



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

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

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

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

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



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

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

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

Resultados Globales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Indicador de Productividad de Gasto de la Gestión Pública Municipal

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

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

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



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

Recomendaciones de política

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

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

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

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

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