendas regalan o venden sus residuos reciclables (66%).

## 12. Guadalajara

- En el subíndice de *Medio ambiente* se colocó en el tercer lugar dado que presenta rellenos sanitarios que aprovechan o queman el biogás, 99.6% de las viviendas reportaron disponer adecuadamente de sus residuos y fue la quinta ciudad con menor consumo de agua.
- En el subíndice *Precursores* obtuvo el noveno lugar debido a que el sector de transporte está relativamente mejor que las demás ciudades, al contar con un sistema de transporte masivo y con 20 líneas de autobús (fue la ciudad con el segundo mayor número de líneas).

## 13. Cancún

- Obtuvo el segundo lugar en el subíndice de *Precursores* porque fue la ciudad con mayor porcentaje de carreteras de red avanzada (98%), porque tiene el mayor número de aerolíneas (36) y el mayor flujo de pasajeros aéreos (11,632 por cada mil habitantes).
- Se ubicó en la tercera posición en el subíndice de *Relaciones internacionales* por ser la ciudad con mayor ocupación hotelera (74%) y por ser la segunda ciudad con mayor oferta hotelera de cuatro o cinco estrellas.

---

# Principales avances

## Zacatecas-Guadalupe

Zacatecas-Guadalupe fue la ciudad que más avanzó en el ranking general entre 2012 y 2014 al pasar del lugar 36 al 15, un incremento de 21 lugares. En el subíndice de *Gobierno* subió 38 posiciones (de la 63 a la 25). Esto se debe principalmente a que el porcentaje de mujeres en la administración municipal incrementó de 12 a 35%, por lo que la ciudad ganó 50 lugares en dicho ranking (del 56 al sexto). Alcanzó la primera posición en la variable de proporción de hogares que obtienen agua para abastecer sus hogares por medio de pipas, al reducir el porcentaje de 0.2 a 0% (en el 2012 ocupó la posición 30). La apertura de un negocio también mejoró, al pasar del 0.52 al 0.37 percentil promedio, lo que se tradujo en un incremento de 19 lugares (del 68 al 49).

En el subíndice de *Innovación*, Zacatecas-Guadalupe subió 28 posiciones (de la 49 a la 21). Esto se explica porque la productividad total de los factores pasó de una tasa de crecimiento de -2.95 a 1.05, lo que se tradujo en un incremento de 59 lugares en el ranking de ese indicador (del 64 al quinto). También pasó de cero a dos el número de empresas que se encuentran en el Top 500 de CNN Expansión por cada 10 mil empresas, por lo que subió 10 posiciones en el ranking de grandes empresas (de la 32 a la 22). En el subíndice de *Medio ambiente* la ciudad ganó 14 posiciones entre 2012 y 2014 (pasó de la 23 a la novena). Esto se debe a que la capacidad de tratamiento de agua en operación mejoró al pasar de 1.2 a 3 litros por segundo por cada mil habitantes, por lo que subió 34 lugares en el ranking de esa variable (del 48 al 14). Si bien el número de emergencias ambientales permaneció estable (tres) el promedio de la muestra fue 15, y por lo tanto Zacatecas-Guadalupe mejoró nueve posiciones en dicho ranking (pasó del 37 al 28).



+21

## Piedras Negras

Piedras Negras subió 20 lugares en el ranking general entre 2012 y 2014 (del 51 al 31). En el subíndice de *Gobierno* subió 26 posiciones, de la 54 a la 28. Esto se explica porque sus municipios mejoraron su calificación en el Índice de Información Presupuestal Municipal de 14 a 97 puntos. Por lo tanto, la ciudad subió 57 lugares en el ranking de ese indicador (del 59 al segundo). El porcentaje de población ocupada en el sector formal se incrementó de 50 a 61% por lo que ganó 17 lugares (del 29 al 12). En el subíndice de *Innovación*, Piedras Negras subió 19 posiciones, de la 21 a la segunda. Esto se debe a que presentó un crecimiento anual de la productividad total de los factores de 0.8 en comparación con la tasa de 2012 que era de -12.7. Lo anterior derivó en una ganancia de 64 posiciones. El número de empresas por cada mil de la PEA se incrementó de 27 a 39, lo que la posicionó en el primer lugar del ranking de dicho indicador.



+20

---

## Nuevo Laredo

Nuevo Laredo avanzó 19 posiciones en el ranking general entre 2012 y 2014 al pasar del lugar 60 al 41. Esto se debe a que la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes disminuyó substancialmente de 136 a 17, lo que se tradujo en un incremento de 24 posiciones en dicho ranking (de la 72 a la 48). El monto reportado en robo de mercancías pasó de 84 a 39 pesos por cada millón de PIB, por lo que el ranking en dicho indicador mejoró 13 lugares (pasó del 43 al 30). Asimismo, el robo de vehículos se redujo de 17.6 a 4.5 por cada mil vehículos registrados y por lo tanto la ciudad ganó cuatro posiciones (pasó de la 71 a la 67).

En el subíndice de *Político*, Nuevo Laredo subió 13 lugares (del 60 al 47), principalmente gracias a que las agresiones a periodistas pasaron de tres a cero. Esto se tradujo en un incremento de 49 lugares en el ranking de esa variable que le permitió a la ciudad ocupar el primer lugar, junto con otras 28 ciudades. La competencia electoral también mejoró al pasar de 28 a 8% como diferencia de votos entre el primero y segundo lugar, por lo que dicho ranking mejoró 37 posiciones (pasó de la 72 a la 35). En el subíndice de *Factores*, la ciudad subió seis posiciones (de la 35 a la 29). Esto se debe a que la desigualdad salarial disminuyó (el coeficiente de GINI salarial pasó de 0.42 a 0.38), por lo que se dio un incremento de 25 lugares en dicho ranking (pasó del 60 al 35). La contribución laboral subió 21 posiciones (de la 66 a la 45) dado que la tasa de crecimiento se duplicó al pasar de uno a 2%. Además, el porcentaje de migrantes (nacionales y extranjeros) subió de 17 a 20%, lo que se tradujo en un incremento de nueve lugares en el ranking de ese indicador (del 49 al 40).



+19

## Mayores retrocesos

### Los Cabos

Los Cabos fue la ciudad que retrocedió más lugares entre 2012 y 2014 al caer 28 posiciones (de la décima a la 38). Con la excepción de los subíndices de *Relaciones internacionales* (donde mantuvo la segunda posición) y de *Político* (donde subió de la posición 64 a la 59) en todos los subíndices perdió posiciones. La mayor caída se observó en el subíndice de *Derecho*, donde pasó del lugar 29 al 57. Esto se debió a un deterioro en la percepción de seguridad (el porcentaje de la población adulta que reportó sentirse segura disminuyó de 69 a 37), a un incremento en la duración de los juicios de amparo indirecto (92 días promedio en vez de los 88 observados en 2012) y a una caída en el número de notarios por cada 100 mil de la PEA (de ocho a seis).



-28

En el subíndice de *Gobierno* la ciudad presentó la segunda caída más importante (26 posiciones, al pasar de la 33 a la 59). Esto se debió a que el porcentaje de hogares cuya agua fue surtida por pipas pasó de cero a 4.2%, por lo que la ciudad pasó del primer lugar al 67 en el ranking de ese indicador. Además, Los Cabos cayó 26 lugares en el Índice de Información Presupuestal del IMCO debido a que su calificación se redujo de 32 a 30 al mismo tiempo que el promedio de la muestra aumentó de 26 a 38. En el subíndice de *Sociedad* bajó 25 lugares por la pérdida de un año en la escolaridad promedio (de 10.6 a 9.6 años) y por el incremento promedio de ésta en las ciudades evaluadas (de 9.1 a 9.3 años). El porcentaje de mujeres que estudian disminuyó de 93 a 90% y la absorción de la demanda estudiantil también se redujo, de 33 a 21%.

## Coatzacoalcos

Coatzacoalcos bajó 19 lugares en el ranking general entre 2012 y 2014 (pasó de la posición 29 a la 48). En el subíndice de *Factores* perdió 32 lugares. Esto se explica porque el porcentaje de migrantes (nacionales y extranjeros) con educación superior se redujo en más de la mitad (de 30 a 14%) y por ende la ciudad cayó 54 posiciones en dicho ranking. La desigualdad salarial creció (el coeficiente GINI salarial pasó de 0.39 a 0.4), lo que se tradujo en una pérdida de 16 lugares en el ranking de esa variable (del 33 al 49). Además, el salario promedio mensual para trabajadores de tiempo completo se redujo de 8,403 a 6,859 pesos y por ende la ciudad cayó 13 posiciones en dicho ranking.

En el subíndice de *Sociedad*, Coatzacoalcos bajó 21 posiciones (de la 37 a la 58). En el 2012 ocupó el primer lugar de la muestra en el indicador de mujeres entre seis y 18 años que asiste a la escuela, pero para el 2014 este porcentaje disminuyó de 98 a 86%, lo que se tradujo en una caída considerable (63 lugares) en dicho ranking. De igual manera, en el 2012 ocupó el primer lugar en viviendas con piso de tierra pero para 2014 este indicador pasó de cero a 2.2 por cada 100 viviendas, por lo que la ciudad perdió 46 lugares en el ranking de esa variable. El grado de escolaridad también se redujo, de 9.9 a 8.8, por lo que la ciudad cayó 36 posiciones en dicho ranking (de la 17 a la 53). En el subíndice de *Gobierno*, Coatzacoalcos bajó 12 lugares (del 40 al 52). En cuanto a la mejora regulatoria, no hubo esfuerzos para agilizar la apertura de empresas a través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (se mantuvo en cero), sin embargo, el promedio de la muestra sí mejoró (aumentó a uno), por lo que la ciudad perdió 27 posiciones en dicho ranking (pasó de la 19 a la 46). Además, en el indicador de apertura de un negocio bajó de 0.12 a 0.35 percentil promedio, lo que se tradujo en una pérdida de 24 lugares en el ranking (del 10 al 34).

-19

---

## Tuxtla Gutiérrez

Tuxtla Gutiérrez mostró un deterioro en los 10 subíndices que componen el ICU que se tradujo en una caída de 16 lugares en el ranking general (del 48 al 64). En el subíndice de *Derecho* cayó 23 posiciones (de la segunda a la 25), principalmente porque la percepción de seguridad se deterioró de 46 a 5% de los encuestados reportando sentirse seguros. Por lo tanto, la ciudad perdió 61 lugares en el ranking de esa variable (pasó del 13 al 74, el último lugar de la muestra). Vinculado a esto, el monto reportado en robo de mercancías casi se triplicó, de 21 a 61 pesos por cada millón de PIB, por lo que cayó 30 posiciones en el ranking del indicador (de la 17 a la 47).

En el subíndice de *Político*, Tuxtla Gutiérrez bajó 18 posiciones, de la 22 a la 40. Esto se debe a que el número de organizaciones de la sociedad civil por cada mil habitantes disminuyó considerablemente, de 23 a seis, lo que se tradujo en una caída de 24 lugares en dicho ranking (del séptimo al 31). Además, la participación ciudadana se redujo de 59 a 33% de la lista nominal que participó en las últimas elecciones federales, por lo que la ciudad perdió 20 posiciones en dicho ranking (de la 49 a la 69). En el subíndice de *Precursores*, la ciudad bajó nueve lugares entre 2012 y 2014 (del 30 al 39). Esto se debe principalmente a que los hogares con computadoras disminuyeron de 34 a 27%, lo que se tradujo en una caída de 18 posiciones en el ranking de esa variable (de la 35 a la 53).



-16

---

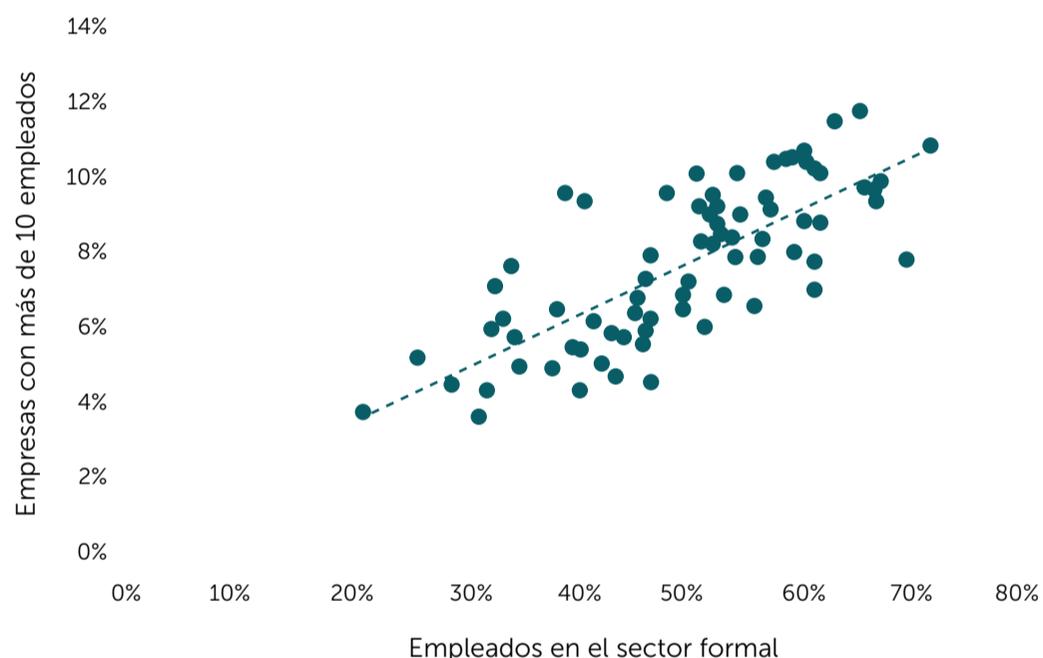
## Un vistazo a nuestras ciudades a través de sus cifras

A continuación mostramos algunas de las correlaciones más interesantes que observamos entre los 120 indicadores que componen el ICU. Estas correlaciones son simples pero estadísticamente significativas (con un nivel de confianza del 95%).<sup>1</sup>

### A mayor formalidad, mayor empresarialidad y mayor ingreso de los trabajadores

La informalidad es uno de los principales lastres para la creación de una base económica sólida en las ciudades. La Gráfica 2 muestra que existe una correlación positiva entre la formalidad de las ciudades (medido como el porcentaje de la población ocupada en el sector formal) y la presencia de empresas de mayor tamaño (medido como las unidades económicas con más de 10 empleados).

Gráfica 2. Porcentaje de la PEA en el sector formal y Unidades económicas con más de 10 empleados



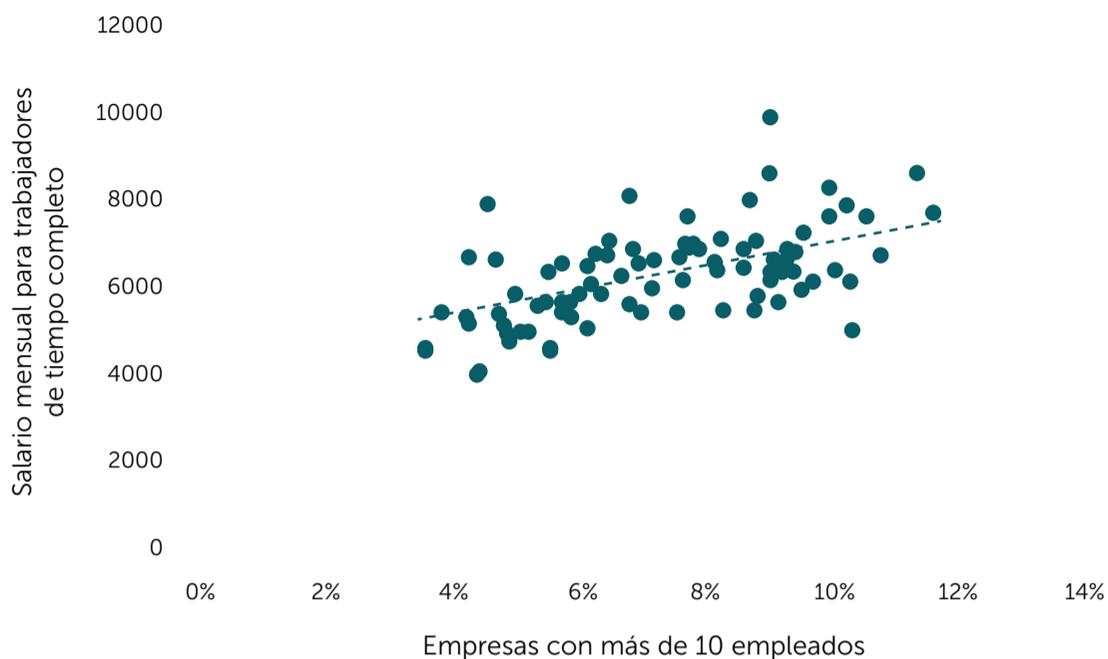
Fuente: Elaboración IMCO, con información de INEGI (ENOE) e IMSS.

A su vez, la presencia de este tipo de empresas se asocia con mejores niveles salariales para los trabajadores (medido como el salario promedio mensual de los trabajadores de tiempo completo) en las ciudades evaluadas (ver Gráfica 3). Esto puede asociarse con economías de escala y de red.

---

1. Las correlaciones no establecen causalidad entre las variables, únicamente relaciones lineales entre éstas.

Gráfica 3. Unidades económicas con más de 10 empleados y Salario mensual de trabajadores de tiempo completo

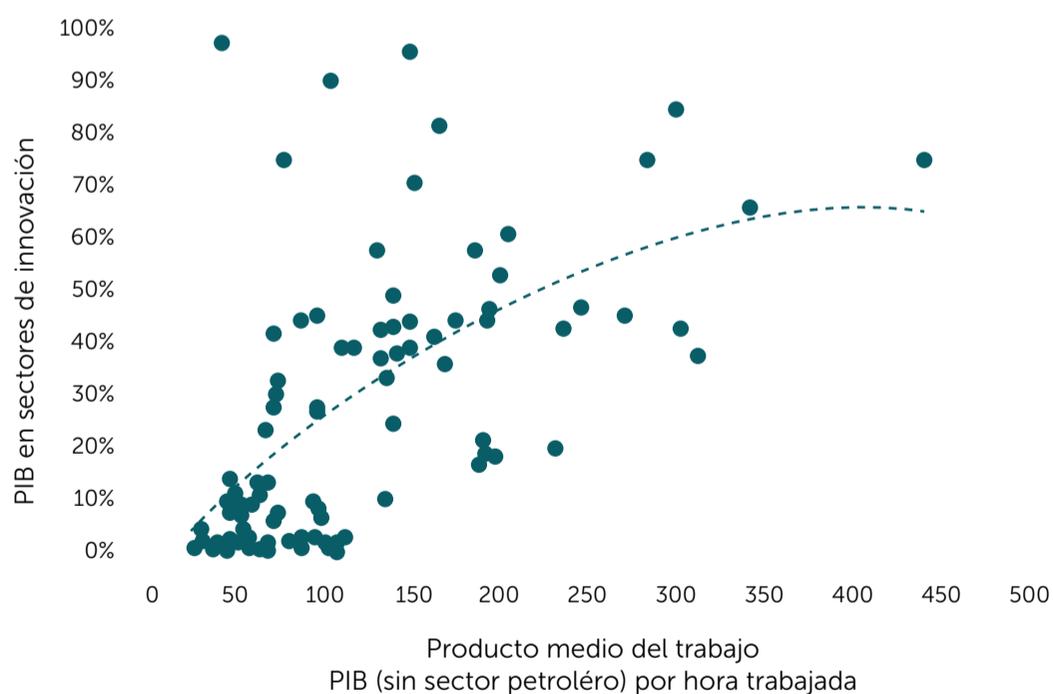


Fuente: Elaboración IMCO, con información de INEGI (ENOE) e IMSS.

## A mayor innovación, mayor productividad laboral

Las ciudades que cuentan con empresas que tienden a innovar suelen tener una fuerza laboral más productiva, en comparación con las ciudades que no cuentan con este tipo de empresas. La Gráfica 4 muestra que existe una correlación positiva entre el porcentaje del PIB de una ciudad que se genera en sectores de innovación y el producto medio por hora trabajada para las 74 ciudades de la muestra.

Gráfica 4. Porcentaje del PIB en sectores de innovación y Producto medio del trabajo



Fuente: Elaboración IMCO, con información de INEGI (Censos Económicos).

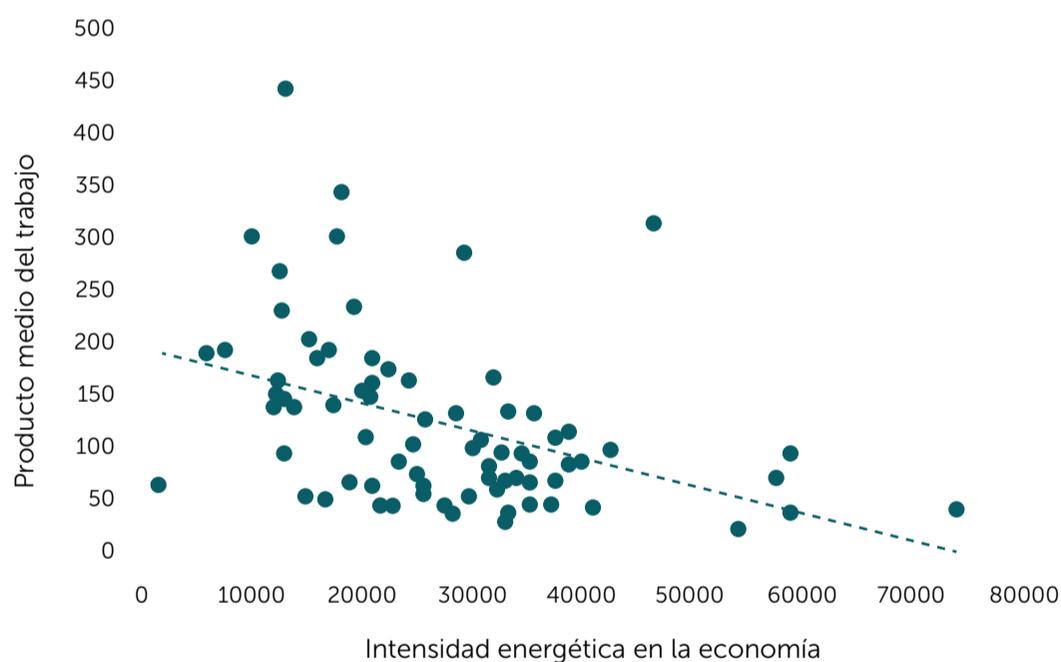
Sin embargo, llama la atención que no se encontró una correlación significativa entre el porcentaje del PIB en sectores de innovación y los indicadores que generalmente se asocian como los determinantes de la innovación: tanto los de educación superior (número de universidades de calidad y de posgrados

de calidad) como los de investigación (centros de investigación, patentes y número de investigadores). Una explicación de esto es que la población educada es altamente móvil, con lo cual si una ciudad no ofrece una buena calidad de vida para sus egresados, seguramente migrará a otra ciudad que ofrezca mejores condiciones. Otra explicación es que los sistemas locales de innovación no están vinculados con los sectores productivos como ocurre en otros países del mundo. Por ejemplo, mientras que el sistema jurídico de patentes en Estados Unidos está orientado a crear mercados para la innovación, en México favorecemos la protección de monopolios en el uso de las invenciones y preferimos los secretos industriales por encima de las patentes y modelos de utilidad.

## A mayor intensidad energética, menor productividad laboral

Se encontró una relación inversa entre el producto medio del trabajo y la intensidad energética de la economía de las ciudades (kWh al año por cada millón de PIB). Una posible explicación es que es fácil sustituir estos factores entre sí en el proceso productivo. Otra, que la renta energética en ciudades bien dotadas con ese factor puede tener efectos negativos en la productividad laboral. Esto apunta a que las ciudades deben buscar favorecer la creación de valor, pero no a través de favorecer a un factor productivo por encima del otro.

Gráfica 5. Producto medio del trabajo e Intensidad energética en la economía



Fuente: Elaboración IMCO, con información de INEGI.

## A mayor diversificación, mayor inversión extranjera directa

Las ciudades que tienen una base económica amplia suelen ser más atractivas para la inversión extranjera. La inversión extranjera requiere diversidad de bienes y servicios, tanto para el desempeño de las actividades productivas como para la calidad de la gente que trabaja en ellas.

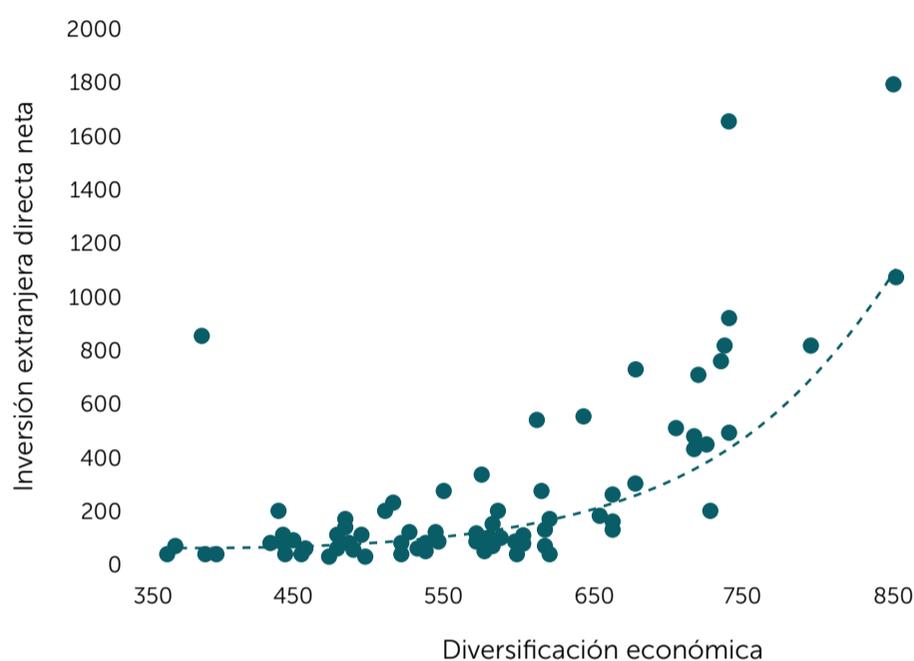
Esto a su vez puede generar una mayor diversificación de la economía así como un mayor crecimiento económico debido a que puede detonarse una derrama tecnológica desde las empresas que reciben dichas inversiones hacia las empresas locales de menor tamaño. También permite que las empresas grandes conozcan nuevos métodos de sus proveedores pequeños e incursionen en nuevos mercados que serían

.....

inimaginables de no tener relaciones comerciales con un ecosistema diverso de empresas. Pero esto dependerá de los vínculos entre las empresas internacionales y las locales, así como de la capacitación de la fuerza laboral. No solamente es importante que las empresas pequeñas y las grandes estén cerca en la dimensión geográfica. La tecnología o el idioma pueden ser barreras más grandes que la distancia para que la inversión extranjera directa genere una derrama económica adecuada.

Al revisar los indicadores, observamos una correlación positiva entre la diversificación de sectores dentro de la economía de una ciudad y la inversión extranjera directa neta (dólares per cápita promedio de los últimos tres años).

Gráfica 6. Número de sectores dentro de la economía e Inversión extranjera directa

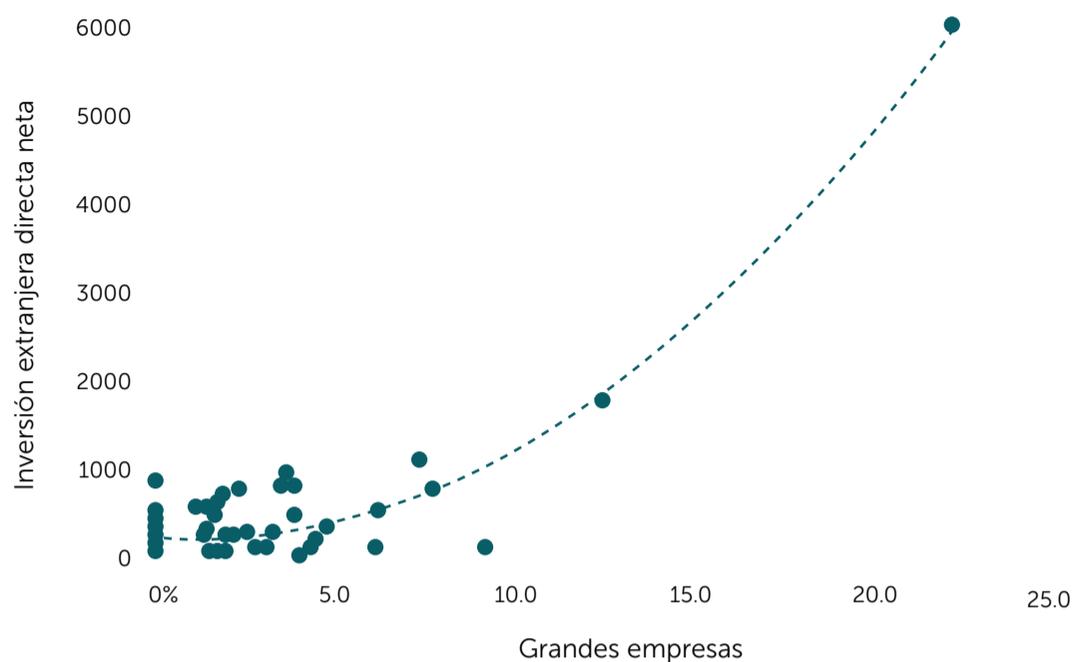


Nota: Se excluye al Valle de México por ser un valor atípico en ambos indicadores.

Fuente: Elaboración IMCO, con información de INEGI del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) y Secretaría de Economía.

Asimismo, es posible observar una relación positiva entre la inversión extranjera y el número de empresas matrices que están en el Top 500 de CNN Expansión por cada 10 mil empresas (ver Gráfica 7).

Gráfica 7. Inversión extranjera directa y Número de empresas en el Top 500 de CNN Expansión



Fuente: Elaboración IMCO, con información de Secretaría de Economía y Expansión.

## Principales retos en la construcción del ICU 2016

Para cada edición buscamos mejores fuentes de información que permitan fortalecer la medición de las dimensiones que este Índice busca evaluar. En la versión del Índice de 2016 se hizo una revisión aún más exhaustiva de los indicadores, especialmente a raíz de la publicación de nuevos índices urbanos tanto a nivel nacional como internacional. Así, se revisaron las metodologías del Índice de Prosperidad de ONU Hábitat y el del *World Council on City Data*. Además se consultaron nuevas fuentes de información como la Encuesta Intercensal 2015 y el Índice de Desempeño Ambiental 2015 del Centro Mario Molina. Como resultado, el número de indicadores del ICU se incrementó de 90 a 120, donde 43% son nuevos o presentan cambios en su construcción con el propósito de hacerlos más robustos. No obstante, los temas que buscamos medir son los mismos y éstos se agrupan dentro de nuestros 10 subíndices de siempre.

A pesar de esta mejoría, algunos conceptos no se pudieron medir a causa de deficiencias estadísticas. A continuación se presenta una lista de los casos más relevantes que no nos fue posible medir:

- **El ciudadano no sabe con qué recursos materiales y humanos cuentan las autoridades locales para mejorar la seguridad.** El Censo de Gobiernos Municipales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) permite identificar el número de policías que contratan los municipios. Sin embargo, esta cifra no necesariamente refleja el total de los elementos de seguridad que operan dentro de una ciudad pues varios gobiernos estatales proveen la seguridad pública en algunos de sus municipios, pero no existe información pública sobre cuáles son los municipios donde operan los policías estatales. Dicho censo también mide la existencia de cámaras de vigilancia pero no se especifican datos como el número total o su operación.
- **El ciudadano no tiene información certera acerca del estado de las finanzas públicas locales.** Pese a que la Ley General de Contabilidad Gubernamental entró en vigor en 2009, muchos gobiernos locales continúan sin cumplir con ella y, por ende, sigue sin conocerse el estado actual de las finanzas públicas locales. En particular, es preocupante que no se conoce el monto exacto al que

---

asciende la deuda pública municipal, sino solo la porción de la deuda que está registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por estar garantizada con participaciones federales.

- **El ciudadano desconoce cómo se comporta la inversión que llega a su ciudad.** Dada la falta de estadísticas actualizadas para medir el PIB y la inversión, no es posible identificar cuáles son las ciudades que ofrecen mayores rendimientos. En términos de inversión extranjera directa (IED), la Secretaría de Economía solo presenta datos a nivel estatal por lo que no hay forma de saber cuánto exactamente llega a cada municipio. Para efectos de este índice, se hicieron estimaciones de inversión con base en la estructura del PIB municipal y su aportación al PIB estatal.
- **El ciudadano no tiene certeza sobre cuál es el desempeño de su organismo operador de agua potable.** Con todo y que el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) publican en internet los resultados del Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores del IMTA (PIGOO), estos indicadores son auto-reportados por los organismos operadores (OO). Además, no son compatibles con los datos que publica la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), por lo que en algunos casos arrojan resultados contradictorios. Por otro lado, CONAGUA publica la eficiencia física y comercial para algunos OO. No obstante, en este Índice no se pudieron usar los datos de CONAGUA porque no se encontró información para más de 20 ciudades de la muestra.

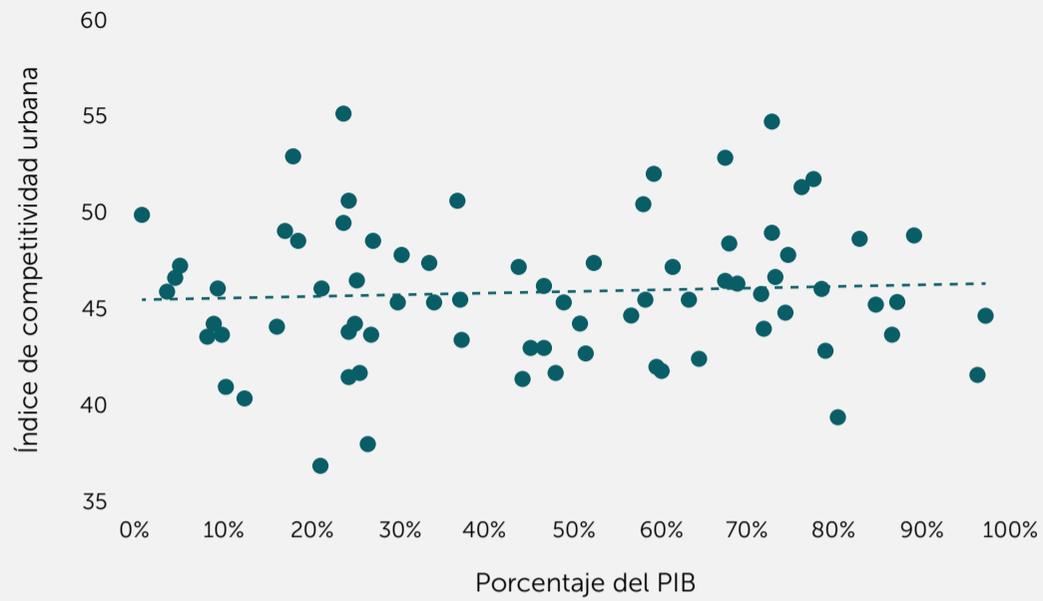
En el Anexo metodológico se encuentra una lista detallada de éstas y otras carencias de información para cada uno de los subíndices.

## Implicaciones de los cambios metodológicos sobre las ciudades turísticas

Las modificaciones que se realizaron en esta edición del ICU -tanto los nuevos indicadores como los cambios de metodología de indicadores que ya se medían- parecería que tienden a favorecer a aquellas ciudades más especializadas en el sector de industrias manufactureras.

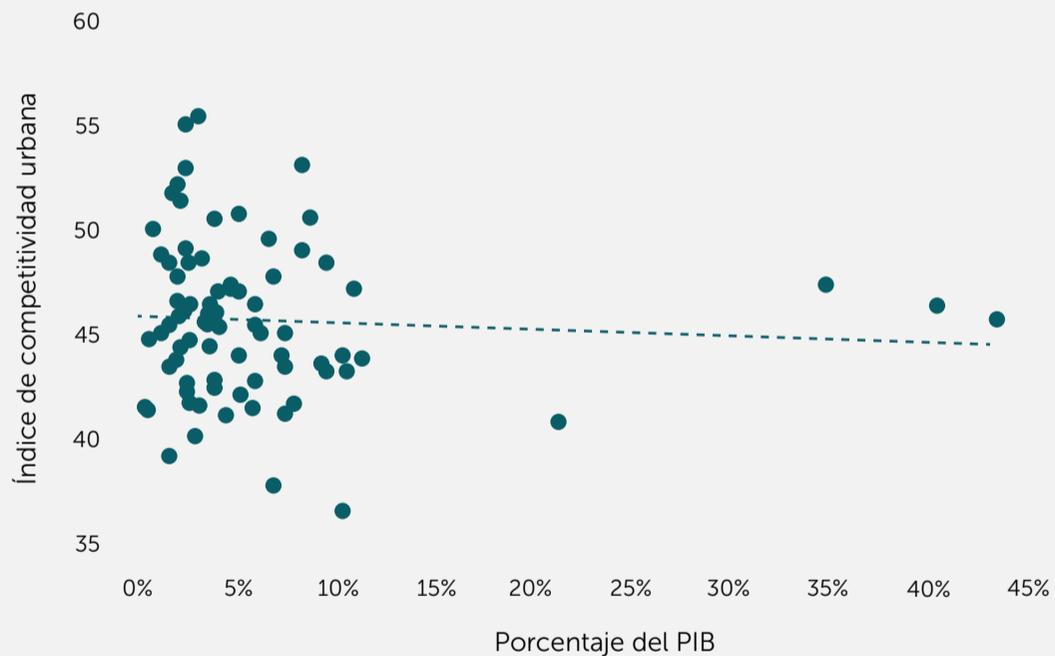
Esto podría pensarse ya que en la edición anterior del ICU (publicado en 2014), las ciudades turísticas salieron bien posicionadas en el ranking del Índice General, mientras que en la presente edición se colocaron en niveles más bajos. Sin embargo, como puede observarse en las Gráficas 8 y 9, no existe una correlación estadísticamente significativa entre la calificación del Índice general y el porcentaje del PIB de una ciudad que está más especializada en el sector manufacturero o, por el contrario, en el sector turístico.

Gráfica 8. Calificación en el ICU 2016 vs. Participación del PIB en el sector industrial



Nota: Se utilizó la clasificación SCIAN 31-34 para el sector de industrias manufactureras.  
Fuente: Elaboración IMCO, con información de INEGI.

Gráfica 9. Calificación en el ICU 2016 vs. Participación del PIB en el sector turístico



Nota: Se utilizó la clasificación SCIAN 71-72 para el sector de esparcimiento y alojamiento.  
Fuente: Elaboración IMCO, con datos de INEGI

Por tanto, podemos concluir que los cambios en las posiciones de las ciudades turísticas se debieron más a que el conjunto de sus indicadores mostró un mal desempeño en el último año evaluado que a una selección de indicadores que castiga a dichas ciudades en favor de las industriales.





# I. SISTEMA DE DERECHO CONFIABLE Y OBJETIVO

## ¿Qué mide el subíndice?

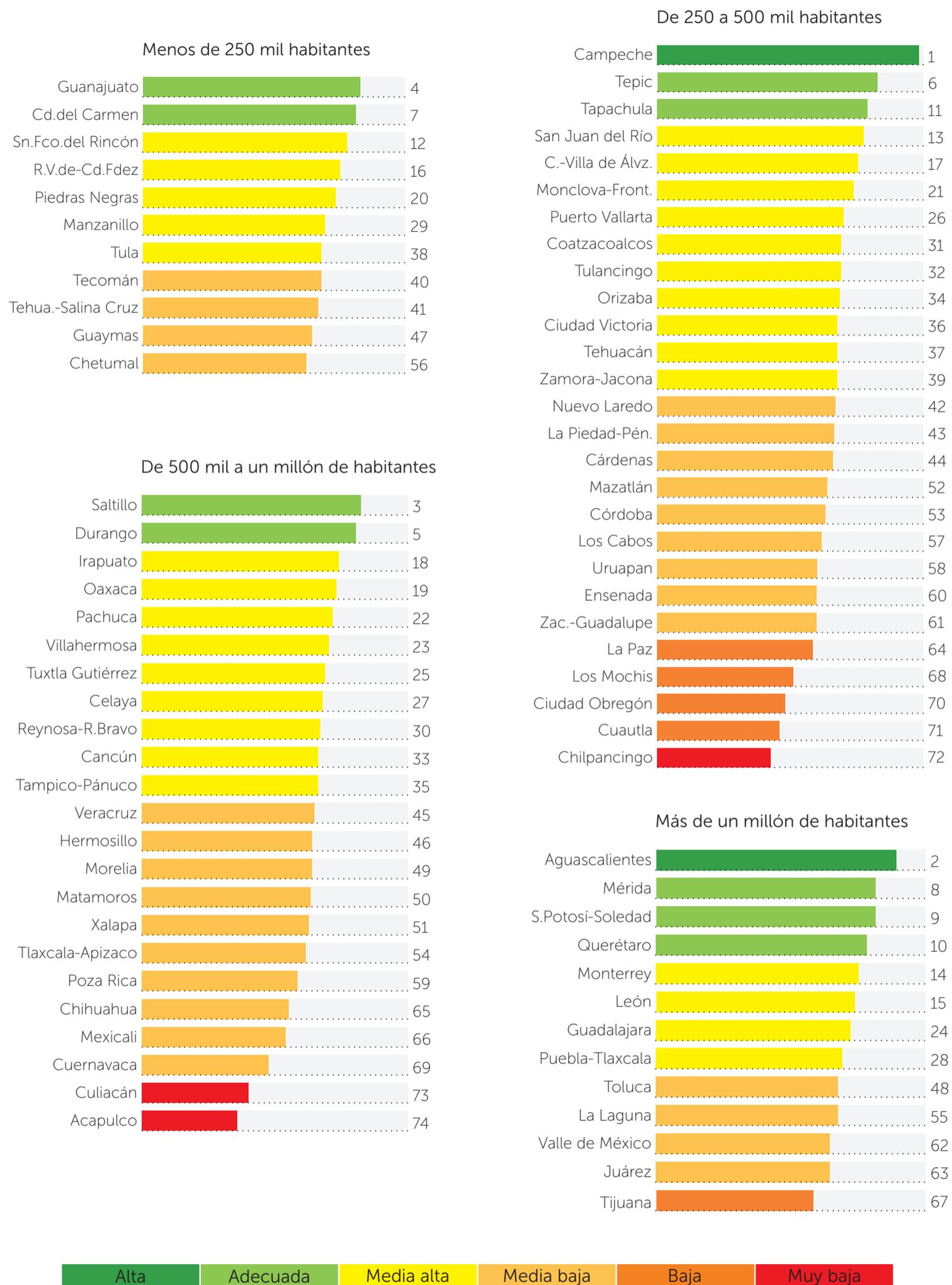
El subíndice de *Derecho* tiene el objetivo de medir el entorno de seguridad pública y jurídica en las ciudades del país. La seguridad pública está estrechamente ligada a la calidad de vida de los ciudadanos a través de la prevención y eliminación de aquello que pone en riesgo las libertades, el orden y la paz pública, salvaguardando la integridad física y los derechos de las personas. Un Estado de derecho funcional genera condiciones favorables para la atracción y retención de talento en las ciudades. Además, la seguridad jurídica es determinante para la llegada de nuevas inversiones. Ambas dimensiones de este subíndice inciden directamente en la competitividad de las ciudades.

## Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades<sup>1</sup>

- **Lo bueno:** Las ciudades mejoraron en términos de seguridad. En 2014, se registró una reducción en las tasas promedio de homicidios, robo de vehículos y monto en robo de mercancías, respecto a 2010 y a 2012.
- **Lo malo:** Entre 2010 y 2014 se presentó una caída en la competencia en servicios notariales, así como un aumento en los días que duran los juicios de amparo indirecto.
- **Lo curioso:** A pesar de las mejoras en homicidios y robo de vehículos, la percepción de seguridad se deterioró. En promedio, en 2010 32% de los habitantes de las ciudades del Índice de Competitividad Urbana (ICU) se sentían seguros. Sin embargo, para 2014 este indicador fue 29%.

1. Los últimos datos utilizados para el Índice corresponden a 2014.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Derecho por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Derecho. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Derecho

## 1. Campeche

Campeche es la mejor ciudad del subíndice porque en cinco de los ocho indicadores se colocó entre los 10 primeros lugares. Obtuvo el segundo lugar en competencia en servicios notariales (con 39 notarios por cada 100 mil de la población económicamente activa (PEA)). Su buen desempeño en términos de seguridad se reflejó en los valores más bajos en el monto reportado en robo de mercancías (con un peso por cada millón de PIB contra 80 pesos en promedio para las ciudades evaluadas), así como la tercer menor tasa de homicidios (4.3 homicidios por cada 100 mil habitantes) y el sexto menor número de robo de vehículos (0.14 vehículos por cada mil registrados). Dado lo anterior, se alcanzó también un segundo lugar en percepción de seguridad (con 61%).

## 2. Aguascalientes

Aguascalientes es la segunda mejor ciudad del subíndice y la que presentó menor duración de juicios de amparo indirecto (49 días contra los 87 promedio de las ciudades evaluadas). El monto reportado en robo de mercancías fue considerablemente bajo (16 pesos por cada millón de PIB) al igual que la tasa de homicidios (4.5 homicidios por cada 100 mil habitantes). Por último, 60% de la población afirmó sentirse segura en su ciudad.

En la Tabla I.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad de acuerdo con su grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla I.1 Mejor ciudad en Derecho por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Ejecución de contratos (días)	Piedras Negras	270	Nuevo Laredo, Ciudad Victoria	245	Durango	228	La Laguna	254	341
Duración de juicios de amparo indirecto (días)	Rioverde-Ciudad Fernández	59	Tepic	62	Durango	67	Aguascalientes	49	87
Competencia en servicios notariales (notarios por cada 100 mil de la PEA)	Guanajuato	54	Campeche	39	Irapuato	24	Mérida	18	11
Tierra ejidal (% de la superficie urbana en tierra ejidal)	Guaymas	4%	Coatzacoalcos	1%	Saltillo	3%	Monterrey	3%	23%
Robo de vehículos (por cada mil vehículos registrados)	Rioverde-Ciudad Fernández	0.00	Campeche	0.14	Cancún	0.02	San Luis Potosí-Soledad	0.03	2.46
Tasa de homicidios (por cada 100 mil habitantes)	San Francisco del Rincón	9	Orizaba	3	Veracruz	5	Mérida	2	17

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad del Carmen	1	Campeche	1	Hermosillo	16	Juárez	4	
Monto reportado en robo de mercancías (pesos 2014 por cada millón de PIB)									80
Percepción de seguridad (% de encuestados que reportan sentirse seguros)	Manzanillo, Tecomán	43%	Campeche	62%	Pachuca	48%	Mérida	66%	29%

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en verde oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

## Las ciudades con mayores cambios

### Monterrey

Monterrey subió 38 lugares en el ranking de 2014 respecto al de 2012 (de la posición 52 a la 14). Esto se debe a que la tasa de homicidios disminuyó considerablemente de 39 a 11 por cada 100 mil habitantes, lo que se tradujo en un incremento en el ranking de esa variable de 39 posiciones (de la 61 a la 22). Vinculado a esto, la percepción de seguridad aumentó de 20 a 42%. Además, logró disminuir el número de vehículos robados por cada mil registrados de 5.1 a 0.9 y la duración de los juicios de amparo indirecto de 124 a 90 días.

### La Paz

La Paz bajó 51 lugares en el ranking de 2014 respecto al de 2012 (de la posición 13 a la 64). Esto se debe a que la tasa de homicidios incrementó considerablemente de seis a 23 por cada 100 mil habitantes, lo que se tradujo en una caída en el ranking de ese indicador de 50 posiciones (de la nueve a la 59). Vinculado a esto, la percepción de seguridad disminuyó de 69 a 23%. Hubo una mejoría en el indicador de robo de vehículos pues éste disminuyó de 2.13 a 1.56, pero ésta no fue suficiente para evitar una caída de 12 posiciones en el ranking de esa variable (de la posición 13 a la 25).

## Una mirada al interior del subíndice

### Seguridad

- Entre 2010 y 2014 el promedio de la tasa de homicidios, el robo de vehículos y el monto en robo de mercancías mostraron una tendencia a la baja. El cambio más drástico se observó en robo de vehículos con una caída de casi 70%, al pasar de siete robos por cada mil autos registrados en 2010 a dos en 2014.

- 
- A pesar de estas mejoras, la percepción de seguridad se deterioró. En 2010, 32% de los habitantes urbanos reportaron sentirse seguros, mientras que en 2014 esta cifra cayó a 29%.
  - En 2014, las ciudades del noroeste tuvieron en promedio las mayores tasas de homicidios y robo de vehículos: 25 homicidios por cada mil habitantes y 4.2 robos por cada mil vehículos registrados. No obstante, también fueron las ciudades con mayor percepción de seguridad (33%) gracias a ciudades como Hermosillo (46%), Durango (44%) y las tres de Baja California (43%).

## Estado de derecho

- En 2014, la ejecución de un contrato mercantil tomó poco menos de un año (341 días). Durango fue la mejor ciudad de la muestra con 228 días, mientras que las ciudades de Baja California sur -La Paz y Los Cabos- fueron las peores con 525 días.
- En 2014, la resolución de juicios de amparo indirecto tomó 87 días. Las ciudades del centro-occidente fueron las mejores con 79 días. Destaca el caso de Aguascalientes, la mejor ciudad de la muestra, con 49 días.
- La competencia en servicios notariales no ha cambiado mucho desde 2010. El promedio en 2014 fue de 11 notarios por cada 100 mil de la PEA. La mejor ciudad fue Guanajuato con 54, mientras que la peor fue Tlaxcala-Apizaco con uno.

# IMCO PROPONE

Gran parte de las acciones que se deben emprender para mejorar en este subíndice están en el nivel federal. Sin embargo, hay medidas que los gobiernos estatales y municipales pueden tomar para incidir en el Estado de derecho de las ciudades. A continuación se presenta una lista de acciones de alto impacto que contribuirán a tener un sistema de derecho más confiable y objetivo.

## Policías

Adoptar el modelo de corporación policiaca municipal, siguiendo un esquema parecido al español o al canadiense en donde los municipios menores a cierto umbral (por ejemplo, 5,000 habitantes) deben ceder al Estado o a la federación los servicios de seguridad pública, así como el subsidio correspondiente. En el caso de los municipios que se encuentren por encima de dicho umbral, tienen la opción de subrogar dichos servicios en función de sus capacidades (operativas, financieras, humanas).

- Efectuar cambios a las leyes de la materia, a fin de permitir que cada uno de los estados y municipios cuenten con la libertad para elegir su modelo policial. Lo anterior busca que los gobiernos locales implementen el modelo que les ofrezca mayores oportunidades de éxito dada su demografía, sus condiciones socioeconómicas y culturales, los contextos de inseguridad, los tipos de delito y sus antecedentes históricos.
- Proveer incentivos para la dignificación, motivación y capacitación de los cuerpos de seguridad del país mediante un adecuado servicio profesional de carrera, con salarios y prestaciones apropiadas, infraestructura y tecnologías modernas, así como con protocolos de actuación homologados. Además se requiere una eficiente coordinación entre las distintas fuerzas policiales del país y mecanismos efectivos de vigilancia y control, tanto internos como externos.

## Prevención del delito

- Adoptar modelos de policía comunitaria siguiendo el modelo de cuadrantes que se instrumentó en la Ciudad de México que funciona a partir de los criterios de orografía del terreno, densidad poblacional, incidencia delictiva, vialidades y estado de fuerza. Este modelo busca generar cercanía con la ciudadanía, aprovechar el intercambio de información, disminuir la tasa delictiva y la percepción de inseguridad.

- 
- Incorporar en los reglamentos de construcción y programas de desarrollo urbano los principios de prevención del delito como los considerados en el diseño ambiental (*Crime Prevention Through Enviromental Design*).
  - En el mismo sentido que el inciso anterior, adoptar una estrategia para continuar con los procesos de creación, recuperación y mantenimiento de espacios públicos (calles, parques y centros comunitarios).
  - Promover una mejor calidad de los sistemas de transporte público, garantizar las condiciones de seguridad de peatones e incentivar un mayor número de observadores ciudadanos en las calles.
  - Evaluar sistemáticamente los programas y acciones de prevención social del delito, iniciados en el marco del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en el cual participan los tres órdenes de gobierno.
  - Invertir en los mecanismos de impartición de justicia y seguridad pública que aseguren que a ningún negocio en la ciudad le cobren cuotas ilegales. Es común observar abuso de las facultades de inspección para solicitar pagos indebidos bajo la amenaza de clausurar o impedir el funcionamiento de empresas. Una política para evitar esto es un monitoreo mucho más estricto (por ejemplo con monitoreo remoto vía GPS) de los inspectores de protección civil y los burócratas que tienen interacción con los negocios. Otra posibilidad es generar en los reglamentos municipales y delegacionales protocolos de actuación de la autoridad que impidan la clausura arbitraria de establecimientos. También se necesitan mecanismos de justicia que permitan resolver de manera expedita los recursos legales que se pueden presentar en contra de los funcionarios corruptos que ejercen este tipo de facultades. Estos casos ameritan establecer castigos ejemplares que transmitan al servidor público la certeza de consecuencias. En la mayoría de los casos, los actos de corrupción de funcionarios no ocurren de manera aislada ni individual, ya que funcionarios de alto rango en la administración municipal o delegacional pueden recibir beneficios de estos actos de extorsión a pequeños y medianos empresarios.

## Propiedad de la tierra

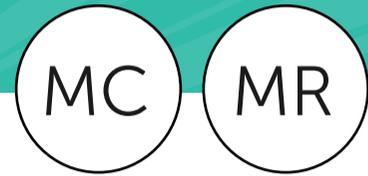
- Crear un catastro nacional transparente y actualizado en el cual se pueda obtener información del estado legal actual de cada predio, incluyendo el tipo de régimen de propiedad. Una de las principales barreras para la inversión en el sector rural mexicano es la falta de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra porque carece de sistemas eficaces para resolver controversias.
- Vincular los registros públicos de la propiedad (estatales) con los catastros municipales. De esta forma se alcanzará mayor certidumbre jurídica sobre la situación de los bienes inmuebles y los usos de suelo.
- Articular la normatividad del régimen de propiedad agrario, ejidal o comunal, con el de la propiedad privada. Esto permitiría que el tránsito de un régimen a otro ofrezca condiciones de certidumbre.
- Implementar políticas de aprovechamiento de tecnologías de la información en los catastros y verificación de predios como códigos QR (*Quick Response*) para la obtención de permisos de construcción de hogares y/o establecimientos mercantiles, así como para realizar trámites de escrituración.

---

## Fe pública

- Ampliar la oferta de prestación de servicios de fe pública desde los gobiernos estatales, a través de mecanismos más accesibles a la ciudadanía (en tiempo y costo) que generen condiciones de certeza en el régimen de propiedad privada o actividades mercantiles. El Estado tiene la facultad originaria de actos de fe pública antes que cualquier particular y eso justifica la viabilidad de esta propuesta que contribuirá, significativamente, a atender retos como la propiedad irregular u ofrecer condiciones más atractivas a las empresas. Con estas propuestas se puede mejorar la competencia notarial y respetar los derechos adquiridos de los despachos notariales.

# MeTrOP: ANTÍDOTO VS. LA CORRUPCIÓN



MARIANA CAMPOS | @mariana\_c\_v

Coordinadora del Programa de Presupuesto y Rendición de Cuentas, México Evalúa

MELINA RAMÍREZ | @Melina\_ARamirez

Investigadora, IMCO

México está viviendo un contexto en el que la corrupción se ha vuelto uno de sus principales problemas. Esto es evidente si observamos indicadores como el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 de Transparencia Internacional, en el que nuestro país se encuentra en la posición 95 de 168 al obtener únicamente 35 de los 100 puntos posibles.<sup>2</sup> Los niveles de percepción de corrupción a nivel nacional tampoco son alentadores: de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), entre 87% y 90% de la población urbana<sup>3</sup> mayor de 18 años considera que los actos de corrupción en el país son frecuentes o muy frecuentes.<sup>4</sup>

Una forma de combatir la corrupción es mediante la creación e implementación eficaz de mecanismos de rendición de cuentas. Es decir, herramientas ciudadanas que operan como contrapesos y límites a la toma de decisiones. Dichas herramientas deben permitir identificar claramente a los sujetos responsables para hacer efectivas las sanciones correspondientes, así como generar información relevante, completa, oportuna y accesible que

permita incidir en la mejora del desempeño. Sin embargo, no debe perderse de vista que la corrupción no es un fenómeno homogéneo que surge y se desarrolla de la misma manera en todos los ámbitos. Es un sistema complejo que, para ser atacado eficazmente, exige que los mecanismos mencionados se apliquen considerando las necesidades concretas de cada entorno.

Un ejemplo de este tipo de herramientas es el análisis que llevó a cabo México Evalúa para identificar espacios que posibiliten la comisión de actos de corrupción en procedimientos federales de contratación en montos de 100 millones de pesos o más.<sup>5</sup> El documento, Métrica de Transparencia en Obra Pública: antídoto vs. la corrupción (MeTrOP), se comprueba la presencia de mecanismos de transparencia (una dimensión de la rendición de cuentas) a lo largo de la vida de dichos procedimientos, con el objetivo de identificar áreas de riesgo y prevenir sobre las consecuencias de carecer de dichos mecanismos. En términos generales, la MeTrOP determina si los

2. Para información más detallada del Índice de Percepción de la Corrupción puede consultarse la siguiente liga:  
<http://www.transparency.org/cpi2015#downloads>

3. Habitantes de ciudades de más de 100 mil habitantes

4. Cifras 2015

5. Los procedimientos de contratación evaluados fueron elegidos a partir de una muestra aleatoria y se escogieron de entre aquéllos disponibles en Compranet o que formaran parte de la cartera de inversión federal. Para información más específica, el reporte completo MeTrOP: antídoto vs. la corrupción puede consultarse en la siguiente liga:  
<http://mexicoevalua.org/2016/04/29/metrop-antidoto-vs-la-corrupcion-2/>

---

ordenamientos jurídicos que regulan las políticas de transparencia establecen la obligación de publicar documentos de obra pública, confirma que los documentos sean efectivamente publicados y evalúa si la información generada está disponible en formatos accesibles.

Entre los hallazgos más importantes destacan ocho: 1) no existen documentos de diagnóstico o evaluaciones independientes acerca de las necesidades de infraestructura a nivel nacional; 2) no son claros los mecanismos utilizados para definir la jerarquización de los proyectos que se presentan ante la Cámara de Diputados para asignarles recursos; 3) no es obligatorio publicar los dictámenes que validen los procesos de adjudicación directa, ni los informes relativos a los procedimientos de invitación restringida; 4) no existe un registro que pueda considerarse como padrón de proveedores autorizados; 5) prácticamente no se publican las cotizaciones de adjudicaciones directas; 6) en más de la mitad del total de contratos asignados, no se publicaron los fallos; 7) no es posible conocer la totalidad de las impugnación emitidas ni sus resoluciones, y 8) no hay indicadores de seguimiento que permitan identificar las modificaciones que se hacen a los contratos durante su ejecución.

La MeTrOP evidencia que la ausencia de mecanismos de transparencia obligatorios por ley, permite que el proceso de obra pública sea un espacio propicio para la comisión de actos de corrupción y, por consiguiente, para el desarrollo de obra pública de mala calidad, de proyectos que obedecen más a los intereses políticos y menos a las necesidades y problemas de México. Además, también hace evidente que el proceso de obra pública inicia antes de la contratación y por en continúa después de ella. Esto se debe a que en México la tendencia es poner atención solo a la fase de contratación y por ende los mecanismos de rendición de cuentas implementados giran en torno a ésta e ignoran las fases pre-contractual y

post-contractual. En ambas etapas la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas permiten la construcción de obras innecesarias que no se sustentan en el análisis de las necesidades de infraestructura o bien desfases de presupuesto o tiempos. Es decir, no se da seguimiento a la ejecución integral de los contratos otorgados.

La MeTrOP es un ejemplo de cómo se puede combatir el contexto de corrupción que vivimos en México: realizando un análisis profundo acerca de un tema específico e identificando mecanismos de rendición de cuentas aplicables. En este caso, el beneficio de la implementación de dichos mecanismos es una obra pública de calidad que impactará positivamente el crecimiento del país, sin embargo, es necesario replicar este tipo de ejercicios en distintos ámbitos del sector público y así reducir los niveles de corrupción que hoy en día atentan en contra de la competitividad del país.





## II. MANEJO SUSTENTABLE DEL MEDIO AMBIENTE

### ¿Qué mide el subíndice?

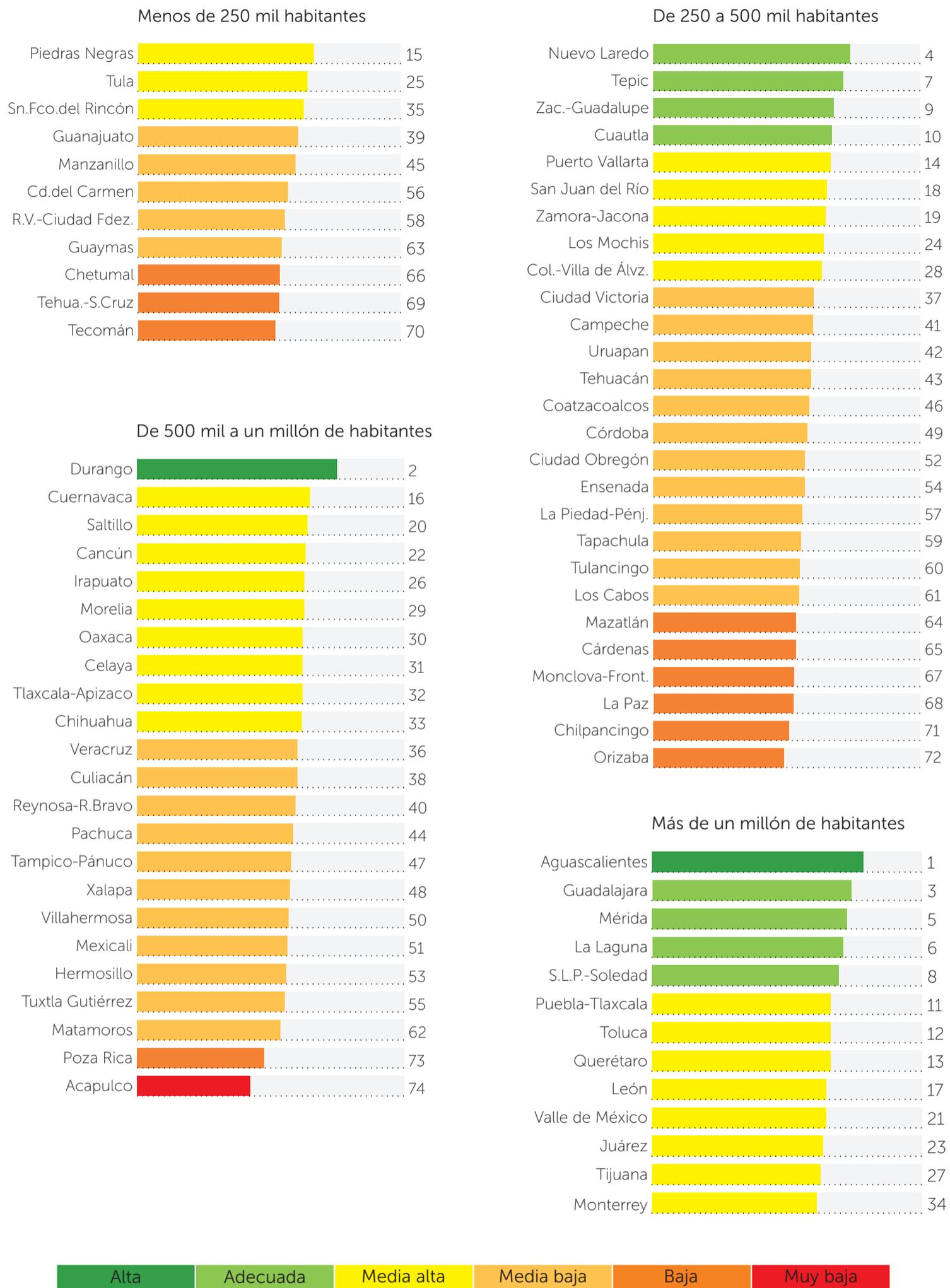
El subíndice de *Medio ambiente* mide la capacidad de las ciudades para relacionarse de manera sostenible y responsable con los recursos naturales y su entorno. Este subíndice provee información sobre la disponibilidad y administración del agua, aire y residuos sólidos. También delinea ciertos riesgos en los que podrían incurrir las empresas que quieran invertir en la ciudad. Ambos elementos inciden directamente sobre la calidad de vida de los habitantes. Por ende, el buen manejo de los recursos naturales y su sustentabilidad podrían tener un efecto considerable en la inversión y la atracción de talento en las ciudades en el mediano y largo plazo.

### Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades<sup>1</sup>

- **Lo bueno:** Las ciudades se esforzaron por hacer un uso más eficiente del agua potable. Entre 2010 y 2014, las ciudades mostraron una reducción de 8% en el consumo promedio de agua, así como un incremento de 32% en la capacidad instalada de tratamiento. Ambos son elementos necesarios para enfrentar la menor disponibilidad de los acuíferos.
- **Lo malo:** La oferta de agua potable en las ciudades se ha deteriorado. La disponibilidad de los acuíferos se redujo 14% y la calidad del agua superficial cayó 9%.
- **Lo curioso:** Las ciudades del noroeste, como Hermosillo y Mazatlán, registraron el mayor nivel de consumo de agua per cápita (con un promedio regional 1.4 veces mayor que el promedio de la muestra). Si bien las ciudades de esta región enfrentan una alta escasez (tuvieron la segunda menor disponibilidad de agua), no han hecho lo suficiente para reducir el consumo aunque en materia de tratamiento de aguas residuales son las ciudades con la mayor capacidad.

1. Los últimos datos utilizados para el Índice corresponden a 2014.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Medio ambiente por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Medio ambiente. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Medio ambiente

## 1. Aguascalientes

Aguascalientes es la mejor ciudad en el subíndice porque en siete de los 15 indicadores se colocó entre los 10 primeros lugares. Destacan el segundo lugar en disposición adecuada de residuos y en viviendas que aprovechan energía solar con 16% de los hogares que utiliza este tipo de energía para abastecerse de electricidad o para el aprovechamiento térmico. Asimismo, obtuvo el tercer lugar en intensidad energética de la economía, al necesitar 8,739 Kwh al año por cada millón de PIB, cifra inferior a los 22,210 Kwh promedio de las ciudades de la muestra. Además, obtuvo la calificación máxima posible en el índice de resiliencia a desastres naturales y el relleno sanitario de la ciudad cuenta con un sistema de aprovechamiento o quema de biogás.

## 2. Durango

Durango es la segunda mejor ciudad del subíndice. Presentó la mayor capacidad de tratamiento de agua en operación y no reportó emergencias ambientales. Al igual que Aguascalientes, obtuvo la calificación máxima posible en el índice de resiliencia a desastres naturales y su relleno sanitario cuenta con un sistema de aprovechamiento o quema de biogás. La ciudad se posicionó en sexto lugar en viviendas que aprovechan energía solar (10.4%).

En la Tabla II.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad por grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla II.1 Mejor ciudad en Medio ambiente por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Disposición adecuada de residuos (% de personas que disponen basura en camión, contenedor o basurero público)	Piedras Negras	99%	Nuevo Laredo	100%	Chihuahua	99%	Aguascalientes	100%	94%
Aprovechamiento o quema de biogás en rellenos sanitarios (1=sí, 0=no)	Ninguna	0	Nuevo Laredo, Los Mochis, Cuautla	1	Seis ciudades	1	12 ciudades	1	0.3
Regalo o venta de residuos reciclables (% de personas)	San Francisco del Rincón	68%	San Juan del Río	68%	Cuernavaca	68%	Mérida	68%	52%

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Separación básica de residuos (% de personas que separan orgánico e inorgánico)	Tula	45%	Orizaba	59%	Oaxaca	59%	Mérida	68%	37%
Disponibilidad de acuíferos (índice, 1-4, más es mejor)	Chetumal	3	Cárdenas	4	Villahermosa	4	Mérida	3	2
Consumo de agua (m3 per cápita)	Tehuantepec-Salina Cruz	1.9	Coatzacoalcos	9.3	Mexicali	33.2	Guadalajara	32.35	102.3
Calidad de agua superficial (índice, 1-5 más es mejor)	Piedras Negras, Rioverde-Ciudad Fernández	4.3	Ciudad Victoria	4.7	Cuatro ciudades	3.7	San Luis Potosí-Soledad, La Laguna, Mérida	3.7	3.1
Capacidad de tratamiento de agua en operación (l/s por cada mil habitantes)	Guaymas	3.2	Nuevo Laredo	4	Durango	4.4	Aguascalientes	3.7	1.8
Emergencias ambientales (cantidad)	Cinco ciudades	0	Cinco ciudades	0	Durango, Tuxtla-Gutiérrez	0	Mérida	2	15
Resiliencia a desastres naturales (índice, 0-100, más es mejor)	Seis ciudades	100	15 ciudades	100	Nueve ciudades	100	Cinco ciudades	100	91
Desastres naturales (# de declaratorias de desastre)	Tula	0	Tehuacán, Uruapan	0	Mexicali	0	Tijuana, Mérida	0	8
Intensidad energética de la economía (kWh al año por cada millón de PIB)	Ciudad del Carmen	14,068	Cárdenas	905	Saltillo	9,331	Valle de México	5,845	22,210
Viviendas que aprovechan energía solar (%)	San Francisco del Rincón	12%	Zacatecas-Guadalupe	18%	Morelia	13%	Aguascalientes	16%	4%
Empresas certificadas como "limpia" (por cada mil empresas)	Ciudad del Carmen	17.9	San Juan del Río	3.8	Tlaxcala-Apizaco	7.0	Juárez	8.6	2.1
Índice de gestión de calidad del aire (índice, 0-12, más es mejor)	Guanajuato	10	Cinco ciudades	4	Irapuato	11	Valle de México	12	3

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en verde oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

---

## Las ciudades con mayores cambios

### Oaxaca

Oaxaca aumentó 36 posiciones en el ranking de 2014 con respecto al de 2012 (pasó del lugar 66 al 30). La ciudad subió nueve posiciones en la disponibilidad de acuíferos. Aunque el valor de este indicador para Oaxaca se mantuvo constante (tres), el promedio de las ciudades disminuyó de 2.55 en 2012 a 2.19 en 2014. Además, Oaxaca incrementó su capacidad de tratamiento de agua al pasar de 1.03 a 1.30 m<sup>3</sup> por cada mil habitantes, lo que se tradujo en una subida de siete posiciones en dicha variable. Finalmente, el avance más importante lo tuvo en desastres naturales (12 posiciones) al reducir el número de declaratorias de desastres entre 2012 y 2014 (de 54 a 14).

### Saltillo

Saltillo subió 34 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 54 a la 20). Esto se debe a que redujo el número de declaratorias de desastres naturales de 20 a cinco, lo que se tradujo en un incremento en el ranking es variable de 28 posiciones (de la 64 a la 36). Aunque disminuyó ligeramente el número de emergencias ambientales reportadas, de cinco a cuatro, le permitió subir 17 lugares en el ranking de ese indicador. Saltillo se colocó en el primer lugar de la muestra en 2014 en la variable de aprovechamiento de biogás en rellenos sanitarios (junto con otras 21 ciudades), comparado con el décimo lugar que ocupó en 2012, cuando no contaba con sistemas de aprovechamiento o quema del biogás. Además, incrementó el número de empresas certificadas como "limpias" de 0.8 a 2.4 por cada mil empresas, con lo que subió 19 posiciones en el ranking de esa variable.

## Una mirada al interior del subíndice

### Residuos:

- En promedio, 94% de las viviendas dispusieron sus residuos en un camión, contenedor o basurero público. La región sur-sureste registró el mayor rezago debido a ciudades como Cárdenas (con 49%) y Poza Rica (con 75%).
- Solo 37% de las viviendas separan sus residuos en orgánico e inorgánico, mientras que 52% de las viviendas regalan o venden sus residuos reciclables. Las ciudades del centro mostraron los mayores porcentajes con 49% para la separación de residuos y 61% para el regalo o venta de residuos.
- A pesar de que las ciudades del noreste y noroeste mostraron las tasas más altas de disposición de residuos (96%), necesitan fomentar la cultura del reciclaje pues tuvieron las tasas más bajas de separación de residuos (25%) y de regalo o venta de residuos reciclables (43%).
- Solo 28% de las ciudades de la muestra cuenta con un sistema de aprovechamiento o quema de biogás. Todas las ciudades de más de un millón de habitantes, con excepción de Toluca, contaron con este tipo de sistemas.

---

## Agua:

- El consumo promedio de agua en 2014 fue de 102m<sup>3</sup> per cápita. Sin embargo, las cifras fueron muy dispares entre ciudades: mientras Campeche registró un consumo de 319m<sup>3</sup> per cápita, Tehuantepec-Salina Cruz alcanzó una cifra menor a 2m<sup>3</sup> per cápita.
- Las ciudades de la zona centro mostraron en promedio el menor consumo de agua (con 83m<sup>3</sup> per cápita), lo que coincide con que son las ciudades con menor disponibilidad en acuíferos. Llama la atención que estas ciudades también tienen la menor capacidad instalada de tratamiento (con 0.9 litros por segundo por cada mil habitantes contra 1.8 del promedio de la muestra).
- Destaca también el caso de las ciudades del noroeste: la segunda región con menor disponibilidad en acuíferos. Sin embargo, también presentaron el mayor consumo de agua (con 139m<sup>3</sup> per cápita) y la mayor capacidad instalada de tratamiento de aguas (2.54 litros por segundo por cada mil habitantes).

## Desastres naturales:

- Entre 2011 y 2014 se registraron en promedio 8.4 declaratorias de emergencia por ciudad. Las ciudades del sur-sureste fueron las más afectadas con 15, seguidas de las del noreste con 10.
- Orizaba fue la ciudad más afectada por fenómenos naturales, registrando 65 declaratorias de desastre en los últimos tres años. A pesar de su vulnerabilidad a fenómenos hidrometeorológicos, la ciudad no parece estar preparada para enfrentar este tipo de desastres pues es la tercera con menor calificación en el índice de resiliencia. A nivel regional, las ciudades del sur-sureste tienen la menor capacidad de resiliencia mientras que las del noreste la mayor.

## Energía:

- En promedio, las ciudades usaron 22,210 KWh al año por cada millón de PIB. Las ciudades de más de un millón de habitantes presentaron el uso más eficiente de la energía (con 12,628 KWh para generar un millón de pesos de PIB). En contraste, las ciudades de menos de 250 mil habitantes usaron más del doble (28,974 KWh para un millón de PIB).

# IMCO PROPONE

La agenda pendiente de políticas públicas en materia ambiental es muy amplia. Por ello, en esta sección nos enfocamos en la agenda inmediata en manos de los gobiernos municipales para mejorar el manejo del agua, reducir las emisiones de contaminantes, prevenir y prepararse para desastres, así como disponer adecuadamente de la basura.

## Agua potable y saneamiento

- Fortalecer la gobernanza del agua a través de una mayor autonomía a los consejos de cuenca<sup>2</sup> y sus organismos auxiliares para desarrollar planes de administración del agua y para generar recursos que les permitan llevar a cabo sus tareas. También es importante balancear a los sectores que están representados en dichos consejos. Asimismo, se deberán rediseñar los Planes Rectores para la gestión del agua de los consejos de cuenca, integrando diagnósticos de vulnerabilidad y medidas de adaptación como instrumentos vinculantes.
  - Profesionalizar a los organismos encargados de la gestión del agua a través de una estructura interna de gobierno corporativo con autonomía de gestión, autosuficiencia financiera y orientación a resultados. Dichos organismos pueden ser públicos o privados y deben prestar el servicio de manera coordinada a toda la ciudad, es decir, a todos los municipios que componen una zona metropolitana. Para más información sobre cómo transitar a este esquema ver nuestra "Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua y saneamiento," publicada en marzo de 2014, disponible en: [http://imco.org.mx/ desarrollo\\_urbano/guia-para-la-creacion-de-del-organismos-metropolitanos-de-agua-potable-y-saneamiento-en-mexico/](http://imco.org.mx/ desarrollo_urbano/guia-para-la-creacion-de-del-organismos-metropolitanos-de-agua-potable-y-saneamiento-en-mexico/)
  - Transferir a los organismos operadores la facultad para determinar las tarifas de agua, que actualmente es prerrogativa de los congresos locales. Lo anterior permitirá una mejor planeación basada en criterios técnicos y no políticos. Las tarifas deben seguir los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA).
  - Eliminar los subsidios generalizados a las tarifas del agua y establecer una estructura de precios en bloque en función del volumen consumido, de tal forma que al ubicarse en niveles más altos de consumo se pagarían tarifas cada vez más altas. De esta forma, se incentivaría la reducción del desperdicio. Para ello, es necesario establecer el mandato de

2. Los consejos de cuenca son órganos colegiados para la planeación y administración de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica. Constituyen instancias de apoyo entre la CONAGUA y los diferentes usuarios del agua a nivel nacional.

---

que las tarifas cubran los costos de operación, inversión, mantenimiento y escasez, así como introducir micro-medidores en las tomas de todos los usuarios finales.

- La CONAGUA, en conjunto con la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS), deberían establecer una plataforma para compartir buenas prácticas sobre el buen uso y consumo de agua en todos los niveles.
- Establecer reguladores sectoriales fuertes a nivel estatal, que establezcan estándares mínimos de calidad en el servicio, así como la obligación de los organismos operadores de rendir cuentas a través de informes de gestión auditados y públicos. Dichos reportes deben incluir un sistema de indicadores (de proceso y resultado) que sean comparables con otros organismos operadores y que se actualicen de manera periódica.

## Contaminación atmosférica

- Instrumentar, como lo pide la NOM-156-SEMARNAT-2012, un sistema de monitoreo atmosférico en todas las ciudades que tengan una población mayor a 500 mil habitantes o en aquellas que cuenten con industrias contaminantes establecidas cerca de la zona urbana. El monitoreo debe hacerse para partículas suspendidas, ozono, dióxidos de azufre y nitrógeno y monóxido de carbono.
- Colaborar con el Gobierno Federal para desarrollar programas de gestión de la calidad del aire (PROAIRE) que incorporen medidas para el control de las emisiones de contaminantes. Los criterios de activación deben estar totalmente alineados con lo que establecen las normas federales (NOMs) de calidad del aire.
- Colaborar con los gobiernos estatales para invertir en transporte público masivo de calidad y bajo en emisiones para ofrecer una alternativa a los ciudadanos para que reduzcan el uso del automóvil. En la mayoría de las ciudades, el sector transporte contribuye en mayor medida a la contaminación de las ciudades. Específicamente se puede:
  - Empujar a que el Gobierno Federal actualice las normas oficiales para vehículos pesados (NOM-044-SEMARNAT-2006) y para vehículos ligeros (NOM-042-SEMARNAT-2003) que utilizan diésel y gasolinas, respectivamente. Éste es un primer paso para modernizar la flota vehicular. Para que tanto la industria automotriz como la de transporte estén dispuestas a invertir en estas tecnologías es fundamental que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) establezca las medidas para verificar el cumplimiento de la nueva normatividad de calidad de petrolíferos en todo el territorio nacional (NOM-016-CRE-2016).
  - Aplicar una estrategia más agresiva para masificar tecnologías de vehículos eléctricos. Si bien este tipo de vehículo es más costoso, ya hay diversos incentivos tanto a nivel federal como estatal. A nivel federal, los vehículos eléctricos no pagan el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y la Comisión Federal de Electricidad facilita la instalación de un medidor independiente en las viviendas para que no se termine pagando una tarifa de alto consumo derivado del mayor consumo de electricidad que generará el coche. A nivel local, el gobierno de la Ciudad de México exenta del pago de la tenencia, de la verificación vehicular y, como se vivió en los últimos meses, también del Hoy No Circula ampliado. Con todos estos ahorros se estima que se recupera la inversión a lo largo de la vida útil del vehículo.

- 
- Ordenar el crecimiento de las ciudades para reducir su expansión descontrolada que fomenta un grave problema de contaminación y pérdida de biodiversidad. Esto se puede lograr a través de la creación de bancos de tierra estatales con reservas territoriales públicas y privadas para incorporar suelo rural de manera ordenada, utilizando instrumentos como el reajuste de tierras e integración inmobiliaria como lo hacen en Colombia y EUA. Establecer una política de cero tolerancia a los nuevos asentamientos irregulares y trabajar en la formalización de la vivienda irregular que no está en zonas de riesgo o de alto valor ecológico, así como incorporar predios baldíos intraurbanos y subutilizados al mercado inmobiliario a través de instrumentos fiscales, entre otros.
  - Impulsar una mayor capacidad de gestión de los institutos municipales de planeación (IMPLANES) para que se coordinen con las instituciones municipales y estatales encargadas de la movilidad y el desarrollo urbano, logrando así aterrizar mejor los programas de planeación y ordenamiento del territorio. Esto implicará la creación de espacios públicos e infraestructura para favorecer la movilidad no motorizada.
  - Reordenar el gasto público para priorizar medios alternativos al automóvil. De acuerdo con un estudio reciente del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), la mayor parte de los recursos públicos de movilidad en las ciudades se destinan a los automóviles, sobre todo para mejorar las vialidades. Por ello, se sugiere transparentar y premiar a aquellos gobiernos estatales que inviertan más en medios alternativos al automóvil.
  - Crear una política de control de estacionamientos y del automóvil para las ciudades. Urge revertir la tendencia a nivel nacional donde varios municipios han hecho más estrictas las regulaciones, aumentando los requerimientos del número de cajones de estacionamiento que las nuevas construcciones deben tener y, en algunas ocasiones, obligando a emprendedores a otorgarlo de manera gratuita a los clientes de sus establecimientos mercantiles. Esto es un error ya que representa un subsidio directo al automóvil e incentiva su mayor uso. Para lograr lo anterior, por un lado, se debe incentivar la construcción de estacionamientos en centros multimodales de transporte que están alejados de las zonas de destino para que la gente pueda cambiar al transporte público sin congestionar las zonas centrales y, por el otro, se debe limitar (y eventualmente prohibir) su construcción en zonas de alta movilidad con suficiente transporte público u otros medios de transporte. Esto implica un cambio en las regulaciones de construcción y de establecimientos mercantiles. La Ciudad de México ya se encuentra analizando esta medida.
  - Lo anterior se debe complementar con acciones de gestión del uso de los vehículos privados (ej. los parquímetros cobran por el uso de la vía pública). De la misma forma, sería deseable cobrar el uso del automóvil en las zonas más congestionadas de las ciudades (*congestion charge*), complementándolo con un sistema eficiente de transporte público local como se ha hecho exitosamente en otras ciudades del mundo como Londres, Singapur y Milán.
  - Para la realización de proyectos turísticos y obras de infraestructura se debe incluir el costo de las externalidades de distintas actividades económicas. Éstas deberán ser estimadas a partir de metodologías avaladas internacionalmente a través de una institución como SEMARNAT para determinar el costo que los proveedores del bien o servicio deberán considerar pagar a la sociedad.

---

## Disposición de residuos

- Instrumentar programas de aprovechamiento de energía, tanto de captura de biogás como plantas incineradoras de los residuos urbanos en las ciudades de mayor tamaño, a través de esquemas de asociación público-privado.
- Transparentar el costo de recolección, transporte, separación y disposición final de la basura para dar certidumbre de precios y detonar así inversiones en la administración de los residuos sólidos.
- Disminuir la cantidad de residuos generados por los diversos actores tanto a nivel residencial como industrial y comercial con el propósito de ahorrar recursos municipales que, de otra forma, serían destinados al manejo de dichos residuos. Para su disminución existen diversos caminos como el diseño e implementación de normas que obliguen a la separación adecuada, que regulen el tamaño y composición de los empaques o que prohíban o controlen la distribución gratuita de diversos productos desechables.
- Diseño de esquemas de participación público-privados que permitan el desarrollo de infraestructura para la separación, transporte, disposición adecuada y aprovechamiento de residuos.

## Edificaciones

- Incentivar la implementación de ecotecnologías en construcciones nuevas o existentes. En México ya se cuentan con normas de construcción, orientadas al ahorro de energía, sin embargo se propone el diseño de esquemas ligados al pago de impuestos locales. Por ejemplo, en caso de contar con azoteas verdes, jardines verticales, sistemas de eficiencia energética, generación de energía a partir de fuentes renovables o captación de agua de lluvia se aplicarán descuentos sobre el recibo del agua o sobre el pago de impuestos como el predial.

## Prevención de desastres

- Alinear tanto el otorgamiento de créditos hipotecarios de instituciones financieras públicas y privadas, como de permisos de construcción, en función del apego a los programas de desarrollo urbano y mapas de riesgo. Esto para disminuir la presencia de población e infraestructura en zonas susceptibles a sufrir daños o pérdidas por fenómenos naturales. Al estar presente en zonas de riesgo es necesario preparar acciones de prevención y adecuación de estructuras tanto básicas como funcionales, esto para disminuir los impactos asociados a fenómenos meteorológicos. Se requiere además de medidas de respuesta, que permitan resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de este tipo de eventos en el corto plazo y de manera eficiente.
- Fortalecer a los IMPLANES de los municipios urbanos –y transitar hacia institutos de planeación metropolitanos– para lograr que cuenten con gobiernos corporativos de calidad, es decir, transparentes, profesionales y sin conflictos potenciales de interés por parte de sus miembros. Hay que darles más dientes para que cualquier cambio de uso de suelo que rebase cierto tamaño requiera contar con su visto bueno, y en caso de no tenerlo, que se establezcan sanciones más estrictas y que no prescriban. Esto con el fin de que los IMPLANES verdaderamente sean capaces de fomentar el crecimiento compacto de las ciudades que reduzca el riesgo de desastres naturales.

# CONTAMINACIÓN DEL AIRE: UNA AMENAZA LATENTE PARA LAS CIUDADES EN CRECIMIENTO

FM

FÁTIMA MASSE | @Fatima\_Masse

Consultora, IMCO

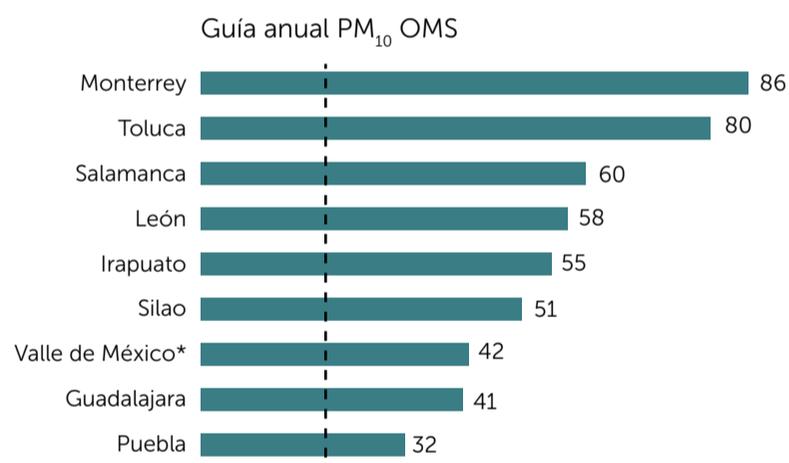
En la primera mitad de 2016, el Valle de México regresó a los titulares nacionales y extranjeros por su mala calidad del aire. Después de 14 años se declaró la primera contingencia ambiental en la ciudad, iniciando con ella una tormentosa temporada de ozono que acumuló ocho contingencias en tres meses. Esta crisis fue de tal magnitud que las autoridades han tomado acciones de corto y mediano plazo para controlarla. Entre éstas destacan la ampliación temporal del programa Hoy No Circula (HNC), cambios en el programa de verificación que aplican a toda la megalópolis<sup>3</sup>, autorización de recursos para modernizar gradualmente el transporte público de la zona y el anuncio sobre futuras revisiones a las normas de calidad del aire y de emisiones de fuentes fijas.

Este episodio no solo le ha dado importancia a este tema en la agenda pública, sino también ha aumentado la percepción de riesgo de los habitantes de la ciudad más grande del país. Sin embargo, la contaminación atmosférica no es exclusiva del Valle de México. De acuerdo con un reciente estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS), seis urbes superan al Valle de México en niveles de partículas:

3. La megalópolis comprende los asentamientos de la Ciudad de México, el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Esta zona se delimitó en 2013, cuando se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), con el fin de tomar decisiones a favor del medio ambiente.

Monterrey, Toluca, Salamanca, León, Irapuato y Silao (ver Gráfica 1). Esto es lo que sabemos con la información disponible, pues solo 43% de las 74 ciudades evaluadas en el ICU 2016 tienen sistemas de monitoreo de la calidad del aire.

Gráfica 1. Concentraciones anuales de partículas PM<sub>10</sub> en diferentes ciudades de México



Fuente: IMCO con datos de la OMS (2016).

Nota (\*): Los datos del Valle de México son de 2014, mientras que los del resto de las ciudades son de 2011.

Desafortunadamente, no existen señales de que el aire sea una prioridad para la política ambiental local. De las 32 ciudades del ICU que tienen un sistema de monitoreo, solo 14 validan sus datos con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 20 difunden sus datos por internet y 13 dan recomendaciones para la población. Por otro lado, 58 ciudades tienen acciones vigentes para controlar sus emisiones (ya sea a través de un PROAIRE o dentro del Programa Estatal de Desarrollo) pero

---

solo 36 tienen una unidad administrativa para implementarlo.<sup>4</sup>

En julio de 2016, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) anunció que expedirá una Estrategia Nacional de Calidad del Aire para articular políticas de mediano y largo plazo para la megalópolis y otras regiones del país. Esto puede ser una buena noticia, siempre y cuando se establezcan mecanismos para incentivar el cumplimiento por parte de las autoridades estatales y municipales. Por ejemplo, desde 2012 existe una norma con las directrices para medir la contaminación y publicar los datos (NOM-156-SEMARNAT-2012), pero la mayoría de las ciudades no cumplen con ella. Lo mismo podría suceder con el resto de acciones de atribución local como movilidad y planeación urbana, piezas fundamentales para controlar emisiones. Por ello, el éxito de la Estrategia dependerá de que las autoridades locales adopten la lucha contra la contaminación del aire como una prioridad y actúen en consecuencia.

---

4. Para más detalles se puede consultar los componentes del Índice de gestión de calidad del aire en la base de datos del ICU 2016.





## III. SOCIEDAD INCLUYENTE, PREPARADA Y SANA

### ¿Qué mide el subíndice?

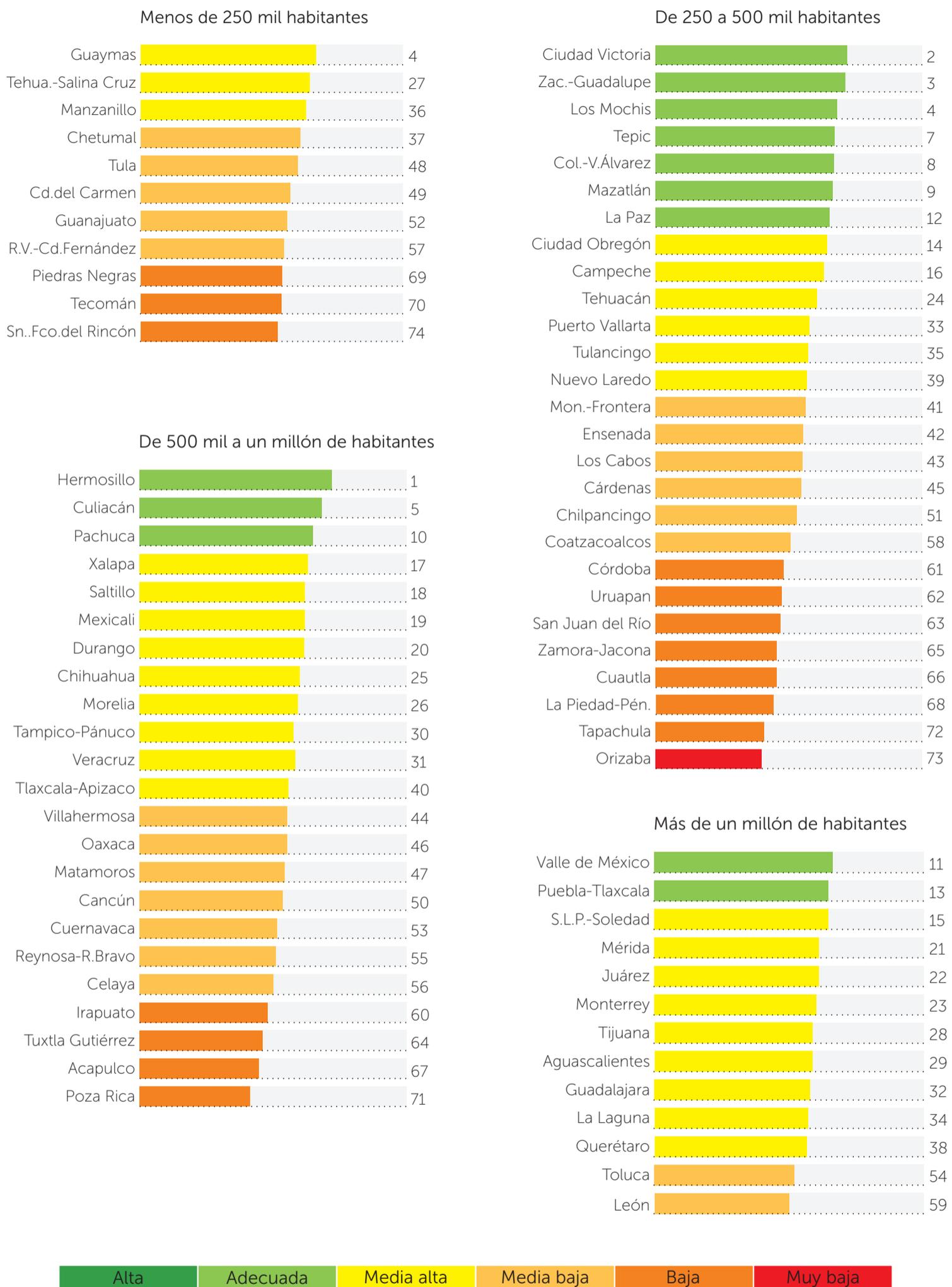
El subíndice de *Sociedad* mide la calidad de vida de los habitantes a través de tres áreas: educación, salud e inclusión. Éstas dan un indicio de las oportunidades que existen para formar, atraer y aprovechar el capital humano de una ciudad. Incluye indicadores de rendimiento académico, oferta cultural, oferta médica y servicios de salud, condiciones socio-económicas, pobreza y desigualdad. Una ciudad que ofrece altos niveles de calidad de vida para toda su población es mucho más atractiva para el talento y las inversiones.

### Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades<sup>1</sup>

- **Lo bueno:** Las ciudades presentaron mejoras en equidad de género. Entre 2010 y 2014 la proporción de mujeres en la fuerza laboral aumentó un punto porcentual (ubicándose en 35% en 2014), mientras que la brecha entre el salario promedio del hombre y el de la mujer se redujo de 22.2% en 2008 a 18.5% en 2014.
- **Lo malo:** La oferta médica de las ciudades se deterioró. Entre 2010 y 2014, el número de médicos generales y enfermeras por cada 10 mil habitantes se redujo 11% mientras que el número de médicos especializados cayó 33%.
- **Lo curioso:** Mientras que ciudades como Rioverde-Ciudad Fernández y Guaymas atrajeron talento entre 2008 y 2014 (la tasa de cambio de la población altamente calificada es de 16% y 15%, respectivamente), ciudades como Piedras Negras (-12%) y Guanajuato (-9%) lo expulsaron.

1. Los últimos datos utilizados para el Índice corresponden a 2014.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Sociedad por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Ambiente. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Sociedad

## 1. Hermosillo

Hermosillo es la mejor ciudad del subíndice porque en ocho de los 23 indicadores se colocó entre los 10 primeros lugares. Lo anterior fue resultado de un buen desempeño en términos de educación y salud. Por un lado, tuvo un grado de escolaridad promedio de casi 11 años y una tasa de absorción de la demanda estudiantil de 46%, cifras superiores a las medias de las ciudades evaluadas (nueve años y 35%, respectivamente). Por otro lado, registró 16 camas censables, 14 médicos con alguna especialidad y 46 médicos y enfermeras por cada 10 mil habitantes, cuando los promedios de las ciudades fueron nueve camas, 10 médicos con especialidad y 32 médicos generales y enfermeras. Destaca también que 57% de la población ocupada reportó tener acceso a instituciones de salud (cuando el promedio de las ciudades fue 43%) y hubo 32 empresas certificadas como socialmente responsables por cada 10 mil empresas (contra siete en promedio para toda la muestra).

## 2. Ciudad Victoria

Ciudad Victoria es la segunda mejor ciudad del subíndice principalmente por sus indicadores de oferta médica y desarrollo. Presentó el mayor número de médicos con alguna especialidad (19 por cada 10 mil habitantes) y de médicos y enfermeras (65 por cada 10 mil habitantes), así como un número considerable de camas de hospital (16 por cada 10 mil habitantes). Asimismo, mostró el menor número de viviendas con piso de tierra (0% del total de las viviendas) y el cuarto lugar en equidad salarial y en grado de escolaridad con 10.6 años.

En la Tabla III.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad por grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla III.1 Mejor ciudad en Sociedad por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	
Espacios culturales (por cada mil habitantes)	Guanajuato	4.4	Colima-Villa de Álvarez	2.3	Oaxaca	2.0	Querétaro	2.2	0.8
Visitas a museos INAH (por cada mil habitantes)	Guanajuato	1,189	Tehuacán	118	Oaxaca	812	Puebla-Tlaxcala	345	80
Rendimiento académico (% de alumnos buenos y excelente en matemáticas en PLANEA)	Rioverde-Ciudad Fernández	48%	Tehuacán	57%	Pachuca	44%	Aguascalientes	40%	27%

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Escuelas de calidad (% de escuelas con desempeño bueno o excelente en PLANEA)	Rioverde-Ciudad Fernández	31%	Tehuacán	48%	Pachuca	39%	Puebla-Tlaxcala	35%	22%
Universidades de calidad (universidades en el Top 300 LATAM de QS)	Guanajuato, Chetumal	1	Ciudad Victoria, Zacatecas-Guadalupe	2	Cinco ciudades	2	Valle de México	26	1
Absorción de la demanda estudiantil (% de jóvenes entre 18 y 25 años que estudian)	Guaymas	57%	Zacatecas-Guadalupe	49%	Xalapa	51%	San Luis Potosí-Soledad	42%	35%
Grado de escolaridad (años promedio en población de 25 años o más)	Guaymas	10.7	Zacatecas-Guadalupe	11.1	Hermosillo	10.8	San Luis Potosí-Soledad	10.3	9.3
Tasa de cambio en el porcentaje de la población altamente calificada (tasa anual promedio, 2008-2014)	Rioverde-Ciudad Fernández	16.4%	Cárdenas	12.4%	Irapuato	9.9%	Puebla-Tlaxcala	8.3%	3.8%
Empresas socialmente responsables (por cada 10 mil empresas)	Manzanillo	20	Ciudad Obregón	25	Culiacán	34	Valle de México	30	7
Mujeres en la fuerza laboral (% de las mujeres de 15 años o más en la fuerza laboral)	Manzanillo	43%	Los Cabos	43%	Oaxaca	41%	Mérida	39%	35%
Equidad salarial (diferencia entre el ingreso promedio del hombre y la mujer)	Chetumal	0.01	Coahuila-Coahuila	0.03	Reynosa-Río Bravo	0.08	Valle de México	0.09	0.18
Mujeres que estudian (% de mujeres de 6 a 18 años que asisten a la escuela)	Tehuantepec-Salina Cruz	99%	Puerto Vallarta	97%	Xalapa	95%	Valle de México	93%	91%

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Personas por debajo de la línea de bienestar (% de la PEA)	Tecomán	9%	Uruapan	6%	Matamoros	6%	Juárez	2%	19%
Viviendas con drenaje (por cada 100 viviendas)	Guanajuato, San Francisco del Rincón	100	Nuevo Laredo	100	Chihuahua	99	Monterrey	98	81
Viviendas con piso de tierra (por cada 100 viviendas)	Guanajuato, San Francisco del Rincón	0	Cuatro ciudades	0	Irapuato	0	Aguascalientes	0	3
Mortalidad por diabetes y enfermedades hipertensivas (por cada 10 mil habitantes)	Guaymas	5.00	Los Cabos	2.06	Culiacán	3.77	Tijuana	3.57	7.06
Mortalidad infantil (decesos de menores de un año por cada mil nacidos vivos)	Tehuantepec-Salina Cruz	5.42	Uruapan	5.72	Morelia	7.22	León	8.57	10.88
Médicos y enfermeras (por cada 10 mil habitantes)	Chetumal	44.8	Ciudad Victoria	65.2	Villahermosa	49.7	Mérida	40.6	32.2
Médicos con alguna especialidad (por cada 10 mil habitantes)	Chetumal	12.1	Ciudad Victoria	18.7	Villahermosa	17.2	Mérida	15.1	9.9
Camas de hospital (por cada 10 mil habitantes)	Tehuantepec-Salina Cruz	15.6	Campeche	20.7	Hermosillo	15.6	Mérida	14.3	9.0
Acceso a instituciones de salud (% de la población ocupada)	Guaymas	60%	Monclova-Frontera	66%	Chihuahua	65%	Juárez	64%	43%
Tasa de cambio en acceso a servicios de salud (tasa de cambio promedio anual de la proporción de la población que tiene acceso a servicios de salud, 2008-2014)	Tehuantepec-Salina Cruz	8.6%	Cárdenas	7.5%	Celaya	3.3%	Juárez	4.6%	0.6%

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Tasa de suicidios (por cada 100 mil habitantes)	Tehuantepec-Salina Cruz	1.76	San Juan del Río	1.90	Acapulco	1.59	Juárez	4.13	5.75

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en azul oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

## Las ciudades con mayores cambios

### Guaymas

Guaymas subió 52 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 56 a la 4). Esto se debe a que la absorción de la demanda estudiantil incrementó de 18 a 57%, por lo que ocupó el primer lugar del ranking de esa variable (comparado con la posición 72 en el 2012). Además, aumentó el grado de escolaridad de 8.1 a 10.7 años, lo que se tradujo en un incremento en el ranking ese indicador de 61 posiciones (de la 64 a la 3). Guaymas logró reducir a menos de la mitad la mortalidad infantil (de 16.8 a 7.9) y por lo tanto ganar 66 posiciones (subió de la 72 a la sexta). Asimismo, las mujeres en la fuerza laboral pasaron del 31 al 42% de la población económicamente activa (PEA), lo que se reflejó en un aumento de 60 posiciones en el ranking de esa variable (de la 65 a la quinta).

### Los Cabos

Los Cabos bajó 25 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 18 a la 43). Esto se debe a que el grado de escolaridad disminuyó un año, de 10.6 a 9.6, lo que se tradujo en una caída en el ranking de esa variable de 36 posiciones (de la dos a la 38). Además, el porcentaje de mujeres que estudian (de 6 a 18 años) bajó de 93 a 90%, por lo que la ciudad cayó 34 lugares en dicho ranking (del 10 al 44). La absorción de la demanda estudiantil también se redujo, de 33 a 21%, con una pérdida de 32 lugares en el ranking de ese indicador (del 38 al 70). Las viviendas con drenaje pasaron de 89 a 77 por cada 100 viviendas. Esto ocasionó que Los Cabos cayera 20 posiciones, de la 34 a la 54.

## Una mirada al interior del subíndice

### Educación y talento:

- La escolaridad promedio fue de nueve años. Destacan Zacatecas, Hermosillo y Guaymas con una escolaridad promedio de aproximadamente 11 años, mientras que en Rioverde-Ciudad Fernández, Tecomán y Poza Rica fue de siete años.
- En términos de rendimiento académico, 27% de los alumnos obtuvieron calificaciones buenas y excelentes en la prueba de matemáticas de PLANEA. Veintidós por ciento de las escuelas presentaron un desempeño bueno o excelente según la metodología de Mejora Tu Escuela del IMCO. Las ciudades de la región centro, así como las ciudades de más de un millón de habitantes, presentaron los mejores resultados para ambos indicadores.

- 
- Entre 2010 y 2014 creció el porcentaje de personas de 18 a 25 años que estudian algún grado académico. Guaymas, Xalapa y Guanajuato fueron las ciudades con mejor desempeño en este indicador (con 57, 51 y 49%, respectivamente). De éstas, solo Xalapa y Guanajuato cuentan con una universidad reconocida por el Top 300 de Latinoamérica de QS.
  - La población con educación superior creció 4% promedio anual durante el periodo 2008-2014. Las ciudades de la región noreste lo hicieron a una tasa mucho menor, de 1%, principalmente porque Piedras Negras registró una caída anual de 12%.

## Inclusión:

- En términos de equidad de género, la mayoría de las mujeres de seis a 18 años (91%), asistieron a la escuela en 2014, mientras que el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral se ubicó en 35%. Las tres ciudades con la mayor proporción de mujeres en la PEA son: Los Cabos, Mazatlán y Manzanillo con 43%.
- La brecha entre el ingreso promedio del hombre y el de la mujer cayó tres puntos porcentuales entre 2010 y 2014, pasando de 21% a 18%. Tanto las ciudades de más de un millón de habitantes como las ciudades del noroeste presentaron las menores diferencias, ambas de 17%.
- En términos de pobreza, la proporción de la PEA con un salario menor a la línea de bienestar mostró un aumento sostenido desde 2008, pasando de 13% a 19% en 2014. La ciudad con el peor desempeño en este indicador fue Toluca con 42%, mientras que la ciudad con el mejor fue Juárez con 2%.

## Salud:

- La mortalidad por diabetes y enfermedades hipertensivas -principales causas de muerte en el país- mostró una tendencia ascendente, pasando de 6.2 por cada 10 mil habitantes en 2010 a 7.1 en 2014. Las dos ciudades más afectadas por estos padecimientos fueron Tehuantepec-Salina Cruz y Piedras Negras con 12 muertes por cada 10 mil habitantes.
- La oferta médica mostró un retroceso. El número de médicos generales y enfermeras pasó de 36 por cada 10 mil habitantes en 2010 a 32 en 2014. Asimismo, el número de médicos especializados se redujo de 15 por cada 10 mil habitantes en 2010 a 10 en 2014, y el número de camas de hospital pasó de 12 por cada 10 mil habitantes en 2012 a nueve en 2014.
- A pesar de ello, la proporción de la población ocupada con acceso a instituciones de salud aumentó dos puntos porcentuales entre 2010 y 2012, para ubicarse en 43%. Monclova-Frontera, Chihuahua y Juárez mostraron los mayores porcentajes, con cifras superiores a 64%.

# IMCO PROPONE

Aumentar los años de educación promedio de los ciudadanos, así como reducir los problemas de salud pública, la pobreza y la desigualdad, son tareas que recaen principalmente en los gobiernos federal y estatales. Sin embargo, a continuación se delinearán algunas acciones que podrían llevar a cabo los gobiernos locales para complementar el esfuerzo que permita acercarse a dichos objetivos.

## Educación

- Conformar y monitorear el buen funcionamiento de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación. Los consejos pueden jugar un papel importante en difundir y promover las convocatorias para los exámenes de ingreso, promoción y permanencia para maestros, directores y supervisores de educación básica y media superior, en cumplimiento con la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- A la par, los Consejos Municipales deben promover que los Consejos Escolares de Participación Social se instalen en cada escuela. Estos consejos juegan un rol fundamental en la rendición de cuentas como contralorías sociales y participativas en los planteles. En el programa Escuelas al CIEN, a través de los consejos, los padres de familia contribuyen a garantizar que se atiendan las necesidades de infraestructura prioritarias y que los recursos se inviertan de manera transparente.
- Mantener registros públicos de las vacantes en escuelas, promociones y reconocimientos a maestros para generar certidumbre en el proceso de asignación de plazas.
- Acudir a las escuelas para actualizar la información sobre condiciones de infraestructura física con el objetivo de reportar carencias prioritarias con los institutos de infraestructura física educativa estatal y priorizar apoyos del municipio.
- Desarrollar programas de orientación profesional para canalizar a los jóvenes hacia las áreas de estudio de mayor demanda en el mercado laboral. Actualmente dos de cada 10 profesionistas en México son administradores de empresas o contadores, lo cual quizá implica que la oferta no está en las áreas más productivas o no responden a las necesidades del sector productivo (ej. ingenieros o técnicos). Es importante propiciar una adecuada diversidad de la oferta educativa con el fin de satisfacer esas necesidades de talento.
- Impulsar asociaciones entre instituciones de educación superior y empresas locales, para ajustar los planes de estudio de carreras en CETIs, CBETIs y CONALEPs para adaptarlos a necesidades del sector productivo. El objetivo debe ser mejorar la empleabilidad de los egresados.

- 
- Los municipios y estados pueden ayudar a coordinar los esfuerzos para la creación de parques científicos y tecnológicos, ya que a nivel mundial ha demostrado ser una alternativa poderosa para la promoción del desarrollo económico y la competitividad de ciudades y regiones, mediante el aprovechamiento de sinergias entre instituciones educativas y compañías.
  - Los esfuerzos de los gobiernos municipales en el sector de educación técnica deben evitar opciones de educación en autoempleo poco productivo y orientar sus opciones educativas a aquellas ocupaciones para las cuales es difícil encontrar candidatos capacitados. También deben integrar esquemas no presenciales basados en las TIC, con el fin de ampliar la cobertura y reducir sus costos.

## Salud

Al igual que con la educación, el acceso a servicios de salud depende de los gobiernos estatales y federal. Por ello, el campo de acción que tienen los gobiernos municipales es limitado. Sin embargo, los ayuntamientos podrían implementar acciones de prevención de enfermedades, las cuales han demostrado ser muy costo-efectivas.

- Coordinarse con las diversas dependencias federales y estatales encargadas de implementar la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes para aterrizar y ampliar las acciones que ésta contiene, compartiendo buenas prácticas nacionales.
- Diseñar e implementar, junto con las autoridades estatales, programas de educación a la población sobre estilos de vida saludables fuera de las clínicas de salud. Esto se puede hacer a través de campañas para promover la lactancia materna y una alimentación saludable (ej. información en las estaciones del metro o paradas de autobús), así como organizar actividades especiales afines (ej. paseos ciclistas, ferias sobre cocina saludable o clases gratuitas de baile-aerobics en espacios públicos). Asimismo, estos programas se pueden complementar con módulos de chequeo, en los cuales se midan características antropométricas, niveles de glucosa y se realicen mamografías y papanicolaous, entre otros.
- Invertir en infraestructura pública para facilitar que la población se active diariamente y cuide su salud. Esto incluye mejorar banquetas para que sean uniformes y estén libres de obstáculos, lograr cruces peatonales más amigables, crear gimnasios al aire libre, construir módulos para lactancia, e instalar bebederos en escuelas, edificios de gobierno y espacios públicos.
- Diseñar medidas concretas y articuladas para reducir la contaminación del aire, así como para mejorar la comunicación de los riesgos a la salud asociados a este problema. El PROAIRE 2011-2020 de la Ciudad de México es el programa más avanzado en la materia (aunque con una limitada implementación) y las demás ciudades deberían retomar y adaptar algunas de las medidas a sus propias circunstancias. Por ejemplo, el programa contempla una herramienta de planeación para integrar los sistemas de transporte a nivel metropolitano, así como la regulación del transporte de carga en ciertas rutas y horarios.

---

## Pobreza y desigualdad

Cuando se habla de desigualdad se debe tener en cuenta que ésta es acumulativa a lo largo de la vida de una persona. Esto implica que la brecha existente entre dos niños, uno perteneciente a un decil “rico” y uno perteneciente a un decil “pobre”, se acrecentará con la edad dependiendo del acceso que cada uno de ellos tenga a determinados bienes públicos (en especial salud y educación). Según un estudio reciente de UNICEF, en la edad adulta los ingresos de un niño nacido en un decil considerado “rico” llegan a ser de hasta 40% más que los de uno nacido en un estrato pobre<sup>2</sup> acrecentando el problema de la baja movilidad social que existe en nuestro país. En este sentido, se plantean las siguientes medidas con el propósito de disminuir los estragos de la pobreza y la desigualdad:

- Coordinar con las autoridades federales y estatales la inclusión de guarderías y estancias infantiles como parte del equipamiento de los proyectos de desarrollo habitacional. Esto ayudará a que las mujeres de la zona se inserten en el mercado laboral.
- Conjuntar tanto recursos propios como de los demás órdenes de gobierno, para que todas las viviendas cuenten con los servicios básicos (especialmente agua potable y alcantarillado), así como con piso de cemento en el mediano plazo. Asimismo, definir una estrategia para aumentar los espacios públicos de calidad: instalaciones deportivas y recreativas como parques y bibliotecas<sup>3</sup> que promuevan el uso del espacio público y la integración comunitaria en zonas marginadas.
- Financiar y fomentar, junto con la sociedad civil, comunidades locales y los emprendedores en TIC, aplicaciones para celular para atender las condiciones de mayor vulnerabilidad de la pobreza (violencia familiar, abuso de autoridad y extorsión de las autoridades, entre otras) como lo han hecho en ciudades como Sao Paulo y Río de Janeiro.
- Implementar bonos de impacto social (contratos de adquisiciones y servicios sujetos a desempeño). Para que el gobierno no absorba todo el gasto y riesgo de los programas de combate a la pobreza, se puede implementar un bono de impacto social donde el gobierno pone a concursar ideas en pequeña escala para lograr un objetivo específico, por ejemplo, disminuir la deserción escolar. De esta forma, una vez que los dueños de las ideas han probado cierto éxito a pequeña escala, el gobierno paga el premio o cubre el costo del piloto más una prima de interés (que debe cubrir el costo de capital de quien implementó el piloto, e incluso una prima financiera). De esta forma, el gobierno puede tener varias soluciones probadas para lograr un objetivo y a partir de ahí planear una fase de escalamiento. En marzo de 2015 el Congreso de Estados Unidos introdujo el “*Social Impact Partnership Act*” que autorizaría 300 millones de dólares para incentivar a los estados y gobiernos locales a crear este tipo de bonos.

---

2. <http://www.unicef.org/spanish/sowc2016/>

3. Existe una teoría que postula que el ingreso de un adulto se afecta por el número de libros a los que tuvo acceso durante su infancia. En este sentido, es importante dotar a las comunidades de bibliotecas que no solo mejore el acceso a libros sino que también fomente el bienestar de la comunidad. Para leer más al respecto se pueden consultar las siguientes fuentes:

<http://repec.iza.org/dp6386.pdf>

[http://www.huffingtonpost.com/carol-j-carter/why-arent-low-income-stud\\_b\\_2909180.html](http://www.huffingtonpost.com/carol-j-carter/why-arent-low-income-stud_b_2909180.html)

<https://www.theguardian.com/education/2016/may/29/boys-books-earnings-adults>

# LOS EFECTOS DE LA DESIGUALDAD SOBRE LA GOBERNANZA LOCAL: ¿CÓMO DEFINIR Y BUSCAR EL INTERÉS PÚBLICO?

AM

ANA LAURA M. | @MrsIgualdad

Consultora, IMCO

De acuerdo a la teoría clásica del Estado, el gobierno y sus instituciones son el medio para sofocar los intereses individuales en pro del interés público. Sin embargo, el resultado del referéndum en el Reino Unido, conocido como BREXIT, pone de manifiesto la importancia de la división social y económica en las democracias modernas.

La dificultad del Estado para definir el interés público requiere de nuevos procesos de gobernanza que aseguren la debida inclusión de todos los intereses cuando se diseñan las políticas: ya sea de transporte, alumbrado, hasta cuestiones tan complejas como la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

A la luz de BREXIT y tomando en cuenta que esta división social es un fenómeno global, vale la pena cuestionarnos el efecto de la creciente polarización en la concepción clásica del Estado: *¿Puede aún el Estado conciliar intereses distintos e imponer el interés público?, ¿Es posible definir al interés público en un ambiente de alta desigualdad? En otras palabras, dadas nuestra sociedades cada vez más polarizadas: ¿realmente existe "algo" que podamos llamar interés público?*

Si bien en la teoría clásica de la Administración Pública, el interés público es el objetivo central que debe perseguir todo gobierno, poco o nada se analiza el efecto que pueda tener el nivel de desigualdad en la definición de dicho concepto. Lo anterior es una omisión importante en al menos

dos sentidos: 1) la inequidad afecta la capacidad de políticos y burócratas para comprender el interés público desde su perspectiva limitada y, 2) la polarización genera la posibilidad de la inexistencia de consenso para definir al interés público (como demuestra el caso BREXIT).

El contexto actual de alta complejidad social y económica no puede mas que generar una revolución en la forma de concebir a los gobiernos locales. El reconocimiento de la incapacidad de las instituciones de la administración pública local para reconciliar presupuestos limitados y demandas crecientes y dispares de la población, dificulta hoy más que nunca la capacidad de los gobiernos locales para diseñar e implementar soluciones de política pública local en materias tan distintas como movilidad social, inversión en infraestructura, y provisión de bienes públicos en general.

Uno de los efectos de dicha complejidad ha sido el aumento de la dependencia de los gobiernos locales hacia otros niveles de gobierno, organismos privados y grupos ciudadanos en general, transformando con ello la forma de diseñar, negociar e implementar políticas públicas a nivel local. En suma, hoy en día la política local funciona a través de redes de gobernanza. Dentro de estas redes existe una infinidad de actores relevantes cuyos incentivos, pero más importante, cuyas relaciones afectan directamente los resultados del proceso de implementación de políticas a nivel local. Ante este

---

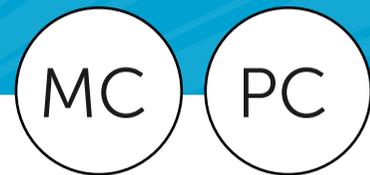
escenario, es necesario que los gobiernos locales sepan aprovechar y promover alianzas para lograr una gestión eficiente de dichas redes.

Diagrama 1: Nuevo modelo de gobernanza local.



El riesgo es que la creciente inequidad puede llegar a polarizar tanto a los diferentes sectores de la población que completamente elimine la posibilidad de utilizar mecanismos de gobernanza colaborativa. Especialmente en un contexto de alta desigualdad económica como el de nuestro país -que consistentemente se ubica entre los 25 países más desiguales del mundo y es el segundo más desigual de la OECD- es importante evitar que los gobiernos locales pierdan su capacidad para imponer el interés público, más aún para comprenderlo.

# EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN LA EDUCACIÓN A PESAR DE LA OPACIDAD



**MARÍA CARO | @caro27maria**

Investigadora, IMCO

**PABLO CLARK | @pabloclarkd**

Investigador, IMCO

En general existe poca información para medir la calidad educativa en México, lo cual es más evidente a nivel municipal. Sin embargo, PLANEA, que desde 2015 reemplazó a la prueba ENLACE, es la única fuente que hoy ofrece datos de desempeño educativo para un número elevado de municipios. Desafortunadamente, esta fuente enfrenta retos importantes respecto a su cobertura y la forma en la que se presentan sus resultados.

En principio, PLANEA tiene un diseño censal para escuelas. No obstante, existe un gran número de planteles para los que no se cuenta con datos. Estas diferencias son aún más dramáticas a nivel local. Para 23% de las escuelas no existen datos de PLANEA, y en casi 45% de los municipios del país (1,100 de 2,458) PLANEA se aplicó en menos de 80% del total de las escuelas de los subniveles educativos aplicables.

Por otro lado, el formato en que se presentaron los resultados de PLANEA por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) no cumple con la regulación en materia de datos abiertos,<sup>4</sup> dado que solo permiten la consulta de resultados por rango de logro y no por puntaje. La decisión por

4. DOF. 20 febrero 2015. "Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos". De acuerdo con el Decreto de Datos Abiertos, las dependencias del estado deben publicar datos en formato abierto, de tal forma que no supongan una dificultad de acceso y aplicación, a fin de que puedan ser procesados para obtener información, por cualquier interesado. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015) Recuperado el 15 de julio 2015.

parte del INEE de omitir puntajes de la prueba afecta la capacidad de los ciudadanos para entender los resultados e impide la elaboración de métricas para evaluar el desempeño de una escuela y compararla contra otras similares. Adicionalmente, dificulta que gobiernos locales puedan contextualizar los resultados de su municipio y puedan tomar decisiones mejor informadas.

A pesar de estos retos, existen oportunidades para que los gobiernos locales incidan en la calidad educativa. El primer paso es garantizar el buen funcionamiento de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación y asegurar su instalación en todas las escuelas del municipio. Los Consejos Municipales pueden jugar un papel importante en difundir y promover las convocatorias de evaluación tanto de alumnos como maestros. En la medida en la que la cobertura sea más amplia, los municipios tendrán mejores elementos para hacer diagnósticos educativos. A la par, los municipios pueden generar certidumbre en el proceso de asignación de plazas al mantener registros públicos de las vacantes que se generan en sus escuelas y las promociones y reconocimientos a maestros.

Otra oportunidad está en el ámbito de infraestructura. Los recientes programas federales para mejorar la infraestructura escolar

---

han evidenciado la falta de datos y diagnósticos actualizados de condiciones escolares en nuestro país. En este sentido, los gobiernos municipales tienen la capacidad de verificar las condiciones y proveer datos actualizados sobre las escuelas en su municipio. Esto, a su vez, es relevante para que los gobiernos municipales cumplan con la responsabilidad, a través de los Consejos de Participación,<sup>5</sup> de resolver necesidades de infraestructura básica y mantenimiento físico, o canalizar necesidades estructurales a los Institutos de Infraestructura Física Estatales.

---

5. DOF. 7 marzo 2014. "Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación."  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5335232&fecha=07/03/201](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335232&fecha=07/03/201) Recuperado el 15 de julio de 2016.





## IV. SISTEMA POLÍTICO ESTABLE Y FUNCIONAL

### ¿Qué mide el subíndice?

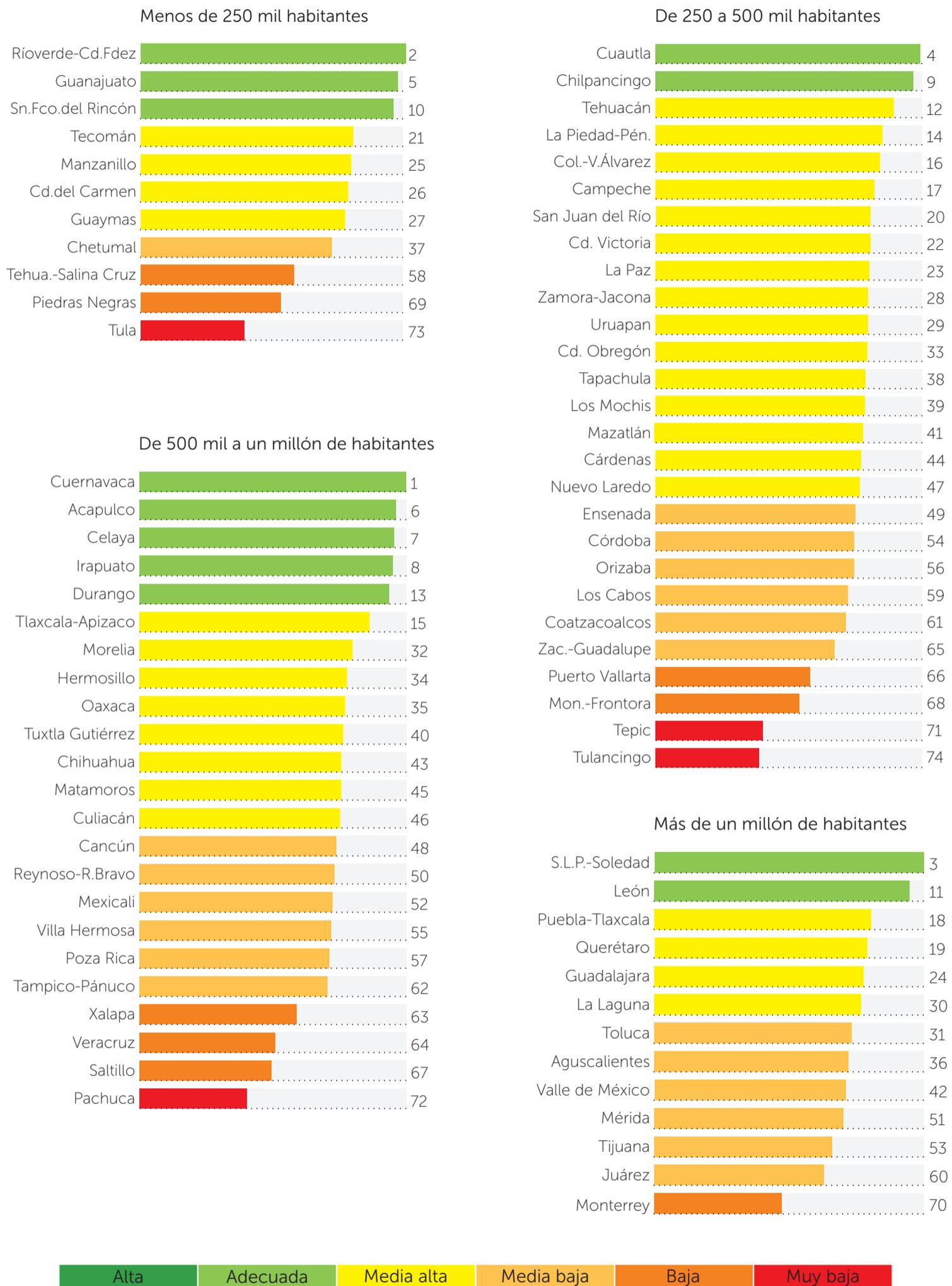
El subíndice de *Político* mide el potencial de los sistemas políticos locales para ser estables y funcionales. La buena calidad del sistema político puede incentivar la inversión mediante la creación de un entorno de sana competencia que conduzca a una mayor rendición de cuentas y, por tanto, que incentive a los alcaldes a buscar ganar las elecciones a través de un mejor gobierno. Se incorporan indicadores sobre la duración de los gobiernos municipales bajo el supuesto de que una mayor duración permite elevar los niveles de eficiencia y mejorar las curvas de aprendizaje administrativo. Asimismo, se incluyen indicadores que dan información sobre la participación ciudadana en la vida política de la ciudad y de ataques contra la prensa. Estos indicadores podrían relacionarse con una ciudad cuyo sistema político enfrenta un mayor escrutinio público y, por tanto, existen incentivos para que sea más funcional en beneficio de sus habitantes. Por último, incluimos un indicador sobre las barreras a las candidaturas independientes bajo la premisa de que a mayor competencia, el sistema político-electoral buscará representar mejor los intereses de la ciudadanía.

### Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades<sup>1</sup>

- **Lo bueno:** En la mayoría de las ciudades evaluadas (63 de 74) ya es posible premiar o castigar a los alcaldes a través del voto -gracias a la reelección- con lo cual la duración de su administración puede ser de hasta seis años.
- **Lo malo:** En 2014 se reportaron 290 ataques contra la prensa, casi 60% de ellos ocurrió en solo cinco ciudades: Valle de México (77), Puebla-Tlaxcala (33), Xalapa (32), Veracruz (16) y Cancún (15).
- **Lo curioso:** Las ciudades de menos de 250 mil habitantes presentaron en promedio una mayor participación ciudadana (47%), en comparación con el promedio de las ciudades de mayor tamaño poblacional (44%).

1. Los últimos datos utilizados para el Índice corresponden a 2014.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Político por grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Político. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Político

## 1. Cuernavaca

Cuernavaca es la ciudad mejor calificada en el subíndice porque en tres de los ocho indicadores se colocó entre los 10 primeros lugares. Sus alcaldes pueden estar en el poder hasta por seis años, debido a que tienen la opción de reelegirse. Además, aplica el principio de representación proporcional para más de 50% del cabildo, lo cual sirve como un contrapeso para el alcalde al evitar la sobrerrepresentación de su partido dentro del cabildo. Destaca el sexto lugar que obtuvo en organizaciones de la sociedad civil pues contó con 23 por cada mil habitantes, a diferencia del promedio de las ciudades evaluadas que es de ocho.

## 2. Rioverde-Ciudad Fernández

Rioverde es la segunda mejor ciudad del subíndice. No se registró ninguna agresión a periodistas, ni casillas anuladas en las últimas elecciones federales. Al igual que Cuernavaca, sus alcaldes pueden estar en el poder hasta seis años y aplica el principio de representación proporcional para más de 50% del cabildo. Además, es una de las 13 ciudades que ocupa el tercer lugar en menores barreras a candidatos independientes al pedir un bajo número de firmas para que éstos se puedan registrar (con 2% de la lista nominal).

En la Tabla IV.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad de acuerdo a su grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla IV.1 Mejor ciudad en Político por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	%	Ciudad	%	Ciudad	%	Ciudad	%	
Duración máxima de períodos de alcaldes (años)	10 ciudades	6	23 ciudades	6	18 ciudades	6	12 ciudades	6	5.7
Participación ciudadana (% de la lista nominal)	Tecomán	57%	Colima-Villa de Álvarez	62%	Cuernavaca	52%	Mérida	61%	45%
Competencia electoral (diferencia de votos entre el 1º lugar y el 2º como % del total de votos)	Guanajuato	0.3%	Ciudad Victoria	0.3%	Morelia	1.3%	Mérida	2.1%	10.6%
Casillas anuladas (% de las casillas instaladas que fueron anuladas)	Seis ciudades	0%	21 ciudades	0%	Siete ciudades	0.0%	San Luis Potosí-Soledad, Toluca, Querétaro	0%	0.5%

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Fórmulas de cabildo (índice donde 1= más de 50% de los regidores se asignan bajo el principio de representación proporcional, 0= menos de 50%, todo ponderado por la población)	Rioverde-Ciudad Fernández, San Francisco del Rincón, Guanajuato	1	Seis ciudades	1	Nueve ciudades	1	Cuatro ciudades	1	0
Barreras para candidatos independientes (firmas requeridas para registrarse como candidatos como % de la lista nominal)	Rioverde-Ciudad Fernández, Ciudad del Carmen, Tehuantepec-Salina Cruz	2.0%	Tapachula	1.8%	Tuxtla Gutiérrez	1.8%	San Luis Potosí-Soledad, Guadalajara	2.0%	3.8%
Agresiones a periodistas (número de ataques a la prensa)	Nueve ciudades	0	12 ciudades	0	Cinco ciudades	0	Querétaro, La Laguna	0	4
Organizaciones de la sociedad civil (por cada 100 mil habitantes)	Guanajuato	16.0	Tepic	56.7	Oaxaca	29.6	Mérida	31.0	8.3

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en azul oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

## Las ciudades con mayores cambios

### Tecomán

Tecomán subió 20 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 41 a la 21). Esto se debe a que, si bien la participación ciudadana se redujo en dos puntos porcentuales (de 59 a 57%), el promedio de la muestra fue 45%, por lo que la ciudad subió 40 lugares en el ranking de esa variable (del 45 al quinto). La competencia electoral se incrementó, pasando de un 4.2 a 3.6% la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar. Además, dado que el promedio de las ciudades evaluadas fue 11%, Tecomán ganó ocho posiciones en dicho ranking. El número de organizaciones de la sociedad civil por cada 100 mil habitantes subió de 4 a 5, lo que se tradujo en una mejora en el ranking de ese indicador de tres posiciones (de la 43 ala 40).

---

## Tehuantepec-Salina Cruz

Tehuantepec-Salina Cruz bajó 20 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 38 a la 58). Esto se debe a que la participación ciudadana disminuyó de 65 a 36%, lo que produjo una caída de 50 lugares en el ranking de esa variable (del 15 al 65). También perdió 11 lugares en el ranking de organizaciones de la sociedad civil, ya que el número de éstas por cada 100 mil habitantes disminuyó de tres a dos. Las agresiones a periodistas aumentaron de 3 a 4, por lo que ocupó la posición 59 en dicho ranking (comparado con la 50 en el 2012).

## Una mirada al interior del subíndice

### Electoral

- Las ciudades de menos de 250 mil habitantes presentaron en promedio una mayor participación ciudadana en las elecciones (47%), en comparación con el promedio de las ciudades con más habitantes (44%).
- Mientras que en ciudades como Tapachula y Tuxtla Gutiérrez fue necesario que los candidatos independientes reunieran firmas únicamente por el equivalente a 1.8% de la lista nominal, en ciudades como Tepic y Monterrey esta cifra superó 10%.
- En promedio, las ciudades presentaron una diferencia de votos de 11% entre el primer lugar y el segundo lugar para diputados federales. Sin embargo, en ciudades como Culiacán, León y Saltillo se observaron brechas superiores a 25% (35, 31 y 26%, respectivamente), lo que significa que la competencia electoral es más débil y, por tanto, el partido en el poder enfrenta menores incentivos (al menos en la arena electoral) para esforzarse por ser un mejor gobierno.

### Libertad de expresión

- En 2014 se reportaron 290 ataques contra la prensa en las ciudades evaluadas, lo cual mostró un incremento respecto a 2012, cuando hubo 283 ataques. Destaca que cerca de 60% de ellos tuvo lugar en solo cinco ciudades: Valle de México (77), Puebla-Tlaxcala (33), Xalapa (32), Veracruz (16) y Cancún (15).
- Solo 28 de las 74 ciudades de la muestra no presentaron ataques a la prensa en 2014, mientras que en 2012 habían más ciudades que no tuvieron este tipo de ataques (33). La ciudad de Puebla-Tlaxcala es la que más aumentó, al pasar de 13 a 33 entre 2012 y 2014.

# IMCO PROPONE

En 2014 se promulgó la Reforma Política que permite la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos.<sup>2</sup> En principio, esta reforma tiene el potencial de mejorar el desempeño de los gobiernos locales ya que de alguna manera la gestión del gobierno estará en manos de funcionarios más experimentados. Asimismo, se generarán mejores condiciones para tener gobiernos más profesionales pues deberán mostrar mejores resultados ante el electorado, se diseñarán y ejecutarán programas y proyectos municipales a mayores plazos, y se estrechará el vínculo entre servidores públicos y ciudadanos. Todo esto podría aumentar la rendición de cuentas. A pesar de ello, la reforma está limitada por el número de periodos de reelección y ciertos candados partidistas. Para que estas modificaciones fueran suficientes para cambiar los incentivos al interior de los ayuntamientos era necesario que la reelección se permitiera para al menos dos periodos y que los candidatos fuesen libres para elegir el partido político por el cual se postularán en cada proceso electoral.

No obstante, existen múltiples acciones que podrían emprender las autoridades estatales y municipales para aprovechar los cambios recientes de esta reforma. Estas acciones están orientadas, en teoría, a generar una mayor rendición de cuentas y participación ciudadana. A continuación se enlistan las principales recomendaciones:

## Gasto público y rendición de cuentas

- Desarrollar a nivel municipal mecanismos de control para el uso de recursos públicos empleados en comunicación social. Estos mecanismos disminuyen las ventajas de los gobiernos en turno (*incumbents*) para publicitarse y así adquirir votos apoyándose en los recursos del municipio.
- Establecer un tope de acuerdo con los ingresos del municipio y con las nuevas reglas de disciplina financiera para aspectos como comunicación social y sueldos de los funcionarios públicos.
- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas a nivel estatal, para que los institutos de acceso a la información publiquen las evaluaciones del ámbito municipal de manera oportuna. Esto con el fin de que el ciudadano cuente con información relevante sobre la gestión del gobierno para premiar o castigar con su voto en la elección.

2. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 febrero de 2014.

---

## Candidaturas independientes

- Reducir las barreras para registrar candidaturas independientes de las planillas municipales, para equiparar los derechos políticos de la ciudadanía con los de los miembros de los partidos políticos y mejorar los procesos democráticos al interior de los propios partidos. Algunas opciones para hacerlo son: reducir el porcentaje de firmas requeridas de la lista nominal, que el número de firmas se determine en relación con la votación efectiva anterior y no de la lista nominal, o bien, que se permita la firma electrónica y el uso de las TIC para facilitar la recaudación de las firmas.
- El cabildo es el órgano de decisión a nivel local y está integrado por regidores de mayoría relativa (pertenecientes a la planilla del presidente municipal) y de representación proporcional (de los candidatos a presidente municipal que no resultaron ganadores). Para mejorar la representación de las preferencias electorales de los ciudadanos es necesario establecer en la legislación que las candidaturas independientes de las planillas municipales tengan los mismos derechos que la planilla de un partido político para acceder a las regidurías de representación proporcional en la alcaldía.

## Participación ciudadana

- Promover la participación ciudadana en los procesos electorales, no solo al permitir la existencia de candidaturas independientes sino también por medio de la observación y vigilancia. Esta facultad ciudadana puede funcionar no solo como un método para el control electoral, sino también para incentivar que el ciudadano se involucre más allá del ejercicio del voto.
- Constituir observatorios o comités ciudadanos que participen de forma obligatoria en las contrataciones públicas que rebasen determinado monto, con el fin de monitorear el proceso de contratación desde su planeación hasta la ejecución.
- Promover la cultura democrática a través de procesos participativos en la toma de decisiones relacionadas con infraestructura local municipal (basura, agua, alcantarillado etc.). De esta forma, colonos organizados tendrían la oportunidad de influir en el planteamiento de soluciones, supervisión y toma de decisiones para resolver problemas que los afectan en su vida diaria.

# ¿CÓMO MEJORAR LAS CONDICIONES DE ACCESO A LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES?

GA

RS

**GABRIELA ALARCÓN | @GabyAlarcon**

Directora de Desarrollo Urbano, IMCO

**RAMIRO SUÁREZ | @SuarezGalan**

Investigador, IMCO

La desconfianza de los mexicanos hacia los partidos políticos es notoria: solamente 32% se siente identificado con algún instituto político y es una de las dos instituciones que menor confianza genera.<sup>3</sup> La falta de transparencia, los elevados costos al sistema electoral, las designaciones basadas en lealtades a las dirigencias, así como la prevalencia de intereses particulares, contribuyen al déficit de representación ciudadana que hoy viven los partidos políticos. Por ello, las candidaturas independientes no solo ampliaron los derechos políticos, sino que han venido a oxigenar nuestro sistema político. Si bien esta figura no es la panacea ante los defectos de nuestra democracia, la posibilidad de que ciudadanos sin partido incursionen en la carrera electoral tiene varios aspectos positivos.

En primer lugar, se abren nuevos cauces de representación para aquellos votantes que no se sienten representados por un partido político. En segundo lugar, promueven mayor competencia política, lo que idealmente cambiaría los patrones de comportamiento de esos institutos políticos. Y en tercer lugar, ante la amenaza de perder una elección, incentiva a los partidos políticos a escoger mejor a sus candidatos y a plantear propuestas más elaboradas y sólidas.

Sin embargo, la regulación de esta figura -a cargo de las legislaturas locales- contiene requerimientos desproporcionados que dificultan la postulación bajo la vía independiente. Las reglas para el registro sin una plataforma partidista deberían ser materialmente posibles de alcanzar para cualquier ciudadano, no solo para aquellos que cuenten con nexos partidistas o redes clientelares.

A nivel municipal, el porcentaje de firmas para obtener el registro como candidato independiente puede llegar hasta 20% de la lista nominal, las cuales deben cubrir geográficamente hasta dos terceras partes de las secciones electorales del municipio y estar integradas al menos por 3% de la lista nominal de esas secciones electorales.<sup>4</sup> A su vez, el plazo para reunir las firmas puede ser tan corto como 10 días, exigiendo en algunas legislaciones la presencia física de los ciudadanos que deseen manifestar el respaldo a una candidatura independiente. Lo anterior refleja la reticencia de los partidos políticos y legisladores para adaptarse a un sistema político con mayor competencia a través de la participación ciudadana.

3. Informe Latinobarómetro 2015. Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014.

4. IMCO (2016), a partir de una revisión de las leyes electorales locales.

---

## Propuestas

Para reducir las barreras a los independientes y hacer efectivo el ejercicio de este derecho político a nivel municipal se debe:

- **Adoptar un porcentaje fijo de firmas para obtener el registro.** Las mejores prácticas respecto al porcentaje de firmas requeridas es de 1% de la lista nominal de electores en municipios.
- **Excluir la cobertura territorial que deben abarcar las firmas.** Eliminar el requisito de que las firmas cubran determinadas secciones electorales.
- **Ampliar los plazos para recabar las firmas.** Establecer un periodo razonable para obtener el apoyo ciudadano, no menor a 30 días.
- **Acceso a regidurías de representación proporcional.** Establecer en la legislación los mismos derechos aplicables a los partidos políticos para que las planillas municipales independientes puedan acceder a regidurías por este principio.
- **Permitir uso de tecnologías de información para facilitar la recaudación de firmas.** Adoptar, por parte del instituto estatal electoral, medidas tendientes a recibir el respaldo ciudadano a través de plataformas digitales.

Pero si quisiéramos ir más allá de las buenas prácticas nacionales, no hay que perder de vista algunas buenas prácticas internacionales. En Colombia, por ejemplo, el cálculo del número de firmas de apoyo requeridas se establece como un porcentaje “del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en la respectiva circunscripción electoral entre el número de curules o cargos por proveer.”<sup>5</sup> Es

---

5. “Resolución No. 644 por la cual se unifica el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidaturas

decir, el requisito de firmas es mayor si se contiene por un solo puesto (ej. alcaldía o gubernatura) que por 50 o 100 puestos (ej. diputación). Además, para inscribir a un candidato se establece un tope máximo de 50 mil firmas.<sup>6</sup> Por su parte, en Chile un candidato independiente requiere presentar firmas de apoyo correspondientes a únicamente el 0.5% de los votos emitidos en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial en la elección anterior. Es decir, no están en función del padrón electoral sino de la votación anterior. En la Unión Europea están desde los países que no requieren firmas de apoyo para poder participar en elecciones -como el Reino Unido o Francia- hasta los que piden firmas tanto a los partidos como a independientes -como Grecia, Hungría, Chipre y Malta. En cuanto al número de firmas requeridas, a pesar de que hay una gran varianza, el número suele ser muy bajo: en Bulgaria se necesitan 10 mil firmas, en Alemania se piden 200, en Dinamarca un número similar, y en Grecia únicamente se piden 12 firmas.<sup>7</sup>

Por supuesto, será necesario velar por que los mecanismos empleados para recabar firmas sean legítimos y reducir los montos de campaña para evitar que se pervierta esta figura. De lo contrario, se desperdiciaría un instrumento que puede resultar exitoso para nuestra democracia y sería una decepción para el sistema político electoral mexicano y para la ciudadanía.

---

que aspiren a Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Juntas Administradoras Locales,” 28 de enero de 2015. Disponible en: [http://www3.registraduria.gov.co/normatividad/docs/RES/RES\\_2015\\_0644.pdf](http://www3.registraduria.gov.co/normatividad/docs/RES/RES_2015_0644.pdf)

6. Ibid.

7. European Union (2013). “Independent candidates in national and European elections.” European Parliament.





# V. GOBIERNOS EFICIENTES Y EFICACES

## ¿Qué mide el subíndice?

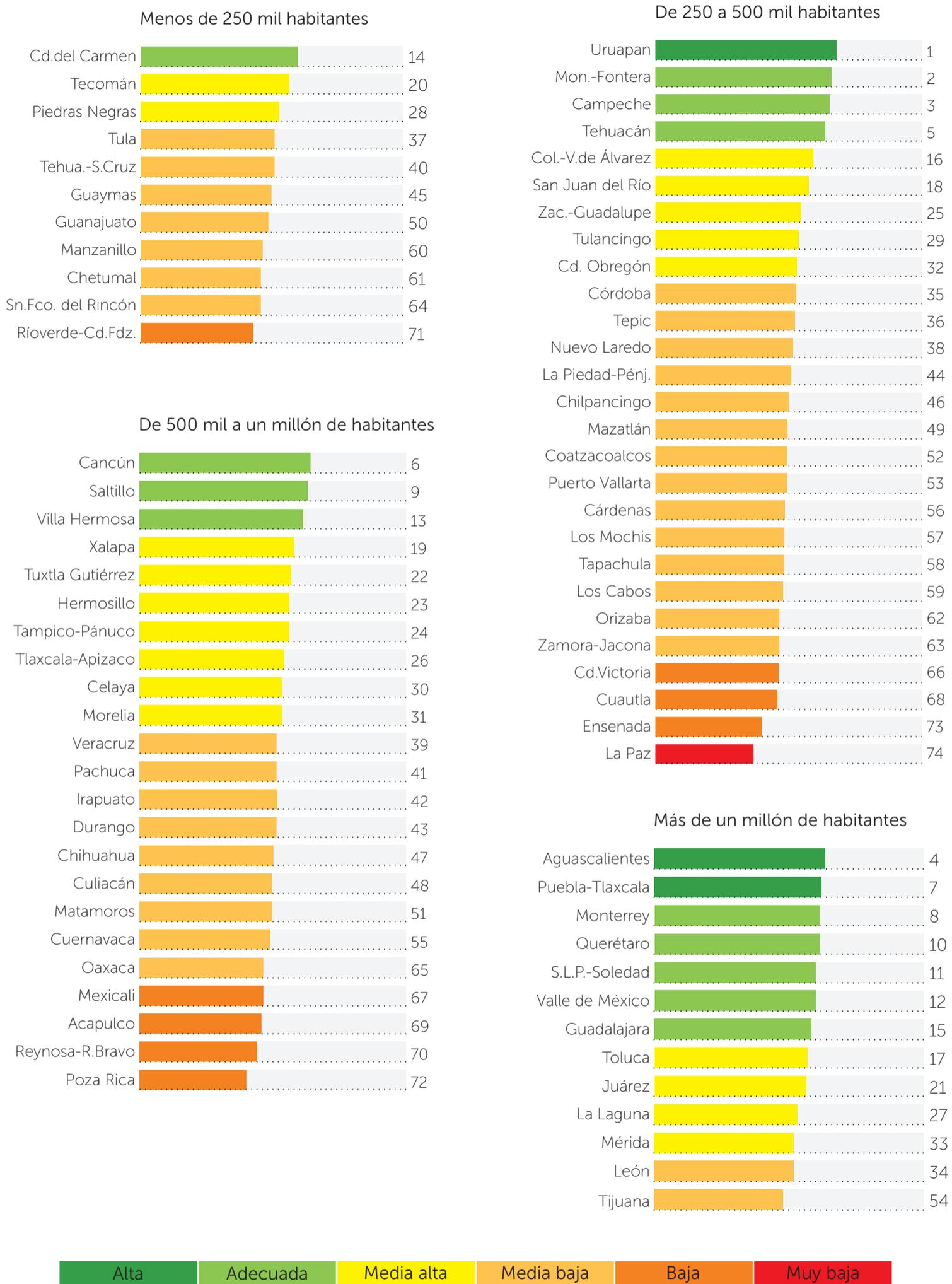
El subíndice de *Gobierno* mide la forma en que los gobiernos municipales son capaces de influir positivamente en la competitividad de sus ciudades. Entre las acciones necesarias para cumplir este objetivo se encuentran las políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo económico local. Por tanto, este subíndice incluye indicadores relacionados con la capacidad de los gobiernos de una ciudad para promover el desarrollo económico y la formalidad de la economía. Además, incluye indicadores sobre su capacidad para generar ingresos propios, la calidad de la información de sus finanzas públicas, así como el impacto del gasto público para apoyar un desarrollo urbano ordenado.

## Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades<sup>1</sup>

- **Lo bueno:** En promedio, las ciudades del noroeste y aquellas de más de un millón de habitantes son las que presentan proporciones más altas de ingresos propios (39% y 36%, respectivamente).
- **Lo malo:** En las ciudades de menos de 250 mil habitantes se observó la mayor tasa de crecimiento de sus manchas urbanas (0.67% en promedio) entre 2010 y 2015, así como los menores promedios en densidad poblacional (48 personas por hectárea) y en porcentaje de viviendas que son verticales (9%).
- **Lo curioso:** En promedio, solo 29% de los ingresos de las ciudades provino de fuentes propias. Sin embargo, es posible observar grandes diferencias entre las ciudades, como Cancún, cuya cifra ascendió a 59%, y Tapachula que estuvo en 0%.

1. Los últimos datos utilizados para el Índice corresponden a 2014.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Gobierno por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Gobierno. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Gobierno

## 1. Uruapan

Uruapan es la mejor ciudad del subíndice porque en cinco de los 17 indicadores se colocó entre los primeros 10 lugares. Es de las ciudades que no surten agua con pipas y es la que contó con mayor participación de las mujeres en la administración local (71% de los titulares contra 24% del promedio de las ciudades evaluadas). Adicionalmente, exhibió bajos valores en viviendas deshabitadas (16% del total de las viviendas) y altos valores en viviendas verticales (61% de las viviendas vigentes). En ambos indicadores, el promedio observado en las ciudades evaluadas fue de 21%.

## 2. Monclova-Frontera

Monclova-Frontera es la segunda mejor ciudad del subíndice porque en seis de los 17 indicadores se colocó entre los primeros 10 lugares. Es la segunda ciudad con mayor nivel de formalidad debido a que 70% de su población ocupada trabajó en el sector formal, mientras que el promedio de las ciudades fue 49%. Su buena gestión urbana se reflejó en varios indicadores. Presentó el valor más alto en viviendas intraurbanas (con 98% de las viviendas vigentes en los primeros dos perímetros de contención -U1 y U2- contra 37% del promedio de la muestra), el más bajo en viviendas deshabitadas (12% del total de las viviendas) y el octavo mayor número de áreas verdes urbanas per cápita (2.2 metros cuadrados por habitante). Destaca también el tercer lugar que obtuvo en el Índice de Información Presupuestal del IMCO.

En la Tabla V.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad por grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla V.1 Mejor ciudad en Gobierno por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	
Índice de información presupuestal (índice, (0-100))	Piedras Negras	96.8	Monclova-Frontera	89.2	Saltillo	98.3	Toluca	73.0	37.5
Ingresos propios (% de los ingresos totales)	Guanajuato	38%	Los Cabos	56%	Cancún	59%	Querétaro	47%	29%
Apertura de un negocio (percentil promedio)	Guanajuato, San Francisco del Rincón	0.02	Colima-Villa de Álvarez	0.02	Celaya, Irapuato	0.02	León	0.02	0.32
Esfuerzos de mejora regulatoria (índice 2=PROSARE, 1=SARE, 0=Ninguno, ponderado por PEA beneficiada)	Ciudad del Carmen, Chetumal	2	7 ciudades	2	Hermosillo, Durango	2	Monterrey	2	1

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	
Agua surtida por pipas (% de hogares)	Nueve ciudades	0%	17 ciudades	0%	Ocho ciudades	0%	Mérida, La Laguna	0%	2%
Registro de una propiedad (percentil promedio)	Manzanillo, Tecomán	0.05	Colima-Villa de Álvarez	0.05	Veracruz, Xalapa, Poza Rica	0.23	Aguascalientes	0.08	0.45
Muertes por infecciones intestinales (por cada 100 mil habitantes)	San Francisco del Rincón	0	Tulancingo	0	Matamoros	0.8	Tijuana	1.2	2.6
Áreas verdes urbanas per cápita (metros cuadrados por habitante)	Piedras Negras	1.54	Colima-Villa de Álvarez	2.56	Saltillo	3.81	Mérida	5.12	1.02
Empleados en el sector formal (% de población ocupada)	Guaymas	67%	Monclova-Frontera	70%	Chihuahua	72%	Juárez	67%	49%
Crecimiento en la proporción de empleados en el sector formal (tasa anual promedio, 2008-2014)	Tehuantepec-Salina Cruz	7.32%	Cárdenas	8.40%	Celaya	3.67%	Puebla-Tlaxcala	3.36%	0.45%
Viviendas verticales (% de las viviendas vigentes)	Tula	63%	Chilpancingo	69%	Villahermosa	71%	Valle de México	41%	21%
Viviendas intraurbanas (viviendas en U1 y U2 como % de las viviendas vigentes)	Ciudad del Carmen	90%	Monclova-Frontera	98%	Tlaxcala-Apizaco	89%	Juárez	74%	37%
Viviendas deshabitadas (% de las viviendas)	Chetumal	17%	Monclova-Frontera	12%	Poza Rica	12%	Valle de México	14%	21%
Crecimiento de la mancha urbana (tasa media de crecimiento anual de la superficie urbana, 2010-2014)	Rioverde-Ciudad Fernández	-0.04%	Cuautla	-0.01%	Tlaxcala-Apizaco	0.05%	Puebla-Tlaxcala	0.03%	0.60%
Densidad poblacional (personas por hectárea)	San Francisco del Rincón	77.9	Tepic	84.5	Veracruz	91.2	Valle de México	104.1	58.3

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Mujeres en la administración municipal (% de titulares)	Manzanillo	35%	Uruapan	71%	Irapuato	57%	Toluca	27%	24%
Burócratas municipales por habitante (desviación con respecto al número óptimo INAFED)	Guanajuato	0.06	Orizaba	0.02	Reynosa-Río Bravo	0.04	Valle de México	0.05	1.88

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en morado oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

## Las ciudades con mayores cambios

### Tehuacán

Tehuacán subió 43 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 48 a la quinta). Esto se debe a que el número de muertes por infecciones intestinales por cada 100 mil habitantes disminuyó considerablemente, de 4.1 a 1.8, lo que se tradujo en un incremento en el ranking de ese indicador de 42 posiciones (de la 63 a la 21). También se dio una mejora en la variable de registro de propiedad (de 0.5 a 0.3 percentil promedio) que permitió a la ciudad subir 27 lugares en dicho ranking (del 38 al 11). Destaca que ocupó el primer lugar (junto con otras 11 ciudades) en los esfuerzos de mejora regulatoria por contar con PROSARE (Programa de Reconocimientos y Operación Sistemas de Apertura Rápida de Empresas), con el cual no contaba en 2012. Asimismo, la ciudad logró disminuir el porcentaje de hogares que obtienen agua potable por medio de pipas, de 16.1 a 1.4%, por lo que subió 17 posiciones en el ranking de esa variable (de la 73 a la 56).

### Los Mochis

Los Mochis bajó 33 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 24 a la 57). Esto se debe a que su puntaje en el Índice de Información Presupuestal del IMCO pasó de 38 a 28, lo que se tradujo en una caída en el ranking de esa variable de 40 posiciones (de la 12 a la 52). No ha presentado esfuerzos de mejora regulatoria, mientras que el promedio de las ciudades de la muestra poseen el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y, por lo tanto, la ciudad cayó 27 lugares en dicho ranking (del 19 al 46). La apertura de un negocio bajó de 0.2 a 0.4 y esto se vio reflejado en una caída de 25 posiciones (de la 24 a la 49). Respecto a las mujeres en la administración municipal, el porcentaje se mantuvo estable (17%). Sin embargo, dado que el promedio de las ciudades evaluadas fue 24%, Los Mochis perdió 14 lugares en el ranking de ese indicador (bajó del 45 al 59).

---

## Una mirada al interior del subíndice

### Vivienda:

- Las ciudades con menos de 250 mil habitantes tuvieron el promedio de viviendas intraurbanas más alto (46%). Sin embargo, se observó la mayor tasa de crecimiento promedio de sus manchas urbanas (0.67%) y los menores promedios en proporción de viviendas verticales (9%) y densidad poblacional (48 personas por hectárea).
- Las únicas ciudades cuyo porcentaje de viviendas intraurbanas fue inferior a 10% son: Tula (0.5%), Poza Rica (0.7%), Coatzacoalcos (5.3%) y Rioverde-Ciudad Fernández (8.5%).
- Mientras que en Monclova-Frontera 98% de las viviendas fueron intraurbanas, en Poza Rica y Tula solo lo fueron 0.7% y 0.5%, respectivamente.

### Finanzas públicas:

- En promedio, solo 29% de los ingresos de las ciudades provino de fuentes propias. Sin embargo, es posible observar grandes diferencias como la existente entre Cancún cuya cifra ascendió a 59% y Tapachula que estuvo en 0%.
- En promedio, las ciudades del noroeste y aquellas de más de un millón de habitantes son las que presentan proporciones más altas de ingresos propios (39% y 36%, respectivamente).
- Las ciudades de más de un millón de habitantes presentaron el promedio más alto en el Índice de Información Presupuestal Municipal con 42.7 puntos de los 100 posibles. El promedio más bajo se observó en las ciudades de 500 mil a un millón de habitantes (35).

# IMCO PROPONE

Existe un gran número de acciones que los gobiernos estatales y municipales pueden emprender para mejorar la gestión de las ciudades. A continuación se presenta una lista de propuestas concretas enfocadas a incrementar la formalidad en los mercados, mejorar las finanzas públicas, aumentar la transparencia e incentivar el crecimiento compacto de las ciudades.

## Formalidad en los mercados

- Reducir los costos de entrada al sector formal de la economía a través de la simplificación del esquema de pago de impuestos y la modernización y simplificación de los procesos de apertura y operación de negocios. De acuerdo con CEPAL-BID-CIT, los impuestos en nuestro país tienen un sesgo anti-laboral. Esto significa que hay una distorsión en el mercado laboral que incentiva la participación en mercados informales en detrimento de la productividad, la recaudación y el acceso a servicios públicos de los trabajadores y sus familias.
- Crear una ley de carácter general que normalice la mejora regulatoria en el país principalmente a nivel estatal y municipal, así como establecer un catálogo público local de trámites y servicios homologados que facilite a los pequeños empresarios la apertura y operación de nuevos negocios.
- Además, es fundamental incorporar las herramientas tecnológicas que garanticen el acceso sencillo a esta información. MiNegocioMexico.mx es una herramienta de datos abiertos y mejora regulatoria que puede ser de utilidad para cerrar esta brecha. Ofrece información personalizada sobre cada giro mercantil y sobre las inspecciones e inspectores en cada municipio. La información proviene de fuentes oficiales y es gratuita, tanto para los usuarios como para los gobiernos locales. El capítulo cuatro de este Índice profundiza en los beneficios de este tipo de herramientas.
- Los ayuntamientos son la autoridad más adecuada para implementar acciones de control de la informalidad. Actualmente, todos los municipios cuentan con órganos internos de registro, control, verificación y vigilancia (ej. las direcciones de inspección y vigilancia), por lo que éstos deberían de jugar un rol más activo para encargarse del registro y control de los trabajadores informales. Un caso de éxito e innovación en este sentido es el municipio de Aguascalientes, donde se entregó una credencial a más de cinco mil vendedores en la vía pública que incluye fotografía, registro de contribuyentes, código de barras y especificaciones sobre el lugar y jornada de trabajo. Con la credencial de identidad, el ambulante acredita su derecho de venta y se asocia con el monto de impuestos que le corresponden. Con este sistema la recaudación municipal aumentó 25%.

---

## Gobierno electrónico

- El uso de herramientas digitales debería ser el eje central de la estrategia de mejora regulatoria. Si bien se ha logrado avanzar en materia regulatoria a nivel federal y estatal los municipios de nuestro país se encuentran aún muy rezagados en la materia. Por lo tanto, se deben impulsar políticas que logren la interoperabilidad de todos los sistemas y servicios ofrecidos en los distintos órdenes de gobierno y que culminen en un portal único inteligente. Corea del Sur, el país líder en gobierno electrónico, destaca por haber desarrollado un portal integrado donde los ciudadanos pueden encontrar todos los servicios que los distintos gobiernos proveen, tanto a nivel nacional como local. El portal permite la entrada a los servicios mediante una serie de canales por tema y por área. Asimismo, ofrece un tratamiento personalizado para cada usuario al solicitar la edad, género y servicios de interés, de tal manera que prioriza la información más relevante.
- Digitalizar la totalidad de los trámites gubernamentales y reducir considerablemente la carga burocrática. Para seleccionar y priorizar la digitalización de los trámites es conveniente retomar la experiencia chilena: tomar en cuenta los resultados de una consulta ciudadana al respecto, el ahorro potencial de la digitalización de cada trámite en particular y el impulso que significa esta digitalización para favorecer a los emprendedores.
- Lograr que la mayor parte de las transferencias de subsidios se hagan a través de tecnología móvil, lo que podría disminuir en más de 90% el costo de transacción de los beneficiarios que reciben dichos subsidios. Establecer estándares internacionales de seguridad y privacidad de datos personales alrededor del internet y crear campañas publicitarias sobre estos temas. Específicamente, se requiere proporcionar información relacionada con delitos cibernéticos, cómo protegerse de ellos y a quién acudir en caso de ser víctima de alguno, así como dar a conocer los beneficios de utilizar distintos tipo de protección (como *firewalls* y antivirus que garanticen el correcto funcionamiento de sus dispositivos y protejan su inversión en las TIC). Para ello, se sugiere trabajar en acuerdos bilaterales que faciliten a las empresas mexicanas el cumplimiento de los requisitos para el comercio electrónico que estipulan otros países como Estados Unidos (*US-EU Safe Harbor Framework*) que busca reducir el costo para el cumplimiento de los estándares europeos de seguridad.

## Finanzas públicas

- Implementar el Sistema Integrado de Recaudación a nivel municipal de modo que cada ciudadano tenga una única cuenta corriente en la que se incluyan no solamente los impuestos y derechos a pagar, sino el estado del predial, la tenencia, la verificación y las multas de tránsito.
- Establecer cobros o impuestos enfocados a reducir externalidades negativas. Algunos ejemplos son los impuestos a la congestión (parquímetros y tarifas para ingresar a zonas conflictivas en horas pico) y a las emisiones de contaminantes (tenencia verde), para desincentivar conductas indeseables, lo que a su vez elevaría la recaudación.
- Cobrar por medio de cuotas a los usuarios de ciertos servicios públicos, tales como el agua (para volúmenes que excedan el uso básico), la recolección de residuos, el uso de ciertas vialidades y puentes, etc. Algunos ejemplos de este tipo de cobros son: el sistema *Pay as you throw* en la recolección de residuos urbanos, el cobro volumétrico del agua vía precios de bloque y el uso de libramientos.

- 
- Realizar acuerdos intermunicipales para la provisión de servicios y recaudación de impuestos, para generar economías de escala tanto en la administración de la recaudación como en la provisión de servicios.

## Rendición de cuentas

- Armonizar los criterios obligatorios de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normas aplicables. Uno de los mayores problemas de finanzas públicas a nivel local es la mala calidad de la información. Los municipios no solo desatienden los parámetros de armonización contable que son obligatorios para los tres órdenes de gobierno, sino que además dejan de transparentar información básica de sus finanzas públicas. Ajustarse a estos parámetros es un buen mecanismo para mostrar a los ciudadanos cómo se está gastando el presupuesto y permite cumplir con los procesos de revisión de la cuenta pública.
- Promover una fiscalización efectiva. La fiscalización es una de las principales labores que permiten verificar si el dinero público que se gasta se ajusta a lo planeado. Para ello, se requiere que todos los municipios cuenten con los mismos parámetros de fiscalización, que le den prioridad a asegurar la autonomía, independencia, transparencia, y que tengan un esquema claro y contundente de sanciones. En este sentido, las entidades federativas deberán alinear desde sus respectivos Poderes Ejecutivos y Legislativos los calendarios de elaboración de presupuestos y de fiscalización de la cuenta pública, para que todas las observaciones realizadas por los Órganos Superiores de Fiscalización (OSF) repercutan en la planeación del gasto público. Además, se deberán aprovechar las nuevas facultades de fiscalización y de solicitud de información. Éstas permiten a las entidades, por ejemplo, fiscalizar durante el año en que se ejerce el gasto y aprovechar los hallazgos para el siguiente periodo de presupuesto, además de realizar auditorías de desempeño financiero. Finalmente, se recomienda ajustar el contenido de las leyes estatales de fiscalización a la ley modelo de fiscalización elaborada por el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA) y el IMCO en 2013. Ésta se puede consultar en: [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/2014-Ley\\_Modelo\\_Fiscalizacion-Documento.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/2014-Ley_Modelo_Fiscalizacion-Documento.pdf)
- Implementar un modelo de contrataciones abiertas con un estándar de información y uso de tecnologías armonizado con la legislación de transparencia y compras públicas. Esto permitirá monitorear y conocer todas las contrataciones desde su planeación hasta su ejecución.

## Compras y obras públicas

- Realizar una planeación adecuada de los proyectos de obra pública que incluya la justificación de su pertinencia y su vinculación a los planes de desarrollo urbano. Es de suma importancia contar con evaluaciones previas sobre la pertinencia de la obra, que incluyan un estudio de mercado y un análisis de su costo de oportunidad. Es decir, revisar las posibles alternativas a la obra propuesta para evaluar si es la que generará los mayores beneficios sociales. La realización de este tipo de estudios propicia el establecimiento de condiciones óptimas para el diseño de la contratación.
- Consolidar una plataforma de compras gubernamentales verdaderamente eficiente para que funcione como un sistema de control y vigilancia, no meramente como una plataforma para transparentar datos. Para lograrlo es necesario:

- 
- El uso obligatorio de Compranet por parte de los gobiernos locales para proyectos que impliquen fondos federales de cualquier tipo (participaciones, transferencias, etc). Esto se puede lograr al incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación el uso de Compranet como condición para tener acceso a fondos federales.
  - Uso de Compranet por parte de gobiernos locales para las tres fases que abarca el ciclo de compra: 1) pre-licitación: planeación, programación y presupuesto 2) licitación: desde la publicación de las bases de la licitación hasta la firma del contrato y 3) post-licitación: desde la ejecución del proyecto hasta la realización del último pago. Hoy en día Compranet solo cubre la segunda etapa.
  - Uso transaccional de Compranet por parte de gobiernos locales. Actualmente la plataforma tiene esta capacidad pero se utiliza solo para relatar lo sucedido y no para acompañar los procesos de compra. Este cambio implicaría, entre otras cosas, que solo los proveedores registrados en la plataforma podrían participar en las licitaciones, que solo las licitaciones que hayan presentado un estudio de mercado serían analizadas, que las juntas de aclaración podrían realizarse a través de la plataforma y que se daría seguimiento a la ejecución de la obra para controlar el cumplimiento de tiempos, precios y formas.
  - Hacer explícitas en las bases de la licitación la prohibición de colusión y de cualquier tipo de prácticas monopólicas, así como las penas contempladas en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y el Código Penal Federal para disuadir este tipo de conductas.
  - Hacer uso de procedimientos de contratación pública que sean altamente competidos (licitaciones públicas) como regla general, en los que se permita la participación de oferentes sin importar su lugar de residencia o nacionalidad. La exigencia de requisitos de pertenencia geográfica constituye una barrera de entrada al sector, lo que disminuye el vigor de la competencia dentro de los procedimientos y la probabilidad de que las dependencias consigan la mejor combinación de precio-calidad.
  - Reglamentar exhaustivamente los procedimientos para la adjudicación directa de contratos públicos. La mayoría de las entidades federativas no cuenta con reglas robustas que rijan este tipo de adjudicaciones, por lo que existe un amplio margen de discrecionalidad para las autoridades contratantes. Debe exigirse la presentación de un dictamen que fundamente y motive dicho procedimiento, así como una constancia de las cotizaciones recibidas y de las consideraciones que llevaron a elegir a la oferta ganadora.
  - Incluir en las legislaciones a nivel estatal la figura del testigo social o la participación de observadores externos. Es necesario que las entidades federativas legislen sobre la materia para permitir la participación de ciudadanos con facultades para dar seguimiento puntual a los procedimientos de contratación y para presentar sus observaciones en caso de irregularidades.

---

## Administración del territorio

- Institucionalizar la coordinación intermunicipal y municipal-estatal desde la planeación del desarrollo urbano, hasta la construcción de los grandes proyectos de infraestructura y la provisión de los servicios públicos, para que éstos operen a nivel metropolitano. Existen diversos casos de éxito en México y el mundo en donde se crean organismos técnicos metropolitanos para distintos fines. Monterrey es un buen ejemplo para la gestión del agua, Aguascalientes para los residuos y Nueva York para el transporte público.
- Integrar, simplificar y transparentar los instrumentos de planeación del territorio (programas de ordenamiento ecológico, programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo) con el propósito de facilitar su implementación y reducir los espacios para la corrupción a través de la discrecionalidad en su aplicación.
- Homologar y alinear los instrumentos normativos urbanos entre todos los municipios que forman parte de una zona metropolitana, como reglamentos y licencias de construcción, de tal forma que se reduzca el arbitraje regulatorio que hoy ocurre entre municipios centrales y periféricos.
- Dar más autonomía y fortaleza a los Institutos de Planeación de Desarrollo Urbano (IMPLANES), que deberían operar a nivel metropolitano, para hacer que sus recomendaciones sean vinculantes y así poder incidir en los permisos de construcción. Esto evitaría también que el trabajo de los IMPLANES esté sujeto a los vaivenes propios de los ciclos electorales y los cambios de gobierno.
- Cambiar la escala conceptual de las intervenciones urbanas para que en lugar de que sea a nivel predio o proyecto específico, se hagan planes y se ejecuten a nivel barrio e incluso colonia. Se debe contemplar no solo la infraestructura de un sitio, sino también los servicios o equipamiento de la zona (centros de empleo, vivienda, centros de salud, espacios públicos y culturales, etc.)
- Establecer directrices para el desarrollo de infraestructura educativa, hospitalaria, oficinas públicas, parques industriales y de transporte público, para que estén alineados con los objetivos de contención de las manchas urbanas, evitando así que se continúen construyendo estas grandes infraestructuras alejadas de las manchas urbanas.

# CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL: ¿UNA REFORMA PRIORITARIA?

MG

**MANUEL GUADARRAMA | @ManuGuadarrama**

Coordinador de Finanzas Públicas, IMCO

El primero de septiembre de 2012, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) con carácter de "preferente". Con ella se inauguró el uso de la figura de iniciativa preferente, lo que implicó que el Congreso de la Unión tuvo la obligación de analizarla, discutirla y aprobarla en un plazo no mayor a 30 días naturales. Dicha iniciativa fue aprobada y publicada el nueve de noviembre de 2012, a escasos días de terminar la administración. El hecho que la materia de contabilidad gubernamental haya sido presentada como un tema "preferente" demuestra la importancia que tiene para las finanzas públicas sub-nacionales.

La normatividad de contabilidad gubernamental está pensada para que todos los entes públicos de todos los niveles de gobierno, incluyendo el municipal, homologuen, armonicen y reporten información sobre el ciclo presupuestario de las finanzas públicas. Es decir, se busca contar con información que permita mejorar, desde la lógica del gasto (en qué se piensa gastar, cómo y por qué) hasta los reportes sobre el ejercicio y resultados del uso de recursos públicos.

A pesar de que el primero de diciembre de 2014 venció el plazo otorgado a las entidades federativas y municipios para armonizar sus finanzas con base en la LGCG y la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable,

existe incumplimiento. Esto se ve reflejado en cuestiones básicas como la falta de publicación de presupuestos de egresos (PE), leyes de ingresos (LI) y presupuestos ciudadanos (PC).

En el Índice de Información Presupuestal Municipal del IMCO, se evaluó para 2015 un total de 413 municipios y delegaciones. Esta selección concentra a 65% de la población nacional, 83% del PIB nacional y a la totalidad de las zonas metropolitanas del país. No obstante, solo se obtuvo 81% de las leyes de ingreso municipales y 60% de los presupuestos municipales. Las consecuencias de esta falta de información no son menores: simplemente no podemos saber en qué, cuándo y cómo gastan los recursos públicos las ciudades y municipios del país.

Asimismo, parte de la normatividad de contabilidad gubernamental establece el uso de clasificaciones o formatos para ordenar, reportar y estructurar la información relacionada con las finanzas públicas municipales. En este aspecto se encontró que los municipios no han armonizado sus sistemas internos de planeación, programación y contabilidad por lo que no es posible conocer y comparar el uso que se le da a los recursos públicos. En el uso de los clasificadores y armonización contable hay un incumplimiento por parte de 76% de los municipios.

Otro aspecto alarmante de incumplimiento se refiere a la información contable relacionada con la

---

deuda pública y pasivos municipales. Por ejemplo, se desconocen los plazos de contratación de la deuda pública, el tipo de garantía o fuente de pago, o sencillamente el tipo de obligación o instrumento de contratación de deuda. De igual forma, únicamente 74 de 397 municipios presentan topes para la contratación de deuda pública y de esa muestra solamente 58 municipios reportan las tasas de contratación de los créditos públicos.<sup>2</sup>

Desafortunadamente, la reforma prioritaria de contabilidad gubernamental no fue percibida como urgente o esencial por los gobiernos municipales. Las malas prácticas en el reporte de información contable de las ciudades y municipios del país persisten: presupuestos sin publicar o ilegibles, elaborados a mano, presupuestos que no planean sino que sirven para reconocer el fracaso municipal y la insostenibilidad de las finanzas públicas, información desactualizada y desarticulada, así como una falta de armonización en el uso de conceptos y reportes.

La agenda municipal deberá seguir impulsando el cumplimiento de la normatividad en materia de contabilidad gubernamental como una condicional esencial para mejorar el desempeño de las finanzas públicas. Se debe además sacar provecho de las nuevas facultades en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas para lograr que las sanciones sean efectivas.

---

2. Índice de Información Presupuestal Municipal 2015.

# LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO: OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA REPENSAR EL MARCO NORMATIVO QUE RIGE A LAS CIUDADES DEL PAÍS

GA

GABRIELA ALARCÓN | @GabyAlarcon

Directora de Desarrollo Urbano, IMCO

La reforma política del Distrito Federal de 2015, que le dio mayor autonomía y el mandato para redactar su propia Constitución, abrió la oportunidad para reflexionar sobre cuál debe ser la estructura de gobierno que mejor responda a las necesidades del siglo XXI. La discusión sobre el texto de la carta magna empezará a mediados de septiembre de 2016. Lo que estará en juego durante los siguientes meses no solo es el catálogo de derechos de los chilangos sino la distribución de las facultades de los dos niveles de gobierno (CDMX y alcaldías) y la arquitectura institucional que gobernará a la ciudad.

Sobre esto último, algunos de los temas más sensibles serán cómo establecer un verdadero sistema de pesos y contrapesos y cómo fortalecer a los órganos autónomos de fiscalización, de procuración de justicia, de defensa de derechos humanos, etc. Además, será interesante ver cuál será el diseño institucional que se le dará a los organismos encargados de proveer los servicios públicos esenciales y los más urgentes (ej. agua y transporte), y que deberían incluso ser de escala metropolitana.

Por si fuera poco, será necesario plantearse si la hacienda pública y el pacto de coordinación fiscal local necesitan cambiar –y cómo deberá hacerse– para contar con los recursos suficientes para sostener la operación de los gobiernos al servicio de la ciudad. En particular, en cuanto a las finanzas

públicas, será necesario definir los criterios y principios para los siguientes temas:

- **Quién recaudará qué tipo de impuestos y derechos.** Es decir, cuáles serán las fuentes de ingresos que se priorizarán de tal forma que sean suficientes para cubrir las necesidades de inversión en infraestructura y operación de servicios públicos. También se requiere establecer ciertos principios básicos para que los impuestos sean proporcionales y equitativos, así como para dar certidumbre a los contribuyentes. Al mismo tiempo, la elección de los impuestos y derechos debe buscar incentivar la inversión, la economía formal y corregir las externalidades negativas (ej. contaminación o daños a la salud).
- **Cómo se distribuirán los recursos entre el gobierno central de la Ciudad de México (GCM) y las alcaldías.** Es decir, bajo qué criterios se repartirán los distintos tipos de recursos que transfiere la federación a municipios a través de los estados, o bien, que concentran el GCM y las alcaldías y luego se distribuyen a las colonias (ej. predial). En la actualidad no existen criterios claros que balanceen tanto los esfuerzos recaudatorios como el combate a la pobreza y desigualdad.

- 
- **Cómo se vigilará el gasto.** Para tener un gasto más eficiente, será indispensable dar mayor autonomía y fortaleza operativa y presupuestal a los órganos de fiscalización y transparencia, así como establecer un mandato para que el endeudamiento se utilice para fines específicos que realmente beneficien a la ciudad.

En suma, en el nuevo marco constitucional que se creará para la CDMX se sentarán las bases para una nueva organización administrativa y política de la ciudad que tiene el potencial de detonar cambios en las leyes secundarias y dependencias públicas para mejorar las condiciones de vida de los capitalinos. Los cambios positivos que deriven de esta discusión podrían y deberían servir de inspiración para que otros gobiernos municipales y estatales del país los retomen y, de esta manera, contar con gobiernos más eficientes y eficaces para las ciudades mexicanas.





## VI. MERCADO DE FACTORES EFICIENTE

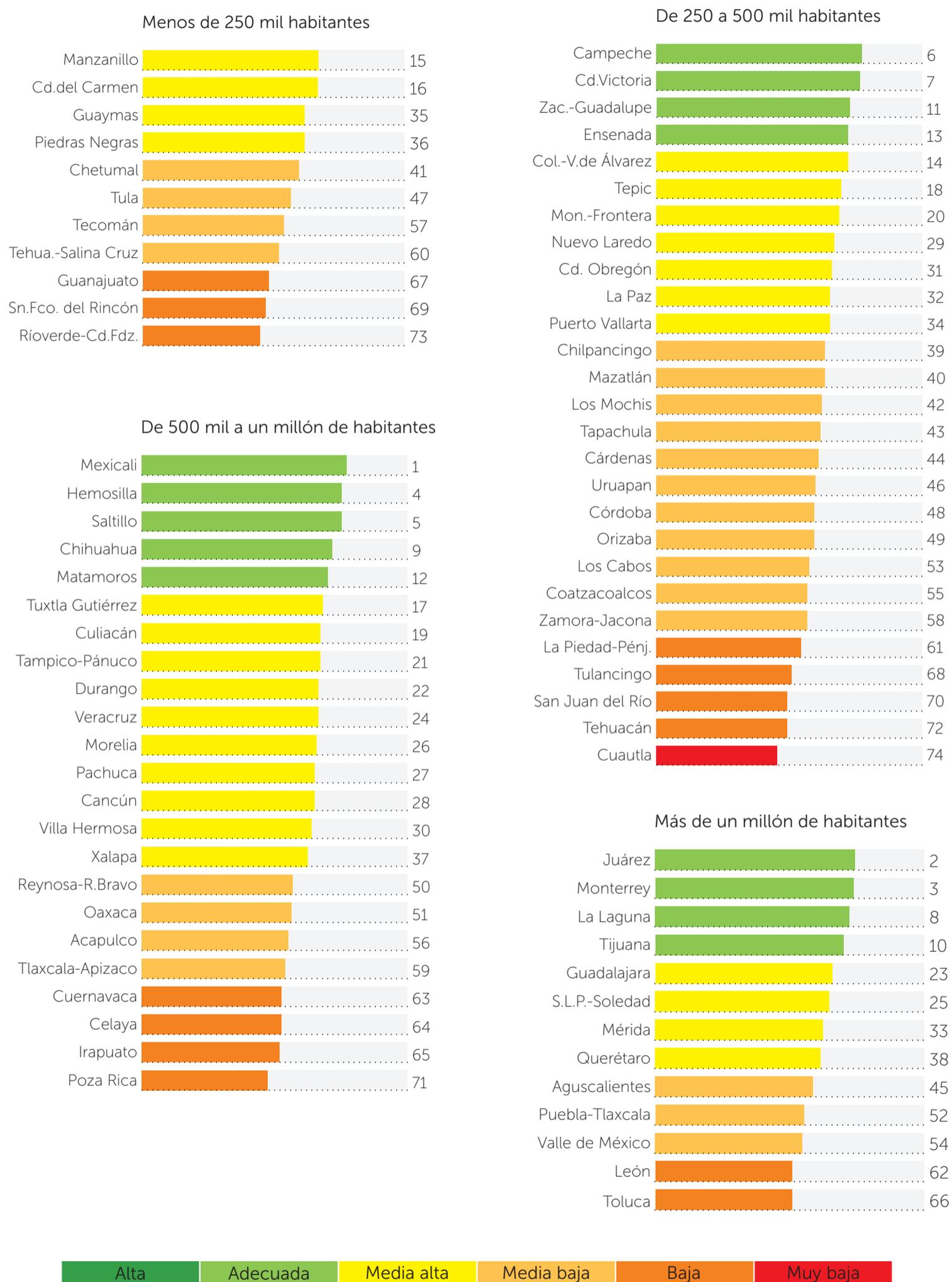
### ¿Qué mide el subíndice?

El subíndice de *Factores* mide la eficiencia de los mercados de factores de producción, principalmente el laboral y de energía. Incluye indicadores que evalúan y comparan los costos y la productividad del trabajo, así como los costos de producción de la energía eléctrica. Aquellas ciudades donde los trabajadores son más productivos, que se reconoce a través de salarios más altos y donde los costos de energía son menores, son más atractivas para el talento y la inversión.

### Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades

- **Lo bueno:** La desigualdad salarial presenta una tendencia a la baja: mientras en 2008 el Índice de Gini promedio de las ciudades evaluadas fue de 0.395, en 2010 fue de 0.394, en 2012 de 0.391 y en 2014 de 0.382.
- **Lo malo:** Las ciudades de la región centro no solo presentan el promedio más alto de población ocupada sin ingresos (34%), sino que, junto con la región sur-sureste, tiene también el porcentaje más alto de personas que trabajan jornadas muy largas (32%).
- **Lo curioso:** El salario promedio mensual para trabajadores de tiempo completo fue de 6,198 pesos, sin embargo, el promedio de las tres ciudades con el salario más alto (8,741 pesos) fue el doble del promedio de las tres con el más bajo (4,276 pesos). Ciudad del Carmen presentó el salario promedio mensual más alto con 9,674 pesos y, con apenas 3,931 pesos, Rioverde-Ciudad Fernández el más bajo.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Factores por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Factores. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Factores

## 1. Mexicali

Mexicali es la mejor ciudad del subíndice porque en dos de los 11 indicadores se colocó entre los primeros cinco lugares. Fue la ciudad con el menor costo de electricidad con 36 dólares por megawatt hora (MWh), cifra que es 14.6 dólares menor al promedio de la muestra. Por otro lado, 11% de sus empresas tienen más de 10 empleados, mientras que el promedio es de apenas 7%. Destaca también que en 2014 el salario mensual fue \$7,400 pesos para los trabajadores de tiempo completo, lo que es casi 20% mayor al promedio de las ciudades evaluadas.

## 2. Juárez

Juárez es la segunda mejor ciudad del subíndice principalmente por sus condiciones laborales. Solo 7% de la población ocupada reportó no tener ingresos, mientras que el promedio de la muestra fue 24%. Además, la proporción de trabajadores sin ingresos ha mostrado un decremento promedio anual de 11% para el periodo 2008-2014. Destaca también que solo 15% de la población ocupada trabajó jornadas de más de 48 horas semanales, lo que es 13 puntos porcentuales menor que el promedio de las ciudades evaluadas.

En la Tabla VI.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad de acuerdo a su grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla VI.1 Mejor ciudad en Factores por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Salario promedio mensual para trabajadores de tiempo completo (pesos corrientes)	Ciudad del Carmen	9,674	Puerto Vallarta	7,941	Hermosillo	8,438	Monterrey	7,547	6,198
Producto medio por hora trabajada (PIB entre horas trabajadas)	Piedras Negras	311	Coahuila	300	Saltillo	439	Monterrey	300	122
Contribución laboral asociada al trabajo (usando parámetros del modelo KLEMS)	Chetumal	0.16	Puerto Vallarta	0.23	Cancún	0.35	La Laguna	0.10	0.03
Desigualdad salarial (coeficiente de Gini salarial)	Ciudad del Carmen	0.31	Campeche	0.30	Acapulco	0.28	Tijuana	0.27	0.38
Población ocupada sin ingresos (% de la población ocupada)	Tula	10%	Uruapan	6%	Matamoros	7%	Juárez	7%	24%

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Crecimiento de la población ocupada sin ingresos (cambio promedio anual del % de la población ocupada sin ingresos, 2008-2014)	Tecomán	-3.5%	Tulancingo	-10.2%	Tuxtla Gutiérrez	-6.7%	Juárez	-11.3%	5.4%
Jornadas laborales muy largas (% población ocupada que trabaja más de 48 horas)	Rioverde-Ciudad Fernández	20%	Mazatlán	20%	Chihuahua	17%	Juárez	15%	29%
Migrantes (nal y ext) con educación superior (% de personas de 25 años o más)	Ciudad del Carmen	27%	Zacatecas-Guadalupe	33%	Xalapa	30%	San Luis Potosí-Soledad	27%	20%
Empresas con más de 10 empleados (% de empresas)	Manzanillo	10%	Ciudad Victoria	10%	Hermosillo	11%	Monterrey	12%	7%
Costo de electricidad (dólares por mega watt-hora)	Rioverde-Ciudad Fernández	47	Ensenada	37	Mexicali	36	Tijuana	36	51
Demandantes de conflicto laboral (por cada mil PEA)	San Francisco del Rincón	0.0	Cárdenas	0.0	Matamoros	3.1	Toluca	4.0	6.9

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en naranja oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

## Las ciudades con mayores cambios

### Guaymas

Guaymas subió 26 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 61 a la 35). Esto se debe a que el número de demandantes de conflicto laboral por cada mil de la PEA disminuyó de 14.3 a 0.1, lo que se tradujo en un incremento en el ranking de esa variable de 65 posiciones (de la 68 a la tercera). La ciudad también mejoró de manera substancial en el ranking de desigualdad salarial (subió 50 lugares, del 65 al 15) al reducir el coeficiente GINI salarial de 0.44 a 0.35. Los migrantes (nacionales y extranjeros) con educación superior pasaron de 14 a 25%, por lo que la ciudad aumentó 43 posiciones en dicho ranking (de la 58 a la 15). Asimismo, la contribución laboral asociada al trabajo se duplicó (aumento de cinco a 10%). Por lo tanto, Guaymas ganó 23 lugares en el ranking de ese indicador (pasó de la posición 34 a la 11).

---

## Coatzacoalcos

Coatzacoalcos bajó 32 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 23 a la 55). Esto se debe a que el porcentaje de los migrantes (nacionales y extranjeros) con educación superior se redujo a menos de la mitad (de 30 a 14%), por lo que la ciudad cayó en el ranking de ese indicador 54 posiciones (pasó de la sexta a la 60). Además, la variable de desigualdad salarial empeoró (el coeficiente de GINI salarial pasó de 0.39 a 0.40) esto se tradujo en una caída en dicho ranking de 16 lugares (del 33 al 49). El salario promedio mensual para trabajadores de tiempo completo también disminuyó, de 8,403 a 6,859 pesos. Por lo tanto, Coatzacoalcos cayó 13 posiciones en el ranking de esa variable (de la segunda a la 15). La población ocupada sin ingresos aumentó dos puntos porcentuales (de 12 a 14%), con lo cual la ciudad perdió tres lugares en el ranking (pasó del 15 al 18).

## Una mirada al interior del subíndice

### Condiciones laborales:

- El salario promedio mensual para trabajadores de tiempo completo fue de 6,198 pesos. Sin embargo, el promedio de las tres ciudades con el salario más alto (8,741 pesos) fue el doble del promedio de las tres con el más bajo (4,276 pesos). Ciudad del Carmen presentó el salario promedio mensual más alto con 9,674 pesos y Rioverde-Ciudad Fernández, con apenas 3,931 pesos, el más bajo.
- Las ciudades de la región centro no solo presentan el promedio más alto de población ocupada sin ingresos (34%), sino que, junto con la región sur-sureste, tiene también el porcentaje más alto de población que trabaja jornadas muy largas (32%).
- En términos de tamaño de ciudad no hay variaciones en los promedios de desigualdad salarial: todas exhiben un Índice de Gini promedio de 0.38. Sin embargo, las diferencias entre ciudades individuales son considerables: mientras en Tijuana el Índice de Gini observado fue de 0.27, en San Juan del Río fue de 0.48.
- La desigualdad salarial presenta una tendencia a la baja: mientras en 2008 el Índice de Gini promedio de las ciudades evaluadas fue de 0.395, en 2010 fue de 0.394, en 2012 de 0.391 y en 2014 de 0.382.
- En promedio, las ciudades de menos de 250 mil habitantes presentaron la menor proporción de migrantes con educación superior (16%) en tanto que las ciudades de más de un millón mostraron la mayor proporción con 22%.

### Energía:

- En promedio, el megawatt hora (Mwh) tuvo un costo promedio de 50.6 dólares en las ciudades evaluadas.
- La diferencia entre las ciudades que pagaron más por Mwh y las que menos fue de más del doble. Las ciudades que pagaron un mayor precio por Mwh fueron Los Cabos y La Paz con 81 dólares, mientras que la que menos pagó fue Mexicali con 36 dólares.

# IMCO PROPONE

A pesar de que la mayoría de las recomendaciones para hacer más eficientes a los mercados de factores recae en los ámbitos federal y estatal, existen varias medidas que las autoridades municipales pueden instrumentar. A continuación se presentan las propuestas más relevantes para los gobiernos locales:

## Redes de mercados de factores

- Los municipios deben trabajar activamente en mejorar su conectividad a redes de electricidad, gas natural y telecomunicaciones, ya que ellas son determinantes importantes de la atracción de empresas que generan empleos. Establecer impuestos municipales a las conexiones de gas es muy mala idea.
- Propiciar en las ciudades con actividades extractivas, especialmente la petrolera, un crecimiento balanceado de otras actividades laborales complementarias a la del petróleo. La política de atracción de inversiones del municipio debería estar, en esos casos, fuera del ámbito extractivo, dado que esas inversiones llegarán solas.

## Seguridad social

- Transparentar el 100% de las cuotas de seguridad social y ahorro para el retiro de los trabajadores de la administración pública local, los organismos de agua y la totalidad de impuestos específicos a las nóminas de esos trabajadores.
- Formalizar las condiciones de trabajo de todas las personas que prestan sus servicios al sector público municipal y estatal. Es necesario formalizar el empleo en las administraciones públicas municipales.

## Justicia laboral y empresarial

- Dar prioridad en las políticas municipales a la erradicación de la corrupción en la regulación de negocios, trámites y servicios.
- Concertar una adecuada coordinación entre los estados, municipios y la federación, a fin de detectar áreas de oportunidad que permitan delinear políticas públicas adecuadas que contribuyan, desde el orden municipal, a una mejor justicia laboral.

---

## Conexión entre academia y empresas

- Crear bolsas de trabajo locales que agilicen la búsqueda de empleo, que fortalezcan los vínculos entre empresas, escuelas y universidades. Al mismo tiempo, esto podría facilitar el ingreso temprano de los estudiantes al mercado laboral, trabajando tiempo parcial.
- Trabajar con las universidades locales, públicas y privadas, para que midan el desempeño en el mercado laboral de sus egresados. A diferencia de otros países, en México no existen estadísticas de salarios promedio de egresados universitarios en su primer empleo. Este proceso podría ser muy útil aprovechando herramientas para levantar encuestas electrónicas o generando otro tipo de incentivos que fomenten una relación continua con sus egresados para obtener información.
- Detectar cuáles son las brechas de talento que requiere la economía de la ciudad o de la región y estimular la formación, atracción y retención de esos grupos de trabajadores específicos.

## Productividad laboral

- Alentar las certificaciones en oficios para industrias específicas durante la educación de las personas, metiendo dichas certificaciones en los programas de estudio.
- Apoyar las inspecciones del trabajo estatales y federales, especialmente en lo referente a la jornada laboral. Mientras más larga es la jornada, menor es la productividad laboral.
- Promover, en conjunto con los grandes empleadores de la ciudad, políticas de apoyo a los trabajadores para que vivan cerca de sus centros de empleo, o bien, que puedan reducir sus tiempos y costos de traslado (ej. transporte para empleados). Diversos estudios han comprobado cómo esto ayuda a elevar la productividad de las personas.
- Castigar el alquiler del espacio público por parte de funcionarios y líderes locales, por ejemplo, cobrando a los municipios impuestos especiales que reduzcan las participaciones federales de éstos de manera proporcional al espacio público ocupado por tianguis o mercados informales.
- Transparentar las condiciones bajo las cuales se otorgan todas las licencias y permisos de operación que otorgan los gobiernos municipales.

# JUSTICIA LABORAL: ESLABÓN DE CIUDADES COMPETITIVAS



**RICARDO CORONA | @RichCorona**

Abogado General, IMCO

**AGUSTIN DÍAZ | @Agustin\_DiazP**

Investigador, IMCO

*Una ciudad que no ofrece condiciones de desarrollo a trabajadores y patrones pierde competitividad.*

La legislación laboral mexicana es de carácter federal, pero aplicable en los niveles municipal y estatal. Hoy, uno de los principales retos es la brecha entre la ley en el texto y su aplicación para regular las relaciones entre los factores de producción. Las instituciones creadas en el siglo XX no satisfacen las necesidades del siglo XXI.

Ésta es una de las principales conclusiones del estudio denominado "*Justicia laboral, justicia transparente*"<sup>1</sup> realizado por el IMCO en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del estado de Jalisco. La investigación se construyó con base en el análisis de diversas fuentes incluyendo evidencia empírica de juicios reales y entrevistas con servidores públicos. El trabajo del IMCO demuestra que si las condiciones de acceso a la justicia laboral son ineficaces, ineficientes y existen asimetrías entre las partes de un conflicto, no se cumple con uno de los requisitos básicos de la competitividad: un Estado de Derecho funcional. En la medida en que haya menos conflictos laborales y mejores condiciones de impartición de justicia laboral en las ciudades, será posible garantizar a la población y al sector privado mejores condiciones de empleo e inversión.

La tasa de mortalidad de las pequeñas y medianas empresas mexicanas (PYME) es muy alta. Durante los primeros años de vida del negocio, cuando están buscando posicionarse en un sector, éstas

enfrentan, entre otros riesgos, liquidaciones costosas o inciertas y falta de certidumbre jurídica y rapidez en el desarrollo de los juicios laborales.<sup>2</sup> El enfrentar procedimientos laborales prolongados, puede llevar a la quiebra a esos agentes económicos. Si las contrataciones y despidos no se realizan en condiciones de Estado de Derecho, pueden surgir costos elevados que ponen en riesgo la subsistencia de fuentes de empleo, aumentan los pasivos laborales y, en general, reducen la productividad de las ciudades.

Como se ha mencionado con el caso de Jalisco, hoy se cuenta con métodos de análisis accesibles y prácticos que permiten generar información de calidad para entender cómo funciona la justicia laboral mexicana y detectar sus áreas de oportunidad. Dado que la mayor parte de los mexicanos habita en ciudades, la justicia laboral debe ser una prioridad en la agenda pública de los tres órdenes de gobierno para así poder dotar a éstas de leyes y políticas públicas que regulen adecuadamente las relaciones entre trabajo y capital, y de esta manera que no dejen de ser atractivas a la inversión y eviten la fuga de su talento.

1. [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/justicia-laboral-justicia-transparente/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/justicia-laboral-justicia-transparente/)

2. IMCO, por una mejor justicia laboral, disponible en: <http://imco.org.mx/justicia-laboral/wp-content/uploads/2014/03/JusticiaLaboral-1.pdf>





## VII. ECONOMÍA ESTABLE

### ¿Qué mide el subíndice?

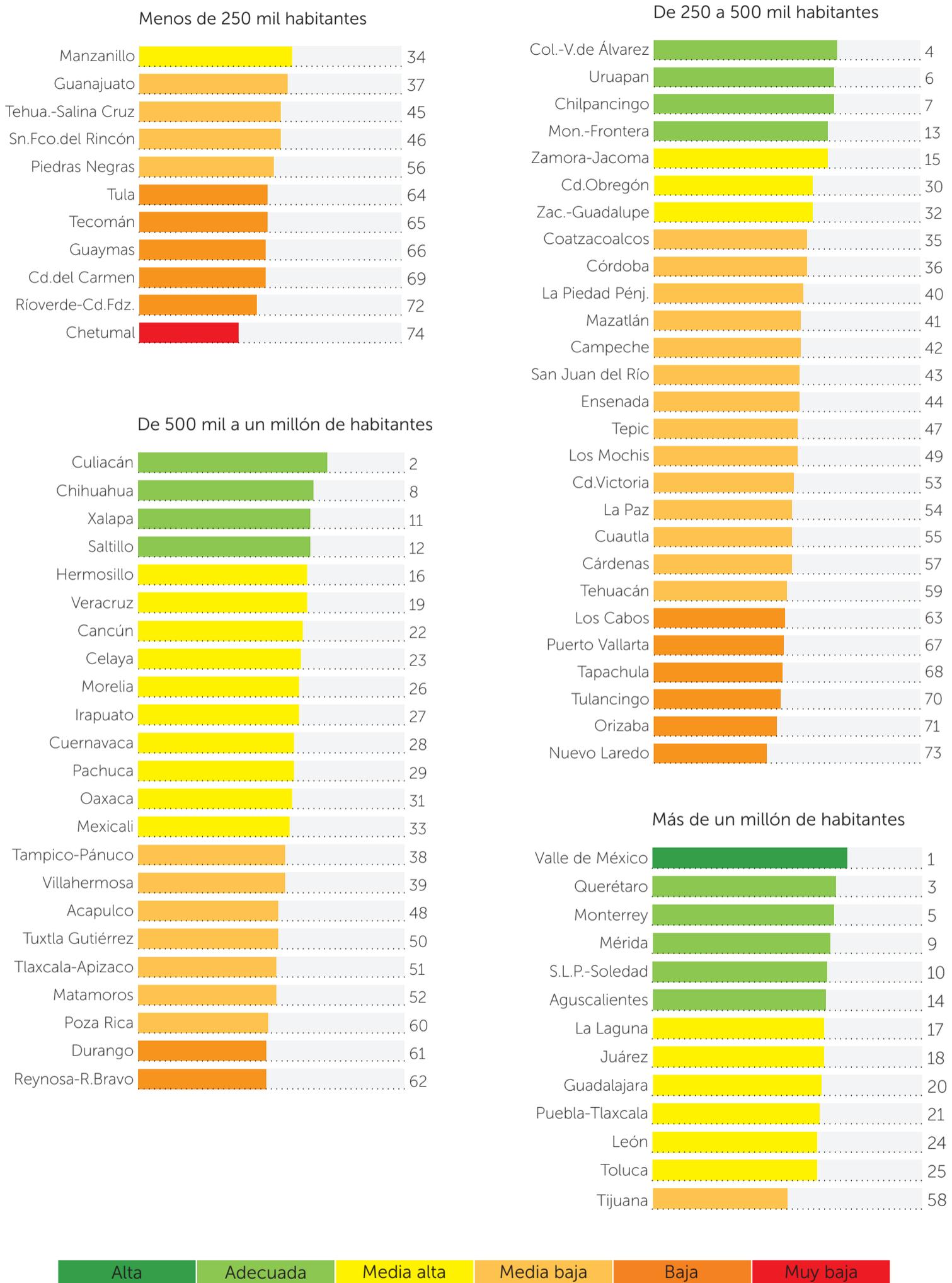
Este subíndice mide las principales características de las economías urbanas, así como la situación del crédito para empresas y familias. Dentro del subíndice se incluyen indicadores que describen la distribución del PIB, el dinamismo de la economía (tanto local como estatal), el nivel de deuda, el tamaño del mercado hipotecario y la cartera vencida. Las ciudades que presentan una economía estable así como mercados crediticios e hipotecarios grandes, atraen más talento e inversión y son, por lo tanto, propensas a una mayor generación de empleo y riqueza.

### Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades<sup>1</sup>

- **Lo bueno:** En promedio, 48% del PIB de las ciudades evaluadas fue generado por sectores que han presentado altas tasas de crecimiento de largo plazo.
- **Lo malo:** A pesar del modesto incremento en el salario promedio de las ciudades evaluadas para el período 2008-2014 (2%), en nueve ciudades se presentaron tasas negativas: Chetumal, Tijuana, Cancún, Piedras Negras, Los Cabos, Ciudad Victoria, Poza Rica, Reynosa-Río Bravo y Los Mochis.
- **Lo curioso:** Se observa que entre mayor es el tamaño de las ciudades, mayor es la concentración del PIB en sectores que han presentado altas tasas de crecimiento de largo plazo. Por ejemplo, ciudades grandes como Querétaro y San Luis Potosí están en sectores de alto crecimiento, como el automotriz y aeroespacial. En las ciudades de menos de 250 mil habitantes, solo 36% del PIB se generó en este tipo de sectores, mientras que en las ciudades que tienen entre 250 mil y 500 mil habitantes fue de 44%, entre las de 500 mil y un millón fue de 49% y en las de más de un millón de habitantes fue de 63%.

1. Los últimos datos utilizados para el Índice corresponden a 2014.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Economía por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Economía. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Economía

## 1. Valle de México

Valle de México es la mejor ciudad del subíndice porque en dos de los nueve indicadores se colocó en el primer lugar. Es la economía más diversa, con 918 sectores económicos presentes y superó al promedio de las ciudades evaluadas por 339. Además, tiene el mercado hipotecario más grande con 30 créditos por cada mil habitantes, cifra que es tres veces mayor que la media de las ciudades evaluadas. A pesar de ello, la cartera hipotecaria vencida es muy parecida al promedio (5%).

## 2. Culiacán

Culiacán es la segunda mejor ciudad del subíndice y la que presentó el mejor desempeño en crédito a las empresas. Por cada mil pesos del PIB se otorgan 4,365 pesos de crédito, cifra cinco veces superior al promedio de las ciudades evaluadas.

En la Tabla VII.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad de acuerdo a su grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla VII.1 Mejor ciudad en Economía por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Crédito a las empresas (pesos por cada mil pesos de PIB)	Chetumal	1,193	Colima-Villa de Álvarez	2,925	Culiacán	4,365	Valle de México	1,270	810
Tamaño del mercado hipotecario (créditos por cada mil habitantes)	Ciudad del Carmen	19	Los Cabos	20	Cancún	20	Valle de México	30	10
Cartera hipotecaria vencida (% de la cartera hipotecaria total)	Tehuantepec-Salina Cruz	1.2%	Zacatecas-Guadalupe	2.1%	Villahermosa	3.1%	San Luis Potosí-Soledad	3.0%	5.5%
(% del PIB en sectores que crecen a una tasa superior al promedio)	Guaymas	67%	Monclova-Frontera	90%	Saltillo	81%	Aguascalientes	75%	48%
Crecimiento promedio del PIB estatal (cambio promedio anual estatal, 2006-2014)	Chetumal	4.1	San Juan del Río	4.7	Cancún	4.1	Querétaro	4.7	2.3

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	
Crecimiento del salario promedio (cambio promedio anual, 2008-2014)	Tehuantepec-Salina Cruz	11%	Monclova-Frontera	6%	Irapuato	5%	Querétaro	3%	2%
Diversificación económica (número de sectores)	Ciudad del Carmen	483	Ensenada	600	Hermosillo	720	Valle de México	918	579
Deuda municipal (% del PIB)	Tula	0.0%	Zamora-Jacona, Cárdenas	0.0%	Tlaxcala-Apizaco, Matamoros	0.0%	Juárez	0.1%	0.7%
Desempleo (% de la PEA)	Tecomán	4.1%	Chilpancingo	1.2%	Poza Rica	2.4%	Juárez	3.7%	5.6%

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en rojo oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

## Las ciudades con mayores cambios

### Ciudad Obregón

Ciudad Obregón subió 20 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 50 a la 30). Esto se debe a que el desempleo disminuyó de nueve a 6% de la PEA, lo que se tradujo en un incremento en el ranking de esa variable de 36 posiciones (de la 71 a la 35). La deuda municipal se redujo de 0.75 a 0.48% del PIB, comparado con el promedio de la muestra de 0.65%, por lo que la ciudad subió nueve lugares en dicho ranking (del 53 al 44). Aunque la diversificación económica disminuyó ligeramente de 590 a 582 sectores, el promedio de las ciudades evaluadas pasó de 591 en 2012 a 579 en 2014, por lo que Ciudad Obregón ganó tres posiciones en el ranking de ese indicador (de la 37 a la 34). La ciudad subió un lugar en el ranking de sectores que han presentado alto crecimiento entre 1990 y 2014 (del 60 al 61) al aumentar de 30 a 33% el porcentaje de su PIB generado por dichos sectores.

### Guaymas

Guaymas bajó 32 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 34 a la 66). Esto se debe a que la tasa de desempleo aumentó de cuatro a 6%, lo que se tradujo en una caída en el ranking de esa variable de 32 posiciones (de la 19 a la 51). La deuda municipal también aumentó (de 0.53 a 2.3% del PIB), por lo que la ciudad bajó 23 lugares en dicho ranking (del 49 al 72). La diversificación económica disminuyó de 478 a 448 sectores económicos presentes y por lo tanto Guaymas cayó cinco posiciones en el ranking (de la 60 a la 65). Si bien la variable de tamaño del mercado hipotecario mejoró (de 6.7 a 7.5 créditos por cada mil habitantes), el promedio de la muestra fue de diez, por lo que la ciudad cayó dos lugares en el ranking (del 43 al 45).

---

# Una mirada al interior del subíndice

## Crecimiento y empleo

- En promedio, 48% del PIB de las ciudades evaluadas fue generado por sectores que han presentado altas tasas de crecimiento de largo plazo. Sin embargo, existen grandes disparidades no solo entre regiones, sino entre ciudades: mientras que en el sur-sureste la proporción fue de apenas 37%, en el noreste fue de 59%, y mientras en Monclova-Frontera fue de 90%, en Ciudad del Carmen fue de 1.9%.
- Como se comentó antes, las ciudades grandes son las que han tenido capacidad para concentrar su PIB en sectores de alto crecimiento.
- Aunque el salario promedio de las ciudades evaluadas creció para el período 2008-2014 (2%), en nueve ciudades se presentaron tasas negativas: Chetumal, Tijuana, Cancún, Piedras Negras, Los Cabos, Ciudad Victoria, Poza Rica, Reynosa-Río Bravo y Los Mochis. La tasa de crecimiento negativo del salario puede indicar un exceso de oferta de trabajadores, o un decremento en la productividad, o ambos fenómenos juntos.
- El crecimiento de la población, combinado con el deterioro en las condiciones de empleo (salario y productividad), puede generar presiones importantes en la recaudación local y que las ciudades recurran a los mercados de deuda. Por ejemplo, en 2014 Tijuana tuvo una deuda (como porcentaje del PIB) de casi tres veces el promedio de todas las ciudades. La tasa de desempleo de Tijuana en 2014 fue de 7%, cuando el promedio de las ciudades fue de 6%, pero en 2012 la diferencia en dicha tasa entre Tijuana y el promedio de las ciudades fue mayor (8% y 5%, respectivamente). Un gobierno municipal copado, con una población que no llegó ahí para buscar un empleo, sino para cruzar a Estados Unidos, puede hacer que el endeudamiento no logre tener una fuente estable de repago.

## Diversificación económica

- Las ciudades evaluadas tienen, en promedio, 579 sectores presentes en su economía.
- Al igual que en los sectores de alto crecimiento, a mayor tamaño de ciudad hay una mayor diversificación económica: en aquellas ciudades de más de un millón de habitantes el promedio de sectores presentes fue de 761, mientras que en aquellas con menos de 250 mil el promedio fue de 424.

# IMCO PROPONE

A continuación presentamos una serie de propuestas de alto impacto para mejorar el dinamismo y la salud de las economías urbanas, que los gobiernos municipales y estatales deberían implementar en conjunto con el sector privado.

## Entorno productivo

- **Las ciudades deben aspirar a ser grandes**, si quieren atraer sectores de alto crecimiento y tener un tejido económico diversificado y robusto. Las ciudades pequeñas están condenadas a menores tasas de crecimiento y a una menor diversificación económica. Muchas ciudades pequeñas que no pueden ser polos atractores para alcanzar una masa crítica suficiente, tendrán que hacer apuestas estratégicas para estar en uno o dos sectores de alto potencial y, en consecuencia, estarán condenadas a una actividad económica poco diversificada y altamente volátil. Mientras la población de la ciudad crece, las ciudades deben tratar de atraer sectores de alto desempeño ofreciendo a las empresas calidad de vida, Estado de Derecho y libertades económicas amplias, siempre teniendo en mente que hay que diversificar las actividades económicas.
- Por ejemplo, **un ambiente libre de extorsión a empresarios por parte de funcionarios municipales** puede ser muy importante para atraer inversiones, talento y crear empleos bien pagados. La plataforma piloto minegocio.mx de IMCO busca precisamente controlar este tipo de corrupción específica de manera mucho más eficaz.
- Las ciudades pequeñas tienen que **buscar mecanismos para atraer a poblaciones dispersas que estén en municipios rurales cercanos**. Los datos compilados por IMCO para este informe, revelan que la tasa de crecimiento promedio del PIB de los municipios urbanos es de 2.7%. La misma tasa para los municipios rurales es de 0.3%.
- Por ejemplo, **un mercado de tierras dinámico, que permita a las poblaciones rurales cambiar sus hectáreas apartadas de la ciudad por metros cuadrados en ciudades medianas cerca de mejores fuentes de empleo, servicios públicos, vivienda y salud, debe ser una prioridad para el desarrollo nacional**. Buena parte de la desigualdad del ingreso y la riqueza que se vive en México está relacionada con el excesivo apego de segmentos grandes de la población por activos rurales que generan poco valor para ellos y sus familias.

- 
- **Las ciudades deben abandonar la noción de la vocación productiva.** Si al Presidente Juárez se le hubiera ocurrido preservar la vocación productiva, México hoy sería solamente un país agrícola y minero. En los planes de desarrollo municipal debe pensarse en bienes y servicios públicos que puedan ser utilizados en cualquier actividad económica o social. Ciudades como Detroit, Ciudad del Carmen o Cancún, crecen alrededor de una idea de “vocación productiva”. En palabras de Ricardo Hausmann, “las personas se especializan, las regiones se diversifican”.<sup>2</sup>
  - Se deben **desmantelar los programas de subsidio estatal o municipal que otorguen capital a fondo perdido o a tasas subsidiadas** a empresas de cualquier tamaño. La principal razón por la cual el Estado no debe regalar capital es porque ello induce distorsiones en los mercados de crédito. Esto desincentiva la participación de nuevos oferentes de crédito al alterar radicalmente el equilibrio que hay entre la tasa de interés, la garantía o colateral del préstamo y el valor de lo prestado.
  - En un entorno altamente informal como el que vivimos en México, el principal problema de las PYMES es la falta de capital humano, y no tanto el capital físico o incluso el financiero.<sup>3</sup> Esto las lleva a una administración improvisada y poco profesional, así como a la falta de cumplimiento de las regulaciones fiscales, con lo cual los establecimientos difícilmente logran acumular capital. Por tanto, los gobiernos estatales y locales podrían **ayudar a fortalecer a las PYMES con la implementación de incubadoras o aceleradoras de negocios retomando el espíritu de los modelos de Endeavor y Venture Institute,**<sup>4</sup> y con un enfoque en el fortalecimiento del capital humano. De esta forma, se identificarían las áreas a atender, se desarrollaría un plan de ejecución para atender dichas áreas y, más adelante, se les apoyaría con financiamiento, sujeto a que se haya cumplido dicho plan.
  - **Invertir en bienes públicos que ayuden al desarrollo de cualquier tipo de negocio en la ciudad,** por ejemplo infraestructura de redes básicas (agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte). En las ciudades, la fuente de la ventaja comparativa son las economías de alcance (red) y de aglomeración. Un uso alternativo mucho mejor para los recursos públicos que regalar dinero a grupos empresariales es invertir en esas redes. La literatura en este tema es abundante.<sup>5</sup>
  - **Eliminar el requerimiento obligatorio de lugares de estacionamiento en construcciones nuevas.** Esto reducirá la demanda por transporte privado, aumentará la demanda por transporte público, reducirá la congestión generada por el exceso de uso de transporte privado, y convertirá cantidades importantes de suelo y capital que hoy se destinan a estacionamientos hacia actividades productivas o vivienda.
  - **Abrogar todos los bandos, directrices y circulares municipales encaminadas a impedir la competencia y la libre concurrencia de agentes económicos dentro de una ciudad o municipio.** Muchos alcaldes y grupos de interés en ciudades mexicanas tienen vocaciones proteccionistas. Ciudades como Guanajuato no quieren mercados con formato *big-box* en su municipio porque ello reduciría el negocio oligopólico de las pequeñas tiendas locales. Los gremios de taxistas en

2. Ver, por ejemplo, <http://www.project-syndicate.org/commentary/ricardo-hausmann-warns-thatadvising-cities--states--and-countries-to-focus-on-their-economies--comparative-advantage-isboth-wrong-and-dangerous/spanish>

3. Leal Ordóñez, J.C., “Tax collection, the informal sector and productivity”, *Review of Economic Dynamics* 17 (2014) 262-286: página 282.

4. Para más información ver [www.institute.vc/home](http://www.institute.vc/home) y <http://www.endeavor.org.mx/>.

5. Ver, por ejemplo, Andrew Boraime, “12 partnering tips for inclusive city growth.” Brookings Institute, julio 2016, disponible en: <https://www.brookings.edu/2016/07/11/12-partnering-tips-for-inclusive-city-growth/>

---

todas las ciudades se oponen enérgicamente a la entrada de plataformas en red de alquiler de vehículos como Uber, Yaxi o Cabify, con el apoyo y complicidad de las autoridades locales.<sup>6</sup> Muchos productores de leche en La Laguna no quieren que haya negocios lecheros extranjeros en su región, o que se venda leche importada en México. Cuando los municipios crean barreras importantes a la competencia en detrimento del consumidor y el desarrollo empresarial, hay menores excedentes económicos para las familias, menos inversión y menos crecimiento económico. La ciudad se vuelve costosa para sus habitantes, quienes a la primera oportunidad la abandonan para ir a vivir a ciudades más grandes con niveles de competencia mayores.

- **Aplicar castigos ejemplares para las malas prácticas de construcción que invadan o reduzcan el espacio público,** generen congestión vehicular, contaminación, ruido o destrucción del entorno urbano circundante. Si el desarrollador invade la banqueta o si destruye la infraestructura de transporte alrededor de su sitio, hay que multarlo y obligarlo a corregir el daño realizado. México se ha caracterizado por autoridades negligentes en este rubro. Una inversión que debería hacer cualquier municipio mexicano es la contratación de abogados que litiguen agresivamente en contra de las prácticas de construcción predatorias del entorno urbano.
- Lo primero que las ciudades deben hacer para generar entornos que propicien elevada calidad de vida y productividad de sus habitantes es **tener reglamentos claros de construcción.** Una manera de asegurar que los constructores respeten el reglamento de construcción es exigirles una fianza de cumplimiento. Otra posibilidad es que cuando haya financiamiento público, éste pueda suspenderse ante violaciones de las reglas de construcción. Otros mecanismos de aseguramiento de cumplimiento del reglamento de construcciones son el uso de listas negras para desarrolladores depredatorios del entorno urbano circundante, ejercer presión con los gremios de construcción, ejecutarles fianzas, y boletinarlos en los mercados de crédito. Una posible política es trabajar con las calificadoras de valores para que introduzcan estos criterios en la calidad crediticia de las empresas dedicadas a la construcción. Finalmente, el reglamento de construcción es un contrato de naturaleza social, que si no honran, podría ser un indicador de la calidad moral también en los mercados de crédito.
- **Evitar o limitar los gravámenes locales a la actividad productiva, fortaleciendo esquemas impositivos menos distorsionantes como el impuesto predial y las tarifas a los servicios públicos.** Es común el cobro de impuestos a la actividad productiva porque esos son recursos fácilmente fiscalizables. En la práctica, este tipo de actividades favorece las actividades informales, que normalmente están protegidas por grupos políticos que sustituyen a la autoridad. Los impuestos como el predial o el cobro de tarifas de servicios públicos son instrumentos que favorecen la formalidad económica y el desarrollo de las actividades productivas.

---

6. El Economista, "En Quintana Roo meten a Uber al carril concesionario", 30 de julio 2015, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/07/30/quintana-roo-meten-uber-carril-concesionario>

---

## Deuda pública

- **Ante el desempleo creciente y deterioro del salario y la productividad, los gobiernos locales deben reducir el endeudamiento público.** Por el contrario, si el salario, la productividad y el empleo crecen, hace sentido tomar deuda para mejorar los servicios públicos, siempre y cuando la fuente de pago de la deuda esté correctamente identificada e instrumentada. Si la deuda crece a un ritmo superior al del crecimiento del PIB en la ciudad, el gobierno municipal debe contener su crecimiento, eficientando su estructura.
- **La deuda debe usarse para invertir en bienes públicos que mejoren la productividad y calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad,** no para pagar gasto corriente del gobierno municipal. Los créditos quirografarios, puente o de corto plazo para pagar nóminas municipales deberían contratarse solamente en casos excepcionales, y ser muy transparentes para que puedan ser supervisados de manera muy cercana por la ciudadanía.
- **Los gobiernos estatales y municipales deben instrumentar mecanismos transparentes y competitivos para los procesos de contratación de la deuda pública** que permitan tener acceso a las condiciones en que se llevan a cabo y saber a qué tasa, con qué banco, plazo y para qué se contrató el crédito. La adquisición de deuda a nivel local hoy por hoy se hace en condiciones de opacidad y discrecionalidad carentes de controles eficaces.
- **Contratar deuda mediante un sistema de subasta pública transparente,** donde los bancos compitan por ofrecer las mejores tasas con las mejores condiciones de contratación y mecanismos de transparencia, tal y como se ha comenzado a hacer en Coahuila.

# DUDA PÚBLICA EN LA DEUDA PÚBLICA



**MANUEL GUADARRAMA | @ManuGuadarrama**

Coordinador de Finanzas Públicas, IMCO

Once reformas estructurales han transcurrido desde diciembre de 2012. La gran mayoría de ellas está enfocada en acelerar e impulsar el crecimiento económico y la competitividad del país. A pesar de ello, el contexto económico de los estados y municipios se ha visto afectado por la reducción en los precios internacionales del petróleo,<sup>7</sup> una alta volatilidad en los mercados internacionales<sup>8</sup> y una caída en la producción de petróleo.<sup>9</sup> En respuesta a este nuevo panorama, los municipios fueron advertidos sobre la necesidad de establecer recortes al gasto y mejorar su recaudación, lo que es difícil de implementar en el corto plazo. Sin embargo, tenían una tercera opción para hacer frente a este nuevo contexto: endeudarse.

Actualmente solo podemos saber que 839 de 2,495 municipios del país tienen contratada deuda pública garantizada con transferencias federales. De éstos, 50% tienen saldos menores a 6.3 millones de pesos. Con estas cifras parecería que la deuda pública no es un problema a nivel municipal. No obstante, el ritmo acelerado de crecimiento de la

deuda<sup>10</sup> y la falta de información disponible sí lo son. En el Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) de IMCO se ha reportado que los municipios han incurrido en un desmedido endeudamiento, comprometiendo administraciones futuras, con regulaciones heterogéneas, que no siguen principios ni procedimientos para la correcta contratación y fiscalización de la deuda pública, pero sobre todo, que no reportan la totalidad de los pasivos o la deuda pública.

De acuerdo con el IIPM 2015, solo 15% de 413 municipios evaluados desglosa el plazo de contratación de la deuda pública, el tipo de garantía o fuente de pago, el tipo de obligación o instrumento de contratación, el acuerdo o número identificador de la deuda y la tasa de contratación de la deuda pública. Ante este manejo discrecional de la deuda pública sub-nacional, se realizaron las reformas de transparencia y de disciplina financiera, las cuales implicaron cambios constitucionales y legales para conseguir que los gobiernos municipales publiquen con mayor detalle información sobre la deuda pública. Esto con el fin de tener un mayor control al momento de su contratación, registro y gasto.

Específicamente, el pasado 27 de abril de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. En términos generales,

7. Entre junio de 2014 y enero de 2015 el precio promedio de la mezcla mexicana pasó de 100 a 39 dólares por barril, lo que representa una caída de 61%.

8. El tipo de cambio promedio pasó de 13.31 en 2014 a 17.16 pesos por dólar en 2015, lo que implica una depreciación de 29%.

9. Entre 2004 y el primer semestre de 2015, la plataforma de producción de petróleo pasó de 3.4 a 2.3 millones de barriles diarios, una caída de 33%.

10. Tan solo de 2008 a 2015, la deuda municipal creció 83%.

---

esta Ley establece las bases para que los municipios puedan incurrir en endeudamiento, los límites y modalidades bajo los cuales se podrán afectar sus respectivas participaciones y acceder a garantías por parte del gobierno federal. De igual forma, se obliga a los municipios a inscribir y publicar la totalidad de sus préstamos y obligaciones financieras en un Registro Público Único, entre otras medidas de control.

A partir de 2017, los municipios deberán contratar préstamos que no excedan los montos máximos autorizados, no podrán contratar obligaciones durante los tres meses previos al término del periodo de gobierno y tendrán que liquidar las obligaciones de corto plazo, a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno.

De esta forma, siempre y cuando se cumplan los requisitos de esta nueva Ley, por primera vez podremos disipar plenamente la duda pública y conocer de cuánto es la deuda municipal, cómo se distribuye y comenzar un monitoreo sobre su destino y ejecución. Con estas medidas, se evitarán casos como los ocurridos en las entregas-recepciones de las administraciones de municipios como Acapulco, Coahuila, Coatzacoalcos, Cuernavaca, Solidaridad, Zapopan y un largo etcétera, en los que la sustentabilidad de las finanzas públicas y el equilibrio presupuestal han quedado comprometidos por un endeudamiento desmesurado.





## VIII. SECTORES PRECURSORES DE CLASE MUNDIAL

### ¿Qué mide el subíndice?

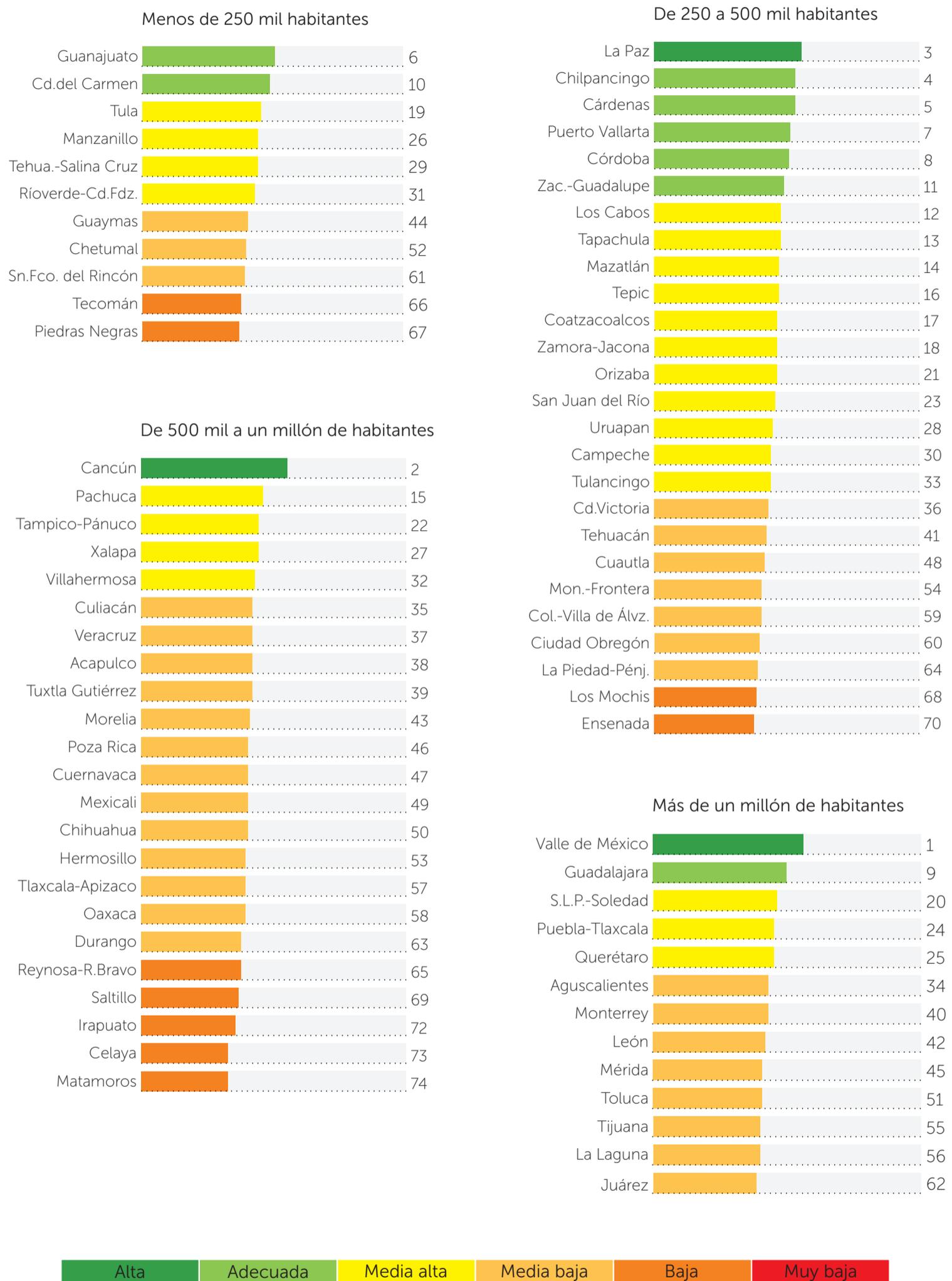
El subíndice de *Precursores* mide a los sectores financiero, de telecomunicaciones y de transporte. Estos sectores son de gran importancia pues se les considera como condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo al incidir en muchos otros sectores de la economía. Por ello, su desarrollo es fundamental para mejorar la competitividad de las ciudades. Este subíndice considera indicadores relacionados con el acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las vías físicas de comunicación, ya sea aéreas o terrestres, así como el uso y acceso a los servicios financieros.

### Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades<sup>1</sup>

- **Lo bueno:** A pesar de que en las ciudades de la región noroeste se hizo un uso promedio mayor del automóvil, también se destinó un mayor presupuesto a infraestructura para transporte no motorizado: 5.8% de los fondos federales.
- **Lo malo:** Las ciudades del noroeste presentaron la mayor tasa promedio de heridos en accidentes relacionados con el transporte: 245 por cada 100 mil habitantes. Esta cifra contrasta con el promedio observado en las regiones centro (86) y sur- sureste (126).
- **Lo curioso:** Mientras que en Hermosillo se escribieron 20.2 tuits cada hora por cada mil habitantes, en Tulancingo, Cárdenas, San Francisco del Rincón, La Piedad-Pénjamo, Tecomán, Cuautla, Tehuacán y Rioverde-Ciudad Fernández se escribió menos de uno. Esta variable permite estimar el nivel de penetración de las tecnologías que funcionan de plataforma de las redes sociales.

1. Los últimos datos utilizados para el Índice corresponden a 2014.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Precursores por grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Precursores. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Precursores

## 1. Valle de México

Valle de México es la mejor ciudad del subíndice porque en siete de los 14 indicadores se colocó entre los 10 primeros lugares. Obtuvo el primer lugar en líneas de autobús (34 líneas de autobús más que el promedio de las ciudades), el segundo en aerolíneas (con 26 aerolíneas contra las cinco promedio de la muestra) y el tercero en presupuesto destinado a transporte no motorizado (con 12.4% de los fondos federales para movilidad), así como en heridos en accidentes relacionados con transporte (31.4 por vehículos por cada 100 mil habitantes en vez de 159 que mostró el promedio). También alcanzó el séptimo lugar en flujo de pasajeros aéreos.

## 2. Cancún

Cancún es la segunda mejor ciudad del subíndice y la que presentó el mayor número de aerolíneas (36), el mayor flujo de pasajeros aéreos (11,632 por cada mil habitantes) y el mayor porcentaje de hogares con líneas telefónicas móviles (93% de los hogares). Por último, es la segunda ciudad con mayor uso de Twitter (15.2 tuits por cada mil habitantes).

En la Tabla VIII.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad por grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla VIII.1 Mejor ciudad en Precursores por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	
Hogares con líneas telefónicas móviles (% hogares)	Guaymas	89%	Ciudad Victoria	92%	Cancún	93%	Mérida	90%	81%
Hogares con computadoras (% hogares)	Guanajuato	47%	Zacatecas-Guadalupe	50%	Hermosillo	56%	Monterrey	47%	34%
Uso de Twitter (tuits por hora por cada mil habitantes)	Guanajuato	7.9	Los Cabos	11.1	Hermosillo	20.1	Monterrey	14.7	5.6
Heridos en accidentes relacionados con transporte (por cada 100 mil habitantes)	Guanajuato	46.8	Uruapan	29.0	Acapulco	38.4	Toluca	15.8	159.5

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
Sistema de transporte masivo (3=listo, 2=en construcción o <250 mil hab, 1=proy. Ejecutivo aprobado (Bano-bras), 0=no hay)	11 ciudades	2	27 ciudades	2	Chihuahua	3	Seis ciudades	3	2
Red carretera avanzada (% red carretera total)	Tula	79%	Córdoba	87%	Cancún	98%	San Luis Potosí-Soledad	96%	55%
Aerolíneas (cantidad)	Manzanillo	8	Puerto Vallarta, Los Cabos	19	Cancún	36	Valle de México	26	5
Flujo de pasajeros aéreos (por cada mil habitantes)	Ciudad del Carmen	757	Los Cabos	5,851	Cancún	11,632	Tijuana	1,245	526
Líneas de autobús (cantidad)	Guaymas	7	Cuatro ciudades	5	Morelia	11	Valle de México	38	4
Presupuesto destinado a transporte no motorizado (% fondos federales para movilidad)	Rioverde-Ciudad Fernández	5%	La Paz	67%	Villahermosa	7%	Valle de México	12%	2.9%
Uso de vehículo particular (% de personas que lo usan)	Tehuantepec-Salina Cruz	13%	Tehuacán	13%	Acapulco	11%	Valle de México	19%	29%
Tiempos de traslado (% de personas que hacen <30 min)	Rioverde-Ciudad Fernández	93%	Zamora-Jacona	86%	Durango	84%	La Laguna	83%	79%
Uso de servicios financieros (tarjetas por adulto)	Guanajuato	2.6	Chilpancingo	3.3	Culiacán	4.2	Valle de México	2.9	1.8
Acceso a servicios financieros (sucursales por cada 10 mil adultos)	Piedras Negras	10.4	Puerto Vallarta	9.5	Reynosa-Río Bravo	11.7	Monterrey	10.1	6.3

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en gris oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

---

# Las ciudades con mayores cambios

## Puebla-Tlaxcala

Puebla-Tlaxcala subió 32 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 56 a la 24). Esto se debe a que el porcentaje de hogares con computadoras y de hogares con líneas telefónicas móviles pasó de 27 a 36% y de 62 a 78%, respectivamente. Esto se tradujo en un incremento en el ranking de la primera variable de 12 posiciones (de la 47 a la 35) y de la segunda de 10 posiciones (de la 67 a la 57). Destaca que la ciudad comparte el primer lugar en el indicador de sistema de transporte masivo con otras 7 ciudades que ya cuentan con un sistema BRT en funcionamiento (comparado con el quinto lugar que ocupó en el 2012, cuando todavía no entraba en operación dicho sistema). Asimismo, hubo una mejoría en cuanto al número de heridos en accidentes relacionados con transporte, pues la cifra disminuyó de 97 a 70 por cada 100 mil habitantes, por lo que Puebla-Tlaxcala subió 3 lugares en el ranking (del 22 al 19).

## Nuevo Laredo

Nuevo Laredo bajó 32 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 39 a la 71). Esto se debe a que los heridos en accidentes relacionados con transporte aumentaron de 49 a 214 por cada 100 mil habitantes, lo que produjo una caída de 47 lugares en el ranking de esa variable (del séptimo al 54). Los hogares con computadoras y con líneas telefónicas móviles disminuyeron de 47 a 37% y de 79 a 78%, respectivamente. En la primer variable la ciudad cayó 26 lugares en dicho ranking (del sexto al 32), y en la segunda, a pesar de solo haber disminuido en un punto porcentual, cayó 22 lugares (del 32 al 54). Si bien el uso de servicios financieros no cambió (1.6 tarjetas por adulto), el promedio de la muestra se incrementó de 1.6 a 1.8, por lo que Nuevo Laredo bajó 12 posiciones en el ranking de ese indicador (de la 34 a la 46).

# Una mirada al interior del subíndice

## Transporte:

- En promedio, 29% de los habitantes de las ciudades evaluadas hicieron uso del automóvil particular para llegar al trabajo o a la escuela. Sin embargo, en las ciudades del noroeste se observa la mayor dependencia del automóvil, con un promedio de 42%. Esta cifra es el doble del promedio de las ciudades del centro (21%) y sur-sureste (22%).
- Las ciudades del noroeste también presentaron la mayor tasa de heridos en accidentes relacionados con el transporte: 245 por cada 100 mil habitantes. Por el contrario, las regiones con menor uso de automóvil presentaron valores promedio más bajos (86 por cada 100 mil habitantes en el centro y 126 en el sur-sureste).
- A pesar de que en las ciudades del noroeste se hizo un uso promedio mayor del automóvil, también se destinó un mayor presupuesto a infraestructura para transporte no motorizado: 5.8% de los fondos federales. El promedio de la muestra fue 2.9%.

---

## Telecomunicaciones:

- Las ciudades evaluadas presentaron un promedio de hogares con computadora de 34%. No obstante, las cifras fueron muy dispares: mientras que Hermosillo alcanzó 56%, Tapachula y Tulancingo alcanzaron valores de apenas 18 y 19%, respectivamente.
- Un fenómeno similar se observó en el uso de Twitter (como un *proxy* de la penetración del uso de las TIC): mientras en Hermosillo se lanzaron 20.2 tuits cada hora por cada mil habitantes, en Tulancingo, Cárdenas, San Francisco del Rincón, La Piedad-Pénjamo, Tecomán, Cuautla, Tehuacán y Rioverde-Ciudad Fernández se lanzó menos de uno.
- Por región, cabe destacar que las ciudades del sur-sureste tuvieron la menor proporción de hogares con computadora (30%). Sin embargo, contrasta con que registraron el promedio más alto en tuits por hora por cada mil habitantes (7.3).

# IMCO PROPONE

La agenda en materia de servicios financieros y telecomunicaciones depende principalmente de las autoridades federales. La agenda en materia de transporte depende de los tres niveles de gobierno, aunque principalmente de los gobiernos estatales. Sin embargo, hay algunas acciones que podrían llevar a cabo los gobiernos municipales para que las ciudades cuenten con mejores sectores precursores, lo cual permitiría el desarrollo adecuado de los demás sectores económicos. En esta sección también incluimos las propuestas orientadas a mejorar la infraestructura en las ciudades del país.

## Uso y acceso a servicios financieros:

- Implementar, junto con las autoridades federales y estatales, programas de educación financiera adecuados para las necesidades de cada ciudad o región.
- Realizar un diagnóstico sobre el avance de la bancarización y acceso a servicios financieros de una ciudad. Esto es con el fin de tener un análisis del sector más desagregado que permita adaptar las estrategias federales en la materia a las necesidades de cada ciudad.
- Eliminar las regulaciones estatales y municipales que dificultan hacer negocios. En la medida en que el entorno económico se agilice, se espera que la inclusión financiera aumente.

## Financiamiento de PYMES

Uno de los principales obstáculos para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas (Pymes) es la falta de acceso a fuentes diversificadas de financiamiento. En México la política pública se ha enfocado en programas de asistencia y particularmente en financiamiento vía crédito. Sin embargo es posible que el crédito no sea el vehículo ideal para financiar Pymes debido a que éstas tienen características particulares de riesgo, retos de gobierno corporativo y productividad. Tanto en el mundo desarrollado con mercados financieros profundos y sofisticados, como en países en desarrollo, existen ejemplos de mercados alternativos bursátiles y mecanismos innovadores de financiamiento para Pymes por medio del mercado de capitales. Para trabajar en este sentido sugerimos:

- Realizar un diagnóstico específico del problema de acceso a los mercados financieros que enfrentan micro y pequeñas empresas que permita el planteamiento y desarrollo de políticas que minimicen las actuales fallas del mercado.
- Generar esquemas que aceleren la formalización de las micro y pequeñas empresas que por ahora (junto con la falta de colateral) parecen ser los principales causantes del problema de acceso a mercados financieros.

- 
- Generar un programa gubernamental que dé calificaciones de riesgo a las Pymes. Un problema usual es la falta de información y preparación de las Pymes al momento de querer acceder al mercado de capitales. Por un lado, los inversionistas no cuentan con certeza sobre la confiabilidad de la inversión y por el otro, los empresarios no cuentan con información sobre la debilidad en su estructura de negocios, contable o legal. La creación de una calificadora gubernamental de Pymes en aspectos contables, fiscales y legales, podría ayudar a reducir el problema de riesgo moral y a la vez mejorar la asesoría a las Pymes.
  - Modificar la regulación para crear una plataforma en línea que permita a las Pymes levantar capital mediante la emisión de acciones. Actualmente no existe una plataforma a través de la cual una Pyme pueda realizar ofertas públicas ni pueda intercambiar títulos bursátiles. Esto genera un vacío entre mecanismos de fondeo tradicionales como los créditos y la cotización en la Bolsa Mexicana de Valores. Existen casos de éxito de estos mercados en Estados Unidos (Nasdaq, por ejemplo) y también en países menos desarrollados como Kenia, donde existen plataformas basadas en dispositivos móviles que permiten a las empresas levantar capital.

## Tecnologías de información y comunicación (TIC)

La mayoría de las políticas públicas que promueven el uso de más TIC dependen de la regulación federal y gran parte de la agenda se atiende actualmente dentro de la Reforma de Telecomunicaciones recién aprobada. Por ello, a continuación se proponen algunas acciones en donde los gobiernos municipales pueden contribuir al mayor uso y aprovechamiento de las TIC.

- Facilitar el acceso a internet mediante la instalación de internet inalámbrico gratuito en espacios públicos, así como promover el aprovechamiento de la infraestructura existente en edificios públicos y crear Centros Digitales en los que se promueva el uso de las TIC. Esto ha probado elevar el PIB local en distintas ciudades del mundo.
- El aprovechamiento de las TIC no depende únicamente del acceso a infraestructura, sino también de la disponibilidad de contenidos de utilidad. Los gobiernos municipales pueden hacer más atractivo para la ciudadanía el uso de las TIC en la medida en que diversos servicios de gobierno como el pago de impuestos, derechos, multas o la realización y monitoreo de diversos trámites puedan realizarse de forma electrónica (*e-government*) vía sus respectivos sitios web.
- Generar mecanismos que incentiven la creación de aplicaciones (apps) orientadas a la solución de problemas de política pública en materia de transporte, salud y educación, entre otros servicios que provee la ciudad. Para esto se requiere que los gobiernos municipales provean los insumos de información necesarios (*Open Data*) en formatos accesibles a terceros (ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil o emprendedores) para que éstos, de manera proactiva, generen soluciones a distintas problemáticas locales. Los gobiernos pueden también incentivar el desarrollo de estas aplicaciones premiando a aquellas que mejor respondan a las necesidades de la población.
- Promover el uso de las TIC en las comunidades al invitar a expertos en el sector a compartir casos de éxito en el uso de TIC a nivel local y ayudar a poner en marcha herramientas para mejorar la calidad de vida en conjunto con las autoridades. Esto por ejemplo se hizo en Brasil para crear alertas vía el sistema SMS de mensajes de texto en celulares para combatir la violencia familiar, o bien para reducir fugas de agua a través de envío de mensajes por celular.

---

## Transporte

- Integrar la operación del transporte público y no motorizado y destinar una mayor proporción del presupuesto para movilidad a este tipo de transporte. En las ciudades del país los diversos sistemas de transporte público -tanto gubernamental como concesionado- están desarticulados, lo que limita la calidad en el servicio de la red de transporte. Se requiere una reforma institucional que primero integre todos los modos de transporte de un municipio y posteriormente integre los sistemas de los municipios conurbados a través de un organismo metropolitano de transporte. Además, es necesario aumentar el financiamiento para el transporte público masivo. Una manera de hacerlo es aprovechar y escalar esquemas de financiamiento que ya han probado ser exitosos, como el modelo de asociaciones público-privadas para el Metrobús, en la Ciudad de México.
- Adoptar modelos de financiamiento que combinen transporte y desarrollo inmobiliario. Una buena práctica internacional es el sistema *Rail+ Property (R+P)* en Hong Kong, una de las pocas ciudades del mundo donde el transporte público opera con ganancias además de tener tarifas más bajas que muchas ciudades similares. El gobierno mantiene una alianza con la compañía de trenes *MTR Corporation (MTRC)* para impulsar el desarrollo inmobiliario de las zonas aledañas a las estaciones de tren. Cuando se va a construir una nueva línea, el gobierno le cede al MTRC los “derechos de desarrollo” en los terrenos de las estaciones o a lo largo de predios cercanos a la ruta. Por su parte, MTRC le paga al gobierno una “prima” basada en la valuación de mercado de los terrenos antes de la construcción del tren y se alía con empresas privadas (a cambio de un porcentaje de sus utilidades) para desarrollar los terrenos a la par de que se construye la línea del tren. De esta manera, MTRC genera recursos tanto para los nuevos proyectos como para la operación diaria y el mantenimiento.<sup>2</sup> Este esquema puede funcionar solo en ciudades donde el gobierno tenga reservas territoriales.
- Diseñar y reconvertir las vialidades con base en principios sustentables. Una red de vialidades debe ser la plataforma para promover no solo una movilidad eficiente sino la interacción social y las actividades económicas. Algunos de los principios que se deberían seguir para la construcción, operación y mantenimiento de las vialidades son: crear una red que apoye a la comunidad y al barrio, que ayude a desarrollar las actividades económicas, que ayude a maximizar los distintos modos de transporte pero poniendo al peatón en el centro, y que proteja los elementos naturales que atraviesan la ciudad. Existen algunas guías y manuales para ayudar a los gobiernos locales a profundizar sobre esto, como los “*Sustainable Street Network Principles*” que elaboró el Congreso para el Nuevo Urbanismo,<sup>3</sup> y un Manual de Diseño Vial y Dispositivos de Control del Tránsito que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está elaborando.
- Acelerar la construcción de una red de ciclovías de calidad, seguras y conectadas. Para lograr este propósito, será necesario empezar por crear un programa específico, con presupuesto propio y suficiente, que dependa de las dependencias estatales y municipales encargadas de la obra pública y la movilidad, y no de las dependencias ambientales como ocurre en la actualidad. La movilidad no

---

2. Lincoln Leo (Junio 2016). “The ‘Rail plus Property’ model: Hong Kong’s successful self-financing formula”. Publicado por McKinsey & Co. Disponible en <http://www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/the-rail-plus-property-model>

3. Congress for the New Urbanism (2012). “Sustainable Street Network Principles”

---

motorizada debe verse como una verdadera opción de movilidad para una ciudad y no solamente como una medida de mitigación ambiental.

- Aumentar la eficiencia de la distribución de bienes y productos a través de incentivos para que las empresas de transporte de carga coordinen sus operaciones. En ciudades como Barcelona, Kuala Lumpur y Ámsterdam se ha logrado mejorar la eficiencia operativa del transporte de carga a través del sistema conocido como *cross-docking*.<sup>4</sup> Este sistema consiste en crear parques logísticos en las afueras de las ciudades, donde las mercancías puedan ser transferidas de camiones foráneos a vehículos locales para realizar entregas en un solo punto o en varios puntos cercanos. Esto optimiza el uso de los vehículos de carga y reduce el número de este tipo de vehículo en circulación. Para implementar este sistema es necesario que los gobiernos locales creen una alianza con las empresas de logística y con las empresas de comercio al menudeo, a fin de financiar el desarrollo de parques logísticos en los accesos de las ciudades. De acuerdo con estimaciones de McKinsey, en ciudades de menos de 2 millones de habitantes la inversión inicial para implementar *cross-docking* es de 5 millones de dólares. Dicho sistema debe ir de la mano de una regulación inteligente del transporte de carga, que incluya aspectos como restricciones de horarios y de vialidades para este tipo de tránsito.

## Infraestructura urbana

- Condicionar los apoyos federales como los del Fondo Metropolitano a aquellas ciudades que cuenten con un programa de desarrollo urbano que promueva el crecimiento compacto,<sup>5</sup> que privilegie los activos naturales y culturales de la ciudad, y que cuente con mecanismos que blinden a las instituciones municipales de planeación (IMPLAN) de las presiones políticas. Esto se podría lograr a través del uso de mecanismos como el requerimiento de contar con el visto bueno del IMPLAN para otorgar permisos de construcción, así como de mecanismos de financiamiento protegidos por las leyes en la materia, y contar con un consejo integrado por el sector privado y la sociedad civil. Para evitar que los lineamientos del programa de desarrollo urbano queden como buenas intenciones, y tomando en cuenta que muchos proyectos son multianuales, los fondos federales deberían entregarse solo para el primer año del proyecto. Los recursos para el segundo y posteriores años se otorgarán con base en la ejecución correcta del primer año del programa. Los proyectos de infraestructura deben estar inscritos dentro de un plan, por ejemplo, el plan de desarrollo municipal, donde se justifique su pertinencia.

---

4. McKinsey & Co. (2011) "Building globally competitive cities: The key to Latin American growth". Página 43. Obtenido en [http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research/Urbanization/Building\\_competitive\\_](http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research/Urbanization/Building_competitive_)

5. Las ciudades compactas están centradas en la figura de "barrio", y buscan densificar la zona urbana a través de usos mixtos de tierra, vivienda vertical, barrios conectados entre sí a través de "corredores" de transporte público. El Estudio de implicaciones de los modelos de crecimiento en el costo de infraestructura: caso de estudio Los Cabos publicado por SEDESOL en 2012 muestra que la ciudad de Los Cabos podría ahorrar hasta 60% del mantenimiento de su infraestructura y el 38% de inversión en la misma al 2040 a través de criterios de crecimiento compacto. Para más información al respecto puede consultarse el informe completo en : <http://implanloscabos.mx/descargas/ESTUDIO%20DE%20IMPLICACIONES%20DE%20LOS%20MODELOS%20DE%20CRECIMIENTO/Libro%20Estudio%20de%20Implicaciones.pdf>

- 
- Seguir los siguientes tres pasos a nivel local para detonar más y mejores proyectos de regeneración urbana:
    - Priorizar los proyectos a partir de una visión de ciudad. Las ideas iniciales para un proyecto deben emanar de una cartera de intervenciones para la ciudad,<sup>6</sup> es decir, siguiendo los principios que se busca promover (ej. crecimiento compacto). Esto es para evitar el uso de recursos para proyectos de infraestructura que son ocurrencias y que pueden fomentar la extensión desordenada del territorio urbano.
    - Privilegiar procesos incluyentes para definir la mejor opción. Aplicar mecanismos de competencia de ideas y alternativas para definir el mejor proyecto, privilegiando los procesos incluyentes y transparentes. Lo que se observa en la experiencia internacional usualmente es un proceso de toma de decisión dialéctico entre gobierno, expertos, sector privado y grupos afectados, que busca balancear todas las posturas. Frecuentemente se aplican distintos mecanismos para ir moldeando el proyecto: consultas públicas abiertas, concursos arquitectónicos, etc.
    - Definir las estrategias de financiamiento para que el proyecto se sostenga en el largo plazo. No se debe perder de vista que la estrategia de financiamiento debe estar al servicio del mejor proyecto viable para una ciudad y no al revés. Las opciones de financiamiento pueden ser desde las tradicionales –recursos públicos o el cobro a los usuarios del bien o servicio creado (ej. cuotas de acceso)– hasta las más innovadoras como el cobro a los beneficiados directos del proyecto (ej. recuperación de plusvalías), las colaboraciones público-privadas (ej: coinversiones, concesiones, etc.) y un esquema conocido como el *Tax Increment Financing* (TIF).<sup>7</sup>
  - Promover esquemas de participación-público-privado (asociaciones público-privadas y coinversiones<sup>8</sup>) para recuperar los principales activos de la ciudad (parques, monumentos, lagos, ríos, vistas etc.) para el disfrute público. Las colaboraciones público-privadas por naturaleza enfrentan el reto de alinear dos incentivos independientes: la empresa busca maximizar su utilidad y el gobierno proveer un servicio de calidad. Por tanto, para asegurar que estos esquemas cumplan con el fin último para el que son creadas (la provisión de bienes o servicios públicos de calidad) es fundamental contar con un contrato diseñado de tal manera que permita la rentabilidad financiera pero sin sacrificar la rentabilidad social.

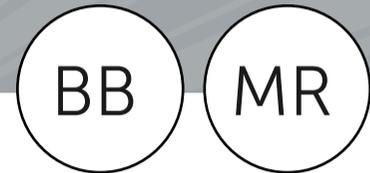
---

6. A su vez, dicha cartera de intervenciones debió de haberse definido a partir de diagnósticos de los principales problemas, basados en evidencia objetiva.

7. Este esquema es ampliamente utilizado en países como Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Brasil o Colombia. El TIF consiste en delimitar una zona y el tiempo de duración de la intervención de desarrollo urbano. Se define la línea base de la recaudación predial y después el gobierno o aporta recursos o emite deuda para financiar las mejoras. Todo el excedente en predial que se genera se utiliza para cubrir el costo del proyecto.

8. La principal diferencia entre estos dos esquemas está en que en las asociaciones público-privadas el gobierno contribuye con fondos públicos y el riesgo se comparte entre la empresa y este último, mientras que en las coinversiones el gobierno contribuye con la aportación de un bien de dominio público para su aprovechamiento y explotación en el desarrollo de un proyecto.

# CICLOCIUDADES



**BERNARDO BARANDA | @BernardoBaranda**

Director Regional para Latinoamérica, ITDP

**MELINA RAMÍREZ | @Melina\_ARamirez**

Consultora, IMCO

En México, la carencia de una política urbana y de planeación ha fomentado el uso indiscriminado del automóvil particular. Los crecientes niveles de congestión vial, así como un incremento sostenido de los tiempos de traslado y la mala calidad del aire encabezan una preocupante lista de consecuencias. Pese a las implicaciones que esto tiene sobre la calidad de vida de las personas y la competitividad de las ciudades, la asignación del área urbana dedicada a la infraestructura vial es quizás el mayor problema. Perdemos espacio público sin tomar en cuenta los requerimientos de las personas.<sup>9</sup>

Una forma de revertir el paradigma actual de movilidad es fomentando medios de transporte que sean más eficientes y sustentables. El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP por sus siglas en inglés) ha resaltado la importancia de impulsar y facilitar el uso de la bicicleta no solo con fines recreativos, sino como un vehículo de equidad. No obstante, es evidente que el diseño de las ciudades mexicanas inhibe la incorporación de la bicicleta al sistema de movilidad. Un escenario como éste requiere de un profundo análisis para entender las condiciones del entorno y facilitar la reinserción de un vehículo como la bicicleta ante un mayor número de personas.

9. ITDP, Ciclociudades: Manual integral de movilidad ciclista para ciudades mexicanas. Vol. I: La movilidad en bicicleta como política pública (Ciudad de México: Grupo Fogra, 2011), 20.

A partir de 2013, ITDP México ha evaluado la política de promoción del uso de la bicicleta en las 30 áreas metropolitanas más importantes del país. El Ranking Ciclociudades cuenta con 10 indicadores<sup>10</sup> que, entre otras cosas, hace evidente el poco presupuesto que se dedica a la movilidad ciclista (tan solo 0.3% de los fondos federales disponibles). Asimismo, refleja la falta de seguimiento a la calidad de la infraestructura relacionada (solo 10% de las ciudades evaluadas recaba información al respecto), la nula información que se incluye sobre el ciclismo urbano en los cursos o exámenes para automovilistas, la ausencia de la bicicleta en los planes de desarrollo o de medio ambiente, la carencia de biciestacionamientos que promuevan la intermodalidad, y la escasez de estadísticas de origen-destino o de aforo ciclista.<sup>11</sup>

La implementación de una agenda integral de movilidad exige más recursos para financiar proyectos más allá de la infraestructura vial tradicional. Sin embargo, no se debe perder de vista

10. Presupuesto, capacidad institucional, monitoreo y evaluación, promoción y educación, regulación, planeación, intermodalidad, infraestructura, uso de la bicicleta y seguridad vial.

11. El reporte completo del Ranking Ciclociudades 2015 puede consultarse en la siguiente liga: <http://mexico.itdp.org/noticias/ranking-ciclociudades-2014/>

---

la coordinación entre entidades públicas, equipos técnicos especializados y grupos de ciudadanos que generen propuestas a la par del gobierno. Es así como el Ranking Ciclociudades proporciona un panorama detallado de los múltiples retos que enfrenta la bicicleta como medio de transporte.

Mención aparte merece la plataforma Ciudad Equitativa, Ciudad Inclusiva (CECI).<sup>12</sup> Desarrollada por ITDP en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), CECI tiene el objetivo de capacitar gobiernos locales para facilitar el desarrollo de proyectos de movilidad urbana sustentable que garanticen la seguridad y la equidad. La capacitación cuenta con videos, guías descargables, calculadora para obtener costos paramétricos de proyectos, información sobre fuentes de financiamiento, biblioteca con documentos de apoyo y sección de evaluación de conocimientos. CECI ofrece un ejemplo de cómo el gobierno y la sociedad pueden construir proyectos conjuntos que ayuden a superar la problemática de movilidad urbana mediante políticas públicas que eviten el deterioro de la calidad de vida de las personas y la pérdida de competitividad de las ciudades.

---

12. El registro en la plataforma para obtener acceso a todo el material se hace en la siguiente liga: <http://ceci.itdp.mx/login>

# NI CÓMO MOVERSE

SR

SAÚL RODRÍGUEZ

Investigador, IMCO

Cuando cualquier mexicano piensa en tráfico generalmente piensa en la Ciudad de México (CDMX). Esto no es de extrañarse, es una de las ciudades más pobladas del mundo, por lo que suena lógico que transportarse sea una aventura diaria. Por si fuera poco, la ciudad obtuvo el penoso primer lugar a nivel mundial en congestión vial según el Índice de Tráfico de Tom Tom (compañía fabricante de sistemas GPS).<sup>13</sup>

La Encuesta Intercensal 2015, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en parte confirma esta creencia. Solo 58% de los habitantes del Valle de México llegan al trabajo o a la escuela en menos de 30 minutos, cifra inferior al promedio de las 74 ciudades consideradas dentro del Índice de Competitividad Urbana (ICU) 2016 del IMCO (80%).

En principio podría pensarse que esta tendencia se explica porque la mayoría de la población de la ciudad se mueve en coche. No obstante, a pesar de que la CDMX concentra alrededor de la cuarta parte de la flota vehicular del país,<sup>14</sup> menos de 20% de los habitantes reportó usar el automóvil como principal medio de transporte. Llama la atención que este valor contrasta con ciudades como Mexicali, La Paz, Nuevo Laredo, Hermosillo o Chihuahua,

donde el indicador supera 50% y al promediar con el resto de las ciudades está casi en 30%.

¿Si no es en auto, entonces en qué se mueve la gente de la CDMX? Además del automóvil, existen otras dos opciones de movilidad: medios no motorizados y transporte público. En el caso del primero, el ciclismo y la caminata, resultan ideales para recorrer distancias cortas. El segundo, por su variedad de alternativas y cobertura de rutas<sup>15</sup> permiten cubrir trayectos más largos. Desafortunadamente, en el caso del transporte público, los empujones y las largas filas para poder subir a un camión o tren en hora pico, así como la poca comodidad durante el trayecto, son la constante para los usuarios. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, 24% de los usuarios de autobús o combi, 43% del Metro o tren ligero y 77% del Metrobús están satisfechos con el servicio de estos medios de transporte.<sup>16</sup>

El bajo nivel de satisfacción de los usuarios de autobús o combi no es exclusivo de la CDMX. Los datos a nivel nacional arrojan un nivel de 29%, lo cual suma poco menos de 35 millones de usuarios

13. Tom Tom Traffic Index 2016 Mexico City Profile, disponible en: [http://www.tomtom.com/en\\_gb/trafficindex/city/MEX](http://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/city/MEX)

14. Datos 2014 del Banco de Información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), fecha de consulta 19/07/16.

15. Alrededor del 70% de los usuarios tanto de autobús, van, combi, Metro, tren ligero y autobuses con carriles respondieron que las rutas de transporte son suficientes, esto en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

16. Para medir la satisfacción se consideró el estado de las unidades, sistema de rutas, tiempos entre cada arribo, nivel de confort del viaje y trato de los operadores.

---

en el país, cifra 2.7 veces mayor a la registrada por usuarios de transportes masivos.<sup>17</sup> Si bien no es viable sustituir todas las rutas de autobuses o combis por trenes o autobuses con carriles confinados, es necesario analizar en qué casos esto representa la mejor opción costo-beneficio, además de adoptar prácticas como son el buen estado y funcionamiento de las unidades, el trato de los operadores, así como el respeto por los señalamientos de tránsito y las paradas definidas.

Mejorar la calidad del transporte público impulsaría a que los ciudadanos decidieran usar este modo, no solo por ser en algunos casos su única opción sino por ser la mejor. Y para los automovilistas resultaría más atractivo volverse usuarios de transporte público. Si bien mejorar la calidad del servicio representa un paso necesario para aumentar la calidad de vida de los ciudadanos, es necesario desarrollar una visión de movilidad integral que permita alinear los incentivos con otros factores como vivienda. Esto no solo cumpliría la necesidad de movilidad, sino también ayudaría a disminuir el número de viajes, las distancias recorridas y los tiempos de traslado. Esto incluye, por ejemplo, crear incentivos orientados hacia la densificación urbana y controlar el crecimiento de la mancha urbana.

---

17. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).





## IX. APROVECHAMIENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### ¿Qué mide el subíndice?

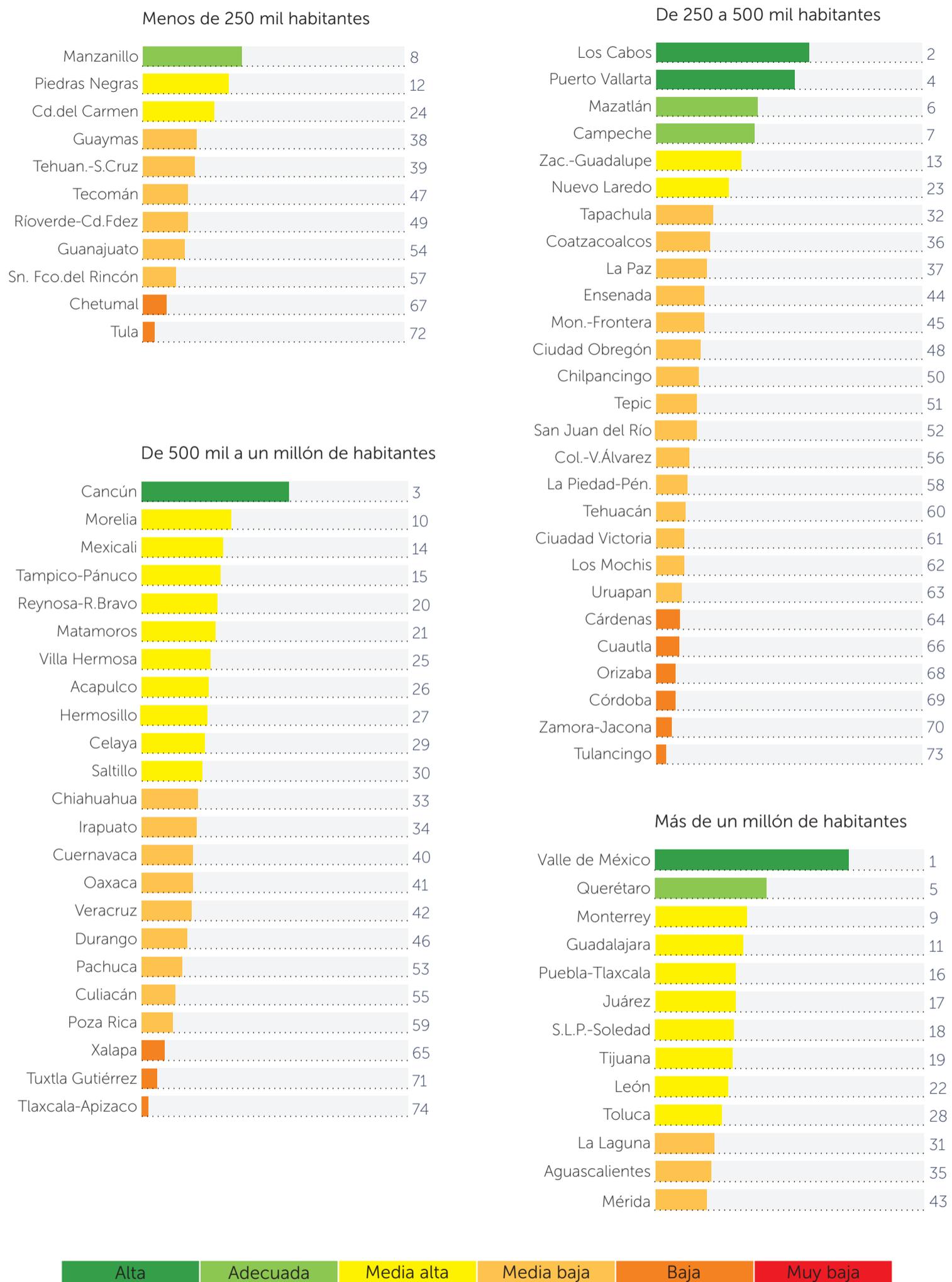
El subíndice de *Relaciones internacionales* mide el grado con el cual las ciudades capitalizan sus lazos con el exterior para elevar su competitividad. Por ello, el subíndice considera indicadores relacionados con el flujo internacional de personas y capitales, la calidad de la oferta para el turismo y las ventajas competitivas en términos comerciales y logísticos, que representa el que una ciudad se ubique en una zona fronteriza o bien tenga acceso a un puerto marítimo.

### Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades<sup>1</sup>

- **Lo bueno:** La inversión extranjera directa (neta) aumentó 23% entre 2012 y 2014 en las ciudades de la muestra, al pasar de 245 a 301 dólares per cápita (promedio de tres años). También aumentó el número de sitios UNESCO que se ubican a menos de 50 km de las ciudades evaluadas: en 2012 se contaba con 20 sitios y en 2014 aumentó a 22. Destaca también que las ciudades de la región noreste tienen la mayor proporción de su oferta hotelera que es de cuatro y cinco estrellas (63%).
- **Lo malo:** 40% de la inversión extranjera directa se concentró en tan solo tres ciudades: Valle de México, Monterrey y Guadalajara. El flujo de pasajeros internacionales cayó en promedio 10% para las ciudades evaluadas entre 2012 y 2014.
- **Lo curioso:** Las ciudades con al menos un sitio UNESCO presentan en promedio una mayor ocupación hotelera (52%), en comparación con las que no cuentan con uno (49%).

1. Los últimos datos utilizados para el Índice corresponden a 2014.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Relaciones internacionales por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Relaciones internacionales. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Relaciones internacionales

## 1. Valle de México

Valle de México es la mejor ciudad del subíndice porque en cuatro de los seis indicadores se colocó entre los 10 primeros lugares. Obtuvo el primer lugar en inversión extranjera directa neta con un valor de 6,116 dólares per cápita, así como en el número de sitios UNESCO al contar con cinco que están a menos de 50 km de distancia. Asimismo, obtuvo el quinto lugar en ocupación hotelera (64.2% de la oferta) y el octavo en flujo de pasajeros del o hacia el extranjero (34% del total de pasajeros).

## 2. Los Cabos

Los Cabos es la segunda mejor ciudad del subíndice principalmente por sus fortalezas turísticas. Presentó el mayor flujo de pasajeros del o hacia el extranjero (73% del total de pasajeros), la mayor oferta hotelera de cuatro y cinco estrellas (93% de la oferta total de cuartos) y el cuarto lugar en ocupación hotelera (64.3% de la oferta total de cuartos).

En la Tabla IX.1 se presentan los resultados de la mejor ciudad por grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla IX.1 Mejor ciudad en Relaciones internacionales por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	Ciudad	Porcentaje	
Inversión extranjera directa neta (dólares per cápita, promedio tres años)	Tehuantepec-Salina Cruz	829	Zacatecas-Guadalupe	232	Saltillo	715	Valle de México	6,116	301
Flujo de pasajeros del o hacia el extranjero (% total de pasajeros aéreos)	Manzanillo	38%	Los Cabos	73%	Cancún	68%	Querétaro	43%	9%
Oferta hotelera de cuatro y cinco estrellas (% total de cuartos)	Manzanillo	70%	Los Cabos	93%	Cancún	87%	Monterrey	85%	56%
Ocupación hotelera (% oferta total)	Tula	51%	Tehuacán	65%	Cancún	74%	Puebla-Tlaxcala	66%	49%
Sitios UNESCO (cantidad)	Guanajuato	1	Campeche	3	Celaya, Oaxaca	2	Valle de México	5	0
Ciudad fronteriza o portuaria (2=frontera, 1=puerto, 0=ninguno)	Piedras Negras	2	Nuevo Laredo, Tapachula	2	Matamoros, Reynosa-Río Bravo, Mexicali	2	Juárez, Tijuana	2	0

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en naranja oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

---

## Las ciudades con mayores cambios

### Ciudad del Carmen

Ciudad del Carmen subió 10 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 34 a la 44). Esto se debe principalmente a que la oferta hotelera de cuatro y cinco estrellas se incrementó de 42 a 64%, lo que se tradujo en un incremento en el ranking de esa variable de 36 posiciones (de la 53 a la 23). Además, la inversión extranjera directa neta subió de 76 a 137 dólares per cápita (promedio de tres años). Por lo tanto, ganó cuatro lugares en dicho ranking (del 33 al 29). La doble caída en los precios internacionales del petróleo y la plataforma de producción de Pemex ha tenido impactos importantes en la competitividad y dinamismo económico de Ciudad del Carmen. Sin embargo las variables consideradas para este índice son de datos de 2014, cuando todavía no se presentaban estos cambios en el mercado de hidrocarburos.

### Guaymas

Guaymas bajó 23 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 15 a la 38). Esto se debe a que el flujo de pasajeros del o hacia el extranjero se detuvo (bajó de 27 a 0%), lo que produjo una caída de 23 lugares en el ranking de esa variable (del 12 al 35). La ocupación hotelera disminuyó de 45 a 42% y por lo tanto la ciudad perdió 21 posiciones en dicho indicador (pasó de la 38 a la 59). Asimismo, la oferta hotelera de cuatro y cinco estrellas se redujo de 55 a 52%. Si bien la variable de inversión extranjera directa mejoró al subir de 31 a 46 dólares per cápita (promedio de tres años), dado que el promedio de la muestra es de 301 dólares, y a pesar de dicha mejoría, la ciudad bajó un lugar en el ranking de esa variable (del 49 al 50).

## Una mirada al interior del subíndice

### Negocios:

- De 2008 a 2014, el Valle de México fue la zona metropolitana con mayor inversión extranjera directa (neta), reportando el mayor monto de dólares per cápita (6,116 dólares, comparado con 301 dólares del promedio de las ciudades evaluadas).
- 40% de la inversión extranjera directa (neta) se concentró en tan solo tres ciudades: Valle de México, Monterrey y Guadalajara.
- En 2014, el Valle de México reportó 3.4 veces la inversión extranjera directa (neta) del segundo lugar de la muestra, Monterrey, con 1,783 dólares.

### Turismo:

- Las ciudades de la región noreste presentaron en promedio la mayor oferta hotelera de 4 y 5 estrellas (63%), mientras que la región sur-sureste presentó el valor más bajo (49%).
- Los Cabos es la ciudad con mayor proporción de pasajeros provenientes o con destino al extranjero (73%) y oferta hotelera de 4 y 5 estrellas (93%).
- En 54% de las ciudades evaluadas ningún pasajero aéreo iba o provenía del extranjero.

# IMCO PROPONE

Para contar con ciudades más atractivas y mejor insertadas en la economía global, existe una larga lista de acciones a instrumentar. A continuación se presentan las que consideramos más importantes.

## Comercio exterior

- Promover la coordinación entre pequeños productores de una misma ciudad o región para crear comités promotores de exportaciones, de tal forma que trabajen hacia elevar los niveles de calidad y competitividad de sus productos con miras a exportarlos. Existen casos interesantes como el de los productores de huevo en Jalisco, quienes se han coordinado tanto para la compra de empaques como para el combate de emergencias sanitarias, así como para la exportación de sus productos bajo una misma marca.
- Identificar grandes comunidades de ciudadanos ubicados en otras ciudades del extranjero, con el fin de reconocer oportunidades de negocio, educativas y de intercambios tecnológicos, científicos y culturales. Por ejemplo, en California hay una gran comunidad de oaxaqueños conocidos como Oaxacalifornia.<sup>2</sup>

## Turismo

- Transformar la política turística para que el eje de la planeación de los destinos actuales y futuros se centre en la conservación, mejora y socialización de los activos naturales y culturales de dichos destinos. Entre las principales acciones para lograrlo es necesario:
  - Adoptar estándares de desarrollo urbano que consideren criterios de crecimiento verde y compacto, que tomen en cuenta la capacidad de carga de un sitio para evitar que se sobreexploten. Esto normalmente ocurre con la mayor parte de los sitios turísticos altamente demandados, lo que termina por mermar su atractivo. Los estados y municipios deberían promover que los nuevos desarrollos turísticos se certifiquen con esquemas como los del *Green Building Council*, idealmente para todo un barrio y no únicamente para edificios en particular.
  - Desarrollar una buena conectividad (rápida, segura y cómoda) entre los principales atractivos turísticos dentro de una ciudad así como con los centros turísticos que están fuera. Esto debe incluir mapas y asistencia en inglés de las rutas del transporte público, así como

2. Más información en: <http://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/mexico/welcome-oaxacalifornia>

---

apps y kioscos electrónicos con información para turistas en las principales estaciones del transporte público.

- Diversificar la oferta turística de acuerdo a las nuevas tendencias internacionales, como son el ecoturismo, paisajismo y turismo de experiencias, permitiendo ofrecer actividades de esparcimiento distintas a las de sol y playa en más regiones del país.
- Priorizar la creación de espacios públicos y centros culturales en las ciudades turísticas para hacer más disfrutable la experiencia y facilitar el acceso a sus activos naturales y culturales. Por ejemplo: construir parques, museos, ciclopistas, malecones, andadores, peatonalizar avenidas comerciales –en alianza con el sector privado– que permitan al visitante y a la ciudadanía disfrutar de estos activos, de su entorno, a la vez que se mejore la convivencia social.
- Promover junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos respecto a la oferta internacional.
- Promover la certificación turística, tanto de destinos como de lugares y proveedores de servicios, con esquemas innovadores que permitan hacerlo de forma escalonada como lo ha hecho Costa Rica. Una alternativa es desarrollar nuevas certificaciones como las de turismo responsable o turismo médico. En este último tema se deberá trabajar para lograr certificaciones internacionales para hospitales y convenios con los gobiernos estatales para que *MedicAid* en Estados Unidos acepte a dichos hospitales como centros donde se pueda atender a los pensionados norteamericanos.
- Crear estrategias publicitarias para desarrollar marcas regionales basadas en sus ventajas comparativas, como lo han hecho diversas regiones del mundo. Una manera de empezar es contratar asesorías para mejorar los sitios de internet de los principales destinos turísticos al adoptar mejores prácticas como: diseñar los portales para vender experiencias; contar con mapas en línea descargables para celular que incluyan calendarios de eventos y sitios de interés georeferenciados, así como las principales rutas de transporte público para llegar de un lugar a otro. Incluir en estos portales al menos tres idiomas y permitir realizar reservaciones de lugares y eventos en línea. Hacer uso de redes sociales y aplicaciones para móviles para informar a los turistas y facilitar su estancia. Los destinos turísticos de México no han sido promocionados ni aprovechados de manera estratégica. De acuerdo al estudio comisionado por la Presidencia de la República en 2012 al experto Simon Anholt, México se considera un lugar con menos atractivos turísticos que Bélgica, por lo que es urgente cambiar la forma en que comunicamos y cuidamos nuestros activos turísticos para volvernos más atractivos hacia el exterior.

# IMPACTO DEL TURISMO EN EL GASTO DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

JA

JESÚS ALARCÓN

Investigador, IMCO

El turismo es un sector trascendental para el crecimiento económico de México, ya que representa 9% del Producto Interno Bruto nacional y genera 7.5 millones de empleos (directos e indirectos). Este sector detona a otros sectores, desde el de la construcción hasta los negocios relacionados a los servicios turísticos. Lo anterior tiene impactos significativos para las finanzas locales aunque son poco conocidos.

La demanda de mayores servicios, no solo debido al crecimiento poblacional sino al de turistas, rebasa las capacidades municipales para proveer transporte público, recolección de residuos sólidos urbanos, tratamiento de aguas residuales y alumbrado, entre otros. Esto se debe a una falta de planeación urbana que contemple el efecto del turismo sobre la demanda de servicios y de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Para mostrar si los argumentos anteriores son ciertos, se analizaron variables sobre los ingresos y egresos de los 77 municipios con mayor flujo de turistas, a fin de identificar el impacto del turismo en sus finanzas públicas. La hipótesis era que el flujo de turistas incrementa la demanda de servicios públicos, por lo que se construyó un modelo econométrico de regresión (*log-log*)<sup>3</sup> para determinar el efecto sobre el gasto en servicios

3. Las variables independientes del modelo fueron Turistas y Población, mientras que la variable dependiente fue Servicios generales; todas las variables se transformaron por medio de logaritmo natural.

públicos ante cambios en la población local y el número de turistas.<sup>4</sup> Los resultados muestran que el flujo de la población local y de turistas explica 80% de los cambios ocurridos en el gasto en servicios públicos.<sup>5</sup> Bajo este rubro, el crecimiento de la población entre 2000 y 2010 ocasionó un incremento anual de 0.33% en el gasto de servicios públicos, mientras que el crecimiento de la demanda turística implicó un incremento anual de 3% del gasto durante ese mismo periodo.<sup>6</sup> En otras palabras, el crecimiento del turismo tuvo un efecto más fuerte que el de la población sobre la asignación del gasto.

Del mismo modo, se construyó otro modelo econométrico para analizar el comportamiento de la deuda pública ante aumentos en la inversión en obra pública y servicios personales.<sup>7</sup> Los resultados

4. El ejercicio econométrico realizado consideró los 77 municipios turísticos más relevantes en los 31 estados de la República Mexicana, los cuales representan una variedad de destinos con diversidad poblacional, política y económica. Con base en esta muestra heterogénea, realizamos un análisis del impacto del sector turístico en las finanzas públicas municipales, considerando principalmente el gasto en servicios generales y la deuda pública. No se consideró a la Ciudad de México en este análisis debido al tamaño de su población y economía, pues era un "outlier" que distorsionaba los resultados.

5. Por cada incremento porcentual en la población local, el gasto en servicios generales se incrementa en 0.77%, mientras que un aumento del 1% en el flujo de turistas repercute en un aumento del gasto en 0.23%.

6. Entre 2000 y 2010, en promedio la tasa anual de crecimiento poblacional fue de 1.4%, mientras que el flujo de turistas (nacionales y extranjeros) promedió un incremento de 3.9% por año.

7. Los servicios personales incluyen: sueldos, salarios, prestaciones y gratificaciones para servidores públicos.

muestran que por cada 100 pesos que se invierten en obra pública, la deuda municipal se incrementa en 48.6 pesos. Por su parte, por cada 100 pesos que se gastan en servicios personales, la deuda municipal aumenta en 43.8 pesos. Estas cifras son relevantes por dos razones: la primera es que la Constitución establece que la adquisición de deuda debe utilizarse exclusivamente para la inversión productiva (principalmente obra pública), mientras que la segunda es por la falta de transparencia en el desglose del gasto de la deuda adquirida. Respecto a este último punto, el modelo econométrico muestra que el gasto corriente de los municipios se incrementa cuando se endeudan. Es decir, a mayor nivel de deuda, mayor es el flujo de recursos para el pago de sueldos y prestaciones de los servidores públicos, lo cual viola la Constitución.<sup>8</sup>

A pesar de lo anterior, algunos gobiernos locales argumentan que la federación y/o los estados, son quienes deben financiar o subsidiar el gasto de los servicios públicos que demandan los turistas. Sin embargo, de acuerdo al modelo econométrico, el incremento en el gasto promedio para la prestación de servicios públicos para el siguiente año sería aproximadamente de 3%. Si se compara esta cifra con la magnitud de la deuda municipal y se toma en cuenta la mala asignación de recursos públicos, así como la falta de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos locales, se puede concluir que los municipios tienen la capacidad y liquidez financiera para cubrir los incrementos en gastos derivados del turismo.

Considerando lo anterior, los ayuntamientos deberían utilizar su facultad para imponer cargas tributarias al turismo.<sup>9</sup> Esto permitiría a los gobiernos

8. Si bien es cierto que existe una relación positiva entre el aumento de la deuda y el incremento en el gasto corriente de los municipios, no necesariamente se adquiere deuda para el pago de sueldos y salarios, ya que los municipios también adquieren recursos por parte de la Federación y de la recaudación local.

9. Por lo general, las leyes de ingresos municipales no especifican qué comprende el concepto "otros impuestos", por lo que se desconoce si incluye impuestos relacionados con el sector turístico.

municipales aumentar los ingresos locales e invertir en la infraestructura necesaria para mejorar la calidad de los servicios públicos, tanto para la población local como para los turistas. Por su parte, el análisis aporta un argumento adicional sobre la urgencia de mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos y egresos municipales.

Un primer paso sería incentivar a los municipios para que reporten de manera detallada los ingresos y gastos derivados de transferencias, subsidios u otras ayudas que reciben (como lo pide la Ley de Contabilidad y los parámetros del Índice de Información Presupuestal del IMCO). Al respecto, el gobierno estatal de Quintana Roo tiene una gran área de oportunidad, ya que en 2015 recaudó 642 mdp<sup>10</sup> a través de un impuesto al hospedaje.<sup>11</sup> Sin embargo, entre 2012 y 2015, ni el estado ni los municipios de esa entidad reportaron el monto de transferencias y/o el gasto de esos recursos. En este sentido, es recomendable que una proporción significativa de los ingresos derivados de un impuesto especial al turismo se utilicen para el crecimiento y desarrollo sustentable de este sector.

Este último punto es importante considerando que 70%<sup>12</sup> del presupuesto de los municipios del país proviene de las transferencias, participaciones y aportaciones de procedencia federal y estatal. En especial porque algunos municipios no cuentan con suficientes recursos para mejorar la infraestructura de su territorio, por lo que deberían aprovechar las facultades fiscales y de cobro para la prestación de servicios públicos que les otorga el artículo 115 de la Constitución.

10. Artículo 1º de la Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo, para el Ejercicio Fiscal 2015.

11. El impuesto corresponde al 2% del valor de facturación de los servicios de hospedaje. Capítulo XII de la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo.

12. Índice de Información Presupuestal Municipal del IMCO. Cifras a 2013.





## X. INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS

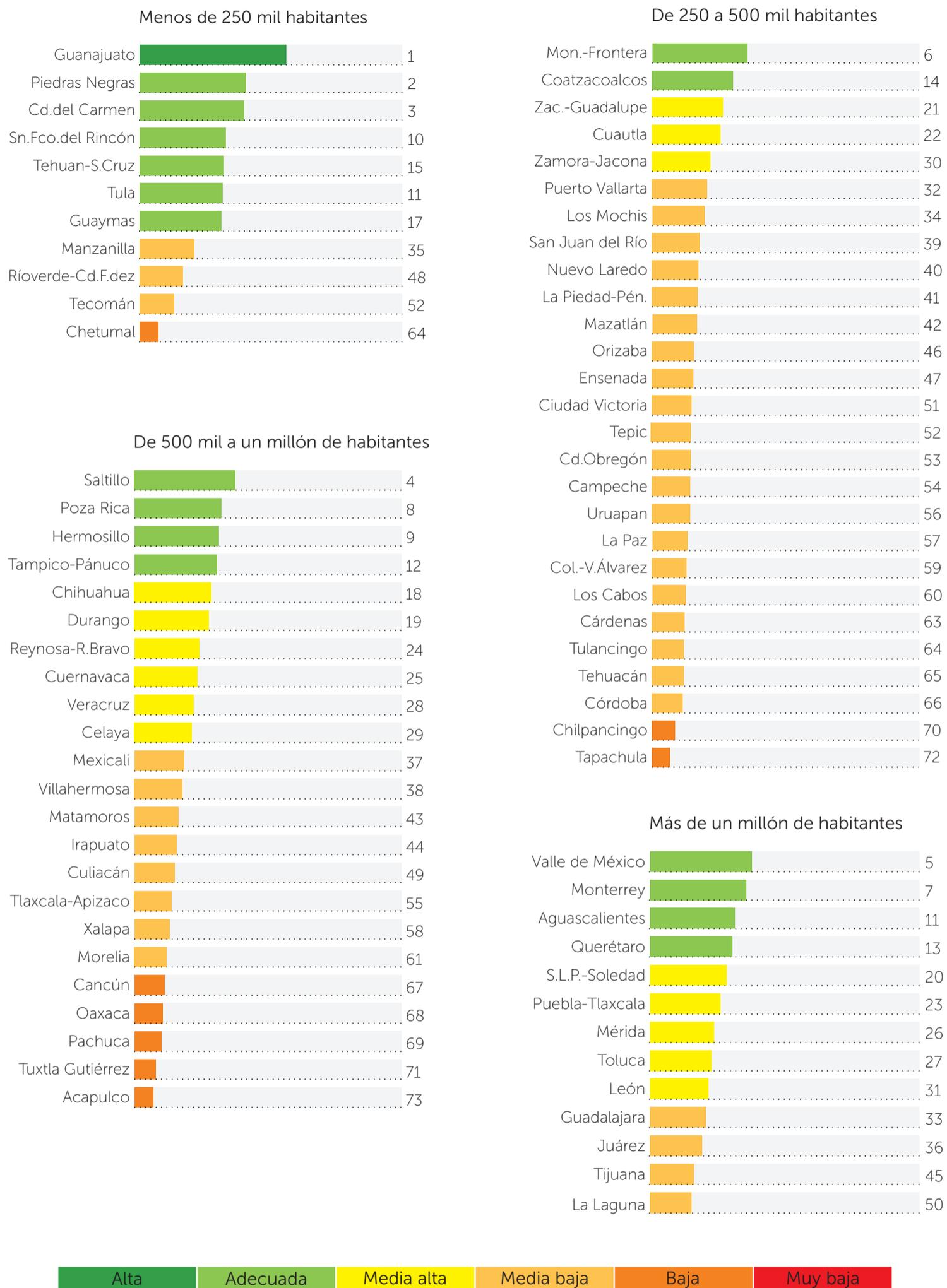
### ¿Qué mide el subíndice?

El subíndice de *Innovación* mide la capacidad de las ciudades para competir con éxito en la economía, particularmente en sectores de alto valor agregado, intensivos en conocimiento y tecnología de punta. Se considera la habilidad para generar y aplicar conocimiento nuevo, por lo que se incluyen indicadores relacionados con las características de las empresas, el contexto de investigación y la generación de patentes. Una ciudad que cuenta con sectores económicos más innovadores es capaz de atraer y retener más inversión y talento.

### Lo bueno, lo malo y lo curioso de las ciudades

- **Lo bueno:** El número promedio de patentes por cada 100 mil de la PEA generado por las ciudades ha ido en aumento: 6.8 en 2008, 9.2 en 2010, 11.9 en 2012 y 14.8 en 2014. El mismo caso se presentó en los investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) por cada 10 mil de la población económicamente activa (PEA), donde pasó de 14.9 en 2008, a 22.6 en 2014.
- **Lo malo:** En promedio, las ciudades tienen menos de un posgrado de calidad certificado por CONACYT por cada 10 mil personas de 25 años o más, y en 18 de las ciudades evaluadas ni siquiera cuentan con uno.
- **Lo curioso:** En promedio, las tres ciudades con mayor actividad en sectores de innovación generaron 94% de su PIB en dichos sectores, mientras que las tres con menor actividad en éstos presentaron un promedio de apenas 0.57%.

Gráfica 1.1 Resultados del subíndice Innovación por tamaño de ciudad y grupo de competitividad



Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice Innovación. El número de la derecha corresponde al lugar que ocupa la ciudad entre las 74 que componen la muestra.

# Las mejores ciudades en Innovación

## 1. Guanajuato

Guanajuato es la mejor ciudad del subíndice porque en cinco de los nueve indicadores se colocó entre los primeros cinco lugares. Obtuvo el primer lugar en posgrados de calidad (siete programas certificados por CONACYT por cada 10 mil personas con 25 años o más), investigadores (103 miembros del SNI por cada 10 mil de la PEA más que el promedio de las ciudades) y patentes (98 patentes por cada 100 mil de la PEA). También alcanzó el tercer lugar en productividad total de los factores y el quinto en empresas certificadas con ISO-9000 y 14000.

## 2. Piedras Negras

Piedras Negras es la segunda mejor ciudad del subíndice y la que presentó el mayor número de empresas (39 por cada mil de la PEA). Además, el número de patentes fue considerablemente alto (92 por cada 100 mil de la PEA) al igual que investigadores y productividad total de los factores.

En la Tabla X.2 se presentan los resultados de la mejor ciudad de acuerdo a su grupo de población. En el Anexo metodológico se puede consultar una lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

Tabla X.1 Mejor ciudad en Innovación por indicador y categoría de población, 2014

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	
Empresas (por cada mil de la PEA)	Piedras Negras	39.4	Zacatecas-Guadalupe	37.7	Hermosillo	29.6	Querétaro	31.4	22.0
Grandes empresas (número de matrices en el Top 500 de CNN Expansión por cada 10 mil empresas)	Ciudad del Carmen, Manzanillo	4	Cuautla	9	Saltillo	8	Valle de México	22	2
Empresas certificadas con ISO-9000 y 14000 (por cada mil empresas)	Tecomán	81.8	Cárdenas	72.0	Poza Rica	39.1	Toluca	49.3	22.7
PIB en sectores de innovación (% del PIB)	Tehuantepec-Salina Cruz	97%	Coatzacoalcos	83%	Tampico-Pánuco	80%	Aguascalientes	60%	29%
Productividad total de los factores (crecimiento anual de la productividad total de los factores según modelo KLEMS)	Ciudad del Carmen	4.9	Zacatecas-Guadalupe	1.0	Poza Rica	3.2	Toluca	0.3	0.3

Indicador	Menos de 250 mil		De 250 a 500 mil		De 500 mil a 1 millón		Más de 1 millón		Total (promedio de todas las ciudades)
	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	Ciudad	Valor	
Centros de investigación (por cada 100 miembros del SNI)	Ciudad del Carmen	1.8	Campeche	4.5	Durango	7.9	Aguascalientes	5.3	1.1
Posgrados de calidad (por cada 10 mil personas con 25 años o más)	Guanajuato	7.1	Zacatecas-Guadalupe	1.2	Xalapa	1.5	San Luis Potosí-Soledad	1.3	0.5
Investigadores (miembros del SNI por cada 10 mil de la PEA)	Guanajuato	125.3	La Piedad-Pénjamo	70.4	Poza Rica	41.9	Toluca	14.0	22.6
Patentes (por cada 100 mil de la PEA)	Guanajuato	97.6	San Juan del Río	43.3	Irapuato	23.4	Toluca	12.1	14.8

Fuente: Elaboración IMCO.

Nota: Las celdas coloreadas en rojo oscuro muestran el mejor resultado de las 74 ciudades de la muestra. Consulta las definiciones y fuentes de los indicadores que forman este subíndice en el Anexo metodológico.

## Las ciudades con mayores cambios

### Zacatecas-Guadalupe

Zacatecas-Guadalupe subió 28 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 49 a la 21). Esto se debe a que la productividad total de los factores pasó de contraerse (-3) a tener un crecimiento positivo (1), con lo cual subió 59 lugares en el ranking de esa variable (del 64 al cinco). Asimismo, la ciudad ganó 10 posiciones en el ranking de grandes empresas al incrementar el número de éstas que se encuentran en el TOP 500 de la revista CNN Expansión, de cero a dos por cada 100 mil empresas. En dos indicadores subió cinco lugares en el ranking: número de empresas y PIB en sectores de innovación. En la primera Zacatecas-Guadalupe subió del séptimo al segundo lugar al incrementar de 30 a 38 el número de empresas por cada mil de la PEA. En la segunda, la ciudad mejoró su posición al aumentar la proporción de su PIB que está en sectores de innovación de 15 a 32%.

### Tehuacán

Tehuacán bajó 33 lugares en el ranking del subíndice entre 2012 y 2014 (de la posición 32 a la 65). Esto se debe a que su productividad de los factores ha crecido a una tasa muy baja (0.41) y a que las tasas de otras ciudades han sido superiores a la suya de forma que presentó una caída en el ranking de esa variable de 21 posiciones (de la 48 a la 69). Además, el número de empresas bajó de 14 a 11 y por lo tanto la ciudad cayó 11 posiciones en dicho ranking. En dos variables Tehuacán cayó ocho lugares: PIB en sectores de innovación y posgrados de calidad. La primera se debió a una reducción de 2.3 a 1% del PIB que es generado por sectores de innovación. La segunda se debió a que la ciudad no tuvo ningún posgrado de calidad mientras que el promedio de la muestra aumentó.

---

# Una mirada al interior del subíndice

## Empresas

- La región noroeste presentó el mayor número promedio de empresas por cada 10 mil de la PEA, (25.7), mientras que las ciudades del centro presentaron el menor número (16.2).
- Sin embargo, las matrices de las empresas en el Top 500 de CNN Expansión se concentraron en la región centro (donde el número es de 3.6 por cada 10 mil empresas). Las ciudades del sur-sureste presentaron el menor promedio (0.5 por cada 10 mil). Además, 58% de las ciudades evaluadas no contaron en 2014 con alguna matriz del Top 500 de CNN Expansión.

## Investigación

- En promedio, las ciudades tienen menos de un posgrado de calidad certificado por CONACYT por cada 10 mil personas de 25 años o más, y 18 de las ciudades evaluadas no cuenta con algún posgrado certificado.
- 10 de las 74 ciudades evaluadas no cuentan con un centro de investigación.
- El número promedio de patentes por cada 100 mil de la PEA registradas por las ciudades ha ido en aumento: 6.8 en 2008, 9.2 en 2010, 11.9 en 2012 y 14.8 en 2014. De igual manera, entre 2008 y 2014 se dio un incremento en los investigadores miembros del SNI, cuyo valor promedio para las ciudades pasó de 14.9 a 22.6 por cada 10 mil de la PEA.

# IMCO PROPONE

Los ayuntamientos y gobiernos estatales pueden implementar una serie de acciones para elevar la innovación con el fin de posicionar a las economías urbanas ante la creciente competencia global y nacional por la inversión y el talento. A continuación se presenta una lista de las acciones más relevantes.

## Formación, atracción y aprovechamiento del talento

- Trabajar con las universidades locales, públicas y privadas, para que midan el desempeño en el mercado laboral de sus egresados. A diferencia de otros países, en México no existen estadísticas de salarios promedio de egresados universitarios en su primer empleo. Este proceso podría ser muy útil aprovechando herramientas para levantar encuestas electrónicas o generando otro tipo de incentivos que fomenten una relación continua con sus egresados para obtener información.
- Diseñar e implementar regulaciones locales que hagan a la ciudad más amable a grupos vulnerables, minorías e inmigrantes, con el fin de atraer talento más diverso de otras partes del país y el mundo.
- Crear políticas para atraer talento específico a industrias intensivas en conocimiento, con el apoyo de becas, universidades y centros de investigación aplicada en ingenierías, matemáticas y ciencias aplicadas.
- Cambiar los incentivos del Sistema Nacional de Investigadores para que se cree un fondo de incentivos salariales y de bonos para los investigadores, en función del número de patentes registradas que generen ventas, o el número de empresas creadas con sus estudiantes. Actualmente, éstos se determinan principalmente en función del número de publicaciones, con lo cual no se incentiva la investigación aplicada y potencialmente productiva.
- Flexibilizar los fondos de inversión pública en innovación. En lugar de asignar montos crecientes e inerciales a los centros de investigación públicos o a las universidades públicas para investigación y desarrollo, se sugiere que un porcentaje de dichos fondos (entre 15 y 20%) se abra a un concurso internacional para encontrar e implementar soluciones a problemas nacionales, como el estrés de agua para la agricultura o el aprovechamiento de energía solar en los hogares de interés social, entre otros.
- Mejorar el flujo de información entre el sector académico y el productivo
  - Acercar a la academia y las empresas a través de una plataforma digital. Una idea que ha funcionado en otros países es que las empresas propongan problemas reales a una clase o grupo universitario y que éstos concursen por premios para quienes ofrezcan la mejor

---

solución. También funcionan los programas de *internships*, o prácticas profesionales en las empresas, para los estudiantes que encuentren las mejores soluciones a dichos problemas y que además cuenten como parte de su calificación.

- Crear más programas de estancias para estudiantes universitarios y de incubación con multinacionales. Ampliar los programas doctorales de vinculación práctica (académica-industrial, similar al modelo inglés de doctorados prácticos) enfocados en el desarrollo de profesionales especializados en la industria.
- Ofrecer programas de mentorías a emprendedores que incluyan capacitación financiera, administrativa y fiscal.

## Política económica local

- Evitar apoyos a industrias específicas. La labor de los gobiernos locales deber ser proveer los bienes públicos necesarios para que las industrias de más alto valor agregado florezcan por sí solas, idealmente en un contexto de diversidad sectorial donde una ciudad no dependa económicamente del destino de una sola industria.
- Apoyar a la autoridad federal en materia de competencia económica y protección de los derechos del consumidor, al no crear regulaciones locales que limiten la competencia e inhiban la innovación en los sectores que le toca a los estados o municipios regular. Un ejemplo emblemático está en el sector de movilidad y transporte donde las nuevas opciones de movilidad (ej. basadas en aplicaciones tecnológicas) deben regularse de manera adecuada, al mismo tiempo que se mejore la regulación para las opciones más tradicionales de movilidad (ej. taxis), y así también puedan modernizarse.
- Mejorar esquemas de financiamiento público para la innovación. Ante los ojos de los emprendedores éste es uno de los problemas más importantes. De acuerdo con los fondos de inversión especializados en alta tecnología e innovación, sí existe dinero para proyectos pero lo que falta son proyectos orientados al mercado. En este sentido, atender esta falta de información en el mercado y acercar buenas ideas con potenciales inversionistas podría lograrse con algunas medidas como:
  - Incorporar fondos para la recuperación de la inversión inicial para empresas pequeñas y medianas dependiendo de su impacto por sector. Por ejemplo, uno de los programas más exitosos dentro de la agenda de Colombia para detonar inversión en tecnologías es el Centro Nacional para la Producción de Tecnologías Limpias y Ambientales al incentivar la recuperación de hasta 25% de la inversión inicial en tecnologías limpias, dependiendo de su impacto ambiental. El éxito del programa ha atraído la inversión del gobierno suizo.<sup>1</sup>
  - Un elemento adicional es verificar que los solicitantes de financiamiento público no tengan historial negativo en el buró de crédito.

1. [http://www.cnpml.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22&Itemid=7](http://www.cnpml.org/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=7)

---

## Seguridad y servicios públicos

- Aprovechar las tecnologías de información y comunicación (TIC), especialmente las aplicaciones móviles con base en mapas y datos abiertos, para dar mejores servicios de información relacionados a la ciudad (transporte, turismo, empleo, obra pública, por mencionar algunos).
- Aprovechar las plataformas tecnológicas utilizadas en otras ciudades del mundo pueden servir para mejorar la seguridad de las ciudades mexicanas. Por ejemplo, los centros de comando y control inteligentes, como el que utiliza Río de Janeiro para los mega eventos que ha hospedado en los últimos años, le han permitido monitorear los delitos en tiempo real, reducir los tiempos de respuesta de la policía, así como mejorar la planeación de prevención del delito en función de las zonas de mayor incidencia delictiva (*hot spots*).<sup>2</sup> Esto ha servido para reducir la incidencia delictiva de una de las ciudades más violentas de la región, aunque desafortunadamente esto solo ocurre en el transcurso de dichos eventos.
- Diseñar e implementar una política de datos abiertos para la información de operación del gobierno local. Aunado a esto, generar incentivos para que comunidades de programadores desarrollen aplicaciones con base en los datos que miden la operación del gobierno, desde el presupuesto y el gasto público hasta la calidad de los servicios urbanos. Un ejemplo de esto es el Laboratorio para la Ciudad, que es parte de la Agencia de Gestión Urbana del Gobierno de la Ciudad de México.<sup>3</sup>

## Infraestructura para la innovación

- Reorientar la inversión pública, de forma tal que se equilibre el porcentaje destinado a la construcción e infraestructura con el desarrollo del capital humano. Dentro de la inversión destinada a infraestructura, priorizar aquella que favorezca a industrias intensivas en conocimiento.
- Definir los usos de suelo de tal forma que favorezcan una mayor densidad y actividad productiva cerca de los campus universitarios. Los instrumentos de planeación territorial y de usos del suelo deberían promover más intensivamente usos de suelo mixtos, así como un alto porcentaje del suelo para equipamiento urbano y espacios públicos para impulsar un ecosistema urbano vibrante.
- Ampliar las capacidades de la ciudad en servicios de red a través de acciones para incrementar la oferta de telecomunicaciones. Un ejemplo sería permitir que los operadores instalen antenas de celular o internet en los techos de los edificios públicos.
- Otorgar apoyos para impulsar las actividades culturales, recreativas y científicas que hagan a la ciudad atractiva para la gente con talento en las industrias creativas e intensivas en innovación.

---

2. Diálogo, Digital Military Magazine, "Integrated Command Center to Coordinate Security Efforts for Rio 2016," enero de 2016, Obtenido en: <https://dialogo-americas.com/en/articles/integrated-command-center-coordinate-security-efforts-rio-2016>

3. Para más información sobre el Laboratorio para la Ciudad, ver: <http://labplc.mx/>

# CLUSTERS DE INNOVACIÓN: UNA HERRAMIENTA PARA PROMOVER LA COMPETITIVIDAD

AO

ANA OGARRIO | @Ana\_Ogarrio

Consultora, IMCO

En un mundo globalizado, donde las tecnologías de la información son cada vez más esenciales, el contacto humano es determinante. Los *clusters* de innovación se basan en el supuesto de que la proximidad geográfica promueve la interacción cara a cara de especialistas en diversas áreas que genera mayores índices de innovación. Esto se refleja en los patrones de citas de patentes, las cuales están geográficamente concentradas.<sup>4</sup> A su vez, un mayor grado de innovación se traduce en mayor desarrollo económico y competitividad para las regiones de un país donde se establezcan dichos *clusters*.

Algunos *clusters* de innovación se han desarrollado de manera espontánea, por ejemplo, el *cluster* por antonomasia en Silicon Valley, California. Sin embargo, dados los beneficios económicos directos e indirectos que se asocian a dichos nodos, existe una tendencia a nivel internacional a promover las condiciones e impulsar las políticas públicas que fomenten su creación. Los *clusters* suelen caracterizarse por la presencia de una diversidad de empresas de corte tecnológico, muchas de ellas nacientes (*start-ups*) y en muchos casos, de una universidad o centro de investigación. Para fomentar el intercambio de ideas entre especialistas de diversas disciplinas, el diseño de

espacios físicos permeables (tanto públicos como privados) juega un rol primordial. Además de crear espacios públicos de tal manera que faciliten la interacción entre las personas (ya sean estudiantes, empresarios o empleados), es necesario crear espacios de trabajo conjunto o “*co-working*” y espacios colaborativos.

Estos *clusters* no pueden desarrollarse ni sostenerse en el tiempo sin establecer canales de comunicación para intercambiar conocimiento con el resto del mundo. La existencia de estos canales beneficia en primer lugar a la empresa/institución que utilice el conocimiento obtenido del exterior y en segundo lugar al resto de las empresas/instituciones que a raíz de su cercanía geográfica podrán tener acceso a dicho conocimiento (efecto derrame). Otro punto importante es el uso que se pueda dar a las patentes como una herramienta para promover la innovación dentro de un *cluster*. Se ha demostrado que la aplicación de derechos de propiedad sobre activos intangibles incrementa oportunidades económicas en países en vías de desarrollo.<sup>5</sup>

Las universidades pueden jugar un rol clave, tanto en el diseño de un *cluster*, como en la creación de alianzas con el gobierno y el sector privado, las cuales son esenciales para el éxito de cualquier

4. Glaeser, Edward, “Triumph of the City, How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier, Penguin Books, 2011, p. 36.

5. Hernando de Soto, The Mystery of Capital (2000) citado por Stephen H. Haber, F. Scott Kieff y Troy A. Paredes, “On the Importance to Economic Success of Property Rights in Finance and Innovation”, Washington University Journal of Law and Policy, Vol 26, 2008, p. 219.

nodo de innovación. Tal es el caso de la Iniciativa MIT Kendall Square, que se ubica en una de las zonas con mayor concentración a nivel mundial de compañías dedicadas a la innovación tecnológica y de empresas de inversión. La meta es crear un nexo entre el campus de MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) y la ciudad, que diversifique el espacio y las dinámicas urbanas. Para lograrlo, dicha iniciativa se diseñó con un alto grado de precisión que reconoce la importancia de profundizar la interacción entre diferentes sectores de la población y fomentar la creatividad. El MIT fomenta que sus programas académicos no solo sean de vanguardia, sino que además estén vinculados al sector empresarial para asegurar así la aplicación práctica de las propuestas de sus estudiantes. Además, el proyecto requiere que cierto porcentaje del espacio comercial se reserve a empresas de innovación nacientes, o *start-ups*, y que la vivienda sea accesible para diferentes segmentos socio-económicos.<sup>6</sup>

Si bien en México aún no existe un nodo de innovación de gran escala, actualmente la universidad Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey, está en proceso de diseñar la iniciativa "Distrito TEC" que aspira a convertirse en un *cluster* de investigación, innovación y emprendimiento. Entre las áreas de investigación prioritarias están la nanotecnología, la biotecnología, la manufactura avanzada y la energía y sustentabilidad. La iniciativa busca crear un ecosistema urbano de colaboración. Para lograrlo el TEC ha llevado a cabo procesos participativos para discutir las características del proyecto y de qué manera debería estar contemplado por el programa parcial de desarrollo urbano. Además, se han implementado programas como "callejero" y "picnic cinema" que buscan promover interacciones de la población en el espacio público. El TEC estima que en

6. <http://kendallsquare.mit.edu/planning/priorities>  
<http://news.mit.edu/2016/mit-presents-updated-kendall-square-initiative-plan-city-cambridge-0107>

los siguientes 10-15 años esta iniciativa detone inversiones por 3,600 millones de dólares, más de siete veces la cantidad que el TEC invertirá con fondos institucionales y donaciones (500 millones de dólares).<sup>7</sup> Resultará útil aprender de los aciertos y retos de esta experiencia para tratar de replicarla en otras regiones del país.

7. De los 3,600 millones de dólares, con base en experiencias internacionales se espera que 600 se inviertan en centros de investigación, innovación y emprendimiento, y 3,000 en el desarrollo de bienes raíces e infraestructura. Tecnológico de Monterrey "Distrito TEC", Octubre 2015, lámina 15.



# ANEXO METODOLÓGICO

## Generales

El principal objetivo del Índice de Competitividad Urbana 2016 del IMCO es aportar información útil para diseñar, priorizar y dar seguimiento a políticas públicas que promuevan la competitividad de las ciudades de México.

El proceso comenzó con la justificación conceptual de los 10 factores de competitividad de IMCO. Éstos se basan en aspectos generales que la teoría económica, la experiencia internacional y el sentido común asocian con el desarrollo económico y con nuestra definición de competitividad. En este informe se revisaron todas las variables utilizadas en índices anteriores para así evaluar su importancia dentro de un contexto urbano, pero dentro del marco de los 10 factores de competitividad. Asimismo, gracias a las nuevas tecnologías y mejores bases de datos se construyeron nuevos indicadores.

## Definición de competitividad

El Índice de Competitividad Urbana 2016 mide la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener inversiones y talento. En las ciudades, como en los países y en los estados, el nivel de productividad de las empresas y de las personas -y por tanto su prosperidad y bienestar- está estrechamente vinculado al acervo local de capital físico y humano. Sin embargo, tanto el talento como la inversión tienden a gravitar hacia los lugares donde pueden obtener los mejores retornos. Por ello, una ciudad competitiva -que consistentemente resulta atractiva para el talento y la inversión- es una ciudad que maximiza la productividad y el bienestar de sus habitantes.

Este Índice evalúa la competitividad de las 74 zonas metropolitanas más importantes del país a partir de 120 indicadores. Conforme a nuestro modelo conceptual, estos indicadores han sido categorizados en 10 subíndices que son en su conjunto exhaustivos y mutuamente excluyentes. Esto quiere decir que cada subíndice analiza una dimensión distinta de la competitividad.

## ¿Qué hace el Índice?

- Compara transversal y temporalmente la posición relativa de 74 zonas urbanas del país en torno a 10 subíndices que influyen en su competitividad.
- Otorga una calificación de cero a 100 para cada ciudad, tanto a nivel general como para cada subíndice, con el fin de conocer su desempeño.

- 
- Permite hacer conjeturas razonables en relación al efecto en inversión y talento resultante de un aumento en la posición competitiva de las zonas urbanas.
  - Permite comparar el desempeño de las diferentes ciudades en distintos indicadores, temas y a nivel general.

## ¿Qué no hace el Índice?

- No pretende ser un modelo de equilibrio general ni parcial.
- No permite realizar predicciones ni determinar causalidad en relación con la inversión ni el talento de las zonas urbanas.
- No hace explícitas las interacciones entre los indicadores considerados.

## Grupos de competitividad

Debido a la poca variabilidad entre la calificación de una ciudad y las de aquellas próximas a ella, se decidió agrupar a las zonas urbanas en seis diferentes categorías de competitividad. Estos grupos se conformaron tomando la distancia en desviaciones estándar con respecto a la media. Este proceso se hizo tanto para cada uno de los subíndices como para el Índice general. Las categorías son las siguientes:

- **Competitividad Alta:** Aquellas ciudades cuyo puntaje se encuentra a dos o más desviaciones estándar por encima de la media.
- **Competitividad Adecuada:** Aquellas ciudades cuyo puntaje se encuentra entre una y dos desviaciones estándar por encima de la media.
- **Competitividad Media alta:** Aquellas ciudades cuyo puntaje se encuentra hasta una desviación estándar por encima de la media.
- **Competitividad Media baja:** Aquellas ciudades cuyo puntaje se encuentra hasta una desviación estándar por debajo de la media.
- **Competitividad Baja:** Aquellas ciudades cuyo puntaje se encuentra entre una y dos desviaciones estándar por debajo de la media.
- **Competitividad Muy baja:** Aquellas ciudades cuyo puntaje se encuentra dos o más desviaciones estándar por debajo de la media.

## Construcción de variables ancla

Las variables ancla son aquellas que describen el fenómeno que el índice quiere explicar. En el caso del Índice de Competitividad del IMCO estas variables son el talento y la inversión. Si bien el Producto Interno Bruto (PIB) no se considera como variable ancla ante la falta de estadísticas de mayor frecuencia en México (publicadas cada cinco años en los Censos Económicos de INEGI), ésta es fundamental para calcular la inversión.

---

## Talento

En el ICU 2016 el talento se mide como el porcentaje de personas de 25 años o más con educación superior. Esta definición es distinta del Índice compuesto de talento que se utilizó en el ICU 2014 ya que se buscó alinear la metodología con la que se utiliza en los demás índices del IMCO –de estados y países. Esto afecta la comparabilidad de los índices de competitividad urbana, pero permite en el mediano plazo mayor consistencia entre los productos intelectuales del IMCO. De esta forma también se facilita su comunicación.

## PIB

Para estimar el PIB, IMCO tomó como base las cifras de producción bruta municipal que se publicaron en los Censos Económicos 2008 y 2013. A falta de estadísticas desagregadas, suponemos que los sectores a dos dígitos del PIB municipal crecen a la misma tasa que dichos sectores a nivel nacional. Así se completó la serie construyendo una tasa de crecimiento ponderada por sectores con base en la estructura económica de cada municipio. En la base de datos se presenta este indicador en pesos constantes de 2014: la estimación se deflactó a pesos de 2008 con el factor estatal y se convirtió a pesos 2014 usando la calculadora de inflación acumulada del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se eliminó el efecto de las actividades petroleras (sectores 21 y 3241), debido a que éstas no dependían de las características y dinámicas de las ciudades sino de factores geológicos y de las decisiones del sector energético.

## Inversión

A falta de estadísticas desagregadas con respecto a la inversión, suponemos que la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB en las ciudades es igual a la tasa nacional (de 20 a 23% según el año). Para estimar la inversión se aplicó este porcentaje a la estimación del PIB de las ciudades.

## Subíndices e indicadores

Los 120 indicadores agrupados en los 10 subíndices de competitividad cumplen con las siguientes condiciones:

- Se publican regularmente.
- Proviene de una fuente neutral de prestigio.
- Son de fácil interpretación y sus metodologías de cálculo son transparentes y accesibles para cualquier usuario.
- No son redundantes, pues cada variable aporta información adicional (se eliminan aquellas variables que están estrechamente correlacionadas dentro de un mismo subíndice).

Para esta edición, se revisó la lista de indicadores del Índice 2014 y se complementó con otros indicadores. En parte, esto se pudo hacer gracias a mejores fuentes de información y a nuevas tecnologías que permitieron el uso de fuentes no convencionales. A pesar de ello, algunos conceptos no se pudieron medir a causa de deficiencias estadísticas. Esto se presenta con más detalle en la siguiente sección del Índice.

A continuación, se describe qué mide cada subíndice así como los indicadores que se emplearon para cada uno de ellos.

## I. Sistema de derecho confiable y objetivo

El subíndice de *Derecho* tiene el objetivo de medir el entorno de seguridad pública y jurídica en las ciudades del país. La seguridad pública está estrechamente ligada a la calidad de vida de los ciudadanos a través de la prevención y eliminación de aquello que pone en riesgo las libertades, el orden y la paz pública, salvaguardando la integridad física y los derechos de las personas. Un Estado de Derecho funcional genera condiciones favorables para la atracción y retención de talento en las ciudades. Por otro lado, la seguridad jurídica es determinante para la llegada de nuevas inversiones. Ambas dimensiones de este subíndice inciden directamente en la competitividad de las ciudades.

1	Ejecución de contratos	Qué mide: El número promedio de días requerido para la ejecución de contratos de negocios.
		Unidades: Días.
		Fuente: Doing Business, 2008, 2010, 2012 y 2014.
2	Duración de juicios de amparo indirecto	Qué mide: La eficiencia con la que se resuelven juicios de amparo indirecto. Este tipo de casos están relacionados con normas generales que cause perjuicio al quejoso; actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio; actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido; actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación y, actos dentro fuera de juicio que afecten a personas extrañas.
		Unidades: Días.
		Fuente: Consejo de la Judicatura (CJF), 2009, 2010 y 2013.
3	Competencia en servicios notariales	Qué mide: La disponibilidad de notarios que goza cada ciudad.
		Unidades: Por cada 100 mil personas de la población económicamente activa (PEA).
		Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), 2013.
4	Tierra ejidal	Qué mide: La proporción de la superficie de la ciudad que está bajo el régimen de propiedad social. Este indicador permite aproximar la certidumbre de los derechos de propiedad de la tierra en una ciudad.
		Unidades: Porcentaje de la superficie urbana en tierra ejidal.
		Fuente: INEGI, 2011.
5	Robo de vehículos	Qué mide: El número relativo de robo de vehículos en cada ciudad.
		Unidades: Por cada mil vehículos registrados.
		Fuente: Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), 2011-2014.
6	Tasa de homicidios	Qué mide: El número relativo de homicidios en cada ciudad.
		Unidades: Por cada 100 mil habitantes.
		Fuente: Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), INEGI, 2008-2014.
7	Monto reportado en robo de mercancías	Qué mide: El monto reportado en robo de mercancías. Para aquellas ciudades donde no había cifras confiables se usó el dato estatal.
		Unidades: Pesos de 2014 por cada millón de PIB.
		Fuente: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), 2011-2014.
8	Percepción de seguridad	Qué mide: El nivel de seguridad que perciben los habitantes de cada ciudad.
		Unidades: Porcentaje de encuestados que reportan sentirse seguros.
		Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI, 2011-2014.

## II. Manejo sustentable del medio ambiente

El subíndice de *Medio ambiente* mide la capacidad de las ciudades para relacionarse de manera sostenible y responsable con los recursos naturales y su entorno. Este subíndice provee información sobre la disponibilidad y administración del agua, aire y residuos sólidos. También delinea ciertos riesgos en los que podrían incurrir las empresas que quieran invertir en la ciudad. Ambos elementos inciden directamente sobre la calidad de vida de los habitantes. Por ende, el buen manejo de los recursos naturales y su sustentabilidad podrían tener un efecto considerable en la inversión y la atracción de talento en las ciudades en el mediano y largo plazo.

1	Disposición adecuada de residuos	Qué mide: La proporción de viviendas que dan su basura a un camión, la dejan en un contenedor o la llevan a un basurero público.
		Unidades: Porcentaje de viviendas que contestaron la pregunta.
		Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Intercensal, 2015.
2	Aprovechamiento o quema de biogás en rellenos sanitarios	Unidades: Si la ciudad cuenta con rellenos sanitarios que tengan sistemas de aprovechamiento o quema del biogás.
		Unidades: Variable dicotómica (1=Sí, 0=No)
		Fuente: Centro Mario Molina, 2015, Comisión Reguladora de Energía, 2016, y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2016.
3	Regalo o venta de residuos reciclables	Qué mide: La proporción de viviendas que separan sus residuos reciclables para regalarlos o venderlos.
		Unidades: Porcentaje de viviendas que contestaron la pregunta.
		Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.
4	Separación básica de residuos	Qué mide: La proporción de viviendas que separan sus residuos en orgánicos e inorgánicos.
		Unidades: Porcentaje de viviendas que contestaron la pregunta.
		Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.
5	Disponibilidad de acuíferos	Qué mide: El nivel de disponibilidad de los acuíferos ubicados dentro de la cuenca hídrica donde se encuentra la ciudad.
		Unidades: Índice, donde 1 es lo más escaso y 4 lo más abundante.
		Fuente: Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), 2013-2015.
6	Consumo de agua	Qué mide: La cantidad promedio de agua potable que consume cada persona al año.
		Unidades: Metros cúbicos por persona.
		Fuente: CONAGUA, 2008-2013.
7	Calidad de agua superficial	Qué mide: El grado de contaminación del agua superficial de la cuenca hídrica donde se ubica la ciudad. Se consideran las mediciones de demanda biológica de oxígeno (DBO), demanda química de oxígeno (DQO) y sólidos suspendidos totales (SST).
		Unidades: Índice, donde 1 es muy contaminada y 5 excelente calidad.
		Fuente: CONAGUA, 2010-2014.
8	Capacidad de tratamiento de agua en operación	Qué mide: La capacidad instalada de tratamiento de aguas que aprovecha la ciudad, ajustada por el tamaño de su población.
		Unidades: Litros por segundo por cada mil habitantes.
		Fuente: CONAGUA, 2008-2013.
9	Emergencias ambientales	Qué mide: El número de emergencias ambientales reportadas (situaciones que pueden generar daños a la salud o a la propiedad que fueron ocasionadas por factores ambientales, humanos o una combinación de ambos).
		Unidades: Número de emergencias.
		Fuente: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), 2008-2012 y 2015.

10	Resiliencia a desastres naturales	Qué mide: El nivel de resiliencia que tiene el municipio para enfrentar desastres naturales. Este concepto incluye tanto la resistencia ante un evento inesperado como la capacidad interna de la sociedad para mantener su funcionamiento óptimo sin recibir ayuda federal o internacional.
		Unidades: Índice que va de cero a 100, donde más es mejor.
		Fuente: Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), 2015.
11	Desastres naturales	Qué mide: El número de declaratorias de desastre con el que los municipios pueden acceder a recursos federales para hacer frente a los daños.
		Unidades: Número de declaratorias en los últimos tres años.
		Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 2008-2015.
12	Intensidad energética de la economía	Qué mide: La suma de ventas eléctricas para consumo doméstico, industrial y de servicios, ajustado por el PIB de la ciudad.
		Unidades: Kilowatts hora al año por cada millón de PIB.
		Fuente: INEGI, Anuarios Estadísticos, 2012-2014.
13	Viviendas que aprovechan energía solar	Qué mide: La proporción de viviendas que tienen paneles fotovoltaicos o calentadores solares.
		Unidades: Porcentaje de las viviendas que cuentan con paneles fotovoltaicos o calentadores solares.
		Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.
14	Empresas certificadas como "limpia"	Qué mide: El número de empresas que cuentan con la certificación de "Industria Limpia" emitido por la PROFEPA, que evidencia el cumplimiento de la normatividad y buenas prácticas ambientales.
		Unidades: Por cada mil empresas.
		Fuente: PROFEPA, 2009-2014.
15	Índice de gestión de calidad del aire	Qué mide: Los esfuerzos que dedica la administración de la ciudad a la gestión de la calidad del aire. Se consideran aspectos como la existencia de unidades administrativas, acciones de monitoreo, validación y difusión de datos, recomendaciones para la población y la implementación de un programa vigente de calidad del aire, entre otros.
		Unidades: Índice que va de cero a 12, donde más es mejor.
		Fuente: Centro Mario Molina, 2015.

### III. Sociedad incluyente, preparada y sana

El subíndice de *Sociedad* mide la calidad de vida de los habitantes a través de tres áreas: educación, salud e inclusión. Éstas dan un indicio de las oportunidades que existen para formar, atraer y aprovechar el capital humano de una ciudad. Incluye indicadores de rendimiento académico, oferta cultural, oferta médica y servicios de salud, condiciones socio-económicas, pobreza y desigualdad. Una ciudad que ofrece altos niveles de calidad de vida para toda su población es mucho más atractiva para el talento y las inversiones.

1	Espacios culturales	Qué mide: El número de espacios culturales relativo a la población. Se consideran espacios culturales museos, teatros, galerías, auditorios, bibliotecas, librerías y casas de artesanías.
		Unidades: Por cada mil habitantes.
		Fuente: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), 2012.
2	Visitas a museos INAH	Qué mide: El número de visitas a museos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) durante un año.
		Unidades: Por cada mil habitantes.
		Fuente: INAH, 2008-2014.
3	Rendimiento académico	Qué mide: El porcentaje de alumnos de educación básica y media superior que obtuvieron niveles bueno o excelente en la modalidad ELCE de PLANEA.
		Unidades: Porcentaje de alumnos que obtuvieron bueno o excelente en matemáticas (primaria, secundaria y preparatoria).
		Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con datos del Instituto Nacional para Evaluación de la Educación (INEE), 2015.
4	Escuelas de calidad	Qué mide: El porcentaje de escuelas con calificación excelente o bueno en la modalidad ELCE de PLANEA.
		Unidades: Porcentaje de escuelas excelentes.
		Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con datos del Instituto Nacional para Evaluación de la Educación (INEE), 2015.
5	Universidades de calidad	Qué mide: El número de universidades dentro de las 300 mejores de América Latina.
		Unidades: Universidades en el Top 300 LATAM.
		Fuente: QS Top Universities, 2013-2014.
6	Absorción de la demanda estudiantil	Qué mide: El porcentaje de personas entre 18 y 25 años que están estudiando
		Unidades: Porcentaje de jóvenes estudiantes del total de jóvenes en edad de estudiar.
		Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2008-2014.
7	Grado de escolaridad	Qué mide: El nivel promedio de educación de la población.
		Unidades: Años promedio de escolaridad en población de 25 años o más.
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
8	Tasa de cambio en el porcentaje de la población altamente calificada	Qué mide: La tasa de cambio de 2008 a 2014 de la PEA que cuenta con estudios de licenciatura o más.
		Unidades: Tasa anual promedio (2008-2014).
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
9	Empresas socialmente responsable	Qué mide: El número de empresas cuya gestión considera operaciones sostenibles en materia económica, social y ambiental.
		Unidades: Número de empresas certificadas por cada 10 mil.
		Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), 2013.

10	Mujeres en la fuerza laboral	Qué mide: El número de mujeres en la PEA como proporción del total de mujeres en edad de trabajar. De acuerdo con la ENOE, la edad para empezar a trabajar es 15 años.
		Unidades: Porcentaje de las mujeres de 15 años o más en la fuerza laboral.
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
11	Equidad salarial	Qué mide: Diferencia entre el ingreso promedio del hombre y la mujer. Es una medida de equidad de género.
		Unidades: Diferencia entre el ingreso promedio del hombre y la mujer.
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
12	Mujeres que estudian	Qué mide: El acceso a la educación del que gozan las mujeres.
		Unidades: Porcentaje de mujeres en edad escolar (6 a 18 años) que asisten a la escuela.
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
13	Personas por debajo de la línea de bienestar	Qué mide: La proporción de la PEA ocupada con ingresos menores a la línea de bienestar mínimo que marca CONEVAL.
		Unidades: Porcentaje de la PEA.
		Fuente: ENOE, INEGI y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2008-2014.
14	Viviendas con drenaje (sólo conexión a red pública)	Qué mide: Las viviendas que cuentan con acceso a la red pública de drenaje.
		Unidades: Por cada 100 viviendas.
		Fuente: Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), INEGI, 2008, 2010, 2012 y 2014.
15	Viviendas con piso de tierra	Qué mide: El número de viviendas que cuentan con piso de tierra.
		Unidades: Por cada 100 viviendas.
		Fuente: Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), INEGI, 2008, 2010, 2012 y 2014.
16	Mortalidad por diabetes y enfermedades hipertensivas	Qué mide: El número de decesos causado por diabetes y enfermedades hipertensivas. Este indicador busca captar los impactos de dos de las principales causas de muerte en México.
		Unidades: Por cada 10 mil habitantes.
		Fuente: Registros Administrativos, INEGI, 2008-2014.
17	Mortalidad infantil	Qué mide: El número de decesos de menores de un año. Este es un indicador del nivel de desarrollo de la ciudad. Una ciudad con menor número de muertes infantiles se asocia con mejores niveles de nutrición, atención de salud y calidad de vida.
		Unidades: Decesos de menores de un año por cada mil nacidos vivos.
		Fuente: Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), INEGI, 2008-2014.
18	Médicos y enfermeras	Qué mide: El número de médicos y enfermeras relativo a la población. Este indicador es un proxy de los trabajadores dedicados a la atención de primer nivel en el sistema público de salud.
		Unidades: Por cada 10 mil habitantes.
		Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Secretaría de Salud (SSA), 2012-2014.
19	Médicos con alguna especialidad	Qué mide: La disponibilidad de servicios médicos especializados relativa a la población.
		Unidades: Por cada 10 mil habitantes.
		Fuente: SINAIS, SSA, 2012-2014.
20	Camas de hospital	Qué mide: El número de camas censables relativo a la población. Este indicador es un proxy de la infraestructura médica con la que cuenta el sector público de salud.
		Unidades: Camas censables por cada 10 mil habitantes.
		Fuente: SINAIS, SSA, 2008-2014.
21	Acceso a instituciones de salud	Qué mide: El porcentaje de la PEA que cuenta con atención médica, ya sea por parte de instituciones públicas o privadas, derivado de su trabajo actual.
		Unidades: Porcentaje de la población ocupada.
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.

22	Tasa de cambio en acceso a servicios de salud	Qué mide: La tasa de cambio de 2008 a 2014 de la PEA que tiene acceso a instituciones de salud.
		Unidades: Tasa de cambio promedio anual (%) de la proporción de la población que tiene acceso a servicios de salud, 2008-2014.
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
23	Tasa de suicidios	Qué mide: La incidencia del suicidio en las ciudades. Éste se ha convertido en una de las principales causas de muerte a nivel nacional y es un fenómeno principalmente urbano.
		Unidades: Por cada 100 mil habitantes.
		Fuente: Registros Administrativos, INEGI, 2008-2014.

## IV. Sistema político estable y funcional

El subíndice de *Político* mide el potencial de los sistemas políticos locales para ser estables y funcionales. La buena calidad del sistema político puede incentivar la inversión mediante la creación de un entorno de sana competencia que conduzca a una mayor rendición de cuentas y, por tanto, que incentive a los alcaldes a buscar ganar las elecciones a través de un mejor gobierno. Se incorporan indicadores sobre la duración de los gobiernos municipales bajo el supuesto de que una mayor duración permite elevar los niveles de eficiencia y mejorar las curvas de aprendizaje administrativo. Asimismo, se incluyen indicadores que dan información sobre la participación ciudadana en la vida política de la ciudad y de ataques contra la prensa. Estos indicadores podrían relacionarse con una ciudad cuyo sistema político enfrenta un mayor escrutinio público y, por tanto, existen incentivos para que sea más funcional en beneficio de sus habitantes. Por último, incluimos un indicador sobre las barreras a las candidaturas independientes bajo la premisa de que a mayor competencia, el sistema político-electoral buscará representar mejor los intereses de la ciudadanía.

1	Duración máxima de períodos de alcaldes	Qué mide: El número máximo de años durante los cuales el gobierno municipal puede ejercer el cargo. Entre más largos sean los periodos de gobierno, mayor será el aprendizaje de los funcionarios y el conocimiento acumulado, lo que podría derivar en políticas públicas más eficientes.
		Unidades: Años.
		Fuente: IMCO, con información de los 32 estados, 2016.
2	Participación ciudadana	Qué mide: La proporción de la lista nominal que participó en las últimas elecciones federales. Para los años 2008, 2009 y 2010 se consideraron los datos de las elecciones de 2009. Para los años 2011 y 2012 se tomaron datos de las elecciones de 2012. Para los años 2013 y 2014 se tomaron datos de las elecciones de 2015.
		Unidades: Porcentaje de la lista nominal.
		Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE), 2009, 2012 y 2015.
3	Competencia electoral	Qué mide: La diferencia de votos entre el primero y segundo lugar como proporción del total de votos de las últimas elecciones federales. Este indicador asume que una mayor competencia electoral supone contextos más propicios para una mayor rendición de cuentas.
		Unidades: Porcentaje del total de votos.
		Fuente: INE, 2009, 2012 y 2015.
4	Casillas anuladas	Qué mide: El número de casillas anuladas en el municipio. Esto se estimó tomando las casillas anuladas a nivel distrito por el porcentaje de casillas del distrito dentro de cada municipio.
		Unidades: Porcentaje de las casillas instaladas.
		Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), 2015.
5	Fórmulas de cabildo	Qué mide: La aplicación del principio de representación proporcional en los cabildos municipales. Este indicador busca captar el grado en que la composición de este órgano refleja las preferencias electorales de los ciudadanos.
		Unidades: Variable dicotómica en donde uno implica que más del 50% de los regidores se asignan bajo el principio de representación proporcional.
		Fuente: IMCO con información de leyes y códigos electorales y constituciones estatales, 2016.
6	Barreras para candidatos independientes	Qué mide: El número de firmas que se requieren para registrarse como candidato independiente a puestos locales de elección popular (alcalde y miembros del cabildo). Este indicador busca captar una de las barreras que enfrentan las candidaturas independientes.
		Unidades: Porcentaje del padrón electoral.
		Fuente: IMCO con información de leyes y códigos electorales, 2016.

7	Agresiones a periodistas	<p><b>Qué mide:</b> El número de agresiones a periodistas registradas en el municipio. Esto incluye amenazas, ataques a medios, ataques físicos o materiales, desapariciones forzadas, intimidación, privación de la libertad y asesinatos, entre otros. Este indicador busca medir el grado de libertad de expresión que ofrece una ciudad.</p>
		<p><b>Unidades:</b> Número de ataques.</p>
		<p><b>Fuente:</b> Artículo 19, 2014.</p>
8	Organizaciones de la sociedad civil	<p><b>Qué mide:</b> El número de organizaciones civiles en la ciudad. Este indicador busca captar la capacidad de la sociedad para organizarse y ejercer presión social sobre las autoridades. Se incluyen iglesias y organizaciones religiosas.</p>
		<p><b>Unidades:</b> Organizaciones por cada 100 mil habitantes.</p>
		<p><b>Fuente:</b> Secretaría de Gobernación (SEGOB), 2012 y 2015.</p>

## V. Gobiernos eficientes y eficaces

El subíndice de *Gobierno* mide la forma en que los gobiernos municipales son capaces de influir positivamente en la competitividad de sus ciudades. Entre las acciones necesarias para cumplir este objetivo se encuentran las políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo económico local. Por tanto, este subíndice incluye indicadores relacionados con la capacidad de los gobiernos de una ciudad para promover el desarrollo económico y la formalidad de la economía. Además, incluye indicadores sobre su capacidad para generar ingresos propios, la calidad de la información de sus finanzas públicas, así como el impacto del gasto público para apoyar un desarrollo urbano ordenado.

1	Índice de información presupuestal	Qué mide: La calidad de la información tanto de los presupuestos de egresos como de las leyes de ingresos de los municipios que conforman las ciudades.
		Unidades: Índice que va de cero a 100, donde más es mejor.
		Fuente: IMCO, 2009-2014.
2	Ingresos propios	Qué mide: El total de ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) de la ciudad como porcentaje de sus ingresos totales.
		Unidades: Porcentaje del total de ingresos.
		Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), 2008-2014.
3	Apertura de un negocio	Qué mide: El promedio de los percentiles en que se ubica la ciudad, de acuerdo con la distribución de cada uno de los criterios evaluados: número de trámites, tiempo (días) y costo (% ingresos per cápita). Este indicador solamente tiene información para un municipio de cada estado.
		Unidades: Percentil promedio.
		Fuente: Doing Business en México, 2009, 2012 y 2014.
4	Esfuerzos de mejora regulatoria	Qué mide: Los esfuerzos de las autoridades locales para agilizar la apertura de empresas a través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Los datos están a nivel municipal por lo que se construyó un índice que ajusta los valores según la PEA beneficiada.
		Unidades: Índice que va de cero a tres, donde más es mejor.
		Fuente: COFEMER, 2009-2014.
5	Registro de una propiedad	Qué mide: El promedio de los percentiles en que se ubica la ciudad, de acuerdo con la distribución de cada uno de los criterios evaluados: número de trámites, tiempo (días) y costo (% del valor de la propiedad). Este indicador solamente tiene información para un municipio de cada estado.
		Unidades: Percentil promedio.
		Fuente: Doing Business en México, 2009, 2012 y 2014.
6	Agua surtida por pipas	Qué mide: La proporción de hogares que obtienen agua potable principalmente por medio de pipas. Este indicador busca captar las ineficiencias del organismo operador de agua local.
		Unidades: Porcentaje de hogares.
		Fuente: INEGI, Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), 2008, 2010, 2012 y 2014.
7	Muertes por infecciones intestinales	Qué mide: El número de muertes ocasionadas por infecciones intestinales por cada 100 mil habitantes. Este indicador busca captar los impactos de que una ciudad consuma agua relativamente sucia como resultado de un mal funcionamiento del organismo operador de agua local. El indicador asume una relación directa entre calidad del agua y enfermedades intestinales.
		Unidades: Muertes por cada 100 mil habitantes.
		Fuente: INEGI, Registros Administrativos, 2008-2014.
8	Áreas verdes urbanas	Qué mide: El número de áreas verdes per cápita en la ciudad. Este indicador busca captar la oferta de espacios públicos disponibles para la ciudadanía.
		Unidades: Metros cuadrados por habitante.
		Fuente: Centro Mario Molina, 2015.

9	Empleados en el sector formal	Qué mide: El número de empleados en el sector formal como porcentaje de la población ocupada total. El INEGI define como sector formal a todas aquellas actividades económicas que se desarrollan en empresas constituidas en sociedad, corporaciones, instituciones públicas o privadas, y negocios no constituidos en sociedad pero que reportan ingresos ante la autoridad hacendaria.
		Unidades: Porcentaje de la población ocupada.
		Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2008-2014.
10	Crecimiento en la proporción de empleados en el sector formal	Qué mide: La tasa de cambio promedio anual del número de empleados en el sector formal entre 2008 y 2014.
		Unidades: Porcentaje.
		Fuente: INEGI, ENOE.
11	Viviendas verticales	Qué mide: La proporción de viviendas vigentes que son verticales, edificaciones de tres o más niveles. Este indicador busca captar los esfuerzos de las autoridades para lograr una ciudad más compacta.
		Unidades: Porcentaje de viviendas vigentes.
		Fuente: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), 2014.
12	Viviendas intraurbanas	Qué mide: La proporción de viviendas vigentes que se encuentran dentro de los primeros dos perímetros de contención (U1 y U2). Este indicador busca captar los esfuerzos de las autoridades para redensificar la ciudad.
		Unidades: Porcentaje de las viviendas vigentes.
		Fuente: CONAVI, SNIIV, 2014.
13	Viviendas deshabitadas	Qué mide: El número de viviendas deshabitadas como porcentaje del total de las viviendas. Este indicador busca captar las malas decisiones de la política de vivienda, que a su vez generan un entorno de inseguridad y falta de servicios que condujeron al abandono. Este indicador no se pudo actualizar ya que la Encuesta Intercensal 2015 no hizo una medición específica sobre este fenómeno.
		Unidades: Porcentaje de las viviendas.
		Fuente: INEGI, Censo 2010.
14	Crecimiento de la mancha urbana	Qué mide: La tasa promedio de crecimiento anual de la superficie urbana entre 2010 y 2014.
		Unidades: Porcentaje.
		Fuente: INEGI, Censo 2010 y Encuesta Intercensal 2015.
15	Densidad poblacional	Qué mide: El número de habitantes de la ciudad por kilómetro cuadrado en 2010 y 2015. Una mayor densidad poblacional reduce los costos que enfrenta un gobierno local para proveer servicios públicos como agua potable, alumbrado público y seguridad, entre otros.
		Unidades: Personas por hectárea.
		Fuente: INEGI, Censo 2010 y Encuesta Intercensal 2015.
16	Mujeres en la administración municipal	Qué mide: La proporción de mujeres que ocupan un puesto titular dentro de la administración municipal.
		Unidades: Porcentaje de titulares.
		Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD), 2013 y 2015.
17	Burócratas municipales por habitante	Qué mide: El número de burócratas en la administración local con respecto al número óptimo que estima el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
		Unidades: Desviación con respecto al número óptimo INAFED.
		Fuente: INEGI, CMGMD, 2013 y 2015.

## VI. Mercado de factores

El subíndice de *Factores* mide la eficiencia de los mercados de factores de producción, principalmente el laboral y de energía. Incluye indicadores que evalúan y comparan los costos y la productividad del trabajo, así como los costos de producción de la energía eléctrica. Aquellas ciudades donde los trabajadores son más productivos, lo que se reconoce a través de salarios más altos, y donde los costos de energía son menores, son más atractivas para el talento y la inversión.

1	Salario promedio mensual para trabajadores de tiempo completo	Qué mide: El salario promedio que obtienen los trabajadores que laboran 35 horas o más en cada ciudad, ponderado por la participación de la población de cada municipio que integra dicha ciudad y descontando el sector minero (contabilizado en la actividad económica 21 del SCIAN).
		Unidades: Pesos.
		Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2008-2014.
2	Producto medio por hora trabajada	Qué mide: La productividad promedio de los trabajadores, descontando el efecto de las actividades de extracción en el sector minero (contabilizado en la actividad económica 21 del SCIAN).
		Unidades: PIB sin petróleo / horas trabajadas
		Fuente: Estimación del IMCO con cifras de Censos Económicos, INEGI, 2008 y 2013.
3	Contribución laboral asociada al trabajo	Qué mide: La contribución del factor trabajo al crecimiento económico de los municipios.
		Unidades: Porcentaje de la tasa de crecimiento.
		Fuente: Estimación del IMCO con cifras de los Censos Económicos de INEGI, 2008 y 2013.
4	Desigualdad salarial	Qué mide: La desigualdad en los salarios de una población. Este indicador es un coeficiente de Gini que adopta valores entre 0 y 1, donde 0 representa una distribución completamente igual (todos tienen los mismos ingresos) y 1 una distribución completamente desigual (1 persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).
		Unidades: Coeficiente de Gini salarial
		Fuente: Estimación del IMCO con cifras de la ENOE, 2008-2014.
5	Población ocupada sin ingresos	Qué mide: La población que actualmente está empleada, pero que no recibe remuneración por su trabajo. Una parte importante de este indicador son trabajadores familiares sin pago. Algunos de estos casos podrían corresponder a situaciones cercanas a la esclavitud moderna o situaciones especiales en las que los trabajadores no cobran por los servicios que desempeñan.
		Unidades: Porcentaje de la población ocupada
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
6	Crecimiento de la población ocupada sin ingresos	Qué mide: El crecimiento de la población ocupada sin ingresos entre 2008-2014.
		Unidades: Tasa de crecimiento promedio anual del porcentaje de la población ocupada sin ingresos (2008-2014)
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
7	Jornadas laborales muy largas	Qué mide: Los trabajadores que laboran más de 48 horas por semana, como un proxy de la baja productividad del trabajo. Existe evidencia que sustenta que entre más horas se trabajen, por encima de un umbral, la productividad decrece o al menos no aumenta. Además, se consideran los efectos negativos tanto psicológicos como sociales que generan jornadas de este tipo.
		Unidades: Porcentaje población ocupada que trabaja más de 48 horas.
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.
8	Migrantes (nacionales y extranjeros) con educación superior	Qué mide: El porcentaje de personas mayores a 25 años que declaró tener estudios de licenciatura o más y que no vive en su lugar de origen. Se considera como proxy de atracción de talento.
		Unidades: Porcentaje de los migrantes (nacionales o extranjeros) (25 años o más)
		Fuente: ENOE, INEGI, 2008-2014.

9	Empresas con más de 10 empleados	Qué mide: Las empresas pequeñas, medianas y grandes presentes en cada ciudad.
		Unidades: Porcentaje de empresas con más de 10 empleados
		Fuente: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), INEGI 2015 (última consulta).
10	Costo de consumo eléctrico	Qué mide: El costo de generar la energía eléctrica que se consume.
		Unidades: Dólares por megawatt-hora
		Fuente: Secretaría de Energía (SENER), 2015.
11	Demandantes de conflicto laboral	Qué mide: El número de trabajadores involucrados en pugnas de carácter laboral surgidas entre éstos y el patrón con motivo de omisiones, faltas o incumplimiento de alguna de las partes a las condiciones de trabajo que fueron pactadas o a las normas establecidas en la ley.
		Unidades: Por cada mil de la PEA
		Fuente: Registros Administrativos, INEGI, 2008-2014

## VII. Economía estable

El subíndice de *Economía* mide las principales características de las economías urbanas, así como la situación del crédito para empresas y familias. Dentro del subíndice se incluyen indicadores que describen la distribución del PIB, el dinamismo de la economía (tanto local como estatal), el nivel de deuda, el tamaño del mercado hipotecario y la cartera vencida. Las ciudades que presentan una economía estable así como mercados crediticios e hipotecarios grandes, atraen más talento e inversión y son, por lo tanto, propensas a una mayor generación de empleo y riqueza.

1	Crédito a las empresas	Qué mide: El monto del crédito que se les otorga a las empresas privadas en cada ciudad, ajustado por el tamaño de la economía local.
		Unidades: Pesos por cada mil pesos de PIB.
		Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), 2008-2011.
2	Tamaño del mercado hipotecario	Qué mide: El número de créditos hipotecarios otorgados con respecto al número de habitantes.
		Unidades: Créditos por cada mil habitantes.
		Fuente: CNBV, 2010-2013.
3	Cartera vencida hipotecaria	Qué mide: La proporción de créditos hipotecarios otorgados que se encuentran en moratoria.
		Unidades: Porcentaje de la cartera hipotecaria total.
		Fuente: CNBV, 2010-2012.
4	Sector es que han presentado alto crecimiento (1990-2014)	Qué mide: El PIB generado por los sectores que han tenido un crecimiento superior al promedio del crecimiento de todos los sectores a nivel nacional. Para 2014 estos sectores son: generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; construcción; manufacturas; comercio; transportes; información en medios masivos; servicios financieros y de seguros; servicios inmobiliarios y corporativos.
		Unidades: Porcentaje del PIB.
		Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censos Económicos, 2008 y 2013.
5	Crecimiento promedio del PIB estatal	Qué mide: El cambio porcentual en el PIB estatal para el periodo 2006-2014.
		Unidades: Tasa de crecimiento promedio anual estatal.
		Fuente: INEGI, 2006-2014.
6	Crecimiento del salario promedio	Qué mide: El cambio porcentual en el salario promedio entre el año 2008 y el 2014. Este indicador es un proxy de cuánto ha crecido el poder adquisitivo de los trabajadores.
		Unidades: Tasa de crecimiento promedio anual.
		Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2008-2014.
7	Diversificación económica	Qué mide: El número total de sectores que tienen presencia en cada ciudad. El número de sectores se basa en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).
		Unidades: Número de sectores económicos presentes.
		Fuente: INEGI, Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), 2015 (última consulta).
8	Deuda municipal	Qué mide: El nivel de endeudamiento de cada ciudad. Se contemplan únicamente los créditos garantizados con Participaciones Federales.
		Unidades: Porcentaje del PIB.
		Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2008-2014.
9	Desempleo	Qué mide: El número de personas que no están ocupadas en la semana del levantamiento de la encuesta. Son aquellas que buscaron activamente incorporarse en alguna actividad económica en algún momento del último mes, pero no tuvieron éxito.
		Unidades: Porcentaje de la PEA.
		Fuente: INEGI, ENOE, 2008-2014.

## VIII. Precursores

El subíndice de *Precursores* mide a los sectores financiero, de telecomunicaciones y de transporte. Estos sectores son de gran importancia pues se les considera como condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo al incidir en muchos otros sectores de la economía. Por ello, su desarrollo es fundamental para mejorar la competitividad de las ciudades. Este subíndice considera indicadores relacionados con el acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las vías físicas de comunicación, ya sea aéreas o terrestres, así como el uso y acceso a los servicios financieros.

1	Hogares con líneas telefónicas móviles	Qué mide: La proporción de hogares que cuenta con líneas telefónicas móviles.
		Unidades: Porcentaje de hogares.
		Fuente: Estimaciones de IMCO a partir del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2008-2014.
2	Hogares con computadoras	Qué mide: La proporción de hogares que cuentan con computadora.
		Unidades: Porcentaje de hogares.
		Fuente: Estimaciones del IMCO a partir del MCS (CONEVAL), 2008-2014.
3	Uso de Twitter como proxy de uso de tecnologías de información	Qué mide: El número de tuits por hora, ajustado por la población de la ciudad. Este indicador busca captar el uso de tecnologías de información.
		Unidades: Tuits por hora por cada mil habitantes.
		Fuente: IMCO, 2016.
4	Heridos en accidentes relacionados con transporte	Qué mide: El número de heridos en accidentes con vehículos, ajustado por población de la ciudad.
		Unidades: Heridos por cada 100 mil habitantes.
		Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Registros Administrativos, 2008-2014.
5	Sistema de transporte masivo	Qué mide: Si una ciudad cuenta con un sistema de transporte masivo en operación, en construcción, en estatus de proyecto o ninguna de las tres.
		Unidades: Variable categórica que toma el valor de tres si se trata de una ciudad con un sistema de transporte masivo en operación, dos si el sistema se encuentra en construcción o bien si se trata de una ciudad de menos de 250 mil habitantes, uno si se tiene aprobado el proyecto ejecutivo del sistema por parte de Banobras, o cero en otro caso.
		Fuente: Banobras y El Poder del Consumidor (EPC), 2008-2014.
6	Red carretera avanzada	Qué mide: La proporción de kilómetros de la red carretera que corresponden a carretera troncal federal y red de alimentadoras estatales.
		Unidades: Porcentaje de la red carretera.
		Fuente: INEGI, Anuarios Estadísticos, 2008-2014.
7	Aerolíneas	Qué mide: El número de aerolíneas que operan en el aeropuerto de la ciudad.
		Unidades: Número de aerolíneas.
		Fuente: IMCO con información de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2013 y 2016.
8	Flujo de pasajeros aéreos	Qué mide: El número de pasajeros nacionales e internacionales en vuelos que salen o llegan a las ciudades con aeropuerto cada año, ajustado por la población.
		Unidades: Pasajeros por cada mil habitantes.
		Fuente: SCT, 2008-2014.
9	Líneas de autobús	Qué mide: El número de líneas de autobuses foráneos que conectan a la ciudad.
		Unidades: Número de líneas de autobús.
		Fuente: IMCO con información de la SCT y centrales camioneras, 2013 y 2016.

10	Presupuesto destinado a transporte no motorizado	Qué mide: La proporción de fondos federales que las autoridades locales destinan a infraestructura peatonal o ciclista. Este indicador busca captar los esfuerzos de las autoridades locales por fomentar la movilidad no motorizada.
		Unidades: Porcentaje de fondos federales para movilidad.
		Fuente: ITDP, 2011-2014.
11	Uso de vehículo particular	Qué mide: La proporción de personas que se trasladan en vehículo particular para ir a la escuela o el trabajo.
		Unidades: Porcentaje de personas que contestaron la pregunta.
		Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.
12	Tiempos de traslado	Qué mide: La proporción de personas que hacen viajes menores a 30 minutos para ir a la escuela o el trabajo.
		Unidades: Porcentaje de personas que contestaron la pregunta.
		Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.
13	Uso de servicios financieros	Qué mide: El número de tarjetas de débito o crédito por adulto. Este indicador busca captar el uso de los servicios financieros.
		Unidades: Tarjetas por adulto.
		Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), 2008-2014.
14	Acceso a servicios financieros	Qué mide: El número de sucursales y corresponsales de banca múltiple en la ciudad por cada 10 mil adultos. Este indicador busca captar el acceso a servicios financieros.
		Unidades: Sucursales/corresponsales por cada 10 mil adultos.
		Fuente: CNBV, 2008-2014.

## IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

El subíndice de *Relaciones internacionales* mide el grado con el cual las ciudades capitalizan sus lazos con el exterior para elevar su competitividad. Por ello, el subíndice considera indicadores relacionados con el flujo internacional de personas y capitales, la calidad de la oferta para el turismo y las ventajas competitivas en términos comerciales y logísticos, que representa el que una ciudad se ubique en una zona fronteriza o bien tenga acceso a un puerto marítimo.

1	Inversión extranjera directa (neta)	Qué mide: El promedio móvil de tres años de la inversión extranjera directa neta que recibe cada ciudad. Este indicador se calcula a nivel municipal a partir de la cifra estatal, la cual se prorateada con el porcentaje que aporta cada municipio al PIB estatal.
		Unidades: Dólares per cápita (promedio tres años).
		Fuente: Secretaría de Economía, 2008-2014.
2	Flujo de pasajeros del o hacia el extranjero	Qué mide: La proporción de pasajeros en vuelos provenientes del extranjero que tienen como destino la ciudad correspondiente o que salen de ésta con destino al exterior.
		Unidades: Porcentaje del total de pasajeros aéreos.
		Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2008-2014.
3	Oferta hotelera de cuatro y cinco estrellas	Qué mide: La proporción de cuartos de hotel en las categorías de cuatro y cinco estrellas. Este indicador sólo está disponible para los principales centros turísticos. En las ciudades sin datos, se usó el dato estatal.
		Unidades: Porcentaje del total de cuartos de hotel.
		Fuente: Secretaría de Turismo (SECTUR), 2008-2014.
4	Ocupación hotelera	Qué mide: El promedio anual de cuartos ocupados como porcentaje del total de cuartos disponibles. Este indicador sólo está disponible para los principales centros turísticos. En las ciudades sin datos, se usó el dato estatal.
		Unidades: Porcentaje del total de cuartos de hotel.
		Fuente: SECTUR, 2008-2014.
5	Sitios UNESCO	Qué mide: El número de sitios declarados como patrimonio de la humanidad por la UNESCO que se encuentran a no más de 50 km de la ciudad.
		Unidades: Número de sitios.
		Fuente: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 2008-2014.
6	Ciudad fronteriza o portuaria	Qué mide: Si una ciudad tiene puerto, es fronteriza o ninguna de las dos. Esta condición ofrece una ventaja competitiva inicial para cualquier ciudad.
		Unidades: Variable categórica que toma el valor de uno si se trata de una ciudad con puerto, dos si se trata de una ciudad fronteriza o cero en otro caso.
		Fuente: IMCO, 2016.

## X. Innovación en los sectores económicos

El subíndice de *Innovación* mide la capacidad de las ciudades para competir con éxito en la economía, particularmente en sectores de alto valor agregado, intensivos en conocimiento y tecnología de punta. Se considera la habilidad para generar y aplicar conocimiento nuevo, por lo que se incluyen indicadores relacionados con las características de las empresas, el contexto de investigación y la generación de patentes. Una ciudad que cuenta con sectores económicos más innovadores es capaz de atraer y retener más inversión y talento.

1	Empresas	Qué mide: El número de registros patronales en cada ciudad con respecto a la población económicamente activa (PEA).
		Unidades: Por cada mil de la PEA.
		Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 2008-2014.
2	Grandes empresas	Qué mide: El número de empresas que se encuentran en el Top 500 de empresas de la revista CNN Expansión. La empresa se contabiliza si tiene su casa matriz en alguna ciudad de la muestra.
		Unidades: Número.
		Fuente: CNN Expansión, 2012 y 2014.
3	Empresas certificadas con ISO-9000 y 14000	Qué mide: El número de empresas que cuentan con el certificados de calidad ISO-9000 e ISO-14000 que emite la Organización Internacional de Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés).
		Unidades: Por cada mil empresas.
		Fuente: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 2008-2013.
4	PIB en sectores de innovación	Qué mide: El PIB que se genera en los sectores que Brookings (2015) considera como industria avanzada. Al menos en Estados Unidos estos sectores emplean 80% de los ingenieros, generan más de 90% de la investigación privada y crean 85% de las patentes. Este indicador es un proxy del nivel de sofisticación de la economía de la ciudad.
		Unidades: Porcentaje del PIB.
		Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censos Económicos, 2008 y 2013.
5	Productividad total de los factores	Qué mide: El crecimiento anual de la productividad de los factores.
		Unidades: Tasa de crecimiento
		Fuente: Estimación del IMCO con datos de los Censos Económicos del INEGI, 2008 y 2013.
6	Centros de investigación	Qué mide: El número de establecimientos catalogados como centros de investigación que se ubican en la ciudad.
		Unidades: Número.
		Fuente: INEGI, Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), 2015 (última consulta).
7	Posgrados de calidad	Qué mide: El número de posgrados registrados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad de CONACYT.
		Unidades: Número.
		Fuente: CONACYT, 2013.
8	Investigadores	Qué mide: El número de investigadores registrados en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).
		Unidades: Por cada 10 mil de la PEA.
		Fuente: CONACYT, 2008-2014.
9	Patentes	Qué mide: El número de patentes solicitadas por entidad de residencia del inventor.
		Unidades: Por cada 100 mil de la PEA.
		Fuente: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), 2008-2014.

## Fuentes

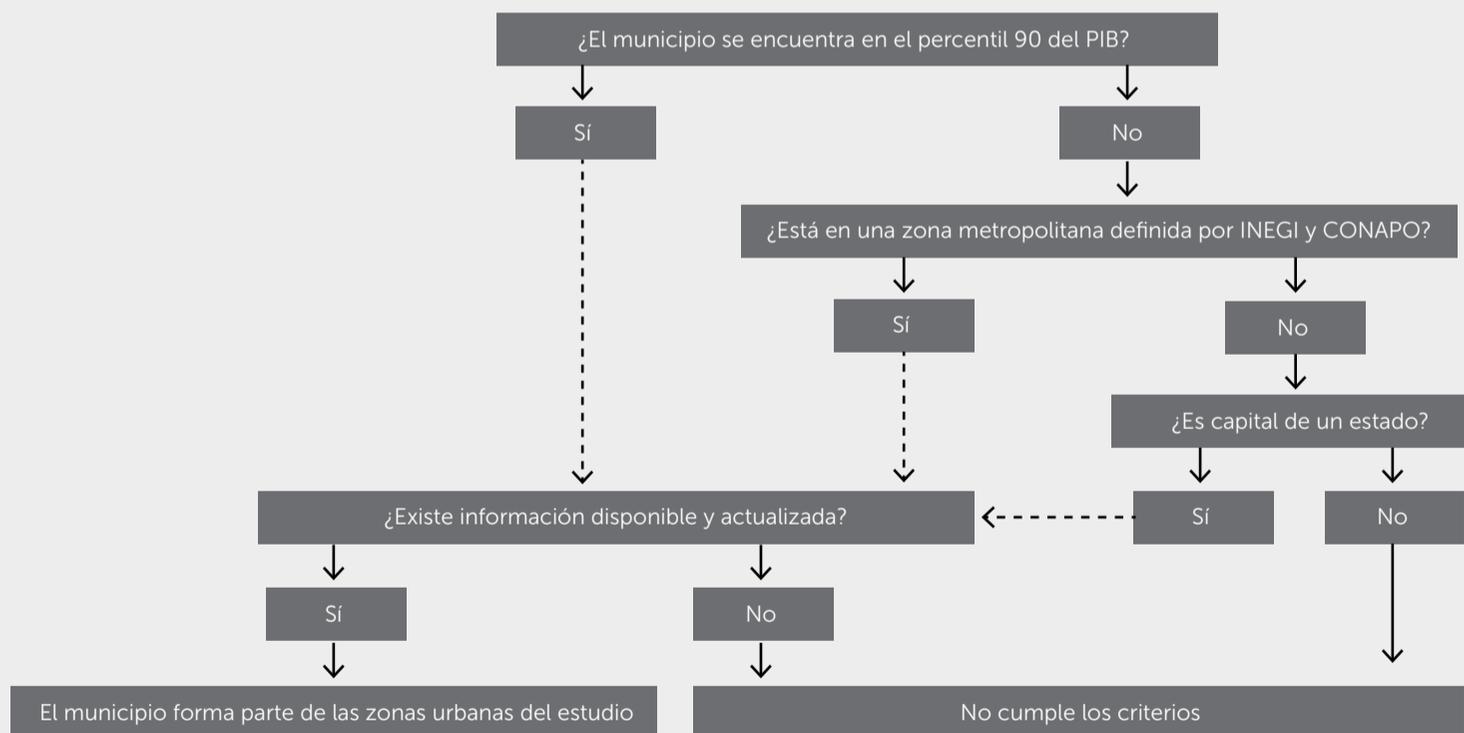
La objetividad de los datos está determinada por la calidad de las fuentes consultadas. Las fuentes utilizadas se seleccionaron con base en condiciones que aseguraran la imparcialidad de la información analizada y que, además, tuvieran una buena calidad y permitieran fácilmente replicar nuestro Índice a través de los años. Las principales características de las fuentes empleadas son:

- De reconocido prestigio y especializadas en el tema que trata el indicador.
- De actualización regular de sus cifras.
- En su mayoría, de dominio público y acceso gratuito.

## Zonas urbanas consideradas

La selección de las zonas urbanas consideradas en el análisis se hizo considerando las 59 zonas metropolitanas definidas por INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Después se agregaron las capitales de los estados de la República que no estaban incluidas en las zonas metropolitanas y se incluyeron aquellos municipios que, por su intensa actividad económica, se ubican dentro del percentil 90 generador del PIB nacional (con base en los Censos Económicos del INEGI). Finalmente, se excluyeron del análisis a aquellas zonas urbanas cuyos datos no fueran representativas en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), por ser la fuente dominante del Índice (alrededor de 20% de los indicadores vienen de esta fuente).

Figura 1. Proceso de selección de zonas urbanas para el estudio



Fuente: Elaboración IMCO.

Aunque la lógica para escoger la muestra del ICU 2016 fue la misma que en la edición anterior, en esta ocasión se eliminaron cuatro ciudades: Minatitlán, Moroleón-Uriangato, Ocotlán y Salamanca. Esto se debió a que ninguna de ellas pasó la prueba de representatividad para los datos de la ENOE 2014. Guanajuato tampoco pasó esta prueba, sin embargo, se decidió dejarla como parte de la muestra por ser una ciudad

capital. Por tanto, recomendamos tomar con cierta reserva los resultados de Guanajuato. En la Tabla 1 se presenta la lista de las ciudades que integran la muestra, así como los municipios que las forman.

Las 74 ciudades del Índice de Competitividad Urbana 2016 del IMCO, en conjunto, reúnen las siguientes características:

- Generan 76% del PIB nacional.
- Alojan a 62% de la población del país.
- Concentran 90% de la inversión fija bruta que llega al país.
- Reúnen 65% de la población ocupada de México.

Tabla 1. Ciudades seleccionadas y municipios que las conforman

Ciudad	Estado	Municipios que lo forman
Acapulco	Guerrero	Acapulco de Juárez, Coyuca de Benítez
Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes, Jesús María, San Francisco de los Romo
Campeche	Campeche	Campeche
Cancún	Quintana Roo	Benito Juárez, Isla Mujeres
Cárdenas	Tabasco	Cárdenas
Celaya	Guanajuato	Celaya, Comonfort, Villagrán
Chetumal	Quintana Roo	Othón P. Blanco
Chihuahua	Chihuahua	Aldama, Aquiles Serdán, Chihuahua
Chilpancingo	Guerrero	Chilpancingo de los Bravo
Ciudad del Carmen	Campeche	Carmen
Ciudad Obregón	Sonora	Cajeme
Ciudad Victoria	Tamaulipas	Victoria
Coatzacoalcos	Veracruz	Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Rio
Colima-Villa de Álvarez	Colima	Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Villa de Álvarez
Córdoba	Veracruz	Amatlán de los Reyes, Córdoba, Fortín, Yanga
Cuatla	Morelos	Atlatlahuacan, Ayala, Cuatla, Tlayacapan, Yautepec, Yecapixtla
Cuernavaca	Morelos	Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán, Xochitepec
Culiacán	Sinaloa	Culiacán
Durango	Durango	Durango
Ensenada	Baja California	Ensenada
Guadalajara	Jalisco	El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan
Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato
Guaymas	Sonora	Empalme, Guaymas

Ciudad	Estado	Municipios que lo forman
Hermosillo	Sonora	Hermosillo
Irapuato	Guanajuato	Irapuato
Juárez	Chihuahua	Juárez
La Laguna	Coahuila Durango	Matamoros, Torreón Gómez Palacio, Lerdo
La Paz	Baja California Sur	La Paz
La Piedad-Pénjamo	Guanajuato Michoacán	Pénjamo La Piedad
León	Guanajuato	León, Silao
Los Cabos	Baja California Sur	Los Cabos
Los Mochis	Sinaloa	Ahome
Manzanillo	Colima	Manzanillo
Matamoros	Tamaulipas	Matamoros
Mazatlán	Sinaloa	Mazatlán
Mérida	Yucatán	Conkal, Kanasín, Mérida, Ucú, Umán
Mexicali	Baja California	Mexicali
Monclova-Frontera	Coahuila	Castaños, Frontera, Monclova
Monterrey	Nuevo León	Apodaca, Cadereyta Jiménez, Carmen, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Santiago
Morelia	Michoacán	Charo, Morelia, Tarímbaro
Nuevo Laredo	Tamaulipas	Nuevo Laredo
Oaxaca	Oaxaca	Ánimas Trujano, Oaxaca de Juárez, San Agustín de las Junta, San Agustín Yatareni, San Andrés Huayápam, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Jacinto Amilpas, San Lorenzo Cacaotepec, San Pablo ETLA, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santa María Atzomba, Santa María Coyotepec, Santa María del Tule, Santo Domingo Tomaltepec, Soledad ETLA, Tlaxiatac de Cabrera, Villa de ETLA, Villa de Zaachila
Orizaba	Veracruz	Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Maltrata, Mariano Escobedo, Nogales, Orizaba, Rafael Delgado, Río Blanco, Tlilapan
Pachuca	Hidalgo	Epazoyucan, Mineral de la Reforma, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez, Zempoala
Piedras Negras	Coahuila	Nava, Piedras Negras
Poza Rica	Veracruz	Cazones Herrera, Coatzintla, Papantla, Poza Rica de Hidalgo, Tihuatlán

Ciudad	Estado	Municipios que lo forman
Puebla-Tlaxcala	Puebla Tlaxcala	Acajete, Amozoc, Chiautzingo, Coronango, Cautlancingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlancingo, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Salvador el Verde, Tepatlaxco de Hidalgo, Tlaltenango, Santiago Miahuatlán, Tehuacán  Acuamanala de Miguel Hidalgo, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Mazatecochoco de José María Morelos, Nativitas, Papalotla de Xicohtécatl, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzingo, San Lorenzo Axocomanitla, San Pablo del Monte, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, San Cruz Quilehltla, Tenancingo, Teolocho, Tepetitla de Lardizábal, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Xicohtzinco, Zacatelco
Puerto Vallarta	Jalisco	Puerto Vallarta
Puerto Vallarta	Nayarit	Bahía de Banderas
Querétaro	Querétaro	Corregidora, El Marqués, Huimilpan, Querétaro, San Juan del Río
Reynosa-Río Bravo	Tamaulipas	Reynosa, Río Bravo
Rioverde- Cd Fernández	San Luis Potosí	Ciudad Fernández, Rioverde
Saltillo	Coahuila	Arteaga, Ramos Arizpe, Saltillo
San Francisco del Rincón	Guanajuato	Purísima del Rincón, San Francisco del Rincón
San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez
Tampico-Pánuco	Tamaulipas Veracruz	Altamira, Ciudad Madero, Tampico Pánuco, Pueblo Viejo
Tapachula	Chiapas	Tapachula
Tecomán	Colima	Armería, Tecomán
Tehuantepec-Salina Cruz	Oaxaca	Salina Cruz, San Blas Atempa, Santo Domingo Tehuantepec
Tepic	Nayarit	Tepic, Xalisco
Tijuana	Baja California	Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito
Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	Amamax de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Cuaxomulco, La Magdalena Tlaltelulco, Panotla, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan, San Cruz Tlaxcala, Santa Isabel Xiloxotla, Tetla de Solidaridad, Tlaxcala, Tocatlán, Totolac, Tzompantepec, Xaloztoc, Yauhquemehcan
Toluca	México	Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán, Zinacantepec
Tula	Hidalgo	Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpán, Tlaxcoapan. Tula de Allende
Tulancingo	Hidalgo	Cuautepec de Hinojosa, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Tulancingo de Bravo
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	Berriozábal, Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez
Uruapan	Michoacán	Uruapan

Ciudad	Estado	Municipios que lo forman
Valle de México	Ciudad de México Méxic Hidalgo	Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco  Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Ayapango, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepozotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonatitla, Tultepec, Tuttlitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón, Zumpango
Veracruz	Veracruz	Alvarado, Boca del Río, Jamapa, Medellín, Veracruz
Villahermosa	Tabasco	Centro, Nacajuca
Xalapa	Veracruz	Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec, Rafael Lucio, Tlalnelhuayocan, Xalapa
Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	Guadalupe, Morelos, Zacatecas
Zamora-Jacona	Michoacán	Zamora, Jacona

## Homologación de indicadores 0-100

Las variables de cada zona urbana se estandarizaron en una escala de cero a 100 en función de los valores que presentan respecto al resto de la muestra. Así, el valor más bajo de la muestra toma el valor de cero, mientras que el más alto toma el valor de 100. Los demás valores toman una calificación entre cero y 100 en proporción a la escala utilizada. De esta forma se consiguen cuatro aspectos importantes:

- Se comparan valores estandarizados y no números absolutos.
- Se hacen homogéneas las unidades de todas las variables.
- Se puede observar fácilmente la posición relativa de las zonas urbanas.
- El Índice de competitividad general está en la misma escala que todos los subíndices.

## Ponderación de los indicadores

A diferencia de índices pasados, la asignación de los pesos por indicador se hizo en dos etapas. En primer lugar, 80% del peso de la calificación se calculó a través del proceso de asignación de pesos (*budget allocation process*).<sup>1</sup> Se consultó a los expertos del IMCO en cada materia para que asignaran a todos los indicadores valores de 0.1, 0.5 o 1, en función de su nivel de relevancia para la competitividad de la ciudad. En segundo lugar, 20% del peso se asignó con base en la varianza de cada indicador. Se premió a aquellas variables con comportamientos más estables para evitar sobre-reacciones en el ranking causadas por movimientos abruptos de los indicadores.

1. Para información más detallada acerca del proceso de asignación de pesos puede consultarse el documento Handbook on constructing composite indicators. Methodology and user guide publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 2008 y que se encuentra disponible en la siguiente liga: <http://www.oecd.org/std/42495745.pdf>

---

## Ponderación de los subíndices

Para esta edición del Índice, los pesos de los subíndices se asignaron con base en una técnica estadística llamada Regresión por Componentes Principales (PCR). En ella se utilizan las calificaciones por subíndice y se toma como variable dependiente el promedio simple de las variables de inversión y talento. En términos muy simples, esta técnica ayuda a identificar qué tanta varianza de las variables ancla está explicada por las variables que componen al subíndice, quitando los efectos de correlación cruzada entre los distintos subíndices (multicolinealidad). Los resultados de estas regresiones permiten conocer el peso relativo de cada subíndice con base en los coeficientes obtenidos en la regresión sobre cada uno de los componentes incluidos. A partir de dichas regresiones, se definieron los ponderadores de cada subíndice, como lo muestra la Tabla 2.

Tabla 2. Peso de los subíndices de competitividad

Subíndice	Resultados PCR
I. Sistema de derecho confiable y objetivo	0.075
II. Manejo sustentable del medio ambiente	0.068
III. Sociedad incluyente, preparada y sana	0.129
IV. Sistema político estable y funcional	0.137
V. Gobiernos eficientes y eficaces	0.088
VI. Mercado de factores	0.129
VII. Economía estable	0.100
VIII. Precusores	0.001
IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales	0.136
X. Innovación en los sectores económicos	0.137

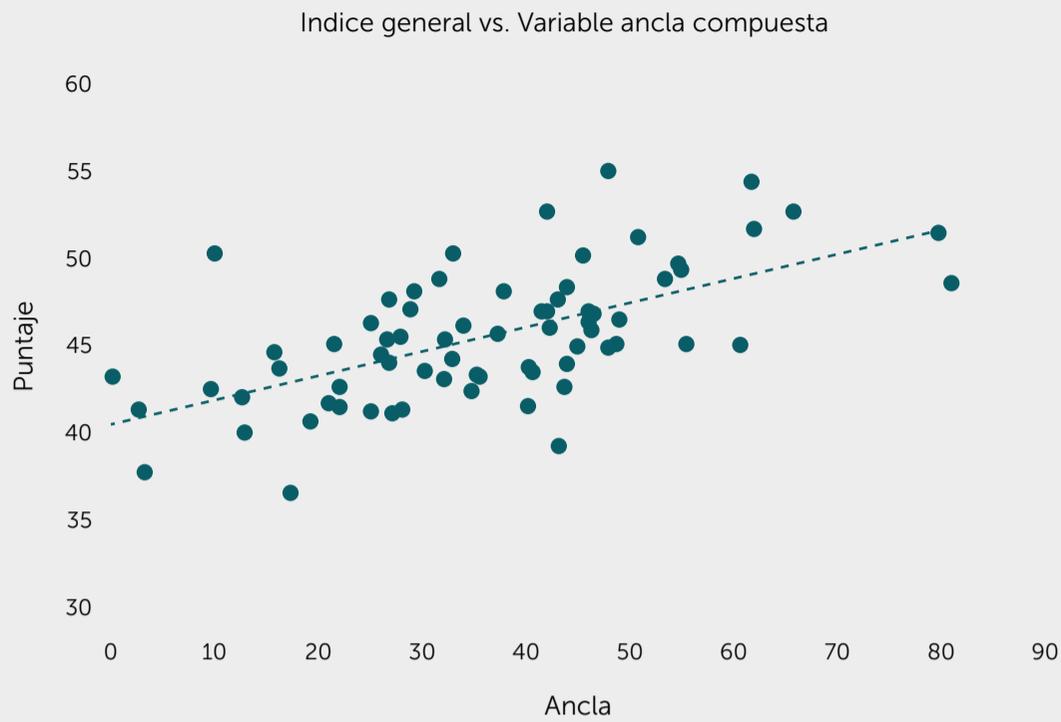
Se decidió utilizar PCR sobre otros métodos (Análisis de Componentes Principales sin regresión) por tres razones fundamentales:

- Toma en cuenta la relación estadística que existe entre las variables ancla y los subíndices.
- Explica un porcentaje alto de la varianza en la base de datos sin incurrir en problemas de multicolinealidad entre las variables dependientes, en este caso los subíndices.
- El modelo incorpora los pesos de cada variable y simplifica la interpretación de las relaciones entre subíndices y las variables ancla.

## Relación entre el Índice y las variables ancla

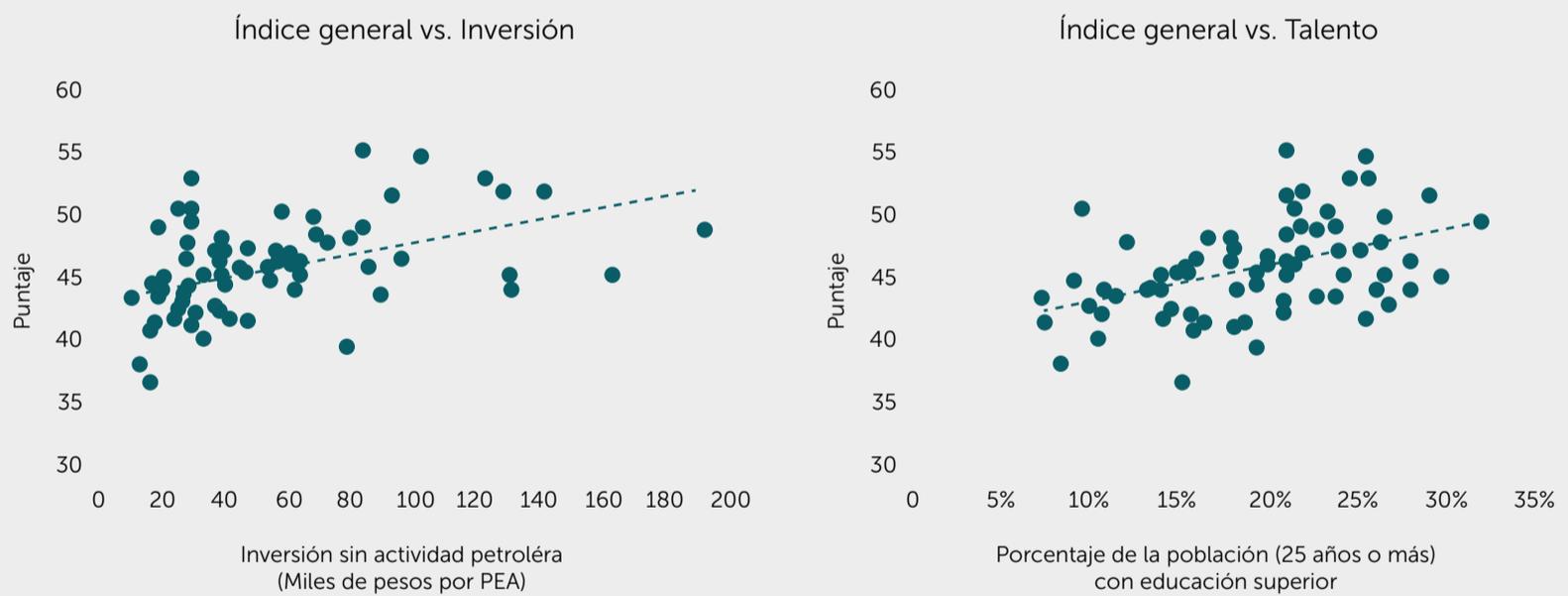
El puntaje que arroja el Índice general muestra una correlación positiva con la variable ancla compuesta, la cual se construyó con un promedio simple de la inversión y el talento. Es decir, las ciudades que tienen tanto un alto nivel de inversión como un gran porcentaje de su población de 25 años o más con educación superior, tienden a tener las mejores calificaciones.

Gráfica 1. Correlación entre variable ancla y puntaje general



La misma correlación se puede observar entre el puntaje del Índice general y cada variable que compone a la variable compuesta o ancla.

Gráfica 2. Correlación del puntaje general con respecto a inversión y talento



## Contacto

Para cualquier duda adicional sobre la metodología del Índice, escribir a [ivania.mazari@imco.org.mx](mailto:ivania.mazari@imco.org.mx) o [fatima.masse@imco.org.mx](mailto:fatima.masse@imco.org.mx).



# DEFICIENCIAS ESTADÍSTICAS

Existen graves deficiencias en la disponibilidad de información estadística en nuestro país, lo que dificultó la medición y análisis de los subíndices del ICU 2016. En el proceso de elaboración de este Índice nos dimos a la tarea de recabar y probar la solidez metodológica de múltiples indicadores para medir diferentes ángulos de la competitividad de cada ciudad. No obstante, varios presentaron problemas considerables que llevaron a descartar a un gran número de indicadores. A continuación se enlistan los ejemplos más relevantes por subíndice.

## I. Derecho

- **El ciudadano no sabe cuántos policías operan en su ciudad.** Con el Censo de Gobiernos Municipales del INEGI es posible identificar el número de policías que contratan los municipios. Sin embargo, esta cifra no necesariamente refleja el total de los elementos de seguridad que operan dentro de una ciudad pues varios gobiernos estatales proveen la seguridad pública en algunos de sus municipios, pero no existe información pública sobre cuáles son los municipios donde operan los policías estatales.
- **El ciudadano no sabe cuál es el tiempo promedio de respuesta del departamento de policía.** Los tiempos de respuesta de los departamentos de policía son una buena aproximación de su nivel de eficiencia, debido a que en la teoría no siempre es claro si tener un mayor número de policías es mejor porque hay más vigilancia, o peor porque implica que hay mayores tasas de delincuencia. Sin embargo, actualmente esta información no se registra o no es pública.
- **El ciudadano no sabe cuáles son las colonias con mayor incidencia delictiva.** Tanto el INEGI como el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (SESNSP) reportan niveles de homicidios y robos a nivel municipal. No obstante, esta información no se puede geo-referenciar para que los habitantes de una ciudad puedan conocer cuáles son las colonias más peligrosas. En junio 2016 se hizo un ejercicio con datos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para la Ciudad de México. Sin embargo, es imposible replicar este ejercicio para el resto de las ciudades de la muestra.
- **El ciudadano no sabe con qué infraestructura cuentan las autoridades para elevar la seguridad de su ciudad.** Actualmente, el Censo de Gobiernos Municipales del INEGI presenta qué municipios cuentan con cámaras de seguridad. Sin embargo, no se cuenta con ninguna información adicional sobre su operación, número total o incidencia.

---

## II. Medio ambiente

- **El ciudadano no cuenta con una lista de los rellenos sanitarios que cumplen con la NOM-083-SEMARNAT-2003 ni puede distinguir qué cantidad de residuos se disponen en ellos.** Antiguamente, la SEDATU contabilizaba el total de los residuos recolectados e identificaba qué cantidad se trasladaba a sitios controlados o a sitios no controlados. Sin embargo, a la fecha no hay claridad de quién maneja esta información. El IMCO hizo solicitudes de información a la SEMARNAT, al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y la SEDATU, pero no tuvimos éxito para encontrar esa información.
- **El ciudadano no conoce qué tan contaminado está el aire de las ciudades del país.** Actualmente en el país no existe una base de datos que concentre los datos del monitoreo atmosférico. El Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire (SINAICA) intentó integrar esta información, sin embargo los datos están desactualizados y se desconoce si las autoridades retomarán este esfuerzo.
- **El ciudadano no puede conocer el número de metros cúbicos de combustible que se vende a nivel municipal.** La Secretaría de Energía publica la venta de combustibles a nivel estatal, a través del portal [sie.energia.gob.mx](http://sie.energia.gob.mx). Sin embargo, es necesario tener estas cifras desagregadas a nivel municipal para saber cuánto combustible se vende en cada ciudad.

## III. Sociedad

- **El ciudadano no puede saber cuántos alumnos concluyen secundaria o preparatoria.** La SEP publica el porcentaje de alumnos que terminan ciertos grados académicos a nivel estatal. Sin embargo, estos datos se presentan como una razón y se desconoce qué cifra se usó como denominador (ej. el total de alumnos que ingresó a dicho nivel o el total de personas que deberían de estar estudiando dicho grado).

## IV. Político

- **El ciudadano no conoce el número de impugnaciones por casilla ni por municipio.** En cada elección federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial publica el número de casillas anuladas únicamente por distrito. Sin embargo, esta cifra no se desglosa por casilla ni por municipio, lo que hace difícil conocer más detalles sobre los procesos electorales a nivel ciudad. Para resolver esta deficiencia, en IMCO hicimos una estimación de casillas anuladas considerando el porcentaje de casillas por distrito que se ubican en cada municipio. Lo ideal sería que se publicara el número de casillas anuladas e impugnadas, identificando dónde se ubica cada casilla con los mismos códigos que usa el INEGI para facilitar su uso.

## V. Gobierno

- **El ciudadano no puede saber cuántas viviendas abandonadas hay en su ciudad o municipio.** El Censo de Población y Vivienda 2010 tenía una medición de este fenómeno tan importante para la calidad de vida y seguridad de algunas colonias. Sin embargo, la Encuesta Intercensal 2015 no consideró medir este fenómeno, incluso al haber recibido la solicitud expresa de los integrantes del

---

Comité asesor creado por el INEGI para este propósito. De esta forma, la Encuesta 2015 reporta de manera conjunta el número de viviendas deshabitadas y de uso temporal, en las cuales no fue posible entrevistar a la gente.

- **El ciudadano no tiene certeza de cuál es el desempeño de su organismo operador de agua potable.** El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) publican en internet los resultados del Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores del IMTA (PIGOO). Estos indicadores son auto-reportados por los organismos operadores (OO) y no son compatibles con la información que publica la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), por lo que en algunos casos arrojan resultados contradictorios. Por otro lado, CONAGUA publica la eficiencia física y comercial para algunos OO. En este Índice no se pudieron usar estos datos porque no se encontró información para más de 20 ciudades de la muestra.
- **El ciudadano no tiene certeza de las finanzas públicas de la ciudad.** La mayoría de los municipios no siguen las reglas establecidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Por ello, no se pueden conocer datos que son muy importantes como: ingresos propios –más allá de lo que auto-reportan a INEGI-, deuda total o los tabuladores salariales. Es urgente que esta Ley se cumpla para poder auditar las finanzas locales, así como identificar áreas de mejora para su saneamiento.

## VI. Factores

- **El ciudadano no conoce con certeza cuál es la productividad de los trabajadores a nivel municipal o metropolitano.** INEGI cuenta con un grupo de indicadores de productividad laboral y costo unitario de la mano de obra a nivel nacional. Sin embargo, no tenemos en el país información suficiente para replicar este análisis a nivel local. Para compensar esta deficiencia, IMCO hizo una estimación municipal de la contribución del factor trabajo al crecimiento económico de los municipios. Para ello, se utilizó la contribución laboral al crecimiento sectorial nacional para 22 sectores y, con base en la participación sectorial en el PIB de los municipios, se estimó el promedio ponderado de contribución del factor trabajo para cada municipio. El dato de contribución laboral nacional se obtuvo de la estimación de la productividad total de los factores bajo el modelo KLEMS publicado por INEGI.

## VII. Economía

- **El ciudadano no tiene cifras actualizadas del PIB de cada ciudad.** Cada cinco años, el INEGI publica los resultados de los Censos Económicos. En ellos se puede obtener la producción bruta total para cada sector de la economía. Sin embargo, no se cuenta con cifras para los años intermedios y, por ello, IMCO tuvo que hacer sus propias estimaciones del PIB para poder calcular, entre otros indicadores, el producto medio por trabajador.
- **El ciudadano no sabe cuál es la deuda pública total de su ciudad.** Debido a la falta de transparencia en términos presupuestales, no es posible saber cuál es el monto exacto al que asciende la deuda pública municipal. Las cifras utilizadas en la presente edición corresponden únicamente a los empréstitos garantizados con participaciones federales y que por ende deben registrarse ante la SHCP. Sin embargo, no se conocen los niveles que alcanzan préstamos de corto plazo o deudas con proveedores.

- 
- **El ciudadano no conoce cuál es la rentabilidad de las inversiones en cada ciudad.** Dada la falta de estadísticas para medir el PIB y la inversión, no es posible identificar cuáles son las ciudades que ofrecen un mayor retorno para que los inversionistas tomen decisiones.
  - **El ciudadano no conoce los niveles de confianza del consumidor a nivel local.** El INEGI presenta un índice de confianza del consumidor agregado a nivel país. Sin embargo, esta cifra no se puede desagregar para conocer la situación en cada ciudad o municipio.

## VIII. Precursores

- **El ciudadano no conoce cuál es la capacidad de los vehículos de carga.** Actualmente el INEGI publica el número de vehículos de carga en cada municipio. No obstante, con la información pública no se puede saber cuál es la capacidad de cada uno de estos vehículos, ni tampoco distinguir cuáles de ellos están destinados al movimiento de mercancías al interior de la ciudad. Para esto último, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene una lista de los permisos de conectividad que otorga a las compañías de logística. Sin embargo, se desconoce qué tanto circulan al interior de las ciudades.

## XIX. Relaciones internacionales

- **El ciudadano no conoce la inversión extranjera directa (IED) que llega a su ciudad.** La Secretaría de Economía presenta los datos a nivel estatal. Sin embargo, con las bases de datos oficiales, no hay forma de identificar a qué municipios está llegando dicha inversión. Por ello, IMCO tuvo que hacer sus propias estimaciones, suponiendo que la IED se distribuye de manera parecida al PIB para prorratear este indicador según el porcentaje del PIB que aporta cada municipio.
- **El ciudadano no conoce cuánto representan las importaciones más las exportaciones como proporción del PIB de su ciudad.** Los Censos Económicos del INEGI no muestran una categoría específica para identificar el valor monetario de la balanza comercial a nivel municipal.
- **El ciudadano no conoce la derrama económica que genera el turismo en su ciudad.** El INEGI publica los ingresos por turismo a nivel estatal. Sin embargo, con la información disponible, no se puede calcular este indicador a nivel municipal.

## X. Innovación

- **El ciudadano no conoce el grado de innovación de su ciudad.** Actualmente, el CONACYT publica múltiples indicadores relacionados con la innovación, el desarrollo y la capacitación de los trabajadores. Sin embargo, éstos solo pueden conocerse a nivel estatal.
- **El ciudadano no conoce fácilmente cuántas empresas están afiliadas al IMSS.** El número de registros patronales a nivel municipal no se publica en internet. Para la construcción de este subíndice, fue necesario hacer una solicitud de información vía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



# LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN EN LA CALIDAD DE LOS GOBIERNOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL



GABRIELA ALARCÓN | @GabyAlarcon

Directora de Desarrollo Urbano, IMCO

Se ha dicho muchas veces que la reelección servirá para que los alcaldes den mejores resultados al tener que ganar el voto de la ciudadanía para mantenerse por más tiempo en el poder. Sin embargo, algunas veces la teoría no concuerda con la realidad. ¿De qué depende que ésta se cumpla o no, especialmente cuando hay circunstancias tan distintas en los municipios del país y del mundo? Por ejemplo, un político puede comportarse de manera distinta cuando el electorado tiene acceso o no a la información sobre su gestión, cuando enfrenta una oposición más o menos fuerte, o bien, cuando puede reelegirse o ya llegó al límite de su mandato.

Se cree que si un alcalde logra demostrar un buen desempeño durante su gobierno será más fácil conseguir su reelección. Sin embargo, no es claro si así sucede en la realidad ya que un político puede aumentar el gasto público durante el año electoral para dinamizar la economía local, o bien, hacer un uso ilegal de los recursos para comprar votos. Tampoco es claro qué tipo de reformas o políticas públicas aumentan o disminuyen el número de votos de la ciudadanía. Entender esto resulta útil tanto para los alcaldes elegibles a un segundo mandato como para sus opositores políticos.

Algunos estudios empíricos han intentado encontrar cuáles son los factores que, de manera significativa, ayudan explicar dos fenómenos directamente relacionados: 1) si la reelección deriva en mejores gobiernos locales y, 2) si una mejor gestión de gobierno aumenta la probabilidad de que los alcaldes sean reelectos. Veamos qué dice la experiencia internacional y qué lecciones podemos extraer para que esta figura sirva para generar los cambios deseados en México.

## Efectos de la reelección sobre la calidad de los gobiernos

Para evaluar el desempeño de los gobiernos locales los estudios analizados utilizan variables como el nivel de corrupción, la inversión en infraestructura, la provisión de servicios públicos y el gasto social. Asimismo, para medir los niveles de esfuerzo y habilidades de los gobiernos locales se analizan variables como aumento de impuestos, gasto y dinamismo de la economía local. A continuación se describen los hallazgos más relevantes de dichos estudios.

---

## Brasil

Brasil ha sido un caso ampliamente estudiado ya que introdujo la reelección municipal en 1997, por lo que junto con México es de los pocos países en el mundo que han adoptado esta figura en tiempos recientes. La evidencia sobre los efectos de la reelección en ese país en la calidad de los gobiernos es mixta, particularmente en el área de la corrupción. Un estudio que analizó los montos asociados a irregularidades en el uso de recursos municipales reportados por la Auditoría Federal,<sup>1</sup> en municipios administrados por alcaldes con y sin posibilidades de reelección, encontró que el incentivo de la reelección es suficiente para limitar las conductas corruptas de los alcaldes.<sup>2</sup> Sin embargo, existe una diferencia significativa entre los alcaldes con posibilidad de reelegirse y los que no pueden (en su segundo periodo), donde los últimos resultaron significativamente más corruptos. En promedio éstos presentaron 28% más irregularidades en el uso de recursos que fueron detectadas por la Auditoría Federal, respecto a los demás alcaldes. Otro hallazgo es que los efectos positivos de la reelección son mayores en los municipios electoralmente más competitivos.

Sin embargo, otro estudio encontró evidencia en el sentido opuesto: los alcaldes que tienen la opción de reelegirse por un segundo periodo tienen más incentivos a ser corruptos cuando la recompensa es muy grande o cuando la posibilidad de castigo es muy baja.<sup>3</sup> De acuerdo con los autores esta situación se agrava cuando la competencia por el puesto es cerrada, ya que tienden a ofrecer a los votantes transferencias ilegales para mantenerse en el cargo.

A pesar de las diferencias, ambos estudios coinciden en que uno de los elementos clave para controlar el aumento en la corrupción de los alcaldes, sin importar si pueden o no reelegirse, es la presencia de medios de comunicación locales. Mientras que la diferencia en el número de irregularidades entre el primer y segundo término de los municipios con radio o periódico local es de solo 2.5%, en los municipios sin radio o periódico local la diferencia aumenta a 10%.<sup>4</sup>

Además, el número de irregularidades cometidas por los alcaldes y detectadas por la auditoría está negativamente correlacionado con el resultado de la elección.<sup>5</sup> El efecto es mayor a medida que la información se publica más cerca de la fecha de votación. Es decir, los electores sí castigan a los corruptos no votando por ellos, sobre todo si se descubre un escándalo en el mismo año.

Así, la información disponible sobre la gestión de los gobiernos muestra que la reelección es una condición necesaria mas no suficiente para romper el círculo vicioso de la corrupción. Ambos estudios coinciden en la importancia de fortalecer el sistema institucional local de contrapesos y las capacidades de los órganos de fiscalización.

En cuanto a los efectos de la reelección sobre los niveles de endeudamiento, existe un mayor consenso que en el caso de la corrupción. Cabe aclarar que la información disponible únicamente permite comparar a los gobiernos municipales brasileños que pueden reelegirse con los que no. Es decir, no existe información que

---

1. Las irregularidades consideradas son desvío de fondos, proceso de licitación y sobrepuestos.

2. Claudio Ferraz y Frederico Finan, "Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports", The Institute for the Study of Labor (IZA), Documento de trabajo, No. 2843, junio 2007.

3. Carlos Pereira, André Melo Marcus y Carlos Mauricio Figueiredo, "The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports." *Political Research Quarterly* 62, no. 4, 2009, pp.731-44. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25594443>.

4. Claudio Ferraz y Frederico Finan, Op. Cit.

5. Carlos Pereira, André Melo Marcus y Carlos Mauricio Figueiredo, Op. Cit.

---

permita analizar este fenómeno antes y después de que se introdujera la reelección municipal. Tomando en cuenta esta limitación, Klein (2010) encuentra evidencia sobre una tendencia a que los alcaldes que buscan reelegirse se endeudan 3% más en el año electoral respecto a los años no electorales. Al comparar a los alcaldes que pueden reelegirse con los que no, en los primeros se observa un endeudamiento de 5% por encima de los segundos.<sup>6</sup>

## Estados Unidos

En Estados Unidos también se han analizado los efectos de la reelección y los límites a los periodos de las administraciones locales. Alt, Bueno y Rose (2011) analizaron a los gobiernos estatales de ese país durante el periodo 1950-2000. La información que utilizaron para medir una buena gestión son: el crecimiento económico, el nivel de impuestos y del gasto, así como los costos de la deuda. Los principales hallazgos son que existen diferencias significativas en el desempeño de los gobernadores que pueden reelegirse y los que no, donde los que pueden ser reelectos suelen esforzarse más en beneficio de los votantes.<sup>7</sup> Además, observaron un efecto similar en rendición de cuentas.

Al controlar por los gobiernos donde hay límites a la reelección y donde no los hay, se encontró una diferencia en las capacidades de los gobernadores para realizar una mejor gestión. Quienes llevan más tiempo en el poder son, en promedio, más competentes. Los autores explican estas diferencias tanto por la autoselección de haber sobrevivido en el poder como por su mayor experiencia en el cargo.

En su análisis observaron que el crecimiento económico es mayor y que los impuestos, gasto y costos de la deuda son menores con las administraciones de gobernadores que pueden reelegirse (comparado con los que no pueden). Esta misma tendencia observaron en los gobiernos que llevan dos o más periodos en el gobierno en comparación con los que están en su primer periodo.<sup>8</sup>

Una de las conclusiones principales es que, conforme los estados han ido ampliando el número de periodos de gobierno para los que pueden reelegirse (de uno a dos), la ciudadanía ha utilizado a las elecciones como herramienta para erradicar a los gobernadores que no dan resultados. Asimismo, conforme ha aumentado el tiempo promedio de los gobernadores en su cargo, las capacidades han aumentado de tal forma que incluso se ha contrarrestado el efecto de un menor esfuerzo que se observa en los gobiernos que ya no pueden reelegirse.

## Elementos que aumentan o reducen la probabilidad de reelección

Se ha argumentado que los votantes con acceso a información sobre el desempeño de sus gobiernos utilizan el voto como un mecanismo de rendición de cuentas. Por ejemplo, el electorado es altamente sensible a los escándalos de corrupción. Sin embargo, los votantes también responden a factores que pueden dar la ilusión de un buen gobierno cuando realmente no lo es. Algunos alcaldes suelen aumentar el gasto con fines electorales que se disfraza de política social. Sin embargo, no es claro si los votantes

---

6. Se utilizó información electoral y fiscal de 5,406 municipios brasileños y se aplicó el método econométrico de "diferencia en diferencias" así como regresiones logísticas. Los resultados encontraron evidencia sobre la existencia de ciclos presupuestales políticos aunque con distintos niveles de magnitud y consistencia.

7. James Alt, Ethan Bueno de Mesquita y Shanna Rose, "Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits", *The Journal of Politics*, Vol. 73, No. 1, January 2011, pp. 171-186

8. Ibid.

.....

responden a las variables económicas y financieras tales como la salud en las finanzas públicas o las reformas regulatorias. A continuación se detallan los hallazgos más relevantes de los estudios sobre los determinantes de la reelección.

En el caso de Brasil se encontró que a mayor corrupción –medido como el número de violaciones reportadas en las auditorías– se reduce la probabilidad de reelección.<sup>9</sup> Sin embargo, esto depende de la intensidad de dichas auditorías así como del momento en que se publican dichos informes: si es antes de la elección (hasta un año antes) tienen más efecto que si se publica con poco tiempo o con demasiada anticipación. Otro elemento importante es que la duración de las campañas también tiene un efecto considerable, en donde las más largas incrementan la probabilidad de que el alcalde se reelija.<sup>10</sup>

Dos estudios más encontraron que los alcaldes que aumentan el gasto durante el año electoral tienen mayores oportunidades para ser reelectos. Sin embargo, este efecto solo aplica cuando el gasto se realiza dentro de los límites aceptados por los votantes.<sup>11</sup> Además, al separar por tipo de gasto, los votantes suelen premiar a los alcaldes que durante todo su mandato tuvieron un mayor gasto en capital (inversión), así como los que aumentaron el gasto corriente durante el año electoral.<sup>12</sup> Respecto a los ingresos fiscales, también se encontró que existe un impacto positivo en la probabilidad de reelección derivado de una mayor recaudación de impuestos.<sup>13</sup> Este resultado podría asociarse con el hecho de que los gobiernos locales que son más capaces entienden la importancia de convencer a los contribuyentes de que paguen sus impuestos a cambio de un buen manejo de los recursos y una mayor inversión en bienes y servicios públicos.

En el caso de EUA, un estudio de McKnitt (2010) sobre alcaldes analizó las políticas públicas que más valora el electorado de las grandes ciudades de ese país.<sup>14</sup> Aunque es uno de los pocos estudios que existen sobre reelección local, analiza de manera amplia cuáles son los determinantes para el éxito electoral de los alcaldes. El estudio busca entender cómo la ciudadanía premia o castiga con su voto a un alcalde, a partir de las características personales del político y de su desempeño en el cargo. Así, se utilizaron variables como la edad del alcalde, raza, religión, mejoras en infraestructura física, provisión de servicios sociales, cuidado del Estado de Derecho y solución de problemas financieros.

---

9. Claudio Ferraz y Frederico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: The effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes", *The Quarterly Journal of Economics*, Mayo 2008, pp 703-745.

10. Carlos Pereira, André Melo Marcus y Carlos Mauricio Figueiredo, *Op. Cit.*

11. Fabio Alvim Klein, "Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil", *Revista de Administracao Pública*, vol.44, no.2, Rio de Janeiro, Mar-Apr 2010.

12. Sergio Naruhiko Sakurai, Naercio Aquino Menezes-Filho, "Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities", *Inspere*, 2008.

13 *Ibid.*

14. Andrew Douglas McKnitt, "Tenure in Office of Big City Mayors", *State & Local Government Review*, Vol. 42, No. 1, April 2010, pp. 36-47.

.....  
El análisis identificó los tres factores que más ayudan a que un alcalde consiga reelegirse:<sup>15</sup>

1) **Mejores condiciones de infraestructura.** Este tipo de políticas suele ser atractivo para una base amplia de votantes, principalmente para aquellos preocupados por el desarrollo local. Los alcaldes que mejoraron la infraestructura de su ciudad gobiernan dos años más que el promedio de la muestra.

2) **Mejores políticas de seguridad jurídica.** Esto resulta atractivo para los votantes preocupados por las condiciones personales y de calidad de vida. Los alcaldes que mejoraron el Estado de Derecho y la procuración de justicia, en donde se incluye la política regulatoria, gobiernan 0.81 años más que el promedio de la muestra.

3) **Gasto en políticas sociales.** Este tipo de políticas atrae principalmente a los votantes de menores ingresos. Los alcaldes que realizan mejoras en educación, salud y vivienda, así como los que buscan reducir los costos del transporte y servicios públicos, gobiernan 0.76 años más que el promedio de la muestra.

No obstante, el estudio no encontró que un cambio en la política fiscal -tanto en impuestos como en gasto- tenga efectos significativos sobre la reelección de los alcaldes.<sup>16</sup> Algo similar ocurre con la variable de la corrupción, en donde los efectos tampoco fueron significativos. Estas dos últimas variables plantean una diferencia esencial con lo que ocurre en Brasil, en donde un mayor gasto electoral ayuda a la reelección del alcalde y, por el contrario, una mayor corrupción le resta votos.

En suma, uno de los hallazgos más importantes de la mayoría de los estudios analizados fue que al ampliar la duración en el cargo, los alcaldes adquieren más experiencia y, por lo tanto, implementan mejores políticas públicas. De manera recíproca, los estudios también concluyen que la teoría de que un buen desempeño de gobierno está relacionado con el éxito electoral, en general se cumple. En las ciudades de Estados Unidos los alcaldes que desarrollan infraestructura, mejoran el Estado de Derecho y proveen bienes sociales, permanecen más tiempo en el cargo. En los municipios de Brasil, los alcaldes que son menos corruptos y que publican más información sobre su gestión también permanecen por más tiempo en el cargo.

Estas lecciones son útiles para México, para entender qué políticas e instituciones es necesario construir que nos permita lograr que la reelección municipal se traduzca en un mejor comportamiento de los alcaldes y, por lo tanto, en mejores gobiernos para las ciudades. Sin duda, lo que más le urge a este nivel de gobierno es un mejor sistema de fiscalización local y, como veremos más adelante, aumentar las capacidades de los equipos al servicio del municipio. Solo así se logrará el círculo virtuoso del voto ciudadano a cambio de mejores resultados.

---

15. La variable dependiente observada es *tenure in office* (compuesta por el número de periodos que se reelige). La muestra abarca a 848 alcaldes de 19 ciudades entre 1820 y 1995.

16. Únicamente fue significativo en el modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios pero no en el de Efectos Marginales. El valor es 0.1 años adicionales.

---

## Bibliografía

Alt, James, Ethan Bueno de Mesquita y Shanna Rose, "Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits", *The Journal of Politics*, Vol. 73, No. 1, enero 2011.

Ferraz, Claudio y Frederico Finan. "Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports", *The Institute for the Study of Labor (IZA)*, Documento de trabajo, No. 2843, junio 2007.

Ferraz, Claudio y Frederico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: The effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes", *The Quarterly Journal of Economics*, mayo 2008, pp 703-745.

Klein, Fabio Alvim "Reelection incentives and political budget cycle: Evidence from Brazil", *Revista de Administracao Pública*, vol.44, no.2, Rio de Janeiro, marzo-abril, 2010.

McNitt, Andrew Douglas, "Tenure in Office of Big City Mayors," *State & Local Government Review*, Vol. 42, No. 1, abril 2010.

Naruhiko Sakurai, Sergio, Naercio Aquino Menezes-Filho, "Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities", *Inspere*, 2008.

Pereira, Carlos, Melo Marcus André, and Figueiredo Carlos Mauricio. "The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports." *Political Research Quarterly* 62, no. 4, 2009. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25594443>.

# LA REELECCIÓN Y EL EJERCICIO DEL GASTO MUNICIPAL

MK

MAX KAISER | @MaxKaiser75

Director Anticorrupción, IMCO.

Dos importantes reformas pueden cambiar la manera en la que los municipios funcionan como gobierno y ejercen sus recursos. Éstas se dieron en momentos distintos y a primera vista tienen poca relación entre sí, y que se dieron en momentos distintos. La primera es la reforma política de 2014, en la que finalmente se permite desde la Constitución la reelección consecutiva en municipios y en las legislaturas locales. La segunda es la nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que desarrolla la integración del Sistema Nacional de Fiscalización, aprobada el 16 de junio de este año. Este conjunto de reglas nuevas tiene el potencial de generar incentivos distintos de actuación, que a su vez deberán provocar nuevas condiciones de profesionalización en quienes ejercen el gasto en los municipios, y de autonomía en quienes lo fiscalizan.

## Nuevas perspectivas para el gasto municipal

El gasto municipal en México está sujeto a un ciclo muy corto de tres años. Son 36 meses que dejan poco margen para la creación de proyectos de inversión productiva de largo plazo. Un nuevo ayuntamiento tenía, hasta antes de la reforma constitucional, muy pocos incentivos para sacrificar su capital político y su presupuesto en proyectos cuyos frutos fueran imperceptibles antes de terminar el encargo. Esta dinámica puede cambiar

con la reelección consecutiva de presidentes municipales.

Ahora, con este nuevo marco normativo el ayuntamiento completo tiene incentivos para pensar en una gestión de gobierno con una perspectiva de más largo plazo. Los proyectos de gasto y obra pública pueden planearse adecuadamente y pueden ejecutarse siguiendo un programa que tenga como fin último la calidad de los servicios u obras municipales, y no la rentabilidad política inmediata.

Es importante comentar que esta reforma se quedó corta. Con pocos argumentos se limitó la reelección a un solo periodo consecutivo. El argumento principal en la discusión de la reforma política se refería al riesgo de crear cacicazgos municipales, a través del control de los recursos públicos. Esto asume que la permanencia en el cargo por un periodo prolongado necesariamente llevará a los órganos a utilizar los recursos inadecuadamente.

El argumento no toma en cuenta la característica colegiada del ayuntamiento. Si existiera la posibilidad de conseguir varios periodos consecutivos, los distintos miembros elegibles del ayuntamiento tendrían que buscar el refrendo de la confianza del electorado de manera individual, cada vez que concluyera su periodo. Esto genera costos políticos individuales derivados de una mala gestión colectiva, o bien, beneficios políticos individuales derivados

---

de una buena gestión colectiva. El argumento también desconoce que ahora están sentadas las bases para un nuevo régimen de fiscalización.

## Nuevas perspectivas para la fiscalización

La reelección legislativa también cambia las condiciones respecto de la fiscalización del gasto municipal. A partir de la reforma política, los legisladores locales podrán permanecer en el cargo hasta 12 años, es decir, dos periodos de gobernador del estado y cuatro periodos municipales. Esto, además de la profesionalización en el ejercicio del cargo legislativo, establece nuevas condiciones de independencia respecto de los ejecutivos locales y los ayuntamientos.

Primero, se abre la posibilidad de crear cuadros de legisladores especializados en la revisión del ejercicio del gasto. Un grupo de legisladores locales podrá hacer carrera, por primera vez en la historia del país, en el control y la vigilancia del gasto. Su capital político para pedir el voto cada tres años lo podrá construir a través de la eficacia y el detalle con el que revisa el gasto, lo que generará una adecuada rendición de cuentas. Su prestigio y fama se podrá construir con base en su capacidad para cuidar los impuestos de los ciudadanos. Segundo, se crea un nuevo margen de independencia respecto de las agendas ejecutivas. Hasta antes de la reforma, las diputaciones locales parecían plataformas políticas para buscar cargos más relevantes. Se utilizaban como antesala de cargos públicos en los que se administran recursos y, por lo tanto, poder.

Por esto, todavía hoy, lo importante es la lealtad a una agenda más grande: la del gobernador del estado. De esa lealtad se deriva la posibilidad de acceder al gabinete local, a una presidencia municipal, o eventualmente, por ejemplo, a una diputación federal. Así, la autonomía de los poderes legislativos locales es realmente pobre. La reelección hasta por 12 años podrá servir para sentar las condiciones de

independencia de los legisladores en dos de las funciones más importantes de los parlamentos: la determinación del presupuesto y su fiscalización.

La posibilidad de ser reelecto por varios periodos consecutivos deberá crear diputados especializados en la determinación y autorización del ejercicio de los recursos públicos. Estos nuevos especialistas podrán ejercer sus funciones, ahora con una visión de largo plazo y desligados de la agenda política del poder ejecutivo local. Tendrán incentivos para evaluar la idoneidad de lo aprobado en ejercicios anteriores y revisar los resultados obtenidos, para después cambiar aquello que no funciona. Actualmente es posible hacer una carrera política como el garante del adecuado ejercicio del gasto público en el estado.

Además, ahora podrán crear un verdadero contrapeso en la fiscalización. Hasta el día de hoy, los congresos locales parecen espacios en los que se juega un juego suma cero: a favor o en contra del gobernador. La bancada del partido al que pertenece el ejecutivo local representa los intereses del gobernador, y los demás partidos son solo la oposición. El rol de los primeros es empujar la política del gobierno local, el rol de los segundos es oponerse a ésta.

La aprobación del presupuesto, así como la selección y nombramiento de quien será el titular de la entidad estatal de fiscalización, se realizan bajo esta lógica. Lo mismo ocurre con la dirección de sus funciones a través de la comisión encargada y la revisión de la cuenta pública. La reelección legislativa puede cambiar esta dinámica. La simple perspectiva de permanecer cuatro periodos consecutivos debería debilitar esa disciplina partidista, crear más proyectos políticos individuales, y por lo tanto, más liderazgos personales. Así, ahora debería ser más difícil, primero, juntar la mayoría calificada para la selección y el nombramiento del encargado de la fiscalización, segundo, la integración de la comisión encargada de dirigir su actuación y tercero, la aprobación de la cuenta pública.

---

En el momento en que los diputados locales, de manera personal, reconozcan que ésta no es solo una función con relevancia histórica, sino una función de trascendencia cotidiana, la asumirán con incentivos diferentes. Dos distintos titulares de las entidades estatales de fiscalización podrían ahora ser sus empleados, con enormes facultades para influir directamente en el ejercicio de gobierno.

A estos nuevos incentivos debe sumarse una novedad. Ahora, las entidades estatales de fiscalización no son solo instrumentos de las legislaturas locales, sino además, son parte del Sistema Nacional de Fiscalización, de acuerdo con los artículos 37 y 38 de la nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. La membresía a este sistema de fiscalización no es solo un título protocolario. Actualmente todo lo que hagan (o dejen de hacer) estará en dicho sistema, así como los informes que tendrán que rendir al Sistema Nacional Anticorrupción. El objetivo de este nuevo sistema de fiscalización es asegurar la integración, la complementariedad y la especialización. Al ser miembros de un ente complejo, las entidades estatales de fiscalización se separan de las dinámicas puramente locales y adquieren un nuevo grado de autonomía.

En suma, lo único que ha cambiado al día de hoy son las reglas del juego. En efecto se crearon nuevos incentivos y condiciones para jugarlo de manera distinta, pero apenas veremos si los actores son capaces de asimilarlas como aquí se describe.



# LA REELECCIÓN EN MÉXICO EN LOS TIEMPOS DE LA PARTIDOCRACIA

CR

CÉSAR RESENDIZ | @ResendizCsar

Investigador, IMCO

*La reelección municipal fue aprobada con diversos candados para que los partidos políticos no pierdan el control sobre los alcaldes. Además, esta figura operará dentro de un sistema electoral que está cooptado por los partidos políticos. Lo anterior abre la oportunidad para que administraciones con desempeños deficientes o que hacen un uso irregular de los recursos públicos permanezcan en el poder por un periodo adicional. Para potenciar los beneficios de la reelección y reducir sus riesgos será necesario: 1) aumentar la información disponible sobre las administraciones para que los ciudadanos puedan utilizarla para evaluar sus desempeños, 2) establecer un mejor sistema de contrapesos al interior de los cabildos, 3) eliminar las barreras a una mayor competencia electoral y 4) abrir más espacios a la participación ciudadana.*

La reelección de alcaldes y jefes delegacionales no es popular entre los mexicanos: en 2012, poco antes de la aprobación de la reforma política, 70% afirmó estar en desacuerdo con esta figura.<sup>1</sup> ¿Por qué los ciudadanos rechazarían uno de los mejores instrumentos para premiar o castigar las buenas o malas acciones de sus representantes locales?

Parte del rechazo ciudadano tiene su origen en una memoria histórica que ve en la reelección una oportunidad para el cacicazgo y el caudillismo, y no como un mecanismo de rendición de cuentas. Sin embargo, la prohibición de la reelección en México en 1933 no obedeció a razones democráticas, sino a una lógica de control y centralización del poder en el partido oficial. Se buscaba que fuera la organización política, y no los ciudadanos, la encargada de limitar el acceso a los cargos públicos. A esta memoria histórica la refuerza la actual desconfianza ciudadana hacia sus gobiernos y los partidos políticos: 77 y 87% de los ciudadanos consideran frecuentes o muy frecuentes los actos de corrupción en los gobiernos locales y partidos políticos, respectivamente.<sup>2</sup> Además, el nivel de confianza de los municipios y delegaciones es apenas aprobatorio (6.1).<sup>3</sup>

1. Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2012.

2. INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, 2016.

3. Ibid.

.....

Por lo tanto, para muchos ciudadanos el limitar a tres años la duración en el cargo resulta una alternativa justa para disminuir los riesgos de la perpetuación y abuso del poder y de los recursos públicos. Bajo esa misma lógica, extender el periodo de gobierno de un alcalde significaría aumentar las oportunidades de los políticos locales de extraer recursos públicos.

Como señala el capítulo anterior, existe evidencia de que bajo ciertas circunstancias podría ocurrir este escenario perverso. A pesar de que los estudios para el caso de Brasil han encontrado que, en general, durante el primer término de un gobierno la corrupción disminuye significativamente, los alcaldes en su segundo término tienden a ser más corruptos que en el primero.<sup>4</sup> Asimismo, en los municipios cuyos alcaldes enfrentan contextos electorales poco competitivos o que no tienen instituciones de fiscalización sólidas, los niveles de corrupción también son mayores.<sup>5</sup> No obstante que dichos estudios confirman que la reelección es un mecanismo de control ciudadano que desincentiva conductas inapropiadas, al menos en el primer término, el caso brasileño muestra algunos de los riesgos de extender el poder político de un presidente municipal.

En México existe la posibilidad de que suceda algo similar. El endeudamiento excesivo y uso irregular de los recursos públicos que caracteriza a muchos municipios podría agudizarse durante los segundos periodos de gobierno, o bien, en aquellos municipios en donde las instituciones y sociedad civil estén menos desarrolladas.<sup>6</sup> Por tanto, la reelección es una condición necesaria, mas no suficiente, para asegurar mejores gobiernos.

Activar los beneficios de la reelección y disminuir sus riesgos requerirá potenciar el voto como un mecanismo de premio o castigo en el primer término de gobierno, así como aumentar los contrapesos y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin embargo, dichos mecanismos o condiciones para que la reelección funcione suelen estar limitados por barreras de información y normativas, así como por la captura del sistema electoral por los partidos políticos. A continuación se describen las más importantes.

## Barreras para un sistema político virtuoso

### Falta de información para premiar o castigar

Para que la reelección funcione como un ejercicio de reflexión sobre la administración de un alcalde, la ciudadanía necesita contar con suficiente información para evaluar y monitorear la gestión de sus gobiernos y así incentivarlos a actuar en el mejor interés de la sociedad.

Estudios sobre el caso brasileño confirman la necesidad de proveer información para habilitar a los ciudadanos a ejercer el voto como un mecanismo de rendición de cuentas. Un estudio sobre los impactos electorales que tuvo el publicar las auditorías realizadas por el gobierno central concluyó que en las localidades donde dichas auditorías se hicieron públicas, los actos de corrupción disminuyeron

4. Claudio Ferraz y Federico Finan, "Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipalities Audits Reports", University of California at Berkeley, 2005,p.18.

5. Claudio Ferraz y Federico Finan, "Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports", The Institute for the Study of Labor (IZA), Documento de trabajo, No. 2843, junio 2007,

6. Once por ciento de la muestra auditada por las Auditoría Superior de la Federación de las transferencias federales a municipios (cinco mil 500 mdp) presentó irregularidades en su gestión. Auditoría Superior de la Federación, "Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal, 2015", pp.40-41.

.....

significativamente. Además se encontró una relación negativa entre el número de irregularidades y las probabilidades de reelección.<sup>7</sup>

En México, existen serias deficiencias de información pública a nivel municipal. Según el Índice de Información Municipal 2015 del IMCO, únicamente 243 gobiernos locales de 413 evaluados hacen público su presupuesto de egresos.<sup>8</sup> La calificación promedio de los municipios que concentra al 65% de la población nacional es reprobatoria: 3.3 puntos de 10 posibles. Áreas como la asignación de recursos a las secretarías, contratación de deuda o salarios de los funcionarios muestran un cumplimiento de tan solo 24, 22 y 21%, respectivamente.<sup>9</sup> Esto significa que en muchos municipios no existe siquiera un documento básico que permita contrastar la planeación del gasto municipal con lo ejercido durante el año fiscal.

Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, solo la mitad de los gobiernos locales del país publica la información sobre las auditorías (48%) y sobre las concesiones y permisos (52%) y menos de un tercio tiene esta información disponible en alguna página web.<sup>10</sup> Estos niveles de (des) información impiden que los ciudadanos puedan ejercer el voto como un verdadero mecanismo de rendición de cuentas para sus gobiernos locales.

## Competitividad electoral: las barreras a los independientes

La competitividad electoral es un requisito básico para la efectividad de la reelección como instrumento de rendición de cuentas,<sup>11</sup> pues la amenaza de perder el poder solo es creíble si existe oposición. Por lo tanto, si se limita el acceso a la competencia electoral se debilita la reelección como un mecanismo para premiar o castigar a los gobernantes. En este sentido son relevantes las candidaturas independientes a nivel local.

En promedio, el porcentaje de firmas de apoyo ciudadano que se exige para registrar a un candidato independiente a la alcaldía es de 4% del padrón electoral.<sup>12</sup> Sin embargo, existe una gran variación en el número de firmas requeridas por estado. Por un lado, hay estados que exigen a los candidatos independientes a los ayuntamientos hasta 20% de las firmas del padrón electoral (como Nuevo León y Nayarit). Por otro lado, hay estados como Jalisco que redujo el requisito de 2% a 1% del padrón como parte de una serie de reformas para promover la participación ciudadana.

La mayoría de las reglas favorecen al régimen de partidos, en primer lugar, porque los porcentajes son muy altos y, en segundo lugar, porque se establecieron en función de la lista nominal. Las elecciones con mayor participación fueron las de 2012, con la asistencia a las urnas de 62% de quienes integran el padrón electoral. Este porcentaje se reduce aún más en elecciones intermedias (a 50% en 2015, por ejemplo). Por tanto, fijar el número de firmas en función del padrón y no de los votos que realmente se emiten aumenta las barreras para los candidatos independientes. Al analizar los datos de la última elección federal

7. Claudio Ferraz y Federico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly released Audits on Electoral Outcomes", *The Quarterly Journal of Economics* 123 (2), 2008, pp. 723 y 744.

8. Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Información Presupuestal Municipal 2015.

9. Ibid.

10. INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

11. Ferraz, Claudio and Federico Finan, "Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports", *Op.Cit.* pp. 26-27.

12. Promedio del porcentaje exigido en los 32 estados en las leyes y códigos electorales estatales.

.....

(2015) encontramos que en uno de cada cinco municipios, el número de firmas necesarias para lograr una candidatura independiente superó al número de votos que recibió la tercera fuerza electoral en el municipio.<sup>13</sup>

Un obstáculo adicional es el requisito de que las firmas de apoyo sean autógrafas. Esto eleva los costos, no solo para los candidatos independientes, sino también para los institutos electorales que después deben corroborar manualmente la validez de las firmas. La justificación de no utilizar medios electrónicos similares a los de plataformas como Change.org o Avaaz.org es que la manifestación individual y libre de apoyo únicamente se puede validar por medio de una firma autógrafa. Sin embargo, en distintos ordenamientos jurídicos (como el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, entre otros) se considera a la firma electrónica como válida para expresar dicha voluntad. De hecho, existe el precedente del uso de la firma electrónica tanto en el ámbito comercial como para realizar trámites o pagar impuestos.

## La falta de contrapesos y de participación ciudadana

Las alcaldías funcionan como *cajas negras* ya que no existen verdaderos contrapesos al interior de su administración (cabildo) y son pocos los espacios para la participación ciudadana en los procesos de decisión.

## La limitada representación en el cabildo

Meza señala cómo “hemos combatido ferozmente el presidencialismo federal pero no el local”.<sup>14</sup> Esto significa que las instituciones políticas con las cuales opera el municipio son prácticamente las mismas que las del siglo XIX. A pesar de que el municipio fue el primer nivel de gobierno que presentó alternancia en el poder, en algunos casos las reglas sobre la conformación de sus órganos de decisión limitan la representación ciudadana.

Para impulsar una mayor pluralidad en los órganos de decisión se reformó en 1987 el artículo 115 constitucional para incorporar el principio de representación proporcional.<sup>15</sup> Al contrario de lo que sucede en los sistemas de mayoría relativa, la representación proporcional resuelve los problemas de sobre o subrepresentación de las fuerzas electorales en el cabildo, al asignar a cada partido un número de regidores equivalente al porcentaje de los votos obtenidos en las urnas.

Sin embargo, la reforma no precisó el porcentaje de regidores que debían ser asignados bajo este principio. Por lo tanto, cada estado ha interpretado de manera diferente esta fracción del artículo 115, lo que ha dado como resultado una varianza en la incorporación de la representación proporcional en los estados. Mientras que en Durango se eligen a todos los regidores por representación proporcional (es decir, el total de puestos en el cabildo se asignan conforme a los porcentajes obtenidos en las urnas), en 21 estados menos de 50% de sus regidores son elegidos bajo este principio.

13. Cómputos distritales 2015 para Diputados Federales y requisitos establecidos en las leyes y códigos electorales estatales.

14. Oliver Meza, “Municipios Arcaicos e Ineficientes”, Nexos, junio 2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24990>

15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, Fracción VIII.

.....

Si consideramos el voto como un mecanismo de selección de políticas,<sup>16</sup> el favorecer una elección de tipo mayoritaria sobre una de representación proporcional debilita el carácter deliberativo del cabildo, al no representar fielmente las preferencias del electorado. Además, al ser el cabildo el órgano de toma de decisiones, la ausencia de pluralidad se traduce en una falta de contrapesos al poder del alcalde y, por tanto, en un aumento en la discrecionalidad en la toma de decisiones.

A lo anterior hay que agregar que en la mayoría de las entidades, los regidores son electos por medio de listas ordenadas por los partidos políticos y encabezadas por el candidato a la presidencia municipal. Esto quiere decir que, al votar por un candidato para alcalde, los ciudadanos también eligen a quienes conformarán el cabildo. Sin embargo, no pueden seleccionar individualmente a sus regidores, sino únicamente en paquete. Las implicaciones de este arreglo institucional en la toma de decisiones es que los regidores –al ser el partido quien decide su posición en la lista- probablemente preferirán rendirle cuentas a su partido en vez de a los ciudadanos que votaron por ellos.

## Los pocos canales de participación ciudadana

Para combatir el escepticismo que genera la reelección entre los ciudadanos es necesario que los gobiernos municipales se abran a la participación. El reto consiste en institucionalizar los espacios de participación y convencer a los ciudadanos de hacer uso de ellos. Actualmente, solo 12% de los mexicanos participa o forma parte de una organización de ciudadanos.<sup>17</sup> Esta falta de corresponsabilidad ciudadana probablemente está relacionada con las barreras de acceso a la toma de decisiones gubernamentales. Para aumentar el número de ciudadanos involucrados en la discusión de los asuntos públicos se necesitan mecanismos de participación cuyos requisitos no desincentiven su uso.

La reforma política de 2014 hizo posible dos mecanismos de participación ciudadana directa: 1) iniciativas de ley y 2) convocar y votar consultas populares. Además, cada estado es libre de establecer otras figuras de participación ciudadana como consultas vecinales, contralorías ciudadanas, audiencias públicas, presupuesto participativo, instalación de una unidad de quejas y denuncias y obra pública con participación ciudadana, entre otras.<sup>18</sup> Sin embargo, se observan grandes variaciones entre los estados: mientras que la Ciudad de México tiene 10 mecanismos de participación reglamentados en su ley de participación ciudadana, estados como Campeche, Nuevo León y Puebla no cuentan con una ley de este tipo y solamente regulan una figura de participación.<sup>19</sup>

La Constitución obliga a los estados a regular las iniciativas locales. Esto ha permitido que algunos gobiernos estatales impongan barreras o limitaciones al uso de los mecanismos de participación ciudadana. Hay estados como Nayarit que requiere un número de firmas equivalente a 5% de la lista nominal para presentar una iniciativa de ley, lo cual es casi 40 veces más que el requisito a nivel federal (0.13%). Además, nueve

---

16. En la teoría democrática existen dos maneras de concebir el voto: *mandate view* y *accountability view*. La primera considera al voto como un mecanismo de selección de "los mejores tipos" para representar los intereses del electorado (voto prospectivo) y el segundo como un instrumento para responsabilizar a los políticos de sus acciones pasadas (voto retrospectivo). Bernard Manin, Adma Przeworski y Susan Stokes, "Elections and Representation", en Bernard Manin, Adma Przeworski y Susan Stokes (eds) "Democracy, Accountability and Representation", Cambridge University Press, Reino Unido, 1999, p. 29.

17. Secretaría de Gobernación, "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012".

18. Ramiro Suárez, "Análisis comparativo de la legislación en materia de participación ciudadana. Propuestas para un mayor poder ciudadano", Tesis de licenciatura, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2015, pp. 22-24.

19. Ibid, pp. 30-31.

.....

estados no cuentan con un porcentaje mínimo de firmas, es decir, cualquier ciudadano puede presentar una iniciativa de ley en el congreso local de estos estados.<sup>20</sup> Si bien las barreras excesivas terminan por desincentivar el uso de los mecanismos de participación, el establecer requisitos demasiado sencillos podría tener efectos negativos sobre la eficiencia de los congresos locales, al verse incapacitados para discutir un alto número de iniciativas ciudadanas.

En el caso de los plebiscitos, referéndums y consultas populares, la Constitución no menciona la obligación de los estados para reglamentarlas, lo cual puede tener serias implicaciones para el uso de estos mecanismos. En Campeche y Puebla, por ejemplo, aunque las constituciones reconocen la libertad de la ciudadanía de participar en referéndums y plebiscitos, el derecho se vuelve inoperable al no existir legislación secundaria que norme su aplicación. Al igual que en los requisitos para las iniciativas de ley, la variación en la normatividad local respecto a consultas populares es evidente. Por un lado, Chihuahua y Tlaxcala exigen 25% de su padrón electoral para solicitar la realización de un plebiscito, les siguen estados como Oaxaca (20%) y Tabasco (10%). Por otro lado, Guerrero y Durango exigen únicamente 0.5% y la Ciudad de México 0.4%.<sup>21</sup>

La variación o ausencia en la reglamentación son muestra de los retos a los que se enfrentan los ciudadanos al momento de querer utilizar mecanismos de participación directa. Al ser los gobiernos municipales el primer contacto con la ciudadanía, esperaríamos que las limitaciones a la participación sean menores que en el ámbito estatal. Sin embargo, actualmente solo dos tercios de los estados cuentan con una normatividad que contemple el referéndum o plebiscito para el ámbito municipal y solo una tercera parte contempla las consultas populares.<sup>22</sup>

Además de los mecanismos de participación directa es necesaria la creación de instituciones de participación permanente –como los comités vecinales y gestiones participativas que limiten el monopolio de los partidos sobre las decisiones para asignar los recursos gubernamentales–, así como mejorar los órganos de fiscalización municipal. Apenas la mitad de los municipios del país cuenta con un órgano interno de control y solamente 34% dispone de mecanismos de contraloría social.<sup>23</sup> En 8.5% de los municipios, el órgano interno de control obtuvo una calificación satisfactoria, mientras que en 28% presentó un “nivel deficiente”.<sup>24</sup>

---

20. Dichos estados son: Coahuila, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala, Loc. Cit.

21. Ibid, pp. 36-37

22. Ibid, p. 51.

23. Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit., 36.

24. Ibid, p. 37.

---

## Conclusiones

La reelección ofrece una ventana de oportunidad, tanto para políticos locales como para ciudadanos. Por primera vez los gobernantes tendrán la posibilidad de plantear políticas públicas de mediano y largo plazo que les permitirá dejar un legado a sus municipios. Asimismo, podrán formar equipos profesionales que con una visión de largo plazo puedan administrar y gestionar los recursos municipales. Por su parte, los ciudadanos podrán premiar o castigar en las urnas el ejercicio de estas administraciones.

Sin embargo, persisten grandes retos para hacer que los intereses de gobiernos y ciudadanos se alineen y produzcan este círculo virtuoso de buenas administraciones y recompensas electorales. En primer lugar, no existen los niveles de información gubernamental básicos necesarios para habilitar a los ciudadanos a castigar las malas administraciones.

Además, el potencial de castigar las malas prácticas se ve obstaculizado por el sistema de partidos. La reforma establece que el presidente municipal solo puede ser reelecto si es propuesto por el partido que lo seleccionó como candidato para su primer término. Por lo tanto, aun si los ciudadanos cuentan con información suficiente para premiar o castigar a la administración en funciones, esto solo será posible si el partido del presidente municipal lo permite. Por el contrario, si los ciudadanos desean castigar a una serie de malas administraciones, de distintos partidos políticos, estarán prácticamente obligados a elegir entre un conjunto de candidatos seleccionados por los mismos partidos, dados los altos requisitos que se exige a los candidatos independientes. Para ilustrar este último punto, basta ver lo que ocurrió en las elecciones de 2016, donde de los 1,819 cargos que se disputaron, hubo 308 candidatos independientes y solo nueve lograron ganar la elección.<sup>25</sup>

Incluso si un elector decide votar por un candidato proveniente de un partido político, pero éste no resulta ganador, en la mayoría de los estados este ciudadano se quedará sin representación en el cabildo. Además, el partido en el poder estará sobrerrepresentado y no tendrá contrapesos en el órgano de decisión a nivel local.

Aun si los ciudadanos quisieran influir en los procesos de decisión o impulsar iniciativas a través de los mecanismos de participación, esto será prácticamente inviable debido a su diseño institucional. En ocasiones, cumplir con los requisitos que exigen los mecanismos de participación ciudadana requiere de la estructura y organización propias de un partido político. Además, si los ciudadanos desean monitorear directamente el uso de recursos a través de las instituciones formales, solo será posible en un tercio de los municipios, pues únicamente 34% disponen de contraloría social.<sup>26</sup>

---

25. Luis Beauregard, "Los candidatos independientes pierden fuerza en México", El País, Sec. Internacional, 7 junio 2016, disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/07/mexico/1465320685\\_204708.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/07/mexico/1465320685_204708.html)

26. Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit., p. 36.

# IMCO PROPONE

La reelección abre una ventana de oportunidad para los ciudadanos, pero ésta se encuentra atrancada por el sistema de partidos. Para remover la tranca se debe mejorar la información disponible sobre el desempeño de las administraciones locales, fortalecer los pesos y contrapesos al interior de los cabildos, promover el uso de los mecanismos de participación ciudadana, así como una mayor competencia electoral al eliminar las barreras a las candidaturas independientes. La incipiente utilización de las candidaturas independientes es una muestra de la voluntad ciudadana de participar directamente. Es momento de que las legislaturas locales demuestren su compromiso.

Para mejorar la información disponible y oportuna para poder evaluar a las administraciones que buscarán ganar una elección es necesario:

- Adoptar el Presupuesto de Egresos Modelo propuesto por el IMCO, para la elaboración del presupuesto de egresos, las leyes de ingresos y los presupuestos ciudadanos municipales.
- Hacer obligatorio el uso y actualización permanente de la Gaceta municipal o un medio de difusión en formato electrónico.
- Que los municipios hagan públicas en sus páginas web las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

Para aumentar la competencia electoral se debe:

- Reducir el porcentaje de firmas necesarias para candidatos independientes, de tal forma que ningún estado exija un porcentaje mayor que lo requerido a nivel federal.
- Que el porcentaje de firmas requerido se defina en función de la votación efectiva emitida en la elección inmediata anterior y no de la lista nominal.
- Facilitar los mecanismos de recolecta y validación de firmas a través de plataformas electrónicas.

Para ampliar los mecanismos de participación ciudadana se requiere:

- Que todas las entidades federativas cuenten con leyes de participación ciudadana que regulen, al menos, las figuras de iniciativa ciudadana y consultas populares.
- Que los municipios con más de 100 mil habitantes estén obligados a destinar un porcentaje de su presupuesto general (alrededor de 1%) al Presupuesto Participativo.<sup>27</sup>

27. El Presupuesto Participativo es un instrumento por medio del cual la ciudadanía puede influir directamente en la asignación de recursos públicos. En algunos casos, se realiza por medio de una consulta ciudadana en la que los electores pueden votar por proyectos específicos definidos previamente. [http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2016/site/index.php?cadena=contenidos/menu/preguntas\\_frecuentes.php](http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2016/site/index.php?cadena=contenidos/menu/preguntas_frecuentes.php)

---

Para fortalecer los pesos y contrapesos al interior de las administraciones municipales urge:

- Que las legislaciones estatales incorporen el principio de representación proporcional para la elección del total de regidores en todos los municipios.

## Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, "Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal, 2015".

Beaugregard, Luis. "Los candidatos independientes pierden fuerza en México". El País, Sec. Internacional, 7 junio 2016,

Ferraz, Claudio y Frederico Finan, "Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports". The Institute for the Study of Labor (IZA), Documento de trabajo, No. 2843, junio 2007.

Ferraz, Claudio y Federico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly released Audits on Electoral Outcomes". The Quarterly Journal of Economics 123 (2), 2008, 703-745.

Ferraz, Claudio y Federico Finan, "Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipalities Audits Reports", University of California at Berkeley, 2005.

INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015", 2016.

Instituto Mexicano para la Competitividad, "Índice de Información Presupuestal Municipal 2015".

Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (eds) "Democracy, Accountability and Representation," Cambridge University Press, Reino Unido, 1999.

Meza, Oliver, "Municipios Arcaicos e Ineficientes", Nexos, Junio 2015. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24990>

Suárez, Ramiro "Análisis comparativo de la legislación en materia de participación ciudadana. Propuestas para un mayor poder ciudadano", Tesis de licenciatura, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2015.

Secretaría de Gobernación, "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012".

# ¿QUÉ SIGUE CON LA REELECCIÓN INMEDIATA DE AUTORIDADES MUNICIPALES?

FD

FERNANDO DWORAK

Consultor y coordinador académico, ITAM

Se nos educó creyendo que las normas cambiaban la realidad por sí mismas y que arrojaban efectos fatales y predecibles. Según el discurso de legitimación del régimen teníamos una Constitución perfecta y única: todo cambio que no correspondiese a nuestra idiosincrasia sería desastroso. Al contrario, las instituciones fomentan o inhiben conductas condicionadas por la fuerza del Estado. Al operar en sociedades complejas y sujetas a contingencias, arrojarán efectos esperados e inesperados, pudiendo los últimos ser desde accidentes afortunados hasta consecuencias negativas.

Un arreglo considerado “ajeno” a México era un derecho político básico: la capacidad para premiar o castigar a nuestros gobernantes al definir si se quedaban o se iban de sus cargos. La no reelección inmediata fue la piedra angular del régimen posrevolucionario, pues orientaba las lealtades hacia el partido y su titular en turno: el presidente. Por ello se le convirtió en un dogma y tema tabú, aun cuando la mayoría de los argumentos en contra de su restauración son propaganda.

La posibilidad de reelección arrojará efectos positivos según nuestra capacidad de anticipar escenarios y posicionar agendas que calibren esta reforma. De ello dependerá si en 12 años debatimos ampliar el número de mandatos o volver a lo que teníamos. A continuación unas reflexiones sobre prospectivas:

**Cacicazgos locales.** Un argumento contra la reelección inmediata era que los legisladores o ediles se “eternizarían” en sus cargos, convirtiéndose en caciques. En realidad, el control patrimonialista sobre las candidaturas se fortalece sin reelección, toda vez que permite a un grupo controlar las candidaturas a los diversos cargos en una región o incluso entidad.

El desgaste de los caciques podrá ser rápido en zonas urbanas y algo lento en las rurales por cinco factores. Primero: un político con bases propias podrá retar exitosamente al grupo. Segundo: la permanencia en un cargo hará del individuo un blanco más expuesto a los ataques por quienes desean sacarlo del camino, incrementando la competitividad individual sobre la lealtad a la camarilla. Tercero: si el partido que reelecciona al legislador o autoridad municipal es el del nivel de gobierno del cargo al que se aspira permanecer, se entrará pronto en un proceso de descentralización a costa del “cacique”. Cuarto: los candidatos independientes serán exitosos a nivel municipal dado el reconocimiento de su comunidad, lo cual obligará a los partidos a adoptar estructuras más horizontales. Quinto: el éxito de unos fortalecerá las ambiciones de otros.

**Profesionalización.** Un político puede hacer una carrera de 12 años en un ayuntamiento: seis como regidor y seis como edil. Aun en Hidalgo y Veracruz donde los mandatos son de cuatro años, la carrera

---

sería de ocho. Un mayor horizonte temporal permitiría al individuo posicionarse y trabajar en un tema. También será posible emprender políticas de mayor calado al haber más tiempo.

**Zonas metropolitanas.** Un problema serio será la coordinación entre autoridades municipales en aquellas zonas metropolitanas que cubren más de dos estados. A la complejidad de los niveles yuxtapuestos se añadirá la falta de coordinación en calendarios electorales, reduciéndose los espacios para el trabajo conjunto. Esto abrirá el debate ya sea por unificar el calendario electoral o por una mejor racionalización basada en regiones.

En los próximos años cada estado tendrá experiencias exitosas o no, según sus propios arreglos. A final de cuentas una de las ventajas del federalismo es servir como laboratorio. En todo caso, nos corresponderá darle contenido a la democracia participando en las elecciones, estableciendo diagnósticos asertivos y presionando por reformas puntuales. Es hora de comenzar a adelantar escenarios.

*El autor es consultor independiente y coordinador académico del Diplomado en Planeación y Operación Legislativa del ITAM.*



# DEL COMPADRAZGO A LA MERITOCRACIA: EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN GOBIERNOS LOCALES

CR

CÉSAR RESENDIZ | @ResendizCsar

Investigador, IMCO

*El servicio profesional de carrera (SPC) ayuda a mejorar el desempeño de las administraciones municipales al controlar el acceso y la permanencia en los cargos públicos con base en criterios meritocráticos. Sin embargo, ningún municipio en el país ha adoptado un verdadero SPC ya que, hasta ahora, no habían tenido incentivos para hacerlo. Con la reelección, la calidad de la administración se volverá una variable central para que el alcalde (o partido político) se mantenga en el cargo. Sin embargo, esto chocará con la cultura de la designación de los compadres y aliados políticos como el principal criterio para ocupar un puesto. Además, transitar hacia un SPC será costoso y llevará tiempo observar resultados concretos. El éxito de un SPC dependerá de seleccionar una estrategia que maximice sus beneficios sociales en el menor plazo posible, a la par de reducir los costos políticos y económicos de su implementación.*

La reelección consecutiva en los municipios podría impulsar la modernización del aparato gubernamental en este nivel de gobierno. Al ser esta figura un mecanismo ciudadano para llamar a rendir cuentas a los gobernantes, el desempeño de la administración tendrá un papel cada vez más importante para sumar o restarle votos a un candidato o partido político. De hecho, existe evidencia en México de que aumentar el control de los ciudadanos sobre sus representantes electos ha tenido efectos positivos en la administración pública local, como es el caso de la alternancia y la democratización del sistema electoral en los años noventa y la adopción de criterios técnicos para el diseño de políticas a nivel local.<sup>1</sup>

Cuando el acceso y la permanencia en el poder no se decidían por medio de procesos electorales competidos, el futuro de los políticos dependía de la relación con su partido.<sup>2</sup> Esto propició que los recursos gubernamentales se usaran bajo criterios partidistas como, por ejemplo, la asignación de plazas al interior de la administración para miembros del partido. Como resultado, el alcalde obtenía mayores

1. Peter Ward, "From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality", *Bulletin of Latin American Research*, vol.17, Septiembre, 1998, pp.341-365.

2. Pues es la organización política la encargada de premiar o castigar las buenas o malas conductas. Ver Jeffrey Weldom "Las fuentes políticas del presidencialismo en México" en Scott Mainwaring y Soberg Shugart, "Presidencialismo y Democracia en América Latina," México-Barcelona-Buenos Aires, Paidós, 2002.

beneficios por operar una administración estructurada para mantener el control político en comparación con los costos económicos y sociales de no contar con una administración profesional.<sup>3</sup>

La competitividad electoral aumentará con las candidaturas independientes y existe la posibilidad de que con la reelección mejore la calidad de las instituciones. Bajo esta premisa, la carrera política de los alcaldes dependerá, en buena medida, de su desempeño frente al electorado, con lo cual requerirá de una administración que le permita alcanzar sus promesas de campaña. Para que un presidente municipal logre consolidar un aparato administrativo que esté a la altura de estos retos, resulta esencial aumentar el nivel de profesionalismo de los burócratas.<sup>4</sup> La mejor forma de lograrlo es adoptando sistemas civiles o profesionales de carrera (SPC).

Sin embargo, el cambio no será ni fácil ni automático, pues implicará la movilización de recursos económicos, así como la renuncia a la discrecionalidad en la asignación de puestos por parte de las élites políticas y burocráticas. Además, sus resultados no serán inmediatos. El éxito de un SPC dependerá de seleccionar una estrategia que maximice sus beneficios sociales en el menor plazo posible, a la par de reducir los costos políticos y económicos de su implementación. Con la reelección no se reducirán dichos costos sino simplemente permitirá al alcalde, si logra implementar el SPC de manera correcta, tener más tiempo para cosechar los beneficios (alcanzando sus metas de política pública).

## ¿Qué es el Sistema profesional de carrera?

La creación del SPC implica transitar de administraciones patrimonialistas y clientelares -donde el eje de la supervivencia no es el mérito, sino la lealtad- hacia burocracias modernas y profesionales. El sistema meritocrático impide a los gobernantes contratar, despedir, pagar y promover libremente a sus administrativos.<sup>5</sup> Al contrario, se procura contratar y retener a las personas más aptas para realizar las tareas, las cuales requieren cierto grado de conocimiento técnico. Para ello, los SPC cuentan con un conjunto de reglas para controlar: 1) el acceso, 2) la formación y capacitación, 3) la movilidad interna y 4) los derechos y deberes (sistema de sanciones).<sup>6</sup> A nivel individual, los sistemas profesionales de carrera ofrecen para los funcionarios seguridad en el empleo y una ruta clara de ascenso y promoción.

Al regular todos estos elementos a través de reglas formales se logra cierta autonomía entre la esfera política y la administrativa. Los tres principales beneficios son: 1) la continuidad, 2) el apego a la implementación de las políticas públicas,<sup>7</sup> y 3) la mayor acumulación de conocimiento. Por un lado, la continuidad de las políticas se logra porque los funcionarios públicos son evaluados con base en el grado de cumplimiento de los programas. Por otro lado, el apego a la norma se debe a que los administradores públicos se pueden beneficiar más si mantienen su neutralidad política en el ejercicio de sus funciones dada la alternancia en el poder ya que, de no ser así, sus posibilidades de promoción en el largo plazo podrían verse minadas.<sup>8</sup> Por último, la mayor acumulación de conocimiento se da al contar con funcionarios que duran más

3. Blanca Heredia "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera en México en los años noventa," Washington, D.C., BID, 2002.

4. Juan Guerrero, "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", CIDE, Septiembre 2000.

5. Ibid, p. 11.

6. Ibid, pp. 1-5.

7. Ibid, p. 11.

8. Ibid, p. 12.

tiempo en sus puestos, con lo cual se benefician de la *curva de aprendizaje* y eso les permite hacer cada vez mejor su trabajo.

## El servicio profesional de carrera en la Federación y en los estados

Por lo general, los servicios profesionales implementados a nivel nacional sirven de base a los implementados a nivel local, como es el caso de Estados Unidos o Francia. Sin embargo, en México, la implementación del Servicio Profesional de Carrera a nivel federal es todavía limitado como para que logre permear a los gobiernos locales. De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, en 2012 había 28,265 plazas dentro del SPC, las cuales representaban apenas 5.2% de la administración pública federal (APF).<sup>9</sup> Según un diagnóstico realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México obtuvo 41 puntos en una escala de 0 a 100 en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil, lo cual evidencia áreas importantes de mejora.<sup>10</sup> Sucede lo mismo en los estados, donde el desarrollo del servicio civil es aún más incipiente, pues el puntaje obtenido en promedio es de 25 puntos de 100 posibles. Además, no hay gran variación entre las entidades evaluadas.<sup>11</sup>

Como puede observarse en la Tabla 1, solo nueve estados tienen alguna ley que regula u obliga la implementación del servicio profesional de carrera en municipios. En ninguno se ha observado la consolidación de sistemas municipales de profesionalización. Sin embargo, posiblemente estos marcos jurídicos estatales han servido como precondition o guía. Está, por ejemplo, el caso del SPC de Naucalpan de Juárez en el Estado de México, entre 2003 y 2006.<sup>12</sup> La implementación de este sistema estuvo acompañada de la modificación del Bando Municipal y de análisis organizacionales –con base en los cuales se definieron las competencias necesarias para certificar. Sin embargo, no se ha logrado sostenerlo y aún menos ampliarlo, con el paso de las diferentes administraciones.

9. Pedro Gerson, "Pequeños ajustes y grandes cambios: ¿Cómo diseñar instituciones menos corruptas?", Índice de Competitividad Internacional 2015, México, IMCO, 2015.

10. Luciano Strazza, "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México," Nota Técnica IDB-TN-681, Washington, D.C., BID, p. 42.

11. Mario Saignés y Luciano Strazza, "Profesionalización de la Función pública en los estados de México", BID, 2016, p. VII.

12. El Estado de México es la segunda entidad con mejor desempeño en la implementación del SPC de acuerdo con el diagnóstico del BID (31 puntos sobre 100).

Tabla 1. Estados que cuentan con leyes para regular el servicio profesional en municipios

Estado	Fecha emisión	Artículos de referencia
Aguascalientes	1998	Arts. 164-168
Estado de México	2001	Arts. 145-147
Coahuila	2001	Arts. 369 - 377
Guanajuato	1998	Arts. 135 - 139
Michoacán	2003	Arts. 103-106
Puebla	2001	Arts. 219-222
Sonora	2001	Arts. 174-175
Zacatecas	2001	Arts. 146-150
Hidalgo	2016	Art. 56c y 121BIS

Fuente: International City Management Association (ICMA), sección México/Latinoamérica (ICMA-ML, www.icmaml.org)

Por otro lado, existen casos de sistemas locales de profesionalización apoyados desde la ciudadanía. En 2002 en Ciudad Juárez, la iniciativa "Ciudadanos para una Mejor Administración Pública" impulsó el nombramiento de funcionarios bajo estrictos perfiles que incluían criterios académicos, de experiencia en el área y de conocimiento del entorno urbano.<sup>13</sup> Este apoyo ciudadano puede ser útil para acompañar la implementación de los sistemas de profesionalización.

Además, el apoyo de los estados es importante para aumentar su probabilidad de supervivencia en el tiempo. No obstante, algunos expertos consideran que las reformas administrativas con mayor éxito en su implementación son las que se llevan a cabo bajo un enfoque descentralizado.<sup>14</sup> La experiencia en la implementación del SPC muestra que la centralización por parte de la Secretaría de la Función Pública produjo una implementación incompleta e ineficiente de la ley, e impidió la delegación de tareas a la unidad de servicio profesional de carrera y a los comités de cada secretaría.<sup>15</sup>

## ¿Cómo está la administración municipal en México?

A continuación se describen las principales características de las administraciones municipales en México en torno a cinco ejes: 1) el tamaño de sus burocracias 2) la experiencia y escolaridad de los funcionarios, 3) las condiciones salariales y prestaciones, 4) la tecnología con la que disponen para realizar su trabajo y 5) la desigualdad entre los municipios. Es fundamental considerar todas estas características para dimensionar los retos a vencer para diseñar e implementar el SPC a nivel municipal.

13. International City Management Association (ICMA), "Por un mejor gobierno: movimiento ciudadano en Ciudad Juárez", 2003.

14. Paul Battaglio y Stephen Condrey, "Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases", Review of Public Personnel Administration, núm 2, Junio 2006, pp. 118-138.

15. José Méndez, "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en José Méndez (ed.) "Los Grandes Problemas de México. Vol. 11," El Colegio de México, México, 2010, pp.179-206.

---

## 1) Alto número de funcionarios

La administración pública municipal en México está conformada por 993 mil 583 funcionarios (equivalente aproximadamente a dos terceras partes de la APF), de los cuales más de la mitad (571 mil) laboran en las ciudades evaluadas por el Índice de Competitividad Urbana, es decir, municipios urbanos.<sup>16</sup> El número, por sí mismo, es muy alto si consideramos el alcance actual del SPC a nivel federal (28 mil plazas) y supone retos adicionales debido al número de relaciones intergubernamentales que deberán llevarse a cabo para implementar el sistema en todo el país. Este casi millón de empleados están distribuidos en 2,457 gobiernos y en 33,297 secretarías, unidades o dependencias municipales.<sup>17</sup>

Por otro lado, a nivel intra-gubernamental, para algunos municipios el reto será mayor que para otros. Mientras que existen administraciones compuestas por apenas un par de funcionarios, hay otras que tienen más de 10 mil servidores públicos, como Guadalajara, Iztapalapa y Zapopan.<sup>18</sup> En promedio, los gobiernos locales emplean a 14 servidores públicos por cada mil habitantes, donde los municipios más chicos (menos de 15 mil habitantes) tienen 19 servidores públicos por cada mil habitantes y los más grandes (más de 450 mil habitantes) tienen siete servidores públicos por cada mil habitantes. En otras palabras, el número de servidores públicos per cápita disminuye conforme aumenta el número de habitantes debido a las economías de escala.

Además, existen más de 200 administraciones locales con exceso de personal, lo cual se define como aquellas en donde se emplea el doble del promedio nacional.<sup>19</sup> El exceso de personal es una barrera para la profesionalización, en primer lugar, porque involucra a un mayor número de servidores y, en segundo lugar, porque usualmente se presenta en administraciones con mayores deficiencias. Un ejemplo es la escolaridad de los titulares de las dependencias, pues ésta es 1.4 años menor en los municipios con exceso de personal que en otros municipios de características similares, pero que han moderado sus gastos en servicios personales.<sup>20</sup>

## 2) Poca experiencia y baja escolaridad

Una de las principales debilidades de los gobiernos municipales es la escasez de funcionarios con la suficiente preparación y habilidades para analizar e interpretar información compleja que es necesaria a la hora de diseñar e instrumentar políticas públicas y operar los servicios públicos. Esta debilidad se hace evidente al analizar la escolaridad de los funcionarios de mayor jerarquía en el organigrama municipal: los titulares o secretarios de las distintas dependencias. Los titulares tienen en promedio 13 años de escolaridad, es decir, el equivalente a educación preparatoria, lo que es significativamente menor que el promedio de los titulares estatales (17 años).<sup>21</sup>

---

16. Leonor Flores, "Hay 1.6 millones de burócratas en gobierno federal," *El Economista*, 24 junio 2012 e INEGI, "Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015".

17. INEGI, Op. Cit.

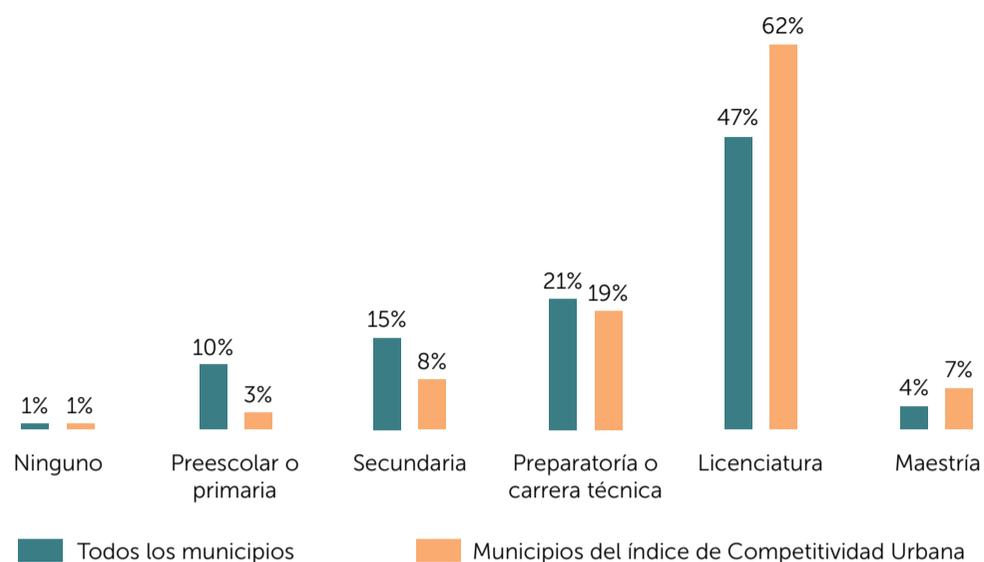
18. El número de funcionarios es de 12813, 10872 y 10305, respectivamente. Ibid.

19. Los gobiernos municipales que emplean más del doble del promedio nacional son 238 gobiernos, de los cuales 234 son municipios con menos de 15 mil habitantes. Ibid.

20. La escolaridad pasa de 12.4 a 11 años. Ibid.

21. Ibid e INEGI, "Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015".

Gráfica 1. Escolaridad de titulares o secretarios municipales



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

Como muestra la Gráfica 1, a pesar de que casi la mitad cuenta con licenciatura terminada (47%), una cuarta parte tiene únicamente educación básica (primaria o secundaria). El porcentaje de titulares en los niveles de escolaridad más altos aumenta en los municipios urbanos: 62% de sus funcionarios tienen licenciatura y 7% maestría. Asimismo, 72% de los titulares tiene menos de tres años de experiencia en el cargo y solo 30% ha tenido experiencia en el servicio público.

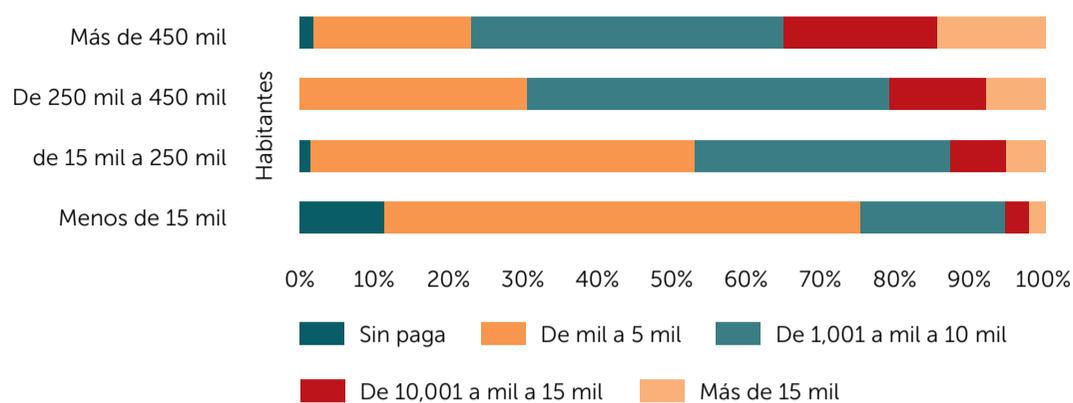
Sin duda, los bajos niveles educativos y de experiencia afectan de manera negativa la toma de decisiones en áreas que involucran una alta complejidad técnica como es la seguridad pública, el manejo del agua y de residuos o el desarrollo urbano. En municipios metropolitanos, el rango de temas que es necesario atender diariamente es aún mayor, pues la dinámica metropolitana exagera la complejidad al darse una inevitable interrelación con otros municipios. Por lo tanto, el presidente municipal y su equipo de colaboradores, que comparten la administración de una ciudad o zona metropolitana con otros municipios, necesitan las herramientas analíticas que suelen ir de la mano de una educación superior.

### 3) Condiciones salariales y acceso a prestaciones

Al ser el SPC un esquema de contratación y promoción basado en el mérito y los resultados, la implementación de este sistema a nivel municipal tendría que mejorar las condiciones salariales y prestaciones de los servidores públicos.

Actualmente, 75% de los funcionarios municipales en el país perciben un sueldo menor a 10 mil pesos mensuales. En los municipios de menor tamaño, 75% de sus trabajadores perciben un sueldo menor a cinco mil pesos mensuales. Como puede observarse en la Gráfica 2, el porcentaje de trabajadores en esta situación salarial se reduce conforme aumenta el tamaño del municipio.

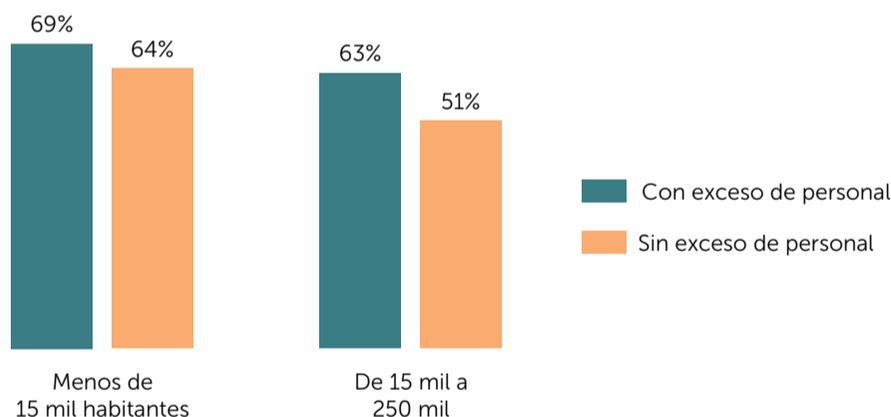
Gráfica 2. Distribución de salarios de funcionarios municipales, según tamaño de población (en pesos)



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

Si se analiza con más detalle a los municipios menos poblados, se observa que los que tienen exceso de personal reportan un mayor porcentaje de trabajadores con salarios bajos.<sup>22</sup> Los municipios de menos de 15 mil habitantes con exceso de personal tienen 69% de sus empleados en rangos bajos de salario en comparación con el resto de los municipios del mismo tamaño (63%), es decir, una diferencia de seis puntos porcentuales (ver Gráfica 3). Sucede lo mismo para los municipios de entre 15 y 250 mil habitantes: aquellos con exceso de personal tienen en promedio 63% de sus empleados ganando salarios de entre mil y cinco mil pesos, mientras que para aquellos sin exceso de personal el porcentaje se reduce a 51%, es decir, hay una diferencia de 12 puntos porcentuales.

Gráfica 3. Personal con salarios de mil a cinco mil pesos mensuales por tipo de municipio (porcentaje)



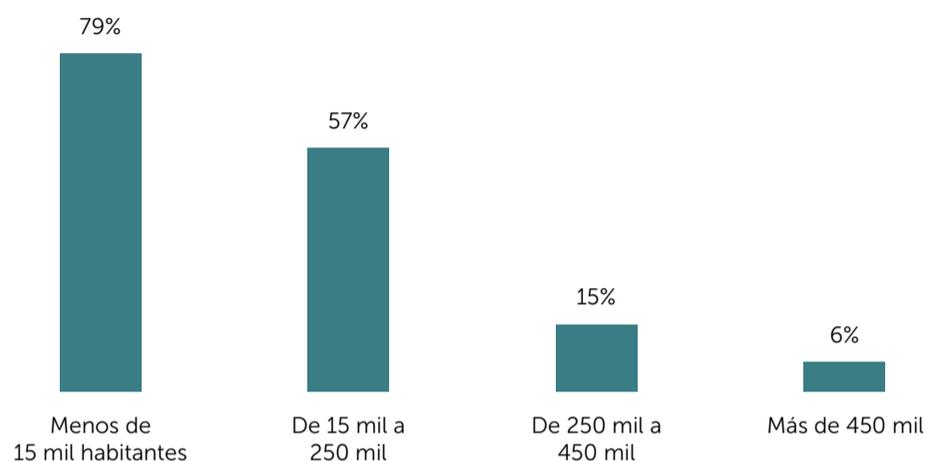
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

Existen al menos dos posibles respuestas a esta forma de asignar salarios. Por un lado, puede obedecer a una estrategia poco eficiente del gasto: la incapacidad de atraer talento a la administración municipal -dados los bajos salarios y la alta rotación del personal- se busca compensar contratando más personal con salarios bajos. Por otro lado, podría ser indicativo de un uso patrimonialista de la administración: con el fin de optimizar electoralmente los recursos públicos se prefiere repartir más puestos de menor salario entre sus grupos de apoyo político que ofrecer menos puestos con salarios más competitivos que ayuden a mejorar la gestión municipal. Cualquiera de las dos estrategias de gasto es contraproducente si se pretende mejorar el desempeño de las administraciones municipales.

22. Se considera con exceso de personal a las administraciones cuyo número de funcionarios municipales por cada mil habitantes puede ser considerado un valor atípico positivo (outlier). Utilizando la siguiente fórmula:  $>Q3 + 1.5 IQR$ .

Además de mejorar las condiciones salariales, el SPC tendría que aumentar la cobertura de prestaciones para los servidores públicos municipales. Actualmente, 31% de quienes trabajan en las alcaldías no reciben ningún tipo de seguridad social y la disparidad de acceso según el tamaño de los municipios es aún más notoria que la de salarios. En los municipios más pequeños, 79% de los funcionarios municipales no cuentan con ningún tipo de seguridad social, pero el porcentaje se reduce a 6% para los municipios con más de 450 mil habitantes (ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Personal sin seguridad social por tipo de municipio (porcentaje)

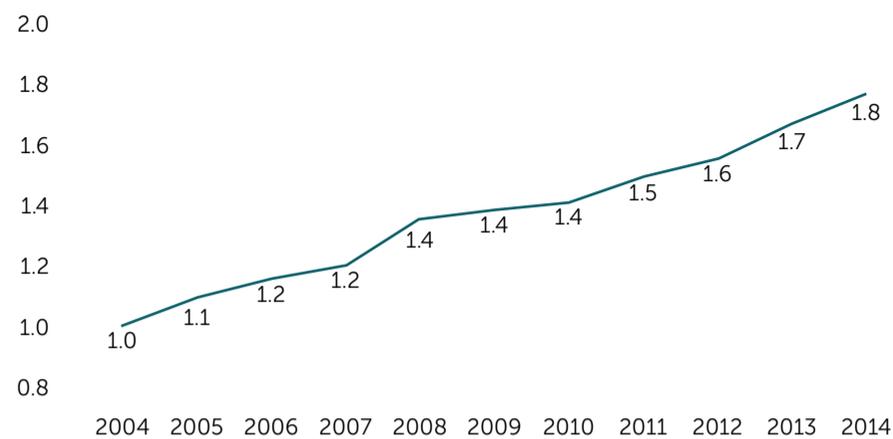


Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

Mejorar las condiciones salariales y prestaciones de quienes trabajan en la administración requiere incrementar el gasto destinado a servicios personales. Como puede observarse en la Gráfica 5, el presupuesto asignado a este rubro casi se duplicó en el periodo 2004-2014, sin que esto se haya reflejado en servidores públicos con salarios competitivos y acceso a prestaciones. Paralelamente, existe evidencia de que el pago de pensiones representa un porcentaje importante de las nóminas estatales y municipales.<sup>23</sup> Estos dos fenómenos podrían estar relacionados, pues el incremento observado en el gasto de servicios personales quizá se destina a cumplir con las obligaciones de pensiones y no para ofrecer mejores salarios a quienes laboran actualmente en la administración. Por lo tanto, para que la implementación del SPC a nivel municipal sea sostenible en el tiempo, es indispensable no solo controlar el acceso a la administración sino también definir claramente los requisitos para acceder a los beneficios, como la pensión, una vez que se abandona el cargo.

23. Orquídea Soto, "El problema de las pensiones ya está aquí", Forbes, 11 de agosto 2015.

Gráfica 5. Crecimiento real promedio del presupuesto asignado a servicios personales (año base 2004)

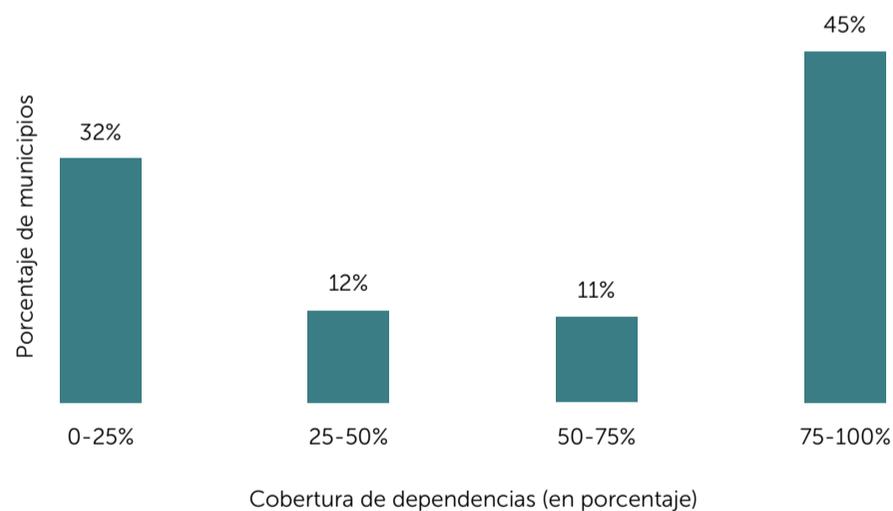


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.<sup>24</sup>

#### 4) Recursos tecnológicos para el trabajo

Los recursos materiales con los que cuentan los gobiernos locales son insuficientes. En promedio, las administraciones municipales y delegacionales disponen de 0.2 equipos de cómputo por cada servidor público. En cuanto a conectividad, aunque 82% de las alcaldías tienen acceso a Internet según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, el nivel de acceso es todavía un reto en algunos gobiernos. Como se observa en la Gráfica 6, en 32% de los municipios menos de 25% de sus dependencias o unidades administrativas contaban con acceso a Internet y en 12% el porcentaje de dependencias con conexión a Internet estaba entre 25 y 50%.

Gráfica 6. Acceso a Internet de las dependencias municipales (porcentaje de municipios)

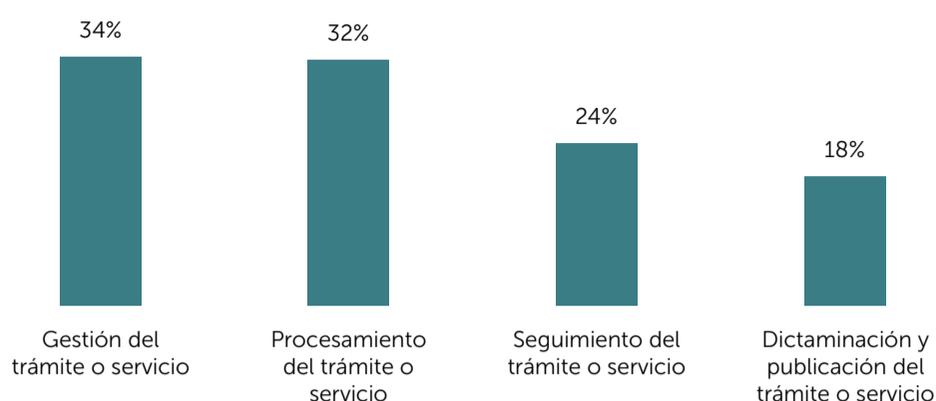


Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

El uso de las tecnologías es poco frecuente en las tareas de gobierno a nivel municipal. Un indicador es el porcentaje de municipios que cuentan con algún sistema informático para los servicios o trámites municipales. Solamente 34% de los municipios tienen un sistema para la gestión de un trámite o servicio, y 32% para procesarlo. Además, únicamente 24% cuenta con un sistema que les permita dar seguimiento.

24. Se excluyeron a los municipios sin información disponible en más de cinco años, así como a los outliers según la tasa de crecimiento con respecto al año anterior. Se consideraron un total de 1460 municipios.

Gráfica 7. Sistemas informáticos para trámites o servicios por tipo de función (porcentaje de municipios)



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

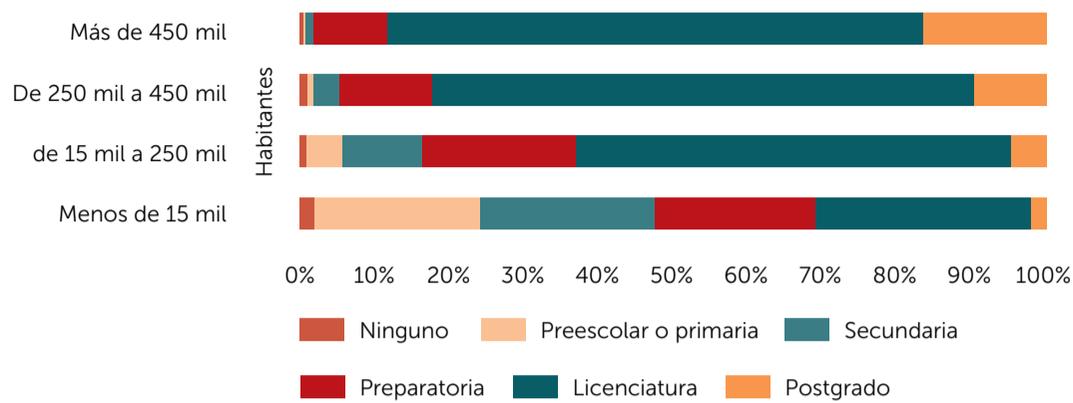
Aunque la mejora de las condiciones de trabajo no son propiamente un objetivo de los SPC, cualquier política pública que pretenda no solo atraer talento a los gobiernos, sino utilizarlo, tiene que ofrecer los recursos materiales necesarios a sus empleados. La profesionalización de servidores públicos podría no aumentar la calidad de la prestación de servicios y trámites si éstos se enfrentan, por ejemplo, a la escasez de recursos tecnológicos. Por lo tanto, la mejora de las condiciones de trabajo tiene que considerarse en la implementación de un SPC a nivel municipal.

## 5) Desigualdad en las capacidades y objetivos de política pública de las administraciones

Dependiendo de su tamaño, los objetivos de política pública que persiguen las administraciones son distintos. Mientras que los municipios mayoritariamente rurales se concentran en aumentar la cobertura de servicios públicos básicos, los municipios más grandes enfrentan problemas como la contención de la mancha urbana, la atracción de inversiones o el mejoramiento del transporte público.

A pesar de que existe una gran diferencia en los recursos presupuestales que manejan, la dimensión más relevante para entender los retos para la implementación del SPC son los recursos administrativos con los que cuentan. Mientras que en las administraciones de los municipios con más de 450 mil habitantes 70% de sus titulares tienen licenciatura y 15% cuentan con estudios de postgrado, el porcentaje de titulares con licenciatura en los municipios de menos de 15 mil habitantes es de solo 29%. En estas administraciones existe un alto porcentaje de titulares que solo tienen educación primaria y secundaria (22 y 23%, respectivamente).

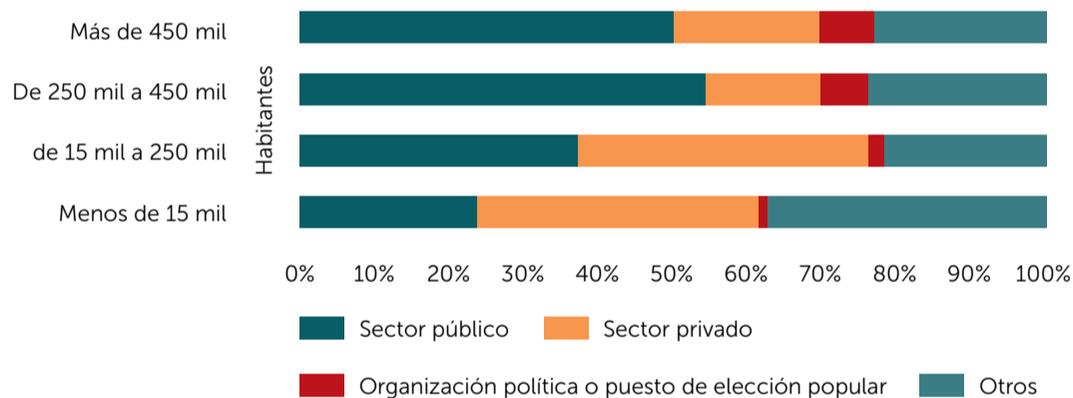
Gráfica 8- Escolaridad de titulares de dependencia por tipo de municipio (porcentaje)



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

En segundo lugar, en municipios con más de 250 mil habitantes, 50% de sus titulares de dependencias provienen del sector público, ya sea a nivel federal, estatal o municipal. Este porcentaje se reduce a 36% para los municipios de 15 a 250 mil habitantes y a 25% para los municipios de menos de 15 mil habitantes. Además, 80% de los titulares de los municipios más pequeños tienen menos de tres años de experiencia en el cargo, mientras que este porcentaje se reduce a 60% para los municipios más grandes.

Gráfica 9. Experiencia profesional de titulares de dependencias por tipo de municipio (porcentaje)



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

## ¿Cómo crear un sistema profesional de carrera en los municipios?

Para que los cambios en las reglas electorales puedan traducirse en mejoras en la calidad de los gobiernos vía la profesionalización, es necesario adoptar un sistema eficiente. El SPC debe reducir los costos económicos y políticos de incorporarlo, a la par de que muestre sus beneficios económicos y sociales en el menor tiempo posible. Reducir los costos de la implementación del sistema requerirá de la participación de la federación y los estados. En términos políticos, es más conveniente optar por una implementación gradual del sistema que permita a los políticos locales adaptarse a las nuevas prácticas.

Por otro lado, los beneficios del SPC dependerán de su eficacia en la implementación y sostenibilidad en el tiempo. Es necesario optar, en un inicio, por un sistema de profesionalización dirigido a un grupo de áreas específicas y a municipios con altas probabilidades de éxito. Mostrar en el corto plazo las mejoras a la gestión municipal incentivará la adopción del SPC en nuevas áreas y lo volverá un bien rentable en términos electorales para aquellos gobiernos que decidan implementarlo.

# IMCO PROPONE

## 1) Intervención quirúrgica: seleccionar áreas estratégicas del gobierno

Querer abarcar todo al mismo tiempo puede resultar una estrategia poco efectiva. La implementación tiene que ser, en un principio, acotada y gradual. Para ello es necesario seleccionar las áreas que naturalmente son más proclives a la profesionalización: las más técnicas y cuyos propósitos son menos susceptibles a los cambios de administración. Estas áreas son las de tesorería y finanzas, transparencia, contraloría interna, provisión de servicios y protección civil. Si se considera únicamente a los funcionarios de esas dependencias, el número de puestos a profesionalizar disminuye a una tercera parte del total de la administración municipal (305 mil empleados) y podría reducirse aún más. Si la implementación de los sistemas comienza en los municipios de más de 250 mil habitantes, el universo de aplicación se reduciría a 138 mil funcionarios.

Gráfica 10. Número de servidores públicos municipales en dependencias seleccionadas



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

Al reducir el número de servidores públicos objetivo, la implementación se hace menos costosa y más probable. Como se mencionó, los municipios con mayor número de habitantes son también los que cuentan con mayores capacidades y, por tanto, con mayor probabilidad de incorporar el sistema de profesionalización en su administración. Iniciar con este tipo de municipios ayudará a contar con casos de éxito que fortalecerán el carácter incremental del sistema y generarán evidencia sobre los elementos clave y las buenas prácticas de la implementación.

## 2) Atraer talento: una tarea de los tres niveles de gobierno

Una estrategia de implementación efectiva debe involucrar a los tres niveles de gobierno. En este esquema de implementación, la Federación y los estados deberán contribuir con parte de los recursos para la implementación y las líneas básicas para su provisión. También deberá proponer un esquema de promoción o movilidad interna acompañado de un calendario de implementación flexible, de tal manera que se establezcan plazos, pero sin que cumplir con el calendario se convierta en el objetivo último de la política pública.

Por su parte, los estados y los municipios deberán organizar o designar a los institutos estatales de profesionalización y certificación, los cuales podrían ser integrados o apoyados por las instituciones de educación superior de cada entidad. La finalidad de tener unidades estatales de profesionalización administrativa tiene dos objetivos. En primer lugar, los estados tienen una mayor capacidad que la federación para monitorear el cumplimiento de sus municipios. En segundo lugar, la colaboración de los estados y municipios en un órgano colegiado es una estrategia para gestionar la diversidad entre los municipios al interior del estado y disminuir la discrecionalidad al momento de implementar el SPC. Estos dos niveles de gobierno deberán definir de manera conjunta la agenda de política pública pertinente para cada tipo de municipio y, con base en ello, definir un *perfil* de funcionario público municipal y la currícula para su profesionalización y capacitación. Además, si se evita que los municipios sean los únicos encargados de organizar las convocatorias y concursos para la asignación de plazas se reducirán los márgenes de discrecionalidad.

## 3) No generar anticuerpos: facilitar su cumplimiento y no aumentar la carga administrativa local

Es necesario que la profesionalización de los servidores públicos municipales sea visto como un bien atractivo tanto para los líderes políticos como para quienes integran el aparato gubernamental. Es necesario ofrecer márgenes de acción a los presidentes municipales de tal forma que puedan aprovechar los beneficios de la profesionalización sin constreñir sus planes de política pública por la implementación del sistema. Es decir, es mejor optar por modelos que no sean demasiado costosos o rígidos, ni que sean tan difíciles de cumplir que terminen por boicotear su adopción. Éstas son algunas opciones:

- **Esquema semi-abierto de ingreso a la alta burocracia.** Que permita al presidente municipal designar un porcentaje de titulares de las secretarías (*political appointees*) sin que pasen por el sistema de profesionalización.<sup>25</sup>
- **Crear puntos de acceso a los equipos de campaña.** En los países con sistemas de profesionalización, existen instituciones o universidades encargadas de proveer *la oferta* de servidores públicos que podrán ocupar las plazas disponibles en la administración. En el caso del sistema a nivel municipal se debería optar por esquemas de reclutamiento que combinen la formación y que permitan la *certificación* de los servidores públicos, ya sea que estén en funciones o de quienes conforman el equipo de trabajo de los funcionarios electos.

25. Este tipo de designación es común en Estados Unidos para llenar los puestos de la alta burocracia. En este sistema, la falta de experiencia burocrática se busca compensar con otro tipo de expertise profesional.

---

Además, con el fin de no generar rechazo al interior de la administración, el SPC local no debería generar más trabajo para los funcionarios municipales. La distribución equitativa de las tareas entre el gobierno estatal y municipal evitaría generar un círculo vicioso donde el incumplimiento de la ley termine fortaleciendo la tendencia de muchos funcionarios a evitar su aplicación.<sup>26</sup>

#### 4) Claridad para los beneficiarios

Quienes integran la administración municipal serían los principales beneficiarios de la adopción de un esquema de contratación y permanencia basados en el mérito. Dada la alta rotación administrativa, la certidumbre y seguridad en el empleo serán muy valoradas por los funcionarios municipales. También lo será la claridad sobre sus beneficios de mediano y largo plazo. Para ello, sería necesario hacer público el escalafón de la administración municipal y el monto de las remuneraciones. Sin embargo, esto no ocurre en la actualidad: según el Índice de Información Presupuestal Municipal 2015, el nivel de cumplimiento de los criterios de transparencia para tabuladores de salarios y plazas es de 21%, es decir, no es posible conocer los recursos destinados a la nómina de los funcionarios municipales.<sup>27</sup>

Esto tiene aún más relevancia dadas las características de la estructura jerárquica de los municipios. Dado que existen limitaciones a la movilidad vertical, los esquemas de movilidad *horizontal* que permitan subir de rango salarial sin cambiar de puesto (a través de la presentación de exámenes y evaluaciones de desempeño) también generarían incentivos que atraerían a gente talentosa a estos puestos.

---

26. Como sucedió con el SPC nacional. José Méndez, Op. Cit.

27. IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal 2015.

---

## Bibliografía

Battaglio, Paul y Stephen Condrey, "Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases". *Review of Public Personnel Administration*. Núm 2, Jjunio 2006, pp. 118-138.

Flores, Leonor. "Hay 1.6 millones de burócratas en gobierno federal", *El Economista*, 24 junio 2012. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/06/24/hay-16-millones-burocratas-gobierno-federal>

Gerson, Pedro, "Pequeños ajustes y grandes cambios: ¿Cómo diseñar instituciones menos corruptas?". *Índice de Competitividad Internacional 2015*, IMCO, México, 2015.

Guerrero, Juan, "Consideraciones sobre las instauración del servicio civil en México," CIDE, Septiembre 2000.

Heredia, Blanca, "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera en México en los años noventa," Washington, D.C., BID, 2002.

IMCO, *Índice de Información Presupuestal Municipal 2015*.

INEGI, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015*.

INEGI, *Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015*.

International City Management Association (ICMA), "Por un mejor gobierno: movimiento ciudadano en Ciudad Juárez," 2003.

Méndez, José, "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal," en José Méndez (ed.) "Los Grandes Problemas de México. Vol. 11," El Colegio de México, México, 2010.

Saignés, Mario y Luciano Strazza, "Profesionalización de la Función pública en los estados de México," *División de capacidad institucional del Estado*, BID, 2016.

Strazza, Luciano, "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México," *Nota Técnica IDB-TN-681*, Washington, D.C, BID.

Ward, Peter, "From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality," *Bulletin of Latin American Research*, vol.17, Septiembre, 1998, pp.341-365.

Weldom, Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México," en Scott Mainwaring y Soberg Shugart, "Presidencialismo y Democracia en América Latina," México-Barcelona-Buenos Aires, Paidós, 2002.

Soto, Orquídea. "El problema de las pensiones ya está aquí," *Forbes*, 11 de agosto 2015. Disponible en: <http://www.forbes.com.mx/el-problema-de-las-pensiones-ya-esta-aqui/#gs.ZrjvYaw>.

# PENSIONES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA

AP

**ARMANDO PLATA SANDOVAL**

Auditor Superior del estado de Coahuila

La Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC), en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, señaló que los diferentes órganos gubernamentales enfrentaban serias restricciones presupuestales para financiar las pensiones de sus jubilados, a quienes se debe garantizar un retiro seguro y digno. Por lo anterior, se requería avanzar en materia de beneficios y viabilidad financiera de las pensiones.

En términos generales se identificó una serie de retos para los diferentes sistemas previsionales. Las aportaciones individuales resultan ya insuficientes debido a cambios demográficos, como el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa demográfica, lo que provoca que la base contributiva de los fondos de pensiones se haga cada vez más estrecha, en tanto que los beneficiarios de dichos fondos continúan aumentando y tienen una mayor esperanza de vida.

Por otra parte, además de los factores demográficos existen otros retos que deben afrontar los diferentes sistemas públicos de pensiones: la escasa normatividad que existe actualmente para la creación de reservas previsionales, el reconocimiento de antigüedad, las bajas tasas de interés, la insuficiencia de las aportaciones que actualmente se realizan y la inexistencia de un sueldo regulador. Todo esto hace en el corto y mediano plazo inviables financieramente a los sistemas de pensiones, por lo que la carga para las finanzas públicas es muy fuerte.

La Auditoría Superior de Coahuila decidió medir el impacto financiero que tendrán las prestaciones ofrecidas en los municipios del estado para sus finanzas, mediante valuaciones actuariales estandarizadas, esto es, mostrar los flujos de ingresos y egresos anuales de resultados comparables, con el objetivo de tomar decisiones y buscar soluciones a los esquemas actuales y evitar la descapitalización. Se identificaron cuatro diferentes grupos de municipios de acuerdo con las características con que éstos cumplen con la obligación de otorgar prestaciones de seguridad social:

- Los municipios afiliados a otros esquemas. No tienen la seguridad social a su cargo, pero están afiliados a esquemas oficiales y realizan aportaciones a la institución de seguridad social, así como a los pagos únicos establecidos en los contratos laborales.
- Los municipios que cuentan con pensiones complementarias. Aquellos que tienen un sistema de pensiones formal bajo responsabilidad parcial, complementario de alguna institución de seguridad social y realizan aportaciones a dicha institución, a las pensiones parciales a su cargo y a los pagos únicos.

- Los municipios que cuentan con un sistema de pensiones completamente a su cargo. Hacen frente a las pensiones totales a su cargo y a los pagos únicos.
- Los municipios que otorgan doble pensión. Cuentan con un sistema formal bajo su responsabilidad y cuentan con trabajadores que reciben pensiones de alguna otra institución de seguridad social y deben hacer frente a las cotizaciones derivadas de la institución, a las pensiones a su cargo y a los pagos únicos.

Asimismo, los municipios pueden clasificarse en tres tipos de acuerdo con su forma de administrar y operar el sistema de pensiones: 1) los que tienen un Instituto, Dirección, o Unidad especializada para la administración de la seguridad social; 2) los que cuentan con un fondo o fideicomiso para el pago de las prestaciones y; 3) los que pagan los beneficios del gasto corriente. Estos últimos son los de mayor vulnerabilidad, suelen carecer de estudios actuariales, no proyectan su gasto y caen en situaciones de discrecionalidad para otorgar las prestaciones de los sistemas.

Es importante señalar que solamente dos municipios (Saltillo y Torreón), cuentan con un sistema de pensiones formal, estructurado bajo el esquema de organismo público descentralizado de la Administración Municipal, completamente bajo su responsabilidad. Asimismo, otros tres municipios Arteaga (desde 2011), Nava (desde 2008) y Matamoros (desde 2007) afiliaron a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social, sin que se tenga la seguridad de que todos los trabajadores de los municipios estén inscritos y que las cuotas sean calculadas con el sueldo debidamente integrado. El resto de los municipios no cuentan con un sistema propio de pensiones, ni tampoco con un fondo o fideicomiso para el pago de las prestaciones, por lo que pagan a su personal retirado del propio gasto corriente.

## Avances en la implementación de los sistemas de pensiones de los municipios de Coahuila

El gobierno del estado impulsó la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios como una alternativa para evitar la descapitalización de los municipios y asegurar la protección de sus trabajadores mediante la implementación de los sistemas de pensiones. Esta ley establece la creación de fondos de pensiones en los municipios que no cuentan aún con su sistema, a fin de evitar que esa prestación se pague del gasto corriente. Podrán crear su propio fondo o celebrar convenios con el Seguro Social o el ISSSTE.

La Ley contempla las recomendaciones emitidas por la ASEC al establecer la creación de las siguientes figuras: el Consejo de Coordinación y Seguimiento para la Implementación de los Sistemas de Pensiones en los Municipios, los comités de coordinación y seguimiento para la implementación de los sistemas de pensiones de los municipios del estado y el Fondo Solidario de Pensiones Garantizadas.

La nueva ley permite tres modalidades de sistemas de pensiones:

- I. La creación de un organismo público descentralizado
- II. Establecimiento de un sistema simplificado de administración
- III. Celebrar un contrato de prestación de servicios con algún organismo público federal (IMSS o ISSSTE)

Los beneficios mínimos que deben otorgarse son: pensión por retiro por edad y antigüedad en el servicio, pensión anticipada por retiro, pensión por incapacidad por causas ajenas al servicio, pensión por incapacidad por riesgos de trabajo, pensión por muerte por causas de trabajo, pensión por muerte por causas ajenas al trabajo, devolución de las

---

cuotas enteradas exclusivamente por el trabajador, préstamos quirografarios a corto plazo y créditos para la adquisición de propiedades de casa o terrenos y construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador con garantía hipotecaria.

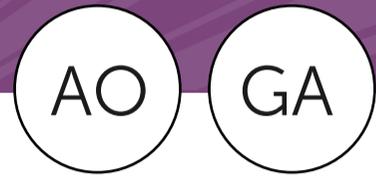
Como resultado de la implementación de esta Ley y de los trabajos de la ASEC con los municipios del estado en calidad de consulta técnica y asesoramiento, a la fecha cinco municipios, incluyendo a Saltillo y Torreón, además de Piedras Negras, Ramos Arizpe y Acuña, optaron por la creación de un organismo descentralizado. Se modificaron las leyes de los institutos de pensiones de Saltillo y Torreón para cumplir con el nuevo marco legal. Tres municipios optaron por un sistema de administración simplificado (Frontera, Monclova y Cuatro Ciénegas) en proceso de iniciar operaciones. El resto de los municipios optaron por afiliar a sus trabajadores al IMSS y ya cuentan con autorización del H. Congreso del estado para la afiliación a dicho Instituto.

## Consideraciones finales

Durante la aplicación de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza se deben considerar al menos los siguientes aspectos: salarios bases de cotización mínimos para la afiliación de los trabajadores (3.5 SM), antigüedad -mismas que no se reconoce por parte de las instituciones oficiales,- aportaciones de los trabajadores, pensión garantizada y modificaciones a los contratos colectivos de trabajo, de tal manera que se pueda dar viabilidad y sostenibilidad a las finanzas municipales.



# EL PREDIAL: LA HERRAMIENTA PARA TRANSITAR DE LA PUBERTAD A LA ETAPA ADULTA DE LA VIDA MUNICIPAL



ANA OGARRIO | @Ana\_Ogarrio

Consultora, IMCO

GABRIELA ALARCÓN | @GabyAlarcon

Directora de Desarrollo Urbano, IMCO

*Los municipios no han logrado romper su dependencia financiera de la federación, lo cual los vuelve más vulnerables a los shocks macroeconómicos, al mismo tiempo que no han logrado establecer un verdadero vínculo con la ciudadanía. Antes de la reelección municipal era prácticamente imposible realizar una reforma al predial ya que tres años de gobierno no alcanzaba para cosechar sus beneficios. Con la reelección y la posible ampliación del horizonte de gobierno a seis años existen más incentivos para que los alcaldes implementen una estrategia como ésta y así poder contar con más recursos para elevar el nivel de los servicios e infraestructura pública. Para lograr una reforma al predial será necesario superar tres barreras: 1) la técnica, que se refiere principalmente a la modernización de los catastros y su vinculación a los registros públicos de propiedad, 2) la política, donde es necesario romper el círculo vicioso de la cultura del "no pago" y "no cobro", y 3) la normativa, en donde en la práctica son nulos los incentivos que la federación y los estados dan para que los municipios se esfuercen por mejorar la recaudación del predial.*

Para que las ciudades mexicanas sean más competitivas es indispensable fortalecer las finanzas públicas locales ya que los municipios dependen de los recursos federales para cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, el actual contexto macroeconómico de menores recursos provenientes del petróleo y de recortes presupuestales ha vuelto más urgente que nunca que los municipios desarrollen las capacidades necesarias para incrementar sus ingresos propios. El predial constituye la principal fuente de ingresos propios para los municipios en la mayoría de los gobiernos locales en el mundo, pero en México su recaudación se ha visto afectada por los cortos periodos de gobierno de los alcaldes. Por ende, la principal estrategia para fortalecer las finanzas locales debería ser la reforma del predial.

Los impuestos a la propiedad, entre los cuales el predial es el más importante, tienen tres ventajas inherentes para fortalecer las finanzas locales. Primero, es una base estable dado que el valor de la propiedad no fluctúa tanto como el ingreso. Segundo, las construcciones y el terreno en el que se basan son difíciles de esconder (a diferencia del capital). Tercero, tienen un mayor potencial distributivo porque

.....

solo lo pagan quienes poseen una propiedad y pueden ser altamente progresivos si las tasas aumentan conforme aumenta el valor de la propiedad.<sup>1</sup>

La función principal de este impuesto es generar recursos para que los gobiernos municipales puedan proveer servicios públicos a nivel local, tales como alumbrado, pavimentación, recolección de residuos, etc. Pero cada vez más, en el mundo y en México se utiliza este impuesto como un instrumento para el desarrollo urbano. Por ejemplo, al aplicar tasas de predial más altas para predios baldíos intraurbanos, los municipios pueden fomentar un modelo de ciudad compacta que haga un mejor uso de la infraestructura pública. Los municipios que más lo utilizan para los predios baldíos o subutilizados suelen ser las capitales de los estados o municipios altamente urbanizados. En el municipio de Puebla, por ejemplo, la tasa de impuesto predial que aplica a terrenos baldíos es 100% mayor que el gravamen para los predios urbanos edificados.<sup>2</sup>

Un punto clave de este impuesto es que los ingresos recaudados permanecen en las tesorerías de los municipios, quienes invierten esos recursos en el mismo territorio. Por ende, en teoría, el ver los beneficios generados por sus impuestos debería reducir la resistencia del contribuyente a pagarlo y facilitar al gobierno la labor recaudatoria. Sin embargo, este supuesto no se ha visto reflejado en la realidad. De hecho, muchas veces los presidentes municipales, en lugar de esforzarse por mejorar el cobro del impuesto cuyos ingresos podrían reinvertir en su localidad (para ganar votos), suelen mostrarse temerosos de las consecuencias políticas. En algunos casos éstos llegan incluso a condonar el pago del impuesto en época de elecciones.

En este sentido, el hecho de que ahora los presidentes municipales puedan reelegirse por tres años más representa una oportunidad para cambiar las reglas del juego. Si se hace bien, la reelección puede ayudar a incrementar la recaudación del predial para poder superar los obstáculos, incluidos los políticos. Además, con la reelección se puede fortalecer a los cuadros locales encargados de modernizar el catastro y mejorar los procesos de recaudación, al promover mayor continuidad y profesionalización de las administraciones locales, así como abrir la posibilidad de implementar programas de modernización catastral de más largo plazo.

A nivel mundial las contribuciones inmobiliarias y en especial el impuesto predial juegan un rol fundamental para las finanzas locales. Sin embargo, como se muestra en la siguiente gráfica, México se encuentra rezagado en este rubro tanto frente a países de Latinoamérica como de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). Nuestro nivel de recaudación de este tipo de impuestos es el menor comparado con siete países latinoamericanos que -a excepción de Brasil- tienen un PIB inferior al nuestro,<sup>3</sup> y estamos muy por debajo del promedio de los países de la OCDE.

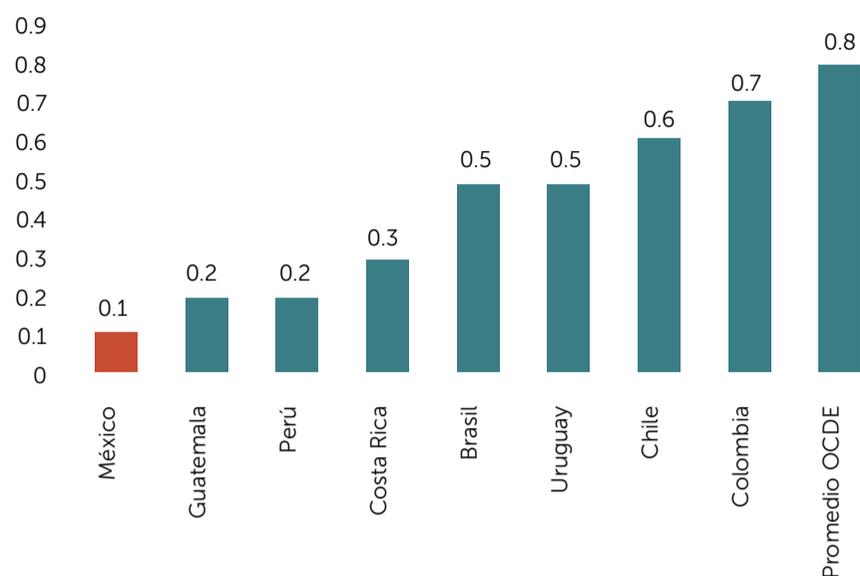
---

1. Mónica Unda Gutierrez y Carlos Moreno Jaimes, "La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el periodo 1969-2010", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Nueva Época, Año LX, núm 225, Septiembre-diciembre 2015, p.48.

2. Artículo 4 de la Ley de ingresos del municipio de Puebla 2016, publicado en el periódico oficial del estado el 21 de diciembre de 2015.

3. Datos de 2013 y 2014 del Banco Mundial. <http://data.worldbank.org>

Gráfica 1: Impuestos inmobiliarios como porcentaje del PIB en 2014

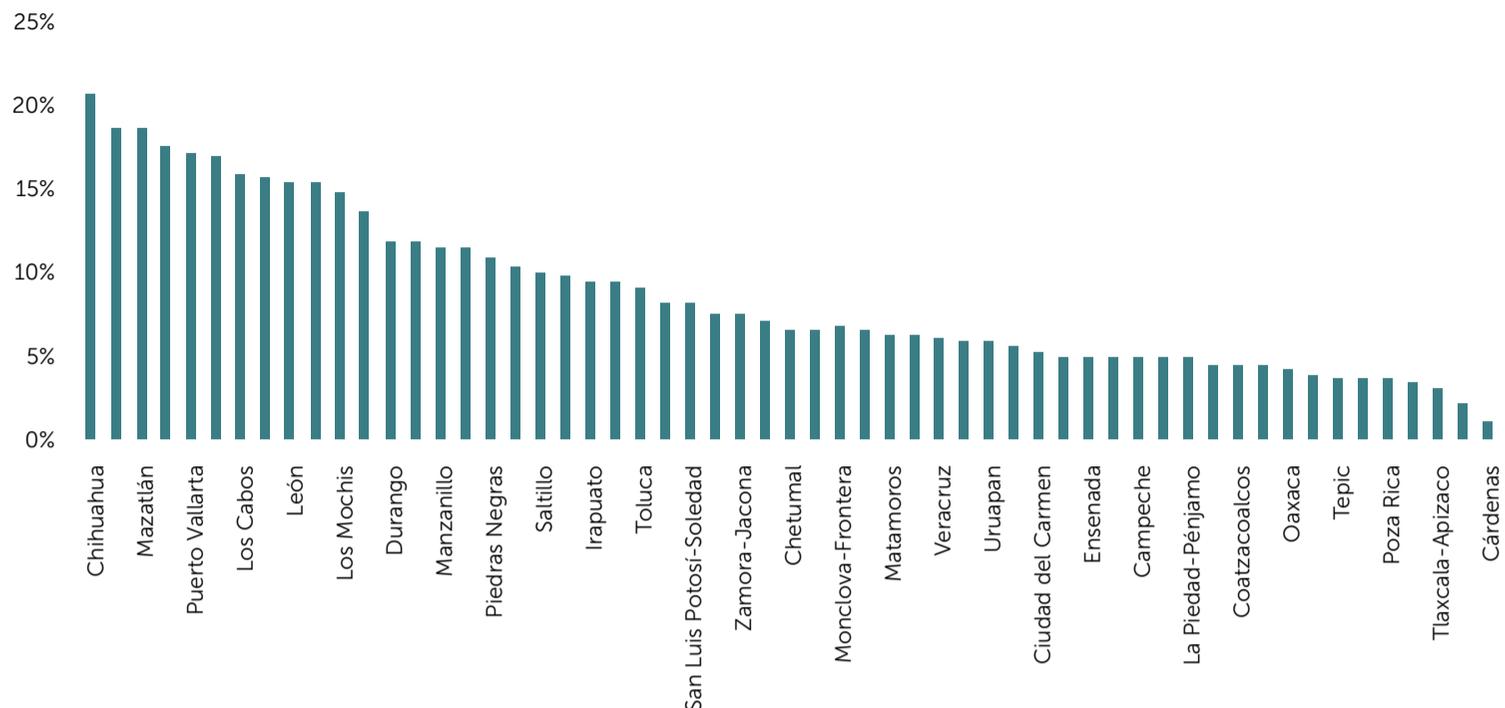


Fuente: OCDE "Revenue statistics 1994-2014, Latin America Countries. Recurrent taxes on immovable property - local government." Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Además, según el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), el predial representa un porcentaje muy reducido de los ingresos totales de los municipios que componen las ciudades del país.<sup>4</sup> Cabe aclarar que la disponibilidad de información para nuestro país en esta materia es muy limitada ya que en 2014, solo 57 ciudades reportaron información de los ingresos del predial para al menos 80% de los municipios que las conforman. En la siguiente tabla se muestra la distribución de la recaudación de este impuesto como porcentaje del total de ingresos municipales en esas ciudades. Resalta que 39 ciudades reportan un porcentaje menor al 10 y solo una –Chihuahua, con 21%– sobrepasa el 20% (la Ciudad de México no forma parte de la muestra).

4. Si bien cada municipio reporta en su ley de ingresos cuánto estima recaudar por concepto de predial en el ejercicio fiscal correspondiente, la única fuente de información pública agregada a nivel nacional sobre recaudación del predial proviene del INEGI. En el caso particular del predial, la información disponible es sumamente limitada y no permite tomar decisiones de política pública con base en la información compilada pues muchos municipios frecuentemente dejan categorías en blanco e incluso pasan años sin reportar sus ingresos y egresos. INEGI, "Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: finanzas públicas municipales."

Gráfica 2. Porcentaje de los ingresos locales proveniente del predial



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI "Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: finanzas públicas municipales".

En las siguientes secciones de este capítulo exploraremos las razones que explican esta baja recaudación del predial para posteriormente presentar recomendaciones puntuales para que los municipios puedan fortalecer sus ingresos propios a través de este impuesto.

## El reto técnico: valores catastrales por debajo de los valores de mercado

Uno de los principales obstáculos para una mayor recaudación del impuesto predial es el rezago generalizado que existe en los valores catastrales de los predios respecto de los valores comerciales. Según el INEGI, en promedio los valores comerciales son 42.4% más altos que los catastrales.<sup>5</sup> El catastro es un sistema de registro inmobiliario que provee una radiografía del territorio nacional, pues identifica y registra las condiciones físicas, las dimensiones, el propietario, el uso del suelo y el valor de un predio. Dicho valor se calcula con base en tablas de valores catastrales que cada ayuntamiento elabora después de llevar a cabo una investigación de mercado y un análisis técnico que implica, entre otras cosas, elaborar y actualizar cartografía digital y georeferenciada.

El uso que se le da a esta información es principalmente fiscal pues el valor catastral de un predio es la base que se utiliza para calcular los impuestos inmobiliarios (predial, traslación de dominio y plusvalía).<sup>6</sup> Sin embargo, en teoría, el catastro podría tener distintos usos cuya información sirva no solo para fines fiscales sino para fortalecer programas de protección civil, ambientales, de regularización de la tierra, o de construcción de atlas de riesgo, entre otros.

5. INEGI, "Perfil del catastro municipal 2015," INEGI, 2016, p. 297.

6. Para el predial con frecuencia se usan tasas diferenciales según el tipo de predio (urbano, rústico o ejidal) o bien según el uso o destino del predio (habitacional, comercial, industrial, etc). Manuel Perló Cohen y Luis R. Zamorano Ruiz, "La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998" Lincoln Institute Research Report, Lincoln Institute, 1999, p. 2.

El Registro Público de la Propiedad (RPP) es el ente encargado de llevar el registro de la situación legal de cada inmueble (por ej, el propietario, tipo de propiedad, transferencias de propiedad y gravámenes) y es quien da certeza jurídica sobre un inmueble. Idealmente el catastro y el RPP estarían vinculados y los valores catastrales serían iguales a los valores de mercado que se registran en el RPP al momento de realizar la compra-venta de un inmueble. Esto permitiría que los impuestos que se pagan sobre las propiedades se calculen sobre su valor real (de mercado) y que existiera una mayor certeza jurídica sobre la propiedad.

En 1999 se reformó el artículo 115 y se otorgaron nuevas facultades y responsabilidades administrativas al municipio. Respecto a los impuestos sobre la propiedad, los municipios obtuvieron la facultad de proponer a los congresos estatales las cuotas y tarifas, así como las tablas de valores del suelo y construcciones que sirven como base para el cobro de las contribuciones inmobiliarias.<sup>7</sup> Dicha reforma incluyó el artículo 5º transitorio que estipula que antes del 2002 los estados, en coordinación con los municipios, tomarán las medidas que sean necesarias para que los valores catastrales sean iguales a los de mercado. Sin embargo, el artículo no contempla ningún tipo de sanción en caso de persistir un rezago entre ambos valores.

Diecisiete años después, la discrepancia entre los valores catastrales y de mercado sigue siendo una de las principales razones detrás de la baja recaudación del predial. Como explica el INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas)<sup>8</sup>, el rezago en los valores catastrales se debe principalmente a:

1. Falta de personal calificado para las tareas técnicas que requieren los procesos de valuación y actualización de valores.
2. Falta de recursos financieros en apoyo a las tareas de valuación catastral.
3. Manuales e instructivos de valuación obsoletos.
4. Falta de voluntad política de algunos gobernantes para actualizar valores catastrales, por miedo al costo político.<sup>9</sup>

Como consecuencia de esto, en 2015 solo 23% de las oficinas de catastro tenían un área técnica (encargada de precisar las dimensiones, características, ubicación y valores de los predios), solo 48% de los municipios del país utilizaban sistemas de gestión catastral y 30% contaba con un manual de procesos.<sup>10</sup> Las fallas en la gestión de los catastros han sido una constante a lo largo de las últimas décadas, a pesar de que el gobierno federal ha impulsado desde 1997 un programa de apoyo a la modernización de los catastros y de los RPP a nivel estatal. A este programa, que actualmente está bajo la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano), se le asignó un presupuesto entre el 2009 y 2016 de 2,096 millones de pesos (mdp). A partir de 2016, con un presupuesto de 253 mdp, por primera vez se incluyó en el programa a aquellos municipios que tengan entre 30 y 100 mil cuentas catastrales.<sup>11</sup> El gobierno federal contribuye

7. De esta manera, si bien es el municipio quien está a cargo de la recaudación del predial y conserva en sus arcas los ingresos recaudados, es el gobierno estatal quien tiene la última palabra sobre las tasas que se aplicarán al impuesto.

8. El INDETEC es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se dedica a fortalecer el nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de los estados y municipios, así como de realizar investigación sobre temas fiscales. [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

9. Humberto Morones Hernández, "Los valores catastrales y su impacto fiscal", Hacienda Municipal, INDETEC, 2012.

10. INEGI, Op. Cit., pp.169, 188 y 204.

11. De los 172 municipios que son elegibles al programa este año, ninguno de ellos solicitó ingresar al programa. Entrevista con Armando Herrera, Director General Adjunto de la Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral en la SEDATU, 21 de junio de 2016. El programa en 2007 solo atendía a los RPP y es a partir del 2001 que se incluye a los catastros a nivel estatal.

.....

con el 60% de los fondos y los gobiernos estatales o municipales deben proveer el 40% restante, lo cual limita el número de municipios que puedan acceder a los beneficios del programa y en parte explica por qué entre 2009 y 2015 se ejerció solo 62% de los recursos.<sup>12</sup>

Una de las razones por las que este esfuerzo no se ha visto reflejado en una mejora recaudatoria es el énfasis que han hecho los programas de modernización catastral en aspectos tecnológicos a costa del fortalecimiento de los procesos básicos de un catastro. Dichos programas han privilegiado la compra y desarrollo de sistemas de información geográfica, la compra de equipos de cómputo y software, los vuelos fotogramétricos,<sup>13</sup> la restitución de cartografía digital y la remodelación de oficinas. Esto se ha hecho a costa de descuidar otros aspectos clave como la actualización periódica de los valores catastrales (con base en trabajo de campo y estudios de mercado), la inscripción de predios no declarados, el desarrollo permanente de las capacidades técnicas del personal, y el simplificar y transparentar los trámites y servicios catastrales, entre otros.<sup>14</sup> Otro factor que explica la baja recaudación es el hecho que dichos programas de modernización generalmente tienen una visión de corto plazo y solo atienden la problemática que en ese momento se haya considerado prioritaria, sin considerar un programa de largo plazo que considere el conjunto de acciones que habría que llevar a cabo de manera sistemática para realmente transformar al catastro.<sup>15</sup>

Vinculado a esto, ha habido una falta de continuidad en dichos programas principalmente por el corto periodo de gobierno de las autoridades municipales. Con frecuencia los presidentes municipales deben primero llevar a cabo un diagnóstico del problema y para cuando deciden impulsar cambios de fondo en el catastro, el tiempo que les resta para diseñar y ejecutar los programas es insuficiente.<sup>16</sup> En este sentido, como ya se mencionó, la reelección representa una oportunidad para fortalecer a los catastros.

Por último, la baja recaudación se debe también a una falta de conexión entre la modernización catastral, por un lado, y la modernización de la administración tributaria por el otro. Una vez que el catastro actualiza sus datos, es responsabilidad de las tesorerías cruzar esa información con las bases de datos de los contribuyentes para ajustar las tasas o corregir cualquier error. Un primer paso para corregir esto sería utilizar tecnologías de la información para ligar ambas bases de datos y que se actualicen simultáneamente. La responsabilidad última de cobrar el predial y de aplicar o no sanciones a morosos y evasores, es de las tesorerías municipales. El catastro tan solo es responsable de proveer el insumo clave para la recaudación del impuesto: el valor catastral de los predios. Por lo tanto, es indispensable no solo modernizar los catastros sino a la par incrementar la eficiencia de la labor recaudatoria de los ayuntamientos.<sup>17</sup>

---

12. Cuentas de la hacienda pública federal 2009 a 2015. Si bien éste es el programa más importante a nivel nacional, también existe el programa de modernización catastral de INEGI-Banobras que provee asistencia técnica y financiamiento a municipios para elaborar un diagnóstico y cubrir hasta el 40% del costo de la ejecución del proyecto. Desde la creación del programa se han incorporado 175 municipios en 26 estados. Banobras "Programa de modernización catastral 2015."

13. Los planos catastrales se realizan utilizando fotografías aéreas a las que se les aplica una restitución fotogramétrica para corregir posibles deformaciones, y posteriormente se verifican en campo.

14. Humberto Morones Hernández, "¿Por qué los avances en la modernización catastral no se han traducido en una exitosa recaudación predial?", Hacienda Municipal No. 118, INDETEC, 2012, p. 91.

15. Ibid., pp. 91-92.

16. Ibid., p. 92.

17. Ibid., pp. 89-90.

.....

Existe una iniciativa de “Ley general para armonizar y homologar los registros públicos inmobiliarios y de personas morales y los catastros” que el Ejecutivo presentó al Senado en abril de 2016. El objetivo de la ley es establecer el marco jurídico que permita que los tres órdenes de gobierno homologuen la organización y funcionamiento de los catastros y los RPP para lograr una mejor identificación de los inmuebles y brindar mayor certeza y seguridad jurídica a los derechos de propiedad. Como parte de este esfuerzo se propone la creación de un consejo como órgano de coordinación interinstitucional encargado de emitir las normas y lineamientos necesarios, así como la creación de una Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral que permita el intercambio de información entre los tres órganos de gobierno para contar con un mapa digital registral y catastral de todo el territorio nacional.

La ley contempla que la información de los catastros y los RPP esté vinculada en no más de tres años posteriores a la entrada en vigor de la misma. Asimismo, señala que la SEDATU deberá implementar la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral a más tardar un año después de su entrada en vigor. Sin embargo, surge la duda de si en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 se le asignará una partida que sea suficientemente grande como para cubrir el costo de la labor titánica que implica homologar los catastros y RPP a nivel nacional. De 2015 a 2016 el presupuesto del programa de modernización de los RPP y catastros se redujo en un 25% (de 336.46 mdp a 253.55 mdp) lo cual no muestra que este tema sea prioritario para el gobierno federal.<sup>18</sup>

## El reto político: el alto costo electoral de cambiar la cultura del “no pago” y “no cobro”

Uno de los principales retos para incrementar la recaudación del impuesto predial en México tiene que ver con factores que promueven una cultura tanto del “no pago” como del “no cobro.” El primer obstáculo para que los gobiernos municipales hagan del cobro del predial su prioridad es la comodidad de contar con fuentes de ingresos de la federación (tanto aportaciones como participaciones) y la consecuente pereza fiscal que fomenta.<sup>19</sup> Según un estudio sobre el desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en Latinoamérica, “independientemente del nivel de autonomía fiscal, los esfuerzos tributarios locales disminuyen si los ingresos transferidos son mayores” y justamente por eso “el desafío de las transferencias intergubernamentales es encontrar una fórmula que no desaliente el esfuerzo de recaudar el impuesto sobre la propiedad.”<sup>20</sup>

Además de esta pereza fiscal, en México los gobiernos municipales suelen aplicar una multiplicidad de categorías definidas a nivel local que están exentas del predial o bien gozan de algún tipo de prerrogativa fiscal, lo que limita los alcances del impuesto.<sup>21</sup> El artículo 115 de la Constitución especifica que solo los

18. Cuenta de la hacienda pública federal 2015 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

19. Para el caso de México, un estudio sobre los determinantes económicos del predial concluye que las aportaciones federales del Ramo 33 generan una disminución de la recaudación predial (10.3 pesos de recaudación predial por habitante disminuyen por cada 100 pesos adicionales en aportaciones) pero que las participaciones (Ramo 28) no mostraron ningún efecto estadísticamente significativo. Mónica Unda Gutierrez y Carlos Moreno Jaimés, Op. Cit., p.66.

20. Claudia M de Cesare, “Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina” Lincoln Institute, 2012, p.17.

21. En algunos casos los municipios aplican hasta 30 categorías que están exentas del pago del predial. En el 2007, según datos de los padrones catastrales, algunos gobiernos locales dejaron de percibir el 30% del monto que representó su facturación anual. Humberto Morones Hernandez, “Exenciones y prerrogativas fiscales en el impuesto predial vs apoyo a contribuyentes vía políticas de gasto: ¿qué es mejor?”, Hacienda Municipal No. 105, INDETEC, 2009, pp. 75 y 77.

bienes de dominio público de la federación, estados o municipios estarán exentos de las contribuciones inmobiliarias. No obstante, los gobiernos municipales suelen aplicar exenciones a bienes destinados a la educación, actividades de beneficencia o culto religioso, e inmuebles propiedad de países extranjeros.<sup>22</sup> Muchas de las exenciones o descuentos se establecen con fines sociales para proteger a quienes no puedan cumplir con sus obligaciones fiscales y por eso incluyen a discapacitados, viudos y pensionados, entre otros.<sup>23</sup> También se busca ofrecer incentivos a empresas que generen empleos o inviertan en actividades productivas. Sin embargo, en ocasiones las prerrogativas no se justifican. Tal es el caso de la exención que en el estado de Zacatecas aplica a los bienes inmuebles de los partidos políticos.<sup>24</sup>

Otro obstáculo que resulta determinante para la recaudación del predial es que la mayoría de los gobiernos municipales y estatales, o no definen sanciones, o bien no las aplican a contribuyentes morosos o evasores. Esto se traduce en que en la práctica, para muchos contribuyentes el pagar el predial es voluntario. Para 2015, el promedio de recaudación predial en los municipios a nivel nacional fue de 59.3%.<sup>25</sup> Según cálculos del INDETEC, en el 2013 las carteras vencidas de los municipios equivalían aproximadamente al 200% de lo que en ese año representó la recaudación del predial.<sup>26</sup> A la falta de aplicación de sanciones se suma que la legislación local suele establecer un plazo de cinco años para que la deuda del impuesto predial prescriba, lo cual representa un reto adicional para los esfuerzos recaudatorios de los municipios.<sup>27</sup>

La laxitud con la que se cobra dicho impuesto en México contrasta con prácticas recaudatorias en otros países. En España,<sup>28</sup> por ejemplo, cuando un contribuyente no paga el IBI (impuesto sobre bienes inmuebles) el ayuntamiento le notifica de la existencia de la deuda y otorga un plazo para su pago. Además, se agregan recargos como porcentajes sobre el monto de la deuda que varían entre 5 y 20% en función del retraso. Si se cumple este plazo y el contribuyente aún no ha pagado, el gobierno tiene el derecho de embargar las cuentas bancarias o la nómina, de acuerdo con el artículo 169 de la Ley General Tributaria. Como último recurso el ayuntamiento embarga el bien inmueble del contribuyente moroso.

Un elemento que afecta negativamente a todas las áreas de la administración pública, y la recaudación de los impuestos a la propiedad no es una excepción, es la corrupción. Hay ciertas áreas que son particularmente susceptibles a la corrupción. Respecto a la labor catastral, las áreas dedicadas a la valuación son las más vulnerables, sobre todo en lo que se refiere al trabajo de campo donde se identifican predios ocultos y se cotejan las características físicas con las que menciona el padrón. Respecto a la cobranza del impuesto, existe la posibilidad de que en municipios con controles insuficientes los funcionarios de la tesorería se coludan con el contribuyente para negociar una reducción en la deuda por concepto de predial, a cambio

22. Manuel Perló Cohen y Luis R. Zamorano Ruiz, Op. Cit., p. 6.

23. Humberto Morones Hernández, "Por qué los avances en la modernización catastral no se han traducido en una exitosa recaudación predial?", Op. Cit., pp. 93-94.

24. Artículo 13, Ley de Hacienda Municipal del estado de Zacatecas.

25. INEGI, Op. Cit., p.278.

26. Humberto Morones Hernández, "¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios? Un análisis previo a la definición de acciones prioritarias a desarrollar", Revista Hacienda Municipal No. 120, INDETEC, 2013, pp., 60-61.

27. Si bien la legislación de cada estado establece las condiciones de prescripción relacionadas con el impuesto predial, un referente relevante es el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación que determina que "el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años." En el caso de la Ciudad de México, por ejemplo, el artículo 50 del Código Fiscal también determina un plazo para la prescripción de cinco años. Cabe señalar que la prescripción del impuesto predial no se aplica de oficio, por lo que el contribuyente debe solicitar la prescripción del mismo. Éste es el caso, por ejemplo, de Chiapas, Coahuila, Colima, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

28. s.a. "Impago del IBI: consecuencias," Eroski Consumer, 9 de febrero de 2015.

de un pago ilegal. Además, todos los medios de pago que no sean electrónicos y que impliquen un intercambio de efectivo entre particulares abren la puerta a la corrupción.

Tomando estos obstáculos en cuenta, no es sorprendente que en México exista no solo una cultura del “no pago”, sino también del “no cobro”.<sup>29</sup> Para revertir esta situación la voluntad política resulta determinante. La reelección es un factor que promueve el fortalecimiento de las administraciones locales al permitir mayor permanencia y profesionalización de los funcionarios públicos. Sin embargo, es innegable que los presidentes municipales enfrentan un gran reto cuando cuentan con un periodo de tres años, no solo para modernizar el catastro y la administración tributaria, sino para invertir los recursos recaudados en mejoras de servicios o infraestructura pública que les demuestre a los votantes que sus impuestos se usaron correctamente. Si tan solo logran la primera parte sin lograr la segunda existe la posibilidad de que los votantes los castiguen en las urnas.

Si bien la tarea es compleja, no es imposible. Además, se pueden aplicar ciertas medidas que rindan frutos en el corto plazo de tal forma que faciliten a un alcalde el reelegirse para poder dar continuidad a los proyectos estratégicos que dichos recursos adicionales permitirían implementar. Un requisito fundamental es contar con un presidente municipal que tenga liderazgo y una visión de largo plazo. Además, es necesario asegurar la claridad y la transparencia respecto a los ajustes que se están llevando a cabo (tanto en el catastro como en los procesos recaudatorios) y sobre todo en la manera en que se invertirán los recursos generados. Si este proceso se lleva de manera transparente y con la participación de la ciudadanía, es probable que la estrategia le reditúe al presidente municipal incluso si éste no llega a concluir los proyectos de mejora de servicios o infraestructura pública.

## El caso de Puebla: ¡sí se puede!<sup>30</sup>

En el municipio de Puebla el alcalde para el periodo de 2011 a 2014, Eduardo Rivera Pérez, del PAN (representando a la coalición PAN-PRD-PANAL), hizo del incremento de la recaudación del predial una de las prioridades de su administración. Los cambios que se implementaron desde el inicio de sus tres años de gobierno demuestran que es posible diseñar una estrategia sólida capaz de generar resultados en el corto plazo, basada en el uso de la tecnología, la profesionalización de cuadros locales, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. En el 2014 el siguiente alcalde José Antonio Galí Fayad (también del PAN en coalición con Nueva Alianza, PRD y el partido local Compromiso por Puebla) decidió impulsar el proyecto de modernización catastral de su antecesor. El asegurar la continuidad de proyectos estratégicos y la permanencia de los cuadros locales permitió fortalecer las finanzas locales y convertir a Puebla en un referente a nivel nacional en términos de recaudación del impuesto predial.

29. El objeto de análisis de este estudio no incluye la informalidad en el mercado inmobiliario, pero vale la pena mencionar aquí que éste es otro de los obstáculos que enfrentan los gobiernos locales al momento de buscar incrementar sus ingresos propios.

30. El análisis del caso de Puebla se basó principalmente en cinco fuentes (dos entrevistas y tres presentaciones power point): 1) Entrevista a María Luisa De Ita Zafra, Directora de Catastro, 19 de julio de 2015. 2) Entrevista a Carmen Leyva, Coordinadora General de Transparencia del municipio de Puebla, 4 de julio de 2016. 3) María Luisa De Ita Zafra, “Trámite: unificado de catastral y constancia de no adeudo del predial,” 2015. 4) Tesorería Municipal de Puebla “Modernización Catastral. Municipio de Puebla”, 7 de octubre de 2014 y 5) María Luisa De Ita Zafra “Catastro Multifinalitario Armonizado”, 2015.

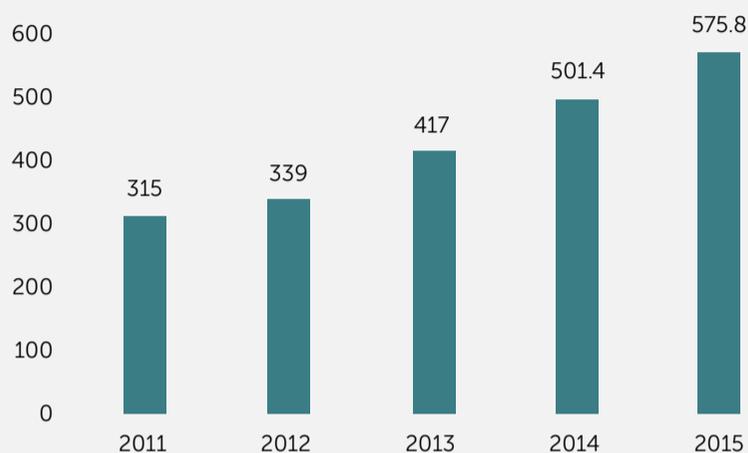
El diagnóstico del catastro que se llevó a cabo en el 2011 concluyó que las principales fallas se debían a cartografía desactualizada (desde 1993), inconsistencias y desvinculación entre la base cartográfica y fiscal, sistemas tecnológicos obsoletos y falta de procedimientos y políticas de operación. A finales de ese año el gobierno municipal contrató a la empresa SIGSA (Sistemas de Información Geográfica, S.A. de C.V.) para generar un sistema integral en el que por primera vez los distintos componentes del catastro estuvieran vinculados entre sí. Además, a mediados del 2012 se hizo un vuelo fotogramétrico que permitió actualizar la información catastral. Se encontraron inconsistencias en datos que resultan determinantes para calcular y cobrar el impuesto predial como los metros de terreno, metros de construcción, uso de suelo, descuentos improcedentes y nombres de los propietarios. Tan solo en 2012, la dirección de catastro identificó 36 mil cuentas que no habían declarado su construcción. A todos aquellos contribuyentes que presentaban inconsistencias se les mandó por correo un citatorio en el que se les daba 72 horas para presentarse en el ayuntamiento para ajustar su registro. Sin embargo, el gobierno municipal decidió cobrar solo los últimos dos años de deuda a los morosos.

Como complemento al proceso de modernización catastral, Rivera Pérez estableció un diálogo directo sobre el pago del predial con las diversas colonias que componen el municipio de Puebla. Al momento de inaugurar una obra explicaba cuánto había costado y le pedía a los habitantes que le compartieran qué otras obras requerían en su barrio. Con base en esa lista el presidente municipal entablaba una conversación con los habitantes sobre la necesidad de recabar impuestos para poder financiar la obra pública en su colonia. Preguntaba a los asistentes al evento qué calificación se darían a sí mismos en términos de pago de predial para al final comparar esa calificación con las estadísticas de pago de la zona y enfatizar la necesidad de cumplir con sus obligaciones fiscales. Además, como parte del programa “el predial en tu casa,” una caja itinerante de la tesorería permanecía en la localidad para facilitarle a los habitantes el pago. Si una colonia lograba incrementar su recaudación de un año al siguiente, tenía el derecho de evaluar varias propuestas de proyectos y decidir en qué se invertiría ese incremento.

El proceso de modernización catastral y el programa “el predial en tu casa” rindieron frutos en cuestión de meses, por lo que fue más fácil para el nuevo alcalde Gali Fayad continuar con la misma estrategia. El gobierno municipal en 2014 incluso obtuvo 10 mdp como parte del Programa de Modernización Catastral de BANOBRAS-INEGI. El hecho de que no se truncara el proceso de modernización permitió que éste avanzara y siguiera rindiendo frutos, sobre todo si tomamos en cuenta el carácter dinámico de un catastro que busca reflejar una realidad permanentemente cambiante. Asimismo, esta continuidad permitió no solo aprovechar la experiencia y conocimiento de los cuadros locales, sino fortalecerlos. Por ejemplo, además de la capacitación que habían recibido en el 2012 por parte de SIGSA sobre la operación del nuevo sistema, en el 2015, 25 empleados clave del catastro cursaron un diplomado ofrecido por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con ponentes del Lincoln Institute of Land Policy, sobre los diversos usos y posibilidades del catastro.

Los esfuerzos de los últimos cinco años del gobierno municipal de Puebla por modernizar el catastro y mejorar los procesos recaudatorios se reflejan en las estadísticas. En el 2011 solo cuatro de cada 10 propietarios pagaba el predial. Esta cifra aumentó a cinco para el 2012 y siete para el 2015. Como se ve en la siguiente gráfica, el incremento en la recaudación predial ha sido substancial y sostenido, con un aumento de 83% entre 2010 y 2015.

Gráfica 3: Recaudación del impuesto predial en el municipio de Puebla (mdp)



Fuente: María Luisa De Ita Zafra, "Trámite: unificado de catastral y constancia de no adeudo del predial," 2015.

Más allá del cobro del predial, los procesos se han vuelto más eficientes y los tiempos de los trámites se redujeron en más de 85%. Por ejemplo, hoy en día obtener una constancia de no adeudo de predial toma 45 minutos mientras que en 2011 tomaba de cuatro a cinco días hábiles. De hecho, la calidad del sistema de gestión catastral le permitió al municipio obtener la certificación ISO 9001:2008 en diciembre de 2015. Además, el uso de la tecnología no solo beneficia a los contribuyentes (quienes mediante una aplicación en sus teléfonos inteligentes hoy pueden darle seguimiento a los trámites en curso) sino que permite que el sistema funcione como una auditoría interna pues registra el usuario, la hora y el cambio que se hizo en la base de datos. Esto se traduce en mayor transparencia y menor corrupción.

El catastro en Puebla es el único multifinalitario armonizado en todo el país. Esto implica que el sistema puede ser utilizado por diversas dependencias ya que la Dirección de Protección Civil, los notarios, los valuadores y las universidades utilizan regularmente la información generada. Además, todos los movimientos en las bases de datos (altas, bajas, usos, modificación de metros de terreno y construcción, que modifican los adeudos de los contribuyentes, quedan registrados en línea contablemente de acuerdo con las normas establecidas por la CONAC (El Consejo Nacional de Armonización Contable). Como resultado de esto, el municipio de Puebla se ha convertido en un referente a nivel nacional y ha recibido diversos premios y reconocimientos entre los que destacan el "Premio de Gobierno y Gestión Local" otorgado en 2014 por el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicos), el "Premio Uso de Tecnologías de la Información" otorgado ese mismo año por el CIDE e INDETEC y una mención especial en el Informe "Doing Business Mexico 2014" del Banco Mundial.

---

## El reto normativo: (pseudo) incentivos en las leyes de coordinación fiscal

En la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se establecen las reglas para la distribución de las participaciones federales que corresponden a los estados y municipios. La LCF se reformó en 1990 para que el Fondo de Fomento Municipal (FFM) incluyera por primera vez la recaudación del impuesto predial y el cobro por derechos de agua por parte de los gobiernos municipales dentro de la fórmula que se utiliza para calcular el monto que cada estado recibirá bajo este fondo. Una vez que los estados reciben dichos recursos se los transfieren en su totalidad a los municipios.<sup>31</sup> El objetivo de la reforma era incentivar a los gobiernos locales para que tomaran las medidas necesarias para incrementar sus ingresos propios (aquellos provenientes del cobro del predial y del agua). En teoría, un aumento en los ingresos propios de un municipio se vería premiado con un aumento en las transferencias federales que recibiría a través del FFM, lo que serviría como un aliciente para el alcalde en turno.

Sin embargo, en la práctica los incentivos de la LCF no han cumplido su propósito. Esto se debe a cuatro razones:

1. Los recursos del fondo disponibles para premiar a los municipios por una mayor recaudación del predial son limitados.

La fórmula designa un año base (2013, que fue cuando se reformó la LCF por última vez) de tal manera que cada entidad tiene asegurado el recibir al menos el mismo monto que recibió en el 2013. Solo el incremento que se haya dado en el FFM entre 2013 y el año en curso es sujeto a ser repartido entre los municipios con base en la recaudación local de predial y agua. Esto quiere decir que para el año fiscal 2015, de la totalidad del FFM (22,937 mdp), 93% (21,340 mdp) corresponde al componente fijo y tan solo 7% (1,598 mdp) se utilizó para premiar el desempeño recaudatorio de los municipios.<sup>32</sup>

2. De la parte variable del FFM que sí se utiliza para premiar a municipios que mejoren su recaudación (7%), una parte está condicionada a que los municipios deleguen a los estados la recaudación del predial

La reforma a la LCF de 2013 incluyó un incentivo explícito para que los municipios firmen convenios con los gobiernos estatales para que sean estos últimos quienes se encarguen del cobro del impuesto predial. La manera en que la fórmula promueve la firma de estos convenios es distribuyendo el 30% de la parte variable del FFM entre aquellos municipios que hayan delegado la recaudación del predial a los estados. Para el 2015, 448 municipios (de un total de 2,442) habían firmado dichos convenios con 14 gobiernos estatales.<sup>33</sup>

Vale la pena reflexionar un momento sobre el incentivo que se incluyó en la reforma del 2013 arriba descrita y si resulta o no adecuado para todos los municipios del país (sin distinguir entre rurales y urbanos). Mientras que por un lado la LCF busca promover que los municipios incrementen sus ingresos propios

---

31. Fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal. El FFM se compone del 1% de la recaudación federal participable que en el 2015 fue 22,937.3 mdp. SHCP. "Acuerdo por el cual se da a conocer el Informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2016 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2015" Publicado en el DOF 27/06/2016.

32. Ibid.

33. SHCP "Unidad de Coordinación con Entidades Federativas" vía solicitud de información.

.....

y de esta manera su autonomía hacendaria, al mismo tiempo fomenta que los gobiernos locales no se esfuercen por desarrollar las capacidades técnicas y administrativas que requiere la recaudación del predial y, en lugar de eso, deleguen dicha función a los gobiernos estatales. Además, este esquema debilita el nexo de corresponsabilidad que existe entre el gobierno municipal (encargado de proveer servicios públicos) y los contribuyentes (encargados de financiar dichos servicios a través de sus impuestos) y limita la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales hacia sus habitantes.<sup>34</sup>

Es innegable que para municipios rurales o semi-urbanos el establecer y administrar complejos sistemas de catastro y recaudación no generaría los suficientes ingresos como para que valga la pena la inversión. Un estudio sobre los determinantes económicos de la recaudación del predial entre 1969 y 2010 concluyó que “la principal limitación que enfrenta el país para mejorar la recaudación del impuesto predial se concentra en las áreas rurales, debido al valor más bajo del predio rústico, a la mayor incapacidad administrativa de las autoridades municipales en el medio rural para recaudar, y a la historia de exención al ejido”.<sup>35</sup> Dicho estudio incluye la construcción de un modelo econométrico que analiza el impacto sobre el predial de algunas variables y concluye que las diferencias en el grado de ruralidad explican los niveles de recaudación del predial en mucha mayor medida que las variaciones en el PIB estatal.<sup>36</sup>

Sin embargo, en las ciudades más grandes donde los valores de la propiedad son más altos, se pueden aprovechar economías de escala para la valuación<sup>37</sup> y los ingresos generados por el predial pueden tener un impacto transformador. Valdría la pena entonces hacer una distinción en la normatividad entre municipios rurales y municipios urbanos, y entre éstos, municipios en ciudades intermedias y grandes. De los 448 municipios que en 2015 habían firmado convenios delegando la función recaudatoria del predial a los gobiernos estatales,<sup>38</sup> 223 (50%) eran rurales, 200 (45%) urbanos y 21 (5%) eran muy urbanos.<sup>39</sup> Para los municipios en las ciudades intermedias y grandes las políticas públicas y los programas de modernización catastral deberían enfocarse en fortalecer las capacidades locales, con miras a fomentar mayor independencia sobre sus ingresos propios. Para los municipios rurales se deberían de enfocar en fortalecer la alianza con los gobiernos estatales para hacer más efectivo el cobro del predial.

### 3. La fórmula está consolidada a nivel estatal

Ésta es una de las principales razones por la que los incentivos en la LCF no funcionan. La fórmula del FFM considera la recaudación del predial y derechos de agua de forma consolidada a nivel estatal, ponderado por la población de la entidad. Esto implica que la fórmula suma todos los incrementos/decrementos que cada municipio dentro de un mismo estado tuvo en términos de recaudación. El problema de dilución de incentivos se ilustra en el siguiente ejemplo: si consideramos un municipio que llegara a triplicar sus ingresos por concepto de predial pero los demás municipios mantuvieran el mismo nivel de recaudación o incluso lo redujeran, el esfuerzo del primer municipio se vería diluido ya que la fórmula incorpora el

34. Mónica Unda Gutierrez y Carlos Moreno Jaimes, Op. Cit., p.70.

35. Loc. Cit.

36. Loc Cit. El estudio define el nivel de “ruralidad” con base en el aumento de la tasa de dispersión poblacional.

37. Claudia M de Cesare, Op. Cit. p.14.

38. Solamente para 444 se tiene información.

39. A partir del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI clasificamos a los municipios como: Rurales, si menos del 50% de su población se encuentra en localidades de menos de 2,500 habitantes. Urbanos, si el 50% o más de su población se encuentra en localidades de menos de 2,500 habitantes. Muy urbanos, si más del 50% de su población habita en localidades de más de 100 mil habitantes.

.....

desempeño de todos los municipios como base para premiar la recaudación a nivel local. Por ende, en realidad los gobiernos municipales no tienen ningún incentivo adicional para incrementar el impuesto predial (más allá del incentivo básico de generar más ingresos propios) puesto que el recibir el “premio” no depende de su desempeño sino del de todos sus pares.

4. El gobierno estatal puede distribuir el FFM con base en criterios que no tomen en cuenta la recaudación del predial

Si bien la LFC busca incentivar una mayor generación de recursos propios municipales y por eso se incluyeron las variables de predial y agua en la fórmula de distribución, las legislaturas locales no están obligadas a incluir dichas variables como parte de sus criterios de asignación. Desde un punto de vista individual, si un presidente municipal lograra incrementar la recaudación del predial a tal grado que ésta se viera reflejada en la fórmula consolidada a nivel estatal del FFM, no tendría ninguna garantía de que su esfuerzo recaudatorio sería premiado con más recursos de la federación.

El caso de Michoacán y San Luis Potosí ilustran este punto. En Michoacán, los recursos provenientes del FFM se reparten un 45% con base en la población del municipio, un 45% con base en el nivel de desarrollo de cada municipio y el 10% restante entre aquellos municipios que menos fondos recibieron.<sup>40</sup> Por su parte, el gobierno estatal de San Luis Potosí distribuye 90% del FFM de acuerdo al número de habitantes y el índice municipal de pobreza, y el 10% restante entre los municipios que en el año en curso reciban menos que el año anterior.<sup>41</sup> Estas fórmulas estatales de distribución de los recursos no incluyen ningún incentivo a los esfuerzos recaudatorios de los municipios. Por ende, los municipios de dichas entidades no tienen ningún incentivo adicional a esforzarse.

Otro fondo federal que también incluye en su fórmula el desempeño de recaudación de predial y agua de los municipios es el Fondo General de Participaciones, el cual destina a los municipios un monto cuatro veces mayor que el FFM.<sup>42</sup> Sin embargo, dicho fondo adolece de algunas de las mismas fallas que presenta el diseño del FFM y que de facto nulifica los incentivos para los gobiernos locales. El FGP consolida no solo los ingresos propios de todos los municipios sino que además a éstos se les suma los impuestos estatales. Y por si esto no fuera suficiente desincentivo, los gobiernos estatales tampoco están obligados a distribuir los recursos de este fondo con base en el desempeño recaudatorio de los municipios.

---

40. Artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal de Michoacán.

41. Artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal de San Luis Potosí.

42. El Fondo General de Participaciones se compone por el 20% de la recaudación federal participable y requiere que al menos el 20% del fondo (4% de la recaudación federal participable) se destine a los gobiernos municipales. Ley de Coordinación Fiscal.

## Impuesto predial con base en el valor del suelo: el caso de Mexicali<sup>43</sup>

En prácticamente la totalidad de los municipios del país el impuesto predial se calcula utilizando una base mixta, es decir, se toma en cuenta tanto el valor del suelo como el de las construcciones que se encuentren en el predio para determinar el valor catastral. Existe otro método que se basa únicamente en calcular el valor del suelo y que conlleva una serie de ventajas y desventajas.<sup>44</sup> Entre las ventajas más importantes es que esta metodología es mucho más sencilla puesto que no requiere valuar las construcciones y por lo mismo resulta más barato administrar y actualizar los catastros. El predial de base suelo promueve mayor transparencia pues el método para definir el valor del suelo (con base en modelos matemáticos o bien con base en zonas homogéneas) al ser más sencillo y objetivo es mucho más fácil de difundir y justificar. Entre las desventajas de este tipo de impuesto es que si no se ajustan correctamente las tasas podría darse una baja en la recaudación dado que disminuye la base gravable al excluir el valor de los inmuebles.<sup>45</sup> Otro de los principales retos es la necesidad de transitar de un modelo de base mixta a base suelo, lo cual implica no solo definir el mejor método de valuación para cada ciudad, sino llevar a cabo una negociación exitosa con diversos actores de la población. Por último, existen pocos casos donde se haya aplicado este impuesto, lo que dificulta el contar con referentes sobre lo que sí o no funciona.

En el municipio de Mexicali el presidente municipal de 1989 a 1992 fue Milton Castellanos Gout, del PRI, quien le dio prioridad a fortalecer las finanzas locales y decidió cambiar el cobro del predial a base suelo. Esta estrategia se explica en gran parte por el contexto estatal en el que por primera vez el PAN obtiene una gubernatura (Ernesto Ruffo Appel 1989-1995). Antes de la reforma del predial los valores catastrales representaban apenas 10% de los valores comerciales y el predial representaba apenas 7% del presupuesto de egresos del municipio.

43. El análisis del caso de Mexicali se basa principalmente en tres fuentes: 1) Ismael López Padilla y Salvador Gómez Rocha, "La base del impuesto predial en Mexicali, B. C. 1990-2010", Documento de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy, 2013, 2) Manuel Perló Cohen y Luis R. Zamorano Ruiz, "La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998" Lincoln Institute Research Report, Lincoln Institute, 1999 y 3) Manuel Perló Cohen, Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria, Capítulo en Martim O. Smolka y Laura Mullahy (eds.), "Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina," Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

44. Claudia M. de Cesare, "Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil", Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass, 2003, pp.4-15.

45. Esta manera de calcular el predial puede ser progresivo si promueve una mejor distribución del suelo, sobre todo en los centros urbanos. Sin embargo, en las periferias donde hay menos oportunidades para desarrollar terrenos baldíos puede ser regresivo y esto es algo que se debe tomar en cuenta al momento de decidir en qué zonas se podría aplicar esta metodología.

Para actualizar los valores catastrales Castellanos Gout contrató a una empresa privada que elaboró un modelo matemático para determinar el valor de un predio con base en la localización y el nivel de servicios públicos. Identificaron el punto de mayor valor, mapearon la ciudad de mayor a menor valor, identificaron zonas homogéneas y realizaron un estudio de precios inmobiliarios. Paralelamente, el presidente municipal creó un Comité Municipal de Catastro integrado por autoridades (como tesorerías municipales y el catastro estatal) y sectores de la población relacionados con el sector inmobiliario (como los colegios de ingenieros civiles y las cámaras de industria y comercio). A su vez dicho Comité creó una Comisión Municipal de Valuación como un órgano colegiado que incluía a los principales representantes de la ciudad (por ejemplo, la barra de abogados y los líderes de colonias populares). A partir del segundo año de gestión fue esta Comisión quien aprobaba las actualizaciones de los valores catastrales.

Un elemento central de la estrategia de Castellanos Gout fue involucrar en la toma de decisiones a actores clave y establecer una comunicación directa y transparente con la ciudadanía sobre la manera en que se llevaría a cabo el ajuste de las tasas del predial y el programa de servicios públicos en los que se invertiría los recursos generados. Esto permitió al gobierno municipal aumentar las tasas impositivas sin enfrentar oposición política ni legal. En su primer año de gobierno Castellanos Gout incrementó la recaudación del predial 2.5 veces respecto al año anterior. Si bien este incremento se explica en parte porque la recaudación antes de 1989 era muy baja, el aumento fue significativo. En Mexicali a la fecha se utiliza únicamente el valor del suelo como base para el predial. Entre 1989 y 2010, la recaudación de este impuesto aumentó 5.8 veces en términos reales, o bien, 580%. El principal aprendizaje de esta experiencia, que resulta particularmente relevante para las ciudades medias y grandes del país, es que cuando se implementa una estrategia de cambio que contemple la participación de la sociedad, la transparencia, la solidez técnica y el fortalecimiento de la administración local, cambios de gran alcance son posibles en el corto plazo.

# IMCO PROPONE

El predial es uno de los instrumentos más poderosos que existen para fortalecer las finanzas municipales, lo que a su vez podría tener un efecto transformador en las ciudades de nuestro país. Sin embargo, en México ha prevalecido una visión de corto plazo que ha desaprovechado esta herramienta y que no ha vinculado la política fiscal inmobiliaria con una estrategia de desarrollo urbano. La meta suele ser únicamente incrementar la recaudación del predial, sin tomar en cuenta que dicho impuesto también puede jugar un rol redistributivo y promover un desarrollo urbano equilibrado o la sustentabilidad ambiental, entre otros.<sup>46</sup>

Por ende, resulta fundamental que se dé un replanteamiento, no solo sobre cuál es la mejor estrategia para incrementar los ingresos municipales, sino de qué manera ésta se debe vincular con una visión de desarrollo urbano que obedezca a un modelo de ciudad compacta y sustentable. Para implementar un cambio de esta envergadura los gobiernos locales enfrentan grandes retos en el plano técnico, normativo y político. En este sentido, la reelección abre nuevas posibilidades ya que se amplía el plazo para poder superar los retos y se incrementa la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, lo cual debería traducirse en mayor eficiencia de la administración municipal

A continuación se describen las ideas y recomendaciones que consideramos de mayor impacto para llevar a cabo una estrategia exitosa que fortalezca los ingresos derivados del predial.

## Para fortalecer los catastros y la administración tributaria a nivel municipal:

### 1. Introducir un sistema profesional para las oficinas de catastro y de finanzas

El hecho de que ahora los presidentes municipales se pueden reelegir podría ayudar a reducir la rotación del personal administrativo y permitir un mayor aprovechamiento del conocimiento generado. En las oficinas catastrales los beneficios se verían reflejados en una mayor continuidad de los procesos de modernización catastral, lo que a su vez contribuiría de manera directa a la actualización de los valores. Idealmente se instituiría un servicio profesional de carrera que separara al personal técnico (encargado de las funciones catastrales) y administrativo (encargado de la recaudación) de los ciclos políticos y que permitiría aprovechar su talento por periodos mayores a tres años.

46. Perló Cohen y Luis R. Zamorano Ruiz, Op. Cit., p. 59.

---

## 2. Diseñar e implementar programas de capacitación para los cuadros locales

Tanto el personal en las oficinas catastrales como en las tesorerías municipales se beneficiaría de programas periódicos de capacitación cuyo impacto tendría mayor alcance si los cuadros locales permanecieran más tiempo en su puesto. Idealmente dichos programas se aplicarían tanto a directivos como a mandos medios y personal operativo y ofrecerían cursos a la medida, desde programas de inducción hasta especializados. En este sentido el INDETEC debería jugar un rol más importante, sobre todo tomando en cuenta que justamente para eso forma parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual requeriría un incremento en su presupuesto.<sup>47</sup>

Además, sería útil que el gobierno federal diseñe y distribuya información básica sobre el predial y sobre los programas de apoyo que existen para facilitarles a los gobiernos locales el tomar medidas para implementar cambios e incrementar la recaudación local. La información se podría compilar en folletos impresos, boletines electrónicos o incluso en manuales cortos y sencillos. Se podría utilizar estos folletos/boletines para informarles a los presidentes municipales sobre los lineamientos y requisitos del programa federal de modernización de catastros y del programa de modernización catastral de INEGI-Banobras, así como sobre detalles relevantes de la ley general para armonizar los RPP y los catastros (una vez que se apruebe). Además, estos documentos servirían de guía a los alcaldes sobre cuáles deben ser sus prioridades al inicio de su gestión. La información incluiría, por ejemplo, sugerencias sobre cómo utilizar tecnologías de la información para ligar las bases de datos catastrales y fiscales, de tal manera que una mejora en la calidad de los datos catastrales automáticamente se traduzca en mayor eficiencia en la labor recaudatoria de los ayuntamientos.

## 3. Asegurar y diversificar fuentes de financiamiento para labores catastrales

En caso de que se apruebe este año, un factor determinante para el futuro de la recaudación predial en nuestro país es la partida presupuestal que se le asigne a la ley general para armonizar los RPP y los catastros, sobre todo a partir del 2017. El propósito de la ley y los objetivos que se plantea en el corto plazo, arriba mencionados, tienen un potencial transformador, pero solo en caso de contar con los recursos necesarios.

Más allá de programas de modernización catastral financiados por el gobierno federal, las autoridades municipales deberían buscar otras fuentes de financiamiento. En El Salvador, Nicaragua y Honduras, por ejemplo, utilizan mecanismos alternativos para financiar sus catastros, tales como la venta de mapas digitales, datos catastrales y otros productos.<sup>48</sup> En México muchas oficinas catastrales ya ofrecen productos similares al público en general, pero suelen darle muy poca o nula difusión a este tipo de servicios.<sup>49</sup> Mientras más actualizados estén los datos catastrales, más atractivos serán dichos productos para diversos actores como notarios, desarrolladores o universidades. En Argentina y Uruguay, los dueños de un inmueble tienen que comprarle al catastro planos certificados del suelo como uno de los requisitos para operaciones de compra-venta.<sup>50</sup>

---

47. El INDETEC cuenta ya con años de experiencia capacitando a cuadros locales en temas relevantes tales como cobranza coactiva y abatimiento de cartera vencida, entrega y recepción de las haciendas públicas municipales, e identificación y análisis de estrategias para incrementar y fortalecer la recaudación del impuesto predial. Humberto Morones Hernández, "¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios? Un análisis previo a la definición de acciones prioritarias a desarrollar," Op. Cit. p. 64.

48. Claudia M de Cesare, Op. Cit., 28.

49. Ana Ogarrío, "Entrevista con Humberto Morones Hernández," 28 de junio, 2016.

50. Ibid.

---

#### **4. Fortalecer las capacidades de las áreas técnicas/contables de la administración tributaria para revisar los estados financieros dictaminados de grandes empresas**

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, las empresas con ingresos mayores a 100 mdp, activos mayores a 79 mdp o una plantilla de 300 empleados, pueden optar por dictaminar sus estados financieros a través de un contador público autorizado.<sup>51</sup> En dichos estados financieros se reporta el pago de impuestos, incluido cuánto pagaron las empresas por concepto de predial en cada uno de los inmuebles que en su caso posean. Las administraciones locales no cuentan con las capacidades técnicas, financieras y de personal para revisar dichos dictámenes y por lo tanto asumen que toda la información ahí reportada es fidedigna.

Dado que la recaudación del predial se concentra en los predios de mayor valor (muchos de los cuales pertenecen a grandes empresas), valdría la pena fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales para que puedan llevar a cabo una revisión más exhaustiva de dichos dictámenes.<sup>52</sup> Esto es particularmente relevante en las ciudades intermedias y grandes del país. Como mínimo, se podrían llevar a cabo revisiones aleatorias con la aplicación de sanciones severas para los infractores. Esto tendría un efecto demostrativo que funcionaría como incentivo para el pago del predial.

#### **5. Explorar otros esquemas de valuación**

Como el caso de Mexicali demuestra, vale la pena explorar si un municipio se beneficiaría de transitar de un modelo de valuación mixto a uno basado únicamente en el valor del suelo. Si bien Mexicali es el caso más exitoso, Ensenada y Tijuana también aplicaron durante un tiempo el predial de base suelo con ciertos resultados positivos.<sup>53</sup> Esta opción es particularmente relevante para las ciudades medias y grandes del país, en especial aquellas donde los catastros se encuentren tan rezagados que la transición a una metodología de valuación más sencilla pueda rendir frutos en el corto plazo.

Además del predial de base suelo en México existen otros métodos de valuación interesantes. El municipio de Zacatecas utiliza un sistema de cuotas por metros cuadrados de superficie para calcular el monto de impuesto predial que corresponde a cada predio.<sup>54</sup> El gobierno dividió al municipio en ocho zonas con base en las características de cada una, principalmente con base en el acceso a servicios públicos e información del mercado inmobiliario, y definió varios tipos de inmuebles. Cada zona y cada tipo de inmueble tiene una cuota por metro cuadrado, de tal manera que el valor catastral de un predio se calcula con base en los metros cuadrados del terreno y de la construcción, multiplicados por la cuota en esa zona y la cuota para ese tipo de inmueble. Este método es un ejemplo de varios que simplifican el cálculo del valor catastral y facilitan la recaudación.<sup>55</sup>

#### **6. Diseñar y aplicar sanciones de manera efectiva**

Éste es uno de los puntos clave para realmente generar un cambio respecto a la recaudación del predial. Mientras los contribuyentes no vean consecuencias a la falta de pago, resulta poco probable que pueda

---

51. Artículo 32-A, Código Fiscal de la Federación.

52. Gabriela Alarcón y Ana Ogarrío, "Entrevista con Luis Rosendo Gutiérrez Romo", 7 de julio de 2016.

53. Para más información ver Manuel Perló Cohen y Luis R. Zamorano Ruiz, Op. Cit.

54. Artículo 44 Ley de Ingresos de 2106 del municipio de Zacatecas. Artículo 4 de la Ley de Hacienda Municipal del estado de Zacatecas.

55. Ana Ogarrío, "Entrevista con Humberto Morones Hernández," 28 de junio 2016.

.....

darse un cambio substancial en las estadísticas recaudatorias. Como ya se mencionó, otros países aplican sanciones más severas o más inmediatas que producen resultados. En México, una manera de aplicar sanciones sería incluir a aquellos contribuyentes que no estén al día con el pago del predial en el buró de crédito. Según la normatividad aplicable, para estar en el buró un ciudadano debe tener una deuda mayor a mil UDIs (unidades de inversión) que para 2016 representa \$5,400 pesos.<sup>56</sup> En el país ya existen casos de gobiernos municipales que están explorando este mecanismo para incrementar la recaudación. En Mexicali, por ejemplo, en septiembre de 2015 la tesorería municipal logró un acuerdo con el buró de crédito para ingresar en este último a los contribuyentes morosos.<sup>57</sup> Valdrá la pena analizar qué impactos tiene esta política en la capacidad recaudatoria del municipio en los siguientes años.

Otra opción es publicitar en medios de comunicación los contados casos en los que un gobierno municipal recurra al embargo y venta de inmuebles para cubrir la deuda del predial. En el 2008 el gobierno de la Ciudad de México embargó un hotel por un adeudo de casi seis mdp por servicio de agua y 17 mdp por impuesto predial.<sup>58</sup> Como explica el entonces secretario de Finanzas, Mario Delgado, éste es un caso inédito, "ya que es la primera vez que un gobierno local promueve un juicio penal por la comisión de un delito fiscal y obtiene un resultado favorable."<sup>59</sup> Si bien el proceso de embargar un inmueble es lento y costoso, el efecto demostrativo que puede tener entre la población local lo justifica. El gobierno de Marcelo Ebrard en la Ciudad de México aplicó esta estrategia con resultados positivos.<sup>60</sup>

## 7. Diseñar e implementar un programa de cobranza de cartera vencida

Según cálculos del INDETEC, si se recuperara la cartera vencida y se sumara a la recaudación del predial, éste podría representar entre el 0.5 y 0.6% del PIB, comparado con el 0.2% que actualmente representa.<sup>61</sup> Por ende, además de buscar incrementar la recaudación del predial, vale la pena implementar un programa de cobranza de cartera vencida que incorpore los siguientes lineamientos:

- I. Definir como meta de recuperación un porcentaje del adeudo de cada contribuyente. Éste podría ser estándar (un mismo porcentaje para todos los deudores) o bien diferenciado (con base en monto, periodo de adeudo u otros factores).
- II. Condonar por una única vez (a través de un decreto del congreso local, por ejemplo) el resto del adeudo del contribuyente moroso, sujeto a que éste cubra el porcentaje arriba mencionado.<sup>62</sup>

Otra medida para fortalecer las finanzas locales sería delegar el cobro de la cartera vencida, la cual prescribe a los cinco años, a empresas privadas dedicadas a la cobranza. Éstas no tendrían la facultad, que sí tiene el Estado, de embargar el inmueble de un contribuyente y ponerlo a la venta a su valor catastral para subsanar la deuda (y regresarle al dueño el remanente). Sin embargo, las empresas de cobranza pueden

56. Artículo 23, Ley para regular las sociedades de información crediticia. Para los valores de las UDIs ver: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadro&idCuadro=CP150&locale=es>

57. Blanca Tapia, "Al buró de crédito los deudores del predial. Hay 100 que deben mucho", El Mexicano, 9 de septiembre de 2015.

58. Agustín Salgado, "Embarga el GDF a hotel; adeuda 23 millones de pesos por predial y agua", la Jornada, 12 de diciembre de 2008.

59. Loc. Cit.

60. Gabriela Alarcón y Ana Ogarrío, "Entrevista con Luis Rosendo Gutiérrez Romano", 7 de julio de 2016.

61. Humberto Morones Hernández, "¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios? Un análisis previo a la definición de acciones prioritarias a desarrollar," Op. Cit., pp.60-61.

62. Ibid., pp.62-63.

---

recurrir a otros métodos para buscar recuperar la cartera vencida pues tienen mayores incentivos que un funcionario público promedio. En este sentido, resulta esencial que el gobierno municipal aplique un proceso estricto de selección de la empresa y que de manera aleatoria lleve a cabo supervisiones de su trabajo para evitar prácticas abusivas.

#### **8. Crear criterios claros y estandarizados que sustenten los diversos tipos de descuentos**

Por un lado se deben aplicar sanciones más efectivas y por el otro, mejorar las categorías de descuentos o subsidios para proteger a grupos vulnerables y fomentar la inversión, pero sin que esto perjudique de manera substancial los esfuerzos recaudatorios de los municipios. Como ya se mencionó, la Constitución establece que solo los bienes de dominio público de la Federación, de los estados y municipios están exentos del pago del predial. Como primer paso, esta prerrogativa fiscal se debería acotar a las áreas sustantivas de la administración pública que ofrezcan un servicio directo a la población (tales como hospitales, escuelas, instalaciones de seguridad, etc) mas no a todas las oficinas de los tres órdenes de gobierno.

#### **9. Extender el plazo de la prescripción hasta 10 años y hacer efectivo el crédito fiscal al momento de una traslación de dominio**

Para que no aplique la prescripción del predial a los cinco años, ésta se puede interrumpir cuando la autoridad fiscal municipal realice alguna acción para recuperar el saldo pendiente, siempre y cuando lo notifique legalmente al deudor.<sup>63</sup> Esta acción puede consistir en una notificación conforme a derecho del adeudo del impuesto predial y el requerimiento de pago. Tomando el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación como referencia, “el plazo para que se configure la prescripción, en ningún caso, incluyendo cuando éste se haya interrumpido, podrá exceder de 10 años contados a partir de que el crédito fiscal pudo ser legalmente exigido”.<sup>64</sup> Es decir, asumiendo que un contribuyente moroso reciba una notificación poco antes de que se cumpla el periodo de prescripción de cinco años, podría llegar a deber un máximo de 10 años de predial (vs cinco en caso de no recibir la notificación).

Una estrategia complementaria sería aprovechar el requisito legal de vender un inmueble libre de todo gravamen. Utilizando la tecnología se podría aplicar un algoritmo que identifique cuáles son los predios de mayor valor dentro de un municipio que presentan un adeudo en el predial. Para identificar a estos contribuyentes se requiere tener acceso a la base de datos de los RPP o bien el poder vincular los RPP a los catastros. Con base en los datos generados, las tesorerías podrían enviar notificaciones y requerimientos de pago periódicamente (cada cuatro años y 11.5 meses) a dichos contribuyentes de tal manera que se interrumpa el periodo de prescripción. Así, cuando llegue el día en que el propietario de un inmueble quiera venderlo, para concretar la transacción de compra-venta tendrá que pagar el saldo de 10 y no solo cinco años de predial. Dado lo poco común que resulta para los propietarios vender sus inmuebles, el algoritmo tendría que incorporar en el modelo el costo que implica para el municipio mandar notificaciones periódicas a un grupo amplio de contribuyentes morosos vs el ingreso adicional por concepto de cinco años de predial que ingresaría a las arcas de la tesorería.<sup>65</sup>

63. Raúl Rodríguez Lobato, “Derecho fiscal” 3ª edición, Oxford University Press México, 2014, p. 182.

64. Artículo 146 del Código Fiscal de la Federación.

65. En la Ciudad de México, por ejemplo, la tesorería ya aplica esta estrategia. Gabriela Alarcón y Ana Ogarrio, “Entrevista con Luis Rosendo Gutiérrez Romo”, 7 de julio de 2016.

---

## 10. Limitar el uso de efectivo e incrementar la supervisión del trabajo en campo

El intercambio de efectivo entre los ciudadanos y las autoridades siempre abre un espacio para la corrupción por lo que se debe promover un mayor uso de pagos electrónicos o en bancos y tiendas para minimizar este riesgo. Esto ya se hace en las grandes ciudades del país y se debe de impulsar en aquellos centros urbanos que estén rezagados.<sup>66</sup> Según datos del INEGI, para 88.5% de los municipios del país el pago directo en tesorería o en las oficinas de catastro sigue siendo el principal medio de pago.<sup>67</sup> Además, se deben automatizar los procesos y sistemas de la administración tributaria para minimizar el riesgo de discrecionalidad y, por ende, corrupción. Respecto al trabajo de campo que forma parte del proceso de valuación catastral, se debe incrementar la supervisión e implementar procesos de verificación aleatoria con la aplicación de sanciones severas a los funcionarios públicos que sean responsables de irregularidades en el padrón catastral.

## Para minimizar el costo político y transformarlo en apoyo de los contribuyentes

### 1. Crear esquemas de financiamiento para adelantar los recursos que vendrán de una mayor recaudación del predial

Como ya se mencionó, uno de los principales retos para fortalecer la recaudación del predial es la renuencia de los presidentes municipales a incrementar el cobro del impuesto por miedo a los costos políticos que esto les puede generar. El gran reto es el corto periodo del que dispone un gobernante para en tres años no solo incrementar el predial, sino además demostrar los beneficios que logró gracias a dichos recursos y, con ello, evitar que los contribuyentes lo castiguen en las urnas. Una solución sería que los gobiernos municipales utilicen sus participaciones federales como garantía residual para que los bancos puedan ofrecerles créditos, mismos que se pagarían con los flujos futuros generados por la recaudación del predial.<sup>68</sup> El fideicomiso maestro que ya opera la Secretaría de Hacienda podría utilizarse para este fin.

De esta manera, un presidente municipal podría tomar como base la recaudación del año anterior, así como una meta de incremento conservadora para solicitar un crédito bancario. Esto le permitiría invertir en infraestructura pública que *de facto* se pagaría con los recursos generados por el pago del predial durante la administración en curso. Antes del final de su gestión el gobierno municipal saldaría el crédito y en caso de no haber recaudado lo suficiente, el banco podría ejercer la garantía contra sus participaciones y saldar el resto de la deuda.<sup>69</sup> Los gobiernos estatales deberían informar a sus municipios sobre este esquema de financiamiento y los detalles sobre el mismo tendrían que incluirse en los folletos o manuales arriba mencionados como una de las tareas inmediatas que un presidente municipal debe atender.

---

66. En la Ciudad de México, por ejemplo, los contribuyentes tienen la opción de pagar su predial en línea en el portal de internet de la secretaría de finanzas, en 19 bancos, 14 tiendas departamentales, 6 tiendas de conveniencia, 3 farmacias y 24 kioscos de la tesorería. Recibo del impuesto predial, abril de 2016.

67. INEGI, Op. Cit., p.282

68. Gabriela Alarcón y Ana Ogarrío, "Entrevista con Luis Rosendo Gutiérrez Romano", 7 de julio 2016.

69. Cabe mencionar que, como lo demuestra el caso de Puebla, cuando se actualiza y moderniza el catastro de manera eficiente los resultados positivos en la recaudación pueden ser inmediatos. El gobierno municipal poblano le dio un anticipo a la empresa SIGSA encargada de modernizar el catastro por 13 mdp a finales de 2011, pero a partir del 2012 el incremento en la recaudación fue tal que la tesorería pudo recuperar el anticipo, pagarle a la empresa anualmente hasta 2014 y conservar el remanente. Ana Ogarrío, "Entrevista con María Luisa De Ita Zafra, Directora de Catastro," 25 de julio de 2015.

---

## 2. Asegurar la transparencia y la participación de la ciudadanía

La transparencia y rendición de cuentas es un requisito indispensable para el éxito de cualquier estrategia que busque incrementar la recaudación del impuesto predial. En un primer momento se requiere transparencia sobre los detalles de los cambios que se estén instrumentando (ya sea actualizaciones de los valores catastrales o aumentos en las tasas) y su justificación (cifras sobre la baja recaudación en la localidad y cuál será el uso de los recursos recaudados). En este sentido resulta esencial para la aceptación del impuesto que los habitantes de un municipio puedan ver en qué proyectos de infraestructura se invirtieron sus contribuciones.

Por lo tanto, una manera de incentivar el pago del impuesto es asignar parte de los recursos para las zonas que los generaron, e incluir en la boleta predial que recibe cada contribuyente el desglose de los montos recaudados. Por ejemplo: 10% para el gobierno estatal (solo en aquellos casos donde el municipio delegue la función recaudatoria al estado), 50% para el gobierno municipal y 40% para la colonia donde se ubica el predio.<sup>70</sup> Como ya se mencionó, para cambiar la cultura del “no pago” y fortalecer las finanzas locales es indispensable promover la rendición de cuentas para que los contribuyentes puedan constatar que sus impuestos se están usando para mejorar los servicios públicos no solo en su municipio (que puede llegar a ser muy amplio) sino en su propia colonia.

Aunado a esto, los procesos transformadores tienen mayores posibilidades de éxito cuando involucran de manera activa a la sociedad. Tal fue el caso del cambio a predial de base suelo en Mexicali, donde el presidente municipal involucró a la ciudadanía en la toma de decisiones y comunicó correctamente en qué se invertirían los recursos. Como consecuencia en Mexicali no hubo oposición al incremento del impuesto, a diferencia de lo que ocurrió en los municipios de Tijuana, Chihuahua, Hermosillo, Tecate y Ciudad Juárez, donde el alza de las tasas enfrentó una fuerte oposición y los grandes propietarios recurrieron al amparo.<sup>71</sup>

Hoy en día existen instrumentos como los presupuestos participativos, que se pueden utilizar para legitimar el incremento del predial. En Guadalajara, por ejemplo, el presidente municipal Enrique Alfaro utilizó presupuestos participativos para que los contribuyentes escogieran las ocho obras de infraestructura pública que recibirán 171 mdp pesos para su construcción.<sup>72</sup> Alfaro presumió un aumento del 6% en la recaudación del predial en este año y un pago de alrededor de 71% de las cuentas catastrales (2% más que el año pasado).<sup>73</sup> Sin embargo, a pesar de su utilidad, si el derecho de participar en estos ejercicios ciudadanos depende únicamente del pago del predial, el sector de la población que tiene el derecho a decidir entre diversas obras públicas se reduce a los propietarios de un inmueble, lo cual mina hasta cierto punto la aspiración democrática del ejercicio. Una posible solución sería que el requisito para ser tomado en cuenta en los presupuestos participativos sea no solo el pago del impuesto predial sino el pago puntual del servicio de agua.

## 3. Implementar campañas de concientización y ofrecer incentivos novedosos

Dado que en nuestro país ha prevalecido durante décadas una cultura del “no pago,” sería recomendable

---

70. Luis de la Calle, “Constitución de la ciudad de México y el impuesto predial,” *El Universal*, 18 de diciembre de 2015.

71. Manuel Perló Cohen y Luis R. Zamorano Ruiz, “La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998,” *Op. Cit.*, p.58.

72. s.a. “Alfaro presume más recaudación de predial,” *El informador*, 4 de abril de 2016.

73. *Loc Cit.*

.....

diseñar campañas de concientización para incrementar la recaudación del impuesto predial. Las autoridades municipales en las ciudades medias y grandes del país, o incluso los gobiernos estatales, podrían recurrir a empresas especializadas para diseñar campañas de comunicación que realmente logren diseminar un mensaje potente a la ciudadanía. Aunado a esto, los presidentes municipales forzosamente deben jugar un rol activo visitando diversas localidades dentro de sus municipios para promover de manera personalizada el pago del predial. El caso de Puebla dejó en claro los beneficios de tal estrategia.

Además, se debe explorar el otorgar diversos incentivos al pago puntual. Un alcalde, sobre todo en los municipios urbanos, podría crear una alianza con una empresa de seguros para ofrecer un seguro contra robo de inmuebles a todos aquellos contribuyentes que estén al día en sus pagos del impuesto predial.<sup>74</sup> Este esquema resulta atractivo dado que los incentivos de los tres actores están alineados (gobierno quiere incrementar recaudación, aseguradora quiere recibir pago de primas y ciudadanos quieren proteger sus bienes). Otra opción consiste en ofrecer no solo descuentos por pago anticipado (en enero y febrero) sino rifas entre los contribuyentes puntuales cuyos premios sean mayores tasas de descuento sobre el impuesto.

En aquellos municipios donde se dé un incremento substancial en las tasas del impuesto predial, es recomendable aplicar un “ajuste por equidad” para limitar a lo largo del tiempo el impacto sobre los contribuyentes que paguen a tiempo. Este instrumento se utiliza en Colombia desde el 2010 para que el predial solo suba entre 10 y 65% en predios residenciales y entre el 16 y 70% en predios comerciales o industriales, independientemente del incremento en el avalúo catastral, siempre y cuando el contribuyente pague a tiempo.<sup>75</sup>

## Para diseñar mejores incentivos en las reglas de distribución de recursos que provienen de la federación:

### 1. Mejorar los incentivos incluidos en la Ley de Coordinación Fiscal

Como se explicó arriba, los incentivos incluidos en las fórmulas de distribución del FFM y del FGP para que los municipios incrementen sus ingresos propios en la práctica son completamente ineficientes. Una manera de retomar el espíritu de las reformas a la LCF es requerir que los gobiernos estatales también incluyan en sus leyes de coordinación fiscal la recaudación de predial y cobro de agua como uno de los criterios para distribuir los fondos entre sus municipios. Para evitar castigar injustamente a aquellos municipios rurales que no tienen ni tendrán suficientes capacidades recaudatorias, la fórmula de distribución podría hacer una distinción entre municipios rurales, semiurbanos y urbanos (o alguna categoría similar que refleje el nivel de desarrollo y densidad demográfica).

Hoy en día cada estado determina si cobrará, y en su caso cuánto, por el servicio de recaudación predial. Muchos gobiernos estatales no cobran más que los costos administrativos asociados a la recaudación de dicho impuesto, mientras que otros como Nayarit y Chiapas conservan el 20% del monto recaudado.<sup>76</sup>

74. Gabriela Alarcón y Ana Ogarrio, “Entrevista con Luis de la Calle”, 4 de julio de 2016 y Gnóstica Consultores y De la Calle, Madrazo, Mancera S.C., “Seguros como catalizadores del ahorro, crecimiento y estado de derecho”, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, Ciudad de México, 2015, p. 50.

75. Yolanda Gómez, “¿Por qué subió el impuesto predial en Bogotá?”, El tiempo, 5 de abril de 2016.

76. Artículo 10 del Convenio de Colaboración entre el estado de Nayarit y el municipio de Acajoneta y artículo 9 del Convenio de Colaboración entre el estado de Chiapas y sus municipios.

.....

Otra manera de apoyar a los distintos tipos de municipios sería hacer un ajuste a los requisitos para firmar convenios con los gobiernos de los estados, con base en el nivel de desarrollo de cada municipio. Para los municipios rurales o pequeños, el gobierno estatal podría asumir la recaudación del predial sin cobrar más que los costos administrativos. Sin embargo, para el caso de los municipios en las ciudades intermedias y grandes del país los gobiernos estatales podrían cobrar un porcentaje adicional (que tendría que estar escalonado según el nivel de desarrollo). De esta manera sí se les ofrecería la posibilidad a dichos municipios de depender del estado, pero en realidad se desincentivaría esta dependencia y se incentivaría a los gobiernos locales a incrementar sus ingresos propios. Esto también implica una reforma a la LCF.

Aunado a esto, los incrementos anuales de ingresos propios municipales con frecuencia son inerciales, es decir, reflejan el crecimiento normal de una localidad y no necesariamente la modernización de un catastro o las mejoras en los procesos de cobranza. Por lo tanto, una manera más acertada de premiar el esfuerzo de un gobierno municipal sería incluir criterios más concretos en la LCF que reflejen dicho esfuerzo, tales como: recuperación de cartera vencida, incremento de cuentas pagadas, predial recaudado/número de cuentas, predial recaudado/PIB estatal, etc.<sup>77</sup>

## **2. Aplicar un esquema escalonado de fondos federales compensatorios como incentivo para gobiernos locales<sup>78</sup>**

El esquema de fondos compensatorios propuesto implica crear un rango de categorías para todos los municipios del país con base en su nivel de desarrollo. La CONAPO (Consejo Nacional de Población) divide a las localidades en cinco niveles de marginación: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Bajo este esquema la federación y/o el gobierno estatal otorgarían fondos a los municipios con base no solo en su nivel de recaudación del predial sino también su nivel de marginación. Por ejemplo, si utilizamos la escala de la CONAPO como referencia, en un municipio de muy alta marginación la federación contribuiría con cinco pesos por cada peso de predial recaudado, con cuatro pesos por cada peso recaudado en localidades de alta marginación, y así sucesivamente hasta llegar a un peso por cada peso de predial recaudado en municipios de muy baja marginación. Incluso, dependiendo de las categorías que se utilicen, el gobierno federal y/o estatal podrían no aportar recursos como contrapartida a la recaudación predial en las localidades donde no exista marginación.

77. Humberto Morones Hernández, "Aumentar la recaudación predial: reto de la hacienda municipal ¿Por qué las reformas y políticas han tenido poco impacto en la recaudación?", Hacienda Municipal No. 114, INDETEC, 2011, p. 124.

78. Gabriela Alarcón y Ana Ogarrío "Entrevista con Luis de la Calle", 4 de julio de 2016, y Luis de la Calle, "Constitución de la ciudad de México y el impuesto predial," El Universal, 18 de diciembre de 2015.

---

## Bibliografía

Banobras, "Programa de modernización catastral 2015". Disponible en: <http://www.banobras.gob.mx/productosyservicios/productos/asistenciatecnicaayfinanciera/Documents/Documentos%20Asistencia%20T%C3%A9cnica%202015/Presentaci%C3%B3n%20Programa%20de%20Modernizaci%C3%B3n%20Catastral%202015.pdf>

De Cesare, Claudia M., "Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil", Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass, 2003. Disponible en: [http://www.lincolnst.edu/pubs/1050\\_Analyzing-the-Feasibility-of-Moving-to-a-Land-Value-based-Property-Tax-System--A-Case-Study-from-Brazil](http://www.lincolnst.edu/pubs/1050_Analyzing-the-Feasibility-of-Moving-to-a-Land-Value-based-Property-Tax-System--A-Case-Study-from-Brazil)

De Cesare, Claudia M., "Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina" Lincoln Institute, 2012. Disponible en: [https://www.lincolnst.edu/pubs/2506\\_Mejoramiento-del-desempe%C3%B1o-del-impuesto-sobre-la-propiedad-en-Am%C3%A9rica-Latina](https://www.lincolnst.edu/pubs/2506_Mejoramiento-del-desempe%C3%B1o-del-impuesto-sobre-la-propiedad-en-Am%C3%A9rica-Latina)

De Ita Zafra, María Luisa, "Trámite: unificado de catastral y constancia de no adeudo del predial," documento en power point, 2015.

De Ita Zafra, María Luisa, "Catastro Multifinalitario Armonizado", documento en power point, 2015.

Gnóstica Consultores y De la Calle, Madrazo, Mancera S.C., "Seguros como catalizadores del ahorro, crecimiento y estado de derecho," Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, Ciudad de México, 2015.

Guerrero Elemen, Carlos A, Director General de Geografía y Medio Ambiente INEGI, "Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegaciones 2015. Resultados catastrales preliminares," 3ª Reunión Nacional de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y de los Catastros, Hidalgo, 1,2 y 3 diciembre 2015.

INEGI, "Censo de Población y Vivienda 2010" Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>

INEGI, "Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: finanzas públicas municipales" Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem\\_fm](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fm)

INEGI, "Perfil del catastro municipal 2015" Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825082482.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf)

López Padilla, Ismael y Salvador Gómez Rocha, "La base del impuesto predial en Mexicali, B. C. 1990-2010", Documento de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

Morones Hernández, Humberto, "Exenciones y prerrogativas fiscales en el impuesto predial vs apoyo a contribuyentes vía políticas de gasto: ¿qué es mejor?", Hacienda Municipal No. 105, INDETEC, 2009.

Morones Hernández, Humberto, "Aumentar la recaudación predial: reto de la hacienda municipal ¿Por qué las reformas y políticas han tenido poco impacto en la recaudación?", Hacienda Municipal No. 114, INDETEC, 2011.

Morones Hernández, Humberto, "Los valores catastrales y su impacto fiscal", Hacienda Municipal, INDETEC, 2012.

Morones Hernández, Humberto, "¿Por qué los avances en la modernización catastral no se han traducido en una exitosa recaudación predial?," Hacienda Municipal No. 118, INDETEC, 2012. Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2012/no118/5.pdf>

Morones Hernández, Humberto, "¿Cómo fortalecer los ingresos propios de los municipios? Un análisis previo a la definición de acciones prioritarias a desarrollar", Hacienda Municipal No. 120, INDETEC, 2013. Disponible en: <http://biblat.unam.mx/es/revista/revista-hacienda-municipal/articulo/como-fortalecer-los-ingresos-propios-de-los-municipios-un-analisis-previo-a-la-definicion-de-acciones-prioritarias-a-desarrollar>

OECD, "Revenue statistics 1990-2014, Latin America Countries. Recurrent taxes on immovable property - local government." Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Perló Cohen, Manuel y Luis R. Zamorano Ruiz, "La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998" Lincoln Institute Research Report, Lincoln Institute, 1999. Disponible en: [http://www.lincolnst.edu/pubs/691\\_LA-REFORMA-DEL-IMPUESTO-PREDIAL-DE-BASE-SUELO-EN-TIJUANA-Y-ENSENADA--BAJA-CALIFORNIA](http://www.lincolnst.edu/pubs/691_LA-REFORMA-DEL-IMPUESTO-PREDIAL-DE-BASE-SUELO-EN-TIJUANA-Y-ENSENADA--BAJA-CALIFORNIA)

Perló Cohen, Manuel y Luis R. Zamorano Ruiz, "La reforma del impuesto predial de base suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California," Lincoln Institute Research Report, 2000.

Rodríguez Lobato, Raúl, "Derecho fiscal" 3ª edición, Oxford University Press México, 2014.

Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (eds.), "Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina," Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

Tesorería Municipal de Puebla "Modernización Catastral. Municipio de Puebla", documento en power point, 2014.

Unda Gutierrez, Mónica y Carlos Moreno Jaimes, "La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el periodo 1969-2010", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Nueva Época, Año LX, núm 225, Septiembre-diciembre 2015. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspsys/article/view/51788>

## Artículos periodísticos

De la Calle, Luis "Constitución de la ciudad de México y el impuesto predial," El Universal, 18 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/luis-fernando-de-la-calle/cartera/2015/12/18/constitucion-de-la-ciudad-de> (consultado 7 de julio 2016)

Gómez, Yolanda, "¿Por qué subió el impuesto predial en Bogotá?, El tiempo, 5 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/impuesto-predial-en-bogota/16553147> (consultado 26 junio 2016)

Tapia, Blanca, "Al buró de crédito los deudores del predial. Hay 100 que deben mucho", El Mexicano, 9 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2015/09/06/882964/al-buro-de-credito-los-deudores-del-predial> (consultado 27 de junio 2016)

Salgado, Agustín, "Embarga el GDF a hotel; adeuda 23 millones de pesos por predial y agua", la Jornada, 12 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/12/12/index.php?section=capital&article=046n1cap> (consultado 5 de julio 2016)

s.a., "Alfaro presume más recaudación de predial," El Informador, 4 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/653988/6/alfaro-presume-mas-recaudacion-de-predial.htm> (consultado 17 de junio 2016)

s.a. "Impago del IBI: consecuencias," Eroski Consumer, 9 de febrero de 2015. Disponible en:

[http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades\\_vecinos\\_y\\_legislacion/2012/10/15/213709.php](http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades_vecinos_y_legislacion/2012/10/15/213709.php) (consultado 22 de junio 2016)

## Normatividad

Cuenta de la hacienda pública federal 2009-2015

Código Fiscal de la Federación. Última reforma publicada DOF 17-06-2016

Código Fiscal del Distrito Federal. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 29-01-2015

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 25-07-2016

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria, para la Recaudación y Administración del Impuesto Predial y sus Accesorios, que celebran por una parte el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas por conducto de la Secretaría de Hacienda, y el Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal, y por la otra parte de los H. Ayuntamientos del Estado de Chiapas. Publicado en el diario oficial de Chiapas 13-08-2014.

Convenio de Colaboración Administrativa en materia del Impuesto Predial que celebran por una parte el Gobierno del Estado de Nayarit y por otra el H. Ayuntamiento de Acaponeta, Nayarit. Publicado en el diario oficial de Nayarit 31-12-1983.

Iniciativa de Ley general para armonizar los registros públicos inmobiliarios y de personas morales, así como de los catastros en el territorio, presentada 28 de abril 2016.

Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma publicada en el DOF 18-07-2016

Ley de Coordinación Fiscal de Michoacán. Última reforma publicada en el periódico oficial del estado el 29-12-2011.

Ley de Coordinación Fiscal de San Luis Potosí. Última reforma publicada en el periódico oficial del estado el 24-12-2011.

Ley de Ingresos de 2016 del municipio de Puebla.

Ley de Ingresos de 2016 del municipio de Zacatecas.

Ley de Hacienda Municipal del estado de Zacatecas. Última reforma publicada en el periódico oficial del estado el 28-12-2013.

Ley para regular las sociedades de información crediticia. Última reforma publicada en el DOF 10-01-2014.

Ley de Hacienda Municipal del estado de Zacatecas. Última reforma publicada en periódico oficial de estado 28-12-2013.

Ley de Hacienda Municipal de Tabasco. Última reforma publicada en el periódico oficial de estado 21-12-2013.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

SHCP, "ACUERDO por el cual se da a conocer el Informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2016 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2015" Publicado en el DOF 27-06-2016.

## Entrevistas

Alarcón, Gabriela y Ana Ogarrio, "Entrevista a Carlos Elizondo Meyer," 20 de junio 2016.

Alarcón, Gabriela y Ana Ogarrio, "Entrevista a Antonio Purón," 1º de julio 2016.

Alarcón, Gabriela y Ana Ogarrio, "Entrevista a Luis de la Calle" 4 de julio 2016.

Alarcón, Gabriela y Ana Ogarrio, "Entrevista a Luis Rosendo Gutiérrez Romano", 7 de julio 2016.

Ogarrio, Ana, "Entrevista a Armando Herrera, Director General Adjunto de la Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral en la SEDATU," 21 de junio 2016.

Ogarrio, Ana, "Entrevista a Humberto Morones Hernández", 28 de junio 2016.

Ogarrio, Ana, "Entrevista a María Luisa De Ita Zafra, Directora de Catastro del municipio de Puebla," 19 de julio 2016.

Ogarrio, Ana, "Entrevista a Carmen Leyva, Coordinadora General de Transparencia del municipio de Puebla," 4 de julio 2016.

# LAS FINANZAS PÚBLICAS ANTE LA REELECCIÓN MUNICIPAL

GF

GABRIEL FARFÁN MARES

Presidente de Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados

La reelección municipal es una oportunidad evidente para construir fiscalidad en los gobiernos locales: se podría contar con ingresos estables y crecientes, gastos sin desperdicios, eventos de patronazgo y clientelismo esporádicos e inversión y sostenibilidad de los servicios públicos básicos.

La reelección consecutiva de autoridades municipales puede ser el primer paso para que desde la base de la pirámide social se construya una ciudadanía contributiva. Esto es así porque el municipio es el eslabón más cercano entre el gobierno y la sociedad. Ahí es donde se puede probar que los impuestos que pagan las personas sirven para que el gobierno haga mejor su trabajo, proveyendo bienes y servicios públicos de calidad.

Quien ha trabajado de cerca o incluso ha formado parte del sector público municipal sabe que hacer realidad la "conexión fiscal" entre gobierno y sociedad es casi una misión imposible. En un entorno en el que el presidente municipal (PM) solo ejerce el puesto tres años, la propensión a "reinventar la rueda" ignorando o, en el mejor de los casos, dilapidando lo ganado con políticas y prácticas exitosas llevadas a cabo con anterioridad, es altísima. Esto ocurre porque hay una supuesta necesidad de legitimarse a través de la crítica y el desdén a lo hecho y diferenciarse del opositor, o bien porque ante la ausencia de un cuerpo de funcionarios medianamente profesional y estable, ya no hablemos de un servicio civil, el reemplazo de

recursos humanos es alto y empiezan sin conocer sus trabajos, partiendo de cero.

Por casi un siglo, la regla de la no reelección provocó una sustitución permanente del liderazgo político que dañó la gestión pública con visión de largo plazo y la construcción de políticas públicas para las generaciones que vienen. Sucesivas administraciones tuvieron incentivos para que los "malos comportamientos" no pudieran castigarse porque daba lo mismo si un PM hacía bien o mal su trabajo. Simplemente la gente no podía premiarlo votando por él para otro periodo.

Existen pocos casos en el mundo donde puede advertirse un claro daño causal de las finanzas públicas municipales por las reglas electorales. La hacienda pública ha operado bajo una lógica de "ensayo-error" sistemática. Se aprendía o se enderezaba la administración en el primer año, se trataba de hacer algo en el segundo y ya entrado en el tercero se preparaba el terreno para partir. El arreglo institucional propicio para una hacienda pública con ingresos vigorosos y gastos eficientes estaba ausente.

Paradójicamente, la ausencia de la reelección ocasionó que, al no poderse reelegir un individuo se "reeligiera" un grupo. La del partido hegemónico y la de los partidos, después de que se experimentó mayor alternancia, constituía una reelección *de facto*. La reelección de un grupo –el partido– hizo

.....

posible la continuidad de algunas políticas, pero impidió la innovación y provocó algunos efectos inesperados pues el grupo tampoco quiso ni tuvo incentivos para asumir el costo del aumento de impuestos y uso productivo del gasto. De hecho, era mejor que no hubiera alternancia de partido ya que ésta producía una tendencia al aumento de gastos corrientes improductivos. Un nuevo partido podía desplazar solo a una parte del empleo público y, tomando en cuenta la lógica del botín, esto provocó un aumento en la creación de plazas de confianza, fuera de estructura o claramente “políticas” que no aportaban a la productividad municipal. Habían funcionarios que sobrevivían más de un término y que apoyaban la operación municipal, pero con poca innovación, apoyo político y, más aún, con recursos limitados. La alternancia de partido incrementó los gastos corrientes improductivos.

El resultado final fue que al día de hoy contamos con los municipios que menos recaudan del mundo o, al menos, de los que menos recaudan en América Latina y en sistemas de gobierno federales. Desde luego que las reglas electorales no son determinantes en fenómenos tan complejos como la capacidad recaudatoria o la eficiencia/eficacia de un gasto orientado a resultados. El modelo centralizador a nivel federal y estatal acostumbró a los gobiernos locales a realizar un esfuerzo mínimo por construir instituciones fiscales sanas y autónomas. Una hacienda precaria –encabezada por un liderazgo político cambiante y débil, casi siempre controlado por burocracias partidistas– no pudo sino profundizar la dependencia de transferencias estatales y/o federales dando como resultado que el desbalance vertical sea uno de los más pronunciados en el mundo.

La reforma que hace posible que los PM se reelijan es increíblemente tardía, pero llega en un momento interesante. La tormenta que enfrentan por igual las haciendas públicas federal y estatal debido a una combinación de factores externos e internos obliga a maximizar las posibilidades de la reelección

de autoridades en gobiernos locales. Esto podría advertir y prevenir, o al menos disminuir, el impacto de la crisis global que se ha traducido en una precariedad fiscal nacional que ya está teniendo sobre los ingresos y gastos municipales.

La reelección del PM puede ser la piedra fundacional de una reforma fiscal en los gobiernos municipales. Los que quieran y puedan reelegirse tendrán incentivos para construir una visión de largo plazo y metas ambiciosas tanto en ingresos como en gasto y, desde luego, deuda. Podrán identificar con mayor precisión áreas atractivas para empezar a recaudar o para mejorar los ingresos ya existentes, pero lo más relevante y contraintuitivo es que la reelección inmediata empoderará a los PM dotando al municipio de una mayor autonomía.

Desde luego podríamos argumentar en contra de darles más poder a los PM porque cotidiana e injustamente existe una muy negativa imagen del poder político e historias documentadas de abuso. Sin embargo, en el largo plazo será el poder municipal el beneficiado. Cuando un gobierno como el municipal tiene nulo o escaso grado de maniobra para construir, para bien o para mal, su propia política pública precisamente porque depende exageradamente de ingresos que le son transferidos –frecuentemente etiquetados y con poca libertad de libre asignación– no tiene grado de maniobra. Y tanto el liderazgo político se ve frustrado para llevar adelante reformas e innovaciones como la sociedad confirma su percepción de que poco les importa el pueblo a las autoridades municipales. El principal impacto que puede tener la reelección consecutiva es construir una hacienda pública más sólida, pero también más autónoma que haga que puedan instrumentarse políticas públicas que reflejen mucho mejor las necesidades locales. Toca a la sociedad convertir a esa autonomía financiera en una autonomía democrática con contrapesos.

---

No existen o, al menos, no se conocen masivamente estudios que analicen de una manera seria el impacto de la reelección en las haciendas públicas municipales. El contrafactual (qué hubiera pasado si se hubieran podido reelegir) es todavía un enigma con todo y la evidencia disponible para otros países. Lo que sí es posible afirmar es que cuando un gobierno no ha podido, por la razón que fuese, construir una ciudadanía o legitimidad contributiva de tipo tributario a través de impuestos como los de la propiedad, las opciones de recaudar se limitan a nichos de recaudación potencial de tipo no tributario.

Ahí está el ejemplo de áreas o actividades de tipo turístico que dependen de la afluencia de personas ajenas al municipio y que por tanto no tienen un costo político. El ejemplo más claro es el Museo de las Momias en la ciudad de Guanajuato ¡El Museo recauda poco más de la mitad del predial! (ver Smith y Revell, 2010).

El futuro de la hacienda pública muy seguramente tendrá dos trayectorias de crecimiento, vía tributaria y no tributaria. La alternativa entre ambas lo definirá la magnitud y madurez de las instituciones democráticas formales e informales, de qué tanta ciudadanía y democracia contributiva se goza (ver Gehlbach, 2010).

*El autor es profesor de posgrado del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, consultor internacional de finanzas públicas municipales y presidente y director general de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, A.C.*

## Bibliografía

Gehlbach, Scott, "Representation Through Taxation: Revenue, Politics, and Development in Postcommunist States," Cambridge University Press, Cambridge Studies in Comparative Politics, 2010, p.p. 216.

Smith, Heidi Jane M. and Keith D. Revell, "Micro-Incentives and Municipal Behavior: Political Decentralization and Fiscal Federalism in Argentina and Mexico," World Development, Vol. 77, 2016, pp. 231-248.



# UN GOBIERNO MÁS EFICIENTE: ¿CÓMO LA REELECCIÓN PODRÍA AYUDAR A PERMEAR LA MEJORA REGULATORIA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS?



MARIANA TAPIA | @TtMiami

Investigadora, IMCO

*Las reglas claras en el gobierno son un impulso a la competitividad, la confianza y la innovación de las empresas. Es por esto que las políticas públicas dirigidas a simplificar las reglas y bajar los costos de cumplirlas son fundamentales para el desarrollo de la economía. Los mejores ejemplos son las políticas de mejora regulatoria (MR) y el uso de la tecnología para masificar el conocimiento de la normatividad. En México se han hecho esfuerzos en todos los niveles de gobierno en estas materias. A nivel federal, México ocupa el primer lugar en avances de MR entre los miembros de la OCDE. En las entidades, la MR ha avanzado más allá de la simplificación de trámites, creando leyes e instituciones más o menos funcionales. Sin embargo, en los municipios la MR ha tenido pocos avances debido a obstáculos como la escasez de capital humano especializado, alta rotación de personal, cortos periodos en la administración y bajos costos políticos por no cumplir con las recomendaciones de la COFEMER. Es por esto que consideramos que con la reelección se abre una oportunidad para dar continuidad, experiencia y seguimiento al proceso de mejora regulatoria municipal. Además, quedan retos pendientes como el dar carácter de obligatoria a la política de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno, así como enlazar esta política con la de gobierno electrónico y fortalecer las sinergias entre la COFEMER y los gobiernos locales.*

Tener reglas claras es uno de los elementos más deseables de un gobierno, no importa si es federal o local. La regulación es necesaria para que los mercados funcionen, para que exista confianza entre los actores económicos, quienes necesitan garantías a los derechos de propiedad, así como normas claras y homogéneas. Todos estos elementos inciden directamente sobre los incentivos a la creación de negocios y empresas, e indirectamente, sobre el desarrollo económico.

Cuando la regulación está mal diseñada, es obsoleta, confusa o excesiva, se convierte en un obstáculo a la competitividad: dificulta la inversión, genera desconfianza, desincentiva la formalidad y la innovación, y promueve dinámicas corruptas. Es por esto que en los últimos años la mejora regulatoria se ha convertido en una herramienta cada vez más relevante entre las principales economías del mundo. La mejora regulatoria abarca temas muy amplios como la correcta provisión de bienes y servicios, simplificación de trámites, diseño de normas claras y procesos transparentes. Esto ha mejorado la forma en que los

¿Cómo la reelección podría ayudar a permear la mejora regulatoria en los municipios?

.....

ciudadanos interactúan con el gobierno, garantizando la seguridad jurídica para los actores sociales y ampliando las oportunidades de crecimiento empresarial y económico.

En México se han logrado mejoras regulatorias a nivel federal y estatal, pero éstas no han permeado en el ámbito municipal. Además, los esfuerzos por implementar políticas de mejora regulatoria no se han visto reflejados en esquemas innovadores en el uso de tecnologías y herramientas de gobierno electrónico. Dado que el gobierno municipal es la primera ventana de contacto entre el ciudadano y la autoridad, la mejora regulatoria es fundamental para que los efectos de un gobierno moderno y sencillo se consoliden en el país.

Una explicación posible para el lento avance de la mejora regulatoria municipal es la duración de dichas administraciones. Con tres años en el cargo, los nuevos funcionarios suelen tener poca o nula experiencia y es complicado crear instituciones y consolidar reformas en periodos tan cortos. En este capítulo buscamos responder cómo los municipios mexicanos pueden aprovechar la posibilidad de reelección para consolidar un gobierno con regulaciones más simples y modernas.

## ¿Qué es la mejora regulatoria? y ¿cuáles son sus beneficios?

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) define a la mejora regulatoria como una política pública orientada a promover cambios en el marco jurídico y generar los mayores beneficios a la sociedad con los menores costos posibles.<sup>1</sup>

Estas políticas pueden darse en distintas áreas o niveles del aparato gubernamental. En el plano normativo, por ejemplo, se crean normas y regulaciones justificables, que no representen cargas adicionales para los ciudadanos. En el plano institucional se empuja la modernización operativa del gobierno desde las más altas esferas políticas y con objetivos y metas de mediano y largo plazos. Por último, en el plano administrativo la principal medida es simplificar los trámites. Como veremos más adelante, los dos primeros tipos de política—normativa e institucional— requieren romper con inercias burocráticas muy arraigadas. Por lo tanto requieren de periodos de consolidación más largos, mayores inversiones en capital político y humano y cambios más profundos dentro de la administración. Por su parte, la mejora regulatoria en el área administrativa tiene resultados de corto plazo y suele presentar menos resistencias para implementarse.

El estudio *Doing Business 2016* resalta los beneficios de la MR tales como dotar a las empresas de certidumbre e incentivar su crecimiento. Dicho estudio encuentra, por ejemplo, que la calidad del sistema judicial estatal tiene una relación directa con el tamaño de las empresas, en términos de empleo, producción y activos fijos. Por lo tanto, si el estado con el peor desempeño judicial mejorara al grado de igualarse con el mejor, el tamaño promedio de las empresas del estado se duplicaría.<sup>2</sup>

Según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), un programa bien estructurado e implementado de mejora regulatoria puede tener efectos positivos en la economía nacional sin importar el nivel de gobierno en el que se lleve a cabo. Entre sus beneficios destacan: la facilidad para hacer negocios como un fuerte incentivo a la innovación y el aumento de la formalidad de la economía, que tiende a mejorar la calidad del empleo. La simplificación de la normatividad también beneficia al gobierno por medio de un aumento en la recaudación. Las reglas simples reducen el número de interacciones entre

1. Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), "Regulaciones: ¿Qué es la Mejora Regulatoria?", <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90#>, consultado el 01/06/2016

2. *Doing Business*, Ranking 2016, p. 35

funcionarios y ciudadanos, lo que hace más sencillo detectar y combatir la corrupción. Finalmente, un gobierno accesible y funcional genera confianza entre los usuarios de sus servicios.

Además del número de regulaciones es necesario medir la calidad de las mismas. Según *Doing Business*, es la calidad de las normas la que determina si son útiles para permitir e incentivar más negocios, o bien, para facilitar la captación de rentas por parte de los funcionarios. Para que la política regulatoria y las regulaciones que emanan de ella sean de calidad, se deben garantizar los siguientes seis elementos, ya que sin ellos será difícil socializar la utilidad de dichas normas y la facilidad de cumplirlas:<sup>3</sup>

1. Debe adoptarse e impulsarse por políticos de alto nivel en la administración.
2. Debe estar sustentada en un marco normativo, de preferencia en el nivel más alto, pero contar con los reglamentos necesarios.
3. Requiere de una instancia que la ejecute, misma que debe tener capacidad de gestión en el largo plazo.
4. Las regulaciones que se diseñen deberán estar basadas en evidencia adoptando el modelo implementado a nivel federal. En dicho nivel de gobierno, primero se debe hacer un análisis de los costos y beneficios a través del proceso de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), el cual es reconocido internacionalmente.
5. Se debe tomar en cuenta a los actores afectados por una regulación en la toma de decisiones. Es por eso que se recomienda que los distintos niveles de gobierno tengan consejos mixtos y consultas públicas para las materias reguladas.
6. Se requiere de una evaluación ex post de la regulación, así como un conjunto de indicadores de evaluación del impacto regulatorio diseñados de forma previa a la regulación implementada.

Dada su complejidad, el proceso de mejora regulatoria puede tomar tiempo. Los tomadores de decisiones necesitan conocer la regulación, elaborar diagnósticos, identificar problemas que puedan solucionarse por medio de la regulación, diseñar opciones regulatorias de mejora y elaborar propuestas. Al final de este proceso, la política deberá revisarse y evaluarse para saber si está funcionando de la forma esperada. Como veremos a continuación, la mejora regulatoria es una política de largo alcance.

## La mejora regulatoria a nivel federal en México

Aunque los esfuerzos en México por desregular mercados y simplificar la normatividad comenzaron en 1989, fue hasta el año 2000 cuando se estableció la política de mejora regulatoria en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y se institucionalizó por medio de la creación de la COFEMER,<sup>4</sup> encargada de implementar políticas y programas en toda la Administración Pública Federal. Como otros países,<sup>5</sup> México ha creado un órgano independiente y funcionarios públicos especializados para guiar políticas regulatorias y ha establecido procedimientos estandarizados para crear normatividad a través de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)<sup>6</sup> y la LFPA.

3. OCDE, "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", 2012, pp. 1-5

4. COFEMER, fortaleza Institucional, disponible en <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=7>

5. Las políticas implementadas por los Estados de la OCDE parten de un documento creado en 2012, llamado "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", disponible en: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

6. La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) es un análisis del potencial beneficio y costo de un cambio en la normatividad, el objetivo es

Estas décadas de trabajo han posicionado a México entre los países más exitosos en el tema de mejora regulatoria a nivel federal. En el último análisis sobre el estado de la mejora regulatoria de la OCDE, México se encuentra por encima del promedio de países de la Organización.<sup>7</sup> En cuanto a la simplificación de trámites, también se ha hecho un gran esfuerzo. En 2002, México se encontraba en el lugar 69 de 85 países en apertura de negocios con 67 días—por debajo de Jamaica, Perú, Uruguay, Chile, Argentina y Brasil.<sup>8</sup> En la última edición del mismo índice (2015), México ocupa el lugar 38 entre 189 economías,<sup>9</sup> y ha superado a todos los países antes mencionados.

El interés por extender esta política a estados y municipios se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en donde se reconoce la importancia de las reglas claras para incentivar el desarrollo local.<sup>10</sup> En enero de este año, el Presidente Peña Nieto envió al Congreso Federal una propuesta para ampliar la Agenda común por medio de un “Marco Nacional de Mejora Regulatoria,” cuyo objetivo es generar directrices aplicables a todos los niveles de gobierno para evitar duplicidad de trámites, simplificar trámites, e impulsar la adopción de políticas de MR en los tres niveles de gobierno, como parte de la Agenda de Justicia Cotidiana.<sup>11</sup>

La Agenda Común de Mejora Regulatoria<sup>12</sup> se ejecutará a través de la COFEMER, por medio de cuatro acciones específicas para estados y municipios:<sup>13</sup>

- 1) Consolidar el desarrollo normativo e institucional de la mejora regulatoria en municipios y entidades.
- 2) Generar o fortalecer mecanismos para la consulta, transparencia y análisis de las regulaciones locales.
- 3) Llevar registros y simplificación de trámites en dichos órdenes de gobierno.
- 4) Fortalecer políticas y mejores prácticas para facilitar la apertura de negocios en sus localidades.

Además, el 28 de abril de 2016 el Presidente envió una iniciativa de reforma constitucional para dar el carácter de obligatorias a las reformas en materia de mejora regulatoria y para que el Congreso expida una ley general en la materia.<sup>14</sup>

---

que se tomen decisiones de regulación racionales y transparentes.

7. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Regulatory Policy Outlook, 2015”, disponible en: <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

8. David S. Kaplan, Eduardo Piedra y Enrique Seira, “Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico”, *Journal of Public Economics*, Volume 95, Issues 11–12, diciembre de 2011, p. 4

9. Los resultados del Informe Doing Business a junio de 2015

10. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Estrategia 4.7.2, página, 137

11. COFEMER, “El Presidente de la República envía reforma de Justicia Cotidiana en materia de mejora regulatoria”, [http://www.cofemer.gob.mx/noticia.aspx?not\\_id=2950](http://www.cofemer.gob.mx/noticia.aspx?not_id=2950)

12. Después del PND, la Agenda se formalizó por medio de un convenio entre la COFEMER y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), para fortalecer el intercambio de actividades, metodologías e instrumentos para realizar propuestas de mejora regulatoria con las entidades. <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=277>

13. Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios”, 5 de enero de 2015.

14. Presidencia de la República, “Iniciativa de reforma constitucional de mejora regulatoria”, 28 de abril de 2016, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87518/MEJORA\\_REGULATORIA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87518/MEJORA_REGULATORIA.pdf)

---

## Esfuerzos a nivel estatal

En los estados, la mejora regulatoria ha adquirido un enfoque normativo por medio de la creación de regulaciones específicas e instituciones encargadas de guiar la política local. Actualmente, 23 entidades federativas cuentan con un Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, que funcionan como órganos colegiados que vinculan al gobierno con los sectores afectados por la regulación. En los nueve estados restantes hay un área dependiente del Ejecutivo encargada de aplicar esta política. Aunque esto es positivo, lo ideal es que el órgano encargado de instrumentar las políticas de mejora regulatoria en los estados sea similar a la COFEMER, es decir, un órgano desconcentrado de la administración local.

Vale la pena reconocer el esfuerzo de la COFEMER por incidir en los otros niveles de gobierno a pesar de que sus recomendaciones no son obligatorias actualmente. La Comisión tiene la facultad de asesorar a los estados y municipios en la implementación de la mejora regulatoria. El trabajo de la COFEMER en el nivel local abarca tanto las áreas normativa e institucional—ofrecer ayuda para crear e implementar políticas públicas—así como la administrativa— asegurar que las administraciones nuevas den continuidad a desregulaciones anteriores y que no se creen regulaciones innecesarias, además de promover la simplificación administrativa y de apertura de negocios.<sup>15</sup> Esto explica, en parte, por qué el proceso de mejora regulatoria estatal ha sido estable en el tiempo y más enfocado en la parte normativa e institucional, sin concentrarse únicamente en la simplificación de trámites.

Actualmente 26 estados cuentan ya con una ley de mejora regulatoria. Sin embargo, no todas las normas tienen la misma calidad. En un análisis realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC),<sup>16</sup> solo 11 estados tienen una regulación que refleja en un grado “alto” las mejores prácticas internacionales en materia de mejora regulatoria, ocho entidades tienen un grado “medio”, y las 13 entidades restantes tienen niveles “bajos” o “mínimos”.

Al respecto, sería deseable que las recomendaciones y diagnósticos de la COFEMER adquieran carácter de obligatorios. Una consecuencia de que hoy en día las recomendaciones no sean vinculantes es que los Consejos Estatales de Mejora Regulatoria no necesariamente sesionan de manera sistemática ni siguen agendas de trabajo planificadas,<sup>17</sup> lo que alarga los procesos de modificación normativa para subsanar algunas de las fallas mencionadas anteriormente.

## Mejora regulatoria en los municipios: ¿por qué el rezago?

Son pocos los municipios en los que ha permeado la mejora regulatoria como una política pública para mejorar la calidad de vida de la población. Esto resulta preocupante porque los municipios son el primer contacto de los ciudadanos con la autoridad. Al municipio le corresponde regular temas como los permisos de uso de suelo, licencias de construcción y de funcionamiento, apertura de empresas, así como la recolección de residuos, anuncios publicitarios o mobiliario urbano.

---

15. COFEMER, “Informe Anual 2014-2015”, disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=84>

16. CIDAC, “Reglas del juego: Ranking estatal de mejora regulatoria”, 2013, pp.24-29, disponible en: [http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking\\_estatal\\_en\\_mejora\\_regulatoria.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking_estatal_en_mejora_regulatoria.pdf),

17. COFEMER “Informe anual 2014-2015”

.....

Cada uno de los más de 2,500 municipios de México crea su propia regulación. El número y forma en que se abordan las materias a regular es muy variado. Por ejemplo, en la Delegación Miguel Hidalgo, en Ciudad de México, hay 97 cuerpos normativos, 4 acuerdos y 93 avisos, mientras que en el municipio de Guadalajara existen 113 reglamentos, y en el municipio de Aguascalientes, solo 60. Como consecuencia, el tiempo que invierte un ciudadano para un mismo trámite varía según su ubicación: el registro de una propiedad en Colima toma dos días, mientras que en delegaciones de la ciudad de México puede tomar hasta 74 días.<sup>18</sup>

Es por esto que la mejora regulatoria a nivel municipal es un proceso difícil de homogeneizar. Asimismo, las políticas de mejora regulatoria se concentran principalmente en las áreas administrativas (simplificación de trámites) y esto ocurre casi exclusivamente en los municipios urbanos del país. Por ejemplo, el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) para giros mercantiles de bajo riesgo, que existe desde 2002, es una de las formas de desregulación más extendidas a nivel municipal, con 400 municipios en 31 estados.<sup>19</sup> El programa SARE abarca el 16% de los municipios del país.<sup>20</sup> Si bien la facilidad para abrir una empresa es un buen indicador de la mejora administrativa en el nivel municipal, no se debe olvidar la necesidad de ampliar la mejora regulatoria a las demás etapas del ciclo de vida de las empresas. Después de la apertura de una empresa, será necesario realizar muchos otros trámites para su operación y funcionamiento. Sin embargo, 20% de las MiPyMEs mexicanas suelen cerrar en el primer año y 73% no sobrevive el séptimo,<sup>21</sup> lo que podría indicar que enfrentan importantes trabas regulatorias en las siguientes etapas de la vida de la empresa. La implementación del SARE sí tiene un efecto positivo en la formalización de empresas y creación de empleos formales.<sup>22</sup> Además, dicho efecto se refuerza cuando el municipio simplifica y reduce otros trámites además de aquellos relacionados con la apertura, como veremos más adelante.

Como parte de la Agenda Común arriba mencionada, y con el objetivo de incidir en la mejora regulatoria local más allá de la apertura de empresas, la COFEMER creó el Programa de Simplificación de Cargas (SIMPLIFICA). Éste tiene por objetivo analizar los trámites más costosos e implementa los cambios necesarios para reducir los tiempos y costos, tanto para la sociedad como para las autoridades. La ventaja adicional de SIMPLIFICA es que crea las capacidades necesarias al interior de la administración municipal para que los mismos funcionarios puedan implementar mejoras regulatorias en otros trámites. No obstante, el ritmo al cual la COFEMER puede intervenir es lento. Actualmente, solo nueve municipios han sido beneficiarios

---

18. Doing Business 2016, p.23

19. Hay que recordar que el Distrito Federal no contaba con una Constitución y las modificaciones a sus estatutos de gobierno debían pasar por el Congreso Federal. Además, las delegaciones no tienen facultad para emitir sus propios reglamentos, lo que explica una parte del estancamiento en materia de regulación en las delegaciones. La mejora regulatoria del DF es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), mientras que las delegaciones tienen una función administrativa por medio de la Ventanilla Única Delegacional (VGU). Así, la facultad de emitir, por ejemplo, una licencia de funcionamiento es concurrente entre la autoridad estatal y delegacional. Como consecuencia este proceso toma más tiempo (45 días en la Ciudad de México y solo siete en Colima) sin importar el tipo de negocio que se quiera establecer.

20. COFEMER, "Sistema de Apertura Rápida de Empresas, Histórico SARE," disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=201>

21. David Ricardo, Samadi Castilla, Ramón Archila Marín y José Daniel Jimenez Ibáñez, "Sistema para Apertura Rápida de Empresas en México," noviembre 2012. p. 1. [http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/01.11.2012/Sistema%20de%20Apertura%20R%C3%A1pida%20de%20Empresas%20\(SARE\).pdf](http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/01.11.2012/Sistema%20de%20Apertura%20R%C3%A1pida%20de%20Empresas%20(SARE).pdf)

22. David S. Kaplan, et. al., Op.Cit., Los autores encuentran efectos moderados en la creación de empresas y formalización de empleos—alrededor de 4,029 nuevas empresas y 42,408 empleos en los municipios que implementaron SARE entre 2003 y 2006. Por su parte la COFEMER estima que con la implementación de SARE en esos mismos municipios, se crearon 75,168 nuevas empresas, 194,577 nuevos empleos, y alrededor de 1,200 millones de dólares en inversión. El estudio detalla cómo se hicieron ambas mediciones y por qué se llegó a resultados tan distintos.

del programa SIMPLIFICA<sup>23</sup> y siete han participado en los Diagnósticos de Obtención de Licencias de Construcción.<sup>24</sup>

Aunado al escaso número de municipios que se ha adherido a la implementación de la mejora regulatoria de la COFEMER, debemos señalar dos riesgos importantes para su avance. El primero tiene que ver con el carácter no vinculante u obligatorio de los convenios elaborados con la Comisión. Por lo tanto, los municipios no están obligados a reportar sus avances o a evaluar los resultados de programas como SARE o SIMPLIFICA. El segundo, relacionado con el punto anterior, es la frecuencia con la que se da el cambio de administración municipal. Al no tener ningún tipo de compromiso político o legal, las nuevas administraciones pueden decidir no continuar con el trabajo realizado por la anterior de manera individual o en conjunto con la COFEMER. Peor aún, la duración de la administración seguramente funciona como un elemento disuasorio para que municipios con pocas capacidades se comprometan a firmar acuerdos con la Comisión. Como resultado, el gobierno federal no tiene control sobre el grado de avance real en este nivel de gobierno.

## Herramientas electrónicas: una pieza clave para la simplificación del gobierno

La simplificación del gobierno debe ir cada vez más acompañada del aprovechamiento de la tecnología. Esta tendencia es internacional y se refleja en reportes como *Doing Business 2015* que por primera vez incluyó en sus mediciones la disponibilidad de trámites por internet como una buena práctica. La información y comunicación en línea tiene ventajas que derivan en un gobierno simple y eficiente: se puede llegar a un gran número de personas e informarlas de manera uniforme, transparenta los trámites y requisitos, reduce el tiempo que el ciudadano tiene que invertir y representa un incentivo para la formalidad.

Actualmente, en México 62 millones de mexicanos utilizan internet. Según la encuesta de "Hábitos de usuarios de internet 2015", de las personas que utilizan internet en el trabajo, 62% lo hacen para buscar información.<sup>25</sup> A pesar de esto, en nuestro país los avances en materia de herramientas electrónicas no se han dado a la par de la mejora regulatoria. Las dos políticas parecen estar separadas cuando deberían generar sinergias entre sí. De nuevo, el uso de tecnología del gobierno es evidente en el nivel federal y en los estados, mientras que muy pocos municipios han logrado incorporarla como herramienta para mejorar la relación entre ciudadanos y gobierno.

La actual administración federal creó la Estrategia Digital Nacional (EDN). Ésta busca ampliar el acceso a trámites y servicios por medio de un catálogo nacional digitalizado alojado en la plataforma [www.gob.mx](http://www.gob.mx), misma que es interoperable con las plataformas de dependencias y empresas productivas del Estado. Además, se implementó la Ventanilla Única del gobierno federal, que inició operaciones en 2016. Su objetivo es unificar todos los trámites de ese nivel de gobierno en una plataforma para facilitar la interacción entre el usuario y la administración pública—por ejemplo, al eliminar la dispersión en la búsqueda de información sobre requisitos. Aunque los resultados a nivel federal no han sido evaluados, tanto la EDN como la

23. COFEMER "Informe anual 2014-2015"

24. Centro, Guadalajara, San Pedro Garza García, Monterrey, Ciudad Juárez, Oaxaca y Veracruz.

25. Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), "Encuesta de hábitos de internet", disponible en: [https://amipci.org.mx/images/AMIPCI\\_HABITOS\\_DEL\\_INTERNAUTA\\_MEXICANO\\_2015.pdf](https://amipci.org.mx/images/AMIPCI_HABITOS_DEL_INTERNAUTA_MEXICANO_2015.pdf)

Ventanilla Única tienen la tarea pendiente de incluir a todos los niveles de gobierno, pues actualmente integra a ocho estados y 12 municipios en su red de datos abiertos (Red México Abierto), pero ninguno en la Ventanilla Única de trámites.

El uso de la tecnología a nivel estatal también ha tenido importantes avances. Una de las principales mediciones sobre los portales de internet de los estados es el Ranking de Portales de Gobierno Estatal,<sup>26</sup> que desde hace 10 años realizan académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Este *ranking* mide información, interacción, transacción, integración y participación de la página con el usuario. En la edición 2015, resaltan avances como el grado en que los estados han incorporado en sus páginas información de varias dependencias de la administración, así como el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. El reto principal para los estados actualmente es el uso y disponibilidad de datos abiertos en las plataformas, por ser una de las variables que hoy en día crea más valor para los usuarios de los portales.<sup>27</sup> Un ejemplo de esto es el uso de catálogos de trámites y servicios en formatos libres, abiertos al público e interrelacionados con las dependencias o áreas de la administración estatal.

En la evolución de las herramientas electrónicas, tanto de estados como de municipios, encontramos poca vinculación con la mejora regulatoria. Destaca por ejemplo, lo disímil que es el *ranking* de mejora regulatoria estatal cuando lo comparamos con el de gobierno electrónico (ver Tabla 1).

Tabla 1. Comparativo de rankings de mejora regulatoria y gobierno electrónico en los 10 primeros estados

	Mejores portales estatales	Mejores prácticas de MR
1	Mérida	Durango
2	Hermosillo	Ecatepec
3	Zapopan	Tlalnepantla
4	Aguascalientes	Cuautitlán Izcalli
5	Celaya	Delegaciones CDMX
6	León	Naucalpan de Juárez
7	Cuernavaca	Torreón
8	Guadalajara	Toluca
9	Tuxtla Gutiérrez	Tlaxcala
10	Querétaro	Celaya

Fuente: Elaborado por el IMCO, con datos de Luis Luna-Reyes, et. al, "10 años de evaluación del gobierno digital en México: ranking de portales de gobierno estatal 2015", y CIDAC, "Reglas del juego: Ranking estatal de mejora regulatoria"

26. Luis Luna-Reyes, Ramón J. Gil-García y Rodrigo Sandoval-Almazán. (2015). "Avances y retos del Gobierno Digital en México" IAPEM-UAEMEX, Toluca, México., 1st ed. p. 2015, p. 353, disponible en: <http://rodrigossandoval.mx/avances-y-retos-del-gobierno-digital-en-mexico/> [última consulta julio 2016]

27. Luis Luna-Reyes, Luis, Rodrigo Sandoval Almazán, J. Ramón Gil-García, Dolores E. Luna y Gabriel Purón Cid, "10 años de evaluación del gobierno digital en México: ranking de portales de gobierno estatal 2015", disponible en: <http://www.u-gob.com/diez-anos-de-evaluacion-del-gobierno-digital-en-mexico-ranking-de-portales-de-gobierno-estatal-2015/#content-anchor>,

.....

Son pocos los municipios que utilizan las herramientas electrónicas. En la primera edición del Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales del IMCO<sup>28</sup> evaluamos a qué grado los sitios oficiales de los 44 gobiernos municipales y nueve delegaciones con más MiPyMEs en México cumplen con cuatro características básicas: información, facilidad de interacción (enviando mensajes o haciendo búsquedas personalizadas), posibilidad de realizar transacciones en línea, y proveer una buena experiencia al usuario. La información de una página oficial debe ser siempre relevante, auténtica, íntegra y confiable, para que los ciudadanos la veamos como la fuente principal cuando buscamos servicios o información del gobierno. Sin embargo, encontramos que los municipios mexicanos todavía tienen una tarea pendiente en el uso de la tecnología, pues de los 54 municipios y delegaciones analizados, 38 (70%) tuvieron una calificación reprobatoria.

Aunque la mayoría de los municipios cumplen con sus obligaciones básicas de transparencia en cuanto a la información que publican, lo hacen de manera deficiente y poco amigable para los usuarios. Igual de preocupante es que la etapa “informativa” (la más elemental de las cuatro analizadas), es la única en la que se observan avances. En cuanto a los temas de interacción—posibilidad de monitorear el avance de un trámite o solicitar información específica en línea—y la de transacción—ventanillas digitales, pagos y trámites en línea—, encontrar estas opciones en las páginas web es la excepción, aun entre los municipios más grandes.

Las disparidades entre mejora regulatoria y uso de herramientas electrónicas que vimos en el nivel estatal, se repiten en el nivel municipal. En el análisis realizado por el IMCO, “Riesgos de corrupción en normatividad relacionada con la apertura y operación de establecimientos mercantiles,”<sup>29</sup> en una muestra de municipios similar a la utilizada en el Índice de herramientas electrónicas 2015, no se encontró una relación entre la calidad de los portales electrónicos y la de la normatividad relacionada con la transparencia y mejora regulatoria. La Tabla 2 compara los rankings de ambos estudios.

---

28. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), “Índice de herramientas electrónicas de gobiernos locales”, 2015, disponible en: [http://imco.org.mx/indices/#!/herramientas\\_electronicas\\_gobiernos\\_locales/resultados](http://imco.org.mx/indices/#!/herramientas_electronicas_gobiernos_locales/resultados)

29. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), “Riesgos de corrupción en normatividad relacionada con la apertura y operación de establecimientos mercantiles”, 2016.

Tabla 2. Comparativo de Índice de Herramientas Electrónicas y Normatividad relacionada con apertura de empresas municipales

	Mejores portales municipales	Mejores prácticas de normatividad relacionada con apertura de empresas
1	Mérida	Durango
2	Hermosillo	Ecatepec
3	Zapopan	Tlalnepantla
4	Aguascalientes	Cuautitlán Izcalli
5	Celaya	Delegaciones CDMX
6	León	Naucalpan de Juárez
7	Cuernavaca	Torreón
8	Guadalajara	Toluca
9	Tuxtla Gutiérrez	Tlaxcala
10	Querétaro	Celaya

Fuente: Elaborado por el IMCO, con datos del “Índice de herramientas electrónicas de gobiernos locales” y “Riesgos de corrupción en normatividad relacionada con la apertura y operación de establecimientos mercantiles”

En suma, la simplificación de trámites y regulaciones está incompleta si no se puede acceder a la información desde portales de internet amigables para el ciudadano. Asimismo, la digitalización del gobierno no será exitosa si implica normas difíciles de entender y cumplir.

## Minegociomexico.mx, un aliado para la mejora regulatoria y el uso de herramientas

MiNegocioMexico.mx es una herramienta diseñada para cerrar la brecha de información que existe entre las autoridades locales y los empresarios a la hora de realizar trámites, informarse sobre las inspecciones e inspectores y consultar usos de suelo permitidos por zona. MiNegocioMexico.mx es una propuesta de política pública de datos abiertos que ofrece, de forma gratuita, información personalizada para cada giro mercantil. La información proviene de fuentes oficiales y se alimenta con los datos sobre requisitos y normatividad de los municipios.

Para los pequeños empresarios—que muchas veces son, al mismo tiempo, administradores, productores, contadores y gerentes—la incertidumbre y el tiempo que se invierte en los trámites en México puede llegar a ser muy costoso. Ésta es la razón por la que algunos pequeños empresarios deciden contratar un “gestor” o prefieren llegar a la oficina del gobierno local con dinero extra para el monto “adicional” que tendrán que pagar para no perder uno o varios días de trabajo. En el peor de los casos, los dueños de los negocios prefieren desistir de hacer el trámite, dejando su negocio al margen de la ley, con las implicaciones que esto tiene para su crecimiento y el del país.

¿Cómo la reelección podría ayudar a permear la mejora regulatoria en los municipios?

Sin embargo, la consolidación de la herramienta depende de un elemento político fundamental: la continuidad del gobierno o de los equipos que la implementan. Durante la etapa piloto del proyecto, seis municipios del Estado de México participaron en su implementación, completando todas las etapas de manera satisfactoria.

Sin embargo, con el cambio de gobierno, algunos municipios dejaron de actualizar la plataforma, lo que hizo evidente que el proyecto requiere de personal operativo que le dé seguimiento y lo promueva al interior de la administración. Destacan los casos donde hubo un cambio de partido gobernante y se decidió eliminar el proyecto por completo. En contraste, en los municipios cuyos equipos administrativos permanecieron, se ha renovado y actualizado la plataforma. Los gobiernos municipales donde permaneció el mismo partido pero hicieron cambios sustantivos en el personal, han tenido que iniciar desde cero con nuevas capacitaciones y asignaciones de tareas, todo esto mientras aprenden las nuevas funciones de sus puestos.

## ¿Puede la reelección ayudar a solucionar el rezago en materia de mejora regulatoria en los municipios?

Uno de los principales obstáculos de las administraciones municipales y delegacionales de nuestro país es el hecho de que la administración, antes de la reforma política de 2014 era de tan solo tres años. Aunado a esto, las administraciones suelen cambiar de personal al iniciar un nuevo periodo de gobierno, con lo que se pierde mucha experiencia operativa. Los municipios deben reiniciar el aprendizaje cada vez que se instituye un nuevo gobierno. Según el Instituto de Estudios Económicos y Regionales (INESER), 50% del personal municipal cambia con la llegada de un nuevo presidente municipal. Los nuevos funcionarios con frecuencia no cuentan con la experiencia ni estudios relacionados con la administración pública, necesarios para ocupar estos cargos.<sup>30</sup> En tan corto periodo y sin conocimientos sobre las necesidades de la administración y su funcionamiento, es complicado y en ocasiones políticamente imposible, consolidar cambios y políticas de largo plazo.

Según la OCDE, tres requisitos deben asegurarse al implementar políticas regulatorias a nivel municipal: deben ser **integrales** (que abarquen las distintas etapas del ciclo de gobernanza regulatoria), **participativas** (que motiven la participación ciudadana en la gestión de la política regulatoria<sup>31</sup>) y **permanentes** (que prevalezcan después de las transiciones políticas). Estos tres requisitos requieren de elementos comunes para afianzarse: tiempo, capital político y especialización de los funcionarios. Con la reelección, los administradores y planificadores pueden estar más tiempo en un cargo y, con ello, adquirir la experiencia necesaria para especializarse para entender mejor las necesidades de la población, mejorar su desempeño en la provisión de servicios e interacción con sus contrapartes de otros municipios e incluso, con otros niveles de gobierno.

30. Bet-Birai, Nieto, "Desafío en capacitación de funcionarios", Revista Alcaldes de México, No. 77, julio 2016., p. 26

31. La OCDE define "gobernanza regulatoria" como la forma en que un gobierno maneja la regulación, desde la forma en que interactúa con otros actores, implementa buenas prácticas internacionales en la materia y estructura el gobierno para lograr eficiencia y mejoras en la productividad. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", 2011, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>

Además de que la reelección puede ayudar a la implementación de la política de mejora regulatoria, de manera inversa, una exitosa política regulatoria puede ayudar a que un alcalde logre su reelección. En uno de los pocos estudios que se han realizado sobre los factores que determinan la reelección de alcaldes en Estados Unidos, Douglas encuentra que hay tres factores relevantes para que un alcalde logre reelegirse, entre las cuales está la mejora regulatoria (las otras dos son una mejora en la infraestructura y una buena política social).<sup>32</sup>

Por tanto, la reelección en México ha abierto una buena oportunidad para que la inversión económica y de capital, tanto humano como político, se transforme en una política regulatoria de mediano plazo la cual, si se implementa adecuadamente, tendrá un mayor apoyo político que le podría permitir al alcalde en turno continuar su gobierno por un periodo adicional. Este último elemento fue uno de los puntos fuertes para dar continuidad a las políticas innovadoras de Zapopan.

## “Zapopan Ciudad Digital,” ejemplo de innovación sustentado en la continuidad del gobierno

Durante la administración municipal de Héctor Vielma (2010-2012), Zapopan, Jalisco inició un proceso de digitalización e innovación gubernamental. En cuatro años este municipio se convirtió en uno de los ejemplos más representativos de las posibilidades relacionadas con la mejora regulatoria y el uso de tecnologías en el país. En 2011 recibió el premio Gobierno y Gestión local,<sup>33</sup> y el primer lugar en el *ranking* de organizaciones innovadoras del sector público según la revista *Information Week*. Además fue el municipio con la mejor calificación del estado de Jalisco en el indicador de Gobierno Digital Municipal del Instituto Jalisciense de Tecnologías de la Información. En el Índice de Herramientas Electrónicas Municipales 2015 del IMCO, Zapopan ocupó el tercer lugar.

Yolanda Martínez Mancilla,<sup>34</sup> quien fue Directora de Sistemas y Telecomunicaciones en el municipio y es actual titular de la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública, señaló que tres factores fueron decisivos para que la digitalización de Zapopan se materializara y se mantenga, que pueden servir para los demás municipios.

El primero es contar con liderazgo político que le dé prioridad al uso de tecnología. Debido a que se requiere romper con las inercias de la administración pública (incluidos algunos cotos de poder al interior de la administración), se requieren funcionarios con la autoridad para detectar estas dinámicas y tomar decisiones para cambiarlas. En el caso de Zapopan, el proyecto fue empujado de forma directa por el alcalde. Además se modificó la organización municipal para crear la Coordinación General de Administración e Innovación Gubernamental, con su titular en el mismo rango que el resto de las direcciones del ejecutivo local.

32. Andrew Douglas McNitt, “Tenure in Office of Big City Mayors, State & Local Government Review”, Vol. 42, No. 1 (April 2010), pp. 36-47

33. Premio otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC).

34. Mariana Tapia, “Entrevista a Yolanda Martínez Mancilla,” 23 de junio de 2016.

El segundo factor es contar con instituciones y herramientas normativas que hagan posible el proyecto. En algunos casos dichos elementos tendrán que crearse pero también se puede utilizar lo que ya existe para adaptarlo a las nuevas necesidades de la administración. Para consolidar la Ciudad Digital, Zapopan creó nuevos estándares y herramientas colaborativas para comunicar a todas las áreas de la administración. Además se estableció un marco normativo que obliga a las dependencias municipales a estandarizar la atención al ciudadano por medio de una página web y de forma presencial y telefónica. Asimismo, en 2013 la administración empezó a trabajar con la OCDE para implementar un manual de mejora regulatoria y las recomendaciones derivadas de un diagnóstico elaborado por esa organización. Entre estas recomendaciones se encuentra la creación de la Unidad de Mejora Regulatoria del municipio y su Reglamento, lo que se implementó en 2014.

El tercer factor es tener una visión de largo plazo en los objetivos de política para garantizar la permanencia de los cambios en las siguientes administraciones. Aunque en ese momento Zapopan, como el resto de los municipios del país, no tenía posibilidad de reelegir a su presidente municipal, sí hubo continuidad de partido. Durante la administración de Héctor Robles se facilitó el seguimiento a la Ciudad Digital y se reforzó por medio del impulso de políticas de mejora regulatoria. A pesar de la alternancia de partido político, el alcalde Pablo Lemus ha consolidado la Línea Zapopan, los kioscos de atención ciudadana y el impulso de la mejora regulatoria.

Actualmente, el municipio de Zapopan permite realizar en línea los trámites más solicitados por los empresarios: trámites de alineamiento y número oficial, permisos de construcción mayor, trámites de licencia comercial, permisos de comercio temporal y refrendo de licencias de funcionamiento. Además se pueden agendar las citas para otros trámites por internet.

En suma, para que los esfuerzos por implementar políticas de mejora regulatoria y gobierno electrónico que ha hecho la federación sirvan para guiar y capacitar a los municipios en la materia y que se consoliden dichos cambios, se requiere un componente de permanencia en las administraciones locales. Sucede lo mismo con el uso de herramientas electrónicas que facilitan la ejecución y la difusión de trámites sencillos.

En este sentido, la reelección puede ser un aliado importante para la consolidación de las mejoras regulatorias y el uso de tecnología en el gobierno municipal. Si bien el plazo de reelección de un periodo adicional es limitado, es un buen inicio para empezar con la especialización de funcionarios y la planeación de políticas de mediano plazo. Como vimos en el caso federal, resulta fundamental que la mejora regulatoria sea una prioridad del gobierno para ser exitosa. Entre los puntos indispensables de una correcta implementación podemos destacar que debe ser guiada por un organismo transversal, dirigido por un funcionario de alto nivel y con un equipo de servidores públicos especializados. Si bien es cierto que los municipios pueden y deben aprovechar la experiencia y liderazgo de la COFEMER, que ha guiado la política pública en los tres niveles de gobierno, también se debe invertir recursos económicos, tiempo y capital político y humano en afianzar una estrategia de mejora regulatoria y gobierno digital.

# IMCO PROPONE

- **Aprovechar la reelección como un potencial incentivo para la mejora regulatoria.** El mayor horizonte de tiempo que una administración podría tener debería aprovecharse para profesionalizar a los funcionarios públicos y realizar las modificaciones en el marco normativo con miras a incentivar la continuidad del gobierno y las políticas exitosas que implemente.
- **Realizar diagnósticos sobre las capacidades locales para identificar las políticas de mejora regulatoria que requieren.** Si bien la certificación de los SARE (PROSARE) es algo benéfico, hay una gran varianza en el grado de avance de la mejora regulatoria en cada administración. Es importante evitar aplicar soluciones estandarizadas sin conocer sus necesidades específicas, en particular en los niveles institucional y normativo. Sin un diagnóstico certero difícilmente se aplicarán las soluciones correctas.
- **Generar instrumentos que permitan medir la calidad de los procedimientos y la regulación que se implementa en todo el país.** Según el último informe de la COFEMER, actualmente no existe una metodología estandarizada para medir esto. Tener evaluaciones confiables es fundamental para conocer el alcance de los esfuerzos implementados en la mejora regulatoria y la modernización de cualquier nivel de gobierno.
- **Extender los sistemas de mejora regulatoria como la ventanilla única a todo el ciclo de vida de las empresas.** En este sentido, las plataformas como [minegociomexico.mx](http://minegociomexico.mx), que concentran todos los trámites de las distintas etapas en la vida de las empresas e incentivan buenas prácticas de mejora regulatoria normativa e institucional, deben utilizarse por más municipios.
- **Crear sinergias entre las políticas de mejora regulatoria y las de gobierno electrónico en los municipios.** En ocasiones, la digitalización y la transición hacia un gobierno electrónico se realizan sin ir acompañados de mejoras en el marco regulatorio, lo que reduce el impacto de la tecnología. Una opción para subsanar esta falla es vincular proyectos de herramientas electrónicas como [minegociomexico.mx](http://minegociomexico.mx) con los programas de simplificación de la COFEMER. De esta forma, el esfuerzo de mapear y simplificar un trámite y sus requisitos puede tener el objetivo compartido de digitalizarlo y hacerlo accesible en internet.
- **Dar carácter obligatorio a las recomendaciones de la COFEMER.** Aumentar el costo a los estados y municipios que no sigan las recomendaciones. Establecer plazos y modelos de evaluación de resultados de las políticas de mejora regulatoria en el nivel local. Para lograr esto, será fundamental que se reforme el artículo 25 de la Constitución, que da carácter de obligatoria a la política de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno, así como la creación de una ley general de mejora regulatoria. La iniciativa fue enviada a la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2016, pero su aprobación sigue pendiente.

---

## Bibliografía

Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), Encuesta de hábitos de internet, 2015, disponible en: [https://amipci.org.mx/images/AMIPCI\\_HABITOS\\_DEL\\_INTERNauta\\_MEXICANO\\_2015.pdf](https://amipci.org.mx/images/AMIPCI_HABITOS_DEL_INTERNauta_MEXICANO_2015.pdf)

Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), "Reglas del juego: Ranking estatal de mejora regulatoria", 2013, disponible en: [http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking\\_estatal\\_en\\_mejora\\_regulatoria.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking_estatal_en_mejora_regulatoria.pdf)

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx)

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), Informe Anual 2014-2015

Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios", 5 de enero de 2015

Doing Business, Resultados 2016, disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/>

Ferraz, Claudio, Federico Finan, "Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazilian Audit Reports", UC, Berkeley, Selected Paper prepared for presentation at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Providence, Rhode Island, July 24-27, 2005

Gerber, Brian J. and Paul Teske, "Regulatory Policymaking in the American States: A Review of Theories and Evidence", Political Research Quarterly, Vol. 53, No. 4 (Dec., 2000), pp. 849-886

Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), "Índice de herramientas electrónicas de gobiernos locales", 2015, disponible en: [http://imco.org.mx/indices/#!/herramientas\\_electronicas\\_gobiernos\\_locales/resultados](http://imco.org.mx/indices/#!/herramientas_electronicas_gobiernos_locales/resultados)

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), "Riesgos de corrupción en normatividad relacionada con la apertura y operación de establecimientos mercantiles", 2016

Kaplan, David S., Eduardo Piedra, Enrique Seira, "Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico", febrero de 2011

Luna-Reyes Luis; Ramón J. Gil-García, Rodrigo Sandoval-Almazán., Avances y retos del Gobierno Digital en México (1st ed.). 353 p., Toluca, México: IAPEM-UAEMEX, 2015, disponible en: <http://rodrigosandoval.mx/avances-y-retos-del-gobierno-digital-en-mexico/>

Luna Reyes, Rodrigo Sandoval Almazán, J. Ramón Gil-García, Dolores E. Luna y Gabriel Purón Cid "10 años de evaluación del gobierno digital en México: ranking de portales de gobierno estatal 2015", en: <http://www.u-gob.com/diez-anos-de-evaluacion-del-gobierno-digital-en-mexico-ranking-de-portales-de-gobierno-estatal-2015/#content-anchor>,

McNitt, Andrew Douglas, "Tenure in Office of Big City Mayors, State & Local Government Review", Vol. 42, No. 1 (April 2010), pp. 36-47

Nieto, Bet-Biraí, Desafío en capacitación de funcionarios, Revista Alcaldes de México, No. 77, julio 2016 pp. 26-27

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", 2011, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", 2012, disponible en: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

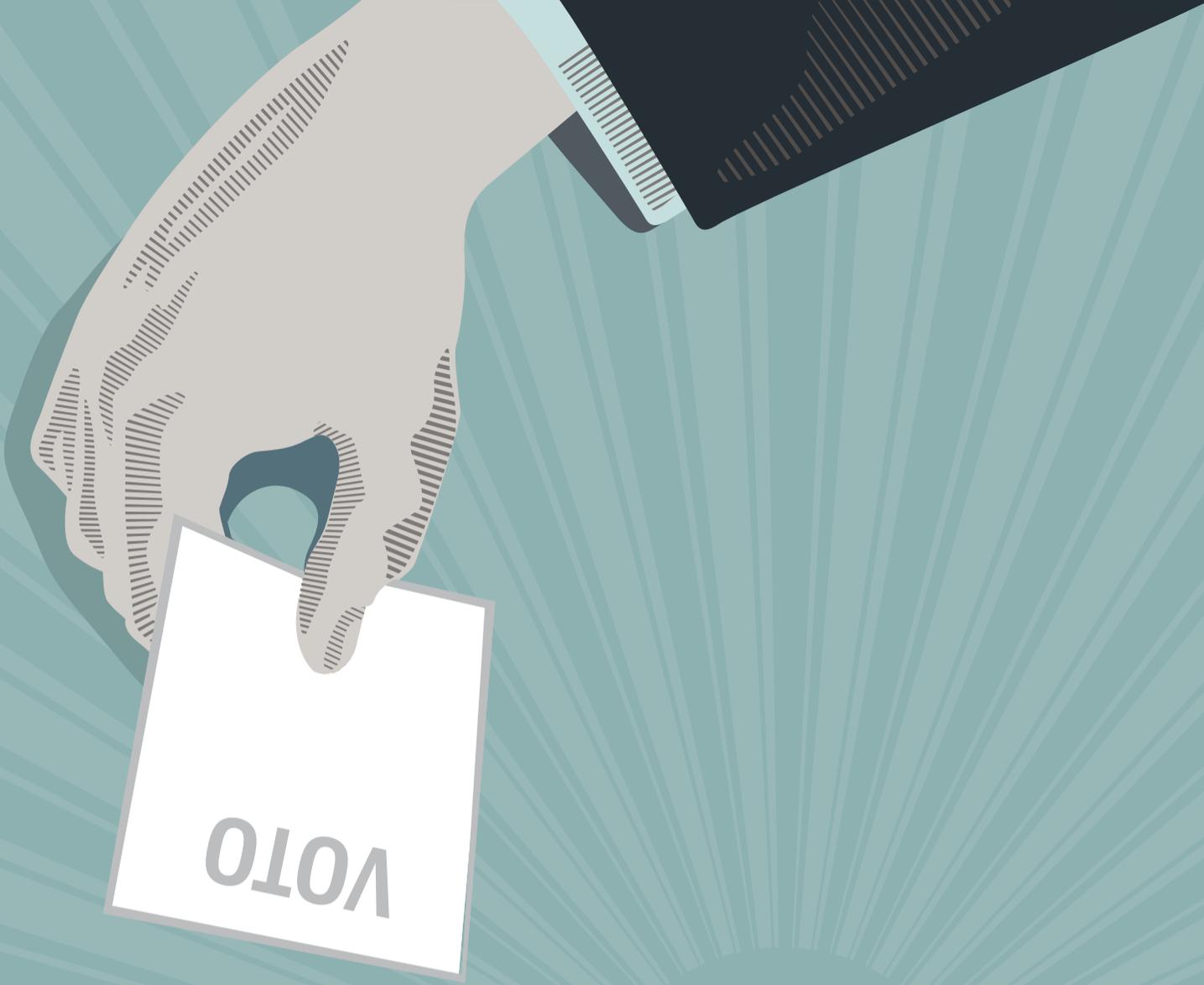
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Revisión de la OCDE sobre Reforma Regulatoria, México: hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria", 2012, disponible en: [https://www.oecd.org/centrodemexico/OCDE%20\(2012\)%20Revisión%20de%20reforma%20regulatoria%20de%20Mexico%20-%20resultados.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/OCDE%20(2012)%20Revisión%20de%20reforma%20regulatoria%20de%20Mexico%20-%20resultados.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Regulatory Policy Outlook, 2015, disponible en: <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

Presidencia de la República, "Iniciativa de reforma constitucional de mejora regulatoria", 28 de abril de 2016, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87518/MEJORA\\_REGULATORIA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87518/MEJORA_REGULATORIA.pdf)

Samadi Castilla, David Ricardo, Ramón Archila Marín y José Daniel Jimenez Ibáñez, "Sistema para Apertura Rápida de Empresas en México," noviembre 2012. [http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/01.11.2012/Sistema%20de%20Apertura%20R%C3%A1pida%20de%20Empresas%20\(SARE\).pdf](http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/01.11.2012/Sistema%20de%20Apertura%20R%C3%A1pida%20de%20Empresas%20(SARE).pdf)

Tapia, Mariana, "Entrevista a Yolanda Martínez Mancilla", 23 de junio 2016.



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

[www IMCO.org.mx](http://www.IMCO.org.mx)

[@IMCOmx](https://twitter.com/IMCOmx)

[/IMCOmx](https://facebook.com/IMCOmx)

[/IMCOMexico](https://youtube.com/IMCOMexico)

[# Ciudades2016](https://hashtage.com/Ciudades2016)

