

**Evaluación de la capacidad institucional
en la gestión de los municipios mexiquenses de
2011 a 2015 e identificación de alternativas
para fortalecerla**

**María Gabriela Martínez Tiburcio
Ady Patricia Carrera Hernández**

María Gabriela Martínez Tiburcio

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cuenta con el Diplomado en Finanzas Públicas en México impartido por la Facultad de Economía de la UAEM y el Diplomado en Contraloría Social impartido por el Instituto Mora y Redderé A.C.

Es especialista en administración y políticas públicas, así como en temas de rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de tecnologías de información y comunicación en la administración pública. Tiene una amplia experiencia como docente, coordinador de proyectos académicos y de consultoría en entidades educativas. Ha impartido cursos en licenciatura y maestría en instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio Mexiquense, Instituto Electoral del Estado de México, Instituto Hacendario del Estado de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Ha sido directora y revisora de varias tesis de licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM; así como revisora de tesis de Maestría en El Colegio Mexiquense A.C. También ha participado como dictaminadora de artículos y libros de instituciones como la UAEM y el IEEM.

Ha participado en diversos congresos nacionales e internacionales. Actualmente es profesora investigadora titular de tiempo indeterminado del Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

Cuenta con diversas publicaciones en capítulos de libros, artículos y conferencias, entre los que se encuentran: Martínez, María Gabriela (2017). Transparencia y contraloría social en la generación de Gobierno Abierto en el ámbito subnacional; Martínez, María Gabriela y Valencia, Omar (2017). La sociedad civil y la comunidad. ¿Complemento o contradicción? Un estudio desde lo rural: caso de la comunidad de Santa Cruz Quetzalapa en Tenancingo, Estado de México.

Evaluación de la capacidad institucional

en la gestión financiera
de los municipios
mexiquenses de 2011
a 2015, e identificación
de alternativas
para fortalecerla

Evaluación de la capacidad institucional en la gestión financiera de los municipios mexiquenses de 2011 a 2015, e identificación de alternativas para fortalecerla

Primera Edición, 2018.

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

Calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, C.P. 50280, Toluca, Estado de México.
Teléfono: (01 722) 236 05 40.

Investigadoras: María Gabriela Martínez Tiburcio y Ady P. Carrera Hernández.

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

CE: 207/09/17/19

Impreso en México.

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

Evaluación de la capacidad institucional

en la gestión financiera
de los municipios
mexiquenses de 2011
a 2015, e identificación
de alternativas
para fortalecerla

DIRECTORIO

CONSEJO DIRECTIVO

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

SUBCOMITÉ EDITORIAL

Reyna María del Carmen Ávila Vázquez, Presidente
Joaquín R. Iracheta Cenecorta, Secretario
Laura Marina Hernández Moreno, Vocal
José Ramón Albarrán y Mora, Vocal
Braulio A. Álvarez Jasso, Vocal
José Izmael Escobedo Velásquez, Vocal

COORDINACIÓN EDITORIAL

Francisco Curiel Neri

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Minerva Ayala Jiménez
Edissa Vázquez Casas

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:

CE: 207/09/17/19

Revisión Editorial:

Consejo Editorial de la
Administración Pública Estatal

Fotografía de Portada:

IHAEM

Índice

Introducción	11
Capítulo I	
1. Finanzas públicas y capacidades institucionales de los gobiernos municipales	17
1.1. La descentralización administrativa y fiscal	17
1.2. Capacidades institucionales	19
Capítulo II	
2. Marco Metodológico	23
2.1. La metodología de línea base como herramienta de evaluación	23
2.2. Indicadores de la capacidad institucional de los municipios	25
Capítulo III	
3. Análisis y evaluación de la capacidad institucional de los municipios mexiquenses	
3.1. Contexto social y económico de los municipios mexiquenses	31
3.1.1. Grado de Marginación	31
3.1.2. Desarrollo humano y rezago social	31
3.2. Capacidades institucionales de los municipios mexiquenses	35
3.2.1. Dimensión jurídica	35
3.2.2. Dimensión Administrativa	40
3.2.2.1. Estructura Administrativa	40
3.2.2.2. Empleo público	42
3.2.2.3. Número y edad de los titulares	43
3.2.2.4. Perfil de titulares de las instituciones de la Administración Pública Municipal	44
3.2.2.5. Procedencia profesional	46
3.2.2.6. Profesionalización de los servidores públicos	47
3.2.2.7. Equidad de género	48
3.2.2.8. Número de Inmuebles	49
3.2.2.9. Tecnologías de la información y comunicación en las Administraciones Públicas Municipales	50
3.2.2.10. Conexión a Internet	51
3.2.2.11. Portales electrónicos o Sitios Web	53
3.2.2.12. Trámites administrativos de impuesto predial y derecho del agua a través de portales electrónicos 2015	58
3.2.2.13. Impuesto predial y catastro	60
3.2.3. Participación ciudadana	63

3.2.4. Dimensión financiera	67
3.2.4.1. Indicador de autonomía financiera	71
3.2.4.2. Indicador de autonomía para asumir el gasto operativo	72
3.2.4.3. Indicador de costo burocrático	73
3.2.4.4. Indicador del servicio de deuda	74
3.3. Análisis de variables administrativas y financieras	75
3.3.1. Correlación y regresión lineal tomando como variable dependiente autonomía financiera	75
Capítulo IV	
4. Reflexiones finales y algunas propuestas de política pública	81
4.1. Dimensión jurídica	82
4.2. Dimensión administrativa	83
4.3. Dimensión de Participación Ciudadana (política)	85
4.4. Dimensión Financiera	86
Capítulo V	
5. Propuestas de Política Pública	89
Fuentes de información	93
Siglas	95

Relación de Gráficas

Núm.	Título de gráfica	Pág.
1	Porcentaje de las transferencias federales y el ingreso propio en el ingreso total de los municipios mexicanos 1990-2014	12
2	Evolución del grado de marginación en los municipios mexicanos 2005-2015	32
3	Evolución de la marginación en municipios del Estado de México 2005-2015	33
4	Evolución de la marginación en municipios del Estado de México 2005-2015	33
5	Evolución del Índice de Desarrollo Humano del Estado de México 1950-2010	34
6	Reglamentación por tema 2011, 2013 y 2015	37
7	Evolución de la Reglamentación por tema 2011, 2013 y 2015	38
8	Comparativo del rango de edad de los Titulares de las instituciones de la administración pública municipal del Estado de México 2011-2015	44
9	Comparativo del nivel educativo de los titulares de las instituciones de la administración pública municipal del Estado de México 2011-2015	45
10	Tesorería o finanzas	51
11	Agua potable, saneamiento y alcantarillado	52
12	Servicios públicos	52
13	Transparencia	53
14	Administraciones públicas municipales mexiquenses que cuentan con sitio web 2013	54
15	Administraciones públicas municipales mexiquenses que cuentan con sitio web 2015	54
16	Administraciones públicas municipales mexiquenses que cuentan con sitio web propia 2013	55
17	Administraciones públicas municipales mexiquenses que cuentan con sitio web propia 2015	56
18	Gobiernos municipales mexiquense que administran su sitio web 2013	56
19	Gobiernos municipales mexiquense que administran su sitio web 2015	57
20	El gobierno municipal cobra el impuesto predial 2015	61
21	Medios de entrega de los estados de cuenta o recibos de pago del impuesto predial 2015	62
22	Formas de pago del impuesto predial 2015	62
23	Órganos de participación ciudadana	64

24	Órganos de participación ciudadana	65
25	Tipos de participantes en los órganos de participación ciudadana en los municipios del Estado de México 2015	66
26	Temas que contemplan la participación ciudadana	67
27	Proporción de las transferencias federales y el ingreso propio en el ingreso total de los municipios mexiquenses 1990-2015	68
28	Aportación de los impuestos y derechos municipales al total de ingresos de los gobiernos locales del Estado de México de 1990 a 2015	69
29	Proporción del gasto administrativo y del gasto de inversión en el egreso total de los municipios mexiquenses 1990-2015	70
30	Proporción del gasto corriente y servicios personales del egreso total de los municipios mexiquenses 1998-2015	71

Relación de Tablas

Núm.	Título de ablas	
1	Componentes e indicadores de la Capacidad de los Gobierno Municipales	26
2	Grado de marginación de los municipios mexicanos 2005–2015	31
3	Índice de Gini del promedio de los municipios del Estado de México comparado con el resto de los Estados 2010-2012	35
4	Porcentaje de reglamentación promedio de los municipios del Estado de México comparado con el resto de los Estados 2011-2015	36
5	Índice de disposiciones normativas y Grado de marginación de los municipios mexiquenses en 2015	39
6	Promedio del Número de Instituciones de la Administración Pública Municipal 2011-2015	40
7	Porcentaje de Unidades que tienen las administraciones públicas municipales, respecto del total posible 2011-2015	41
8	Tipo de instituciones que integran la administración pública municipal 2011 -2015	42
9	Composición porcentual promedio del empleo público de los municipios del estado de México 2011 - 2015	42
10	Edad de los titulares de instituciones de la administración pública municipal del Estado de México 2011 - 2015	43
11	Indicador de Educación Superior en los funcionarios municipales 2011–2015	46
12	Porcentaje de funcionarios municipales del Estado de México en relación con su sector de empleo previo 2011–2015	46
13	Porcentaje de funcionarios municipales del Estado de México con empleo previo en la administración municipal 2011–2015	47
14	Elementos de Profesionalización para servidores públicos municipales en el Estado de México por grado de marginación 2011-2015	48
15	Porcentaje de funcionarios municipales por género en los municipios del Estado de México 2011–2015	49
16	Número de inmuebles en los municipios del Estado de México de 2011, 2013 y 2015	49
17	Correlación entre índice marginación y bienes inmuebles.	50
18	Correlación entre índice de marginación, sitio Web propio y población total	58
19	Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales mexiquenses 2015	59

20	Correlación entre índice de marginación y el número de trámites atendidos por impuestos en línea	60
21	Indicadores de autonomía financiera en las administraciones públicas municipales mexiquenses 2011 - 2015	72
22	Indicador de autonomía para el gasto operativo de los municipios mexiquenses 2011 - 2015	73
23	Costo burocrático en los municipios mexiquenses 2011 – 2015	74
24	Indicador de Servicio de Deuda 2011 – 2015	75
25	Correlación de variables de la dimensión administrativa y el indicador de autonomía financiera 2015	76
26	Modelo de regresión lineal	77

Introducción

El Estado participa en la economía para promover el desarrollo integral de su población a través de la provisión de bienes y servicios públicos. Para tal fin, independientemente del nivel gubernamental federal, estatal o municipal, requiere de recursos que son obtenidos de diversas fuentes de ingresos tales como: impuestos, derechos, aprovechamientos, entre otras. Pero en el caso de los gobiernos municipales las facultades recaudatorias son limitadas; no obstante, este nivel de gobierno es el responsable de otorgar los servicios públicos más esenciales para el desarrollo social y económico de sus ciudadanos, y por tal motivo, es necesario una gestión financiera eficiente que garantice la provisión de éstos.

En México el proceso de descentralización¹ ha tenido ciertos avances, sobre todo en lo que respecta al ejercicio del gasto, sin embargo, en el aspecto fiscal o tributario no ha sido así, los municipios mexicanos tienen pocas facultades impositivas y esto ha ocasionado una alta dependencia de las participaciones y aportaciones federales; adicionalmente, las últimas reformas a la Ley de coordinación fiscal también han brindado incentivos para que los municipios no realicen lo necesario para aumentar su recaudación.

De acuerdo, con diversos estudios como los efectuados por Cabrero (2007), Arellano et al. (2011), y Carrera (2014), así como información oficial, han mostrado claramente cómo al inicio de la década de los noventa, los municipios urbanos fueron incrementando la recaudación de su ingreso propio, la cual declinó en 1995 como resultado de la crisis fiscal que experimentó México en diciembre de 1994. Pero a partir de la descentralización fiscal², a través del ramo 33, la recaudación municipal disminuyó considerablemente (gráfica 1). Esta situación no es ajena a los municipios mexiquenses, quienes para 1996 en promedio recaudaban 40 por ciento del total de sus ingresos, y pasaron a recaudar en 2012 tan solo 20 por ciento (Carrera y Martínez, 2016: 56).

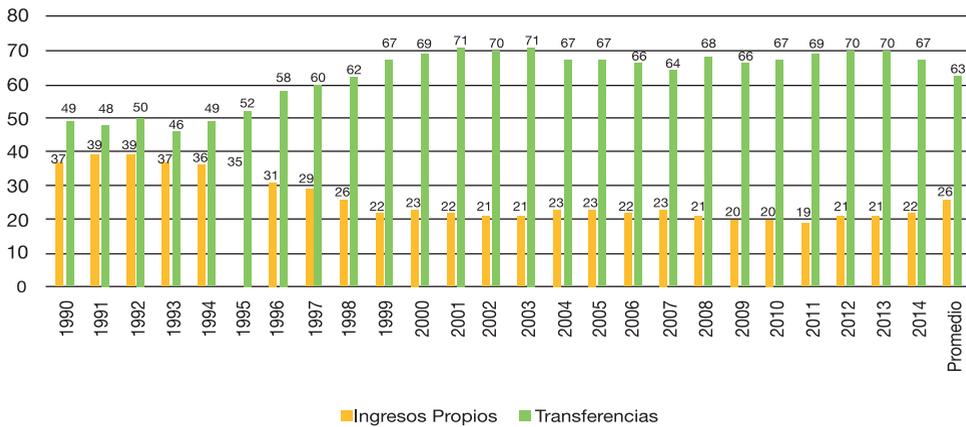
Sumado a lo antes descrito, los gobiernos municipales mexicanos son estructuras institucionalmente frágiles que muestran rezagos importantes en capacidades de gestión. Muchos de sus servidores públicos no cuentan con la experiencia ni la profesionalización indispensables en áreas relevantes tales como tesorería, obras públicas o desarrollo económico, y también presentan rezagos en tecnologías de la información (Arellano et al., 2011). Estos elementos institucionales pueden explicar en gran medida la baja recaudación de los gobiernos municipales mexicanos.

1 En relación a esto, Paul Meyer, ha tenido cuidado en distinguir entre Descentralización, que representa una auténtica posesión de poder independiente de toma de decisiones por las unidades descentralizadas, y desconcentración, que implica únicamente una delegación de control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa. (Oates, 1977).

2 Las Naciones Unidas, mencionan que la descentralización fiscal "ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general dirigido desde el nivel central". (Naciones Unidas, 1993).

Gráfica 1:

Porcentaje de las transferencias federales y el ingreso propio en el ingreso total de los municipios mexicanos 1990-2014



Fuente: Martínez y Carrera (2015).

Ante este panorama, la problemática que presentan los municipios mexicanos, incluidos los mexiquenses, puede agruparse en dos aspectos: por un lado, tienen una deficiente recaudación de ingresos propios, y por lo tanto, una alta dependencia de los recursos federales; y por el otro, la calidad de su gasto es mala. Y ambos fenómenos pueden explicarse en cierta medida por sus débiles capacidades institucionales. Esto es de particular relevancia ya que su gestión financiera determina sus posibilidades de promover el desarrollo de su población y territorio.

La presente investigación es de tipo descriptiva, debido a que se definen y se identifican las diferentes características y variables de las capacidades institucionales de los municipios mexiquenses de los años 2013 y 2015, comparándolas con el año 2011; no es exploratoria puesto que se han realizado investigaciones previas de esta índole (Carrera y Rivera, 2012 y Carrera y Martínez, 2016); también se considera que es una investigación explicativa pues establece y analiza diferentes relaciones de causalidad entre variables de la capacidad institucional de los gobiernos municipales con su gestión financiera, a partir de las cuales se establecen conclusiones y algunas propuestas de política pública.

En este sentido, la investigación tiene como objetivo analizar los cambios, ya sea avances o retrocesos, registrados en la capacidad institucional para la gestión financiera de los municipios del Estado de México. Esto permitirá aportar recomendaciones para una política que permita consolidar las fortalezas y atender las debilidades a través de acciones más eficaces y eficientes. En este sentido, las preguntas de investigación que se pretenden desarrollar son: ¿cómo ha evolucionado y cuál es el perfil actual de las capacidades institucionales de los municipios mexiquenses? y ¿Qué acciones pueden fortalecer la gestión financiera en los municipios mexiquenses?

El documento se encuentra dividido en tres apartados: el primero desarrolla un marco referencial sobre el proceso de descentralización fiscal en México, y sobre la importancia que tiene la capacidad institucional de las organizaciones gubernamentales en la implementación y resultados de las acciones y políticas públicas³. El segundo apartado presenta la metodología empleada en el desarrollo de la investigación, como lo constituye el método de línea base, empleando análisis estadístico y de correlación⁴. Asimismo, se desarrollan los distintos indicadores que integran cada una de las dimensiones con las que se evaluará la capacidad institucional de los municipios mexiquenses.

El tercer apartado expone el análisis y evaluación de las distintas dimensiones de la capacidad institucional de los gobiernos municipales mexiquenses de 2013 a 2015, retomando como año base 2011; describiendo en un primero momento el contexto social y económico de éstos; y por último, se desarrollan algunas reflexiones finales y propuestas de política pública.

3 De acuerdo a Merino (2013), una política pública se puede definir como "una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público".

4 El análisis de correlación tiene como objetivo principal el medir la fuerza o el grado de asociación lineal entre dos variables (Gujarati y Porter, 2010).

Capítulo I

Finanzas públicas y
capacidades institucionales de
los gobiernos municipales

1. Finanzas públicas y capacidades institucionales de los gobiernos municipales

Las finanzas públicas comprende la recaudación de ingresos que efectúa el Estado, dirigidos a financiar las erogaciones o gastos realizados en el cumplimiento de sus funciones; que en el caso de un federalismo¹ se distribuyen, generalmente, en tres niveles de gobierno: federal, subnacional y local (municipal); en donde la descentralización tiene un papel fundamental dentro del ámbito administrativo y fiscal, y las capacidades institucionales que esos niveles de gobierno presentan, también pueden influir en la asignación de esas funciones. En este caso se expondrán algunos fundamentos teóricos de la descentralización administrativa y fiscal y las capacidades institucionales, para el caso específico de los municipios (gobierno local).

1.1. La descentralización administrativa y fiscal

La descentralización tiene entre sus objetivos mejorar la asignación de los recursos públicos mediante una provisión más eficiente de bienes públicos; promover la competencia entre los gobiernos locales, estimular la participación ciudadana en la toma de decisiones, e incentivar la transparencia y la rendición de cuentas (Oates, 1977; Mejía y Atanasio, 2008).

Para alcanzar estos fines, Mejía y Atanasio (2008) señalan que se deben cumplir ciertos requisitos:

- 1) La toma de decisiones tiene que realizarse dentro de un proceso democrático.
- 2) En la medida de lo posible es deseable que la población beneficiaria de los bienes públicos (recursos) asuma plenamente el costo de la provisión de dichos bienes.
- 3) Las relaciones intergubernamentales deben ser simples, transparentes, coherentes y estables en el tiempo.
- 4) Asimismo, el diseño institucional (reglas) debe proporcionar los incentivos correctos para que cada nivel de gobierno realice el mayor esfuerzo en el cumplimiento de sus funciones;
- 5) Es primordial que todos los niveles de gobierno cuenten con la capacidad de gestión y desarrollo institucional necesarios para llevar a cabo las funciones que le competen.

Sin embargo, la descentralización también puede traer consigo algunos riesgos, entre los que destacan: si el diseño institucional no establece incentivos correctos, es posible que los gobiernos municipales se comporten de manera irresponsable e incluso pudieran poner en riesgo la estabilidad fiscal. También se pueden presentar ineficiencias y fallas en la provisión de los bienes públicos; y otro riesgo adicional es que éstos sean capturados por élites locales y se presenten actos de corrupción (Mejía y Atanasio, 2008:9).

1 Cabrero (2007) señala que el Federalismo, viene de la palabra latina foedus, que significa alianza, y que consiste "en una asociación que une o vincula a entidades políticas en el mismo nivel, en donde las partes que la forman mantienen su entidad e integridad individual mientras crean otro cuerpo político independiente de ellas, que las une".

La descentralización en México, en particular la fiscal, ha tenido algunos avances como algunos estudios lo han demostrado (Mejía y Atanasio, 2008; Cabrero y Orihuela, 2011; Carrera, 2014). En primer lugar, desde el punto de vista jurídico-legal, se realizaron diversas reformas constitucionales, y algunas leyes que han permitido avanzar en la materia, como las efectuadas al Art. 115 constitucional y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) por citar algunos ejemplos. De igual forma, se cuentan con reglas y criterios cada vez más claros y transparentes de la forma en que se distribuyen los recursos de la federación hacia los estados y municipios, y también de los estados a los gobiernos municipales.

En segundo lugar, se ha incrementado la proporción de recursos que transfiere la federación hacia los estados y municipios, mediante dos tipos de transferencias: Participaciones (Ramo 28) y Aportaciones (Ramo 33). Sin embargo, esta descentralización se ha concentrado más en el ejercicio del gasto mediante transferencias etiquetadas, Aportaciones, a los municipios. Lo que significa que dicha transferencia limita la actuación de los gobiernos locales^{2,6} pues no pueden decidir cómo y a dónde dirigir dichos recursos, ya que deben seguir las instrucciones que la federación proporciona para su ejecución. En lo que respecta las Participaciones, éstas son generales y los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de decidir qué y cómo realizar el gasto, pero generalmente constituye menos del 50% de las transferencias totales.

Por otra parte, en lo que corresponde al poder tributario, es decir, qué ingresos recaudan los distintos niveles de gobierno, México se caracteriza por una alta centralización de las fuentes de ingreso público por parte del gobierno federal (Mejía y Atanasio, 2008). Los estados no tienen fuentes de ingreso importantes y los municipios tiene algunas, pero no las aprovechan adecuadamente, como es el caso del impuesto predial (Carrera, 2014). Adicionalmente, las entidades federativas pueden ejercer poder sobre el establecimiento de tasas y tarifas de los distintos tributos que los gobiernos locales pueden establecer en su gestión, e incluso pueden cobrar los impuestos locales si el gobierno municipal así lo considera pertinente.

Considerando lo expuesto, los gobiernos municipales mexicanos tienen facultades tributarias poco aprovechadas y el proceso de descentralización en algunos momentos incluso ha retrocedido. Sin embargo, el municipio es el nivel de gobierno responsable de otorgar los servicios públicos básicos para el desarrollo, cuya demanda se incrementa y su provisión se hace más compleja con el irrefrenable proceso de desarrollo urbano y crecimiento poblacional. Y para poder cumplir con sus objetivos, los municipios deben contar con las capacidades institucionales necesarias.

² Acorde con la literatura internacional, en este texto se entenderá por local, única y exclusivamente, el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía, que en el caso mexicano es el municipal.

1.2. Capacidades institucionales

El estudio sobre las capacidades que presentan las organizaciones públicas es crucial para entender y analizar cómo se lleva a cabo la operación y ejecución de los diferentes proyectos, programas o políticas públicas, así como de los alcances o resultados que éstos logran con esas acciones (evaluación); pero ¿qué se entiende por “capacidad”?

Un concepto, que ha sido retomado por diversas investigaciones relacionadas con este tema de capacidad de las entidades gubernamentales, es el que proporcionaron Grindle y Hilderbrand (1995: 445), que la definen como la habilidad de realizar tareas apropiadas de manera efectiva, eficiente y sostenible. A su vez, la creación de capacidades se refiere a mejoras en la habilidad de las organizaciones del sector público, ya sea individualmente o en cooperación con otras organizaciones, para realizar tareas apropiadas. La capacidad institucional también es conocida como capacidad estatal, ya que es la que debe desarrollar el sector público para cumplir con sus objetivos. En este sentido, Completa (2017) la define como un atributo o elemento de carácter instrumental, pues ésta constituye el factor que predeterminan los fines y metas que el gobierno debe alcanzar.

Cabe mencionar que las capacidades del gobierno, o capacidades estatales, son diversas y pueden agruparse en distintas dimensiones que comprenden las relacionadas con las actividades básicas de gestión en el área financiera, recursos humanos, planeación y tecnologías de la información, necesarias para que respondan a las demandas de la ciudadanía. Repetto (2004) las agrupa en administrativas y políticas, en donde las primeras se refieren a los aspectos relacionados con la estructura organizacional del aparato gubernamental, los procesos administrativos y de gestión de los recursos humanos y materiales, en la atención de bienes y servicios públicos. En este grupo de capacidades estatales, se incluyen la parte financiera, que para fines de esta investigación se tomará como la variable “proxy” de la descentralización, la cual es explicada y afectada por los otros componentes de la capacidad estatal.

Por su parte, las capacidades políticas se asocian a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, en las distintas áreas de política pública (Repetto, 2004), por ejemplo: la participación de los distintos sectores de la población en las distintas fases de la política pública: identificación de problema, formación de la agenda, implementación y evaluación de las acciones gubernamentales.

Con respecto a lo antes mencionado, se puede establecer que puede presentarse déficit en las capacidades estatales que afectarán en el desempeño y alcance de los objetivos establecidos. Oszlak y Orellana proponen un conjunto de causales que son de mayor relevancia (1993):

- Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas del juego”.
- Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.

- Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
- Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.
- Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.
- Déficit relacionado con la capacidad física de las agencias ejecutoras.

Por otra parte, con la finalidad de conocer qué tan descentralizado se encuentra un país en términos fiscales, se retoman las dimensiones que establecen Carrera (2014) y Mejía y Atanasio (2008) para tener un parámetro de las finanzas públicas, en este caso municipales:

- La descentralización del gasto que se refiere a la proporción del gasto público total ejercido por los gobiernos: nacional, estatal y municipal.
- La descentralización del poder tributario medido por el porcentaje de ingreso tributario que recauda cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal).
- La capacidad de los gobiernos subnacionales para contraer deuda.
- La forma en la que se distribuyen las transferencias fiscales de la federación hacia los estados y municipios (diseño de transferencias).

En este estudio, la capacidad institucional, de los gobiernos municipales se integra por los siguientes componentes:

- a) Dimensión Jurídica – Normativa: se refiere a la normatividad formal con que cuenta el gobierno para llevar a cabo sus funciones y actividades, tales como reglamentos, normas, planes de desarrollo, etc.
- b) Dimensión Administrativa: contempla el capital humano, perfil educativo, edad, género, tecnologías de información y comunicación.
- c) Dimensión de Política (participación ciudadana): se mencionan los distintos mecanismos y órganos que el gobierno proporciona para que los ciudadanos puedan participar en las distintas acciones y programas públicos, así como los temas en los que se contempla dicha participación.
- d) Dimensión Financiera, en este se establecen distintos aspectos de las finanzas públicas: ingresos propios, transferencias, deuda, entre otros.

Capítulo II

Marco Metodológico

2. Marco Metodológico

En el Estado de México, el Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM ha llevado a cabo gran número de acciones para apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los ayuntamientos de la entidad, pero los resultados obtenidos en investigaciones previas señalan que persisten deficiencias (Carrera y Rivera, 2012; Carrera y Martínez, 2016).

Esto evidencia la impostergable necesidad de diseñar políticas públicas que contribuyan de manera eficaz a transformar las capacidades institucionales que están afectando el desempeño financiero de los ayuntamientos. Lo cual no sólo repercute en una baja recaudación del ingreso propio, sino también en otros aspectos como el monto que reciben tanto los municipios como el estado por concepto de Participaciones (Ramo 28) y la forma en que emplean su gasto. Esto solo puede llevarse a cabo con base en un proceso de seguimiento y evaluación de esas capacidades.

Una buena formulación de política pública debe estar basada en evidencia que señale cuáles son las necesidades y cuál es la mejor forma de intervenir para satisfacerlas. Por lo anterior, se afirma que el conocimiento oportuno de la problemática que enfrentan los ayuntamientos mexiquenses en términos de su capacidad institucional para la gestión de sus finanzas constituye un elemento esencial para el diseño de políticas públicas, estrategias y programas que ayuden a fortalecer esta área estratégica. Considerando lo anterior, la presente propuesta de investigación pretende utilizar los hallazgos derivados de la investigación realizada en 2011, para la que se contó con datos de ese año; empleándola como año base para examinar los cambios registrados en la capacidad institucional de los gobiernos municipales mexiquenses en los últimos años, comparándola con los datos obtenidos en 2013 y 2015.

2.1. La metodología de línea base como herramienta de evaluación

El objetivo de este estudio es realizar una evaluación de las capacidades institucionales la gestión financiera de los municipios mexiquenses. Dentro de las herramientas diseñadas para tal fin, se encuentran diversas formas de evaluación, que se sustentan sobre procesos de manipulación y tratamiento de información, ya sea de naturaleza cuantitativa o cualitativa. Cualquiera que sea el caso, ambas son tratables, de forma tal que se pueda establecer un parámetro para determinar si las acciones implementadas tienen resultados: positivos o negativos.

Todos los sistemas de organización social deben tener formas de medición y evaluación. Pero uno de especial importancia, por atañer a todos los ciudadanos, es la forma en cómo el Estado, como principal líder del proceso de desarrollo, da cuenta de su ejercicio. En tal sentido, se han creado diversas herramientas de evaluación para medir en qué medida el Estado - gobierno está ejerciendo los recursos públicos y cumpliendo con los objetivos que le competen, como lo es garantizar el bienestar de la ciudadanía y mantener la paz social a través de los distintos ordenamientos jurídicos y coercitivos.

A este tipo de evaluación que permite dar cuenta de cambios específicos y alcance de éstos se le ha denominado evaluación de impacto. Ésta posee la cualidad de mostrar cambios y modificaciones en elementos comunes en un espacio tiempo determinado, dando cuenta de cómo las acciones implementadas sobre un sujeto u objeto específico, lo han modificado de forma positiva y/o negativa. O, por el contrario, no han logrado efecto alguno sobre la población objetivo (servicios y/o políticas públicas).

Una herramienta que permite observar la modificación, o modificaciones al estatus quo, en un espacio - tiempo determinado, es el sistema de evaluación de línea base, ya que tiene la cualidad de tomar datos sobre un espacio de acción específico en un tiempo determinado, que funge como punto inicial (parámetro) de medición. Mismo que será punto de comparación en un espacio tiempo, previamente establecido, con lo que se estará en la posibilidad de mostrar si hay cambios o no, la naturaleza y alcance de éstos con base en el punto inicial.

Sin embargo, no siempre se construyen los sistemas de medición base, previos a la ejecución de un programa o política pública. Por esta razón, estos pueden ser creados a partir de información secundaria que permita dar cuenta del punto de partida como mecanismo de comparación a mediano plazo. Esto permite llevar un control de la ejecución de programas y políticas, pero a su vez, forma parte de los sistemas de evaluación. Que para este caso se concentra en la formulación de una línea base de información, para alimentar variables e indicadores que funcionan como caso de control, permitiendo a partir de ello generar una evaluación de impacto (DANE, 2004; Medianero, 2011; Mujica, Dorantes y Pantoja, 2008).

Medianero (2011) menciona que, si bien es cierto que dentro de las evaluaciones de impacto suele ser necesario el contexto experimental o cuasi-experimental, así como la recopilación de información tanto de unidades beneficiarias como las no beneficiarias para formar grupos de control, no siempre es posible debido a razones diversas: a la falta de previsión, la inexistencia de grupos previos o de información, los cambios en fuentes secundarias, etcétera; sin embargo, se puede partir de la información existente para formar una línea base que funcione como marco de partida y punto de comparación en espacios futuros de evaluación, tanto a corto como mediano y largo plazo. Esto suele ser muy común en los gobiernos locales, ya que no cuentan con sistemas estadísticos consolidados. Por el contrario, se caracterizan por tener cambios drásticos en los mecanismos de generación de información en cada cambio de administración, así como la pérdida de ésta en los procesos de entrega y recepción. Caso aplicable a México principalmente por la corta duración de los periodos de gobierno municipal que hasta 2018 han sido de tres años. Por esta razón, dentro de los gobiernos locales, la metodología de estudios de línea base se presenta como una herramienta que permite realizar evaluaciones a programas y políticas públicas que, en un corto y mediano plazo, sean susceptibles de evaluar su impacto una vez establecida la línea base.

Considerando lo antes expuesto, esta investigación establece como línea base para la evaluación de la gestión financiera de los municipios mexiquenses el año 2011, en el cual se concluyó el estudio de Carrera y Martínez (2016). Esto con la finalidad de tener un estudio longitudinal de la gestión financiera de este nivel de gobierno en el Estado de México. Cabe mencionar que la metodología de línea base es una técnica que provee información como insumo para el diseño más eficaz de una política o programa, y también sirve de referencia para evaluar sus avances y eficacia durante su implementación y cuando ha sido completada. Un estudio de línea base puede elaborarse a partir de una encuesta que se realice *exprofeso* o bien, puede emplear datos que ya se encuentren disponibles. Idealmente, este tipo de análisis debe incluir tanto datos cuantitativos como cualitativos, los cuales se emplean para construir indicadores.

En este caso, la información y hallazgos de 2011 se contrastan con los datos de los censos de gobiernos municipales 2013 y 2015. Es decir, se realizará un estudio que comprenderá dos momentos en el tiempo, el primero de 2011 a 2013 y de 2011 a 2015, lo que permitirá tener información más precisa sobre los cambios que se presentan en cada momento del tiempo. Posteriormente, se realizará un análisis estadístico, de correlación y regresión lineal múltiple, utilizando Excel y el paquete estadístico *Scientific Package for the Social Sciences* (SPSS) para encontrar asociaciones y relaciones entre las variables más significativas. Con esta información será posible analizar los cambios, ya sea avances o retrocesos, registrados en la capacidad institucional para la gestión financiera de los municipios del Estado de México. Esto permitirá aportar recomendaciones para una política que permita consolidar las fortalezas y atender las debilidades a través de acciones más eficaces y eficientes

Es relevante señalar que los instrumentos usados por el INEGI para coleccionar información de los municipios del país, se ha ampliado, tratando de mantener elementos homogéneos. Pero con el fin de profundizar en la información sobre la administración pública municipal se han modificado los instrumentos de recolección (cuestionarios); lo que limita la comparación de información más reciente con la información obtenida de años previos, pues los censos de 2011 y 2013 no contempla datos que el censo de 2015 sí provee. De esta manera, con la finalidad de poder compararlos con los indicadores desarrollados en 2011, se analizarán aquellas variables que se encuentran en los tres censos, y cuya información es homogénea en cuanto a clasificación y tipo de información.

2.2. Indicadores de la capacidad institucional de los municipios

Los elementos conceptuales que se retomarán para esta investigación son los propuestos por Carrera y Rivera (2012) y Carrera y Martínez (2016), en los que se establece que la capacidad institucional, o capacidad estatal, está integrada por las siguientes áreas temáticas: Dimensión Jurídica - Normativa, Dimensión Administrativa, Participación Ciudadana (política) y Financiera. La tabla 1 detalla los distintos componentes de cada una de estas dimensiones.

Tabla 1
Componentes e Indicadores de la Capacidad Institucional
de los Gobierno Municipales

Dimensión Jurídica - Normativa	
Promedio de reglamentación	Es el resultado de dividir la suma de reglamentos o elementos normativos con los que cuenta el gobierno municipal entre el total de reglamentación posible (el total de temas que se deben atender).
Índice de Disposiciones normativas	Este indicador toma el número de disposiciones normativas de los municipios, tomando como límite superior e inferior el número más alto y más bajo, respectivamente; se obtiene la diferencia entre estos límites y ésta se divide entre cinco para establecer las categorías de: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.
Dimensión Administrativa	
Promedio del Número de Instituciones	Total de instituciones de la administración pública municipal entre el número total de municipios
Composición porcentual promedio del empleo público	Número de trabajadores contratados por cada uno de los regimenes de contratación entre el total de trabajadores
Indicador de Educación Superior en los funcionarios Municipales	Número de funcionarios municipales con educación superior entre el total de funcionarios municipales.
Indicador de procedencia profesional	<ol style="list-style-type: none"> 1) Número de funcionarios municipales que procede del sector público entre el total de funcionarios municipales. 2) Número de funcionarios municipales con empleo previos en la administración pública municipal entre el total de funcionarios municipales.
Cuenta con sitio Web	Donde 1 es presencia y 0 ausencia
Cuenta con Sitio Web Propio	Donde 1 es presencia y 0 ausencia
TAI	Número de trámites atendidos en línea por el concepto de impuestos por parte de la administración pública municipal
El gobierno municipal cobra el impuesto predial	Donde 1 es SI y 0 es NO

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1
Componentes e Indicadores de la Capacidad
Institucional de los Gobierno Municipales
(continuación)

Dimensión Financiera	
Indicador de Autonomía Financiera	= $\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Ingreso Total}} * 100$
Indicador de Autonomía para asumir Gasto Operativo	= $\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Gasto Corriente}} * 100$
Indicador de Costo Burocrático	= $\frac{\text{Gastos en Servicios personales}}{\text{Gasto Corriente}} * 100$
Indicador de Servicio de Deuda	= $\frac{\text{Gastos en Servicios de Deuda}}{\text{Gasto Total}} * 100$
Otros indicadores	
Grado de Marginación	Muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo, según información del Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2017
Índice de marginación	Información tomada de CONAPO 2017
Índice de Desarrollo Humano	Información tomada del Programa de Naciones Unidas
Índice de Gini	Información tomada de CONEVAL
Población	Información tomada del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Fuente: Elaboración propia

Estas capacidades serán las que se buscarán evaluar y relacionar con los indicadores de las finanzas públicas municipales. Es pertinente, señalar que se recuperan los hallazgos e información del estudio realizado por Carrera y Martínez (2016), en lo que corresponde a 2011, y en lo que se permite comparar con ese año, y llevar a cabo la evaluación de la capacidad institucional.

Considerando todo lo anterior, se ofrecerá un conjunto de recomendaciones que contribuya a mejorar el diseño de la política pública para el fortalecimiento de la gestión financiera de los municipios del Estado de México.

Capítulo III

**Análisis y evaluación de la
capacidad institucional de los
municipios mexiquenses**

3. Análisis y evaluación de la capacidad institucional de los municipios mexiquenses

3.1. Contexto social y económico de los municipios mexiquenses

En investigaciones previas (Carrera y Rivera, 2012; Carrera y Martínez, 2016) se han determinado algunas relaciones entre el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos municipales con el grado de pobreza o marginación que éstos presentan. En este estudio se retoman estos planteamientos, por lo que en este apartado se expone, de manera muy concisa, la situación de marginación, desarrollo humano y rezago social de los municipios del Estado de México.

3.1.1. Grado de Marginación

En la tabla 2 se presenta el número de municipios mexicanos clasificados acorde a sus distintos grados de marginación, resaltando que el número de éstos ha variado de 2005 a 2015, principalmente en los grados de marginación: muy alto, alto y medio. El número de municipios varía 2005 a 2015 pues se han incrementado tres municipios, y desde 2009 ya se contemplan a las delegaciones de la actual Ciudad de México (gráfica 2).

Tabla 2
Grado de marginación de los municipios mexicanos 2005 – 2015

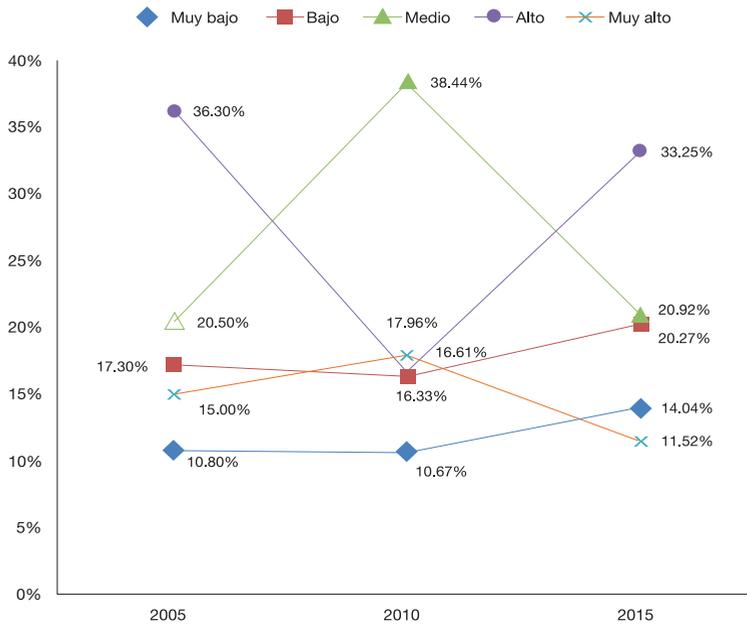
Grado de Marginación	2005		2010		2015		
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	
Casos válidos	Muy bajo	263	10.80%	262	10.67%	345	14.04%
	Bajo	423	17.30%	401	16.33%	498	20.27%
	Medio	501	20.50%	944	38.44%	514	20.92%
	Alto	886	36.30%	408	16.61%	817	33.25%
	Muy alto	365	15.00%	441	17.96%	283	11.52%
	No existía el municipio	2	0.10%	1	0.04%		
	Total	2440	100	2456¹	100	2457²	100

¹ Hasta antes del 2 de febrero de 2011, había 2440 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal, por lo que se contabilizan 2456.

² El municipio de Bacalar es creado en el 2 de febrero de 2011, sumando el total de 2441 municipios más las 16 delegaciones del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2016).

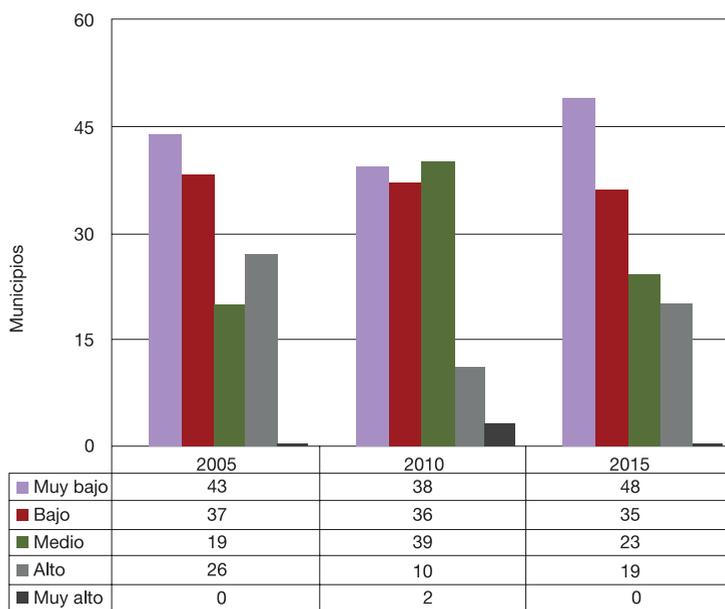
Gráfica No. 2
Evolución del grado de marginación en los
municipios mexicanos 2005-2015



Fuente: Elaboración propia.

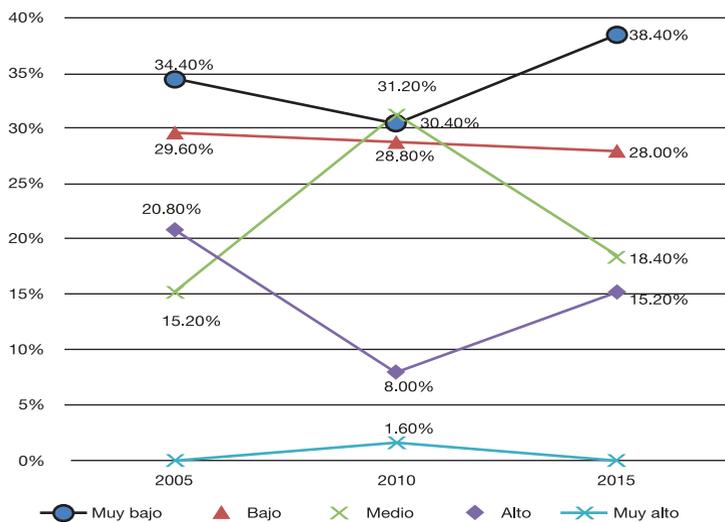
Para el caso del Estado de México, se observa una situación distinta y más positiva que para el resto de México, pues ahora son 48 municipios que tienen un grado de marginación Muy bajo (10 municipios más que en 2010), y los dos municipios que estaban en un nivel muy alto de marginación en 2010, dejaron de serlo; pero nueve municipios subieron de grado de marginación media a un grado de marginación alto (gráfica 3). No obstante, lo antes expuesto, 66% de los municipios mexiquenses se ubican en un grado de marginación bajo y muy bajo, lo que es probable que éste relacionado con mejores niveles de capacidad institucional (gráfica 4).

Gráfica 3
Evolución de la marginación en municipios
del Estado de México 2005 – 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO (2016).

Gráfica 4
Evolución de la marginación en municipios
del Estado de México 2005 - 2015

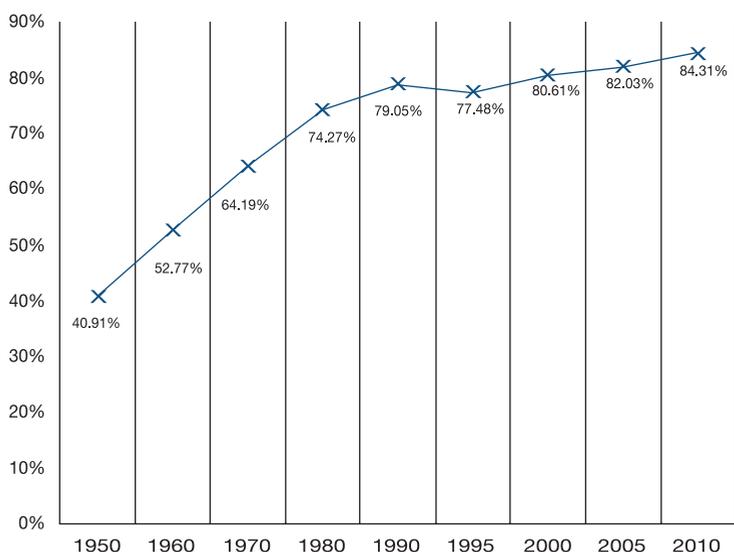


Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO (2016).

3.1.2. Desarrollo humano y rezago social

Por lo que se refiere al desarrollo humano en el Estado de México, se realizó un ajuste a la metodología que se utiliza para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con la finalidad de armonizar dicho cálculo y poder compararlo desde 1950 a 2010. Como se puede observar en la gráfica 5, el IDH en el Estado de México ha estado creciendo, pues en 2010 se tiene un IDH de 84.31%,¹ lo que representa una situación por arriba con respecto al IDH nacional que para el año 2014 fue de 0.756².

Gráfica 5
Evolución del Índice de Desarrollo Humano del Estado de México 1950 – 2010



Fuente: Elaboración propia con información consultada en <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-mexico-2016.html>

Por lo que respecta al nivel de desigualdad en el Estado de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó un nuevo cálculo del Índice de Gini para el año 2012, y como se puede observar en la tabla 3, el Estado de México tiene un índice ligeramente mejor que el nacional y que el promedio del resto de los estados. Es decir, en general existe un problema de desigualdad en la misma magnitud en cualquier lugar del país, incluyendo los municipios mexiquenses.

¹ Hasta febrero de 2018, no se tiene un nuevo cálculo del IDH con información de 2015.

² Información consultada en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/countryinfo/>, el 8 de enero de 2018.

Tabla 3
Índice de Gini del promedio de los municipios del
Estado de México comparado con el resto de los Estados 2010 -2012

Estado	Número de municipios	Coefficiente de Gini 2010	Número de municipios	Coefficiente de Gini 2012
Estado de México	125	0.468	125	0.47
Resto de los Estados	2331	0.482	2332	0.483
Nacional	2456	0.509	2457	0.498

Fuente: elaboración propia con base en información consultada, el 10 de enero de 2018 en: www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/.../ODS/Indice_Gini_ingreso.csv

3.2. Capacidades institucionales de los municipios mexiquenses

Acorde con lo establecido en la parte teórica, se identifican tres elementos que definen la capacidad institucional de los gobiernos: dimensión jurídica, dimensión administrativa, dimensión política (participación ciudadana), y para fines de este estudio se desarrolla la dimensión financiera, la cual será sujeta a diferentes análisis para identificar si las dimensiones previamente mencionadas (jurídica, administrativa y política) tienen una relación o asociación con el desarrollo de esta dimensión financiera.

3.2.1. Dimensión jurídica

La normatividad que acompaña a las funciones y actividades que el gobierno municipal debe llevar a cabo (reglas formales), puede facilitar su desempeño en éstas y también en la capacidad financiera del mismo, pues esta normatividad establece contribuciones o sanciones que los ciudadanos deben respetar.

En esta dimensión, primero se compara el promedio de reglamentación en los años 2013 y 2015 con el año 2011. Sin embargo, cabe mencionar que en los tres censos antes mencionados los instrumentos de recolección de información sobre la reglamentación no son homogéneos. Por ejemplo, en el año 2013 se hace un desglose por tipo de reglamentación tanto para la parte sustantiva como administrativa³, pero en los otros dos años no. Por esa situación se estableció para el año 2013 tomar como parte de la reglamentación que se compara con 2015 y el año base 2011: los reglamentos, acuerdos, normas y procedimientos de normas sustantivas y administrativas.

³ En este año, se estableció como parte de la reglamentación: manuales, bases, oficios y circulares, sin embargo, cuando se realizaba la contabilización de estos documentos, el de oficio y circulares afectaba considerablemente el total de reglamentación (se elevaba), y los manuales pueden contemplar procedimientos, los cuales si fueron considerados.

Tabla 4
 Porcentaje de reglamentación promedio de los municipios
 del Estado de México comparado con el resto de los Estados 2011- 2015

Estado	Número de municipios	Promedio de reglamentación 2011 ¹	Número de municipios	Promedio de reglamentación 2013 ²	Número de municipios	Promedio de reglamentación 2015 ³
Estado de México	124	32.96	122	12.6	108	15.4
Resto de los estados	2276	10.55	2288	23.12	2332	13.16
Municipios no respondieron información	56		47		17	
Nacional	2456	11.25	2457	22.79	2457	13.23

^[1] En el Censo Nacional de Gobiernos municipales y delegacionales 2011 (INEGI), se encontraron 56 municipios que no otorgaron información sobre la reglamentación de su municipio, incluyendo uno del Estado de México (Tecamac).

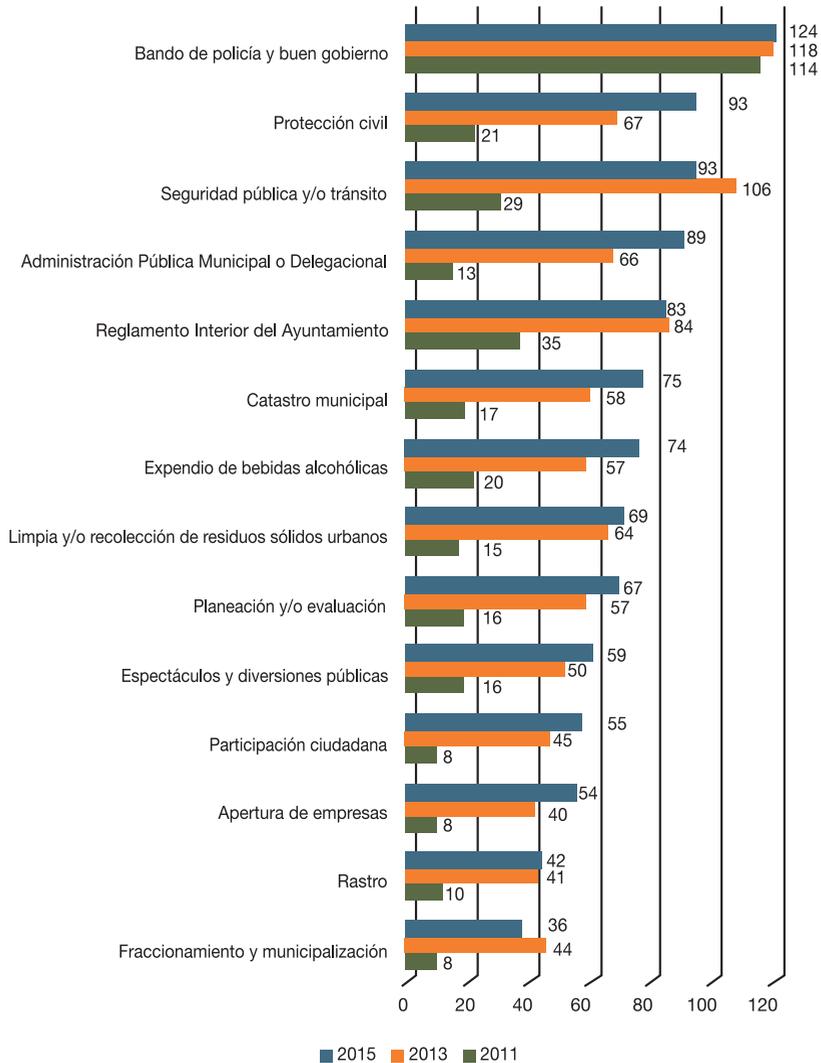
^[2] Para 2013, el municipio de Bacalar del estado de Quintana Roo es creado en el 2 de febrero de 2011, sumando el total de 2441 municipios más las 16 delegaciones del Distrito Federal, asimismo, 47 municipios no proporcionaron información en este tema, incluyendo 3 del Estado de México. Asimismo, en este año solo se contabilizaron como parte de la reglamentación sustantiva y administrativa: reglamentos, acuerdos, normas y procedimientos, pues en este año también incorporaron manuales, bases, oficios y circulares, y otras; éstas no necesariamente son consideradas reglamentación, por eso se excluyeron.

^[3] En el Censo Nacional de Gobiernos municipales de 2015, 17 municipios del Estado de México no proporcionaron información.

Fuente: elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

En la tabla 4 se observa que en el Estado de México existe una disminución en el promedio de reglamentación de 2013 con respecto al 2011 de un poco más de 20%, pero en 2015 se incrementa 2.8% con respecto al 2013. En el año 2013, el promedio de reglamentación del Estado de México estuvo por abajo del resto de los estados y del promedio nacional. No obstante, para 2015 el promedio de reglamentación fue superior al promedio nacional y al del resto de los estados por un poco más de 2%; lo que significa que, tanto en los municipios mexiquenses como en el resto de los gobiernos locales del país, la elaboración y aplicación de normatividad sigue representando una debilidad institucional.

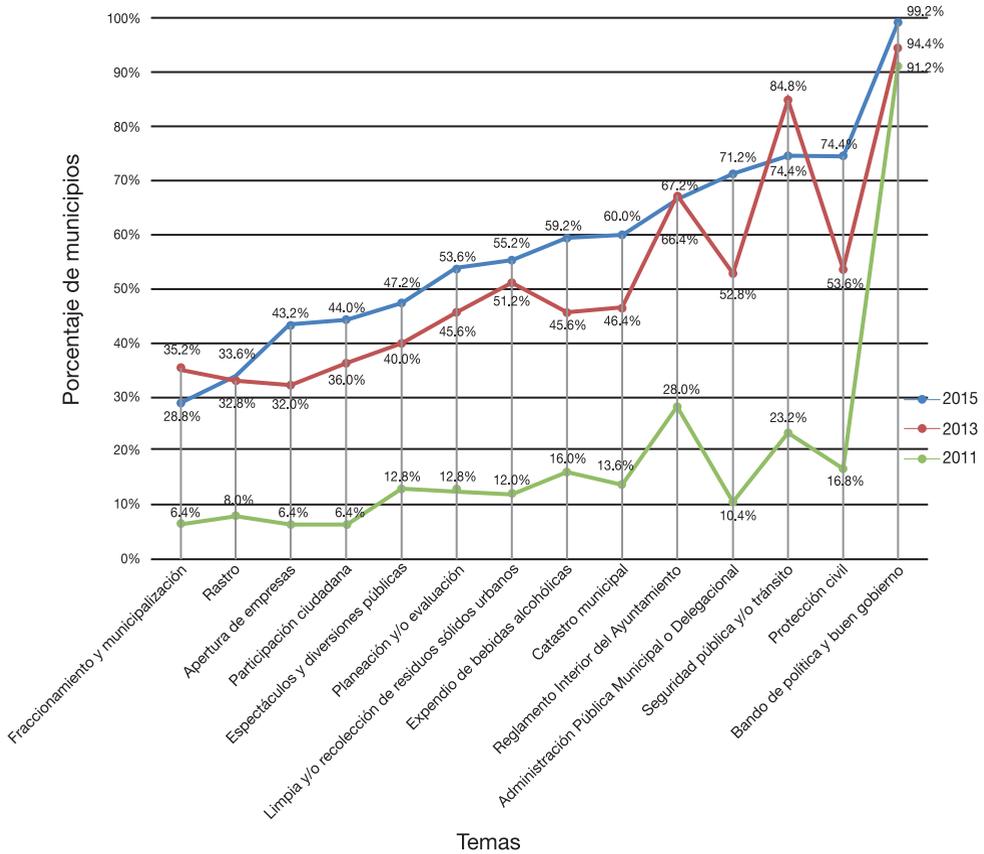
Gráfica 6
Reglamentación por tema 2011, 2013 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Por otra parte, en la gráfica 6 se expone el número de municipios que contempla disposiciones normativas por tema, y se compara entre los tres años que se han estado analizando 2011, 2013 y 2015. Como se puede observar en esa gráfica, tanto en el año 2013 como en 2015 los municipios mexiquenses tienen un avance considerable (gráfica 7) en la reglamentación, sobre todo en temáticas que pueden influir en la capacidad institucional y financiera de los municipios.

Gráfica 7
Evolución de la Reglamentación por tema 2011, 2013 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Entre la reglamentación que puede contribuir a mejorar las capacidades institucionales del gobierno municipal en general, se encuentran aquellas relacionadas con la planeación y evaluación, y o mejora de la administración pública; reglamento interior del ayuntamiento; reglamentación sobre la administración pública municipal; bando de policía y buen gobierno, entre otros.

En lo que corresponde a reglamentación que incide directamente en las finanzas públicas municipales se encuentran: catastro, residuos sólidos, expendio de bebidas alcohólicas, espectáculos y diversiones públicas, apertura de empresas, y rastro.

Dentro de los temas que más avances han tenido en reglamentación desde 2011 a 2015, que pueden tener un impacto positivo en las finanzas públicas municipales, sobresalen (gráfica 7):

- 1) Reglamentación sobre la administración pública municipal tuvo un incremento en el número de municipios pues paso de 13 a 89 municipios, que representa 71.2% del total de municipios.
- 2) De 17 municipios que tenían alguna normatividad sobre catastro en 2011, para 2015 son 75 municipios, 60% del total estatal.
- 3) La reglamentación sobre el expendio de bebidas alcohólicas también subió a alrededor de 43% de los municipios, ahora con 74 gobiernos locales que cuenta con este tipo de normatividad.
- 4) Los reglamentos sobre apertura de empresas también tuvieron un crecimiento significativo, de 8 municipios que indicaron tener reglamentación sobre este tema en 2011, en 2015 son 54 municipios.
- 5) La normatividad que la mayoría de los municipios mexiquenses tienen es el Bando de policía y Buen Gobierno, 99.2%, solo un gobierno municipal no presenta este tipo de disposición, es el caso de Atizapán.

Como se ha señalado, se encontró que en 2015 los municipios mexiquenses han mejorado en el nivel de disposiciones normativas con respecto al año 2011, pues alrededor de 42% de éstos se ubican dentro del nivel de disposiciones normativas alto y muy alto. Y los que se ubican dentro de los municipios con nivel bajo y muy bajo de disposiciones normativas equivalen a 44%, esto es alrededor de 50% de los que en 2011 presentaban un nivel muy bajo y bajo de disposiciones, lo que evidencia que han realizado esfuerzos en esta dimensión. Adicionalmente, se estableció una relación entre el nivel de disposiciones normativas que existe en los gobiernos municipales y el grado de marginación de estos⁴, identificando que entre menos marginados se encuentren presentan mejores niveles de disposiciones normativas (tabla 5).

Tabla 5
Índice de disposiciones normativas y
Grado de marginación de los municipios mexiquenses en 2015

Grado de marginación municipios mexiquenses	Índice de disposiciones normativas					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Alto	0	4	2	2	11	19
Medio	9	5	4	7	3	28
Bajo	4	8	4	8	6	30
Muy bajo	14	8	8	13	5	48
Total	27	25	18	30	25	125

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

⁴ Se desarrolló un indicador del número de disposiciones normativas de los municipios, tomando como límite superior e inferior el número más alto y más bajo, respectivamente, de esas disposiciones en los municipios mexiquense, dividiendo dicha diferencia entre cinco para establecer las categorías de: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

3.2.2. Dimensión Administrativa

En esta sección se expone la dimensión institucional de las administraciones públicas municipales, la cual estará analizada a través de los elementos sobre la estructura administrativa de ésta, empleo público, edad de los titulares, perfil profesional de los titulares, procedencia profesional, profesionalización de los servidores públicos municipales mexiquenses, y la utilización de tecnologías de información y comunicación en los pagos de contribuciones.

3.2.2.1. Estructura administrativa

Otra variable que está relacionada con el funcionamiento de la gestión administrativa municipal corresponde a la estructura orgánica, utilizando para tal efecto el siguiente indicador: el promedio de número de instituciones que integran la estructura de este nivel de gobierno. Al realizar una comparación de los promedios del número de áreas, se encontró un ascenso, pues los municipios mexiquenses pasaron de tener 23 instituciones en promedio en 2011, a casi 27 instituciones en 2015. Por lo que hubo un incremento de entre 3 y 4 instituciones por municipio.

Tabla 6
Promedio del Número de Instituciones
de la Administración Pública Municipal 2011 – 2015

Estado	Promedio		
	Total de instituciones la administración pública municipal (2011)	Total de instituciones la administración pública municipal (2013)	Total de instituciones la administración pública municipal (2015)
Estado de México	23.35	26.15	26.66
Restos de los Estados	15.05	21.58	18.93
Total de municipios	15.00	21.72	19.17

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Otro dato que destaca en este aspecto, es que en 2013 el promedio del número de instituciones se incrementó en el promedio de municipios del país, como se observa en la tabla 6. Situación que se modificó para 2015, ya que en promedio el número de instituciones disminuyó, excepto en los municipios del Estado de México, donde se mantuvo el promedio de instituciones en 26. Esto puede considerarse un aspecto positivo porque las distintas funciones y responsabilidades que le competen al gobierno local son atendidas directamente y esta estructura es más completa. No obstante, esto también puede representar más gastos administrativos, tales como sueldos y salarios, rentas, entre otros.

Como se mencionó previamente, contar con más unidades o instituciones dentro de la estructura administrativa, puede ser un elemento positivo para una eficiente gestión municipal. De acuerdo con los datos proporcionados por los propios gobiernos municipales mexiquenses, éstas ascendieron como máximo a 55 en 2013 y 50 en 2015, tomando como número total posible ese número de unidades respectivamente en cada año. Con esta información se calculó otro indicador, que se refiere al porcentaje de unidades que tienen las administraciones públicas municipales con respecto al total posible que pueden tener, y se puede observar que este porcentaje se ha incrementado hasta tener un poco más de 50% de dicho indicador, lo que muestra que la estructura organizacional está creciendo. Lo cual podría explicarse por la necesidad de realizar funciones o políticas cada vez más especializadas en la gestión municipal (tabla 7).

Tabla 7
Porcentaje de Unidades que tienen las administraciones públicas municipales mexiquenses, respecto del total posible 2011 – 2015

Municipios mexiquenses	Estructura administrativa 2011	Estructura administrativa 2013	Estructura administrativa 2015
No. Insituciones mínima	7	9	8
No. Insituciones máxima	54	55	50
Porcentaje de unidades respecto del total posible	43.06%	47.54%	53.33%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Una característica más sobre la estructura administrativa es el tipo de instituciones que componen al aparato gubernamental, que desde 2011 a la fecha se clasifican en administración central y organizaciones paramunicipales. Para el año 2015, el porcentaje de organismos paramunicipales disminuyó alrededor del 3% en los gobiernos locales mexiquenses, con respecto al 2011. Por lo que, entre otras cosas, se infiere que los gobiernos municipales prefieren prestar de manera directa los servicios públicos a través de dependencias que están bajo su encargo; brindando en algunos casos, relativa autonomía o bien compartiendo funciones con terceros (privados), por ejemplo: la concesión del cobro de parquímetros (ver tabla 8).

Tabla 8
 Tipo de instituciones que integran
 la administración pública municipal 2011 -2015

Año	Porcentaje instituciones administración central	Porcentaje instituciones paramunicipales
2011	90.84%	9.16%
2013	94.75%	5.25%
2015	93.70%	6.30%

Fuente: elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

3.2.2.2. Empleo público

Sobre la forma o tipo de contratación de los empleados públicos municipales, se observa que existe una tendencia en contratar personal de confianza, superando en los dos últimos censos que se analizan en este estudio (2013 y 2015) 55% del total de empleados. También se identificó que el personal de base o sindicalizado se mantiene en un promedio de 20%, y el eventual y/o honorarios ha tenido un aumento superior al 7%; representando 19% en 2015. Solo 4.2% fue contratado por otro régimen. En resumen, aunque ha registrado una ligera disminución, los municipios mexiquenses siguen privilegiando la contratación de personal de confianza por sobre los de base o sindicalizado; y también ha aumentado significativamente el eventual y/o honorarios (tabla 9).

Tabla 9
 Composición porcentual promedio del empleo público
 de los municipios del estado de México 2011 - 2015

Régimen de contratación	Confianza	Base o sindicalizado	Eventual y honorarios	Otro régimen contratación	Sin especificar	No aplica
Promedio 2011	43.33%	19.74%	11.25%	3.85%	1.26%	18.55%
Promedio 2013	57.11%	22.93%	12.66%	3.60%	3.70%	
Promedio 2015	55.72%	20.90%	19.18%	4.20%	0.01%	

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

3.2.2.3. Número y edad de los titulares

El número de titulares que tienen los gobiernos municipales mexiquenses en los tres años de estudios: 2011, 2013 y 2015, difieren de un año a otro, y se observa una tendencia a crecer pues de 2011 a 2015 aumento 40.34% tomando como año base 2011. Esto último podría tener relación con el hecho de que los ayuntamientos mexiquenses tienen una estructura orgánica más sofisticada que el promedio nacional. Lo que puede ser positivo para otorgar mejores servicios públicos, pero también puede constituir un gasto administrativo mayor que limite el uso de recursos en inversión pública (tabla 10).

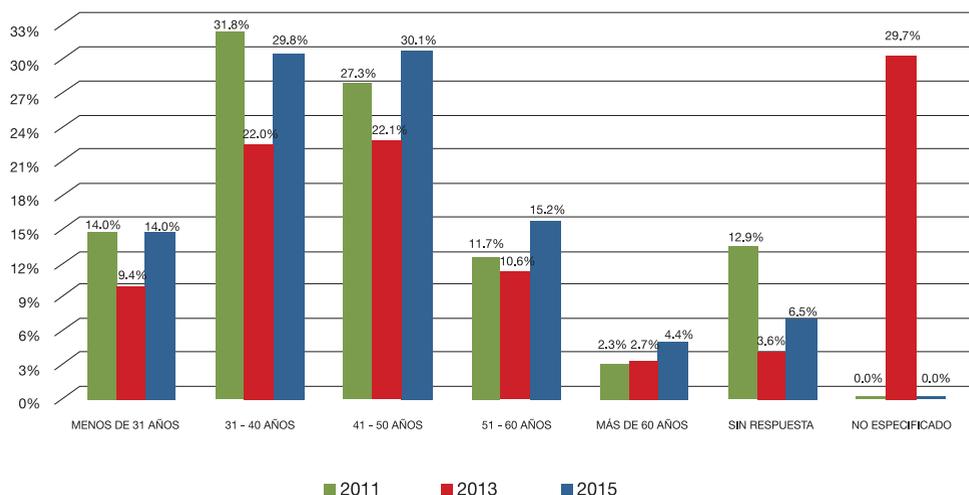
Tabla 10
Edad de los titulares de instituciones
de la administración pública municipal del Estado de México 2011 – 2015

Rango de edad	2011	%	2013	%	2015	%
Menos de 31 años	346	14.0%	261	9.4%	483	14.0%
31-40 años	783	31.8%	610	21.9%	1032	29.8%
41-50 años	672	27.3%	616	22.1%	1041	30.1%
51-60 años	289	11.7%	296	10.6%	526	15.2%
Más de 60 años	57	2.3%	74	2.7%	151	4.4%
Sin respuesta	317	12.9%	100	3.6%	225	6.5%
No especificado		0.0%	826	29.7%		0.0%
Total	2464	100.0%	2783	100.0%	3458	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Otro aspecto, referente a los titulares, es su edad. De acuerdo con la información proporcionada por los censos de los gobiernos municipales 2013 y 2015, se encontró que en 2013 hubo un amplio porcentaje de información (29.7%) que no especificó el rango de edad; también se identificó que, en los tres años, algunos municipios no respondieron. Además, tanto en 2011 como en 2015, alrededor de 60% de los titulares de las administraciones públicas municipales mexiquenses se concentraron en el rango de edad de 31 a 50 años. Esta situación parece indicar que actualmente, los gobiernos municipales de la entidad prefieren servidores públicos jóvenes, pero con cierta madurez (gráfica 8).

Gráfica 8
Comparativo del rango de edad de los Titulares de las instituciones de la administración pública municipal del Estado de México 2011 – 2015

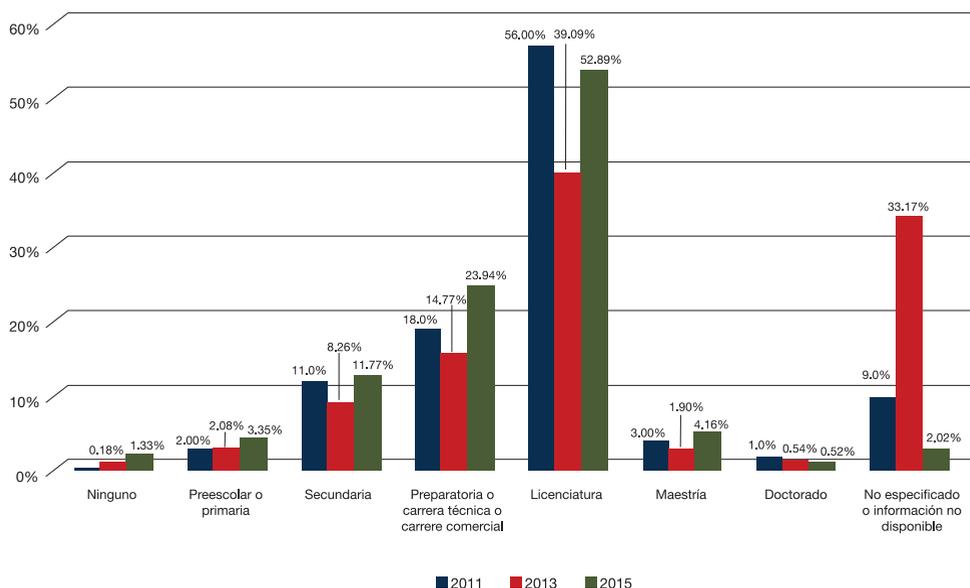


Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

3.2.2.4. Perfil de titulares de las instituciones de la Administración Pública Municipal

Una característica que se revisa como parte del perfil de un servidor público, sobre todo de los titulares de las instituciones de la administración pública municipal es el nivel educativo. Al comparar 2015 y 2013 con el año 2011, se observa un incremento de 2.5% de servidores públicos municipales que no cuentan con estudios y/o solo tienen estudios de primaria, lo que constituye un aspecto no muy positivo para la gestión municipal, aunque no constituye un porcentaje significativo (ver gráfica 9).

Gráfica 9
Comparativo del nivel educativo de los titulares de las instituciones
de la administración pública municipal del Estado de México 2011 – 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Pero en el censo de 2015, existe un pequeño incremento en el porcentaje de servidores públicos con secundaria (0.77%), y preparatoria o carrera técnica o carrera comercial (5.94%) y maestría (un poco más del 1%), todo con respecto a 2011. Por otra parte, en ese mismo año, se tiene una disminución en el nivel educativo de licenciatura del 3.11% con respecto al 2011, aunque no al nivel de 2013 que tuvo un decremento de alrededor de 17% si se compara con 2011. En lo que respecta a servidores públicos titulares con estudios con doctorado estos no logran alcanzar 1% en 2013 y 2015 (0.52%).

Con la finalidad de comparar con el resto de los municipios de los estados y con el total nacional, se estima un indicador de educación superior (licenciatura), que determina un descenso en 2015 con respecto a lo reportado en el censo de 2011 de 3.2%, aunque se recuperó con respecto a 2013 con 13.8%. A pesar de lo antes mencionado, el indicador de educación superior en los funcionarios municipales mexiquenses, se encuentra por encima del resto de los municipios del país, así como del promedio nacional. Esto significa que, en 2015, los municipios mexiquenses tenían una proporción de 1 a 2 funcionarios con preparación universitaria. Mientras que el promedio de los municipios de los otros estados tenía una proporción menor, al igual que el promedio nacional, aunque para 2015 tuvieron un incremento de alrededor de 2% con respecto a 2011 (tabla 11).

Tabla 11
Indicador de Educación Superior en los funcionarios Municipales 2011 – 2015

Estado	Indicador de educación superior funcionarios municipales 2011	Indicador de educación superior funcionarios municipales 2013	Indicador de educación superior funcionarios municipales 2015
Estado de México	56.09%	39.09%	52.89%
Resto de los Estados	44.07%	43.83%	46.45%
Total Estados	45.05%	43.50%	47.04%

Fuente: elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

3.2.2.5. Procedencia profesional

La experiencia profesional, específicamente en el sector público, se considera una variable que puede influir en el desempeño de un servidor público, pues esto le brinda un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, procedimientos y normas que regulan las distintas funciones del quehacer gubernamental.

Al comparar el porcentaje de los servidores públicos que tienen experiencia en el sector público, a partir del último trabajo que estos reportan, se determinó que existe un decremento de más del 15% en 2013 con respecto a 2011. Sin embargo, para 2015 cambia positivamente al aumentar un 16%, de esta manera el 40% de los titulares de las dependencias gubernamentales municipales tienen experiencia en el sector público en los tres niveles de gobierno. En ese sentido, el Estado de México tiene un indicador muy superior en relación con el resto de las entidades federativas y el promedio federal. Aunque, tanto el porcentaje promedio en el resto de los Estados y el promedio nacional, tuvieron un incremento con respecto al 2011, de alrededor del 5% en ambos casos (tabla 12).

Tabla 12
Porcentaje de funcionarios municipales del Estado de México en relación con su sector de empleo previo 2011 – 2015

Estado	Indicador de procedencia sector público 2011	Indicador de procedencia sector público 2013	Indicador de procedencia sector público 2015
Estado de México	39.65%	24.07%	40.49%
Resto de los Estados	25.69%	27.08%	30.99%
Total Estados	26.82%	24.07%	31.94%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Dentro de la experiencia que pueden tener los titulares de las dependencias gubernamentales municipales, destaca la que tienen sobre ese mismo nivel de gobierno. En el año 2013, se presentó una caída en el porcentaje de titulares que tenían experiencia en el sector público municipal, pero en 2015 éste subió 5% en comparación con 2011, y 12% con 2013. En este sentido, en 2015, tres de diez servidores públicos municipales cuentan con experiencia en ese nivel de gobierno (tabla 13).

Tabla 13
Porcentaje de funcionarios municipales del Estado de México
con empleo previo en la administración municipal 2011 – 2015

Estado	Indicador de procedencia sector público municipal 2011	Indicador de procedencia sector público municipal 2013	Indicador de procedencia sector público municipal 2015
Estado de México	25.81%	18.40%	30.97%
Resto de los Estados	17.84%	15.25%	18.26%
Total Estados	18.49%	18.40%	19.23%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

3.2.2.6. Profesionalización de los servidores públicos

En 2011, el INEGI agregó algunos reactivos sobre la profesionalización de los servidores públicos municipales, y en los subsecuentes censos de 2013 y 2015 se han mantenido. Sin embargo, han tenido algunas variantes, por ejemplo: en el año 2015 se incorporaron otras formas de profesionalización que no estaban presentes en los cuestionarios de 2011 y 2013.⁵ Por lo que, para efectos de poder comparar entre los tres censos antes mencionados, se consideraron solo aquellas formas de profesionalización que están presentes en los tres años, estas son: servicio civil de carrera, concursos públicos, programas de capacitación, mecanismos de evaluación del desempeño y el resto se concentró en el rubro de Otros (tabla 14).

En la tabla 14 se identifica que en 2015 existen más prácticas de profesionalización que las que se reportaron en 2011 con 130 actividades, y en 2013 se presentaron 96 prácticas. Considerando lo antes mencionado, el año de 2013 fue en el que menos actividades de profesionalización se desarrollaron. También se pueden observar que en 2015 el rubro Otros concentra las acciones de profesionalización, aunque también en concursos públicos se agregó un municipio a los existentes en 2013.

⁵ Entre las formas de profesionalización que incorporaron como posibles opciones en el cuestionario del Censo de gobiernos municipales y delegacionales 2015, se encuentran las siguientes: diseño y selección de pruebas de ingreso, diseño curricular, actualización de perfiles de puesto, diseño y validación de competencias.

Tabla 14

Elementos de Profesionalización para servidores públicos municipales en el Estado de México por grado de marginación 2011 – 2015

Municipios Estado de México	Elementos para la Profesionalización de Servidores Públicos Municipales																	
	Servicio Civil de Carrera			Concursos Públicos			Programas de Capacitación			Mecanismos Evaluación del Desempeño			Otros			Total		
	2011	2013	2015	2011	2013	2015	2011	2013	2015	2011	2013	2015	2011	2013	2015	2011	2013	2015
Alto	0	1	1	0	1	2	4	3	2	2	2	3	2	0	10	8	7	18
Medio	2	2	2	2	3	1	20	6	3	11	4	3	4	0	16	39	15	25
Bajo	4	2	1	2	3	3	17	8	6	8	13	3	4	1	12	35	27	25
Muy bajo	5	3	5	5	6	7	21	22	19	7	12	14	10	4	85	48	47	130
Total	11	8	9	9	13	13	62	39	30	28	31	23	20	5	123	130	96	198

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Por otra parte, también se observa que los municipios con grado de marginación muy bajo presentan mayores actividades de profesionalización; no obstante, existe un crecimiento en los municipios de alta marginación que tienen alguna forma de profesionalización (por ejemplo, en la profesionalización de Otros). Todo lo anterior, puede influir en mejores capacidades de los servidores públicos que pueden repercutir en una mejor gestión de los recursos públicos.

3.2.2.7. Equidad de género

La participación femenina en el ámbito político y en el sector público es un tema que cada vez está más presente en las distintas esferas gubernamentales. En este sentido, los gobiernos locales mexicanos no son ajenos a esta transformación pues en los censos de los gobiernos municipales 2013 y 2015 la participación de mujeres en sus distintas instituciones y oficinas gubernamentales ha tenido un crecimiento. De 21.40% que ellas representaban en promedio en todos los municipios del país, para 2015 representaban 31.28%.

Tabla 15
 Porcentaje de funcionarios municipales por género
 en los municipios del Estado de México 2011 – 2015

Estado	Porcentaje de hombres función pública 2011	Porcentaje de mujeres función pública 2011	Porcentaje de hombres función pública 2013	Porcentaje de mujeres función pública 2013	Porcentaje de hombres función pública 2015	Porcentaje de mujeres función pública 2015
Estado de México	75.37%	24.51%	70.60%	24.20%	62.10%	37.80%
Resto de los Estados	71.72%	19.40%	65.84%	30.23%	61.84%	31.25%
Total Estados	77.87%	21.40%	67.94%	31.26%	64.90%	31.28%

Nota: En los tres años (2011, 2013 y 2015) existe un porcentaje de municipios que no especificaron el sexo de algunos servidores públicos, por tanto, no todas las sumas de los porcentajes de mujeres y de hombres suman el 100 por ciento. Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Esta tendencia es similar en los municipios mexiquenses, pues la participación femenina pasó de tener un porcentaje de 24.51 a 37.28 en este nivel de gobierno. Estos porcentajes son superiores al promedio del resto de los estados y del nacional (tabla 15). No obstante, estos avances, no se logra identificar si esta variable del género influye en una gestión financiera más eficiente.

3.2.2.8. Número de inmuebles

Otro elemento que se considera como parte de la infraestructura básica de los gobiernos municipales son los inmuebles que tienen. Para que en este estudio se pudiera contrastar esta variable en los tres momentos en el tiempo (2011, 2013 y 2015), se seleccionaron aquellos municipios que proporcionaron información sobre el número de inmuebles en el periodo de estudio. Por tal motivo, fueron solo 95 municipios los que presentaron información, y 30 quedaron excluidos del análisis (tabla 16).

Tabla 16
 Número de inmuebles en los municipios del Estado de México
 en 2011, 2013 y 2015

Número de Inmuebles	2011	2013	2015
Suma	4896	5578	7931
Media	51.54	58.72	83.48
Máximo	509	539	2293
Mínimo	2	1	2
Número de municipios	95	95	95

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Considerando lo anterior, se encontró que existe un crecimiento en el número de inmuebles, en parte porque el dato más alto de edificios en 2015 fue de 2,293; y por tanto la media también subió a 83 edificios y la suma total también aumentó a 7,931. Al realizar un análisis de correlación⁶ entre el número de edificios y el grado de marginación, se encontró que existe una asociación inversa, esto es a mayor marginación menor número de inmuebles (tabla 17). Por tanto, si bien existe una tendencia al incremento de número de inmuebles, este crecimiento se presenta en una proporción mayor en municipios con menor índice de marginación. Es decir, los municipios que cuentan con el mayor número de inmuebles son los más grandes, metropolitanos y urbanos, quedándose con menos los gobiernos de municipios rurales o semiurbanos.

Tabla 17
Correlación entre índice de marginación y bienes inmuebles

		Índice_marginación	TOTAL_2011	TOTAL_2013	TOTAL_2015
Índice_marginación	Correlación de Pearson	1	-.339**	-.387**	-.257*
	Sig. (bilateral)		.001	.000	.012
	N	95	95	95	95
TOTAL_2011	Correlación de Pearson	-.339**	1	.681**	.524**
	Sig. (bilateral)	.001		.000	.000
	N	95	95	95	95
TOTAL_2013	Correlación de Pearson	-.387**	.681**	1	.460**
	Sig. (bilateral)	.000	.000		.000
	N	95	95	95	95
TOTAL_2015	Correlación de Pearson	-.257*	.524**	.460**	1
	Sig. (bilateral)	.012	.000	.000	
	N	95	95	95	95

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

* La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas).

Fuente: Elaboración Propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

3.2.2.9. Tecnologías de la información y comunicación en las Administraciones Públicas Municipales

En los últimos años, las tecnologías de información y comunicación (TIC's) en las administraciones públicas municipales han constituido un medio para hacer eficiente la gestión y la prestación de servicios públicos. En este sentido, los beneficios de las TIC's pueden verse desde dos perspectivas: hacia el exterior de la administración pública municipal, es decir, orientados hacia los ciudadanos y usuarios de servicios públicos; como, por ejemplo: el cobro de distintos impuestos y realización de trámites en línea. La otra perspectiva es hacia el interior del aparato gubernamental, como es agilizar y mejorar los procesos administrativos, como el procesamiento de información y datos, y atender las obligaciones de transparencia, entre otros (Gil-García y Martínez, 2011). Sin duda, cualquiera de las dos perspectivas tiene efectos en los ciudadanos.

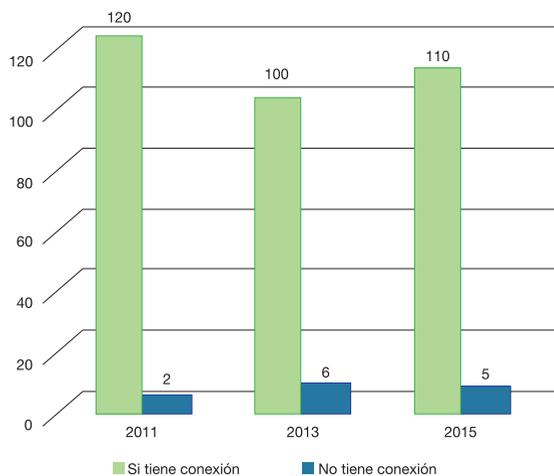
6 El análisis de correlación mide el grado de asociación lineal entre dos variables, pero no mide causalidad, en este caso la pobreza (grado de marginación) y el número de inmuebles, se considera inversa porque mientras una sube la otra disminuye.

Un elemento básico indispensable que requieren las administraciones públicas locales para implementar trámites y servicios en línea, adicional a los equipos de cómputo, línea telefónica e impresoras, es la conexión a Internet. Para fines de este estudio se identifican cuatro áreas que se juzgan pueden afectar a la gestión financiera, específicamente en recaudación: 1) tesorería o finanzas; 2) agua potable, saneamiento y alcantarillado; 3) Otros servicios públicos; y 4) transparencia.

3.2.2.10. Conexión a Internet

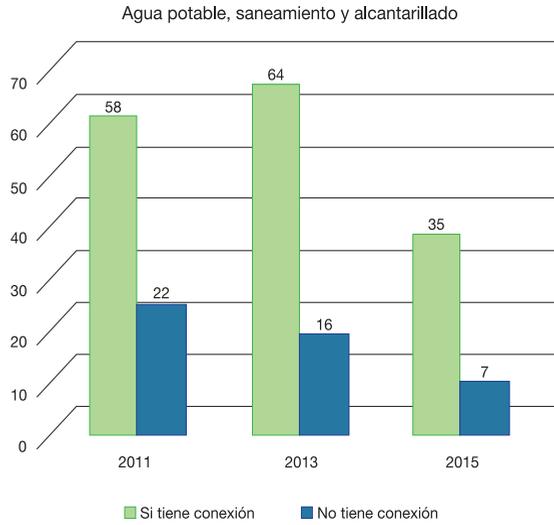
Al comparar el número de municipios mexiquenses que cuentan con Internet en las áreas de tesorería o finanzas se encuentra una disminución, pues pasó de 120 municipios en 2011, a 110 para 2015. Aunque es importante señalar que el instrumento que se utilizó para recabar la información de esta sección de conexión a Internet por parte del INEGI tuvo algunas variaciones en este rubro, por lo que se debe tomar esta información con reservas en la comparación (gráfica 10). En el caso de la oficina responsable del servicio de agua potable, saneamiento y alcantarillado, también se identifica una disminución en el número de municipios con conexión a Internet, en este caso pasó de 46% de los municipios a 28% (gráfica 11). En 2015, del total de los 125 municipios mexiquenses, alrededor de 35% tienen conexión a Internet en el área de servicios públicos; y solo 19% de éstos indican que la dependencia responsable de transparencia tiene conexión a Internet. Aunque en este caso destaca que 31% no respondieron o indicaron que no sabían (gráficas 12 y 13). En este caso se puede establecer que el problema de la brecha digital en las administraciones públicas municipales no se ha logrado disminuir, al menos en áreas medulares en la gestión financiera de los municipios mexiquenses; quedando este elemento de la capacidad administrativa pendiente de fortalecer.

Gráfica 10
Conexión a internet
Tesorería o Finanzas



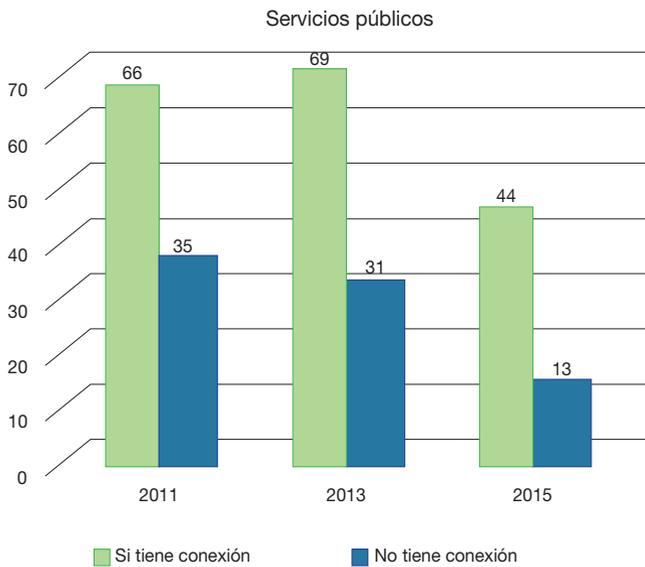
Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Gráfica 11
Conexión a internet



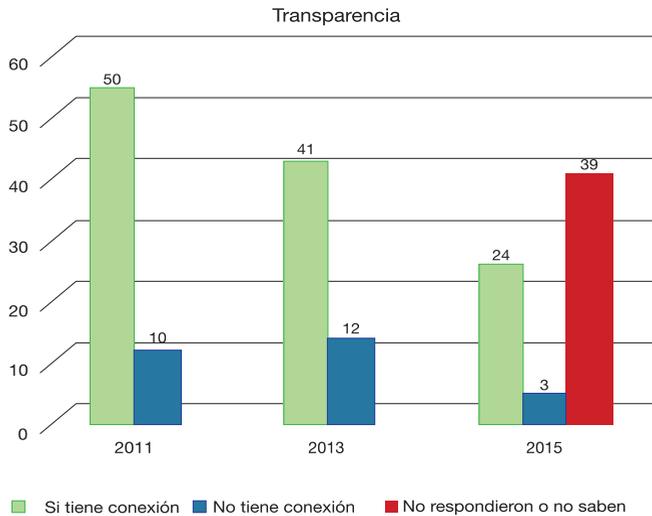
Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Gráfica 12
Conexión a internet



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

Gráfica 13
Conexión a internet



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

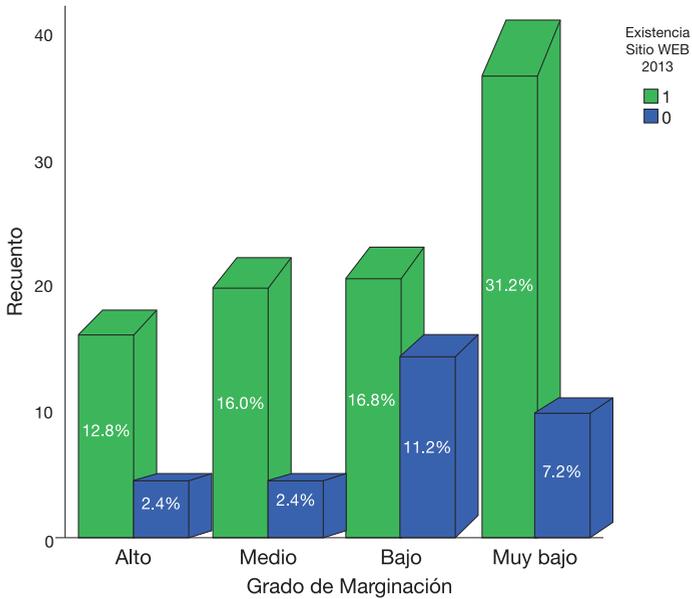
3.2.2.11. Portales electrónicos o Sitios Web

Otro componente del uso de las tecnologías de información y comunicación son los portales electrónicos, sitios Web. En esta sección se expondrán tres aspectos relevantes sobre éste, el cual da cuenta de la capacidad institucional que tiene el municipio en este tipo de infraestructura: a) si cuenta con una página Web el gobierno municipal; b) si el portal electrónico es propio de las administraciones públicas municipales; y c) quién administra el sitio Web del municipio.

Para el año 2013, las administraciones públicas municipales que cuentan con página web, según el grado de marginación, hay mayor presencia de los municipios que tienen un menor grado de marginación (son más numerosos); sin embargo, también hay un porcentaje de municipios con muy bajo grado de marginación que no tiene sitio web (14 de ellos). Por lo anterior, no es posible determinar una relación entre mayor marginación y la ausencia de sitios web (gráficas 14 y 15).

Gráfica 14

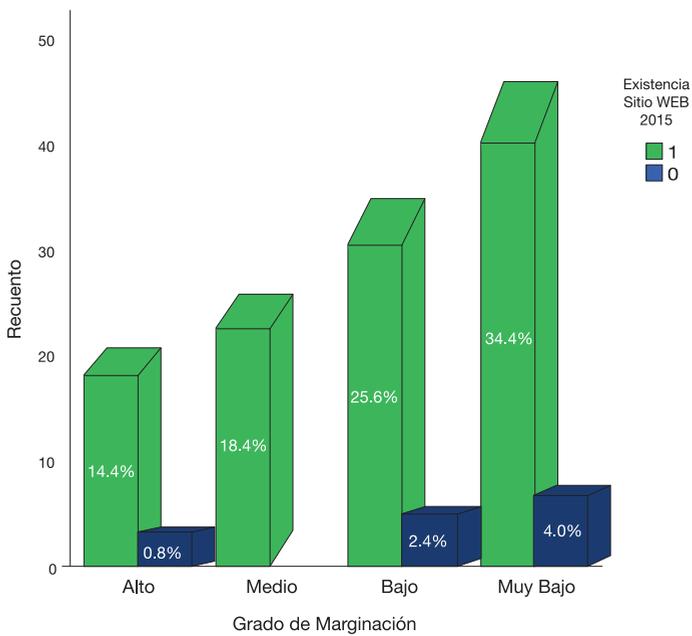
Administraciones públicas municipales mexiquenses que cuentan con sitio web 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2013).

Gráfica 15

Administraciones públicas municipales mexiquenses que cuentan con sitio web 2015

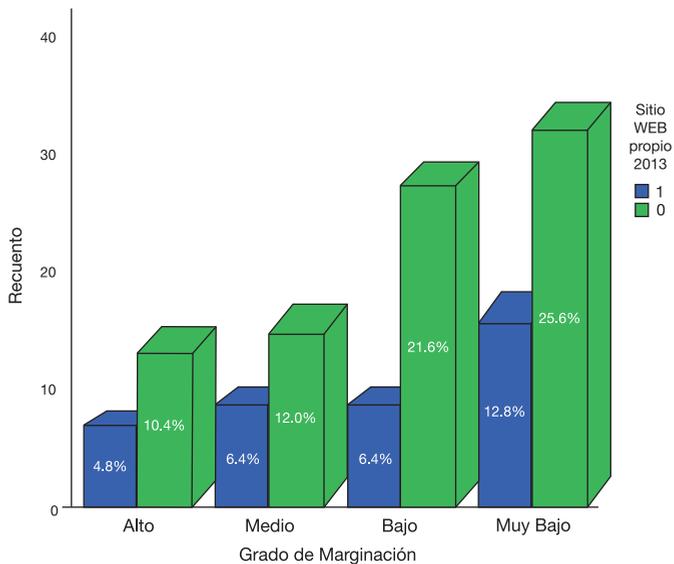


Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

Se incrementó el número de administraciones municipales que cuenta con sitio Web, pues mientras que en 2013, 76.8% contaba con él, en 2015 este porcentaje representó 92.8%; quedando solo nueve municipios sin sitio Web. Como se mencionó previamente, no existe una estrecha relación entre marginación y tener sitio web, pues los municipios menos marginados (bajo y muy bajo) son los que tienen más municipios sin sitio web.

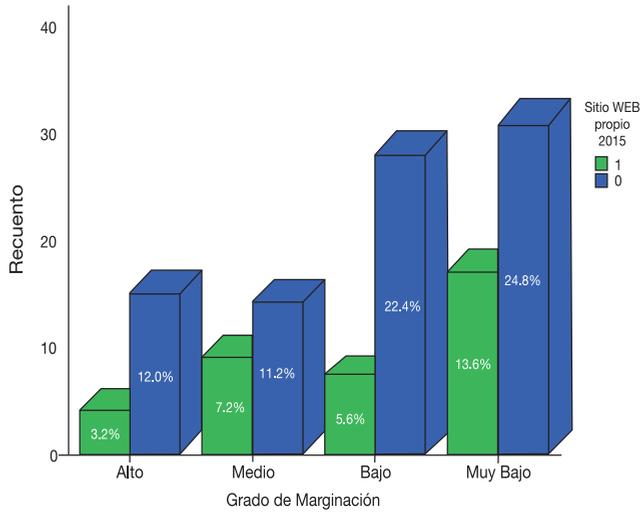
Esta situación es muy distinta en las administraciones públicas municipales cuando se examina si el portal electrónico es propio o éste se lo proporciona o facilita alguna otra institución gubernamental, como es el gobierno estatal o federal. En el año 2013, alrededor de 69.4% de los gobiernos locales no tenían sitio web propio; para el año 2015 esta situación no mejoró, al contrario, decreció 0.8%. Asimismo, tampoco parece existir una relación entre el grado de marginación y si el sitio web es propio (gráficas 16 y 17).

Gráfica 16
Administraciones públicas municipales mexiquenses
que cuentan con sitio web propio 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2013).

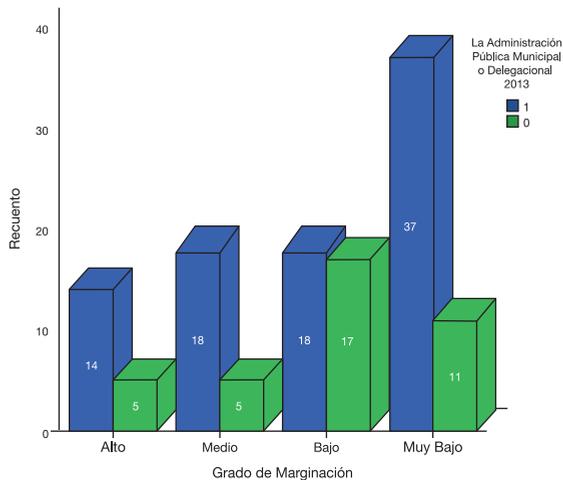
Gráfica 17
 Administraciones públicas municipales mexiquenses que cuentan con sitio web propio 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

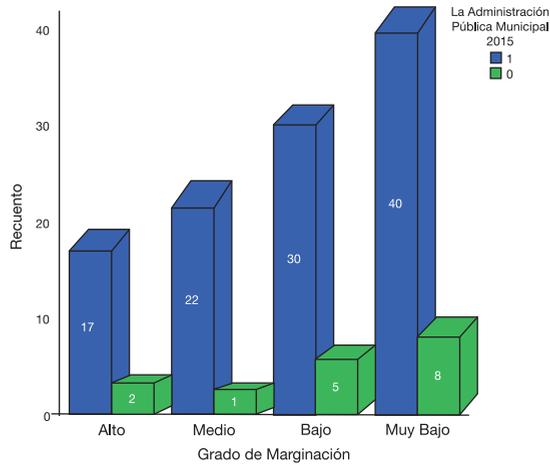
Otra característica sobre el sitio web es la referente a quién administra dicho sitio, en este caso es importante identificar si lo realiza la propia administración pública municipal. Acorde con lo encontrado en los censos de gobiernos municipales 2013 y 2015, 69.6% de las administraciones públicas municipales administraban su sitio web en el año 2013. En 2015, el número de municipios que administraba su sitio web creció a 109, equivalente a 87.2% (gráficas 18 y 19).

Gráfica 18
 Gobiernos municipales mexiquense que administran su sitio web 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2013).

Gráfica 19
Gobiernos municipales mexiquense que administran su sitio web 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

Adicionalmente, se realizó un análisis de correlación entre la variable “si el sitio Web es propio” de las administraciones públicas municipales (2013 y 2015), con el grado de marginación y la variable de población del municipio. Esto por la cuestión de si esta última variable puede ser determinante, pues el tamaño de la población puede ser una variable proxy de los municipios metropolitanos y urbanos. A partir de esta técnica se identificó que existe correlación positiva en 0.206, (con un nivel de confianza del 95%) entre las variables: población y si cuentan con sitio web propio las administraciones públicas municipales mexiquenses, es decir, a mayor población es probable que el municipio tenga sitio web propio, esto podría señalar que en municipios urbanos o metropolitanos, que generalmente cuenta con mucho más población que los rurales o semiurbanos, es probable tengan un sitio web propio (tabla 18).

Tabla 18
Correlación entre índice de marginación, sitio Web propio y población total

		Índice de marginación	Sitio web propio 2015	Sitio web propio 2013	Población total
Índice de marginación	Correlación de Pearson	1	-.066	-.048	-.406**
	Sig. (bilateral)		-.462	.595	.000
	N	125	125	125	125
Sitio web propio 2015	Correlación de Pearson	-.066	1	.143	.206*
	Sig. (bilateral)	-.462		.112	.021
	N	125	125	125	125
Sitio web propio 2013	Correlación de Pearson	-.048	.143	1	.149
	Sig. (bilateral)	.595	.112		.097
	N	125	125	125	125
Población total	Correlación de Pearson	-.406**	.206*	.149	1
	Sig. (bilateral)	.000	.021	.097	
	N	125	125	125	125
** La correlación es significativa en el nivel 0.01 (2 colas).					
* La correlación es significativa en el nivel 0.05 (2 colas).					

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

3.2.2.12. Trámites administrativos de impuesto predial y derecho del agua a través de portales electrónicos 2015

Finalmente, por lo que respecta a la utilización de tecnologías en los trámites relacionados con el impuesto predial en los municipios del Estado de México, de acuerdo con la información que proporciona el Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegacionales 2015, se establecieron nuevas formas de clasificar las funciones de los trámites electrónicos: gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite. Mientras que en el censo de 2011 se clasificaban como servicios informativos, interactivos y transaccionales.

El Censo de 2015 presentó los siguientes resultados: 51 (40.8%) municipios no contaban con servicios informáticos para el trámite de este impuesto, incluyendo aquéllos que contaban con sistema informáticos. 35 municipios realizaban una función de las cuatro que podría contemplar: gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite. 6.4% de los municipios (8) realizaban dos funciones de las cuatro antes mencionadas; 12 municipios (9.6%) realizan tres funciones en sus sistemas informáticos, y en 19 municipios mexiquenses (15.2%), sus sistemas informáticos realizan las cuatro funciones (gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite) en trámites de impuestos (tabla 19).

Tabla 19
Tecnologías de información y comunicación
en las administraciones públicas municipales mexiquenses 2015

Impuesto predial	Derechos de agua potable y drenaje
51 (40.8%) no contaban con servicios informáticos en este impuesto.	78 (62.4%) no contaban con servicios informáticos en este impuesto.
35 (28%) realizaban una función de las siguientes: gestión, procesamiento, seguimiento, dictaminación y publicación del trámite.	22 (17.6%) realizaban al menos una función de las cuatro funciones: gestión, procesamiento, seguimiento, dictaminación y publicación del trámite.
19 (15.2%) realizan las 4 funciones anteriores.	11 (8.8%) realizan las 4 funciones anteriores.

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

En lo que se refiere a los trámites de derechos de agua potable y drenaje, se identificó lo siguiente: 78 municipios (62.4%) no contaban con sistemas informáticos que realizarán alguna función para el trámite de derechos de agua potable y drenaje. 22 municipios (17.6%) realizaban al menos una de las cuatro funciones: gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite. En cinco municipios (4%) sus sistemas informáticos proporcionan dos tipos de funciones de las antes mencionadas; 9 municipios (7.2%) en sus sistemas informáticos realizan tres funciones; y 11 municipios (8.8%) cuentan con sistemas informáticos en el trámite de derechos de agua potable y drenaje que realizan las cuatro funciones: gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite (tabla 19).

Con base en la información expuesta, se destaca que de los trámites del impuesto predial y, los el agua y drenaje, el primero es el que presentan mayor desarrollo en sus funciones de sus sistemas informáticos con respecto al trámite de derechos. Asimismo, se realizó una correlación entre el número de trámites atendidos en línea por el concepto de impuestos por parte de la administración pública municipal (TAI) con el índice de marginación (IM), para identificar alguna asociación entre estas variables. Los resultados obtenidos indican que existe una correlación negativa, lo cual se esperaría que así fuera, esto es: a mayor índice de marginación, menor es el número de trámites atendidos por impuestos en línea por parte de la administración pública municipal, es decir, en los municipios más pobres la presencia de trámites en línea por concepto de impuestos es menor, lo que establece que la marginación es un factor que podría afectar que los municipios no tengan servicios en línea [en internet] (tabla 20).

Tabla 20
Correlación entre índice de marginación y
el número de trámites atendidos por impuestos en línea

Variables	TAI	IM
TAI Correlación de Pearson	1	-.265**
Sig. (bilateral)		.003
N	125	125
IM Correlación de Pearson	-.265**	1
Sig. (bilateral)	.003	
N	125	125

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

A partir de lo expuesto y analizado sobre el uso de tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas mexiquenses, se puede establecer que en lo que respecta a esta infraestructura básica, los municipios presentan avances en conexión a Internet y tener sitios Web, y en estas situaciones no existe una estrecha relación con el grado de marginación de los municipios. Sin embargo, conforme se analiza con mayor detalle el uso de tecnologías de información en áreas relacionadas con la gestión financiera, como: finanzas o tesorería, agua potable y servicios públicos, el número de administraciones públicas municipales disminuye.

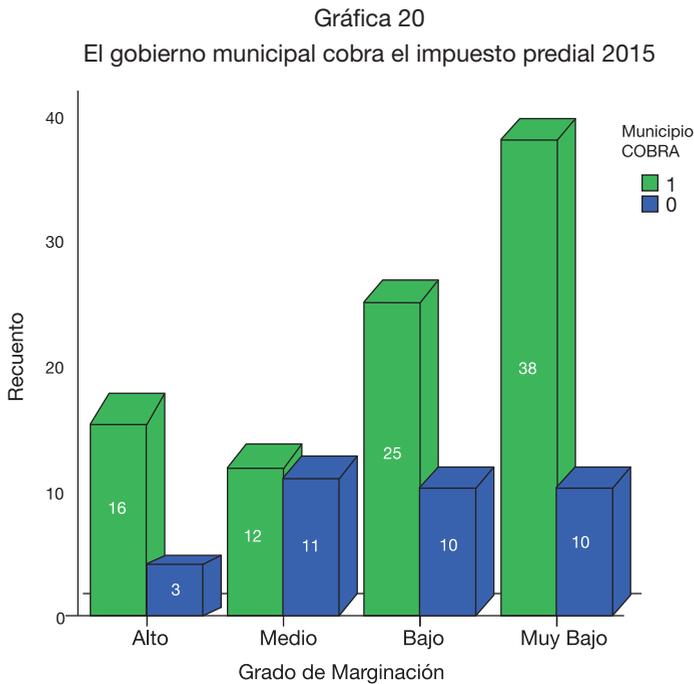
Esta situación es similar cuando se revisa el número de trámites atendidos en línea en el pago de impuesto predial y agua potable, donde el más de 40% y 60%, respectivamente, no disponen de sistemas informáticos para estos tributos. Además, se encontró asociación entre la marginación y un mayor número de trámites, evidentemente porque la marginación se integra de componentes que pueden relacionarse con un menor número de trámites, pero por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, si en las viviendas tienen computadora y acceso a Internet, además de la alfabetización digital.⁷

3.2.2.13. Impuesto predial y catastro

En los censos más recientes de gobiernos municipales, en específico el de 2015, se integraron nuevos reactivos a los instrumentos de recolección de información, profundizando en aspectos que es relevantes analizar respecto a la recaudación de ingresos propios de los gobiernos locales. Algunos elementos referentes a esta temática son los siguientes: el municipio cobra el impuesto predial, formas en las que los gobiernos municipales entregan a los contribuyentes los estados de cuenta o recibos de pago del impuesto predial, y formas de pago del impuesto predial.

⁷ Esto último puede ser otra área de investigación que por el momento no corresponde al objetivo de este trabajo.

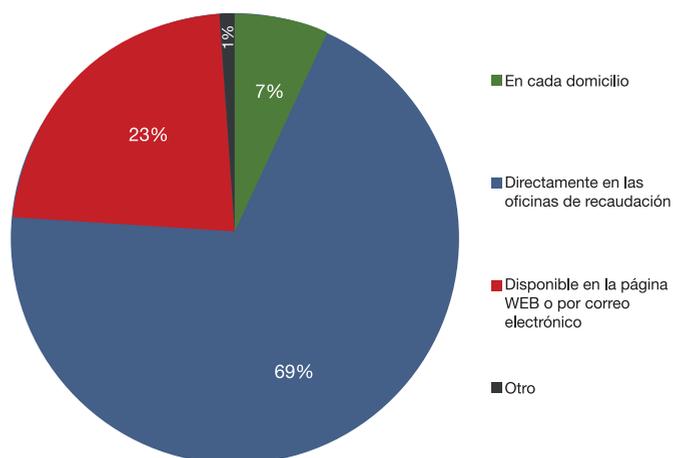
En la información que los propios gobiernos municipales mexicanos proporcionaron al censo, se registra una disminución de 27% en el año 2015 con respecto al 2011. En este último, 123 municipios mexicanos cobraban su impuesto predial, pero para 2015 este número disminuyó a 91. Al relacionar esta variable con el grado de marginación, se observa que en cualquiera de los niveles de marginación existen municipios que no cobran impuesto predial. Por tanto, la marginación no es factor que explique por qué los municipios no cobran su impuesto predial. En todo caso puede obedecer a otros factores, por ejemplo: los incentivos que la ley de Coordinación Fiscal proporciona para que el gobierno estatal realice dichos cobros, esto evidentemente deberá de analizarse con mayor detalle en otras investigaciones (gráfica 20).



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

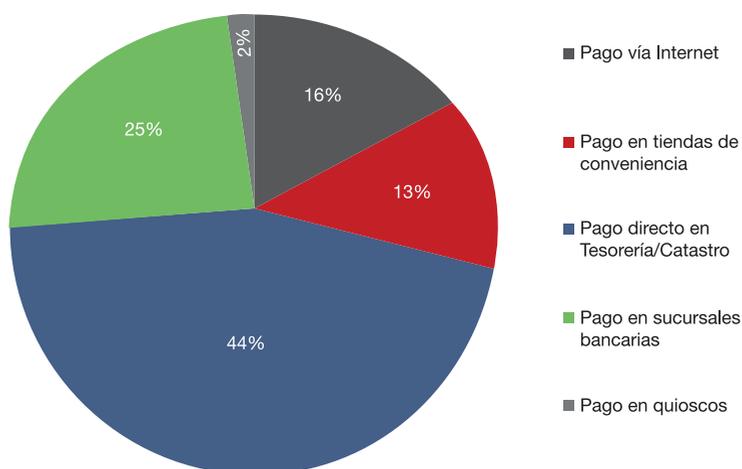
Con relación a las formas en las que las administraciones públicas municipales entregan a los contribuyentes los estados de cuenta o recibos de pago del impuesto predial, en 2015, 69% de los municipios los entregaban directamente en las oficinas de recaudación; 23% a través de su página Web y por correo electrónico, 7% en cada domicilio, y 1% a través de otro medio (gráfica 21).

Gráfica 21
Medios de entrega de los estados de cuenta
o recibos de pago del impuesto predial 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

Gráfica 22
Formas de pago del impuesto predial 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

En los municipios mexiquenses se identificaron cinco formas en las que los ciudadanos puede pagar el impuesto predial: pago vía Internet, pago en tiendas de conveniencia, pago directo en tesorería o catastro, pago en sucursales bancarias y pagos en quioscos. 44% de las administraciones públicas cobran el impuesto predial directamente en tesorería o catastro, 25% a través de sucursales bancarias, 16% vía Internet, 13% en tiendas de conveniencia y 2% en quioscos (gráfica 22).

De acuerdo con lo anterior, tanto en las formas de pago como en los medios a través de los cuales se les hace llegar los estados de cuenta o recibos del impuesto predial, el mayor número de los gobiernos municipales mexiquenses se inclina por procedimientos más tradicionales. Es decir, los trámites se hacen en las oficinas de tesorería o catastro, mostrando ciertas resistencias a la modernización de la gestión de este impuesto, y a la tecnificación de este tipo de trámites.

En el siguiente apartado se abordará otro aspecto importante sobre la gestión pública municipal: la participación ciudadana.

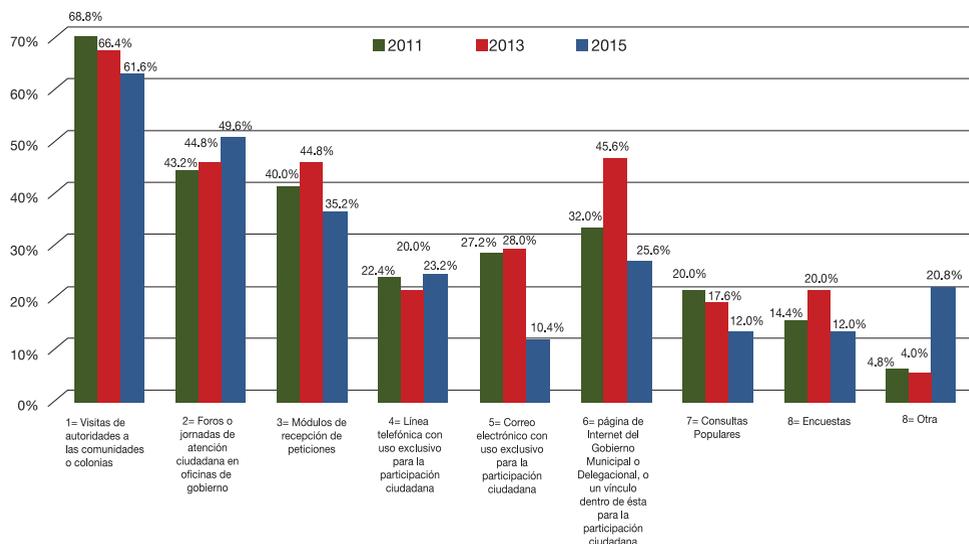
3.2.3. Participación ciudadana

Respecto a la participación ciudadana, se retoman tres elementos que pueden compararse de 2011 a 2015. Estos son: a) mecanismos de participación ciudadana, b) órganos de participación ciudadana y c) temas en donde los ciudadanos pueden participar.

Los mecanismos de participación que se identificaron como los más comunes en los municipios mexiquenses en los tres años que se están analizando son: visitas de autoridades a las comunidades y colonias, foros o jornadas de atención ciudadana en oficinas de gobierno, módulos de recepción de peticiones, y página de Internet del gobierno municipal o vínculo dentro de ésta para la participación ciudadana (gráfica 23).

Al contrastar el número de municipios que han adoptado estos tipos de mecanismos, en 2015 se presentó una disminución en la mayoría de los mecanismos, en contraste con 2011 y 2013. Solo en los foros o jornadas de atención ciudadana en oficinas gubernamentales y en líneas telefónicas con uso exclusivo para la participación ciudadana, se registró un aumento; pues en el primer caso pasó de 43.2% a 49.6%; y en el segundo caso de 22.4% a 23.2%. También hubo un crecimiento en el número de municipios que indicaron un mecanismo distinto a los establecidos en el instrumento de recolección de información, 20.8% en 2015.

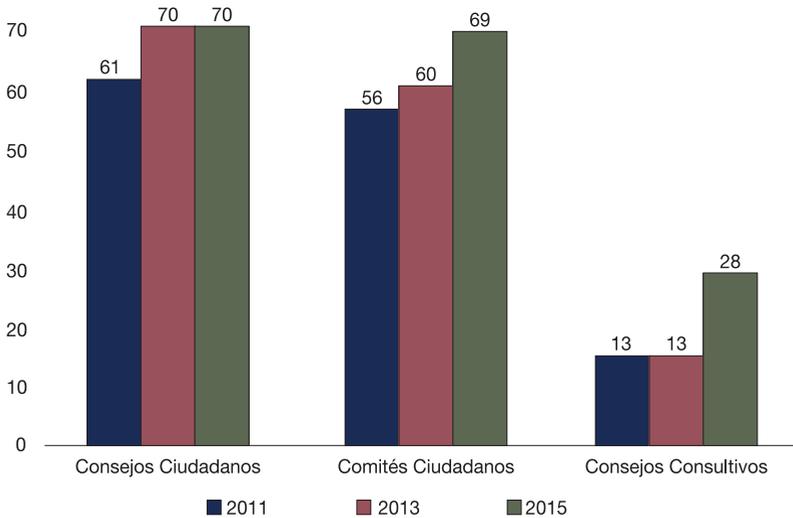
Gráfica 23
Órganos de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

En los órganos de participación ciudadana se encontró que en los tres años (2011, 2013 y 2015) destacan tres tipos de órganos que son más comunes en las administraciones públicas municipales: consejos ciudadanos, comités ciudadanos y consejos consultivos. En estos tipos de órganos, se observa un crecimiento en el número de municipios que los han adoptado, pues de 61 que tenían la figura de consejos ciudadanos en 2011, éstos llegaron a 70 en 2013 y 2015. En el caso de los comités ciudadanos tuvieron también un ascenso en los tres años como se observa en la gráfica 24. Y una situación similar se presentó en los consejos consultivos que tuvieron un incremento de 115% con respecto al número de municipios de 2011.

Gráfica 24
Órganos de participación ciudadana

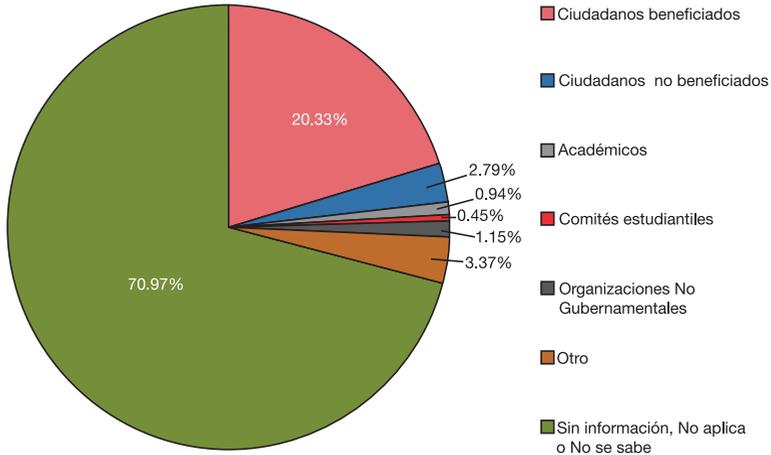


Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

En el censo de gobiernos municipales de 2015 solicitaron un dato adicional sobre el tipo de participantes, y se identificó que, del total de los municipios del Estado de México, 29% de ellos respondieron esta pregunta. De éstos, alrededor de 20% indicaron que los tipos de participantes son ciudadanos beneficiados, lo que no necesariamente representa una genuina participación sino más bien se realiza por cuestiones de normatividad establecida por los distintos programas sociales o de obra pública. 2.79% declararon que participan ciudadanos no beneficiados, que pudiera pensarse son más autónomos e independientes en esa participación, al igual que la participación de académicos, comités estudiantiles y organizaciones no gubernamentales. Pero el total de los municipios que contemplan estos participantes no logran constituir ni 3%, lo que representa una limitada participación en los distintos órganos que parecen más genuinos (gráfica 25).

Gráfica 25

Tipos de participantes en los órganos de participación ciudadana en los municipios del Estado de México 2015



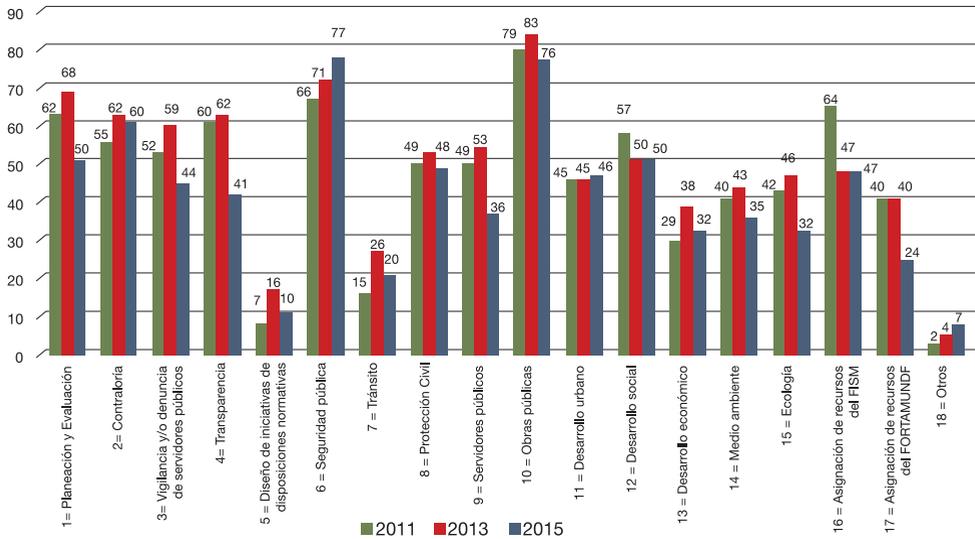
Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2015).

Al analizar quién participa, tipos de órganos, mecanismos, y temas en los que se participan, se establece que esta participación debe mejorar en todos estos aspectos, con la finalidad de consolidar una sinergia más amplia, independiente, y con mayor impacto en la toma de decisiones, en los municipios mexiquenses.

Los temas que involucran la participación ciudadana en las administraciones públicas municipales son diversos, desde aquéllos orientados a la inclusión en las actividades del gobierno hasta las encaminadas al control y vigilancia de acciones gubernamentales. Destacan aquéllos que son predominantes dentro de los municipios mexiquenses, tales como: obras públicas, seguridad pública, planeación y evaluación, transparencia, contraloría, vigilancia y/o denuncia de servidores públicos (gráfica 26).

En 2015 se observa una disminución en el número de gobierno locales mexiquenses que contemplan la participación ciudadana, con respecto a 2011. Esta situación fue distinta en 2013, ya que tuvo un incremento de municipios en temas tales como: planeación y evaluación, contraloría, vigilancia y/o denuncia de servidores públicos, servicios públicos, obras públicas y protección civil.

Gráfica 26
Temas que contemplan la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2011, 2013 y 2015).

En este sentido, el tema que presentó un crecimiento en 2013 y 2015 fue seguridad pública; lo que corresponde en gran medida a la realidad que se vive en todo el país. Algunos programas que buscan atender esta problemática comprenden la participación de ciudadanos en distintas acciones: observatorios ciudadanos, consejos ciudadanos, entre otros.⁸ Otro tema que se contempló en 2015 y fue la primera vez que estuvo en el catálogo de temas fue el presupuesto participativo, identificándose 21 municipios con esta práctica.

Por lo antes descrito, en las administraciones públicas municipales del Estado de México la participación ciudadana no es considerada un elemento relevante en la gestión gubernamental. En este sentido, la gobernanza está muy lejana de desarrollarse en este nivel de gobierno, es un pendiente que convendría recuperar para futuras acciones. Adicionalmente, sería recomendable que los próximos instrumentos incluyan temas relacionados con la gestión financiera como es el caso del presupuesto participativo.

3.2.4. Dimensión financiera

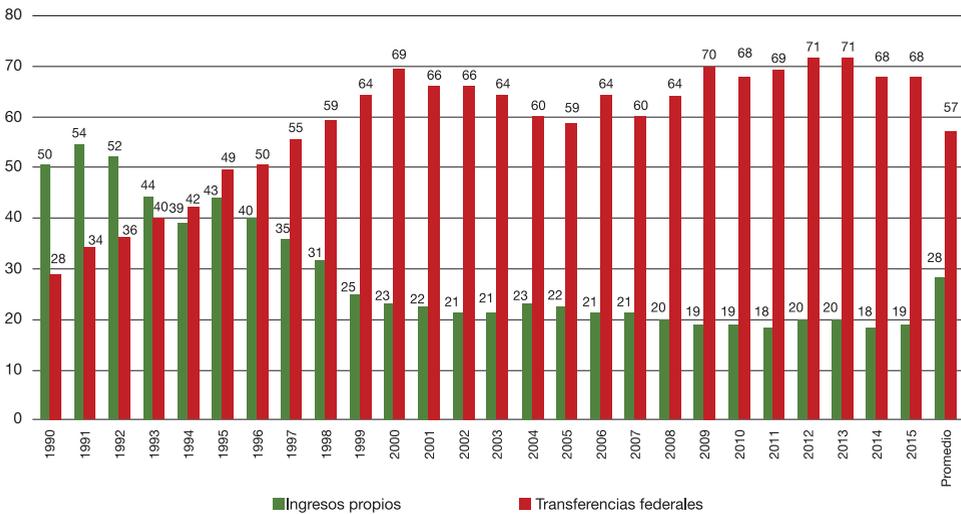
En la última dimensión se presenta un conjunto de indicadores relacionados con la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses. En primer lugar, se expone el porcentaje de los ingresos generados por fuentes propias y aquéllos proporcionados por transferencias; y se describe el comportamiento de las principales fuentes de ingresos propios (impuestos y derechos). Posteriormente se expone brevemente el comportamiento

⁸ Uno de los programas dirigidos a la seguridad pública es el programa Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN).

del gasto público en estos municipios, tanto el referente a gasto corriente como gasto de inversión, reconociendo el costo que los servicios personales tienen para sus administraciones públicas.

Como se ha señalado en distintas investigaciones sobre los gobiernos municipales, la descentralización fiscal que se efectuó en México desde 1980 provocó que este nivel de gobierno disminuyera sus esfuerzos recaudatorios dependiendo cada vez más de los recursos federales. Esta situación prácticamente no se ha modificado en los últimos años. La dependencia financiera de los gobiernos locales mexiquenses, con relación a las transferencias federales, se amplió en los últimos cinco años (2011 a 2015). Éstas en promedio representan 69.4% de los ingresos totales de las administraciones públicas municipales, y sus ingresos propios en ese mismo periodo de tiempo, constituyeron en promedio 19% de los ingresos totales (gráfica 27). Cabe mencionar que dentro de estos cinco años se presentó la menor recaudación de ingresos propios (2011 y 2014) con un porcentaje de 18%.

Gráfica 27
 Proporción de las transferencias federales y el ingreso propio en el ingreso total de los municipios mexiquenses 1990-2015

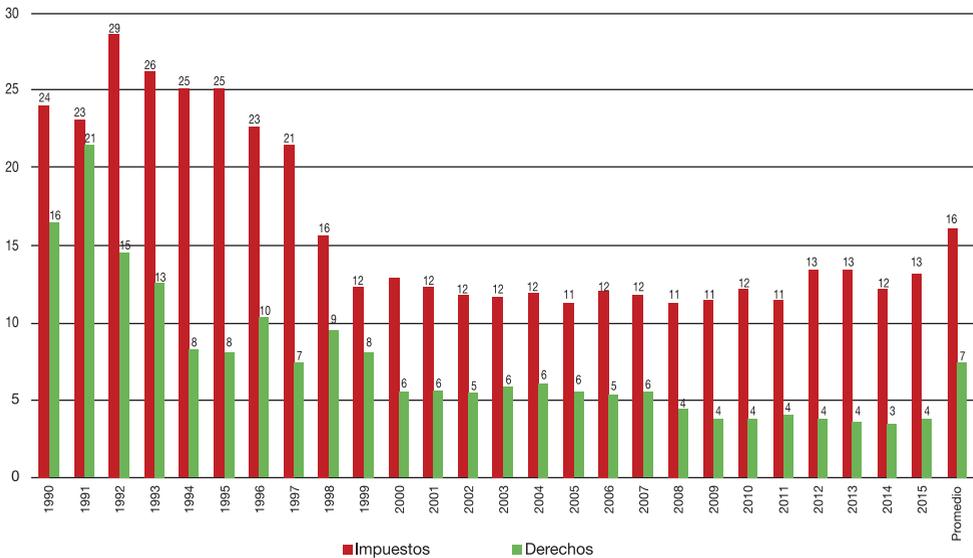


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Finanzas Públicas Municipales del INEGI

Al analizar más detalladamente los ingresos propios de los municipios, en la gráfica 28, se expone que la fuente de ingresos más importante de este nivel de gobierno son los impuestos (el predial), el cual representa aproximadamente 60% del ingreso total propio. En el caso de los derechos, estos representan aproximadamente una cuarta parte del ingreso recaudado por tributos.

Como se mencionó en párrafos previos, en 1997 se puede observar una caída en la recaudación de estas dos fuentes de ingresos, quedando muy rezagados los ingresos por derechos. En el año 2015 se observa una pequeña recuperación con respecto al 2014 de 1%, tanto en impuestos como en derechos, pero todavía muy por debajo de lo que se recaudaban en años previos a 1998.

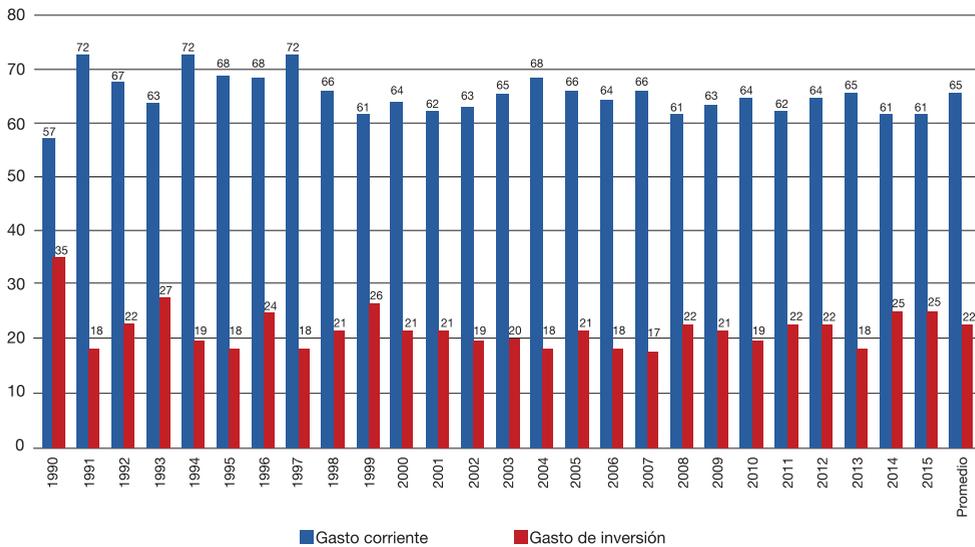
Gráfica 28
Aportación de los impuestos y derechos municipales
al total de ingresos de los gobiernos locales del Estado de México de 1990 a 2015



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Finanzas Públicas Municipales del INEGI

Otro elemento que comprenden las finanzas públicas corresponde al gasto. En los municipios del Estado de México se observó que desde el año 1991, el gasto corriente tuvo un ascenso de 20% con respecto a 1990. Y desde ese año hasta 2015, el gasto administrativo ha superado 60% del gasto total. La media de este tipo de gasto en estos municipios es de 65%, y el gasto en inversión es de 22%. Sin embargo, en los últimos dos años (2014 y 2015), el gasto de inversión ha superado esa media y presentan el porcentaje más alto (25%) en este tipo de gasto desde el año 1999, y por consiguiente también en estos dos años el gasto corriente fue de los más bajos con 61% (gráfica 29).

Gráfica 29
Proporción del gasto administrativo y del gasto de inversión en el egreso total de los municipios mexiquenses 1990-2015

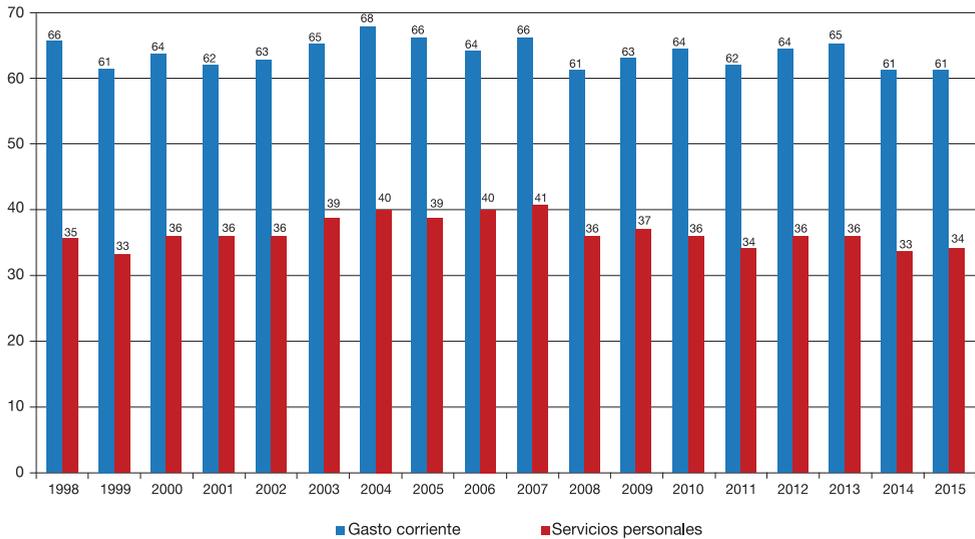


Fuente: elaboración propia con base en los datos de Finanzas Públicas Municipales del INEGI.

En el gasto corriente de cualquier ámbito gubernamental, los sueldos y salarios (capítulo 1000) es uno de los más altos. En los municipios mexiquenses se presenta esta situación, pues el gasto en servicios personales representa en promedio 37% del gasto total de 1998 a 2015. Por lo tanto, se gasta más en sueldos y salarios que en inversión. Asimismo, se pudo constatar que 57% del gasto corriente se destina a servicios personales (gráfica 30).

A partir de lo expuesto, de manera muy general, sobre la composición e integración de los ingresos y gastos de los municipios mexiquenses, se establece que sus finanzas son frágiles pues la mayor parte de sus ingresos procede de transferencias federales y estatales; y sus gastos se concentran en conceptos administrativos, destacando los destinados a sueldos y salarios. En este sentido, no se ha encontrado una mejora en las finanzas municipales del Estado de México en los últimos cinco años.

Gráfica 30
Proporción del gasto corriente y servicios personales del egreso total de los municipios mexiquenses 1998-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Finanzas Públicas Municipales del INEGI.

En la siguiente sección se realiza el cálculo de un conjunto de indicadores financieros con el fin de proporcionar un panorama más integral del comportamiento de los ingresos y egresos de los municipios mexiquenses entre los años 2011, 2013 y 2015; retomando los indicadores propuestos por Carrera y Rivera (2012) y aplicados en el estudio previo de Carrera y Martínez (2016).

3.2.4.1. Indicador de autonomía financiera

Como se mencionó, en otros estudios realizados con anterioridad se desarrollaron algunos indicadores para evaluar la gestión financiera de los municipios mexiquenses. El primer indicador que se retomará es el que denominamos: Autonomía financiera, que establece qué porcentaje representan los ingresos que el gobierno local recauda con respecto al total (este último incluyendo transferencias estatales y federales):

$$\text{Indicador de Autonomía Financiera} = \frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Ingreso Total}} \times 100$$

En este indicador se observa que, tanto en el 2013 como en 2015, la autonomía financiera de los gobiernos municipales mexiquenses es muy baja, en promedio no superan más allá del 12%. Incluso se encontró que en 2015 hubo una disminución de 0.77% en el promedio con respecto a 2011. En general, se puede identificar que existe relación negativa entre el grado de marginación y el indicador de autonomía financiera, pues a menor marginación mayor porcentaje de autonomía financiera (tabla 21).

Tabla 21
Indicadores de autonomía financiera en las administraciones
públicas municipales mexiquenses 2011 – 2015

Grado de Marginación	Autonomía Financiera		
	2011	2013	2015
Muy Alto	10.22	3.28	-
Alto	2.54	2.24	2.6
Medio	7.35	8.4	6.98
Bajo	11.2	11.27	9.96
Muy bajo	22.17	22.08	19.06
Promedio Total	12.63	12.88	11.86

Fuente: información consultada en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI, el 20 de enero de 2017 <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/index.jsp?recargar=false>

Otro dato que puede señalarse dentro de este aspecto de la autonomía financiera es identificar el porcentaje que representa el rubro de impuestos del total de ingresos propios, con la intención de observar la contribución de esta fuente de ingreso con respecto a los ingresos propios. En 2011, los municipios mexiquenses tuvieron un promedio de recaudación de impuestos de 48% con respecto al total de ingresos propios, lo que los constituye como su fuente de ingresos más importante. Este porcentaje se incrementó 3% para 2013 (en promedio 51%); y para 2015 las administraciones públicas municipales recaudaron en promedio 55% del total de ingresos propios. Por tanto, en general se ha tenido un aumento en la recaudación de los impuestos municipal como proporción de sus ingresos propios, ya que de 48% pasó a 55%.

3.2.4.2. Indicador de autonomía para asumir el gasto operativo

Otro indicador de las finanzas públicas municipales mexiquenses es el que se refiere al porcentaje que éstos pueden solventar de su gasto operativo con recursos recaudados por ellos mismos:

$$\text{Indicador de Autonomía para asumir Gasto Operativo} = \frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Gasto corriente}} \times 100$$

Como resultado de este indicador, en 2013 y 2015 las administraciones públicas municipales pudieron cubrir 19.6% de su gasto operativo (servicios generales; servicios personales; materiales y suministros; y subsidios, transferencias y ayudas) con sus fuentes propias de recaudación. Por tanto, en estos dos años tuvieron un declive de 2.28% en relación con 2011. Esto significa que los gobiernos municipales objeto de análisis, solo pueden cubrir alrededor de una quinta parte de su gasto corriente con sus ingresos propios (tabla 22). Nuevamente, los municipios con menor grado de marginación son los que pueden cubrir un mayor porcentaje de su gasto operativo con ingresos propios; aunque los más marginados tuvieron un muy pequeño crecimiento en este indicador de 0.58% en 2015.

Tabla 22
Indicador de autonomía para el gasto operativo
de los municipios mexiquenses 2011 – 2015

Grado de Marginación	Autonomía Financiera		
	2011	2013	2015
Muy Alto	21.54	6.99	-
Alto	5.69	4.92	6.27
Medio	14.23	14.22	14.04
Bajo	18.7	16.77	17.03
Muy bajo	37.04	31.73	29.13
Promedio Total	21.88	19.6	19.6

Fuente: información consultada en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI, el 20 de enero de 2017 <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/index.jsp?recargar=false>

Otro indicador financiero que es ampliamente utilizado para medir las finanzas públicas de cualquier nivel de gobierno, es el que corresponde a la relación entre el gasto en servicios personales y el gasto total para determinar el porcentaje de egresos que está orientado a ese rubro.

3.2.4.3. Indicador de costo burocrático

Este indicador es una expresión porcentual del rubro más costoso del gasto municipal.

$$\text{Indicador de Costo Burocrático} = \frac{\text{Gastos en Servicios personales}}{\text{Gasto corriente}} \times 100$$

La proporción del gasto en servicios personales se incrementó en el año 2015 con respecto al gasto total, esto puede deberse, al menos en parte, a que el número de titulares aumentó a 994, tomando como línea base 2011. Cabe mencionar que, en el caso de 2013, este tipo de gasto superó el 40%. En este indicador se observa que conforme los municipios están menos marginados, el porcentaje destinado a pagos de servicios personales crece. Esto puede asociarse al número de instituciones que integran la administración pública municipal; pues en la estructura administrativa municipal hubo un aumento de 4.17%, lo que puede explicar esta situación (tabla 23).

Tabla 23
Costo burocrático en los municipios mexiquenses 2011 – 2015

Grado de marginación	Costo burocrático		
	2011	2013	2015
Muy alto	33.46	40.93	-
Alto	30.99	32.16	29.07
Medio	33.11	41.91	34.98
Bajo	37.63	43.7	36.2
Muy bajo	37.61	44.61	39.34
Promedio total	35.62	42.47	36.15

Fuente: información consultada en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI, el 20 de enero de 2017 <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/index.jsp?recargar=false>

En este indicador, los diez municipios con la mayor proporción de gasto dedicada a su burocracia son: Atizapán, 63%; Amanalco, 60%; Almoloya del Río, 57.7%; San Antonio la Isla, 55.7%; Teoloyucan, con 54.6%; Mexicaltzingo, 53.2%; Texcalyacac, 52.6; Cuautitlán Izcalli, 51.5%; Huixquilucan, 51.5%; y Naucalpan de Juárez, 50.5%.

3.2.4.4. Indicador del servicio de deuda

Actualmente, uno de los retos que enfrentan los gobiernos municipales dentro del ámbito de sus finanzas, es la deuda que varios deben pagar, y que por ende deben cubrir los costos por el servicio que ésta implica. El siguiente indicador muestra el porcentaje que representa el costo de la deuda de los gobiernos municipales en relación con sus gastos totales anuales.

$$\text{Indicador de Servicio de Deuda} = \frac{\text{Gastos en Servicios de Deuda}}{\text{Gasto Total}} \times 100$$

En 2013, los gobiernos municipales mexiquenses presentaron un porcentaje de gastos en servicios de deuda pública de 5% de su presupuesto de egresos, alrededor de 2% menos que en 2011. Sin embargo, en 2015, subió 2.5 puntos porcentuales con respecto a 2013, y alrededor de 1% en comparación con 2011. En este indicador se advierte que los municipios con alto nivel de marginación fueron los que mayor crecimiento registraron, casi 2% en relación con 2011; en contraste con otros municipios que tienen menor marginación. En resumen, en 2015, los municipios del Estado de México tuvieron un porcentaje superior al de 2011 y 2013, en lo que se refiere al peso del servicio de deuda, excepto los de marginación media (tabla 24).

Dentro de los municipios que presentan indicadores altos en este rubro de deuda se encuentran: Atizapán de Zaragoza, 33.8, Zinacantepec, 30.8%, Coyotepec, 26.4%, y

Chalco, 25.1%. No obstante, se identifican municipios cuyo gasto de deuda es menor de 1%, como es el caso de Malinalco con 0.08% y Ozumba con 0.1%; entre otros más.

Tabla 24
Indicador de Servicio de Deuda 2011 – 2015

Grado de marginación	Indicador servicio de deuda		
	2011	2013	2015
Muy alto	155.57	3.6	-
Alto	5.71	4.21	7.23
Medio	6.4	4.18	4.9
Bajo	5.39	4.74	6.69
Muy bajo	9.4	6.85	10.19
Promedio total	7.1	5.34	7.88

Fuente: información consultada en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI, el 20 de enero de 2017 <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/index.jsp?recargar=false>

3.3. Análisis de variables administrativas y financieras

En este apartado se analizan algunas posibles relaciones de asociación y causalidad entre las variables y dimensiones expuestas en las secciones previas.

Correlación y regresión lineal tomando como variable dependiente autonomía financiera.

3.3.1 Correlación y regresión lineal tomando como variable dependiente autonomía financiera

A partir de lo expuesto en las distintas dimensiones de la gestión administrativa municipal mexiquense, se desarrolla un análisis de correlación y de regresión lineal simple, con la intención de establecer si existe alguna asociación entre las variables administrativas y las financieras. E incluso establecer si algunas de esas variables administrativas explican o determinan los alcances (indicadores) de la gestión financiera, por lo que se considera como variable dependiente éstas últimas.

En un primer ejercicio se realizó una correlación entre el indicador de sanciones, el indicador de formas de pago, el indicador de actualización, el porcentaje de recaudación, el porcentaje de inmuebles actualizados, el municipio cobra el impuesto predial, el índice de marginación; y como variable de la gestión financiera el indicador de autonomía financiera.

Las variables que están altamente correlacionadas con el indicador de autonomía financiera son: el índice de marginación (-0.639), el indicador del número de sanciones de catastro para quienes evaden impuesto (0.347), la utilización de tecnologías de información y comunicación en los trámites y pagos de impuesto predial (0.304), y el indicador de

formas de pago (0.275); todas éstas con un nivel de confianza de 99%. Adicionalmente, se identificó una asociación negativa, con un 95% de confianza, entre el número de instrumentos de normatividad y el indicador de autonomía financiera, estableciendo que entre más número de reglamentos y normas existan, el indicador de autonomía financiera disminuye. Esto no tiene una relación lógica, pues se esperaría que a mayor existencia de normatividad y regulación, los ingresos propios deberían incrementarse. Por esta situación, esta variable se recomienda tomarla con reserva.

Estas asociaciones nos indican que a mayor índice de marginación menor es el indicador de autonomía financiera (ingresos propios entre ingresos totales). En el caso del número de sanciones que tiene catastro se identifica una asociación positiva con el indicador de autonomía financiera, lo que sugiere que entre más sanciones tiene una administración pública municipal en catastro mayor será la recaudación. Y el que tengan más formas de pago del impuesto predial (indicador de formas de pago), mayor será el indicador de autonomía financiera (tabla 25).

Tabla 25
Correlación de variables de la dimensión administrativa y el indicador de autonomía financiera 2015

Variables	Índice Autonomía Financiera	Índice de marginación	Municipio Cobra	Indicador sanciones	Índice de forma de pago	Índice de actualización	Índice de gobierno electrónico de impuesto predial	Asociación intergubernamental en catastro	Total de reglamentación municipal
Índice Autonomía Financiera	Correlación de Pearson	1	-.639**	.166	.347**	.275**	.110	-.304**	-.222
	Sig. (bilateral)		.000	.065	.000	.002	.223	.001	.014
	N	124	124	124	124	124	124	124	122
Índice de marginación	Correlación de Pearson	-.639**	1	-.086	-.320**	-.204	-.103	-.214	.006
	Sig. (bilateral)	.000		.342	.000	.022	.254	.017	.946
	N	124	125	125	125	125	125	125	123
Municipio Cobra	Correlación de Pearson	.166	-.086	1	-.048	-.391**	-.003	-.250**	-.135
	Sig. (bilateral)	.065	.342		.599	.000	.977	.821	.005
	N	124	125	125	125	125	125	125	123
Indicador sanciones	Correlación de Pearson	.347**	-.320**	-.048	1	.396**	.224	.232**	-.073
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.599		.000	.012	.009	.424
	N	124	125	125	125	125	125	125	123
Índice de forma de pago	Correlación de Pearson	.275**	-.204	-.391**	.396**	1	.105	.189	.048
	Sig. (bilateral)	.002	.022	.000	.000		.245	.034	.597
	N	124	125	125	125	125	125	125	123
Índice de actualización	Correlación de Pearson	.110	-.103	-.003	.224	-.105	1	.022	.035
	Sig. (bilateral)	.223	.254	.977	.012	.245		.811	.700
	N	124	125	125	125	125	125	125	123
Índice de gobierno electrónico de impuesto predial	Correlación de Pearson	-.304**	-.214	-.020	.232**	.189	.022	1	.001
	Sig. (bilateral)	.001	.017	.821	.009	.034	.811		.994
	N	124	125	125	125	125	125	125	123
Asociación intergubernamental en catastro	Correlación de Pearson	-.073	.006	-.250**	-.132	.048	.035	.001	1
	Sig. (bilateral)	.420	.946	.005	.141	.597	.700	.994	
	N	124	125	125	125	125	125	125	123
Total de reglamentación municipal	Correlación de Pearson	-.222	.305**	-.135	-.073	.021	-.006	-.189	.003
	Sig. (bilateral)	.014	.001	.136	.424	.820	.947	.037	
	N	122	123	123	123	123	123	123	123

** . La correlación es significativa en el nivel 0.01 (2 colas).

* . La correlación es significativa en el nivel 0.05 (2 colas).

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente con el objetivo de establecer una relación causal entre las variables antes expuestas, se desarrolló un modelo econométrico que permitiera explicar cuáles variables determinan una mayor o menor autonomía financiera.

Se realizaron varios modelos, pero el que se consideró más adecuado y cumple con los criterios para considerarse válido, presenta una R² de 0.486; es decir, el modelo explica en un 48.6% los cambios que se presentan en el indicador de autonomía financiera. El modelo es significativo (prueba F), y las variables que resultaron altamente significativas son: el índice de marginación, si el municipio cobra el impuesto predial, el número de formas de pago, el indicador de gobierno electrónico de impuesto predial, y otra variable que no es significativa pero que es relevante para el modelo es el indicador de sanciones (tabla 26).

Tabla 26
Modelo de regresión lineal
Resumen del modelo

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Durbin-Watson
1	.697 ^a	.486	.464	7.60026	2.222

a. Predictores: (Constante), Indicador de Gobierno Electrónico de Impuesto Predial, Municipio Cobra, Indicador Sanciones, Índice de Marginación, Indicador de forma de pago.

b. Variable dependiente: Índice Autonomía Financiera.

ANOVA^a

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	6445.301	5	1289.060	22.316	.000 ^b
	Residuo	6816.145	118	57.764		
	Total	13261.446	123			

a. Variable dependiente: Índice Autonomía Financiera.

b. Predictores: (Constante), Índice de Gobierno Electrónico de Impuesto Predial, Municipio Cobra, Indicador Sanciones, Índice de Marginación, Índice de forma de pago.

Coefficientes^a

Modelo	B	Coefficients no estandarizados		Coefficients estandarizados	t	Sig.
		Error estándar	Beta			
1	(Constante)	-3.693	2.287		-1.615	.109
	Índice de marginación	-7.975	1.094	-.525	-7.290	.000
	Municipio Cobra	4.574	1.697	.197	2.695	.008
	Indicador sanciones	4.087	3.772	.082	1.084	.281
	Indicador formas de pago	9.637	4.026	.191	2.394	.018
	Indicador de gobierno electrónico de impuesto predial	3.470	1.990	.121	1.743	.084

a. Variable dependiente: Índice Autonomía Financiera

Fuente: Elaboración propia.

Con base en los resultados de este modelo, se identifica que las administraciones públicas municipales tendrán un mejor indicador de autonomía financiera, cuando el índice de marginación disminuya, cuando el municipio cobre su propio impuesto, así como ofrecer un mayor número de formas de pago a la ciudadanía para realizar el pago de impuesto predial, además de emplear tecnologías de información y comunicación en los trámites y cobro del impuesto predial. Adicionalmente, de acuerdo con lo mencionado en líneas previas, tener sanciones a los que no pagan impuestos también puede influir a mejorar la autonomía financiera.

Capítulo VI

Reflexiones finales y algunas
propuestas de política pública

4. Reflexiones finales y algunas propuestas de política pública

Las capacidades institucionales del sector público son un factor estratégico para que éste cumpla con su objetivo más importante, que es promover el desarrollo equitativo de todos los grupos sociales. La creación y fortalecimiento de dichas capacidades debe formar parte de todo proceso de descentralización si se desea que éste rinda los resultados que le atribuye la teoría. En el caso mexicano, el proceso de descentralización se ha implementado acorde a coyunturas políticas y no con base en una estrategia bien diseñada. De esta forma, los gobiernos locales han adquirido nuevas responsabilidades y recibido algunos recursos, pero sin que exista una política integral, sistemática y permanente para fortalecer sus capacidades institucionales. A ello se suma el marco jurídico que regula la gestión municipal, que le impone enormes limitaciones para la consolidación de un modelo de gobierno con funcionarios profesionales y políticas públicas más eficientes y eficaces.

A pesar de ello, los cambios políticos, sociales, económicos y urbanos que ha experimentado el país en las últimas décadas, han estimulado el surgimiento de un nuevo tipo de gobierno local. Aunque es imposible afirmar que todos los municipios se han transformado, lo cierto es que se han producido un gran número de buenas prácticas en el ámbito municipal, convirtiéndolos en el laboratorio de innovación más dinámico de las tres esferas de gobierno. Paulatinamente, se han adoptado diversas estrategias para avanzar en la creación de un modelo de gestión distinto, con más y mejores capacidades para satisfacer las crecientes demandas de la población.

El Instituto Hacendario del Estado de México ha sido pionero en el diseño de políticas enfocadas en la creación y fortalecimiento de las capacidades municipales. Reconociendo la necesidad de contar con evidencia que ayude a mejorar los programas y estrategias para lograr tal objetivo, desde 2012 ha apoyado la evaluación de las capacidades municipales para la gestión financiera de los ayuntamientos de la entidad. En este contexto, esta investigación da continuidad a dicho esfuerzo y proporciona una evaluación de la forma en que ha evolucionado el perfil de esas capacidades en el periodo entre 2011 y 2015. Su principal objetivo es analizar los cambios, ya sea avances o retrocesos, registrados, lo que permitirá aportar recomendaciones para una política que ayude a consolidar las fortalezas y atender las debilidades detectadas.

A continuación, se presentan las conclusiones más importantes de este ejercicio en cada una de las dimensiones en las que se sistematizó el análisis de la capacidad institucional para la gestión financiera de los municipios mexicanos.

4.1. Dimensión jurídica

En general, se registró un avance considerable en materia de reglamentación que puede considerarse positivo para la gestión financiera. Desde reglamentación interna para el buen funcionamiento de la gestión pública municipal hasta la vinculada al posible cobro de impuestos como lo referente a la venta de bebidas alcohólica, apertura de empresas y el propio catastro. 60% de las administraciones municipales mexiquenses tiene un índice de disposiciones normativas de medio a muy alto, esto constituye una mejora en la capacidad institucional en su dimensión jurídica, y se esperaría que esto tuviera un impacto positivo en las finanzas públicas municipales, más adelante se abordará esta relación.

Reglamentar la organización del aparato administrativo municipal brinda la oportunidad de contar con una gestión mejor organizada, más coherente. Contar con un reglamento de catastro es indispensable para una mejor explotación del impuesto predial, el ingreso propio municipal más importante. Por lo tanto, es fundamental para el fortalecimiento de su autonomía fiscal. Sería interesante examinar en qué medida la creación y uso de esta normatividad puede tener un impacto en su recaudación propia.

No obstante, 40% de los gobiernos municipales mexiquenses aún muestran deficiencias en áreas estratégicas de su gestión. Un ejemplo de ellas es la de residuos sólidos, que no solo puede ser una fuente de ingreso propio municipal, sino que es uno de los servicios públicos básicos que mayor problemática genera a los gobiernos locales por su deficiente gestión. La carencia de reglamentación para la planeación y evaluación impide la adopción de un modelo integral de política pública, imposibilita la retroalimentación de la toma de decisiones; lo cual es más necesario ante la posibilidad de reelección que ya es una realidad para los ayuntamientos de la entidad mexiquense.

De igual manera, la falta de reglamentación sobre fraccionamiento y municipalización disminuye las posibilidades de que los ayuntamientos mexiquenses ejerzan una adecuada gestión de su territorio, garantice el acceso de su población a servicios públicos de calidad, promueva la resiliencia de sus comunidades y estimule la corresponsabilidad de la iniciativa privada en el desarrollo local. Otra área de reglamentación que debe ser fortalecida es la de participación ciudadana. Menos de la mitad de los municipios tiene normatividad al respecto, lo que sugiere que aún no dimensionan su importancia. Sin embargo, deberán comprender que ella es indispensable para lograr una gestión responsiva, más transparente y con resultados más eficaces.

La normatividad sobre apertura de empresas solo existe en 54 municipios del estado, a pesar de que es particularmente relevante para fortalecer la competitividad local, atraer inversión y estimular la generación de empleo digno para la población. Como puede apreciarse, las deficiencias en materia de reglamentación no solo impactan en la recaudación municipal, sino que también tienen un amplio efecto en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades, en la calidad de los servicios públicos que reciben y en la posibilidad de promover el desarrollo integral.

4.2. Dimensión administrativa

Esta dimensión comprende aspectos desde la estructura organizacional, pasando por el capital humano (servidores públicos), hasta la utilización de las tecnologías de información en trámites y procesos involucrados con la gestión financiera.

En esta dimensión se identificó un incremento en el promedio del número de áreas de la estructura organizacional de los gobiernos municipales mexicanos, es decir, su aparato administrativo es mucho más amplio que el del promedio de los municipios del país. Esto podría considerarse positivo ya que podría significar que la gestión municipal del estado se especializa cada vez más para atender las cada vez más complejas demandas sociales. Y si vinculamos esto con el aumento de la reglamentación de la administración local, tenemos elementos para pensar que el crecimiento del aparato administrativo se está dando de manera más ordenada y con una asignación de funciones y responsabilidades más clara. No obstante, cabe preguntarse en qué medida este crecimiento de las estructuras administrativas impacta las finanzas municipales y si el aumento del gasto corriente no disminuye el gasto de inversión.

También se observó que persisten aspectos que afectan negativamente la capacidad de gestión, entre ellos, está el hecho de que los ayuntamientos sigan prefiriendo prestar los servicios públicos de manera directa. Aunque esto no es necesariamente ineficiente o ineficaz, revela que los gobiernos municipales de la entidad no han explorado mecanismos alternativos de prestación y financiamiento, que podrían ser ventanas de oportunidad para la prestación de servicios públicos de mejor calidad que además maximicen el uso de recursos.

Otra característica negativa que persiste es la tendencia a contratar más personal de confianza, eventual o de honorarios, que los de base. Tres de cuatro servidores públicos no tiene certeza en la permanencia de su empleo y, por tanto, no se garantiza la continuidad de proyectos y acciones. Esto afecta el posible aprendizaje organizacional de estos servidores públicos y además, estos regímenes de contratación no garantizan un proceso de selección y reclutamiento que busque un perfil idóneo para los distintos puestos. Por lo tanto, la posibilidad de la profesionalización del servicio público municipal se debilita porque los funcionarios no tienen estímulos para mejorar su desempeño ya que esto no es importante para conservar, o no, su empleo.

El análisis también reveló que ha aumentado el número de funcionarios municipales, dato que se corresponde con el aumento del número de áreas en la estructura administrativa municipal. Las preguntas que surgen son si esos funcionarios tienen un perfil adecuado para desempeñar sus funciones, en qué medida este aumento del gasto corriente ha impactado en las finanzas de los ayuntamientos y si su actividad ha mejorado la calidad de la gestión. El propio estudio ofrece algunos elementos para responder en cierta medida a la primera pregunta.

En lo que se refiere al nivel de estudios de los servidores públicos, no mejoró en 2015 con respecto al año 2011, pues solo la mitad de los titulares de las áreas de la administración municipal cuentan con educación universitaria. Esto significa que 40% de los funcionarios están bajo las órdenes de jefes que no tienen las cualificaciones necesarias para desempeñar sus puestos. No obstante, hubo un minúsculo incremento en el porcentaje de funcionarios municipales que proceden del sector público, es decir, cuentan con experiencia en el ámbito gubernamental. Asimismo, aumentó el porcentaje de servidores municipales que tuvieron un empleo previo en el mismo ámbito administrativo local.

Estos dos últimos elementos son positivos, pues contrarrestan los efectos negativos del régimen de contratación de personal de confianza, pues al tener experiencia en el sector público y en específico en el gobierno local, se reduce el costo del proceso de aprendizaje en las acciones públicas, disminuyendo las prácticas de ensayo y error. Además, cabe destacar que en 2015 se incrementaron los elementos de profesionalización de los servidores públicos, destacando entre los mecanismos más comunes: los programas de capacitación, mecanismos de evaluación del desempeño y el rubro de otros; situaciones que reducen los costos del proceso de transición de un gobierno a otro, o de un servidor público a otro. También llama la atención el fortalecimiento de la presencia de mujeres en la gestión municipal.

Con respecto al uso de tecnologías de información y comunicación (TICs), para el año 2015 disminuyó el número de municipios que contaban con conexión a Internet en áreas clave como tesorería, transparencia, agua potable y servicios públicos. Esto indica que la brecha digital en las administraciones municipales está vigente, y se deben buscar alternativas que permitan fortalecer este elemento de la dimensión administrativa; lo que podría formar parte de una estrategia integral orientada a mejorar la recaudación de ingresos en este tipo de servicios.

El dato que sí mejoró con respecto al año 2011, se refiere al número de administraciones municipales que cuenta con sitio Web, que en 2015 fueron 116 municipios. Sería muy importante examinar si esos sitios cumplen con el contenido de información que deben tener de acuerdo con la ley respectiva. Alrededor del 60% de las administraciones municipales cuentan con un sitio Web propio, es decir, el propio gobierno local es el responsable de desarrollar, gestionar y mantenerlo. Estos aspectos pueden representar una veta de investigación y análisis, al establecer si las tecnologías de información y comunicación pueden representar una capacidad que permita ampliar o mejorar la gestión financiera.

Cuando se analizan los trámites administrativos del impuesto predial y del derecho al agua mediante los portales electrónicos, el panorama ya no es tan positivo, pues solo 19 municipios cuentan con todo el proceso de gestión, procesamiento, seguimiento y, dictaminación y publicación del trámite del impuesto predial. Y solo 11 administraciones municipales cumplen con esas mismas funciones en el trámite de derechos de agua potable y drenaje. La mitad de los municipios de la entidad no tienen ningún tipo de trámite electrónico relacionado con el predial, y 60% no lo tiene para el pago de los derechos de

agua y drenaje. Los municipios más marginados son los que menos trámites tienen, lo cual refuerza el círculo vicioso de falta de capacidades, menor recaudación y menor posibilidad de desarrollo.

Al analizar las formas de pago y los medios a través de los cuales se hacen llegar los estados de cuenta o recibos de las distintas contribuciones a la ciudadanía, los gobiernos municipales mexiquenses se inclinan por procedimientos más tradicionales; es decir, entregan los recibos y boletas en sus propias oficinas. Esto explica por qué los servicios o trámites digitales o de Internet no se han incrementado. Esto deberá analizarse pues es un área que se debe explorar como posible fuente de ingreso. Una tendencia positiva es la de adoptar nuevos medios para el pago de los tributos municipales, con lo que se cumple con el principio básico de facilitar el pago al contribuyente.

Por otra parte, llama la atención que haya disminuido el número de municipios que cobran el predial. Esto seguramente está relacionado con los estímulos que otorga la Federación para que los ayuntamientos cedan el pago de predial y agua potable a los gobiernos estatales. Será necesario examinar en qué medida el gobierno estatal ha logrado mejorar la recaudación de esos tributos y cómo ello ha repercutido en las finanzas municipales.

4.3. Dimensión de Participación Ciudadana (política)

El análisis del componente de participación ciudadana: quiénes se involucran, cómo, qué tipos de órganos y en qué temas se participa, arroja resultados preocupantes. En primer lugar, los mecanismos de participación han disminuido; además, los municipios han adoptado los órganos de participación más comunes, que por lo general no son canales eficaces para que la ciudadanía incida en la gestión municipal. Los datos sugieren que quienes participan son ciudadanos que no son auténticos representantes de las demandas de la mayoría de la población, sino que son personas o grupos cooptados por el gobierno local cuya función es validar las decisiones que se han tomado de manera cupular. Es sintomático que la única área de participación que creció fue la de seguridad pública, ya que actualmente es la de mayor prioridad en la agenda social.

La falta de participación auténtica y efectiva se corresponde con el dato de la carencia de reglamentación que en este rubro se encontró entre los municipios mexiquenses. Esto confirma que es un tema al que no le dan la debida importancia y que debe ampliarse y fortalecerse para que cumpla con su principal objetivo, que es incidir para que la gestión municipal busque el bienestar de la mayor parte de la población. Asimismo, se recomienda incorporar instrumentos de participación ciudadana relacionados con la gestión financiera, como es el caso del presupuesto participativo.

4.4. Dimensión Financiera

Los avances encontrados en otras dimensiones de la capacidad institucional de los municipios mexiquenses parecen no haber tenido efecto en la dimensión financiera. No hubo mejora en la recaudación de ingresos propios de 2011 a 2015, tanto el indicador de autonomía financiera como en el indicador de autonomía para asumir el gasto operativo se registró un descenso. Esto significa que los gobiernos municipales de la entidad no han disminuido su dependencia de los recursos federales. A ello se suma que conservan el patrón de gasto que privilegia el pago de conceptos administrativos por sobre la inversión; el desequilibrio entre ambos es de 3 a 1. Casi dos terceras del presupuesto se emplean en gasto corriente, y 60% de este monto se dedica a sueldos y salarios. Esto significa básicamente que la autonomía financiera de los municipios mexiquenses es prácticamente inexistente y el problema se agudiza en los que presentan grados más elevados de marginación.

Por otra parte, aunque los impuestos aumentaron su contribución en los ingresos propios municipales, los gobiernos locales de la entidad solo pueden cubrir 20% de su gasto administrativo con sus recursos propios, como promedio. Una explicación de por qué las mejoras en otras dimensiones no parecen haber impactado las finanzas, puede ser porque el crecimiento del aparato administrativo municipal y un número mayor de servidores públicos no se registraron en las áreas financieras. O bien, esos cambios no se han realizado considerando elementos de eficiencia y eficacia; de acuerdo con los datos examinados, en los municipios menos marginados hay mayor número de titulares y más áreas administrativas.

Por último, el costo del pago de la deuda aumentó, lo que resulta relevante considerando que los municipios de la entidad son de los más endeudados del país. Es muy necesario realizar un estudio profundo y detallado de la situación actual de la deuda municipal.

A partir de la información recién presentada, es posible aportar algunas sugerencias para el diseño de una política que pueda fortalecer paulatina y eficazmente la creación o fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales del Estado de México.

Capítulo V

Propuestas de política pública

5. Propuestas de Política Pública

- 1) En la dimensión jurídica es evidente que debe promoverse la creación y actualización de la reglamentación. Esto debe llevarse a cabo no sólo en el área financiera, ya que, como se señaló, es necesaria una estrategia transversal que permita ir fortaleciendo de manera integral las capacidades de todas las áreas. Podría empezarse por definir cuáles son los reglamentos más importantes e ir promoviendo su creación o actualización, dando prioridad a los gobiernos locales que presentan mayores deficiencias. En este sentido, las instituciones educativas pueden brindar apoyo a través del servicio social de sus estudiantes, con lo cual ambas partes obtienen un beneficio.
- 2) En lo que respecta a la reglamentación sobre planeación y evaluación tiene un matiz muy particular ya que no se trata de un tema jurídico, sino de gestión. Por ello, sería oportuno que el IHAEM generara un reglamento tipo, que pueda servir de base para que los distintos municipios pudieran adaptarlo a sus necesidades específicas. La existencia de un reglamento no va a crear automáticamente la práctica del seguimiento y la evaluación de la política pública, así que corresponde al gobierno estatal estimular su adopción. Lo que puede hacer paulatinamente, primero a través de un concurso de mejores prácticas en diversas áreas de la gestión municipal, entre ellas las de seguimiento y evaluación. Y posteriormente, adoptando sistemas eficaces de seguimiento y evaluación que sean obligatorios para el ejercicio de las transferencias que canaliza a los ayuntamientos.
- 3) Las deficiencias en la dimensión administrativa revisten una mayor complejidad ya que la más importante está relacionada con los funcionarios públicos que requieren una mayor experiencia y nivel académico para desempeñar sus funciones. El proceso de certificación que inició hace unos años el IHAEM debe reforzarse para avanzar en más áreas de la gestión municipal. Además, aquellos funcionarios que ya fueron certificados deben renovar dicha calidad periódicamente, a fin de mantenerse actualizados. Asimismo, resulta muy necesario el diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación del impacto que esta política ha tenido en el desempeño de los funcionarios que se han certificado con el fin de determinar qué es lo que está funcionando y qué debe ser mejorado o cambiado.
- 4) El tema anterior está estrechamente vinculado con el crecimiento del aparato administrativo. Es un proceso normal que éste crezca conforme lo hace la población y se hacen más complejas sus necesidades. Sin embargo, ese crecimiento debe orientarse de la manera más eficiente posible para que el incremento en el gasto corriente se vea justificado con un desempeño de calidad que realmente aporte para lograr resultados óptimos para el desarrollo local. La adopción de un sistema público de evaluación del desempeño de la gestión municipal en el que uno de los indicadores más importantes sea el perfil profesional de los servidores públicos, podría ayudar a transformar la cultura

de contratación con base en criterios políticos que ha prevalecido no solo en la entidad, sino en todo el país.

- 5) La diseminación de buenas prácticas, tanto del estado como de otros municipios del país, debe ser una actividad permanente con el fin de que los gobiernos municipales conozcan formas distintas de dar respuesta a los apremiantes problemas que enfrentan. El hecho de que la mayor parte de los ayuntamientos siga prefiriendo la prestación directa de servicios públicos puede explicarse porque no conocen otras alternativas para su gestión y financiamiento. Ante un complicado panorama económico, tanto nacional como internacional, los gobiernos municipales deben explorar otras opciones que podrían ser más eficientes y eficaces en el ejercicio de los recursos públicos y para la satisfacción de las necesidades de la población.
- 6) La adopción y ampliación de TICs, tanto al interior de la administración municipal como en los trámites y servicios que presta a la población, deben ser promovidas por el impacto que puede tener en la recaudación de ingresos propios y en la transparencia con que se manejan los recursos. Un principio básico del cobro de tributos es facilitárselo al contribuyente y actualmente un alto porcentaje de la población tiene acceso a Internet. Por lo que la adopción de trámites y cobro de impuestos y derechos en línea tendría un efecto positivo en muchas áreas de la gestión local, empleando mecanismos sencillos y amigables como aplicaciones para teléfonos, además de conservar los mecanismos tradicionales.
- 7) La gestión financiera municipal no mejorará si no hay una ciudadanía activa y vigilante que exija un mejor desempeño y rendición de cuentas efectiva a sus autoridades. Los datos analizados muestran que, en general, los ayuntamientos no le otorgan mucha importancia a esta importante dimensión de la capacidad institucional. Avanzar en este tema requiere de la voluntad política de las autoridades y trabajo de la sociedad civil organizada que exija espacios de participación y los pueda utilizar para incidir en el desempeño de su gobierno.

De esta manera se promuevan mecanismos de participación y se orienten a lo que se considera un gobierno abierto, algunos de éstos pueden ser: observatorios ciudadanos; cabildos abiertos; presupuestos participativos; contralorías con ciudadanos independientes, autónomos y con perfiles acordes a la materia que se va a vigilar; entre otro más. Las instituciones académicas pueden jugar un papel relevante para apoyar estas iniciativas, con servicio social o prácticas profesionales. Este es quizá el más grande reto de la capacidad institucional ya que se trata de un cambio cultural y, por lo tanto, es un proceso que requiere tiempo, capacidades y constancia; sobre todo por parte de la población.

- 8) La falta de rendición de cuentas eficaz es una de las variables que impide la transformación de la gestión financiera, en este sentido es fundamental cumplir

con lo estipulado por la Ley general de transparencia, a través de los medios existentes y accesibles a la ciudadanía (electrónicos o no), argumentando y sustentando las decisiones gubernamentales de los municipios.

- 9) En el caso de los municipios mexiquenses, hay avances claros en varias dimensiones de su capacidad institucional; sin embargo, persisten los mismos patrones de baja recaudación propia y el enorme desequilibrio entre el gasto corriente y el de inversión. A ello contribuyen una gran variedad de factores, como los incentivos federales que promueven la cesión de la explotación del predial y el derecho de agua a favor de los gobiernos estatales bajo el supuesto de que ellos serán más eficientes en la recaudación. Los datos analizados son concluyentes en este sentido: la recaudación directa de sus ingresos propios es esencial para mejorar la gestión financiera municipal y, por lo tanto, para fortalecer su autonomía fiscal y capacidad de financiar políticas acordes con las necesidades específicas de la población; que es una de las justificaciones más importantes de la descentralización y el federalismo fiscal.

A partir de los resultados obtenidos con el análisis de regresión múltiple, se recuperan algunas relaciones de causalidad, que pueden establecerse como hipótesis de política pública:

- Una variable que resultó significativa para mejorar los niveles de recaudación y en específico mejorar el indicador de autonomía financiera (ingresos propios), es lo que se refiere a que el municipio cobre su propio impuesto. Esta situación es muy controversial pero con este modelo econométrico resulta definitivo, pues a pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal proporcione incentivos para que el gobierno estatal recaude su impuesto, esto nos indica que para que mejore su gestión financiera lo debe cobrar la misma administración pública municipal.
- Otra variable que también debe llevarse a cabo para mejorar la autonomía financiera de los municipios es ampliar los distintos mecanismos y formas de pago de las distintas contribuciones, incluyendo el uso de las tecnologías de información y comunicación (por ejemplo: las aplicaciones para teléfonos, que es más factible que más ciudadanos puedan tener este tipo de tecnología); sin dejar atrás los mecanismos tradicionales como pagos en ventanillas, kioscos de servicios, bancos, tiendas de autoservicio, etc.. Pues al ampliar los mecanismos diversificas la oferta y es más factible que los ciudadanos puedan identificarse con uno de éstos y cumplir con sus obligaciones de pagar impuestos.
- Estar conscientes de que entre más marginación exista, el cobro de impuesto no aumentará. Esta situación sería recomendable que se analizará a nivel estatal, para diseñar propuestas focalizadas (territorialmente) de programas sociales que permitan redistribuir la riqueza y buscar mejorar la situación de pobreza e incidir en una mejor recaudación.

-
- Y finalmente, aun cuando no fue altamente significativa la variable de establecer sanciones a quienes no cumplan con sus obligaciones de pago de impuestos, si ayuda a explicar el modelo y pues da pauta para establecer una política de sanción por incumplimiento de pago.

Este texto se concluye unas semanas antes del proceso electoral que tendrá lugar en julio de 2018, que transformará el mapa político no solo del Estado de México, sino de todo el país. A través de este proceso se renovará casi 90 por ciento de los ayuntamientos mexicanos, incluidos los mexiquenses. Es pues una coyuntura estratégica para promover transformaciones estructurales en la gestión de los gobiernos municipales. Ello requiere de una política diseñada con base en evidencia, cuyo objetivo sea el fortalecimiento institucional de las administraciones locales. Esta investigación representa una aportación significativa para el diseño de programas y acciones específicas para mejorar la gestión financiera de los municipios de la entidad. De esta forma, el IHAEM ratifica su compromiso por avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales y, por lo tanto, en la construcción de una dinámica intergubernamental auténticamente federal.

Fuentes de información

Bibliografía

- Arellano et al., (2011). Gobierno y Administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada, en Cabrero, Enrique y David Arellano, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, Coyuntura y ensayo, CIDE, México.
- Cabrero, Enrique (2007), *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra ediciones, México.
- Cabrero, Enrique e Isela Orihuela (2011), Finanzas municipales en México: Los problemas a superar y los dilemas a enfrentar, en Cabrero, Enrique y David Arellano (coord.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, pp. 117-156.
- Carrera, Ady P (2014). *Descentralización fiscal y financiamiento del desarrollo municipal: la mala experiencia mexicana*, documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 noviembre.
- Carrera, Ady P. y Martínez, María Gabriela (2016). *Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera. Resultados recientes y elementos para su fortalecimiento (2009-2011)*, Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), México.
- Carrera, Ady P. y Rivera, Gerardo (2012). *Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México*, IHAEM, México.
- Completa, Enzo Ricardo (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? PostData, *Revista de Reflexión y Análisis Político*, V. 22. N. 1, pp. 111-140.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2004) Aspectos Metodológicos para la Construcción de Línea Base de Indicadores; en: http://www.metropol.gov.co/observatorio/Expedientes%20Municipales/Documentos%20tecnicos/Aspectos_Metodologicos_Indicadores_Linea_Base.pdf. Consultado el 2 de febrero de 2018.
- Grindle, Merilee S. y Hildebrand, Mary E. (1995). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? In *Public Administration and Development*, Vol. 15, 441-463.
- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría*. Mc Graw Hill, Quinta Edición, México.
- Martínez, Gabriela y Ady Carrera, (2015). *Gestión financiera y capacidad institucional de los municipios mexicanos. ¿Qué pueden hacer los ayuntamientos para recaudar más ingresos propios?*, ponencia presentada en el Congreso Internacional del IGLOM, Puebla, México.
- Medianero Burga, D. (2011). Metodología de Estudios de Línea Base. *Pensamiento Crítico*. 15: 61-82. http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/pensa_critico/2011_n15/pdf/a05.pdf. Consultado el 2 febrero 2018.
-

- Mejía, Carolina y Atanasio, Orazio (2008), *Descentralización en América Latina. Estudios de caso*, Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, México
- Mújica-Sánchez, H., Pablo-Dorantes, J.E., Pantoja-Irlys, J. (2008). Estudios ambientales de línea base – Fundamentos y aplicaciones en proyectos mineros en México. Resúmenes del Primer Congreso sobre la Evolución Geológica y Ecológica del Noroeste de México. <http://cam-mx.com/7.pdf>. Consultado el 5 febrero 2018.
- Naciones Unidas (1993), *Descentralización fiscal: marco conceptual*, CEPAL y PNUD, Serie Política Fiscal, Santiago de Chile. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1606B5A61DCC0E0905257CF3005AB66C/\\$FILE/LCL793.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1606B5A61DCC0E0905257CF3005AB66C/$FILE/LCL793.pdf). Consultado el 29 de Agosto de 2018.
- Oates, Wallace E. (1977). *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (1993). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*. versión digital en www.top.org.ar, consultado el 15 de enero de 2018.
- § Repetto, Fabián (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52.

Documentos Institucionales:

- INEGI (2011). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, México.
- INEGI (2013). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, México.
- INEGI (2015). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, México.
- INEGI (2015). Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1990-2015.

Sitios web:

- www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/.../ODS/Indice_Gini_ingreso.csv
- <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/countryinfo/>,
- el 8 de enero de 2018.
- <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-mexico-2016.html>

Siglas

LCF	Ley de Coordinación Fiscal
IHAEM	Instituto Hacendario del Estado de México
SPSS	Scientific Package for the Social Sciences
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
CONAPO	Consejo Nacional de Población
IDH	Índice de Desarrollo Humano
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

**Evaluación de la capacidad institucional en la gestión financiera
de los municipios mexiquenses de 2011 a 2015, e identificación
de alternativas para fortalecerla.**

Se terminó de imprimir en septiembre de 2018,
en los Talleres Gráficos Santa Bárbara,
Pedro Cortés 402-1, col. Santa Bárbara,
C.P. 50050, Toluca, Estado de México.
El tiraje consta de 500 ejemplares.

Ady Patricia Carrera Hernández

Doctora en Política Pública con estudios de Maestría en Gestión Económica Pública, ambos por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Estudió su Licenciatura en Administración Pública en la UNAM en donde también realizó un Diplomado en Administración Municipal. Se ha desempeñado como Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP; Investigadora Asociada y por Proyecto en la División de Administración Pública del CIDE; Asesora del Director fundador del INAFED, Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAEMex e Investigadora de El Colegio Mexiquense. Ha participado en diversas ocasiones como conferencista o ponente en más de 16 países de América, Europa y Asia. Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano; Banco Mundial, PNUD, OCDE, Unión Europea y CLAD. Sus áreas de investigación y consultoría son finanzas municipales, federalismo y descentralización, capacidades institucionales de gobiernos subnacionales, gestión municipal y desarrollo, instituciones y desarrollo y evaluación de política pública. Cuenta con más de 80 publicaciones en libros, capítulos de libros, artículos y reportes técnicos.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, del CONACyT. Fue Presidenta de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM) de 2015 a 2017, y actualmente es Presidenta del Consejo Académico de Asesoramiento de la Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Red UNI-UIIM). Actualmente se desempeña como Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional y es miembro del Claustro del Colegio de Estudios Hacendarios del Instituto Hacendario del Estado de México.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.