

UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA **PROFESIONALIZACIÓN** *en los gobiernos municipales*

Adán Larracilla Márquez
Presidente PROLOCAL

Ma. Eugenia Carranza Camarillo
Jefa de Diseño Gráfico

Diyinitza Martínez Peralta
Asistencia Técnica





01

Introducción: La Importancia Estratégica de los Municipios 6

Diagnóstico: La Realidad del Personal Municipal7

1.1 Panorama general8

1.2 Desigualdad territorial.....11

02

Marco Conceptual: Hacia una Profesionalización Multidimensional17

2.1 Dimensión Técnico-Académica21

2.2 Dimensión Política23

2.3 Dimensión Financiera25

2.4 Dimensión Relacional y de Gobernanza27

2.5. Dimensión de Innovación y Adaptabilidad.....28

03

Experiencias comparadas y buenas prácticas30

04

Evaluación de Capacidades: Lo que miden los Índices

(IIFOM e ICFM)36

4.1 Índice Integral de Fortaleza Municipal (IIFOM)37

4.2 Índice de Capacidades Funcionales Municipales40

05

Propuestas Integrales para la Profesionalización Municipal45

5.1 *Propuestas Dimensión Técnico-Académica*45

5.2 *Propuestas Dimensión Política*.....46

5.3 *Propuestas Dimensión Financiera*47

5.4. *Propuestas Dimensión Relacional y de Gobernanza*.....47

5.5. *Propuestas Dimensión Innovación y Adaptabilidad*.....48

06

Propuestas Transversales para la Profesionalización Municipal50

6.1 *Marco normativo y políticas nacionales*50

6.2 *Planeación y evaluación sistemática*50

6.3 *Cultura institucional y ética pública*51

6.4 *Inclusión y equidad*51

6.5 *Financiamiento y sostenibilidad*52

6.6 *Tecnología y digitalización transversal*52

Conclusiones55

Bibliografía58

Fuentes sobre experiencias municipales.....59



Introducción

La Importancia Estratégica de los Municipios

Los municipios representan la base del federalismo mexicano y constituyen el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2023) les otorga autonomía política, administrativa y financiera, lo que los convierte en actores estratégicos para el desarrollo local, la provisión de servicios públicos y la consolidación democrática.

Sin embargo, esta autonomía coexiste con profundas limitaciones. Entre los principales retos destacan la alta rotación de personal con cada cambio de administración, la persistencia del clientelismo y el nepotismo, así como brechas significativas en la capacitación técnica y en la planeación estratégica.

De ahí surge la paradoja central: los municipios poseen atribuciones esenciales para el bienestar social y la gobernanza, pero carecen en muchos casos de las capacidades institucionales para ejercerlas plenamente.

Este documento sostiene que la profesionalización multidimensional del personal municipal constituye la clave para superar tales desafíos. Entendida como un proceso integral —que abarca dimensiones técnicas, políticas, financieras, relacionales e innovadoras—, la profesionalización es condición indispensable para fortalecer el desempeño gubernamental, garantizar servicios de calidad y construir una democracia local más sólida.

1

Diagnóstico: La Realidad del Personal Municipal

El análisis del personal que integra las administraciones municipales revela una realidad contrastante y, en muchos casos, preocupante. Aunque existen municipios con avances significativos en la formación académica de su recurso humano, persisten amplias brechas derivadas del rezago educativo, la falta de capacitación técnica y la alta rotación tras cada cambio de administración.

A ello se suma la presencia de un número considerable de trabajadores en la categoría de “no identificado”, lo que limita la trazabilidad institucional y dificulta un diagnóstico certero. Estas condiciones reflejan la fragilidad estructural de los gobiernos locales para responder a las crecientes demandas ciudadanas y evidencian la urgencia de impulsar procesos sistemáticos de profesionalización que fortalezcan las capacidades técnicas, administrativas y de gestión de los municipios.

1.1 Panorama general

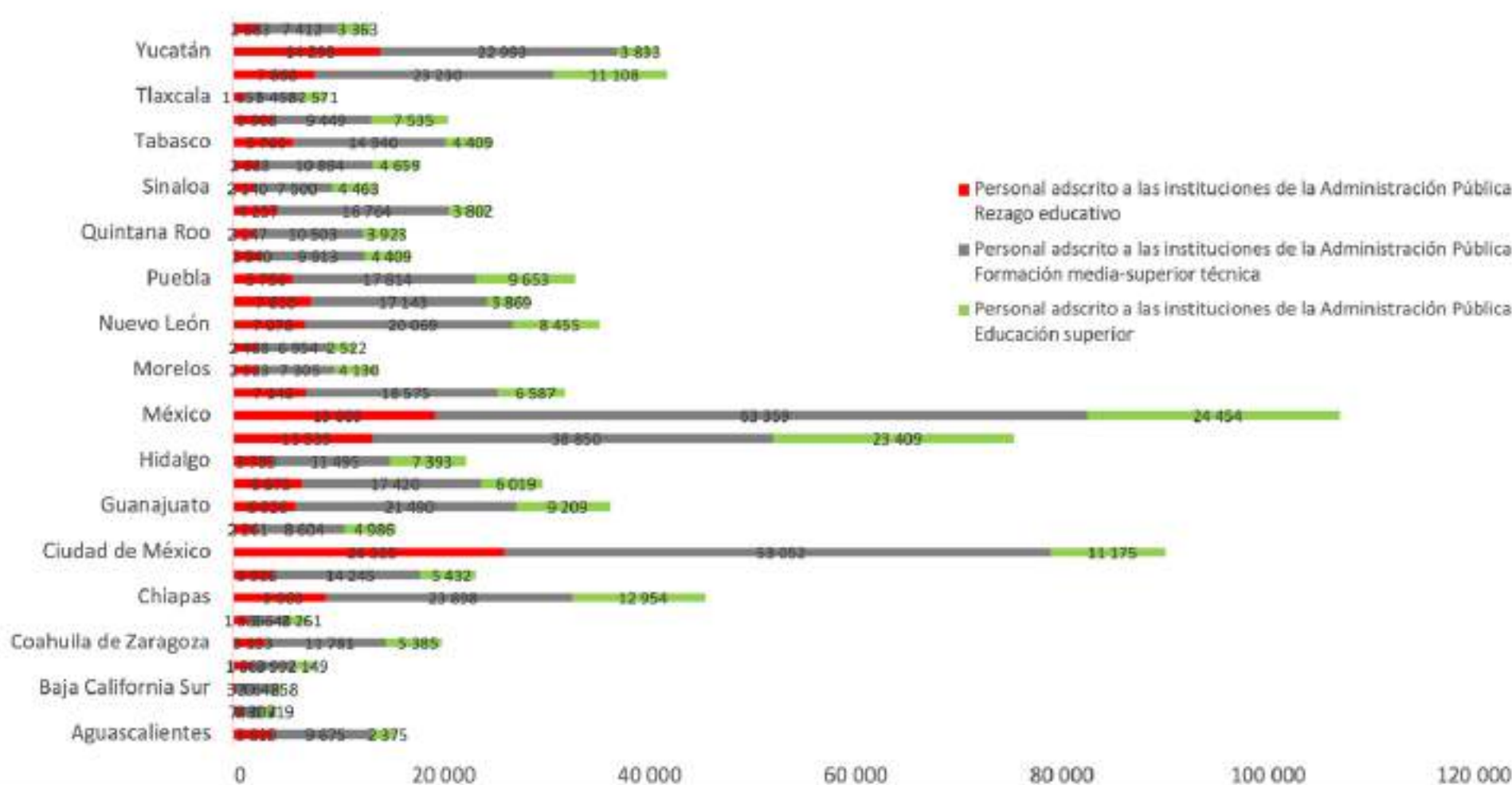
De un universo estimado de 1,100,000 funcionarios municipales en México (cifra aproximada con corte a Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2023), el presente diagnóstico analiza la información correspondiente al personal de los municipios participantes, con el propósito de identificar su nivel de formación académica y las áreas de oportunidad en materia de profesionalización.

El análisis de los datos revela una realidad contrastante en cuanto a la formación académica del personal en la administración pública municipal. Del total de registros analizados:

- 36,923 personas presentan algún tipo de rezago educativo.
- 6,892 cuentan con educación media superior técnica.
- 41,886 han alcanzado educación superior.
- 67,160 personas están clasificadas en el rubro “no identificado”, lo cual representa un reto adicional en cuanto a la trazabilidad y diagnóstico institucional.

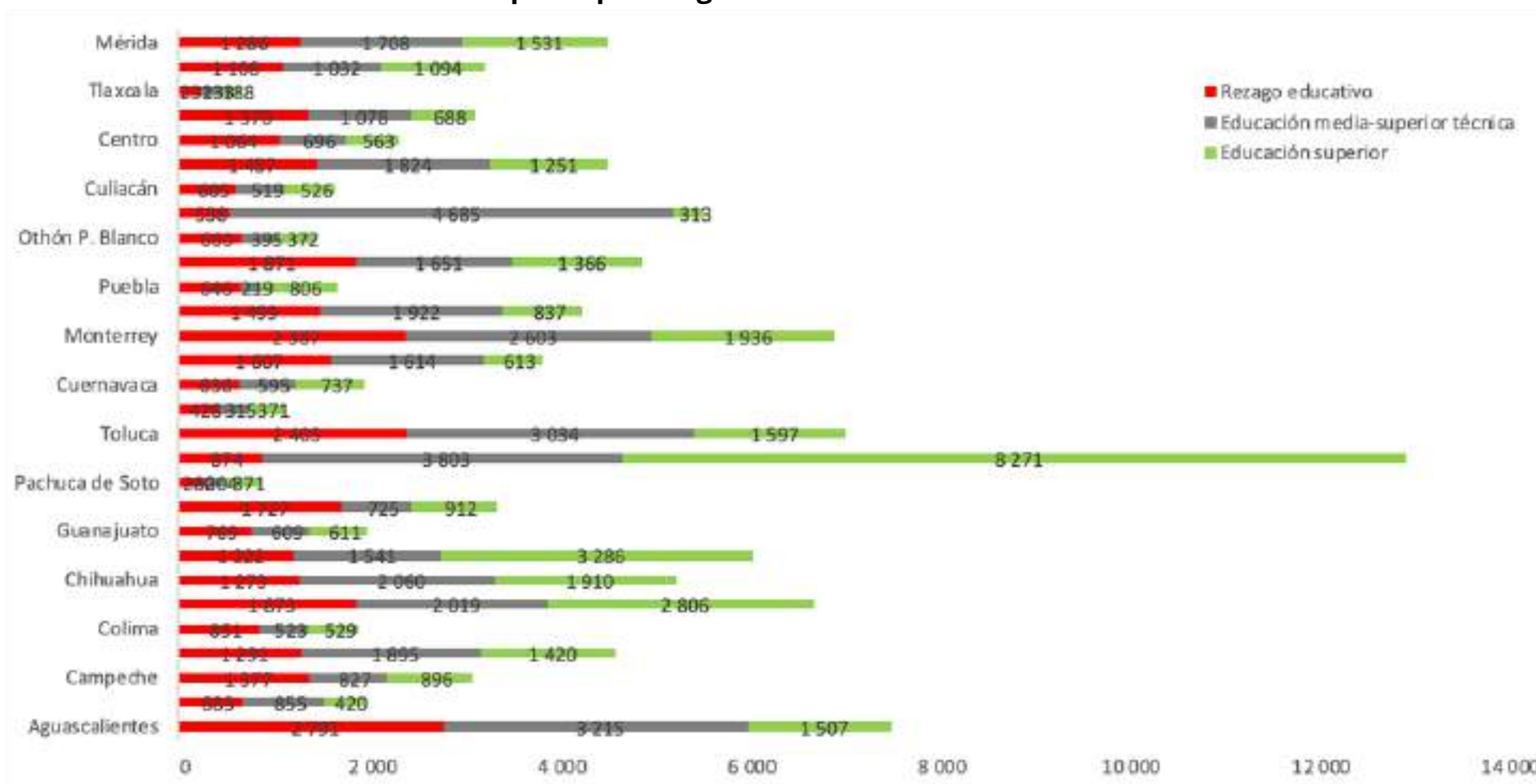
Estos números evidencian que, si bien hay municipios con avances importantes en términos de formación académica de su personal, subsiste un porcentaje relevante de trabajadores que no cuenta con niveles formativos acordes con las exigencias del servicio público.

Gráfica 1. Personal adscrito a las instituciones de la Administración Pública Municipal, por estado según nivel de escolaridad



La gráfica 1. muestra la distribución del personal adscrito a las instituciones de la administración pública municipal en cada entidad federativa, clasificado por nivel de escolaridad. El análisis comparativo revela disparidades significativas entre estados, tanto en términos del volumen de personal como de su grado de formación académica. Entidades como Jalisco, Guanajuato y Nuevo León destacan por tener una proporción considerable de personal con educación superior, lo cual fortalece sus capacidades institucionales. En contraste, estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan un porcentaje más elevado de personal con rezago educativo o con formación técnica media superior, lo que sugiere retos importantes en materia de profesionalización y desempeño administrativo. Asimismo, la categoría de “no identificado” aparece con peso significativo en varios estados, lo cual representa una limitación para el diagnóstico certero y la planeación estratégica del recurso humano municipal. Esta información refuerza la necesidad de políticas diferenciadas de capacitación y certificación que atiendan la heterogeneidad territorial en los niveles educativos del personal público local.

Gráfica 2. Personal adscrito a las instituciones de la Administración Pública, por capital según nivel de escolaridad



La gráfica 2. que compara el nivel de escolaridad del personal adscrito a las instituciones de la administración pública en las capitales de las entidades federativas permite observar con mayor precisión las diferencias en la profesionalización del recurso humano municipal en contextos urbanos estratégicos. En capitales como Guadalajara y San Luis Potosí, predomina el personal con educación superior, lo cual indica una mayor disponibilidad de perfiles profesionales en la administración pública local. En contraste, otras capitales como Puebla, Acapulco de Juárez y Morelia registran cifras elevadas en la categoría de “no identificado”, lo que dificulta el análisis completo del perfil educativo y pone de relieve problemas en el registro y seguimiento de información institucional. También es notable que en varias capitales persisten segmentos relevantes de personal con rezago educativo, lo cual representa un reto para el fortalecimiento técnico-administrativo. Esta radiografía refuerza la urgencia de avanzar en procesos de profesionalización sistemática, especialmente en aquellas capitales que concentran población, recursos y funciones de coordinación regional.

1.2 Desigualdad territorial

Al revisar municipio por municipio, se identifican importantes diferencias. Mientras que ciudades capitales como Guadalajara (Jalisco) y León (Guanajuato) reportan miles de personas con educación superior, otros municipios como Santiago el Pinar (Chiapas), San Bernardo (Durango) o Miquihuana (Tamaulipas) tienen personal con altos niveles de rezago educativo o con registros inexistentes de formación técnica o superior.

Tabla 1. Personal adscrito a las instituciones de la Administración Pública, por municipio según nivel de escolaridad

Entidad federativa	Municipio	Rezago educativo	Educación media superior técnica	Educación superior	No identificado
Aguascalientes	Aguascalientes	2791	3215	1507	698
	El Llano	166	67	59	0
Baja California	Tijuana	884	945	988	7732
	San Felipe	60	72	66	0
Baja California Sur	Los Cabos	0	0	0	5730
	Loreto	0	0	0	987
Campeche	Carmen	152	199	168	2748
	Seybaplaya	61	0	47	0

Entidad federativa	Municipio	Rezago educativo	Educación media superior técnica	Educación superior	No identificado
Coahuila de Zaragoza	Torreón	489	2635	1485	860
	Escobedo	27	20	2	7
Colima	Manzanillo	879	620	592	102
	Minatitlán	25	94	60	0
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	1873	2019	2806	24
	Santiago el Pinar	26	14	2	0
Chihuahua	Juárez	2273	2636	1876	929
	Ignacio Zaragoza	14	9	6	0
Durango	Durango	1222	1541	3286	106
	San Bernardo	30	17	0	0
Guanajuato	León	1584	4346	2160	2415
	Tarandacuao	125	51	59	0
Guerrero	Acapulco de Juárez	82	101	200	9688
	Atlamajalcingo del Monte	16	14	12	0
Hidalgo	Pachuca de Soto	280	204	371	1631
	Tlanalapa	10	14	22	0
Jalisco	Guadalajara	874	3803	8271	0
	Atoyac	2	7	29	0

Entidad federativa	Municipio	Rezago educativo	Educación media superior técnica	Educación superior	No identificado
México	Ecatepec de Morelos	5064	1730	2250	0
	Villa Guerrero	1	2	12	0
Michoacán de Ocampo	Morelia	428	315	371	5420
	Yurécuaro	4	7	25	0
Morelos	Cuernavaca	636	595	737	1131
	Hueyapan	5	11	6	0
Nayarit	Tepic	1607	1614	613	0
	San Pedro Lagunillas	26	57	49	0
Nuevo León	Monterrey	2387	2603	1936	958
	Parás	1	5	5	0
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	1499	1922	837	6
	San Francisco Teopan	0	0	0	0
	San Miguel Tulancingo	0	0	0	0
	Santa Ana Cuauhtémoc	0	0	0	0
Puebla	Puebla	646	219	806	6084
	Teotlalco	11	0	2	0

Entidad federativa	Municipio	Rezago educativo	Educación media superior técnica	Educación superior	No identificado
Querétaro	Querétaro	1871	1651	1366	694
	San Joaquín	45	143	111	0
Quintana Roo	Benito Juárez	2505	2690	1387	739
	Bacalar	181	131	252	0
San Luis Potosí	San Luis Potosí	538	4685	313	277
	Armadillo de los Infante	16	6	7	0
Sinaloa	Culiacán	605	519	526	5488
	Badiraguato	43	37	36	0
Sonora	Hermosillo	1457	1824	1251	801
	San Pedro de la Cueva	7	12	6	0
	Santa Cruz	13	9	1	2
Tabasco	Huimanguillo	1129	615	297	190
	Jonuta	266	512	105	0
Tamaulipas	Nuevo Laredo	388	216	2642	1855
	Miquihuana	14	7	0	0
Tlaxcala	Apizaco	225	351	311	0
	San José Teacalco	16	17	12	0

Entidad federativa	Municipio	Rezago educativo	Educación media superior técnica	Educación superior	No identificado
Veracruz de Ignacio de la Llave	Veracruz	0	0	0	5399
	Chumatlán	9	5	7	0
Yucatán	Mérida	1286	1708	1531	2883
	Chankom	48	26	0	0
Zacatecas	Zacatecas	0	0	0	1576
	Susticacán	1	5	2	0

En la tabla 1, el análisis del rezago educativo dentro de cada entidad federativa revela importantes desigualdades al interior de los estados. En prácticamente todas las entidades, existen municipios que concentran un número significativamente mayor de personal con rezago educativo en comparación con otros del mismo estado. Por ejemplo, en el Estado de México, Ecatepec de Morelos registra 5,064 personas en rezago, mientras que Villa Guerrero apenas reporta una. En Nuevo León, Monterrey presenta 2,387 casos, frente a solo uno en Parás. Estas brechas también se observan en entidades como Jalisco, donde Guadalajara acumula 874 personas en esta condición, mientras Atoyac apenas registra dos. Un caso particularmente llamativo es el de Oaxaca, donde varios municipios —como San Francisco Teopan, San Miguel Tulancingo y Santa Ana Cuauhtémoc— reportan cero personal adscrito en los registros, lo que podría reflejar tanto ausencia de personal como deficiencias en el levantamiento de datos. Este contraste territorial no solo visibiliza las desigualdades en el acceso a la educación y la profesionalización del personal municipal, sino que también representa un desafío en términos de equidad institucional y capacidad de gestión a nivel local. Comprender estas diferencias internas es clave para diseñar políticas de profesionalización más focalizadas, que atiendan de manera prioritaria a los municipios con mayores rezagos o con información ausente dentro de cada estado.



2

Marco Conceptual: Hacia una Profesionalización Multidimensional

En el ámbito de la administración pública, la profesionalización se entiende como el proceso mediante el cual los servidores públicos adquieren, mantienen y perfeccionan las competencias necesarias para desempeñar sus funciones con eficacia, transparencia y ética (INAFED, 2020; Diario Oficial de la Federación [DOF], 1996). Supone la transición de un esquema basado en la improvisación o el clientelismo hacia un modelo sustentado en el mérito, la capacitación y la evaluación del desempeño.

En el orden municipal, esta profesionalización implica fortalecer las capacidades técnicas de las áreas administrativas, separando la gestión política —relacionada con la dirección estratégica y la representación ciudadana— de la gestión técnico-profesional, enfocada en la ejecución eficiente de las políticas y servicios públicos.

Es importante subrayar que la profesionalización no se limita al grado académico alcanzado. Si bien la formación escolar constituye un insumo valioso, la profesionalización en el servicio público implica además el desarrollo de capacidades funcionales: competencias prácticas para resolver problemas, aplicar normatividad, diseñar políticas, coordinar equipos y garantizar resultados con ética y transparencia. De esta manera, un servidor público con nivel educativo alto pero sin actualización constante ni experiencia aplicable puede mostrar limitaciones, mientras que otro con un grado académico menor, pero con formación en competencias laborales y trayectoria probada, puede desempeñarse de manera más eficaz. Por ello, la profesionalización debe entenderse como un proceso integral y dinámico, más allá del simple indicador educativo.

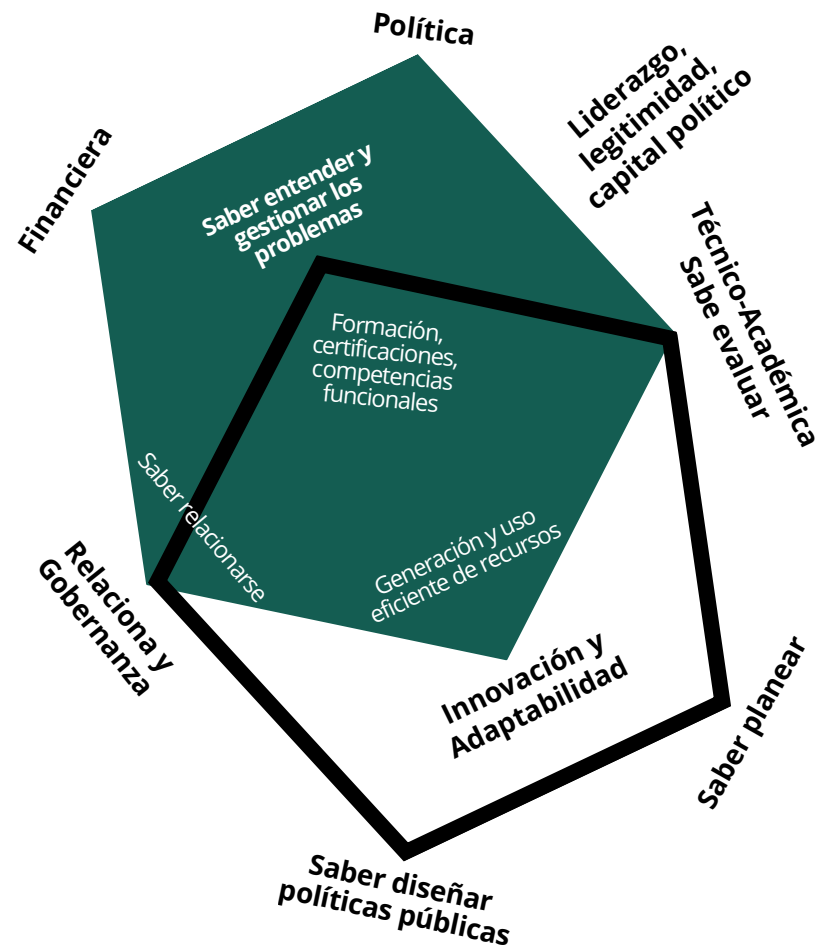
A partir de la evidencia disponible, proponemos un marco conceptual ampliado de la profesionalización municipal compuesto por cinco dimensiones:

- (i) La técnico-académica, que abarca formación, certificaciones y competencias funcionales.

- (ii) La política, referida a legitimidad, liderazgo y capital de apoyo.
- (iii) La financiera, vinculada a la suficiencia de recursos y capacidad de gestión fiscal
- (iv) La relacional y de gobernanza, centrada en habilidades de negociación, articulación con actores clave y comunicación estratégica.
- (v) La de innovación y adaptabilidad, que incluye la gestión del cambio, la incorporación de nuevas tecnologías y la cultura institucional de aprendizaje.

Esta propuesta busca superar la visión reduccionista que identifica la profesionalización exclusivamente con la preparación académica.

Dibujo 1. Pentagrama de Capacidades Municipales



Las dimensiones propuestas buscan representar las competencias esenciales de los gobiernos locales para responder a los retos actuales. Cada una se mide a través de indicadores concretos y capacidades clave, lo que permite tener un marco integral de evaluación.

2.1 Dimensión Técnico-Académica



Mide el nivel académico, las certificaciones y la capacitación continua del personal municipal. No se limita al grado escolar, sino a la capacidad de aplicar los conocimientos en la gestión pública cotidiana.



Indicadores:

- **Nivel académico, certificaciones y capacitación continua.**
 - Porcentaje de trabajadores con licenciatura, posgrado, técnico superior, etc.
 - Fuente: registros administrativos municipales, IIFOM subíndice de personal.
- **Certificaciones y cursos de actualización**
 - Número de certificaciones profesionales obtenidas por el personal.
 - Número de horas promedio de capacitación al año por empleado.
 - Fuente: sistemas de capacitación municipal, IIFOM.

- **Capacidades funcionales aplicadas en gestión pública**

- Evaluación interna de desempeño: capacidad de diagnóstico, planeación, presupuestación, implementación y evaluación de proyectos.
- Porcentaje de planes o programas ejecutados con éxito según criterios de eficiencia y efectividad.
- Fuente: informes de auditoría interna, evaluación de programas municipales.

- **Estabilidad laboral y retención de personal calificado**

- Tasa de rotación del personal profesionalizado.
- Años promedio de permanencia de personal en cargos técnicos.
- Fuente: IIFOM (subíndice de personal).

2.2 Dimensión Política



Esta dimensión refleja la legitimidad y confianza que la ciudadanía deposita en sus autoridades. Evalúa la capacidad de liderazgo, representación y construcción de consensos, indispensables para dar sustento a la acción pública.

Indicadores:

- **Confianza ciudadana en autoridades**

- Porcentaje de ciudadanos que manifiestan confianza en el gobierno municipal.
- Fuente: encuestas de percepción ciudadana (Latinobarómetro, INEGI – Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, encuestas locales).

- **Legitimidad electoral**

- Porcentaje de participación electoral en las últimas elecciones municipales.
- Margen de victoria respecto a la competencia (como indicador indirecto de legitimidad).
- Fuente: INE, registros electorales locales.

- **Participación ciudadana**

- Número o porcentaje de ciudadanos que participan en consultas, audiencias públicas o mecanismos de participación ciudadana.
- Número de iniciativas ciudadanas presentadas y aprobadas.
- Fuente: registros municipales de participación ciudadana, Latinobarómetro e IIFOM subíndice Apropiación Ciudadana (ACI).

- **Capacidad de liderazgo y construcción de consensos**

- Evaluación interna o externa del liderazgo municipal: capacidad de diálogo, negociación y construcción de alianzas interinstitucionales.
- Número de convenios, acuerdos o alianzas estratégicas firmadas con otros actores (ONGs, empresas, academia).
- Fuente: informes de gestión, ICFM o encuestas sectoriales.

- **Transparencia y rendición política**

- Publicación de agendas y decisiones de gobierno.
- Nivel de satisfacción ciudadana sobre claridad en la toma de decisiones.
- Fuente: INAI, evaluaciones de transparencia municipal.

2.3 Dimensión Financiera



La dimensión financiera mide la capacidad de los gobiernos municipales para generar, administrar y aplicar recursos con eficiencia y transparencia. Incluye tanto la recaudación propia como el aprovechamiento de transferencias federales y estatales.

Indicadores:

- **Recaudación propia**
 - Estadísticas de recaudación predial y otros impuestos locales.
 - Porcentaje de cumplimiento de contribuciones municipales.
 - Fuente: INEGI, SHCP, registros municipales.
- **Aprovechamiento de transferencias federales y estatales**
 - Porcentaje de ejecución de recursos del Ramo 28 y Ramo 33.
 - Cumplimiento en tiempos de rendición de cuentas de transferencias.
 - Fuente: INEGI, SHCP.

- **Innovación y eficiencia fiscal**
 - Implementación de nuevos mecanismos de recaudación.
 - Porcentaje de ahorro o eficiencia en la administración de recursos.
 - Fuente: informes de gestión municipal.
- **Capacidades del personal vinculadas a la gestión financiera**
 - Subíndice de personal del IIFOM: disponibilidad y formación del personal que gestiona recursos.



2.4 Dimensión Relacional y de Gobernanza

Evalúa la capacidad de los municipios para articular actores, fomentar la transparencia y construir mecanismos efectivos de participación ciudadana. La gobernanza implica no solo normas y reglamentos, sino la habilidad de dialogar y rendir cuentas.

Indicadores:

- **Transparencia**
 - Índices de transparencia municipal (INAI, IMCO).
 - Número de portales de datos abiertos activos.
- **Participación ciudadana y vigilancia social**
 - Número de contralorías ciudadanas y órganos de vigilancia social.
 - Número de iniciativas ciudadanas o consultas públicas realizadas.
- **Coordinación interinstitucional**
 - ICFM: grado de gestión y coordinación institucional.
 - Número de convenios y alianzas con otros municipios o actores locales.



2.5 Dimensión de Innovación y Adaptabilidad

Mide la capacidad de los gobiernos municipales para incorporar nuevas tecnologías, datos abiertos y prácticas de gestión digital, pero también para adaptarse al cambio y aprender de la experiencia.

Indicadores:

- **Uso de tecnologías y datos abiertos**
 - Índices de gobierno digital.
 - Número de plataformas de datos abiertos implementadas.
 - Fuente: OCDE, INAFED, ONU-Gobierno Digital.
- **Procesos de innovación pública**
 - Número de proyectos innovadores implementados.
 - Evaluación de efectividad de nuevas soluciones
- **Cultura de aprendizaje institucional**
 - Programas de capacitación continua en innovación y TIC.
 - Evaluación interna de adaptación al cambio
- **Capacidades funcionales y adaptación organizacional**
 - ICFM: mide habilidades funcionales para modernización y adaptación.



3

Experiencias comparadas y buenas prácticas

La profesionalización municipal no es solo un ideal normativo, sino una práctica que ya comienza a materializarse en distintos territorios del país. Diversos municipios han desarrollado iniciativas innovadoras para fortalecer sus capacidades técnicas, éticas y de gobernanza, lo que ofrece un panorama alentador y, al mismo tiempo, una fuente de aprendizajes replicables. Desde certificaciones en competencias laborales y gestión antisoborno, hasta la creación de contralorías ciudadanas, reglamentos de Servicio Civil de Carrera y programas de formación política, estas experiencias reflejan que la profesionalización puede traducirse en mejoras tangibles en la eficiencia administrativa, la transparencia y la legitimidad institucional.

Analizar estos casos permite identificar buenas prácticas y lecciones clave que pueden guiar a otros municipios en el diseño de estrategias adaptadas a sus contextos locales, avanzando hacia gobiernos más sólidos, profesionales y orientados al servicio ciudadano.

Tabla 2. Experiencias comparadas y buenas prácticas

Municipio / Iniciativa	Tipo de avance en profesionalización
León, Guanajuato	Certificación de competencias laborales en áreas clave del servicio público
Chihuahua	Certificación en gestión antisoborno y evaluaciones internacionales
Guadalajara, Jalisco	Contraloría ciudadana, contrataciones abiertas y sistemas innovadores
Torreón, Coahuila	Reglamentación formal del Servicio Civil de Carrera Municipal
INAFED (nacional)	Normas, certificaciones, capacitación y estandarización en todo el país

Diversos municipios mexicanos han implementado estrategias para fortalecer la capacidad técnica y ética de sus servidores públicos, contribuyendo a una gestión más eficiente y transparente. A continuación, se detallan algunas de estas experiencias:

1. León, Guanajuato: Certificación de Competencias Laborales

En junio de 2023, el municipio de León certificó a 87 funcionarios en competencias laborales en áreas como auditoría interna de calidad, aplicación de pruebas de detección de drogas y alcoholimetría, y atención al ciudadano bajo el Programa MAS (Mejor Atención y Servicio). Esta iniciativa fue impulsada por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato y el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).

Además, el Comité de Normalización para la Certificación de Competencias Laborales, instalado en julio de 2022, desarrolló estándares para perfiles como auditoría investigadora, fiscalización de obra y control interno, con el objetivo de fortalecer la profesionalización en el ámbito gubernamental.



2. Chihuahua: Certificación en Gestión Antisoborno

El municipio de Chihuahua ha obtenido certificaciones como ISO en Gestión Antisoborno y la Evaluación PEFA-Check, otorgada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas distinciones reflejan su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública .



3. Guadalajara, Jalisco: Contraloría Ciudadana y Contrataciones Abiertas

Desde 2022, la Contraloría Ciudadana de Guadalajara opera con autonomía técnica y ha implementado el Sistema Municipal Anticorrupción, la certificación ISO 9001:2015 para atención eficiente, y el modelo de Contrataciones Abiertas, que exige la publicación en tiempo real de licitaciones, obras y compras .



4. Torreón, Coahuila: Reglamento del Servicio Civil de Carrera Municipal

Torreón se destacó por contar con un Reglamento del Servicio Civil de Carrera Municipal, expedido en diciembre de 1999, lo que representó un avance temprano en la profesionalización municipal .



5. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED): Capacitación y Certificación Nacional

El INAFED ha impulsado la profesionalización mediante el Programa Nacional de Certificación de Competencias Laborales del Servidor Público Local, que establece estándares de competencia para áreas como Desarrollo Urbano y Desarrollo Económico Municipal. En 2019, se capacitó a más de 16,000 servidores públicos de 2,072 municipios, alcanzando una cobertura del 87% a nivel nacional.



**ASAMBLEA
MUNICIPAL**

4

Evaluación de Capacidades: Lo que Miden los Índices (IIFOM e ICFM)

Para comprender con mayor precisión la fortaleza institucional de los gobiernos municipales, resulta indispensable apoyarse en herramientas de medición que permitan identificar avances y debilidades de manera comparativa. En este sentido, el Índice Integral de Fortaleza Municipal (IIFOM) y el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) se han consolidado como referentes analíticos que aportan evidencia cuantitativa sobre el desempeño local. Mientras el IIFOM incorpora dimensiones vinculadas al recurso humano, la gestión financiera y la gobernanza, el ICFM, elaborado por el PNUD, se enfoca en evaluar la capacidad funcional y operativa de los municipios, con especial énfasis en las capitales estatales.

El análisis de ambos índices revela no solo la heterogeneidad del panorama municipal en México, sino también las brechas estructurales que persisten en materia de profesionalización, estabilidad del personal y capacidades de gestión, ofreciendo insumos clave para el diseño de políticas públicas más focalizadas y efectivas.

4.1 Índice Integral de Fortaleza Municipal (IIFOM)

El Índice Integral de Fortaleza Municipal (IIFOM) incorpora un subíndice específico de Personal (P), orientado a medir variables como el número de trabajadores, su estabilidad laboral y el nivel de formación académica. Este componente resulta útil como una base diagnóstica sobre la capacidad institucional vinculada al recurso humano municipal; sin embargo, presenta limitaciones al centrarse en indicadores cuantitativos. La profesionalización trasciende estas métricas, pues no se limita al volumen de personal ni a su grado escolar, sino que implica el desarrollo de competencias funcionales, certificaciones y procesos de actualización continua. En este sentido, el subíndice (P) del IIFOM constituye un insumo complementario, pero no sustituye la necesidad de diseñar políticas explícitas que impulsen la profesionalización integral de los gobiernos locales.

Tabla 3. Resultados del Índice Integral de Fortaleza Municipal (IIFOM)

Estado	Capital	IIFOM	P
Sinaloa	Culiacán Rosales	0.2669	0.1230
Aguascalientes	Aguascalientes	0.5350	0.0372
Quintana Roo	Chetumal (Othón P. Blanco)	0.1845	0.0347
Baja California	Mexicali	0.2911	0.0328
Jalisco	Guadalajara	0.8640	0.0194
Querétaro	Santiago de Querétaro	0.4363	0.0173
Tabasco	Villahermosa (Centro)	0.1141	0.0168
Nuevo León	Monterrey	0.8024	0.0131
Campeche	San Francisco de Campeche	0.1514	0.0126
Puebla	Puebla	0.6271	0.0115
Estado de México	Toluca de Lerdo	0.2201	0.0113
Baja California Sur	La Paz	0.2118	0.0104
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	0.1766	0.0101
San Luis Potosí	San Luis Potosí	0.2433	0.0094
Morelos	Cuernavaca	0.1993	0.0092
Yucatán	Mérida	0.3109	0.0091
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	0.1635	0.0088

Estado	Capital	IIFOM	P
Chihuahua	Chihuahua	0.4461	0.0084
Durango	Victoria de Durango	0.2245	0.0078
Coahuila	Saltillo	0.4404	0.0075
Michoacán	Morelia	0.2948	0.0074
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	0.1272	0.0063
Hidalgo	Pachuca de Soto	0.1040	0.0061
Nayarit	Tepic	0.2103	0.0054
Colima	Colima	0.1177	0.0043
Zacatecas	Zacatecas	0.1367	0.0038
Guanajuato	Guanajuato	0.1665	0.0036
Veracruz	Xalapa Enríquez	0.3183	0.0033
Tamaulipas	Ciudad Victoria	0.0973	0.0028
Tlaxcala	Tlaxcala de Xicohténcatl	0.1066	0.0025
Sonora	Hermosillo	0.0664	0.0023

El análisis del subíndice de Personal (P) del IIFOM 2023 evidencia una debilidad estructural en los gobiernos municipales en materia de profesionalización. Aun cuando capitales con altos puntajes globales, como Guadalajara (0.8640) o Monterrey (0.8024), muestran avances institucionales, su desempeño en el subíndice P es bajo (0.0194 y 0.0131 respectivamente), lo que revela que la fortaleza municipal no necesariamente está correlacionada con un capital humano altamente profesionalizado. De hecho, incluso municipios con desempeños generales medios o bajos —como Puebla (0.0115), Oaxaca (0.0088) o Tlaxcala (0.0025)— replican la misma tendencia, confirmando que la gestión pública local opera con importantes déficits en la estabilidad, capacitación y formación de su personal. Esto demuestra que la profesionalización, entendida como un proceso integral de desarrollo de competencias y actualización constante, sigue siendo un vacío crítico no capturado plenamente por los indicadores cuantitativos del IIFOM. En consecuencia, los resultados del subíndice P deben interpretarse más como una alerta sobre la fragilidad del recurso humano municipal que como una medición concluyente de su profesionalización.

4.2 Índice de Capacidades Funcionales Municipales

El ICFM, con datos del PNUD 2018 —la medición más reciente disponible—, confirma que las capacidades funcionales de los gobiernos municipales en México son profundamente desiguales, con capitales que alcanzan niveles de gestión cercanos a estándares óptimos, como Mérida y Toluca, frente a otras con desempeños críticos, como Cuernavaca o Victoria. Esta brecha no solo refleja diferencias en la disponibilidad de recursos y talento humano, sino también la ausencia de políticas sistemáticas de fortalecimiento institucional.

En consecuencia, el índice debe interpretarse como un llamado a impulsar estrategias focalizadas de profesionalización y modernización administrativa que permitan a los municipios más rezagados cerrar la brecha y garantizar una prestación de servicios públicos más equitativa y eficiente.

Tabla 4. Resultados del Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM)

Estado	Capital	Valor
Aguascalientes	Aguascalientes	0.715
Baja California	Mexicali	0.484
Baja California Sur	La Paz	0.203
Campeche	Campeche	0.4
Coahuila	Saltillo	0.565
Colima	Colima	0.474
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	0.234
Chihuahua	Chihuahua	0.705
Durango	Durango	0.485
Guanajuato	Guanajuato	0.439
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	0.314
Hidalgo	Pachuca de Soto	0.655
Jalisco	Guadalajara	0.704
México	Toluca	0.829
Michoacán	Morelia	0.475
Morelos	Cuernavaca	0.221
Nayarit	Tepic	0.388

Estado	Capital	Valor
Nuevo León	Monterrey	0.39
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	0.363
Puebla	Puebla	0.377
Querétaro	Querétaro	0.398
Quintana Roo	Othón P. Blanco	0.309
San Luis Potosí	San Luis Potosí	0.254
Sinaloa	Culiacán	0.664
Sonora	Hermosillo	0.329
Tabasco	Centro	0.41
Tamaulipas	Victoria	0.219
Tlaxcala	Tlaxcala	0.673
Veracruz	Xalapa	0.279
Yucatán	Mérida	0.853
Zacatecas	Zacatecas	0.595

En la Tabla 4. El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM), elaborado por el PNUD en 2018, ofrece una radiografía sobre la capacidad de gestión institucional de las capitales estatales. Los valores muestran fuertes disparidades: mientras Mérida (0.853) y Toluca (0.829) se ubican en niveles altos de desempeño, otros municipios como Victoria (0.219), Cuernavaca (0.221) o La Paz (0.203) presentan debilidades notorias en sus capacidades funcionales. La mayoría de las capitales se concentran en un rango intermedio (0.3 – 0.6), lo que evidencia un panorama mixto donde coexisten fortalezas relativas y deficiencias estructurales. Estos resultados sugieren que, aunque algunas ciudades han logrado consolidar estructuras administrativas más sólidas, la heterogeneidad es la norma y plantea la necesidad de políticas diferenciadas que atiendan tanto a las capitales rezagadas como a aquellas que buscan mantener altos estándares de desempeño.

Los resultados del IIFOM y del ICFM confirman esta tesis. Mientras Guadalajara y Monterrey muestran altos puntajes globales, su subíndice de personal (P) revela un capital humano débilmente profesionalizado.

A la inversa, Mérida y Toluca destacan en capacidades funcionales (ICFM), no tanto por el volumen de personal sino por la manera en que sus gobiernos han sabido articular liderazgo político, recursos financieros y estructuras administrativas sólidas. Ello refuerza la idea de que la profesionalización municipal debe evaluarse bajo un enfoque integral que considere no solo la dimensión académica, sino también los recursos políticos, financieros y de gobernanza con los que cuentan los tomadores de decisiones.



5

Propuestas Integrales para la Profesionalización Municipal

La superación de los rezagos institucionales en los gobiernos locales requiere una estrategia integral que articule medidas técnicas, políticas y de gestión. Bajo un enfoque multidimensional, las propuestas de acción se organizan en torno a las cinco dimensiones de la profesionalización, incorporando además líneas transversales que buscan garantizar continuidad y sostenibilidad.



5.1 Propuestas Dimensión Técnico-Académica

- **Selección por mérito y capacidades funcionales:** Implementar concursos públicos y transparentes para ocupar plazas técnicas y administrativas, priorizando la experiencia y certificaciones por encima de criterios políticos.
- **Certificación de competencias laborales:** Ampliar el uso de estándares del CONOCER y otros organismos para evaluar capacidades reales de gestión pública.

- **Escuela Municipal de Gobierno:** Establecer un centro de capacitación permanente en cada capital que articule universidades locales con programas de actualización continua para el personal municipal.
- **Carrera administrativa:** Crear reglamentos de Servicio Civil de Carrera que garanticen estabilidad y desarrollo profesional dentro de la administración pública municipal.



5.2 Propuestas Dimensión Política

- **Informes ciudadanos y no solo políticos:** Presentar reportes accesibles y comprensibles para la ciudadanía, con indicadores de gestión y resultados concretos.
- **Fortalecer la legitimidad electoral:** Incorporar mecanismos de observación ciudadana y auditorías sociales durante campañas y gobiernos.
- **Liderazgo basado en diálogo:** Institucionalizar mesas de trabajo con sociedad civil, iniciativa privada y academia para la construcción de consensos en políticas públicas locales.



5.3 Propuestas Dimensión Financiera

- **Eficiencia recaudatoria:** Implementar tecnologías digitales para modernizar el cobro del predial y servicios, facilitando el pago ciudadano (apps, portales electrónicos).
- **Transparencia fiscal:** Publicar en tiempo real la aplicación de recursos (ejecución del Ramo 28 y 33) mediante portales de datos abiertos.
- **Innovación financiera:** Establecer laboratorios de finanzas municipales para diseñar esquemas de ahorro, gasto eficiente e instrumentos de financiamiento responsable.



5.4 Propuestas Dimensión Relacional y de Gobernanza

- **Firma de convenios estratégicos:** Desarrollar acuerdos de cooperación intermunicipal, con universidades y organismos internacionales para fortalecer capacidades locales.
- **Asociacionismo municipalista:** Impulsar la participación de los municipios en redes nacionales e internacionales (como la Asociación de Ciudades Capitales de México y la Red Iberoamericana de Ciudades Capitales Subnacionales).



- **Mecanismos de participación ciudadana:** Crear consejos ciudadanos sectoriales (juventud, medio ambiente, economía local) que incidan en la agenda municipal.

5.5 Propuestas Dimensión Innovación y Adaptabilidad

- **Implementación de buenas prácticas:** Documentar y replicar experiencias exitosas de otros municipios en áreas como gobierno digital, transparencia y gestión de servicios públicos.
- **Gestión digital y datos abiertos:** Desarrollar plataformas de gobierno abierto que integren trámites, participación ciudadana y seguimiento a políticas públicas.
- **Cultura de aprendizaje organizacional:** Incentivar la actualización constante, la innovación en procesos internos y la adopción de tecnologías emergentes.
- **Resiliencia institucional:** Diseñar planes de continuidad operativa para responder a crisis (desastres naturales, emergencias sanitarias, ciberataques).



6

Propuestas Transversales para la Profesionalización Municipal

6.1 Marco normativo y políticas nacionales

- Impulsar desde el Congreso de la Unión y los Congresos locales la armonización legislativa para que la profesionalización municipal esté respaldada en reglamentos y leyes orgánicas.
- Incorporar la profesionalización como criterio obligatorio en los programas federales de fortalecimiento municipal.

6.2 Planeación y evaluación sistemática

- Establecer un Sistema Nacional de Indicadores de Profesionalización Municipal, articulado con índices como el IIFOM y el ICFM, para dar seguimiento anual a los avances.

- Diseñar planes municipales de profesionalización a mediano plazo (más allá de los periodos de gobierno), con metas claras y evaluables.

6.3 Cultura institucional y ética pública

- Fomentar la construcción de una cultura de servicio público basada en la ética, la responsabilidad y el respeto a la legalidad.
- Desarrollar códigos de ética y conducta que orienten al personal municipal en su desempeño cotidiano.

6.4 Inclusión y equidad

- Implementar medidas para garantizar la igualdad de género en cargos directivos y técnicos dentro de las administraciones municipales.
- Crear programas de inclusión laboral para jóvenes y personas con discapacidad en el servicio público municipal.

6.5 Financiamiento y sostenibilidad

- Destinar un fondo federal y estatal específico para profesionalización municipal, que permita financiar programas de capacitación, becas y certificaciones.
- Incentivar la captación de recursos internacionales (cooperación, fondos multilaterales) destinados al fortalecimiento institucional

6.6 Tecnología y digitalización transversal

- Desarrollar un expediente electrónico único del personal municipal, con información sobre su trayectoria, formación, certificaciones y desempeño.
- Implementar plataformas de gestión integral de recursos humanos para dar seguimiento a la capacitación y movilidad laboral.

En suma, la profesionalización municipal no puede limitarse a intervenciones aisladas ni a esfuerzos de corto plazo, sino que exige una estrategia integral y sostenida. Las propuestas aquí presentadas, tanto en sus dimensiones técnico-académicas, políticas, financieras, relacionales e innovadoras, como en sus líneas transversales de alcance nacional, apuntan a construir gobiernos locales con personal más capacitado, instituciones más sólidas y prácticas más transparentes.

Su puesta en marcha requiere voluntad política, coordinación intergubernamental y participación social, pero sobre todo un reconocimiento pleno de que la fortaleza del federalismo mexicano depende en gran medida de la capacidad de sus municipios. Solo mediante este compromiso compartido será posible garantizar que los gobiernos locales respondan con eficacia, legitimidad y cercanía a las necesidades de la ciudadanía.



Conclusiones

La profesionalización de los gobiernos municipales en México constituye un desafío estructural y, al mismo tiempo, una oportunidad estratégica para fortalecer la democracia y mejorar la calidad de vida en el ámbito local. El diagnóstico muestra una realidad desigual: mientras algunos municipios cuentan con personal con altos niveles de formación y certificación, muchos otros enfrentan rezagos educativos, alta rotación de personal y carencias en planeación y gestión.

Esta heterogeneidad limita la capacidad de los gobiernos locales para responder eficazmente a las demandas ciudadanas.

El marco conceptual multidimensional aquí planteado demuestra que la profesionalización no puede reducirse al nivel académico o a la capacitación técnica, sino que debe comprender dimensiones técnico-académicas, políticas, financieras, relacionales e innovadoras. Solo la articulación de estas capacidades permite construir instituciones locales sólidas, con legitimidad democrática y resiliencia frente a los retos contemporáneos.

Las experiencias exitosas analizadas evidencian que la innovación institucional y la adopción de buenas prácticas son posibles cuando existe voluntad política y un compromiso con la transparencia y la ética pública. Asimismo, los resultados de índices como el IIFOM y el ICFM confirman que la fortaleza municipal no depende únicamente de los recursos disponibles, sino de la manera en que estos se gestionan, combinando liderazgo político, estabilidad del personal y estructuras administrativas eficaces.

Por ello, las propuestas integrales aquí presentadas constituyen una hoja de ruta para los municipios: invertir en capacitación continua, certificar competencias, consolidar carreras administrativas, modernizar la gestión financiera, ampliar la participación ciudadana y adoptar tecnologías digitales que impulsen la innovación.

En síntesis, la profesionalización municipal debe asumirse como una política nacional prioritaria, capaz de reducir brechas territoriales y garantizar que todos los municipios, independientemente de su tamaño o recursos, cuenten con las capacidades necesarias para gobernar con eficacia, transparencia y cercanía ciudadana. Solo así se podrá avanzar hacia un federalismo más equilibrado y hacia gobiernos locales que funcionen como verdaderos motores de desarrollo y cohesión democrática.



Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2023). Artículo 115. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (1996). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Gobierno de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2023). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales 2023. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmdt/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED]. (2020). La importancia de la profesionalización en el servicio público municipal. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-municipal>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2018). Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). <https://pad.undp.org.mx/indice-de-desarrollo-humano>

Fuentes sobre experiencias municipales

- Gobierno de Guanajuato. (2023, abril 24). Capacitación continua por más de 25 años. <https://boletines.guanajuato.gob.mx/2023/04/24/capacitacion-continua-por-mas-de-25-anos/>
- Gobierno de Guanajuato. (2025, julio 29). Guanajuato certifica a 297 personas en competencias laborales, impulsa profesionalización para la prosperidad. <https://boletines.guanajuato.gob.mx/2025/07/29/guanajuato-certifica-a-297-personas-en-competencias-laborales-impulsa-profesionalizacion-para-la-prosperidad/>
- Gobierno Municipal de León. (2023, junio). Certifican en competencia laboral a 87 funcionarios de León. <https://enterate.leon.gob.mx/certifican-en-competencia-laboral-a-87-funcionarios-de-leon/>
- Wikipedia. (s.f.). Marco Bonilla Mendoza. En Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Marco_Bonilla_Mendoza
- Wikipedia. (s.f.). Cynthia Cantero. En Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Cynthia_Cantero
- Redalyc. (2019). El servicio civil de carrera en municipios de México: retos y perspectivas. Revista Gestión y Política Pública, 28(1). <https://www.redalyc.org/journal/676/67656393004/html/>

