



El Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)

Si los habitantes en un municipio pueden estar más satisfechos y gozan de una mayor calidad de bienes y servicios públicos, ¿Porqué y cómo cualquier otro municipio puede superarlo?

La **Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, A.C.** presenta el **Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)**. Se trata de una herramienta que permite conocer qué tan productiva es la gestión pública municipal en un universo de 56 gobiernos locales de México cuyos perfiles son de alta urbanización. El **Indicador** aspira a incidir en la construcción de ciudadanía, la calidad de vida, la salud financiera y la productividad de la gestión pública de los municipios contenidos en la muestra, que importa poco más de 32 millones de personas. En éstas 56 ciudades, ya sea resultado del crecimiento poblacional o de la tasa de migración temporal y permanente, la población demanda hoy y espera en el futuro no sólo una mayor cobertura sino mayor calidad de bienes y servicios públicos. El **IPGM** utiliza la evaluación que obtienen en 9 bienes y servicios públicos municipales, calificados de 0 a 10 (agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos y transporte público masivo –autobús)¹, y compara entre sí a los municipios en función de su capacidad para recaudar impuestos (predial) y su eficiencia en el uso de su gasto público (costo de su funcionamiento). En síntesis, permite determinar si un municipio está en condiciones de producir un bien de calidad con financiamiento óptimo y estable a un menor costo, siempre comparándose con sus similares y por ello, con escenarios realistas.

El **IPGM** permite determinar si un municipio necesita más recursos para poder tener a la población satisfecha y poder ofrecer bienes y servicios públicos de calidad o bien, requiere eliminar el desperdicio o exceso de gasto en el costo de su funcionamiento o incrementar los niveles de inversión para proveer un bien o servicio público. Al interior del **Indicador** se presentan dos indicadores: uno de ingreso que toma como base la recaudación de predial y otro de gasto que considera el costo de su funcionamiento. El **Indicador de Productividad de Ingreso** Municipal cuantifica la cantidad de pesos que se deben de recaudar por habitante y en total para cada municipio para contar con las condiciones indispensables, que no suficientes, para poder elevar la calidad de los bienes y servicios públicos de manera que se coloque en el mejor lugar del país. El **Indicador de Productividad de Gasto**, por su parte presenta las medidas de ajuste a la baja o al alza del gasto de operación para darle mayor eficiencia al gasto y en su caso, hacer posible y sostenible una mayor asignación de inversiones en la provisión de bienes y servicios públicos. La **Comunidad Mexicana** considera que el **Indicador** puede generar un sistema de incentivos tanto internos como externos para mejorar la productividad de la gestión pública específicamente en áreas de la administración que tienen bajo su responsabilidad la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos municipales. Al interior, la gestión pública podría orientarse estratégicamente a mejorar los bienes y servicios públicos a través de una mayor autonomía de gestión cuya base financiera debiera ser una mayor recaudación de ingresos. Al mismo tiempo, al exterior podría empoderarse una *ciudadanía contributiva* que cumpla con sus obligaciones fiscales e identifique las áreas de oportunidad de mejora municipal no sólo para exigir a cambio mayor calidad en los bienes y servicios públicos sino para identificar las áreas que más atención demandan por parte del gobierno.

¹ En el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fracción III y V se mencionan las competencias municipales. No se mencionan los caminos como competencia municipal. El IPGM se construye para 56 municipios, con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubertamental (ENCIG) 2015, para la población de más de 18 años, quienes residen en viviendas particulares en áreas urbanas de 100,000 habitantes y más; la encuesta, por su cobertura geográfica, captura información representativa a nivel nacional urbano, por entidad federativa y 32 ciudades autorrepresentadas.



El **Indicador** expone la cantidad óptima de predial con el cual debe contribuir un ciudadano por año para elevar a su municipio en general y/o a un bien o servicio en particular, al mejor nivel nacional. Para la autoridad, determina una cifra óptima de recaudación que le haría posible proveer bienes y servicios públicos como lo hace el mejor municipio o el gobierno municipal más productivo del país. De igual manera, el **Indicador** cuantifica los recursos que deberán de ser ahorrados por las autoridades en gasto corriente y movilizados a áreas directamente involucradas en la provisión de bienes y servicios públicos, si su propósito es mejorar el impacto y calidad de los mismos.

Ha sido posible poder construir el **Indicador** una vez que se ha determinado el nivel de satisfacción y calidad de 9 bienes y servicios públicos municipales en las 56 ciudades de la muestra, con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, la ENCIG 2015, aplicada por el INEGI a fines del 2015. Con el **Indicador** que la **Comunidad Mexicana** ha diseñado será posible contar con una línea basal que cada dos años pueda actualizarse y ofrezca insumos para actualizar el **Indicador**. Así se podrá determinar si el aspecto financiero y de calidad han cumplido las expectativas de una ciudadanía más contributiva y más vigilante de su gobierno. A finales del 2017 el INEGI volverá a aplicar la ENCIG y sucesivamente, cada dos años, la Comunidad presentará los nuevos indicadores que espera sean utilizados en el diseño e implantación de los planes, programas, políticas y estrategias de 9 bienes y servicios públicos municipales. Esto es de interés prioritario para nuestra Asociación Civil, tomando en cuenta el cambio institucional que se espera en el contexto de la reelección consecutiva de los presidentes municipales a partir del 2018. La próxima publicación del **Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)** está programada para el 30 de agosto del 2018.

Finalmente, en el contexto de la debilidad estructural municipal de la política de ingresos tributaria y no tributaria y las ineficiencias en el lado del gasto, hay que destacar que a nivel global, el ajuste al alza en el predial sería de alrededor de 28,361 mil millones de pesos lo que representa 0.15% del PIB (nominal para el 2015) y el ajuste bruto en el gasto, tanto a la baja como al alza (que deriva de la movilización de gasto hacia bienes y servicios) importa 26,475 mil millones de pesos o 0.14% del PIB.

Resultados Globales

El Indicador de Productividad de *Ingreso* de la Gestión Pública Municipal

El Indicador de Productividad de Ingreso Municipal determinó que los 10 primeros lugares que presentan una productividad de ingreso baja y los últimos 10 que presentan una productividad alta son los siguientes:

Brecha de Productividad de Ingreso per cápita (pesos)			Brecha de Productividad de Ingreso per cápita (pesos)		
Posición	Municipio		Posición	Municipio	
1	Chilpancingo de los Bravo	885	47	Mérida	254
2	Chimalhuacán	853	48	Atizapán de Zaragoza	230
3	Zacatecas	838	49	Monterrey	216
4	Tepic	818	50	Benito Juárez (Cancún)	178
5	Uruapan	817	51	Chihuahua	144
6	Tehuacán	816	52	Mazatlán	138
7	Tlaxcala	813	53	Manzanillo	66
8	Gómez Palacio	807	54	Culiacán	5
9	Tampico	797	55	Guadalajara	-116
10	Victoria	796	56	Solidaridad (Playa del Carmen)	-1,570

Esto quiere decir que la brecha de productividad de ingreso en Chilpancingo es la más amplia y que la más reducida, donde menor esfuerzo de recaudación se debe de hacer, es en Culiacán. En el primer caso habría que recaudar 885 pesos por persona al año y en el segundo sólo 5 para alcanzar el nivel óptimo necesario y ser evaluado como el mejor del país.²

Para los casos de Guadalajara y Solidaridad (Playa del Carmen), la productividad del ingreso es tan alta (negativa) que sería posible reducir su captación de predial sin poner en peligro la calidad presente de los bienes y servicios públicos municipales. Sin embargo, como se puede apreciar en la tabla siguiente aún los municipios que presentan mayor satisfacción y calidad respecto del total de la muestra (56) y que tienen mejor calificación promedio de los 9 bienes y servicios públicos mencionados presentan, prácticamente en la mayoría, calificaciones menores a 7 puntos. Esto quiere decir que el potencial de mejora en la evaluación del total de la muestra es muy amplia y que se puede todavía ensanchar más si desagregamos por bien o servicio público específico. Por ello lo que se podría interpretar como “un exceso de productividad” en Guadalajara y Solidaridad (Playa del Carmen) realmente no lo es puesto que ambos todavía tienen mucho por mejorar, al tener un promedio de calificación de 6.4 y 6.6, en lo que a la totalidad de bienes y servicios públicos se refiere, respectivamente.

Municipio	Promedio calificación
Acuña	6.9
Aguascalientes	6.9
Colima	7.2
Culiacán	6.8
Guadalajara	6.4
León	6.5
Mérida	6.9
Mexicali	6.9
Monclova	6.5
Monterrey	6.6
Pachuca	6.1
Solidaridad	6.6

² Es importante señalar que se tomó la población total y no sólo adultos por lo que la cifra por habitante podría multiplicarse al menos por el número promedio de ocupantes de viviendas.

En cuanto al dato total o bruto por recaudar para así estar en condiciones mínimas para mejorar los bienes y servicios, el **Indicador de Productividad de Ingreso Municipal** determinó que la lista de los 10 primeros lugares que presentan una mayores cantidades o brecha de recaudación la encabeza de nueva cuenta Chilpancingo y el que menor brecha presenta, incluso negativa, como se vio en el caso del cálculo por habitante, es Solidaridad.

Posición	Municipio	Brecha de Productividad de Ingreso Bruto Total Municipal (pesos)	Posición	Municipio	Brecha de Productividad de Ingreso Bruto Total Municipal (pesos)
1	Chilpancingo de los Bravo	1,308,601,753	47	Mérida	97,713,018
2	Chimalhuacán	1,017,369,132	48	Atizapán de Zaragoza	72,961,496
3	Zacatecas	786,869,586	49	Monterrey	60,649,889
4	Tepic	573,741,594	50	Benito Juárez (Cancún)	59,804,735
5	Uruapan	545,196,199	51	Chihuahua	56,855,292
6	Tehuacán	524,041,680	52	Mazatlán	50,209,478
7	Tlaxcala	461,861,848	53	Manzanillo	10,599,721
8	Gómez Palacio	454,323,476	54	Culiacán	4,209,976
9	Tampico	436,332,267	55	Guadalajara	-174,180,280
10	Victoria	403,166,670	56	Solidaridad (Playa del Carmen)	-250,179,179

El Indicador de Productividad de Gasto de la Gestión Pública Municipal

Finalmente, los resultados del **Indicador de Productividad de Gasto Municipal** refieren que Ecatepec es el que más tendría que aumentar su gasto si quiere elevar la calidad de sus bienes y servicios públicos, mientras que Guadalajara podría reducir el costo operativo de su burocracia sin bajar la calidad de los bienes y servicios públicos de la cual goza en el presente:

Posición	Municipio	Brecha de Productividad de Gasto Bruto Total Municipal (pesos)	Posición	Municipio	Brecha de Productividad de Gasto Bruto Total Municipal (pesos)
1	Ecatepec de Morelos	1,830,409,834	47	Juárez	-518,814,100
2	Puebla	1,701,882,693	48	Irapuato	-569,557,723
3	Toluca	905,818,594	49	Tijuana	-607,436,905
4	Acapulco de Juárez	873,114,290	50	Aguascalientes	-857,402,540
5	Hermosillo	866,892,846	51	Mérida	-893,679,787
6	Tlalnepantla de Baz	734,133,708	52	Culiacán	-923,700,333
7	Torreón	706,949,015	53	Mexicali	-1,007,812,941
8	Chimalhuacán	679,123,278	54	Monterrey	-1,221,595,029
9	Tuxtla Gutiérrez	611,615,802	55	León	-1,545,327,663
10	Tultitlán	538,253,826	56	Guadalajara	-1,608,485,272

Es importante señalar que la Comunidad Mexicana ofrecerá en su sitio web, www.comunidadmexicana.org.mx, una ficha para cada uno de los municipios de la muestra que incluye tanto los resultados del Indicador como la evaluación de sus servicios de acuerdo con la ENCIG 2015 y la posición del municipio respecto del universo de la muestra. Para los 56 municipios se construyen 4 tipologías que ocupan 4 cuadrantes en un plano cartesiano donde cada tipología o cuadrante se le identifica con un adjetivo para caracterizar a la gestión pública. La construcción de éstas 4 tipologías provienen de la comparación, entre los municipios de cada cuadrante, de sus ingresos y sus gastos y la relación que éstos guardan respecto de la evaluación de la calidad de sus bienes y servicios públicos municipales.



La **Comunidad Mexicana** invita tanto a autoridades municipales y a la sociedad civil sea ésta organizada o no, a apropiarse del **Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)** para iniciar una reflexión y deliberación pública de las áreas de calidad, ineficiencia, oportunidad y eficiencia en los ingresos y de exceso, ineficiencia, oportunidad y eficiencia en los gastos.

Recomendaciones de política

La productividad, o improductividad, según sea el caso, es un fenómeno complejo, multifactorial y en evolución que no permite identificar medidas específicas y permanentes, de incidencia.

La **Comunidad Mexicana**, a través del **Indicador** en sus vertientes de ingreso y de gasto pone a disposición de autoridades y ciudadanía una herramienta que establece las condiciones necesarias o mínimas, pero no suficientes, para que cualquier gestión pública pueda orientar su visión estratégica y de largo plazo, al mismo tiempo que movilizar y asignar recursos, a la provisión de bienes y servicios públicos de calidad. La posibilidad de que un municipio garantice el mantenimiento y la innovación de bienes y servicios públicos que inciden directamente en la calidad de vida y el atractivo de sus demarcaciones territoriales se reduce sustancialmente si no es capaz técnica y políticamente, de recaudar ingresos suficientes para financiar sosteniblemente la operación. De igual manera si su gasto en la operación funcional municipal es alta, es posible que se encuentre distraído o subsidiando políticas y acciones que no favorecen la provisión de bienes y servicios públicos de calidad. Finalmente, si no incluye dentro de una estrategia de ingreso y gasto en el marco de una gestión pública productiva la intervención, directa o indirecta, de los contribuyentes y la ciudadanía en general, no se podrán construir los incentivos externos que aseguren que las motivaciones internas, tanto institucionales como políticas, municipales, se encuentren debidamente orientadas hacia la dirección que queremos.

Idealmente, un municipio deberá de fortalecer la capacidad recaudatoria y la eficiencia de gasto siempre y cuando su objetivo ulterior sea mantener o incrementar la calidad del agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos y transporte público masivo –autobús.

Las recomendaciones específicas para cada municipio deben de ser analizadas caso por caso en virtud de que para cada uno de ellos el modelo metodológico que sostiene el Indicador ha producido 1,008 observaciones, 18 para cada municipio (9 por la vía del ingreso y 9 por la vía del gasto). Esto quiere decir que cada caso exigirá medidas de eficiencia y productividad y de cierre de brechas tanto en ingresos como en gastos. Esto implica necesariamente un enfoque de gestión y de política pública donde el tipo y sostenibilidad de financiamiento sean sólo una condición mínima para poder construir un modelo de gestión pública municipal orientado a la calidad de los bienes y servicios públicos sustentado por una ciudadanía vibrantemente contributiva.

Coyoacán, Ciudad de México, 30 de agosto del 2016
www.comunidadmexicana.org.mx



Descripción específica de la herramienta

El Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM) es una herramienta de medición que permite conocer qué tan productiva es la gestión pública en un universo de 56 municipios de más de 100 mil personas o de alta urbanización que en conjunto representan poco más de la cuarta parte del total de la población de México, es decir poco más de 32 millones de personas. En estos 56 municipios, ya sea resultado del crecimiento poblacional o de la tasa de migración temporal y permanente, la población demanda no sólo más sino mejores bienes y servicios públicos. El **IPGM** compara a 56 municipios entre sí con base en la evaluación de 9 bienes y servicios públicos municipales en una escala de calificación de 0 a 10 (agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos y transporte público masivo –autobús)³, en función de su capacidad para recaudar impuestos y para utilizar el gasto público eficientemente, es decir producir un bien de calidad con un menor costo. El **IPGM** permite conocer si el municipio necesita más recursos para poder tener a la población satisfecha y poder ofrecer bienes y servicios públicos de calidad o bien, requiere eliminar el desperdicio en el gasto o incrementar los niveles de inversión.

La posibilidad de que un municipio tenga satisfecha a su población y pueda proveer bienes y servicios públicos de calidad aumenta si tiene los recursos financieros suficientes pero también si tiene la capacidad institucional para asignar/aplicar ese gasto eficiente y productivamente. Estos recursos pueden provenir de impuestos u otro tipo de ingresos o bien, de un mejor gasto o mayor inversión, lo cual implica un uso eficiente y productivo del presupuesto.⁴ El **IPGM** permite determinar qué tan bien recauda y gasta un municipio con base en el grado de satisfacción y calidad de sus bienes y servicios. Por ello se denomina como un indicador de productividad: qué tan productiva es la gestión pública tomando en cuenta los ingresos y los gastos que tiene.

El contexto de creación del Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)

La situación de las finanzas y la gestión en los municipios de México es un problema público. Desde el exterior, a los municipios les afectó la crisis económica del 2009 y desde mediados del 2014, la caída de los ingresos petroleros. Al mismo tiempo, la población crece y se aglomera en torno a ciudades que demandan más y mejores bienes y servicios públicos. Por ley y en la práctica, pedir prestado y elevar la deuda es cada vez más difícil. Ésto se suma a la debilidad histórica de la hacienda y la gestión pública municipal que trata de convivir con un sistema fiscal centralizado y con una ciudadanía contributiva prácticamente inexistente. Los municipios tienen una relación de codependencia de gobiernos estatales y federales que deja poco o nulo margen de maniobra a las autoridades locales para construir su legitimidad. En pleno siglo XXI, el ideal del municipio libre y autónomo sigue siendo una aspiración.

En los últimos años, la construcción a pasos acelerados de nuestra democracia contrasta con la precariedad de la hacienda pública en todos los niveles de gobierno, especialmente visible en los municipios. No hay certeza de cuándo la economía global volverá a un crecimiento vigoroso ni cuando subirán los precios del petróleo, mucho menos cuándo podremos incrementar la producción de petróleo para beneficiarnos de ello. Ante la reforma fiscal federal que palió una parte de la

³ En el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fracción III y V se mencionan las competencias municipales. No se mencionan los caminos como competencia municipal. El IPGM se construye para 56 municipios, con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, para la población de más de 18 años, quienes residen en viviendas particulares en áreas urbanas de 100,000 habitantes y más; la encuesta, por su cobertura geográfica, captura información representativa a nivel nacional urbano, por entidad federativa y 32 ciudades autorrepresentadas.

⁴ Una alternativa es endeudarse aunque la investigación desarrollada por la Comunidad Mexicana no permite tener la certeza de que la deuda asegura a un municipio proveer bienes y servicios públicos de calidad, sino simplemente elevar la cobertura. En todo caso, como cualquier estrategia saludable de endeudamiento, el recurrir a deuda para resolver un problema debe tener un límites temporales y monetarios.



pérdida de ingresos petroleros y de bajo crecimiento, se necesita una reforma fiscal municipal que se ajuste a las necesidades y a las posibilidades de cada gobierno local. Lo anterior no puede ser un esfuerzo sólo del gobierno sino, precisamente por la cercanía de los municipios con sus habitantes, también un esfuerzo de la sociedad. Una sociedad que esté dispuesta a contribuir con más recursos propios al gobierno pero que espere y exija algo a cambio. En el marco de la inminente reelección consecutiva de Presidentes Municipales y de las posibles sinergias, incentivos y ciclos virtuosos entre la gestión y las acciones públicas, es urgente proponer una herramienta que ayude tanto a autoridades municipales como a la sociedad civil local a construir estrategias de éxito construyendo una hacienda pública sana y sostenible y una gestión pública orientada a la provisión de bienes y servicios públicos de calidad.

Los contribuyentes pagan impuestos pero reciben a cambio bienes y servicios públicos deficientes que son, incluso, inexistentes. En nuestro hogar, el agua no llega o, si llega, lo hace sin presión por lo que se hacen gastos en almacenarla y bombearla. Cuando abrimos la llave pocas veces se tiene la certeza de no enfermarse y, entonces, se hierve, aplicamos algún desinfectante o acabamos comprando agua embotellada. Fuera de casa, el drenaje y el alcantarillado se tapan o huelen mal, ocasionando que los autos o la gente eviten el área. Los espacios públicos, como parques y jardines y avenidas que invitan a caminar, se utilizan por debajo de su potencial porque o están sucios o la iluminación es deficiente o inexistente. La ciudadanía quiere ser responsable tirando la basura donde se debe o entregándola separada y debidamente ordenada pero, o bien esto exige un costo extra, o los tiempos, horarios y esfuerzos que hay que hacer son francamente inaceptables. La policía local no genera confianza y, así como en el caso del alumbrado, mantiene a la ciudadanía en casa sin uso y aprovechamiento de los espacios públicos, con todos los beneficios que ello conlleva. Finalmente, en un contexto urbano, lo que siempre se agradece es un sistema o un medio de transporte público masivo eficiente, limpio, cortés y amable al peatón, etc. Los municipios presentan grandes desafíos en transportar masivamente a la población.

Si todos los puntos anteriores dejaran satisfechos a los usuarios y beneficiarios, y si la calidad de los mismos fuera de excelencia, el atractivo para vivir en dichos lugares sería mucho mayor y, si fuera así, los que ahí habitan o se quisieran mudar para ser residentes permanentes estarían dispuestos, porque tendrían evidencia, a hacer sus pagos de las distintas contribuciones, como la del predial, a la Tesorería local. A pesar de lo sencillo y razonable que suena, el vínculo entre pago y respuesta del gobierno no ha logrado permear ni en el gobierno ni en la sociedad. No tenemos un gobierno orientado a dar resultados tangibles y tenemos una ciudadanía que no exige lo que sabe que no se puede cumplir.

¿Para qué sirve el Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)?

La **Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, A.C.** contribuye a su objeto social presentando el **Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)**. Este indicador tiene como objetivo generar una solución a un problema público -debilidad financiera y precariedad de los servicios públicos municipales- a través del uso y la socialización de una herramienta que identifica el problema a resolver en la cadena de la gestión pública para que las autoridades municipales actúen y que la ciudadanía en general y la sociedad civil organizada se encuentre informada y atenta en el mediano y largo plazo. El **Indicador** es un mecanismo de monitoreo y evaluación para la mejora permanente de la hacienda y la gestión pública municipal. La **Comunidad** se propone dar a conocer y promover el **Indicador** en 56 municipios del país y generar incentivos tanto en el sector público local como en la sociedad para ampliar y mejorar los bienes y servicios públicos.



Al interior del sector público municipal el **Indicador** permitirá potenciar el financiamiento y reducir el desperdicio del gasto, dando sostenibilidad al financiamiento y funcionamiento que sustentan los bienes y servicios públicos municipales y otorgando un lugar central al **predial como fuente primaria y estable de financiamiento**. El ciudadano podrá saber la calificación que los mismos usuarios han dado a cada servicio de su municipio y compararse con otros del país. Todo esto permitirá que gobierno y sociedad puedan argumentar a favor del “sí se puede”, precisamente porque otros lo han hecho y lo están haciendo. De esta forma, el **Indicador** fomenta, aunque no es su propósito central, la competencia entre municipios urbanos, entre ciudades y entre servicios, siempre sensible a cómo se pagan y cuánto cuestan los mismos.

Resultados del Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)

De la muestra, 32 municipios tienen un costo operativo e ingreso propio por debajo de la media y 17 son municipios que se encuentran por encima de la media, tanto en gasto como en ingreso. Los resultados demuestran en términos estadísticos que existe una asociación lineal positiva entre ingreso y satisfacción en los servicios públicos; lo mismo ocurre con el costo operativo de los municipios. Por lo anterior, el IGPM permite identificar y cuantificar el problema a resolver y comparar 56 municipios relevantes.

Del universo total de municipios, 42 estarán en posibilidades de reelegir a sus autoridades en 2018, 4 en 2019, 8 en 2020 y 4 en 2021. El IGPM se actualizará con la ENCIG 2017 y se publicará a mediados del 2018, por lo que los resultados serán susceptibles de ser incorporados a los Planes de Presidentes Municipales nuevos o reelectos. Los resultados actuales, que utilizan datos de la ENCIG 2015 podrían ser incorporados en la gestión pública de 17 municipios que celebraron elecciones en el presente año (2016).

Los resultados se presentan para los 56 municipios siguientes:

<u>Municipio</u>	<u>Población</u>	<u>Municipio</u>	<u>Población</u>
Aguascalientes	797,010	Mexicali	936,826
Acapulco de Juárez	789,971	Monclova	216,206
Acuña	136,755	Monterrey	1,135,550
Apizaco	76,492	Morelia	729,279
Atizapán de Zaragoza	489,937	Nogales	220,292
Benito Juárez	661,176	Nuevo Laredo	384,033
Cajeme	409,310	Oaxaca	263,357
Campeche	259,005	Pachuca	267,862
Celaya	468,469	Puebla	1,539,819
Chihuahua	819,543	Saltillo	725,123
Chilpancingo de los Bravo	241,717	San Luis Potosí	772,604
Chimalhuacán	614,453	Solidaridad	159,310
Colima	146,904	Tampico	297,554
Cuernavaca	365,168	Tehuacán	274,906
Culiacán	858,638	Tepic	380,249
Durango	582,267	Tijuana	1,559,683
Ecatepec de Morelos	1,656,107	Tlalnepantla de Baz	664,225
Gómez Palacio	327,985	Tlaxcala	89,795
Guadalajara	1,495,189	Toluca	819,561
Hermosillo	784,342	Torreón	639,629
Irapuato	529,440	Tultitlán	486,998
Juárez	1,332,131	Tuxtla Gutiérrez	553,374
La Paz	251,871	Uruapan	315,350
León	1,436,480	Veracruz	552,156
Manzanillo	161,420	Victoria	321,953
Matamoros	489,193	Xalapa	457,928
Mazatlán	438,434	Zacatecas	138,176
Mérida	830,732	Zamora	186,102

Los 56 municipios representan 32,538,039 personas. Para cada uno se ofrece una ficha de reporte de una página que contiene los resultados del **Subindicador de Productividad de Ingreso** y el **Subindicador de Productividad de Gasto**. El primero resulta del coeficiente o cociente que se obtiene del cálculo del predial recaudado durante el 2015 por cada 100,000 habitantes y el segundo resulta del coeficiente o cociente que se obtiene del cálculo del costo operativo o gasto corriente municipal total ejercido durante el 2015 por cada 100,000 habitantes. La productividad en ambos casos se define como la capacidad de obtener mayor rendimiento o beneficio con un costo o esfuerzo menor de producción, en resumen hacer más con menos. La lógica de ambos Subindicadores que a su vez integran el IGPM es que existen municipios que gozan de una alta satisfacción y calidad de sus bienes y servicios públicos precisamente porque son capaces de recaudar un predial comparativamente más alto que aquellos que son evaluados. De igual manera aquellos que tienen un costo operativo o gasto corriente bajo y que son bien evaluados pueden hacer más con menos. Tanto los municipios que recaudan bien como los que gastan menos y que son mejor evaluados son los más productivos del país. A partir de lo anterior, el IPGM construye dos planos cartesianos, cada uno con 4 cuadrantes para el Subindicador de Productividad de Ingreso y el Subindicador de Productividad de Gasto:

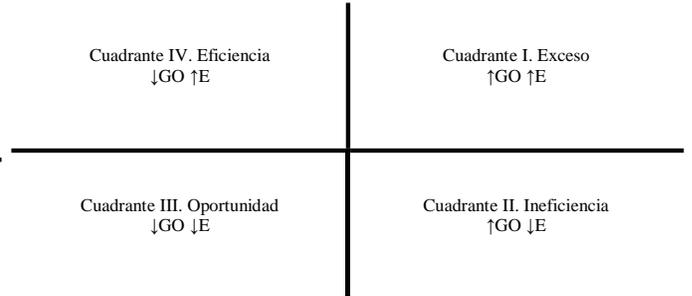


Ingreso



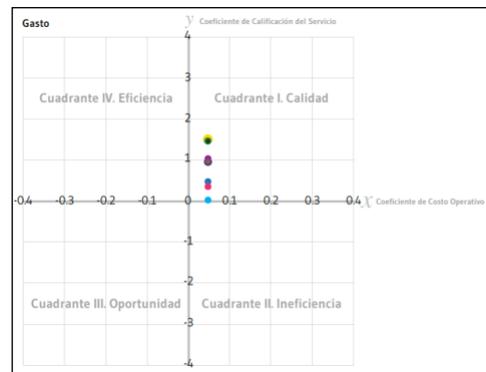
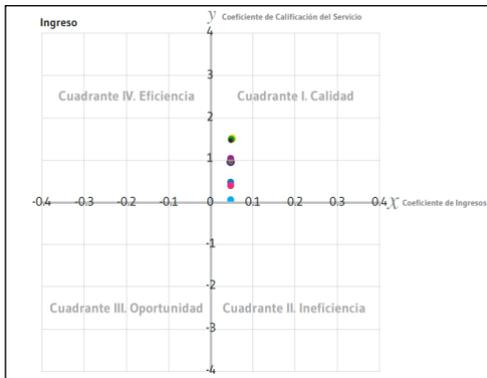
IP= Ingresos Predial E= Evaluación servicios
 ↑= Mayor recaudación / mejor evaluación ↓= Menor recaudación / baja evaluación

Gasto

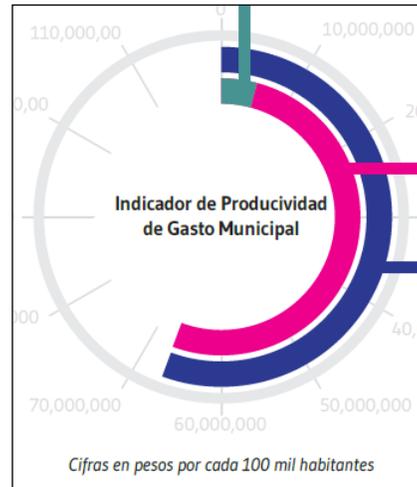
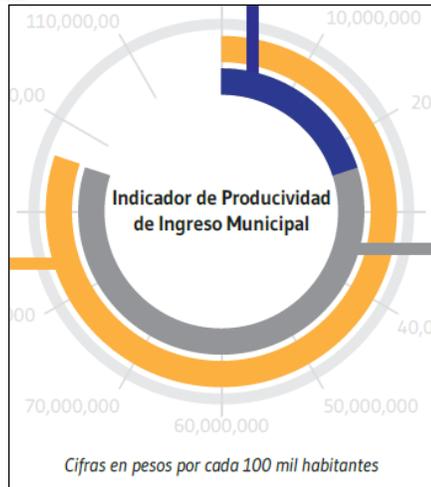


GO= Gasto operativo E= Evaluación servicios
 ↑= Mayor gasto operativo / mejor evaluación ↓= Menor costo / baja evaluación

Esto quiere decir que de acuerdo a los resultados obtenidos para cada municipio, los 56 se distribuyen en ambos planos cartesianos por cada uno de los 9 servicios públicos municipales (agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos y transporte público masivo –autobús), lo que da un total de 504 indicadores. Para poder ofrecer un resultado por municipio, se presenta un plano cartesiano por la totalidad de los servicios diferenciando por ingreso y gasto.



Estos dos planos corresponden a los Subindicadores de Productividad de Ingreso y de Productividad de Gasto Municipal que presentan de acuerdo a las siguientes imágenes.



El **Subindicador de Productividad de Ingreso** presenta gráficamente el ingreso por predial (línea azul oscura), el ingreso por predial promedio de los municipios más productivos (línea naranja) y la brecha de productividad del ingreso (línea gris), que es la suma que el municipio requiere para cerrar la brecha y convertirse en el mejor evaluado. En lo que respecta al **Subindicador de Productividad de Gasto** presenta gráficamente el costo operativo (línea azul), el costo operativo promedio de los municipios más productivos (línea verde) y la brecha de productividad del gasto (línea color magenta).

Finalmente, se incluye para poder establecer la posición del municipio respecto del universo de la muestra (56), un despliegue de los resultados de la evaluación de satisfacción y calidad de los servicios públicos básicos del municipio por cada uno de los 9 bienes y servicios públicos municipales y su comparativo con el mejor evaluado (Resultados de la ENCIG – INEGI 2015).



Es decir, con una perspectiva de finanzas públicas con enfoque a resultados en bienes y servicios públicos se construyen 4 tipologías de municipios de acuerdo con el ingreso y el gasto. Por parte del ingreso las tipologías o resultados de caso son los siguientes:

Aquellos municipios que se encuentran en el Cuadrante I, es decir, aquellos que tienen una recaudación comparativamente superior y que son bien evaluados. Este cuadrante se le llama de “Calidad”. El Cuadrante II, que contiene a aquellos municipios que a pesar de tener una recaudación de predial comparativamente alta, tienen una evaluación deficiente. A este cuadrante se le llama cuadrante de “Ineficiencia”. Al Cuadrante que le sigue, el III, que agrupa a los municipios que recaudan poco y son evaluados negativamente se le ubica como el de “Oportunidad”. Finalmente al cuadrante IV se le llama de “Eficiencia” ya que despliega a los municipios que a pesar de que recaudan poco son bien evaluados.

En cuanto a la tipología que se construye por parte del gasto, se presentan 4 cuadrantes de acuerdo con el modelo espacial de Plano Cartesiano. Al primero se le denomina de “Desperdicio”, toda vez que los municipios que ahí se localizan tienen un gasto operativo alto respecto de la muestra y una evaluación positiva, mientras que los que se encuentran en el Cuadrante IV, llamado de “Eficiencia” tienen una evaluación positiva con un gasto operativo comparativamente bajo. Finalmente se presentan los cuadrantes II y III que son denominados de “Ineficiencia” y de “Oportunidad” por razones homólogas a las del ingreso: en el II los municipios tienen una evaluación negativa a pesar de tener un gasto alto y en el III una evaluación baja pareciese ser producto de un gasto igualmente bajo.

Resultados Generales del Indicador de Productividad de Ingreso y Gasto de la Gestión Pública Municipal (IPGM)

El Indicador de Productividad de Ingreso Municipal determinó que los 10 primeros lugares que presentan una productividad de ingreso baja y los últimos 10 que presentan una productividad alta son los siguientes:

Posición	Municipio	Brecha de Productividad de Ingreso per cápita (pesos)	Posición	Municipio	Brecha de Productividad de Ingreso per cápita (pesos)
1	Chilpancingo de los Bravo	885	47	Mérida	254
2	Chimalhuacán	853	48	Atizapán de Zaragoza	230
3	Zacatecas	838	49	Monterrey	216
4	Tepic	818	50	Benito Juárez (Cancún)	178
5	Uruapan	817	51	Chihuahua	144
6	Tehuacán	816	52	Mazatlán	138
7	Tlaxcala	813	53	Manzanillo	66
8	Gómez Palacio	807	54	Culiacán	5
9	Tampico	797	55	Guadalajara	-116
10	Victoria	796	56	Solidaridad (Playa del Carmen)	-1,570

Esto quiere decir que la brecha de productividad de ingreso en Chilpancingo es la más amplia y que la más reducida, donde menor esfuerzo de recaudación se debe de hacer, es en Culiacán. Para los casos de Guadalajara y Solidaridad (Playa del Carmen), la productividad del ingreso es tan alta (negativa) que sería posible reducir su captación de predial sin poner en peligro la calidad presente de los bienes y servicios públicos municipales. Sin embargo, como se puede apreciar en la tabla siguiente aún los municipios que presentan mayor satisfacción y calidad respecto del total de la muestra (56) y que tienen mejor calificación promedio de los 9 bienes y servicios públicos mencionados presentan, prácticamente en la mayoría, calificaciones menores a 7 puntos. Esto quiere decir que el potencial de mejora en la evaluación del total de la muestra es muy amplia y que se puede todavía ensanchar más si desagregamos por bien o servicio público específico. Por ello lo que se podría interpretar como “un exceso de productividad” en Guadalajara y Solidaridad realmente no lo es puesto que ambos todavía tienen mucho por mejorar, al tener un promedio de calificación de 6.4 y 6.6, respectivamente.



Municipio	Promedio calificación
Acuña	6.9
Aguascalientes	6.9
Colima	7.2
Culiacán	6.8
Guadalajara	6.4
León	6.5
Mérida	6.9
Mexicali	6.9
Monclova	6.5
Monterrey	6.6
Pachuca	6.1
Solidaridad	6.6

En cuanto al dato total o bruto por recaudar para así estar en condiciones mínimas para mejorar los bienes y servicios, el Indicador de Productividad de Ingreso Municipal determinó que los 10 primeros lugares que presentan una mayores cantidades la encabeza de nueva cuenta Chilpancingo y nuevamente el mejor evaluado es Solidaridad, en el lugar número 56:

Posición	Municipio	Brecha de Productividad de Ingreso Bruto Total Municipal (pesos)	Posición	Municipio	Brecha de Productividad de Ingreso Bruto Total Municipal (pesos)
1	Chilpancingo de los Bravo	1,308,601,753	47	Mérida	97,713,018
2	Chimalhuacán	1,017,369,132	48	Atizapán de Zaragoza	72,961,496
3	Zacatecas	786,869,586	49	Monterrey	60,649,889
4	Tepic	573,741,594	50	Benito Juárez (Cancún)	59,804,735
5	Uruapan	545,196,199	51	Chihuahua	56,855,292
6	Tehuacán	524,041,680	52	Mazatlán	50,209,478
7	Tlaxcala	461,861,848	53	Manzanillo	10,599,721
8	Gómez Palacio	454,323,476	54	Culiacán	4,209,976
9	Tampico	436,332,267	55	Guadalajara	-174,180,280
10	Victoria	403,166,670	56	Solidaridad (Playa del Carmen)	-250,179,179

Finalmente, los resultados del Indicador de Productividad de Gasto Municipal refieren que Ecatepec es el que más tendría que aumentar su gasto si quiere elevar la calidad de sus bienes y servicios públicos, mientras que Guadalajara podría reducir el costo operativo de su burocracia sin bajar la calidad de los bienes y servicios públicos de la cual goza en el presente:

Brecha de Productividad de Gasto Bruto Total Municipal (pesos)			Brecha de Productividad de Gasto Bruto Total Municipal (pesos)		
Posición	Municipio	Municipal (pesos)	Posición	Municipio	Municipal (pesos)
1	Ecatepec de Morelos	1,830,409,834	47	Juárez	-518,814,100
2	Puebla	1,701,882,693	48	Irapuato	-569,557,723
3	Toluca	905,818,594	49	Tijuana	-607,436,905
4	Acapulco de Juárez	873,114,290	50	Aguascalientes	-857,402,540
5	Hermosillo	866,892,846	51	Mérida	-893,679,787
6	Tlalnepantla de Baz	734,133,708	52	Culiacán	-923,700,333
7	Torreón	706,949,015	53	Mexicali	-1,007,812,941
8	Chimalhuacán	679,123,278	54	Monterrey	-1,221,595,029
9	Tuxtla Gutiérrez	611,615,802	55	León	-1,545,327,663
10	Tultitlán	538,253,826	56	Guadalajara	-1,608,485,272

Es importante señalar que la Comunidad Mexicana ofrecerá en su sitio web, www.comunidadmexicana.org.mx, una ficha para cada uno de los municipios de la muestra que incluye tanto los resultados del Indicador como la evaluación de sus servicios de acuerdo con la ENCIG 2015 y la posición del municipio respecto del universo de la muestra. Para los 56 municipios se construyen 4 tipologías que ocupan 4 cuadrantes en un plano cartesiano donde cada tipología o cuadrante se le identifica con un adjetivo para caracterizar a la gestión pública. La construcción de éstas 4 tipologías provienen de la comparación, entre los municipios de cada cuadrante, de sus ingresos y sus gastos y la relación que éstos guardan respecto de la evaluación de la calidad de sus bienes y servicios públicos municipales. La Comunidad Mexicana invita tanto a autoridades municipales y a la sociedad civil sea ésta organizada o no, a apropiarse del **Indicador de Productividad de la Gestión Pública Municipal (IPGM)** para iniciar una reflexión y deliberación pública de las áreas de calidad, ineficiencia, oportunidad y eficiencia en los ingresos y de exceso, ineficiencia, oportunidad y eficiencia en los gastos.

Productividad de la Gestión Pública Municipal, enfoque cualitativo ingreso - gasto

Un enfoque cualitativo ingreso – gasto revela que *12 gestiones públicas* son las más productivas del país, es decir en estos municipios tanto la variable de ingreso como de gasto, en el marco de la evaluación de la calidad de bienes y servicios públicos que obtienen, está dentro de las mejores del país:

Municipio	Promedio calificación
Acuña	6.9
Aguascalientes	6.9
Colima	7.2
Culiacán	6.8
Guadalajara	6.4
León	6.5
Mérida	6.9
Mexicali	6.9
Monclova	6.5
Monterrey	6.6
Pachuca	6.1
Solidaridad	6.6



Aquellos municipios que se encuentran en mejor posición y que presentan *una mayor productividad de ingreso (alta recaudación de predial con buena evaluación) y un gasto o costo operativo bajo*, manteniendo una evaluación relativamente positiva de forma simultánea, son los siguientes:

Manzanillo
La Paz
Mazatlán
Durango
Saltillo
Chihuahua
Celaya

En el caso de aquellos que tienen una *recaudación de predial débil y por tanto una mala evaluación pero que tienen un gasto muy alto y buena evaluación* son los siguientes:

Tepic
Tampico
Apizaco
Tlaxcala
Victoria
Irapuato

Los municipios que tienen un gran potencial u oportunidad en ingreso y gasto de manera simultánea, es decir *tienen grandes retos tanto por el lado del ingreso como del gasto y que evidentemente inciden en la mala calidad de sus bienes y servicios públicos* son los siguientes:

Tlalnepantla de Baz
Acapulco de Juárez
Nogales
Toluca
Tuxtla Gutiérrez
Chilpancingo de los Bravo
Tultitlán
Uruapan
Chimalhuacán
Ecatepec de Morelos

Existe un conjunto de municipios que se distinguen por tener una *buena capacidad recaudatoria y un costo operativo alto pero mal evaluados*, lo cual puede ser resultado general de una falla de gestión:

Cuernavaca
Benito Juárez
Tijuana
San Luis Potosí
Juárez
Morelia



Los siguientes municipios combinan *una baja capacidad recaudatoria con mala evaluación y gasto alto con mala evaluación, haciendo evidente un exceso de gasto aún en condiciones de baja recaudación y de mala calidad de bienes y servicios públicos:*

Oaxaca
Veracruz
Xalapa
Matamoros
Zamora

Los municipios que presentan *ingresos bajos y mala evaluación con gastos bajos y buena evaluación son:*

Tehuacán
Gómez Palacio
Cajeme
Atizapán de Zaragoza
Campeche
Zacatecas
Nuevo Laredo

Finalmente, aquellos municipios que presentan *ingresos por predial altos con mala evaluación y un gasto bajo con mala evaluación son:*

Hermosillo
Puebla
Torreón

Síntesis de Resultados Generales



Gestión Pública Productiva

Solidaridad

Colima

Mexicali

Monterrey

Guadalajara

Aguascalientes

Culiacán

Pachuca

León

Acuña

Mérida

Monclova

Alto potencial de mejora

Manzanillo

La Paz

Mazatlán

Durango

Saltillo

Chihuahua

Celaya

Alto potencial de ahorro

Tepic

Tampico

Apizaco

Tlaxcala

Victoria

Irapuato

Alto potencial de mejora de la productividad de la gestión pública

Tlalnepantla de Baz

Acapulco de Juárez

Nogales

Toluca

Tuxtla Gutiérrez

Chilpancingo de los Bravo

Tultitlán

Uruapan

Chimalhuacán

Ecatepec de Morelos

Gestión Pública Improductiva (falta de gestión)

Cuernavaca

Benito Juárez

Tijuana

San Luis Potosí

Juárez

Morelia

Gestión Pública Ineficiente (falta de gestión)

Oaxaca

Veracruz

Xalapa

Matamoros

Zamora

Gestión Pública Productiva

Tehuacán

Gómez Palacio

Cajeme

Atizapán de Zaragoza

Campeche

Zacatecas

Nuevo Laredo

Gestión Pública extractiva

Hermosillo

Puebla

Torreón



Distribución municipal por cuadrantes de acuerdo con el Indicador Productividad de Ingreso de la Gestión Pública Municipal (IPGM)

Cuadrante de calidad		Cuadrante de ineficiencia		Cuadrante de oportunidad		Cuadrante de eficiencia	
Aguascalientes	797,010	Tijuana	1,559,683	Campeche	259,005	Irapuato	529,440
Mexicali	936,826	Torreón	639,629	Tuxtla Gutiérrez	553,374	Victoria	321,953
La Paz	251,871	Juárez	1,332,131	Gómez Palacio	327,985	Total población	851,393
Acuña	136,755	Morelia	729,279	Acapulco de Juárez	789,971		
Monclova	216,206	Cuernavaca	365,168	Chilpancingo de los Bravo	241,717		
Saltillo	725,123	Puebla	1,539,819	Atizapán de Zaragoza	489,937		
Manzanillo	161,420	Benito Juárez	661,176	Chimalhuacán	614,453		
Colima	146,904	San Luis Potosí	772,604	Ecatepec de Morelos	1,656,107		
Chihuahua	819,543	Hermosillo	784,342	Tlalnepantla de Baz	664,225		
Durango	582,267	Total población	8,383,831	Toluca	819,561		
Celaya	468,469			Tultitlán	486,998		
León	1,436,480			Uruapan	315,350		
Pachuca	267,862			Zamora	186,102		
Guadalajara	1,495,189			Tepic	380,249		
Monterrey	1,135,550			Oaxaca	263,357		
Solidaridad	159,310			Tehuacán	274,906		
Culiacán	858,638			Cajeme	409,310		
Mazatlán	438,434			Nogales	220,292		
Mérida	830,732			Matamoros	489,193		
Total población	11,864,589			Nuevo Laredo	384,033		
				Tampico	297,554		
				Apizaco	76,492		
				Tlaxcala	89,795		
				Veracruz	552,156		
				Xalapa	457,928		
				Zacatecas	138,176		
				Total población	11,438,226		



Distribución municipal por cuadrantes de acuerdo con el Indicador Productividad de Gasto de la Gestión Pública Municipal (IPGM)

Cuadrante de Exceso		Cuadrante de ineficiencia		Cuadrante de oportunidad		Cuadrante de eficiencia	
Aguascalientes	797,010	Tijuana	1,559,683	Torreón	639,629	Campeche	259,005
Mexicali	936,826	La Paz	251,871	Tuxtla Gutiérrez	553,374	Saltillo	725,123
Acuña	136,755	Juárez	1,332,131	Acapulco de Juárez	789,971	Manzanillo	161,420
Monclova	216,206	Morelia	729,279	Chilpancingo de los Bravo	241,717	Chihuahua	819,543
Colima	146,904	Zamora	186,102	Chimalhuacán	614,453	Durango	582,267
Irapuato	529,440	Cuernavaca	365,168	Ecatepec de Morelos	1,656,107	Gómez Palacio	327,985
León	1,436,480	Oaxaca	263,357	Tlalnepantla de Baz	664,225	Celaya	468,469
Pachuca	267,862	Benito Juárez	661,176	Toluca	819,561	Atizapán de Zaragoza	489,937
Guadalajara	1,495,189	San Luis Potosí	772,604	Tultitlán	486,998	Tehuacán	274,906
Tepic	380,249	Matamoros	489,193	Uruapan	315,350	Mazatlán	438,434
Monterrey	1,135,550	Veracruz	552,156	Puebla	1,539,819	Cajeme	409,310
Solidaridad	159,310	Xalapa	457,928	Hermosillo	784,342	Nuevo Laredo	384,033
Culiacán	858,638	Total población	7,620,648	Nogales	220,292	Zacatecas	138,176
Victoria	321,953			Total población	9,325,838	Total población	5,478,608
Tampico	297,554						
Apizaco	76,492						
Tlaxcala	89,795						
Mérida	830,732						
Total población	10,112,945						