



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

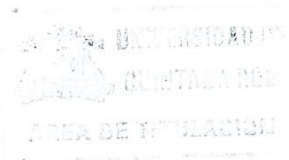
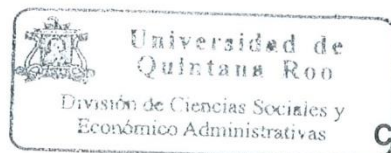
División de Ciencias Sociales y Económico  
Administrativas

LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS  
EN QUINTANA ROO 2000-2010

**Tesis para obtener el título en:**  
Maestría en Economía del Sector Público

**Presenta:**  
Lic. José Antonio Dacak Cámara

**Directora de Tesis:**  
Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez



Chetumal, Quintana Roo. Julio de 2013



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO  
División de Ciencias Sociales y Económico  
Administrativas

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

MAESTRO EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

COMITÉ DE TESIS

Director:

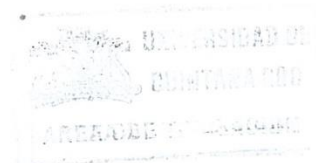
Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez

Asesor:

Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

Asesor:

M.A. Gustavo de Jesús Guerreo Ortiz



Chetumal, Quintana Roo, México, julio de 2013

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco antes que todo a Dios y a mi familia, mi esposa Lili y mi hija Valentina, el amor, la paciencia y apoyo que tuvieron conmigo, en este proceso de más de dos años, en los que tuvimos que sacrificar tiempo para estar juntos, y en los que me acompañaron incondicionalmente para alcanzar las metas establecidas.

A mis padres, por los valores que me transmitieron durante mi formación, y la enseñanza para buscar siempre la preparación, entendiendo que en la vida, uno nunca deja de aprender y es necesario superarse constantemente.

A mi directora de tesis, la Dra. Crucita, por brindarme su amistad, paciencia y dedicación, y animarme durante la maestría a terminar el trabajo de tesis que me permite alcanzar el grado de maestro.

A mis profesores, por todas sus enseñanzas, que sin duda me permitirán tener enfoques diferentes para atender las problemáticas que en el aspecto laboral se presenten y proponer nuevas soluciones.

A mis compañeros de maestría, con quienes disfruté momentos que se quedarán grabados para siempre y que me ayudaron también a culminar con éxito esta aventura.

José Antonio Dacak Cámara

# ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>CAPÍTULO 1. El Federalismo y el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales</b> .....	11
<b>1.1 El Federalismo</b> .....	12
1.1.1 <i>Federalismo Político</i> .....	15
1.1.2 <i>Federalismo Social</i> .....	16
1.1.3 <i>Federalismo Hacendario</i> .....	16
1.1.4 <i>Federalismo Económico</i> .....	17
1.1.5 <i>Federalismo Fiscal</i> .....	17
<b>1.2 La Autonomía</b> .....	19
1.2.1 <i>Autonomía Política</i> .....	20
1.2.2 <i>Autonomía Económica</i> .....	21
1.2.3 <i>Autonomía Administrativa</i> .....	21
1.2.4 <i>Autonomía Tributaria</i> .....	22
1.2.5 <i>Autonomía Financiera</i> .....	23
<b>1.3 El Impacto del Federalismo en los Gobierno Locales</b> .....	24
1.3.1 <i>Descentralización</i> .....	24
1.3.2 <i>Distribución de Competencias y Responsabilidades</i> .....	26
1.3.3 <i>El papel del Municipio como Orden de Gobierno</i> .....	27
<b>1.4 Conclusión</b> .....	30
<b>CAPÍTULO 2. El Comportamiento Financiero de los Municipios en México</b> .....	32
<b>2.1 Gobiernos locales. Casos destacados en el marco del Federalismo</b> .....	33
2.1.1 <i>Caso Canadá</i> .....	34
2.1.2 <i>Caso España</i> .....	37
2.1.3 <i>Caso América Latina</i> .....	41
<b>2.2 Comportamiento Financiero de los Municipios en México</b> .....	44
2.2.1 <i>Comportamiento General</i> .....	45
2.2.2 <i>Ingresos Municipales</i> .....	48

2.2.3	<i>Egresos Municipales</i> .....	55
<b>2.3</b>	<b>Los Municipios Mexicanos financieramente sanos</b> .....	64
2.3.1	<i>Comportamiento Financiero</i> .....	64
2.3.2	<i>Modelos para medir el Desempeño Financiero y caracterización municipal</i> 69	
<b>2.4</b>	<b>Conclusión</b> .....	73
<b>CAPÍTULO 3.</b>	<b>La autonomía financiera en los municipios de Quintana Roo y su aplicación</b> .....	75
<b>3.1</b>	<b>Construcción del Índice de Desempeño Financiero (IDF)</b> .....	76
3.1.1	<i>Indicador General de Ingresos</i> .....	78
3.1.2	<i>Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera</i> .....	80
3.1.3	<i>Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión</i> .....	81
<b>3.2</b>	<b>La autonomía financiera del Estado de Quintana Roo y sus perspectivas, aplicación del Índice de Desempeño Financiero (IDF)</b> .....	81
3.2.1	<i>Aplicación de indicadores simples y compuestos del IDF por municipio.</i> .....	82
3.2.2	<i>Regionalización de los Indicadores Compuestos del IDF</i> .....	112
3.2.3	<i>El Índice de Desempeño Financiero y las Perspectivas de la autonomía financiera municipal.</i> .....	121
<b>3.3</b>	<b>Conclusión</b> .....	124
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....		126
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....		131

## Índice de Gráficas

Gráfica 1 Países de AL con elecciones populares municipales.....	42
Gráfica 2 Gasto de los Gobiernos Subnacionales como proporción del gasto total, promedio en América Latina.....	42
Gráfica 3 Ingreso según tipo en municipios de México .....	46
Gráfica 4 Transferencias municipales como porcentaje de las estatales .....	47
Gráfica 5 Evolución de las participaciones y aportaciones a municipios .....	47
Gráfica 6 Ingreso Percápita Municipal a nivel nacional, 1990-2010 (pesos) .....	48
Gráfica 7 Ingreso percápita municipal por estados, 1990-2010 (pesos).....	49
Gráfica 8 Ingresos Totales, propios y federales. 1989-2009 .....	50
Gráfica 9 Ingresos propios municipales y Total de Egresos, 1989-2009 .....	51
Gráfica 10 Total de Ingresos Propios y Federales de los municipios, 1989-2009 .....	52
Gráfica 11 Ingresos propios y gasto corriente municipal, 1989-2009 .....	53
Gráfica 12 Relación entre ingresos propios y gasto corriente municipal, 1989-2009 .....	54
Gráfica 13 Egresos Municipales en México en millones de pesos .....	57
Gráfica 14 Total Egresos vs Gasto Corriente en millones de pesos en Municipios de México, 1989-2010.....	58
Gráfica 15 Proporción entre Gasto Corriente y Egresos en municipios de México, 1989-2010.....	59
Gráfica 16 Obra Pública vs Egresos Municipales en millones de pesos, 1989-2010.....	60
Gráfica 17 Proporción entre obra pública y egresos municipales, 1989-2010 .....	60
Gráfica 18 Servicios Personales vs Ingresos Municipales en millones de pesos, 1989,2010.....	61
Gráfica 19 Relación entre servicios personales y egresos municipales .....	62
Gráfica 20 Ingresos Propios vs Servicios Personales en millones de pesos, 1989-2010.....	62
Gráfica 21 Relación entre ingresos propios y servicios personales, 1989-2010 .....	63
Gráfica 22 Porcentaje de Ingreso propio e ingreso total en los 23 mejores municipios de México, 1989-2010 .....	67
Gráfica 23 media de ingresos propios e ingresos totales, 1989-2010 .....	68
Gráfica 24 Proporción de ingresos propios contra ingresos totales en Quintana Roo de 1989-2010 .....	83
Gráfica 25 Media de ingresos propios con relación a los ingresos totales, 1989-2010.....	83
Gráfica 26 Autonomía financiera en los municipios de Quintana Roo 1989-2009.....	84
Gráfica 27 Ingreso Fiscal en los municipios de Quintana Roo, 1989-2010 .....	86
Gráfica 28 Esfuerzo fiscal de los municipios de Quintana Roo, 2003-2008.....	88
Gráfica 29 Dependencia Fiscal en los municipios de Quintana Roo, 1989-2010 .....	90
Gráfica 30 Esfuerzo tributario en municipios de Quintana Roo, 2003-2008 .....	92
Gráfica 31 Grado de Endeudamiento de los municipios de Quintana Roo, 2009.....	95
Gráfica 32 Costo Financiero de la Deuda de los municipios de Quintana Roo, 2009 .....	96
Gráfica 33 Nivel de endeudamiento de los municipios de Quintana Roo, 2009 .....	97
Gráfica 34 Deuda Percápita de los municipios de Quintana Roo, 2009.....	98
Gráfica 35 Gasto Administrativo per cápita en municipios de Quintana Roo, 2009 .....	99
Gráfica 36 Costo Operacional de los municipios de Quintana Roo, 2009 .....	100

Gráfica 37 Cobertura de Servicios Personales de los municipios de Quintana Roo, 2009 .....	101
Gráfica 38 Carga administrativa de los municipios de Quintana Roo, 2009 .....	103
Gráfica 39 Esfuerzo de Inversión de los municipios de Quintana Roo.....	104
Gráfica 40 Impulso a la inversión de los municipios de Quintana Roo, 2009 .....	107
Gráfica 41 Recursos para Inversión en los municipios de Quintana Roo, 2009.....	109
Gráfica 42 Inversión Percápita en municipios de Quintana Roo, 2009.....	111

## **Índice de Tablas**

Tabla 1 Evolución del gasto público gestionado (distribución porcentual) .....	38
Tabla 2 Proporción entre ingreso propio e ingresos totales de los 23 mejores municipios en México, 1989-2010.....	67
Tabla 3 Indicadores y Razones que componen el Índice General de Ingresos .....	79
Tabla 4 Indicadores y razones que integran el Indicador de Eficiencia Administrativa y Financiera 80	
Tabla 5 Indicadores y razones que componen el Indicador de Capacidad de Inversión .....	81

## **Índice de Ilustraciones**

Ilustración 1 Indicadores que integra el índice de desempeño financiero .....	77
Ilustración 2 Resultados del Indicador Compuesto de Capacidad para Generar Ingresos .....	113
Ilustración 3 Resultados del Indicador Compuesto de Endeudamiento (ICE).....	115
Ilustración 4 Resultados del Indicador General de Ingresos .....	116
Ilustración 5 Resultados del Indicador de Eficiencia Administrativa y Financiera de los municipios de Quintana Roo .....	118
Ilustración 6 Resultados del Indicador compuesto de capacidad de inversión en municipios de Quintana Roo .....	120
Ilustración 7 Resultado del Índice de Desempeño Financiero de los municipios de Quintana Roo	123

## **INTRODUCCIÓN**

El municipio, es el orden de gobierno que por su cercanía con la población es su primer contacto y el que de manera directa es capaz de percibir las necesidades y requerimientos que los habitantes de su territorialidad expresan.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expresan con claridad las responsabilidades que como orden de Gobierno tienen los municipios, los cuales se pueden resumir en brindar los servicios públicos y garantizar la infraestructura pública básica.

De esta manera, es indispensable que los municipios cuenten con los ingresos suficientes que les permitan garantizar su administración y operación y al mismo tiempo puedan cumplir con las responsabilidades constitucionales conferidas.

A través de numerosos estudios, se ha demostrado la incapacidad de los municipios para generar ingresos propios, producto de un pobre esfuerzo fiscal, originando el debate acerca de la ineficiencia de las administraciones municipales y recomendando el fortalecimiento de los órdenes federal y estatal, quienes en apariencia tienen mejor desempeño.

Sin embargo es menester de todos los órdenes de gobierno, garantizar la autonomía financiera de todos y cada de uno de ellos a fin de que puedan desempeñarse adecuadamente, cumpliendo con sus obligaciones y beneficiando a la población.

En Quintana Roo, la polarización económica y el desequilibrio regional, referenciado por una zona norte desarrollada con una actividad turística detonante del crecimiento económico, contrasta gráficamente con la zona centro y zona sur del estado, las cuales, prácticamente carecen de actividad económica alguna que les permita generar riquezas locales.

Es así que, el funcionamiento de los municipios quintanarroenses, se orienta en el mismo sentido a la dinámica económica de sus regiones, por lo que aunque



contamos con tres de los municipios que generan más ingresos en el país, el resto de ellos, se caracteriza por una pobreza notable y una fuerte dependencia hacia los órdenes de gobierno federal y estatal y a los recursos que ellos puedan disponer para los municipios.

Con esta base, se desprende la inquietud de realizar un estudio, que nos de claridad para hablar sobre la autonomía financiera de los municipios en Quintana Roo, analizando los orígenes del municipio y entendiendo con base en un análisis histórico sus condiciones actuales.

Para esto, se realizó con base en una metodología diseñada por aRegional y adecuada para su aplicación en el estado de Quintana Roo, el cálculo de un índice de desempeño financiero municipal, que nos permita tener referencias claras de la situación de los municipios quintanarroenses y sus condiciones operacionales y administrativas.

Es este índice, una forma integral de evaluar el desempeño de los municipios, toda vez que considera cada uno de los aspectos relevantes en el funcionamiento municipal, aspectos financieros con el análisis de ingresos y egresos, administrativos, operacionales e incluso de fomento a la inversión pública.

En el Capítulo 1, se analiza, a través de una investigación documental, con detalle la teoría del Federalismo, para entender el proceso que han vivido los países del mundo, en donde gobiernos locales se unen a través de un pacto federal, a fin de formar un país, en donde es necesario transferir atribuciones a un gobierno central, siempre en beneficio del funcionamiento de todo el conjunto. Consecuentemente, se plasma el análisis de los tipos de federalismo existentes, identificando al federalismo fiscal, como uno de los más importantes y base fundamental para el funcionamiento de los gobiernos locales, toda vez que con base en esa distribución de atribuciones fiscales, podemos determinar la capacidad y opciones que tienen los municipios para poder recaudar impuestos y con ellos tener capacidad para generar ingresos propios.

En este primer capítulo se define lo que entenderemos como autonomía

financiera, analizando los diferentes tipos de autonomía que privilegian a los municipios, y entendiendo que al final, la autonomía de cualquier tipo que sea, radica en la posibilidad que los municipios puedan tomar sus propias decisiones. En este apartado, se terminan analizando las teorías de descentralización, que son parte trascendental para que el federalismo como tal, pueda llegar a su máximo desarrollo y los gobiernos locales, puedan realmente tomar un rol fundamental en el desempeño del país, siempre y cuando la transferencia de atribuciones venga acompañada con transferencias de recursos.

En el capítulo 2 se revisan casos exitosos de federalismo en diversos países, los cuales a pesar de tener condiciones diferentes, han sabido aprovechar las ventajas del federalismo y han puesto en el pacto federal la confianza para su mejor desempeño. En este capítulo, el análisis de casos se particulariza, para que a través de un análisis estadístico, definamos las condiciones de los municipios de México, básicamente con la comparación de sus ingresos y egresos municipales, identificando condiciones que los caracterizan con base en su comportamiento financiero.

En el Capítulo 3, se desarrolla la metodología que permite calcular el Índice de Desempeño Financiero compuesto por el índice general de ingresos, el indicador compuesto de eficiencia administrativa y financiera y el indicador compuesto de capacidad de inversión. Con esta metodología, se analizan una serie de razones que en conjunto forman indicadores y permiten conocer de manera integral las condiciones de un municipio. Los resultados obtenidos del cálculo del desempeño financiero, permiten plasmar una regionalización de los municipios de Quintana Roo, con base en los resultados de los indicadores compuestos y promover recomendaciones para mejorar sus condiciones.

## **CAPÍTULO 1**

### **El Federalismo y el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales**

En los últimos años, las teorías económicas, han volteado a ver a los gobiernos sub nacionales, dirigiendo las estrategias de desarrollo a un esquema endógeno, en donde todo parte desde lo local hasta lo nacional.

En México, los gobiernos locales, cargan con la responsabilidad de atender las necesidades de infraestructura básica y servicios públicos para la población. De esta manera, requieren insumos y recursos que les permitan garantizar condiciones adecuadas a la población que gobiernan. Adicionalmente, estos gobiernos locales, son los que mejor conocen las necesidades de la población, porque son el primer contacto que los ciudadanos tienen con un orden de gobierno.

En este sentido, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, se vuelve prioritario y esencial para fortalecer los esquemas de desarrollo en México y en cada una de sus entidades.

En este capítulo, analizamos las teorías que han promovido con mayor énfasis, la transferencia de recursos y atribuciones a los gobiernos sub nacionales en donde se destaca el Federalismo. A través del análisis de sus conceptos y su vinculación con el concepto de “autonomía”, podremos identificar la importancia de uno de los factores fundamentales para todo orden de gobierno en el cumplimiento de sus responsabilidades: la Autonomía Financiera.

En el último apartado de este capítulo, se revisa con más detalle la importancia de la descentralización y la adecuada distribución de competencias y responsabilidades, en particular para los municipios, a fin tener elementos teóricos que expliquen las condiciones en las que se desarrollan como orden de gobierno.

## 1.1 El Federalismo

---

Etimológicamente, el término “federalismo” proviene de la voz latina foedus, que significa unión, alianza, pacto o acuerdo; estos términos se relacionan con la forma en que personas, grupos, localidades, regiones o estados se estructuran y organizan y que para la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que no pierden su carácter individual.

A lo largo de la historia, numerosos autores han señalado cómo de manera estratégica los gobiernos han buscado agruparse para fortalecerse entre sí y mejorar su desempeño particular.

Althusius (1990), a quien se le considera como uno de los principales precursores de la teoría del federalismo, establece que el Estado, es decir, la comunidad superior; está formada por la unión de varias comunidades inferiores (hablando de tamaño), que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Con base en esta afirmación, resalta que para la correcta operación de un sistema federal, la autoridad parte de los gobiernos sub nacionales, es decir de los estados y municipios. De esta manera, cuando hablamos de una Federación, no estamos hablando de un orden o comunidad superior, sino de una agrupación de órdenes menores o gobiernos sub nacionales, como son los estados y los municipios.

Althusser (1959), señala como Montesquieu desarrolló la noción de “República Federativa”, en la búsqueda de un modelo que cambiara el esquema de intereses y privilegios que había desarrollado Francia, a un esquema de República conformado por un conjunto de repúblicas. En este esquema de gobierno, diversas entidades políticas se integrarían para formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad.

Tocqueville (2002), hace un análisis del caso norteamericano y sus trece colonias

las cuales se integran con el fin de responder a grandes necesidades generales, tales como la protección comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales; y mayor seguridad, acordando que el gobierno central, contara con las atribuciones que no estaban consideradas para los estados.

Reyes Heróles (1982,385), señala que “son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden”.

Weingast (1994), establece que en los últimos 300 años las naciones desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico. Toma los ejemplos de Estados Unidos, Inglaterra y Holanda los cuales desarrollaron sus sistemas políticos en un federalismo orientado al mercado, enfoque emanado de la racionalidad liberal que establece límites fuertes sobre las facultades de gobierno para confiscar la riqueza.

Colmenares Páramos (1999,), señala que en el federalismo se comparten soberanías con el objetivo de conservar la unidad nacional, mediante la integración de los gobiernos locales y de las regiones; de esta manera, se logra una integración, pero se permite que las regiones preserven su cultura, historia, geografía y rasgos étnicos, como es el caso de México. Recalca que de esta manera “el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado”.

Aunque en el mundo los estados unitarios son mayoría, el federalismo como sistema de gobierno ha sido adoptado por estados con amplio territorio, como Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina, ocupando más de la mitad de la superficie de la Tierra.

A pesar de las diferencias derivadas de las características muy específicas

inherentes a cada país, región o gobierno local, el sistema federal debe contener en su conformación y operación la existencia de un pacto o arreglo institucional entre quienes lo integran, ya sean ámbitos o poderes; la subordinación de poderes y entidades suele realizarse a través de la Constitución, cuya modificación sólo podrá hacerse con la intervención de representantes de los pueblos que integran el Estado, y la garantía de respetar la soberanía y equilibrio entre los ámbitos de gobierno, en el cual ningún poder estará por encima de otro (Hernández Valdez, 1998).

Con base en lo anterior, debemos destacar que para dar por sentado un régimen federalista, es necesario contar con una constitución o figura jurídica que establezca claramente las atribuciones, facultades, derechos y obligaciones, de cada uno de los entes que lo integran. De esta manera, se puede resumir el Federalismo como la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinen y sean independientes a la vez en sus esferas respectivas de acción.

En la teoría federalista, se considera a esta definición como la más aproximada y real, en donde se resalta la facultad y poder de decisión, esa independencia de la que habla el párrafo anterior (la cual se denomina autonomía y es tratado en el apartado 1.2 del presente capítulo), que deben de gozar los distintos gobiernos locales al interior de un sistema federal. Es por ello también que esa facultad de decisión se reconoce en la constitución federal con respaldo de las constituciones regionales o locales.

Finot (2005), señala que deben existir tres principios básicos que tendrán que respetar los gobiernos al interrelacionarse con el fin de solucionar problemas relativos a la función pública. Estos principios son subsidiaridad, solidaridad y Federalismo. El principio de subsidiaridad se refiere a la estructura que definirá las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno en materia funcional y sirve para legitimar políticamente y para operar de manera eficiente. El principio de

subsidiaridad se refiere al mecanismo financiero que se establece, mediante el cual, a un mismo esfuerzo fiscal, los gobiernos locales disponen de similares recursos por habitante, o para cubrir el mismo nivel de necesidades relativas a competencias de su ámbito de gobierno. El principio de federalismo describe que un Estado no sólo es un aparato administrativo o grupo de comunidades, ya que incluye políticas que son desarrolladas con la intención de promover el desarrollo y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

De esta manera, lo más común entre los entes o gobiernos que se unen para integrar una federación, es buscar compartir competencias similares o comunes que fortalezcan su ejercicio y que entre ellos se complementen en su accionar a través de la filosofía de no centralismo que maneja el federalismo.

A través del federalismo, se comparten diferentes competencias, que originan diversas modalidades del mismo. Entre estas destacan el federalismo político, el federalismo social, el federalismo hacendario, el federalismo económico y el federalismo fiscal.

### *1.1.1 Federalismo Político*

El federalismo político se refiere a la forma de gobierno federal en donde los integrantes de la federación delegan competencias a un gobierno central y mantienen los poderes no delegados. La forma de gobierno federal promueve la descentralización, evitando la concentración de poder. En este caso, el federalismo es una técnica de distribución territorial del poder y también una técnica de control y cooperación recíproca entre el Gobierno Federal y los Estados. En virtud de que el federalismo político no implica forzosamente el federalismo económico, es necesario y posible empatar una distribución de competencias que complemente a este tipo de federalismo, eliminando los obstáculos existentes.

El federalismo político es considerado como la primera etapa del sistema federal, tal y como señaló Weingast (1994) cuando menciona que “siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que las relaciones de intercambio comercial y de reproducción del sistema económico estuviesen normadas por la Ley, por lo que los sistemas de asignación de recursos debieron pasar, necesariamente, a constituirse como un elemento clave del federalismo político”.

### *1.1.2 Federalismo Social*

El federalismo social tiene que ver con las relaciones adecuadas que se establecen entre organizaciones como entre individuos. La categoría que se les da a los ciudadanos de un determinado territorio, es por donde se relacionan unos con otros federalmente, funcionando como socios que respetan mutuamente su integridad, mientras colaboran en alcanzar el bien común en cada aspecto de la vida y no únicamente el aspecto político, Elazar (1987).

Para el federalismo social se reitera la existencia de grupos sociales en torno a los cuales se debe organizar la vida política. Independientemente de que el gobierno esté formalmente estructurado en torno a esos grupos, se establecen relaciones informales, que a la larga se institucionalizan a través de alguna adaptación legal o institucional dentro del sistema político, convirtiéndose así en constitucional, Elazar (1987).

### *1.1.3 Federalismo Hacendario*

Oates (1972), señala que el federalismo hacendario es un sistema que trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades a representaciones de subconjuntos geográficos de la sociedad. Esto es, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno.



Hernández Trillo (2001), establece que en el federalismo hacendario lo primero es definir responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, para después determinar un sistema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de bienes y servicios públicos asignados a cada orden de gobierno.

#### *1.1.4 Federalismo Económico*

El federalismo económico es definido como el proceso mediante el cual el Estado interviene como director de los procesos de la economía de la federación y como orientados de los sistemas productivos que permitan fortalecer las actividades económicas. Bajo este esquema, el desarrollo económico se impulsa sobre una planeación centralizada, donde los gobiernos sub nacionales participan mínimamente. La orientación de las políticas de desarrollo son definidas y realizadas por la administración pública federal y los estados y municipios participan únicamente como ejecutores y actores secundarios.

#### *1.1.5 Federalismo Fiscal*

Aghon & Casas (1996), entienden por federalismo fiscal al funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia, tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales.

El Federalismo Fiscal se caracteriza por representar al acuerdo político institucional que se realiza entre los órdenes de gobierno que integran una federación. Acuerdo que es soportado y reconocido por la Constitución Política de esa federación. Los acuerdos que caracterizan al federalismo fiscal se basan en

la distribución de las competencias para imponer impuestos y tributos a la población, determinar los esquemas de recaudación y administrar los recursos fiscales, así como la determinación de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos requeridos por la población.

En este sentido, se debiera aplicar el principio económico que se refiere a que la provisión óptima de los bienes que requiera la población, debe ser realizada por aquel orden de gobierno que tenga ventaja para ofrecerlo al menor costo con un mayor beneficio para el ciudadano. Es aquí en donde generalmente se contradice su aplicación en la realidad. Los gobiernos sub nacionales, son más cercanos a la población y en teoría debieran ser el ente ideal para la provisión óptima de bienes, así como la recaudación. Sin embargo, en particular en México, es la federación la que se encarga de la mayor parte de la recaudación nacional, relegando la recaudación de impuestos pequeños a estados y municipios.

Es importante recordad lo establecido por Murgave (1959), con relación a las tres funciones básicas de los gobiernos: la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes. De estas funciones, es la última, la que puede ser realizada por los tres órdenes de gobierno, desprendiéndose según el Senado de la República (2001) los siguientes retos para el federalismo fiscal:

1. Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados y municipios miembros de la federación, de tal forma que la prestación de servicios en todos, tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos.
2. Formular una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de

gobierno y se optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes.

3. Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Para alcanzar estos objetivos, el federalismo fiscal se basa en la coordinación intergubernamental entre estados y federación, tomando como premisa la clasificación y separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, buscando eficientar la administración tributaria, mejorar la distribución de recursos, compensando las desigualdades y brindar mejor calidad de servicio al público.

En esencia el federalismo a través de sus diferentes vertientes, establece la coordinación entre los gobiernos locales y un gobierno central, que permite eficientar el trabajo en una nación. Sin embargo, la filosofía principal del federalismo, es que en cada orden de gobierno, prevalezca la capacidad de decisión en su ámbito de competencia que fortalezca el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades. Ese poder de decisión es la Autonomía.

## **1.2 La Autonomía**

---

La importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados y los municipios. Estos niveles políticos establecen acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias. Por consiguiente, esos acuerdos deben otorgarles autonomía para cumplir cabalmente con sus responsabilidades.

El término autonomía, de *autos*, por sí mismo y *nomos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la potestad que dentro del Estado o Federación pueden gozar los gobiernos sub nacionales, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y organismos propios. Valencia Carmona (2003).

Valencia Carmona (2003) señala que en el Federalismo, las principales características del Estado Federado son: la existencia de autonomía, que consiste en esencia en la posibilidad de que un orden de gobierno integrante, dicte sus propias normas sin que violenten éstas el pacto federal establecido; y la posibilidad de participar en cualquier determinación que modifique el pacto federal.

Cuando se particulariza en la autonomía de los gobiernos locales, ésta no puede ser considerada como un valor absoluto e inmutable, sino como una noción relativa y que sin lugar a dudas puede variar dependiendo del momento y el lugar histórico en el que se encuentre. Cuando decimos que puede ser relativa, nos referimos a que en el ámbito de la autonomía, existen diferentes tipos que conceptualizan y delimitan los alcances de un ente en su poder de decisión. Es así que aunque una entidad constitucionalmente cuenta con autonomía, en la aplicación, ésta se puede dividir en autonomía política, administrativa, económica, tributaria y financiera, entre las principales.

### *1.2.1 Autonomía Política*

La autonomía política, se refiere a la posibilidad que tienen los gobiernos de poseer órganos legislativos y ejecutivos elegidos por sus habitantes y la capacidad de auto organizarse, tener su constitución y órganos de gobierno propios.

Dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la autonomía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones, políticas e instrumentos para alcanzarla.

La autonomía política consiste en la participación ciudadana dentro de los gobiernos, los cuales eligen a aquellas autoridades representantes de su administración, siempre con arreglo a las leyes electorales vigentes. No existe autoridad que medie entre el Estado y los gobiernos sub nacionales. Sin embargo, se pueden ver afectados estos últimos por un procedimiento legislativo adicional requerido por los Congresos Locales, con la participación de dos terceras partes de sus integrantes, que les da la facultad de revocar o suspender el mandato de alguna de sus autoridades por alguna causa grave que las leyes locales prevengan.

### *1.2.2 Autonomía Económica*

La autonomía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

Este tipo de autonomía, va ligado de manera directa con la producción de acuerdo al tipo de actividad económica y los ingresos o divisas que generan, consecuentemente relacionado también con el producto interno bruto. Así, la autonomía económica, se refiere a si el gobierno subnacional depende o no de otro en estos aspectos.

### *1.2.3 Autonomía Administrativa*

A través de la Autonomía Administrativa, los órdenes de gobierno cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como más les convengan para el

ejercicio y acción administrativa local, libertad para establecer específicamente cuáles son los servicios públicos que deben prestar. Sin embargo, los gobiernos sub nacionales se encuentran limitados por sus escasos recursos, es decir, sus carencias económicas que se reflejan en problemas de índole administrativo, de tal suerte que sin recursos financieros, no puede realizar de manera adecuada la prestación de los servicios públicos que demanda la población.

De esta manera es importante para los gobiernos sub nacionales, en el marco del federalismo, conservar su soberanía y una autonomía administrativa en ciertas materias de su competencia, como en la política fiscal, basada en dos principios: la existencia de una estructura de gobierno propio y de asuntos o facultades de competencia exclusiva.

#### *1.2.4 Autonomía Tributaria*

La autonomía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político, que se realizan con las acciones de la administración tributaria.

Por ello es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los gobiernos sub nacionales no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario, es decir precede al federal. Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los gobiernos sub nacionales, los cuales se ven obligados a adoptar medidas para evitar la doble o múltiple tributación y los costos negativos de la coexistencia sin coordinación de sistemas tributarios que funcionan en el mismo espacio y con iguales contribuyentes.

El poder tributario en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia de los ámbitos estatales. Por ello, la

coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias.

La intervención de los gobiernos sub nacionales en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales.

### *1.2.5 Autonomía Financiera*

La autonomía financiera y su importancia, radican en el hecho que para los órdenes de gobierno, solamente con una autonomía financiera asegurada se puede concebir la libertad política. Históricamente, se ha demostrado la necesidad de vincular el aspecto económico o financiero con el político y así impulsar el Sistema Federal. En las diferentes formas de gobierno, se suelen especificar los ingresos propios para cada orden, reforzándose el principio de la libre administración hacendaria con base en la coordinación fiscal establecida en un marco federalista; situación que cuando menos en teoría, hace que los gobiernos se convirtieran en entes de alguna forma autosuficientes, garantizando su existencia.

La teoría de las finanzas públicas intergubernamentales resalta que la autonomía financiera puede conceptualizarse como el grado en que una determinada entidad o jurisdicción financia determinado nivel de gasto público corriente con recursos tributarios extraídos directamente entre la población beneficiaria de ese gasto público aplicado.

La autonomía financiera se manifiesta en la capacidad de los órdenes de gobierno de establecer sus propios tributos fiscales. Así mismo, supone, extendiéndola más allá de los tributos propios, ordenar los ingresos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones y, su efectividad exige la plena disposición de medios financieros

para ejercer, sin condicionamientos, las competencias propias.

La autonomía financiera en la práctica ha sido más desarrollada en relación con los gastos que con respecto a los ingresos, basándonos en que las haciendas de los gobiernos locales, dependen más de las transferencias que el gobierno central les aporta.

En este sentido, la autonomía financiera debe de entenderse como la capacidad de un orden de gobierno de ejercer sin condicionamientos indebidos, su actividad financiera, disponiendo de un sistema de recursos, capaz de generar los ingresos necesarios que han de destinar al cumplimiento de todas sus obligaciones y responsabilidades.

### **1.3 El Impacto del Federalismo en los Gobierno Locales**

---

Una vez que hemos definido el federalismo y los diferentes ámbitos en los que se desarrolla, es importante señalar que para los gobiernos locales el proceso de delimitación y diseño de competencias se torna en un asunto prioritario, que únicamente se ve coronado si en la búsqueda de alcanzar ese federalismo puro, se logra que en las diferentes áreas de la administración pública gubernamental, se realice un proceso de descentralización.

#### *1.3.1 Descentralización*

El término descentralización es utilizado para indicar niveles, grados y modalidades diversas de reducción del campo de gobierno federal a consecuencia de la mayor capacidad de los gobiernos sub nacionales para decidir, establecer e implementar con eficacia políticas públicas. La descentralización también puede darse por la transferencia de atribuciones definidas por el gobierno federal a otras esferas del gobierno o en un último caso, se puede dar por la transferencia de atribuciones del sector gubernamental al



sector privado.

La descentralización política en el mundo es parte de los procesos de democratización que se iniciaron a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se buscaba principalmente generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato gubernamental para implementar políticas sociales que permitieran hacer frente a las necesidades sociales de la población.

Finot, (2005, 30) señala que “un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar las diferentes capacidades para generar ingresos de las distintas circunscripciones político-administrativas...” y que “...en la región tales transferencias son la principal fuente de ingresos de la mayoría de los gobiernos sub nacionales —en particular de los municipales— y en algunos países tienen una alta ponderación en el gasto público”.

Fraga (1969, 198) define la descentralización “como aquella que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”.

Oates (1977), después de contrastar las ventajas de la descentralización con las de la centralización, llega a la conclusión de que la forma de gobierno que más resulta adecuada para llevar a cabo las funciones básicas del sector público, es el sistema federal, debido a que puede combinar las ventajas y limitaciones del proceso de centralización y descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno. Formula su teoría de la descentralización señalando que para un bien público, será siempre más eficiente o al menos tan eficiente que los gobiernos locales provean los niveles eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión que puede hacer un gobierno central.

Shah (2000), señala que la asignación de la responsabilidad en materia de gasto, debe darse antes que la correspondiente a la tributación, debido que la asignación de la carga impositiva se hace en función de los gastos que se requieren en los diferentes niveles de gobierno, por lo que no se pueden determinar antes. Señala también que tanto la tributación como los gastos y otras funciones regulatorias corresponden a los gobiernos locales, a menos que se demostrara la conveniencia de que sea asignado al gobierno central.

### *1.3.2 Distribución de Competencias y Responsabilidades*

El Senado de la República (2001), señala que en la distribución de competencias, destacan las materias mixtas, las cuales no son exclusivas de ninguno de los órdenes de gobierno, al coexistir la competencia federal y la de los estados, pero con diferentes responsabilidades. El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. El sistema adoptado en México es el mixto, en el cual el Estado federal cuenta con una administración propia desconcentrada, como sucede en Estados Unidos y Rusia, y existen además administraciones estatales y municipales que se coordinan, mediante convenios de colaboración con la administración federal, para asuntos de interés general, como el gasto social, el cobro de impuestos, la entrega de participaciones y aportaciones como principal motor para su operación.

La teoría de las Finanzas Públicas señala que en el caso de los bienes públicos el Estado deberá utilizar su capacidad de obtener información (mayor que la de los privados, considerados individualmente) de manera de identificar las demandas individuales y grupales y luego utilizar su capacidad coercitiva para obtener los recursos necesarios para financiar la provisión del bien o prestación del servicio. Para el caso de las externalidades, en el caso de que estas no puedan ser resueltas a través del acuerdo voluntario, deberá utilizar nuevamente ambas

capacidades para identificar la externalidad, cuantificarla y utilizar el instrumento adecuado para internalizarla a quien la produce (multas, subsidios, regulaciones u otros similares).

Se destaca entonces, en ambos casos, la importancia de la capacidad del Estado para obtener información adecuada, oportuna y correcta y su posibilidad de imponer coercitivamente tributos o regulaciones cualitativas. En este sentido es claro que cuando, por diversos motivos, tales facultades estén disminuidas o menoscabadas, las soluciones pueden ser inadecuadas. El enfoque de las “fallas gubernamentales” explora tales posibilidades, en las cuales un Estado con problemas de información, de identificación o de implementación puede llevar a la comunidad hacia situaciones menos deseadas, respecto de las originales (que incluyen la falla de mercado).

### *1.3.3 El papel del Municipio como Orden de Gobierno*

El municipio, como nivel de gobierno y célula político administrativo de los estados, tiene su primer antecedente en Roma, en donde surge por primera vez el vocablo “municipio” como concepto, proveniente de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, mismo que los pueblos sometidos debían pagar en forma de tributo a cambio de tener derecho de auto gobernarse. Esta institución romana llegó a múltiples rincones del mundo, difundida a causa de las invasiones y conquistas del imperio, tal y como sucedió en el territorio ahora ocupado por España donde se llevó a cabo dicha organización poblacional legada por el Imperio Romano.

En México, la institución del municipio se adoptó como consecuencia de la herencia de España, la cual, a partir de la conquista, impuso en el territorio de la Nueva España sus formas de gobierno y costumbres políticas, por lo que las comunidades y centros de población fueron organizados y regidos tal como en España. En este sentido, se fundaron los llamados “Ayuntamientos”, como formas

de gobierno local, instituido el primero de ellos por Hernán Cortés en lo que hoy es Veracruz.

Ya en la etapa del México independiente, el primer antecedente de los Municipios lo encontramos en la Constitución de Cádiz, que en su artículo 321 señalaba la figura del Ayuntamiento y sus facultades para llevarse a cabo en un territorio delimitado. Posteriormente, en la Constitución del 4 de octubre de 1824, como en las bases constitucionales de 1835 se señala la necesidad de dividir el territorio para su mejor administración y organización. En la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, se estableció que los Distritos y territorios federales se gobernarían por Ayuntamientos, elegidos popularmente.

El 26 de diciembre de 1914, se expide en Veracruz la “Ley del Municipio Libre”, la importancia de su texto se añadió al Plan de Guadalupe y se agregó como reforma Constitucional a la Carta Magna de 1917, que constituye la base de nuestro actual Artículo 115 Constitucional que rige entre otros puntos al Municipio Libre.

Actualmente, el Artículo 115 de la Constitución de la República, señala que los municipios tienen facultades de hacienda, Servicios Públicos y autonomía de gobierno, contemplando los elementos que todo orden de gobierno requiere: territorio, gobierno y población. Allí mismo se señala que el municipio es considerado la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.

Según la Constitución, el municipio se encuentra dotado de las siguientes facultades básicas: Autonomía Política, Personalidad Jurídica, Gobierno, Autonomía Administrativa y Autonomía Financiera.

El gobierno, para los municipios, se señala como elemento del Estado, con el fin de ejercer una autoridad que haga cumplir y respetar las leyes y

ordenamientos que mantienen el orden dentro de su ámbito espacial de competencia. Cada municipio es una estructura con un carácter político y administrativo, que actúa sobre un territorio.

Atendiendo a la organización jurisdiccional del Estado, las municipalidades son el nivel de gobierno que se encuentra “más cerca de la gente” y por lo tanto en mejores condiciones de identificar con claridad las situaciones en que el mercado “falla” y de esta forma definir de manera más adecuada y precisa sus pautas y niveles de intervención. Esto significa que la proximidad del ámbito municipal respecto de los problemas y los individuos permite obtener información más clara y oportuna para dar solución, entre otros, a los casos mencionados de bienes públicos y externalidades.

Los municipios, representados por sus ayuntamientos, se forman por un cuerpo colegiado o cabildo integrado por regidores, un síndico municipal, el secretario general y a la cabeza, el presidente municipal o alcalde, con duración de tres años por lo general, aunque con algunas excepciones en el país.

Los gobiernos municipales reciben transferencias de los gobiernos de jurisdicciones superiores y a menudo esas transferencias representan una porción importante de sus ingresos totales. La posibilidad de demoras, rezagos y recortes en tales transferencias suele generar entonces problemas de financiamiento para estos organismos y reducción de su autonomía de gestión.

Como hemos señalado, la teoría de las finanzas públicas intergubernamentales ha hecho hincapié en el concepto de correspondencia fiscal, definida como el grado en que cada jurisdicción financia determinado nivel de gasto público corriente, con recursos tributarios extraídos directamente entre los habitantes beneficiarios de ese gasto.

En este sentido, para los municipios, la ruptura de la relación existente entre la

decisión de aumentar el gasto público y los consecuentes mayores impuestos, conduce a que los beneficiarios del gasto no soporten el costo de su financiación. En tal contexto, los votantes tienen menos incentivos para oponerse a aumentos ineficientes de las erogaciones.

En consecuencia, una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno (caso de los Municipios) muy dependiente de transferencias de otros niveles, destruye los incentivos para gobiernos responsables. De esta forma, la propensión a gastar en bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos receptores es tanto mayor cuando se concretan mayores recursos con transferencias directas de fondos, que cuando ello opera mediante una transferencia implícita vía la delegación de los poderes tributarios de los niveles centrales de gobierno que designan facultades tributarias.

#### **1.4 Conclusión**

---

La política económica tiene siempre como principal protagonista al gobierno, en sus diferente órdenes, que es el agente que la diseña e implementa, en función de un proceso lógico que tiene su base en las preferencias de la comunidad y el funcionamiento del sistema económico.

En México, aunque la creación de la Federación de Estados, conlleva a que constitucionalmente los municipios cuenten con autonomía financiera y la descentralización y la autonomía municipal se proclame todos los días, los resultados no serán los esperados si no se tienen realmente la intención de apoyar a los gobiernos locales.

Por tal motivo, es importante resaltar la trascendencia del municipio en el esquema de las economías públicas y proponer sobre la base de la experiencia internacional, la incorporación de nuevas funciones, responsabilidades e

instrumentos a este nivel de gobierno, fortaleciendo la descentralización. De esta forma podemos minimizar los desaciertos que conducen a “fallas gubernamentales” que reducen el bienestar de la comunidad.

A fin de analizar el problema de la autonomía financiera de los municipios, deben abordarse los siguientes aspectos: el problema de la solvencia a corto y largo plazo y el problema de la autonomía financiera. Ambos revisten importancia y no son sustitutos sino complementarios. Si se analiza el primer aspecto, se concluye acerca de las posibilidades del gobierno municipal para hacer frente a los usos de recursos en el corto plazo, utilizando las fuentes de financiamiento disponibles, y respecto de la posibilidad de cubrir sus ocasionales desequilibrios completamente con recursos en el largo plazo. Sin embargo, estas conclusiones pueden quedar incompletas y severamente condicionadas si no se analiza también en qué medida el gobierno municipal tiene flexibilidad para manejar sus ingresos y hacer frente, en el corto y largo plazo a la determinación y administración de sus fondos. Así por ejemplo, una situación de solvencia de largo plazo puede verse opacada si no se cuenta con autonomía financiera y viceversa.

De esta manera, es necesario definir y aplicar buenos indicadores de autonomía financiera a los municipios para describir su situación e identificar si el gobierno se encuentra fuertemente endeudado y tiene dificultades para hacer frente a los pagos por compromisos financieros asumidos, o si sus ingresos son suficientes para atender las responsabilidades que constitucionalmente se le han asignado.

En el siguiente capítulo, analizaremos casos de éxito en procesos de federalismo y descentralización en el mundo y el caso del federalismo mexicano, así como un estudio estadístico de los municipios mexicanos para determinar el problema de autonomía-dependencia que tienen con relación a los órdenes de gobierno federal y estatal y cuáles son las condiciones y acciones que caracterizan a aquellos que no presentan tal dependencia.

## **CAPÍTULO 2**

### **El Comportamiento Financiero de los Municipios en México**

En el capítulo anterior, se señalaron con base en la teoría económica, como se da el proceso del Federalismo, así como su finalidad. En este proceso, un grupo de entes o gobiernos, se unen para que de manera coordinada establezcan atribuciones y responsabilidades en un determinado territorio, apareciendo la figura del orden federal, que fortalece el cuidado de evitar la doble tributación y simplificar los sistemas presupuestales y fiscales entre los gobiernos subnacionales que la integran. Un concepto clave imperante en este proceso, es la autonomía. En este arreglo entre entidades, es estrictamente obligatorio, que quienes deciden someterse a la figura de federación, sigan gozando de autonomía, que les permita garantizar el adecuado desempeño de obligaciones establecidas en la Constitución.

En el presente capítulo, a fin de demostrar las bondades de un sistema Federalizado, se presentan los casos de dos países, Canadá y España, que por su naturaleza, presentaron características complicadas para lograr una integración federal. En estos dos países, las condiciones étnicas, culturales e incluso geográficas complicaban su integración, sin embargo, a través del proceso federalizador, se logran conciliar intereses garantizando siempre la preservación de su autonomía. El caso de Latinoamérica es mucho más simplificado en su integración, pero más complejo en los procesos descentralizadores.

Posteriormente se analiza estadísticamente, de manera representativa a los municipios con mejores condiciones financieras en México, en la búsqueda de encontrar un patrón que concilie características similares entre ellos, permitiendo una caracterización municipal para entes financieros sanos. De la misma manera, se sintetiza el trabajo realizado por investigadores, mediante los cuales generan indicadores financieros municipales. Todo esto, a fin de tener claridad del contexto nacional y su desempeño, preparándonos para el análisis aplicado en Quintana Roo.



## **2.1 Gobiernos locales. Casos destacados en el marco del Federalismo**

---

Una de las transformaciones más significativas, en las últimas décadas, ha sido el fortalecimiento y profundización de la descentralización en países del mundo, en todas sus dimensiones, política, fiscal y administrativa. En general en el mundo y en Latinoamérica, gran parte de los países trabajaban en esquemas de gobierno con una alta centralización y aunque en la actualidad, este proceso descentralizador no termina, el panorama general que se presenta es aquel en donde los gobiernos subnacionales se han vuelto figuras importantes para lograr un buen desempeño en el cumplimiento de sus obligaciones y en la prestación de servicios públicos sociales. Cada país es un caso diferente, por lo que estos procesos no han sido homogéneos. En este sentido, cada caso debe ser analizado de manera particular para identificar las condiciones que identifican su proceso de descentralización (Mejía & Atanasio, 2008).

En América Latina, la situación es similar. Escobar Lemmon (2001), señala que es posible clasificar los factores que han hecho posible la descentralización en factores políticos y económicos. Entre los factores políticos destaca el proceso de democratización de la región, por lo que se considera que un sistema de mayor poder y autonomía de los gobiernos subnacionales, evita sistemas autoritarios centralistas. Adicionalmente se menciona que gracias a la participación social y ciudadana en las decisiones de gobierno, la descentralización va perfeccionando el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Bird (2004) señala que para que la descentralización se realice de la mejor manera es indispensable que la toma de decisiones a nivel local esté dada bajo un proceso democrático, en donde las autoridades estén conscientes y asuman su responsabilidad de las consecuencias políticas, económicas y legales de sus acciones. De esta manera, la población también deberá asumir claramente el costo de la provisión de bienes públicos, por lo que lo ideal es que los recursos propios de los gobiernos locales provengan de impuestos locales, fortaleciendo el compromiso del gobierno con su población. Es decir, la población estará dispuesta

al pago de impuestos, toda vez que está consciente de la complejidad para su provisión y de cómo se aplican sus contribuciones, mientras que el gobierno local aumenta su compromiso con la población.

A continuación analizaremos los casos de Canadá y España, así como los de Chile y Colombia en Latinoamérica, a fin de identificar como se ha dado el proceso de federalización y con ellos la consecuente descentralización hacia los gobiernos locales. Cada caso es único con particularidades muy definidas y permite tener una idea clara del campo de acción de los procesos democratizadores del federalismo.

### *2.1.1 Caso Canadá*

Cuando uno en el estudio del Federalismo, analiza el caso de Canadá, se descubre ante nosotros el que pudiese parecer el ejemplo perfecto de la federación imperfecta. La diversidad étnica y cultural de Canadá ha planteado situaciones de complejidad, existiendo obstáculos y voces que se pronuncian por la ineffectividad del sistema federal.

Sin embargo, como hemos visto, a través del federalismo, se debe lograr que esas tendencias individuales por parte de sus integrantes, sean superadas y se entienda que con la agrupación y trabajo coordinado y la creación de un sentido de nacionalidad común, se obtienen más beneficios que problemáticas. Sin embargo, la distribución de competencias debe tener en cuenta aspectos emocionales, de modo que garantice a las comunidades mantener su identidad sin que la organización política y administrativa aplique cierta opresión cultural (Solozabal, 1978).

En Canadá, el Pacto de Confederación fue concebido como la solución a los problemas de diferentes rasgos culturales y la diversidad étnica, como estrategia para fortalecerse ante la fuerza del vecino país del Sur, Estados Unidos y tener un centro que cuente con la autoridad suficiente para aprovechar los vastos territorios

hasta ese momento desaprovechados. De esta manera, Canadá perteneció al grupo de naciones-estado formadas, no por pueblos que desean intensamente vivir juntos, sino por pueblos que no podían vivir separados. (Bonenfant, 1963)

Solozabal (1978) señala que “lo que hemos llamado aspectos positivos del espíritu federal, la elaboración del contenido y la creación de los símbolos de nacionalismo común, se han caracterizado siempre en el caso de Canadá por una débil intensidad y unos rasgos excesivamente británicos”. Adicionalmente menciona que “el caudal de legitimidad del Gobierno central, dependía más de su éxito económico en la consecución del crecimiento económico y un nivel de vida elevado que de un sentimiento generalizado de patriotismo”.

En 1867, Canadá era una colonia inglesa, cuyos habitantes carecían de un sentido de nacionalidad y únicamente se identificaban con su tierra natal provincial y para el caso de la mayoría anglosajona con el reinado de Inglaterra.

Para su integración, Canadá, obligado por la necesidad de integrar poblaciones de origen diferente (algunos ingleses y otros franceses), no pudo imponer un modelo ideológico de nueva vida que exigiese la asimilación de los emigrantes, por lo que prevaleció un sistema de nación “no nacionalista”. Es por eso que el nacionalismo canadiense se concibe como integrador de diferentes comunidades étnicas, adecuado a la protección de los intereses culturales y de todo tipo de sus partes componentes. (Solozabal, 1978)

Sin embargo, a pesar de que lo enunciado en el párrafo anterior, parecía el modelo adecuado para alcanzar el equilibrio en la integración de las provincias canadienses, en la realidad es diferente. Los descendientes británicos, han negado a los francocanadienses la plena participación en la condición canadiense, considerándolos como un grupo especial que circunstancialmente se asentaron en Canadá y que goza de ciertos derechos. Los canadienses de origen inglés no asociaron a los franceses en la construcción de la nación canadiense, no logrando

convencerlos de integrarse y lograr acciones en conjunto.

Originado de la interpretación judicial de la Constitución, la descentralización ha sido tal, que se ha fortalecido el esquema de provincias, que ha provocado que estas provincias luchan contra el poder federal, disminuyendo notablemente el pacto constitucional federal de unión.

La centralización tuvo sus mejores años, en los periodos en donde Canadá tuvo situaciones de emergencia, tales como los primeros años de su conformación y las épocas de guerra y depresión, en las cuales la supervivencia del país completo estaba en juego. Fueron en estos momentos, en donde la centralización era necesaria, e implicaba la intervención de la federación en prácticamente todos los aspectos de las provincias. Después de la segunda guerra mundial, las provincias dieron el consentimiento para ceder los impuestos sobre la renta y sociedades a cambio de una participación en el producto de los impuestos y subvenciones condicionadas.

Estos periodos de centralización lograron influir notoriamente en el equilibrio federal, fortaleciendo a la comunidad inglesa pero debilitando el sentimiento de autonomía de la población de origen francés. De esta manera se generó un resentimiento por parte de las provincias, que perdieron el control de sus prioridades y debían someterse a lo establecido por la federación.

“En 1939, los gobiernos federal, provincial y municipal tenían la misma participación en los gastos públicos de Canadá. En 1944, bajo la presión de la guerra, la participación federal se elevó al 87%. Para 1963 la cuota federal había descendido al 46%, la provincial se había elevado al 26% y la municipal era del 28%. Además el gasto provincial paso de suponer el 6.4% del Producto Nacional Bruto al 16%, mientras el gasto municipal permaneció estable, por lo que las provincias y municipios juntas gastaban ahora más que el gobierno federal” (Solozabal, 1978,103).

En este caso, se puede explicar la situación de la federación canadiense a través de diferentes factores:

1. La economía canadiense depende fuertemente del aprovechamiento de recursos naturales, que constitucionalmente dependen de las provincias. De esta manera, las provincias dependen de las inversiones extranjeras, que son las que invierten en estos sectores, mostrando su preferencia por el mercado mundial más que sobre el mercado nacional. Consecuentemente, los intereses particulares, necesitan la complicidad de sus respectivos gobiernos para seguir manteniendo privilegios y esto es más fácil desde el gobierno provincial que desde el gobierno nacional.
2. Las políticas económicas nacionales no han demostrado la capacidad de asegurar el pleno empleo, la estabilidad de los precios y un crecimiento sostenido desde finales de los años 50 a la fecha.
3. Las grandes distancias geográficas en el país, a pesar de las mejoras en las comunicaciones obliga a requerir mayores acciones descentralizadoras que faciliten la operación de las provincias.
4. El sistema federal es considerado por algunos, un esquema que no ha resultado adecuado para el desarrollo de dos pueblos, sino por el contrario, ha servido de instrumento de dominación del pueblo inglés sobre el francés.

De esta manera, analizando el caso de Canadá, podemos destacar que el federalismo permite adecuarse a aquellas situaciones en que comunidades diferentes, sin un aparente sentimiento nacionalista, están dispuestas a aceptar con base en su desarrollo histórico o por un interés futuro una nacionalidad superior y común, siempre y cuando se garantice la autonomía y los derechos de la población para participar sin distinciones en las decisiones del gobierno y de su entorno.

### *2.1.2 Caso España*

El contexto histórico, político, social y cultural en España ha sido clave para

visualizar y entender los cambios que han llevado a este país a convertirse de un modelo completamente centralizado a un modelo de corte federal. La descentralización fiscal llevada a cabo a partir de los años 80's ha sido el resultado de un proceso de diferentes transformaciones originadas por acontecimientos políticos, más que por el ideal del deber ser en el aspecto normativo.

La Constitución española de 1978, permitió definir un modelo abierto y flexible con principios básicos inspiradores para otras naciones en donde destacan la suficiencia, la descentralización (resaltando la importancia de la autonomía financiera y el principio de solidaridad entre los integrantes) y la cohesión.

Este proceso se evidencia, cuando analizamos la evolución histórica del gasto público entre los órdenes de gobierno español. De 1978 a 2004, el porcentaje de gasto público que tenía la administración federal pasó del 90.5% al 50%, según datos del Informe Económico Financiero de las Administraciones Territoriales de España. En el mismo análisis se identifica que las comunidades autónomas españolas de una nula participación en el gasto público, incrementaron su participación en un 35% en 2004, mientras que las entidades locales incrementaron de un 9.5% a un 15% su participación.

**Tabla 1 Evolución del gasto público gestionado (distribución porcentual)**

Año	Administración Central	CCAA	Entidades Locales
1978	90.5	-	9.5
1981	87.3	2.9	9.7
1985	73.1	14.1	12.7
1990	65.7	20.2	14
1996	62.5	24.7	12.6
1999	58.7	28.9	12.4
2003	54	33	13
2004	50	35	15
<b>Evolución</b>	<b>-40.5</b>	<b>35</b>	<b>5.5</b>

**Fuente:** Informe Económico Financiero de las Administraciones Territoriales y Comunidades Autónomas de España, 2005.

Gil-Ruiz & Iglesias (2007, 185) señalan que “el sector público español ha registrado en el último cuarto de siglo una transformación formidable, no sólo en términos cuantitativos —en algunos momentos ha llegado a representar casi el 50% del PIB— sino sobre todo en cuanto a la prestación y desarrollo de sus funciones esenciales. Uno de los cambios más importantes producidos es el que afecta a la propia gestión del sector público. Actualmente, casi la mitad del gasto público es gestionado por las Administraciones territoriales, mientras que la participación de la Administración central apenas sobrepasa el 20% del gasto total”.

A raíz de los cambios en la Constitución, la descentralización a favor de las comunidades autónomas, fue notorio. A través del principio de suficiencia, se buscaba que las comunidades pudiesen contar con los recursos necesarios para que puedan prestar un nivel mínimo de servicios con calidad similar en todo el territorio. Toda vez que los servicios públicos se traspasaron desde el Estado a las comunidades, la Hacienda Central implementó estrategias para eficientar el principio de suficiencia a través de la participación en ingresos del Estado y de la creación de un Fondo de Suficiencia, previsto como un mecanismo financiero que transfiere de la Hacienda Central la cantidad exacta entre la diferencia de las necesidades de la comunidad y los ingresos obtenidos por la suma de la tributación y las participaciones territorializadas.

Giménez (1993) señala que al plantear la Constitución, un modelo de Estado políticamente descentralizado, el proceso de descentralización fiscal, se debería dar de manera natural, con lo que cuando menos, cierto grado de autonomía, tanto por el lado de gasto público como de ingreso, es necesario y requerido por el sistema, en la búsqueda para que cada nivel de gobierno pueda asumir la responsabilidad fiscal de acuerdo a las competencias que tenga comprometidas.

Podemos destacar que aunque el gasto público se ha descentralizado, la autonomía de las Comunidades Españolas, no ha tenido el éxito esperado, toda

vez que se sigue dependiendo de las transferencias hechas por la Hacienda Central. Si por el lado del gasto, se ha notado un incremento sustancial, por el lado de los ingresos, el modelo español ha evolucionado a un ritmo mucho menor, no realizándose la cesión de tributos a los gobiernos locales de la manera que se necesitaría para alcanzar el objetivo.

El concepto de solidaridad, se aplica, sustentado en los principios establecidos en la Constitución Española, que promueve los principios de igualdad, según el cual, todos los españoles, deben tener garantizado el derecho a los servicios mínimos sin que exista discriminación o diferenciación alguna por el territorio o zona donde vivan. Bajo este precepto se justifica la redistribución interregional de la renta, aplicándose mecanismos que corrijan los desequilibrios existentes entre las diversas regiones, evitando a como dé lugar se acentúen las desigualdades económicas y regionales, y erradicar la promoción de la competencia fiscal entre territorios.

El modelo vigente en España desde enero de 2002, producto de la última reforma constitucional, refleja grandes avances en el camino a la descentralización fiscal iniciado en 1978, sin embargo es necesario fortalecer el principio de autonomía financiera y no solo el seguir impulsando la descentralización, a fin de avanzar por el camino de la corresponsabilidad fiscal (Mitxelena, 2006).

A diferencia del caso Canadá, en España se está procurando que la diversidad cultural, lingüística y social, no sea un factor para justificar las desigualdades regionales, ni decisiones políticas y económicas que pudiesen resultar discriminatorios o beneficiosos a algunos territorios. De la misma manera, las diferencias históricas tampoco debieran traducirse en beneficios o perjuicios para ninguna zona.

Bajo estos preceptos, en España se sientan bases claras para que en los próximos años se consolide el esquema de autonomía financiera, basado en



premisas que permitan alcanzar la convergencia real de los territorios que la conforman, de forma tal que no se frene el desarrollo de las comunidades que más crezcan y se potencie el de aquellas zonas que más lo necesitan.

### *2.1.3 Caso América Latina*

En los últimos años, Latinoamérica ha sufrido una de las transformaciones más destacadas en el proceso de descentralización. Brasil y Argentina, fueron por mucho tiempo el referente de países tradicionalmente federales, sin embargo la gran mayoría de los países de la región, tenían en sus formas de administración, esquemas altamente centralizados.

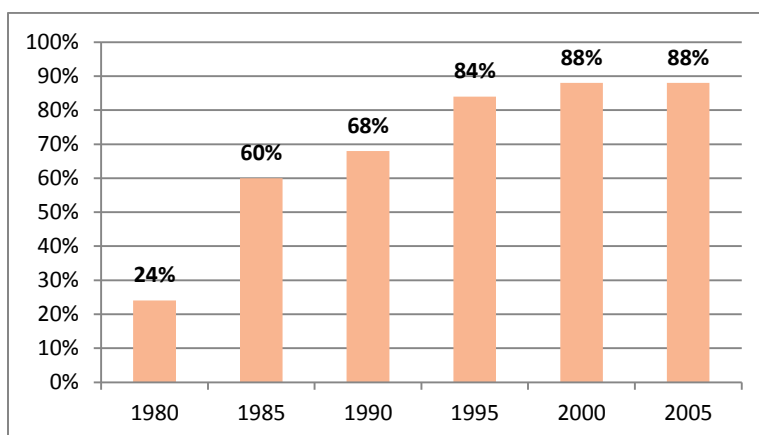
Esa transformación se ve reflejada en la importancia que han cobrado los gobiernos subnacionales, en el escenario político, fungiendo como agentes elementales en la prestación de servicios públicos sociales.

“Algunos de los avances más importantes en el proceso de descentralización en la región se han presentado en la arena política, fenómeno relacionado con la consolidación del retorno de la democracia” (Mejía & Atanasio, 2008) p.12)

De acuerdo a un estudio realizado por (Daughters & Harper, 2006), la importancia política de los gobiernos locales, en particular del municipal, cobró gran importancia, al grado que para finales de la década de los noventa prácticamente todos los países de América Latina, exceptuando Guyana y Suriname, habían implementado la elección popular de alcaldes, pasando del 20% en 1980 al 88% en el 2005.

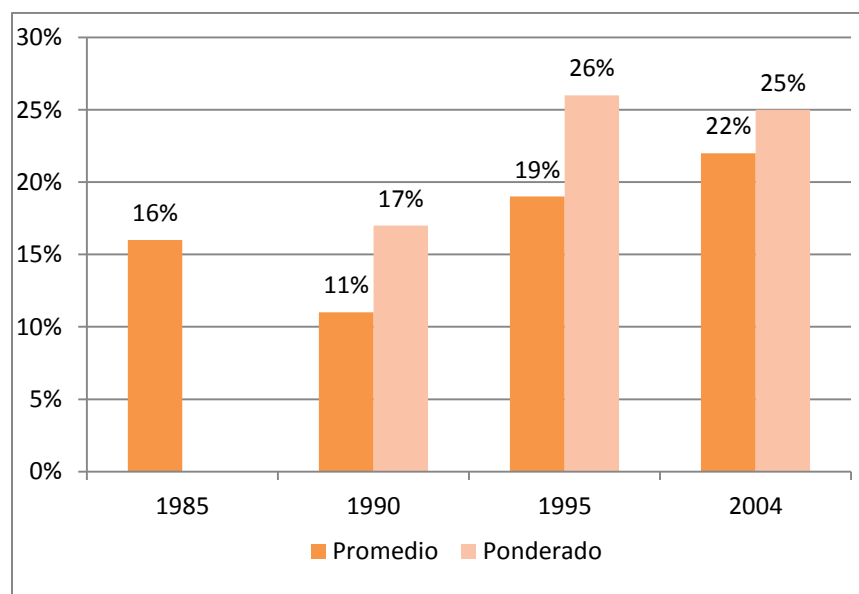
De la misma manera, se observa en promedio, avances significativos en la descentralización vista desde el lado del gasto público, en donde el gasto público de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público total, aumentó del 16% en 1985 al 22% en 2004; y si se toma el promedio ponderado con relación a la población de cada país, el dato para 2005 se incrementa hasta el 25%.

**Gráfica 1 Países de AL con elecciones populares municipales**



**Fuente:** (Daughters & Harper, 2006)

**Gráfica 2 Gasto de los Gobiernos Subnacionales como proporción del gasto total, promedio en América Latina**



**Fuente:** (Daughters & Harper, 2006)

Sin embargo como señala el BID (2006), a diferencia de la descentralización por el lado de los gastos, toda la región de América Latina, no se caracteriza por un sistema tributario consolidado y firme a nivel local. A excepción de Brasil, los gobiernos locales recaudan un porcentaje bajo del ingreso tributario total y en la gran mayoría de los casos no tienen influencia alguna en la definición y control de las tarifas impositivas y mucho menos de la amplitud de la base tributaria.

“En los últimos diez años se han presentado pocos avances en materia de descentralización tributaria. Los países en los que los gobiernos locales presenta una mayor autonomía tributaria también son los más descentralizados por el lado del gasto: Brasil, Argentina y Colombia”(Mejía & Atanasio, 2008, 14). De esta manera, las condiciones en las que se realiza la recaudación tributaria que impide fortalecer los ingresos propios locales, hacen que los gobiernos subnacionales sean altamente dependientes de los recursos provenientes de las transferencias. Según el BID (1997) para finales de la década de los noventa, en promedio, el 50% de los ingresos totales locales, provenían de transferencias hechas por los gobiernos o administraciones centrales a los gobiernos subnacionales. Casos como el de El Salvador, en donde el ingreso total local está integrado en un 90% por transferencias, Venezuela en un 85%, México en un 65% caracterizan la situación complicada del proceso de descentralización de América Latina, por lo que un rediseño en el sistema de transferencias de nuestros países latinoamericanos es indispensable para lograr avances notables.

Al igual que en caso de España, el principio de solidaridad se aplica en la generalidad de los países americanos, en donde los sistemas de transferencias tienen un fuerte grado de redistribución en la búsqueda por reducir las brechas entre regiones y zonas. De esta manera, los municipios más atrasados suelen recibir las transferencias per cápita más altas, para contrarrestar su situación. Este tema por sí solo, se puede desarrollar como una investigación sola, a fin de tratar llegar a conclusiones, toda vez que de manera empírica, no se tiene una claridad de que cumpla con sus objetivos de lograr la igualdad y no se ve en la actualidad como una opción para lograr la convergencia.

De esta manera podemos decir, que para el caso de América Latina, se tienen avances notables en los procesos descentralizadores, movidos básicamente por el aspecto político y en un notable incremento de las proporciones de ejecución del gasto público. Sin embargo, por la caracterización de los ingresos locales y su dependencia hacia las transferencias federales, no necesariamente implica que tengan un verdadero poder de decisión de los recursos, por lo que el proceso de

transformación dependerá indudablemente de alcanzar un equilibrio en los sistemas tributarios y fiscales en los países latinoamericanos.

## 2.2 Comportamiento Financiero de los Municipios en México

---

Las finanzas de los municipios en México se han convertido en un tema prioritario para el análisis, toda vez que se han iniciado esfuerzos para descentralizar temas y sectores a través del federalismo y el federalismo fiscal, que permitirán efficientar la oportunidad y efectividad de los gobiernos locales en la atención de necesidades siempre y cuando puedan ser lo suficientemente capaces de sobrevivir por sí solos y dejar un lado la necesidad de subsidio que se ha vuelto muy normal en nuestros días.

Sin embargo, también hay que señalar que aunque se han iniciado esfuerzos para impulsar la descentralización, nuestro sistema federal fiscal, sigue aun altamente centralizado, impidiendo a los gobiernos locales tomar decisiones para su desarrollo.

Nuestro país pasa por una etapa en donde tanto los gobiernos federal y estatal, así como los gobiernos locales, tienen que poner de su parte, hacer su tarea para mejorar sus funciones.

Para el análisis de la situación de los Municipios en México, se ha tomado como base, el análisis de ingresos y egresos de 2571 municipios de los 31 estados de la República Mexicana, con el fin de poder comprender su situación y desenvolvimiento en los últimos años. No se considera el Distrito Federal, toda vez que los datos de finanzas municipales manejados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) no los presenta.

De la misma manera, el periodo comprendido de análisis está establecido para el periodo de 1989 al 2010. Sin embargo en algunos casos, para el 2010 se tienen todavía datos preliminares, por lo que se toma como último ejercicio de análisis el 2009.

### *2.2.1 Comportamiento General*

México, pertenece al grupo de países de América Latina con cierta tradición federal. Siguiendo el rumbo de la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de descentralización en México inicia en los años 80.

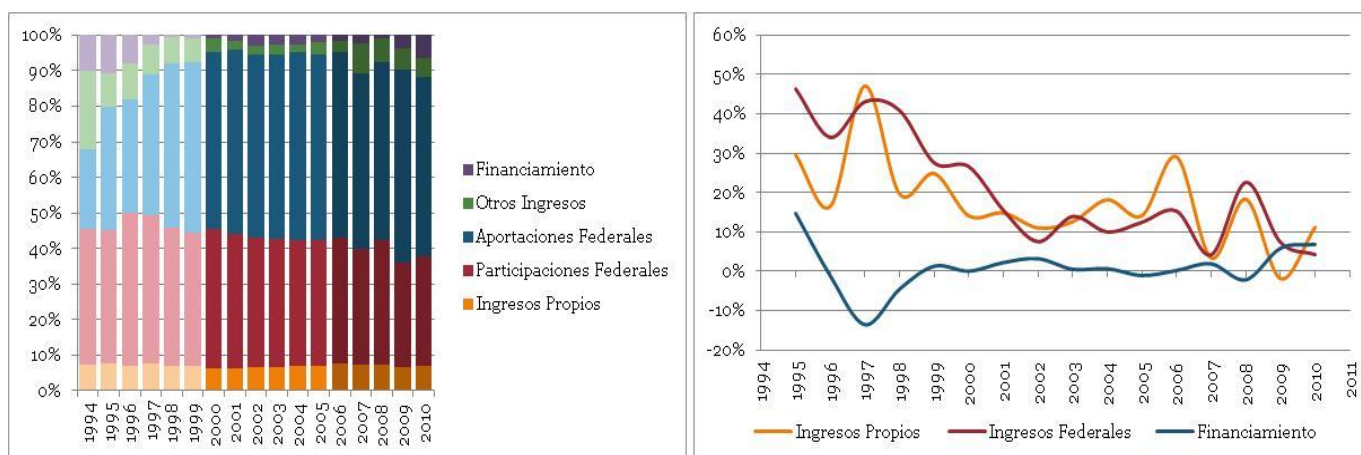
De acuerdo a Díaz-Cayeros, González, & Rojas (2002), se identifican cuatro etapas cruciales en el proceso de descentralización en México. La primera inicia con el Pacto Nacional de Coordinación Fiscal en 1980 que permitió sentar las bases para identificar responsabilidades, recursos, atribuciones y obligaciones entre los estados y el gobierno federal. La segunda etapa inicia con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado entre el gobierno federal, los estados y el sector educativo en 1992. La tercera etapa inicia a mediados de los 90's con la proliferación de fondos etiquetados en áreas de inversión social, los cuales aunque en un principio eran entregados de manera discrecional, terminando entregándose con base en fórmulas explícitas que permitieran la distribución de los recursos con base a las necesidades reales de los estados y municipios. Finalmente, la última etapa se relaciona con la implementación de medidas como la transparencia, el monitoreo y el control del gasto descentralizado, así como la disciplina fiscal permeada hacia los gobiernos locales a fin de tener más control e imponer restricciones presupuestales de manera más eficiente.

Con base en Dacak, Guirado, Medina, & Ruiz, (2012) los ingresos de estados y municipios están conformados por ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), transferencias federales (aportaciones y participaciones), financiamiento y otros ingresos.

En el ámbito municipal, se puede observar que parte importante de la dependencia de los municipios hacia los recursos federales no permite una autonomía auténtica, toda vez que los recursos propios están limitados: pasan a representar del 36% de los ingresos totales en 1994 al 20% en 2010. Un

comportamiento interesante es el de la evolución de transferencias: mientras el peso de las participaciones ha venido decreciendo sexenio con sexenio, del 47% al 33%, las aportaciones han crecido en gran proporción: en 1994 estas apenas representaban el 2% de los ingresos totales, y para el 2010 ya eran el 34%. Esto se atribuye a la importancia que han adquirido los diferentes programas de desarrollo social y combate a la pobreza, y refuerza la tercera etapa del proceso de descentralización en México, establecido por Díaz-Cayeros, González, & Rojas (2002).

**Gráfica 3 Ingreso según tipo en municipios de México**

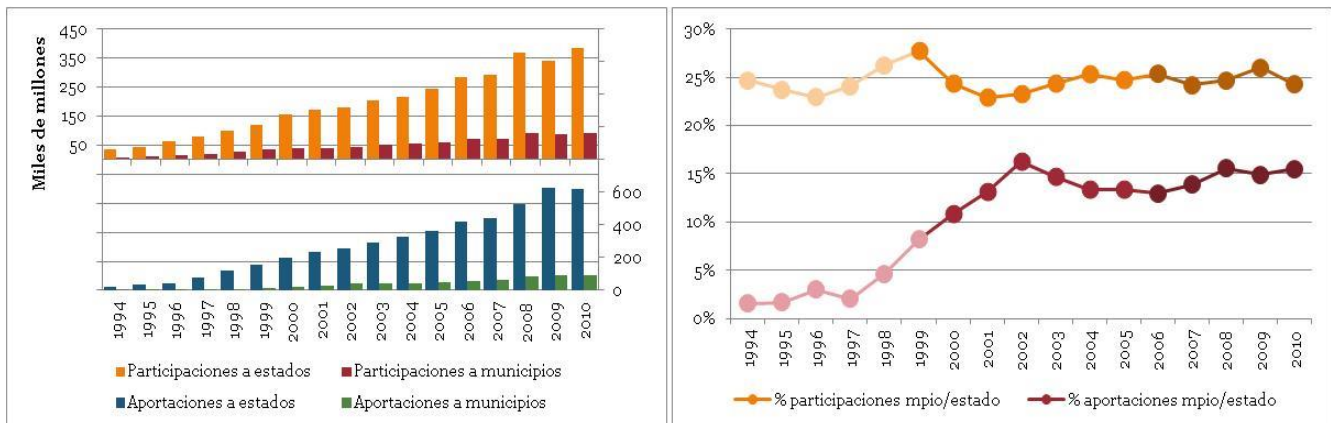


**Fuente:** Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (INEGI)

En el caso de las aportaciones, el monto que reciben los municipios se ha mantenido constante entre el 23% y el 26%: para el 2010 los municipios en su conjunto recibieron 92 mil millones de pesos.

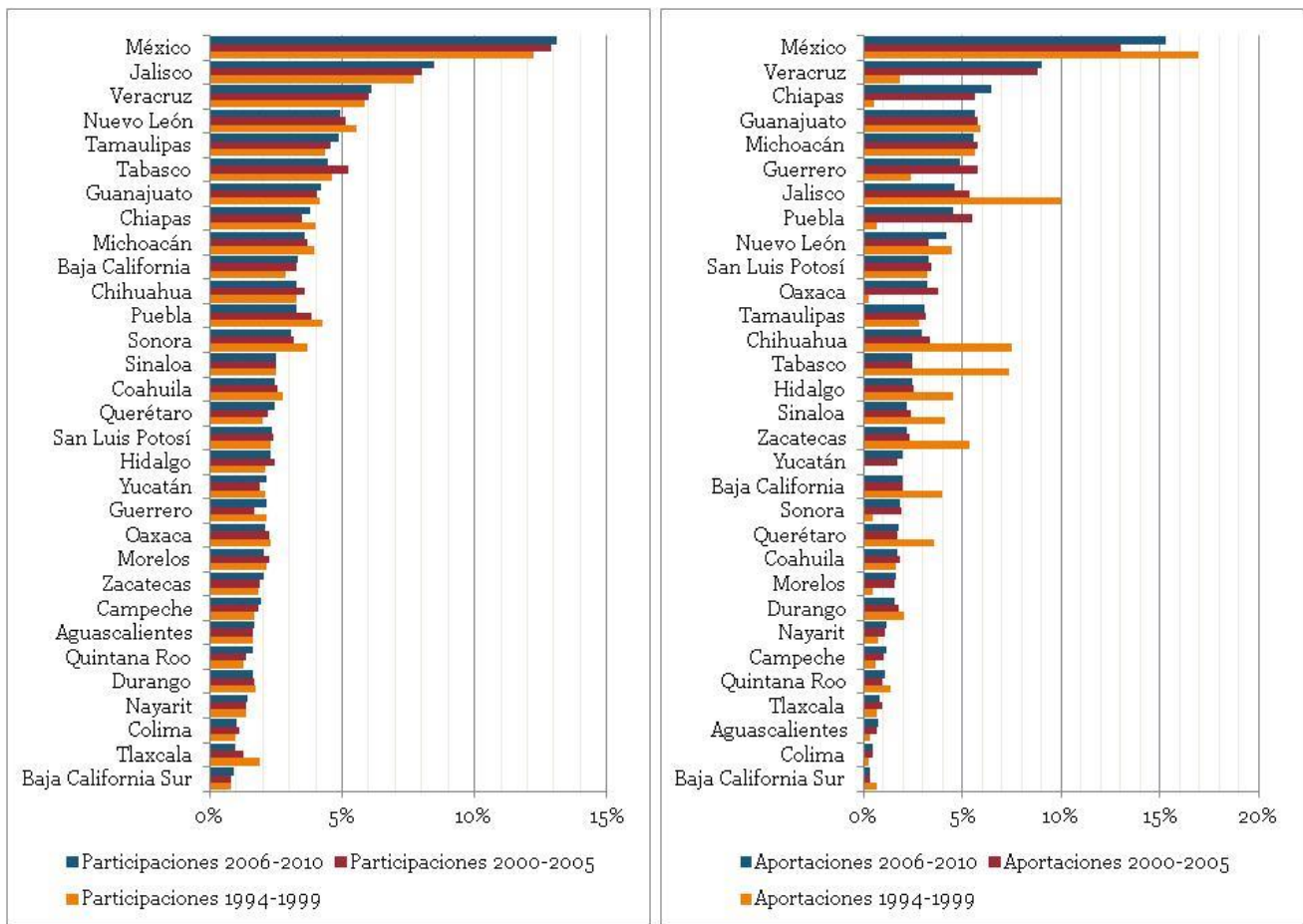
Dacak, Guirado, Medina, & Ruiz, (2012, 7) señalan que “el crecimiento de las aportaciones a municipios se observa más claramente en la segunda mitad del sexenio 1994-2000 y la primera mitad del sexenio 2000-2006. Antes y después de dicho periodo la relación municipal/estatal es constante, aunque a diferente nivel: en 1994 era del 2%, y para 2010 representa el 15%. Esto fortalece el proceso de descentralización, que ha dado lugar a un mayor flujo de recursos hacia los gobiernos locales”.

**Gráfica 4 Transferencias municipales como porcentaje de las estatales**



**Fuente:** Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (INEGI)

**Gráfica 5 Evolución de las participaciones y aportaciones a municipios**



**Fuente:** Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (INEGI)

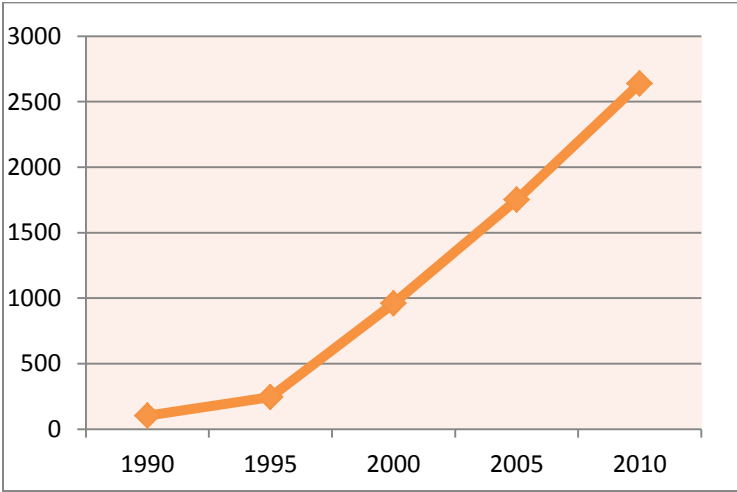
Con relación a las participaciones municipales, en el siguiente gráfico se observa su evolución, en donde el estado de México es el que mayores recursos recibe con alrededor del 13% de las participaciones a municipios y entre el 13 y 17% de las aportaciones a municipios.

### 2.2.2 Ingresos Municipales

Haciendo un análisis del comportamiento de los ingresos municipales a nivel nacional, podemos observar que, en las últimas dos décadas ha sido clara la tendencia de incremento de los ingresos municipales, en donde podemos notar crecimientos destacables cada 5 años, en donde la población aunque ha ido incrementando, el aumento de los ingresos es sustancial. Esto implica que si como vimos en el apartado anterior, los recursos propios no han sufrido grandes avances, entonces se ha venido dando el efecto que se puede observar en toda Latinoamérica, que es el incremento de participaciones y aportaciones federales.

En 1990 por cada habitante en el país se tenía en promedio un ingreso municipal de 101.97 pesos. Para el 2010, el promedio de ingreso municipal por habitante en nuestro país se multiplicó a 2,637.91 pesos.

Gráfica 6 Ingreso Percápita Municipal a nivel nacional, 1990-2010 (pesos)

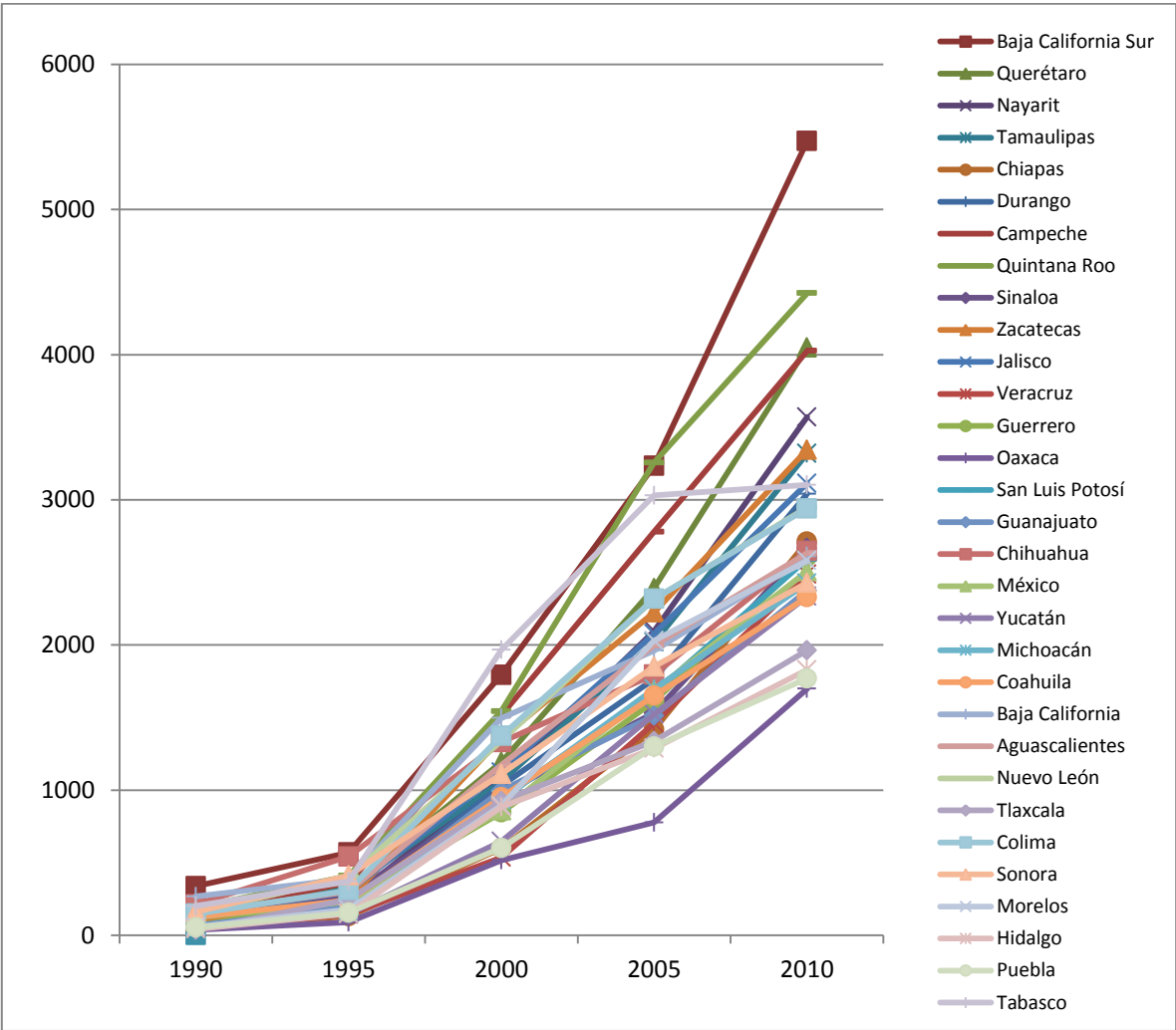


Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI



En la gráfica 7, se representan los ingresos municipales por Estado, en donde se observa que la tendencia de todos ha sido hacia el incremento. Se deben destacar los estados de Baja California Sur, Querétaro, Nayarit y Tamaulipas, quienes tuvieron los mayores incrementos con relación al año anterior en promedio y con quienes se notan con más claridad las tendencias a la alza en ingresos municipales.

Gráfica 7 Ingreso percápita municipal por estados, 1990-2010 (pesos)

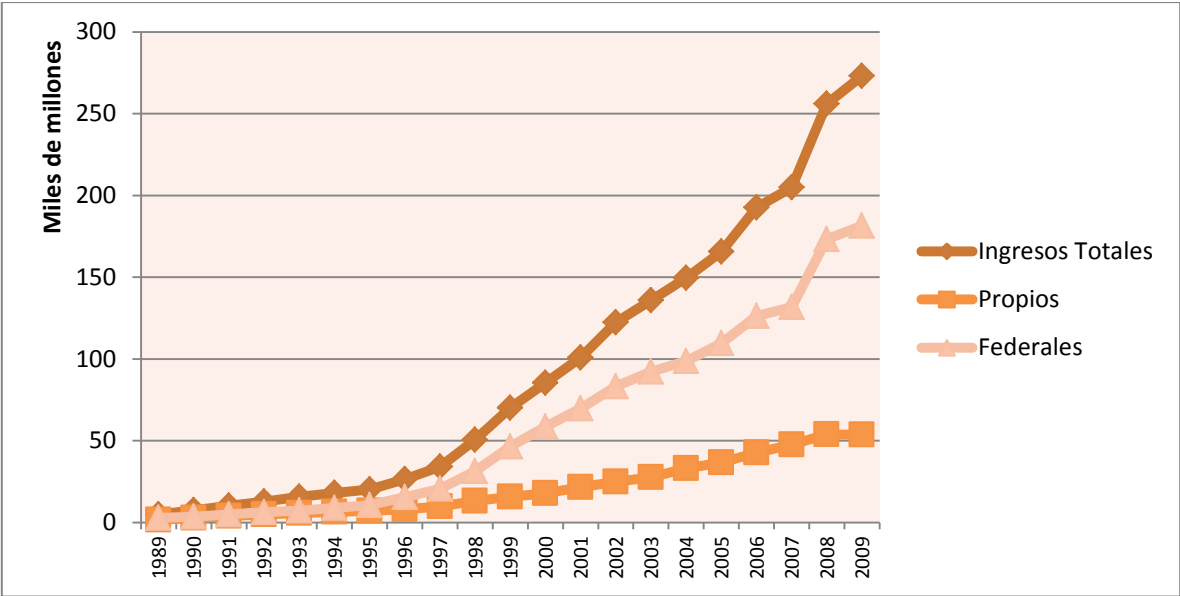


Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Sin embargo, analizando la composición de los ingresos municipales, podemos visualizar las proporciones entre los ingresos propios (impuestos, derechos,

productos y aprovechamientos) y los ingresos producto de participaciones y aportaciones. Durante el periodo comprendido de 1989 hasta 1993, la proporción existente entre ingresos propios e ingresos federales se mantenía, sin embargo, el esfuerzo de los municipios por fortalecer su recaudación para incrementar sus ingresos propios, prácticamente ha sido nulo a lo largo de las dos décadas que analizamos, con una tendencia estable en los ingresos propios, muy diferente al comportamiento claramente incremental de las participaciones y aportaciones federales.

**Gráfica 8 Ingresos Totales, propios y federales. 1989-2009**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

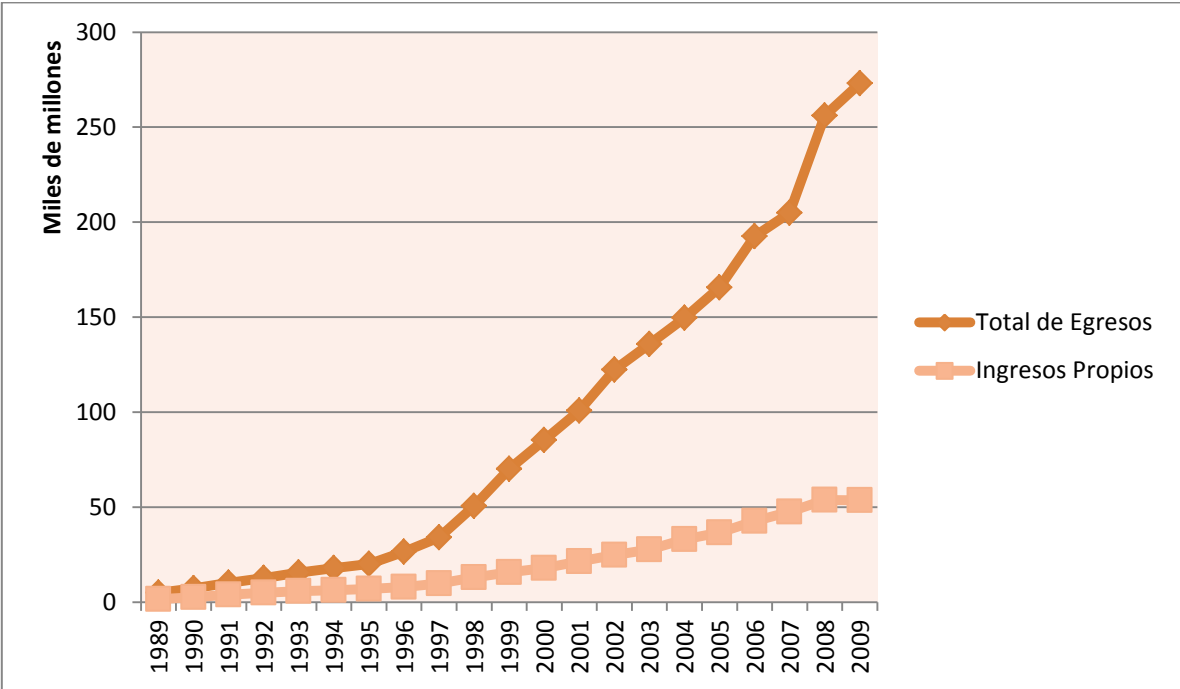
Es decir, aun con el traspaso de la potestad del impuesto raíz a la esfera municipal, el rubro de participaciones federales ha sido el que ha crecido con un mayor ritmo. Llama la atención como a partir del año 1994, se observa como inicia la drástica separación entre ingresos propios y los ingresos federales. Este momento de separación pudiese explicarse por la aparición de nuevas transferencias del ámbito federal al municipal a partir de 1995 como son el ramo 26 y el ramo 33. De esta manera, quizá el mayor incremento de recursos federales a los municipios, haya desincentivado el esfuerzo fiscal por mejorar la recaudación

o la captación de recursos propios de 1994 a la fecha.

Si analizamos a los ingresos propios, podemos notar que los impuestos son los que representan la mayor proporción y en donde se tiene al predial como base fundamental para su generación muy por encima del segundo impuesto en orden de importancia para los municipios, que es el impuesto de traslado del dominio.

Adicionalmente, podemos notar la fuerte dependencia que tienen los municipios al subsidio de la federación y en algunos casos de los estados, para poder atender sus necesidades de operación y de inversión. La brecha existente entre los ingresos propios y el gasto es abismal, lo que refleja que todo ese tramo de necesidades tiene que ser cubierto con recursos transferidos de las administraciones federales y estatales. Con relación a los ingresos propios contra el gasto corriente, se aprecia la misma tendencia que con relación a los Egresos Totales.

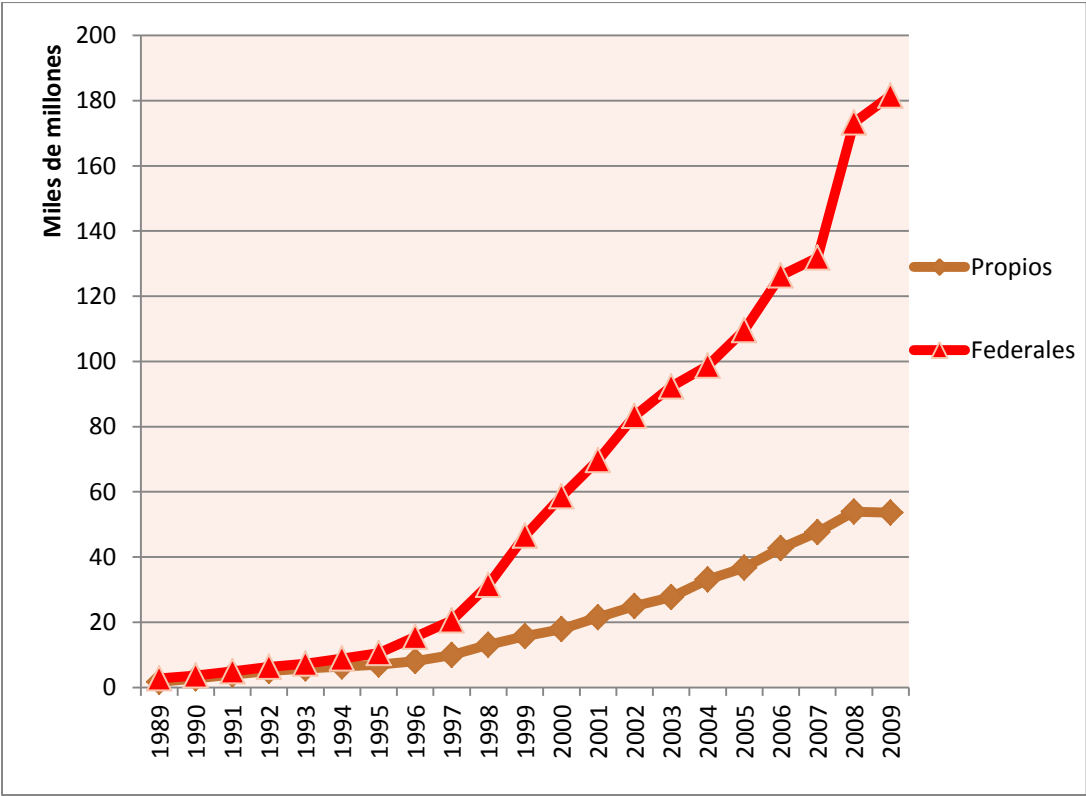
Gráfica 9 Ingresos propios municipales y Total de Egresos, 1989-2009



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

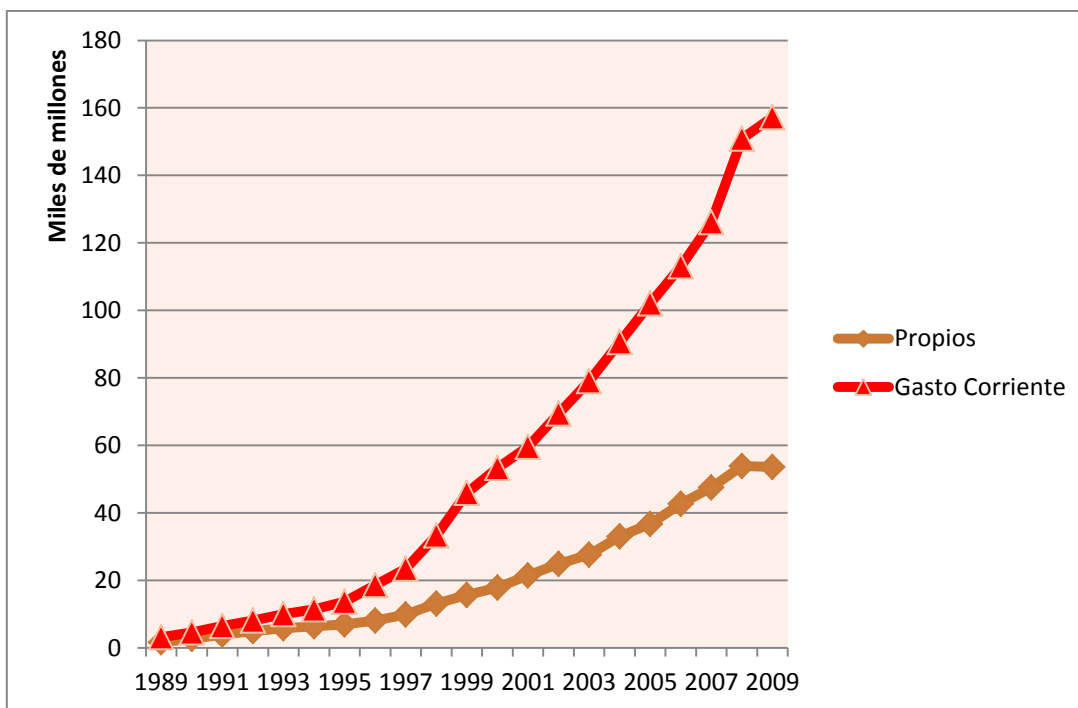
El INAFED, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es una instancia dirigida a: establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo, la formulación de propuestas, buscar el establecimiento de un marco legal adecuado para el Auténtico Federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional y ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.

**Gráfica 10 Total de Ingresos Propios y Federales de los municipios, 1989-2009**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Gráfica 11 Ingresos propios y gasto corriente municipal, 1989-2009



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

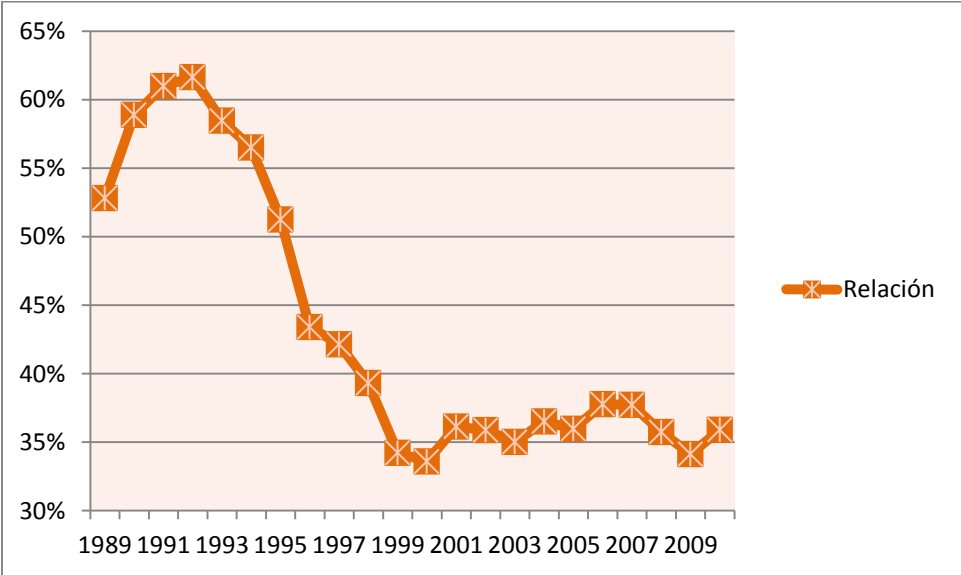
En este sentido, se ha desarrollado el programa Agenda desde lo Local, el cual a través de una metodología establecida parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base a éste, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población.

El proceso de autodiagnóstico cuenta con cuatro grandes etapas: autodiagnóstico, verificación, mejora de áreas de oportunidad y expedición de certificados. El autodiagnóstico se realiza por los propios funcionarios municipales, el cual contiene 39 indicadores y 270 parámetros de medición, que identifican las condiciones mínimas que no deben dejar de existir en cualquier municipio y se encuentran agrupados cuadrantes que atienden el desarrollo institucional para un buen gobierno, el desarrollo económico sostenible, el desarrollo social incluyente y el desarrollo Ambiental Sustentable.

Dentro del primer cuadrante Desarrollo Institucional para un buen gobierno, se analizan los parámetros que garanticen que un municipio es administrado con responsabilidad y calidad. En este sentido, el INAFED mide la capacidad financiera administrativa de los municipios a través de la proporción entre sus ingresos propios y su gasto corriente. El gasto corriente reconocido como el recurso erogado en acciones relacionadas única y exclusivamente con la operación del municipio, es decir, el gasto mínimo necesario para el funcionamiento de la administración municipal.

A través de la Cuenta Pública se revisan esas proporciones y si la proporción entre ingresos propios y gasto corriente es menor al 30%, el municipio es considerado como sin capacidad financiera administrativa. Cuando la proporción se encuentra entre el 30 y el 50%, se reconoce que el municipio cuenta con una mejor capacidad de maniobra por parte de la administración municipal pero no se cuenta con la capacidad financiera administrativa requerida. Únicamente cuando los ingresos propios son en proporción con el gasto corriente, mayores al 50%, se entiende que en este nivel de relación su autonomía y capacidad de gestión se ven fuertemente favorecidas.

**Gráfica 12 Relación entre ingresos propios y gasto corriente municipal, 1989-2009**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del INEGI

Si tomamos en cuenta los parámetros establecidos por el INAFED en donde señala que únicamente los municipios con proporción de ingresos propios arriba del 50% con relación al gasto corriente pueden ser considerados “aprobados” dentro del parámetro de capacidad financiera administrativa, el promedio de nuestros municipios mexicanos únicamente estarían operando adecuadamente hasta 1995, en donde redujimos la proporción por abajo del 50% para no volver a alcanzarla jamás. A partir del año 1993-1994 se produjo la caída de los ingresos propios y sólo en los últimos años se puede notar cierta estabilidad pero en un rango apenas arriba del 30% de proporción.

### *2.2.3 Egresos Municipales*

Los egresos municipales en México, con base en el análisis de las cuentas públicas municipales y los datos obtenidos del Censo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI en 2010, se conforman por servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, subsidios, transferencias y ayudas, adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, obras públicas y acciones sociales y deuda pública entre los principales conceptos.

Según el Clasificador por objeto del Gasto emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010), se definen las partidas de la siguiente manera:

Los servicios personales, conocidos como Capítulo 1000, agrupan las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio. En pocas palabras, concentra la nómina y prestaciones del personal que labora en el municipio.

Por materiales y suministros, entendemos las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación

de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas. Es conocido como el Capítulo 2000 contablemente.

Los servicios generales o Capítulo 3000, son las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.

El Capítulo 4000 denominado transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas corresponde a las asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paramunicipales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.

El Capítulo 5000, bienes muebles, inmuebles e intangibles, agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno.

La inversión en obra pública y acciones sociales se concentra en el Capítulo 6000 donde están las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.

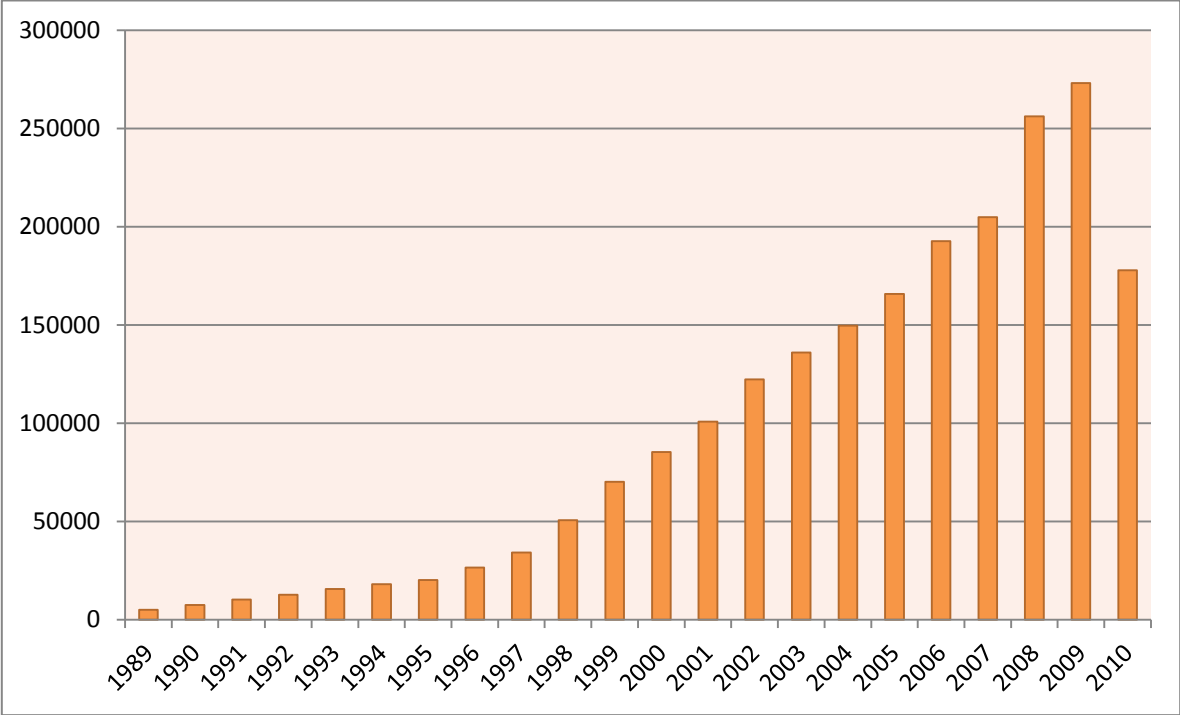
La deuda pública, considerada en el Capítulo 9000 contempla las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

En este sentido, el precepto fundamental en cualquier administración, es que no



podemos gastar más de lo que tenemos. De esta manera, es entendible el comportamiento que reflejan los egresos municipales de 1989 a la fecha en donde de 5 mil millones de pesos en 1989 se elevó a más de 5000% quedando en el 2009 en más de 272 mil millones de pesos, toda vez que la tendencia de los ingresos fue similar en comportamiento para el mismo periodo.

**Gráfica 13 Egresos Municipales en México en millones de pesos**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

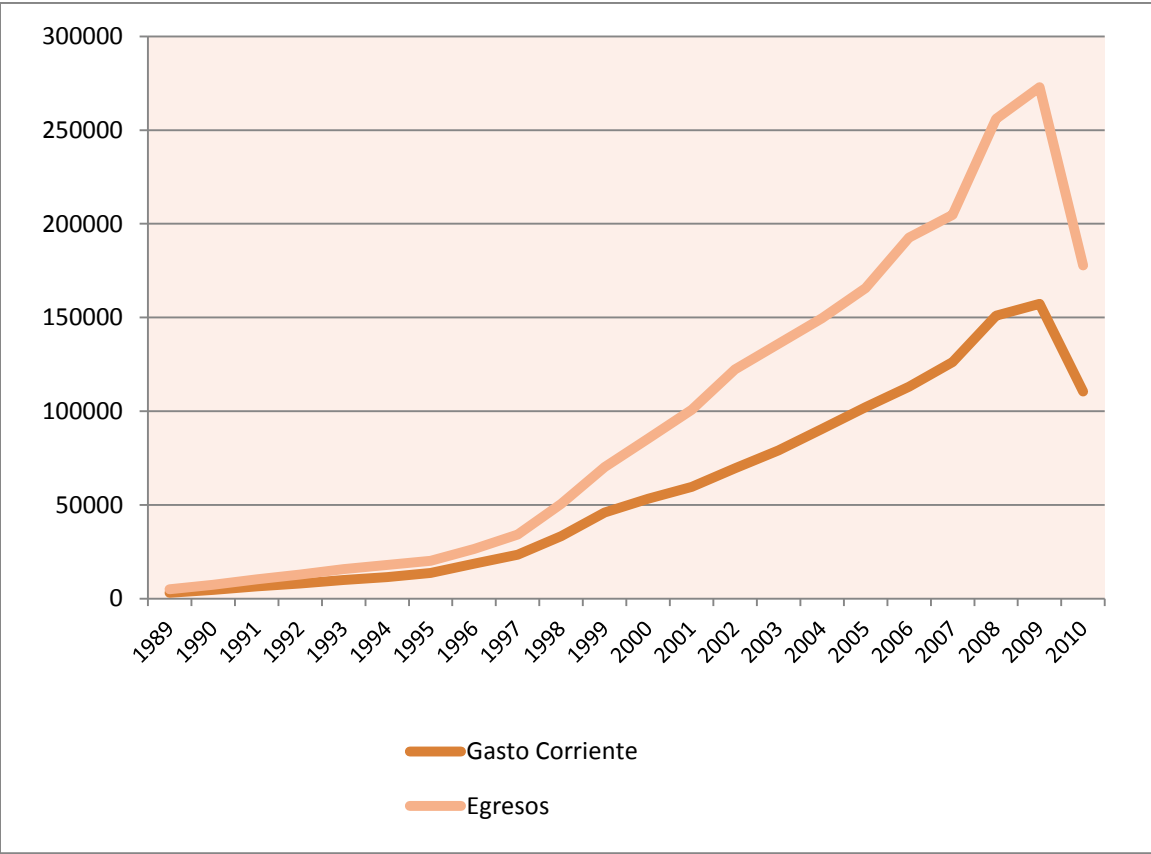
Los municipios, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115 fracción tres, determina que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública y tránsito.

Con base en estas responsabilidades municipales, esperaríamos un comportamiento equilibrado en el gasto, en donde se destine parte importante de

los recursos al mantenimiento de los servicios públicos municipales y a la obra pública.

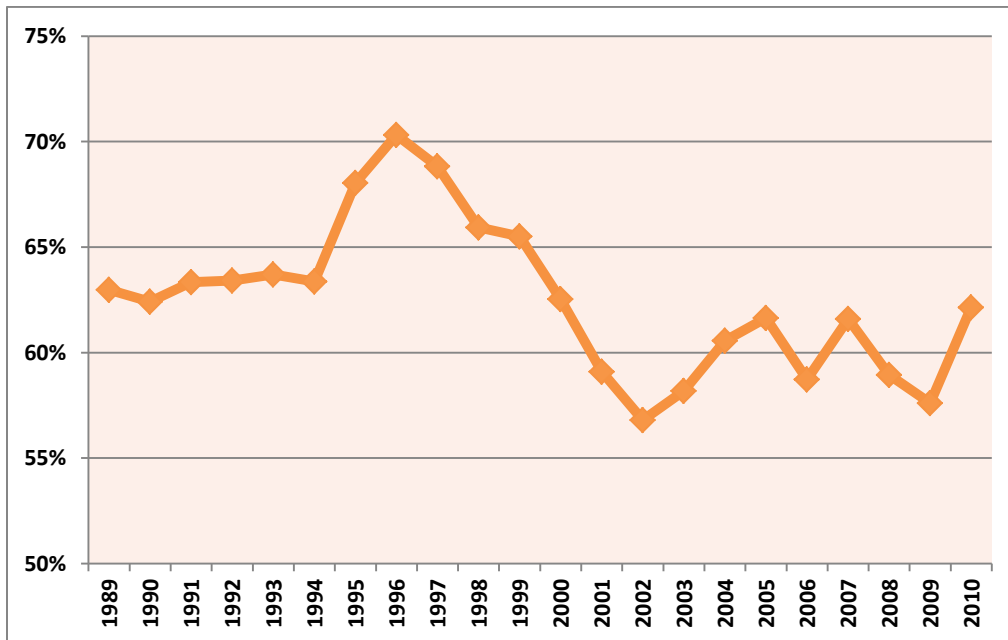
En la siguiente gráfica se observa el comportamiento del gasto corriente municipal con relación al total de egresos, manteniendo una tendencia incremental. Sin embargo, en proporción, hasta fines de los años 90's vemos que esta relación llega a ser hasta del 70 % en 1997, comenzando su descenso, toda vez que se comienzan a recibir mayores transferencias federales, destinándose en los últimos años el 60% en promedio de los Egresos a gasto corriente (el gasto corriente es aquel gasto destinado a la administración y funcionamiento del orden municipal).

**Gráfica 14 Total Egresos vs Gasto Corriente en millones de pesos en Municipios de México, 1989-2010**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

Gráfica 15 Proporción entre Gasto Corriente y Egresos en municipios de México, 1989-2010



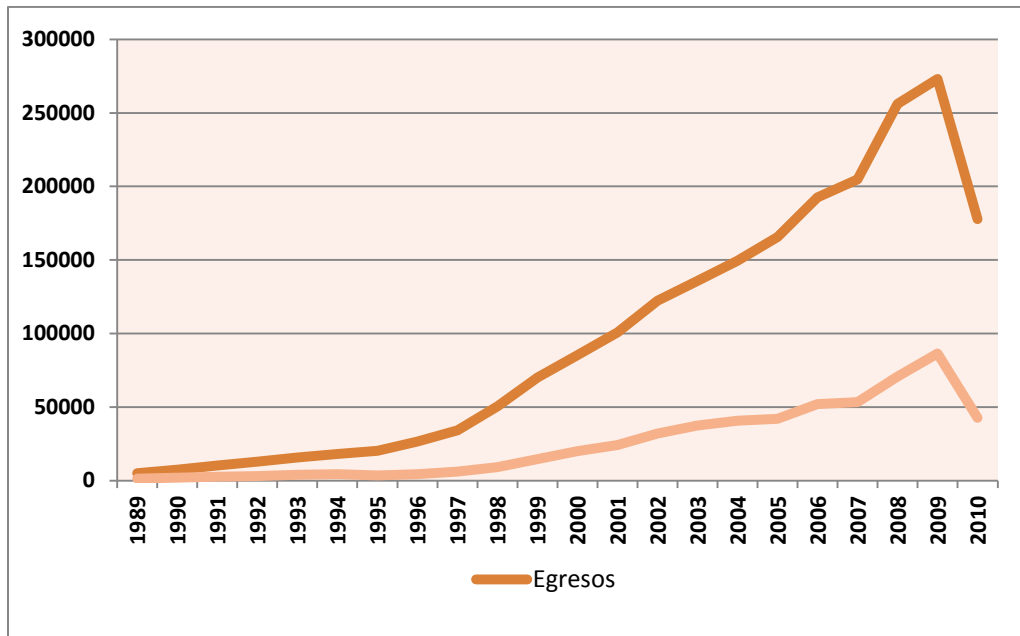
Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

Derivado del análisis anterior, observamos la poca atención a la obra pública, en donde los municipios destinan en promedio un 25 %. Una de las causas en las que se soporta este comportamiento, es que los recursos destinados a inversión pública poco se han descentralizado, y es la federación quien cuenta con la mayor parte de estos. De esta manera, es común identificar en los programas federales, estructuras de aportaciones en donde la federación absorbe el 50 % mientras que entre el estado, el municipio y los beneficiarios, se debe cubrir el restante 50%.

Adicionalmente, a pesar que la Constitución identifica con claridad las responsabilidades municipales, en muchos casos el estado y la federación son quienes atienden los temas, debido a que cuentan con mayores recursos para estos temas.

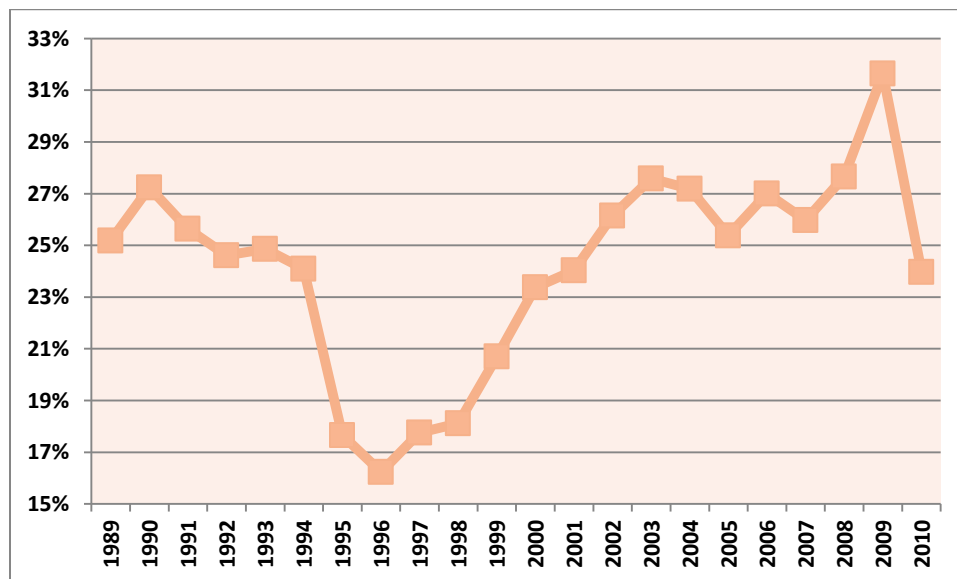
En la gráfica podemos ver como de una inversión de 1200 millones de pesos en 1989, se incrementa a más de 177 mil millones de pesos en el 2009. Sin embargo, en proporción con el crecimiento poblacional y a las necesidades de la misma, la inversión municipal en obra pública no ha sido suficiente.

Gráfica 16 Obra Pública vs Egresos Municipales en millones de pesos, 1989-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

Gráfica 17 Proporción entre obra pública y egresos municipales, 1989-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

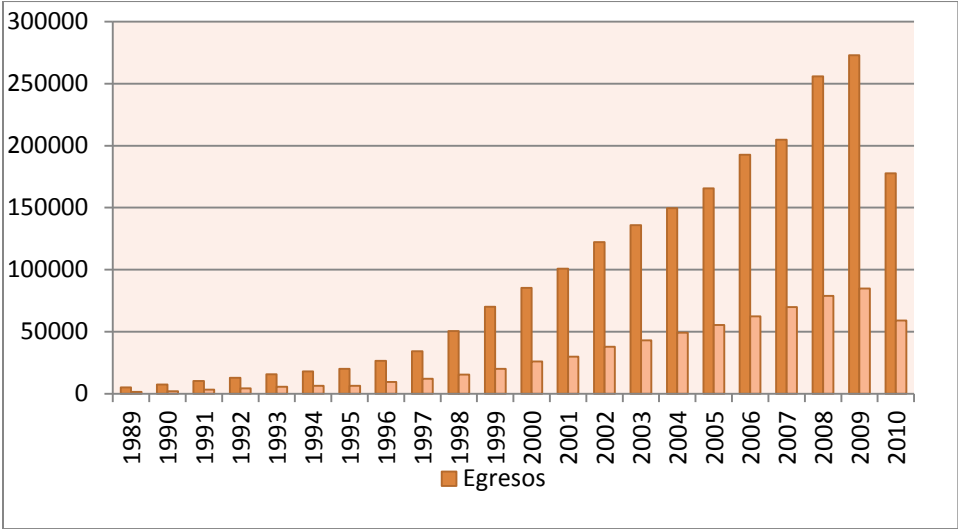
En el análisis de los egresos municipales, salta a la vista el comportamiento de los servicios personales en la distribución total de los gastos. Como mencionamos

anteriormente, los servicios personales se refieren al pago de nómina de los trabajadores municipales.

De esta manera, es de esperarse que parte importante de los gastos se concentren en el Capítulo 1000, sin embargo, las administraciones municipales deben luchar por lograr un equilibrio en sus estructuras orgánicas, las cuales deben ser suficientes para atender con eficiencia y eficacia a la ciudadanía y prestar adecuadamente los servicios públicos de su responsabilidad, sin llegar a ser una carga o tener personal ocioso.

Además, es imprescindible que la nómina sea garantizada con recursos del municipio, a fin que no se dependan de tercero para poder pagarla. Esto significa que de los recursos propios cubran los sueldos.

**Gráfica 18 Servicios Personales vs Ingresos Municipales en millones de pesos, 1989,2010**

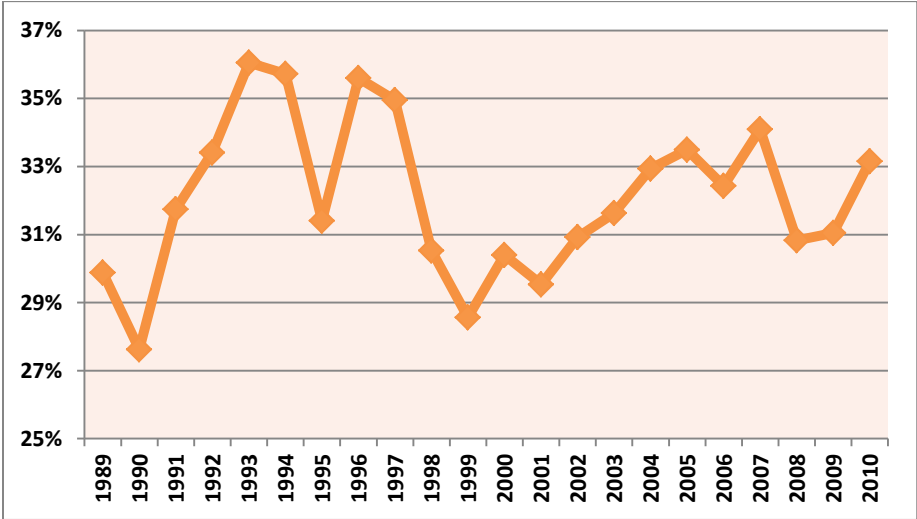


**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

Podemos observar que en proporción con el total de egresos municipales, los servicios personales representan en promedio el 32%, sin embargo, si hacemos ese comparativo con relación a los ingresos propios, las condiciones cambian, toda vez que la proporción ha llegado a ser cerca del 160% de los ingresos propios. Esto significa que con todos los ingresos propios, en los últimos años, no se han podido cubrir las nóminas y se ha tenido que depender de participaciones y

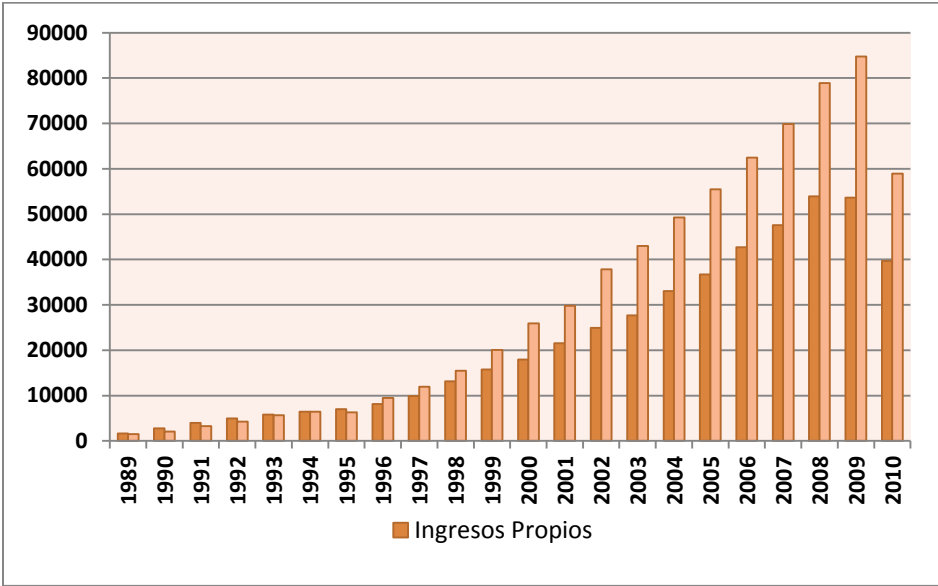
en algunos casos del ramo 33, a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun) de donde se llegan a pagar nóminas de áreas relacionadas con la seguridad pública.

**Gráfica 19 Relación entre servicios personales y egresos municipales**



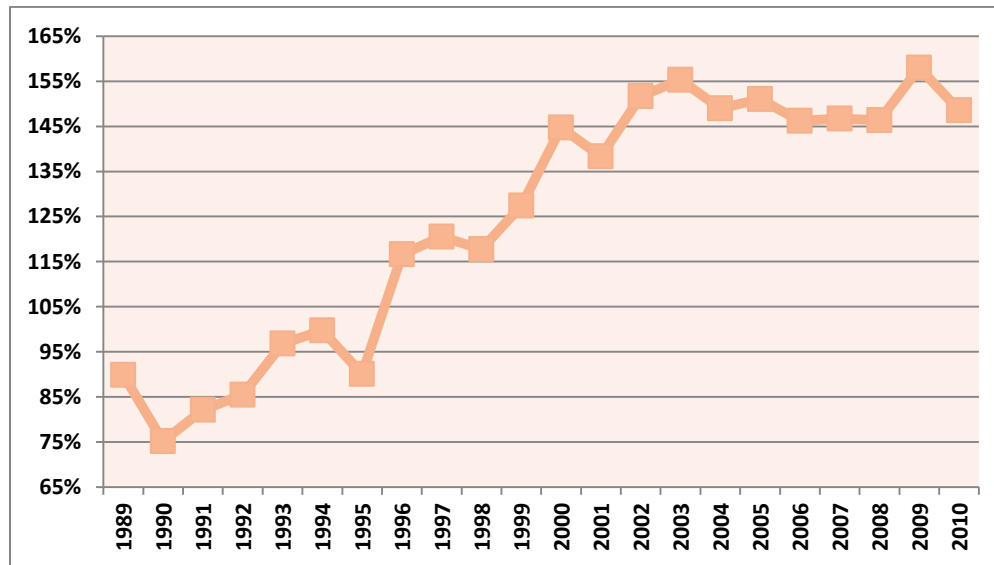
**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

**Gráfica 20 Ingresos Propios vs Servicios Personales en millones de pesos, 1989-2010**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

Gráfica 21 Relación entre ingresos propios y servicios personales, 1989-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

Los municipios en México, aunque han incrementado sus ingresos y consecuentemente sus gastos, no han podido eficientar la aplicación de los mismos, toda vez que el principal destino ha sido el pago de sueldos de los trabajadores.

Básicamente, los municipios, se han vuelto dependientes de las participaciones federales y consecuentemente basan su operación y gasto corriente en transferencias federales. Es aquí, en donde a pesar que la Constitución establece la autonomía, en la realidad, la situación es muy diferente, en donde la figura municipal depende de la Federación y de los estados.

Sin embargo, existen casos ejemplares en México, en donde la situación es diferente y los municipios, generan los suficientes ingresos propios, y cuentan con un fuerte esquema de recaudación, que les permite garantizar la operación, funcionamiento y cumplimiento de sus responsabilidades, sin tener que depender de terceros, como veremos en el siguiente apartado, en donde analizaremos a los municipios con mejores condiciones financieras en México, a fin de identificar un patrón de características que idealicen la figura municipal financieramente autónoma.

## **2.3 Los Municipios Mexicanos financieramente sanos**

---

En el apartado anterior, hemos identificado el comportamiento general de los municipios en México, identificando las medias de datos estadísticos desde 1989 al 2010, integrando el patrón general del comportamiento y la situación de los gobiernos locales mexicanos.

En contraparte, como en cualquier muestra, existen casos de municipios, con muchas mejores condiciones, que presentan aspectos favorables que los lleva a tener un mejor desempeño financiero y en su contexto contar con una autonomía financiera real, es decir, no depender de las transferencias y recursos federales y estatales, que generalmente vienen condicionados.

Bajo estas premisas, identificaremos estos municipios con mejores condiciones financieras, y con base en los modelos económicos aplicados a gobiernos locales, a fin de medir su situación financiera, identificar la mejor propuesta que nos permita identificar las condiciones de los municipios del estado de Quintana Roo y determinar si estos cuentan con autonomía financiera y consecuentemente tiene un adecuado desempeño financiero

### *2.3.1 Comportamiento Financiero*

Según López (2004), las finanzas municipales se han convertido en un factor crucial, ya que deben procurar satisfacer los compromisos y adicionalmente fortalecer al municipio para que esto sea posible. Sin embargo, en muy pocos casos, esto ha sucedido, ya que como hemos visto, al analizar el comportamiento municipal, nos damos cuenta que los gobiernos locales continúan dependiendo considerablemente tanto en materia de ingresos como de gastos, de las transferencias federales. En proceso de descentralización aún no se ha completado y esto podría estar afianzando las diferencias y desigualdades entre las regiones del país.



López (2004, 15) señala que “en México, la dependencia de los entes locales para con los recursos de la federación, ha llevado a ineficiencias en los aparatos de recaudación, a una situación de pereza fiscal y a una falta de motivación para generar procesos innovadores o, por lo menos, actualizaciones más acordes a las nuevas necesidades que el medio impone”.

De esta manera, ha sido más fácil, que los gobiernos municipales, aprovechen los recursos otorgados por la federación y basen en ellos su gestión, durante su corto período de administración, sin fomentar la sistematización de sus procedimientos, el fortalecimiento de sus catastros y el mejoramiento general en la recaudación.

Cuando realizamos el análisis de los municipios mexicanos, es posible encontrar patrones de comportamiento que van caracterizando y diferenciando a los municipios mejor posicionados financieramente de los que no lo están.

El punto básico de todo análisis del comportamiento financiero municipal, son obviamente los ingresos totales y el ingresos propio generado en el orden municipal. Tal como hemos visto, la fuerte dependencias hacia las transferencias federales, hacen que los ingresos propios sean poco representativos y los egresos municipales sean también soportados en los ingresos provenientes vías transferencias de los otros órdenes de gobierno.

Sin embargo, cuando realizamos el análisis de la proporción entre ingresos propios y el ingreso total entre los 23 mejores municipios de México, hablando en términos de finanzas, observamos que en promedio, de 1989 al 2010, teniendo en cuenta que este último año presenta datos parciales, los municipios en mejores condiciones financieras tuvieron en promedio el 48% de ingresos propios en sus ingresos totales.

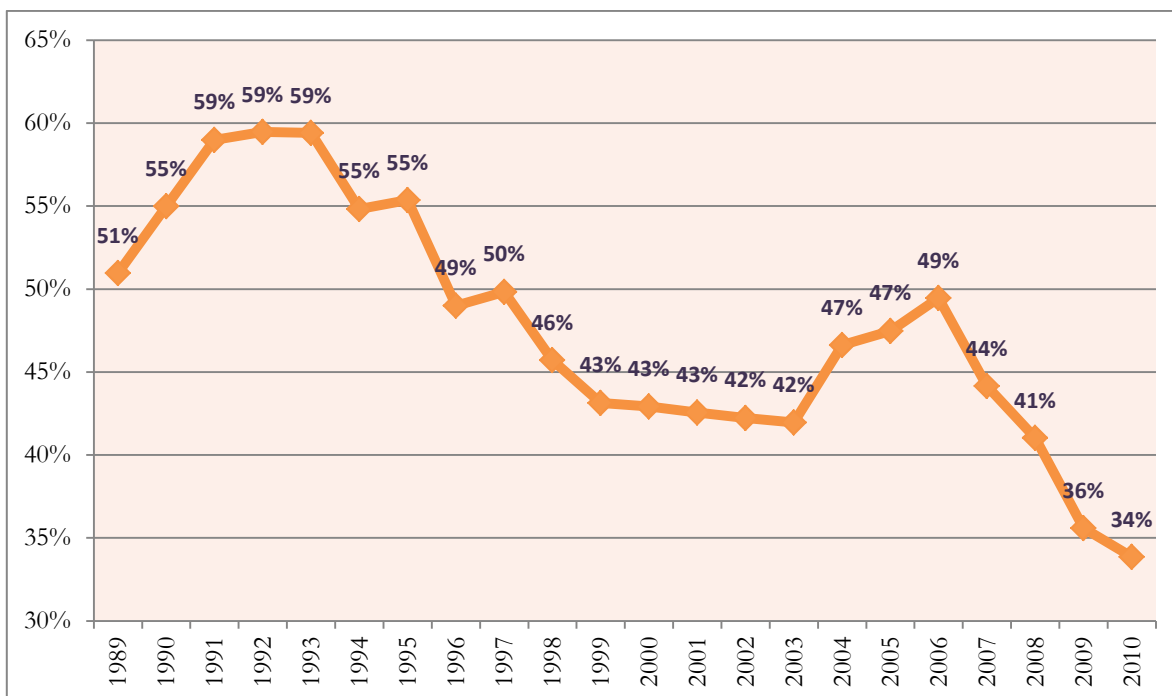
Durante la década de los 90's es cuando estos municipios alcanzan sus mejores

condiciones, toda vez que el esquema de transferencias como tal no se daba y llegaron a tener el 59% de ingresos propios con relación al total de ingreso. Esto significa que de cada 10 pesos que ejercían, 6 pesos eran producto de sus esfuerzos de recaudación, transformado en ingresos propios. En los últimos años, esta tendencia ha venido a la baja, aunque prácticamente se ha mantenido cercano al 40%.

De manera particular, el municipio de Huixquilucan es el que mejor proporción de ingresos propios contra ingresos totales ha mantenido de 1989 al 2010, al grado de en 1993, esta proporción llegó a representar el 90%. En la tabla 2 se calcularon con base en datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI, la proporción de ingresos propios contra los ingresos totales. Del universo total, nos centramos en los mejores 23 municipios con mayores ingresos propios con relación a sus ingresos totales, entre los cuales podemos notar que su rango de proporción es de entre el 42 y 59%. Es importante destacar, que tres municipios del estado de Quintana Roo: Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel se encuentran posicionados entre estos municipios, pero toda vez que en el siguiente capítulo se realiza un análisis de los municipios de Quintana Roo y sus condiciones financieras, fueron excluidos en este apartado.

La diferencia entre los municipios con peor comportamiento en este análisis, es notoria con relación a estos municipios, que por sus características podemos considerar urbanos y metropolitanos (urbanos grandes), toda vez que para los municipios más pobres, el comportamiento de su gasto va directamente ligado al comportamiento de las transferencias federales que reciben, en contraparte con el comportamiento de los municipios analizados, los cuales presentan una menor dependencia de los recursos federales, lo cual da un mayor peso a los ingresos propios.

**Gráfica 22 Porcentaje de Ingreso propio e ingreso total en los 23 mejores municipios de México, 1989-2010**



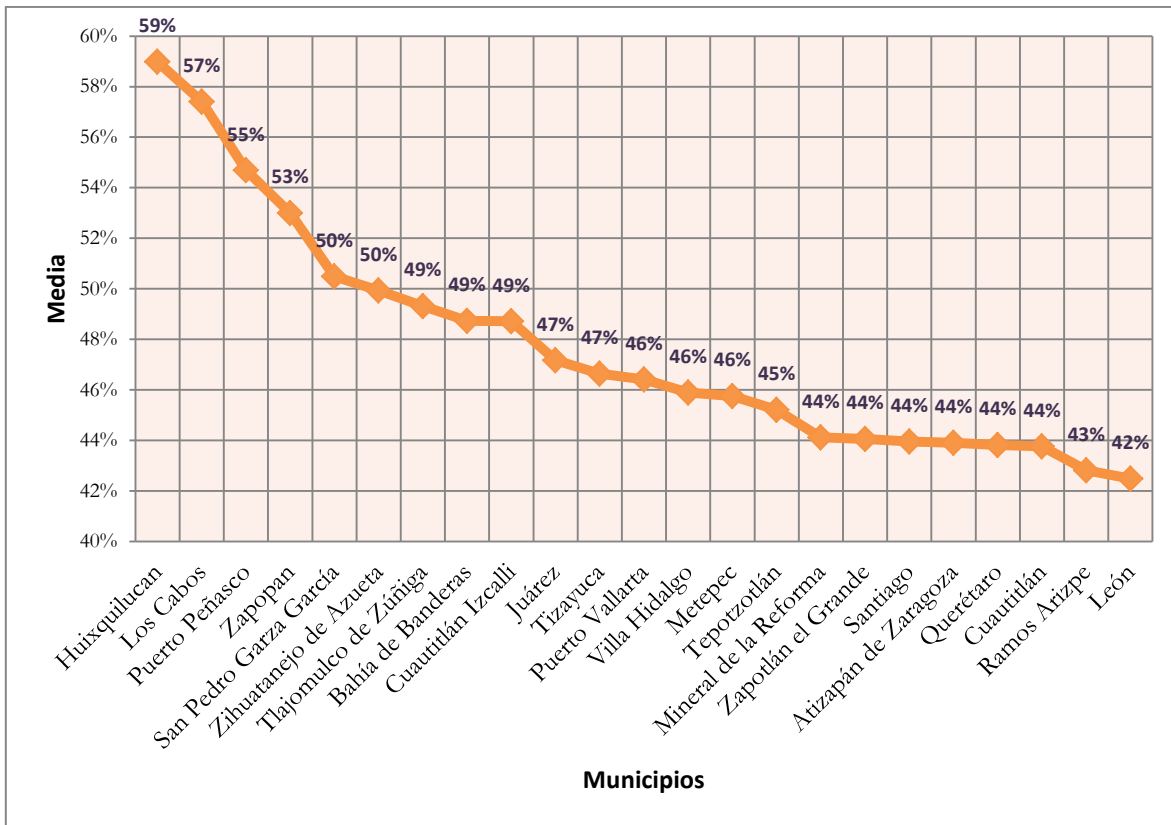
**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

**Tabla 2 Proporción entre ingreso propio e ingresos totales de los 23 mejores municipios en México, 1989-2010**

<b>Huixquilucan</b>	59%	<b>Villa Hidalgo</b>	46%
<b>Los Cabos</b>	57%	<b>Metepec</b>	46%
<b>Puerto Peñasco</b>	55%	<b>Tepetzotlán</b>	45%
<b>Zapopan</b>	53%	<b>Mineral de la Reforma</b>	44%
<b>San Pedro Garza García</b>	50%	<b>Zapotlán el Grande</b>	44%
<b>Zihuatanejo de Azueta</b>	50%	<b>Santiago</b>	44%
<b>Tlajomulco de Zúñiga</b>	49%	<b>Atizapán de Zaragoza</b>	44%
<b>Bahía de Banderas</b>	49%	<b>Querétaro</b>	44%
<b>Cuautitlán Izcalli</b>	49%	<b>Cuautitlán</b>	44%
<b>Juárez</b>	47%	<b>Ramos Arizpe</b>	43%
<b>Tizayuca</b>	47%	<b>León</b>	42%
<b>Puerto Vallarta</b>	46%		

**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

Gráfica 23 media de ingresos propios e ingresos totales, 1989-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

Cabrero (2002), señala que adicionalmente, las capacidades institucionales y las características administrativas de los gobiernos municipales, presentan una estrecha relación con la forma en que se manejan las finanzas públicas. Esto implica que cuando se presentan finanzas públicas sanas, situación compatible con ciertas capacidades institucionales y administrativas, se cumple también con el precepto que el gasto ejercido por el municipio también se ejecuta de forma más eficiente.

Sin embargo, con el análisis generado de los ingresos y egresos, las causas del buen o mal desempeño del esfuerzo fiscal de los municipios por recaudar y fortalecer los ingresos son difíciles de determinar, debido a la complejidad y diversidad de situaciones, que dificultan generalizar conclusiones.

### *2.3.2 Modelos para medir el Desempeño Financiero y caracterización municipal*

Los trabajos para determinar el desempeño financiero de los municipios, se han ido desarrollando entorno a la dependencia financiera, capacidad fiscal y al esfuerzo fiscal, toda vez que un bajo nivel de recaudación propia se traduce en un bajo nivel de autonomía financiera, con lo que consecuentemente, tal como lo hemos mencionado, se genera una gran dependencia de las transferencias provenientes de la Federación, condicionando la ejecución del gasto municipal.

Trapé, Botteón, & Molina (2007), formulan un modelo de dependencia financiera, en donde a través de razones entre los ingresos municipales, gasto corriente e ingresos corrientes, observan la capacidad que el municipio tiene para hacer frente a sus gastos. Adicionalmente, analiza el gasto que se aplica en el personal y lo que representa del gasto corriente.

Cabrera & Cruz (2009, 2-3), señalan que “en el caso de nuestro país, podemos mencionar tres interesantes trabajos en que realiza una estimación de la capacidad fiscal para las entidades en México. Rabell (2006) realiza una estimación de un Sistema Tributario Representativo para México, empleando como única base imponible el PIB estatal. Sobarzo (2004), quien plantea que el sistema mexicano deberá avanzar hacia una descentralización paulatina de responsabilidades impositivas a los gobiernos estatales, ha realizado el más completo ejercicio de estimación de capacidad y esfuerzo fiscal para México. El estudio de este autor incorpora cinco impuestos bajo control de las entidades federativas (Nómina; Hospedaje; Diversiones y Espectáculos Públicos; Juegos y Rifas y; Adicionales) y seis impuestos federales (IVA; ISR personal; ISR empresarial; Especial sobre Producción y Servicios; Tenencia y; Automóviles Nuevos). Realiza el ejercicio para el año 2000 estimando bases impositivas e identifica la capacidad y esfuerzo fiscal por entidad federativa. Finalmente, en un trabajo más reciente, Ahmad, et.al. (2007) elaboran una estimación de la

capacidad fiscal de los estados, la cual obtienen, como en el trabajo de Rabell (2006), empleando la totalidad de los recursos propios de las entidades federativas como captación y el PIB estatal como base única. A nivel de municipios, podemos destacar los trabajos de Sour (2004) y de Aguilar (2009). En el primero se realiza una medición del esfuerzo fiscal de los municipios a partir de tomar, como capacidad fiscal, el PIB per cápita de los mismos. Es importante mencionar que, en este caso, la autora emplea como estimación del PIB de los municipios la estructura poblacional al PIB estatal. En el caso del trabajo de Aguilar (2009), este autor estima la capacidad fiscal mediante el método econométrico, empleando como variables determinantes de aquella el PIB municipal, la población, el PIB industrial y la inflación, obteniendo estimaciones a nivel estatal, a nivel de los municipios que son capitales de la entidad y de municipios del interior”.

De esta manera, podemos darnos cuenta de la importancia de la capacidad fiscal y el esfuerzo que hacen los gobiernos locales para determinar su buen desempeño financiero. Así, es posible determinar los municipios que a pesar de tener una buena cantidad de ingresos propios, el esfuerzo fiscal que realicen sea poco y viceversa, valorando mucho más lo que en términos nominales nos dan los censos estadísticos del INEGI, para el caso de México.

Ziccardi & Saltalamacchia (2005), señalan que para la evaluación de los gobiernos locales, se debe considerar que coexisten diversos factores que inciden en su comportamiento, por lo que se pueden realizar evaluaciones de resultados o impacto, las cuales se concentran en los resultados de una acción individual o institucional, y permite determinar si se lograron o no los objetivos. Por otra parte encontramos las evaluaciones de proceso, que pretenden identificar cuáles fueron los medios a través de los cuales se lograron los resultados de la gestión. Con base en estos preceptos, plantean un modelo en donde se distinguen dos esferas, la técnico administrativa y el área política, con lo que persiguen determinar el grado de disponibilidad para alcanzar la meta de buen gobierno

(eficaz, eficiente y responsable, honesto y transparente, equitativo e incluyente, así como alentador de la participación ciudadana) a través de un índice que combine la información de ambas esferas.

Por su parte Barcelata (2010), identifica mediante la elaboración y uso de algunos indicadores y mediciones, los factores determinantes de la capacidad recaudatoria de los municipios, así como los principales obstáculos que explican su ineficiencia fiscal. Adicionalmente, para los estados, elabora un conjunto de indicadores que miden la relación existente entre la cantidad de recursos recibidos vía la federación, los ingresos propios y algunas otras variables que les permiten identificar algunas conclusiones con relación al sistema de distribución de los recursos fiscales en México.

Con base en estos estudios, el presente trabajo pretende dar claridad de la autonomía financiera de los municipios en Quintana Roo, en un contexto integral, que vaya un poco más allá del análisis de ingresos y egresos, permitiendo considerar todos los apartados relacionados con el desempeño municipal, empezando por el comportamiento de los ingresos, pasando por su administración y eficiencia financiera sin dejar de considerar el gasto de inversión municipal.

aRegional (2009), analiza a los estados de la República Mexicana comparativamente por la capacidad que tienen de generar ingresos, su administración del endeudamiento contratado, la asignación y aplicación del gasto públicos, así como su capacidad para generar ahorro interno. De esta manera obtienen conclusiones prácticas que apoyan a las autoridades de las entidades en la toma de decisiones para el posterior diseño de políticas públicas, planes de desarrollo y de inversión, así como dar un panorama claro a inversionistas e instituciones financieras que demuestren interés y que obtengan certidumbre basados en la evaluación del desempeño financiero y administrativo de los gobiernos locales.

Esta metodología integral, con resultados prácticos demostrados, será la base del análisis de los municipios de Quintana Roo, a través de la adecuación de la misma a los gobiernos municipales, a fin de que las autoridades locales puedan de manera inmediata tener claridad de la situación de sus municipios, por lo que su descripción detallada será realizada en el capítulo 3 en el cual analizaremos de manera aplicada la metodología y su aplicación municipal en Quintana Roo. Entre las ventajas de este modelo, destaca el hecho de que maneja términos prácticos, comúnmente conocidos por la población en general y que permitirán que el servidor público municipal, comprenda con claridad las condiciones en las que se desempeña el municipio y las acciones que necesita fortalecer para mejorar su gestión.

Así, con base en el análisis de ingresos y egresos municipales realizados para los municipios en México y con base en las principales características que explican los modelos que miden la capacidad y esfuerzo fiscal, así como el desempeño financiero municipal, podemos construir la imagen de municipio o la caracterización del municipio que se quiere alcanzar, y que con la aplicación del modelo antes mencionado, identificaremos para Quintana Roo en el siguiente capítulo:

1. Municipios con habilidad para generar recursos
2. Municipios con habilidad en el manejo de su endeudamiento
3. Municipios con facilidad de obtener créditos
4. Municipios con control de sus gastos operativos
5. Municipios con adecuado manejo de sus gastos administrativos con relación a los recursos que recauda.
6. Municipios con esfuerzos para realizar obras de infraestructura

Con la perspectiva de este perfil ideal establecido, el siguiente paso, es la determinación de cómo poder medir a los municipios quintanarroenses para poder identificar la caracterización señalada y poder concluir si cuentan con autonomía financiera y cuál es su desempeño adicional.



## 2.4 Conclusión

---

Las experiencias municipales en el marco del Federalismo, han demostrado los avances que este modelo aplicado en países del mundo se tiene con relación al mejor desempeño de sus gobiernos locales. Es importante destacar que el modelo federalista ha permitido, en casos extremos como el de Canadá, el trabajo conjunto y coordinado de gobiernos locales con diferente orígenes culturales y étnicos, e incluso con ideas y pensamientos diversos, pero con la claridad de la necesidad de un trabajo en conjunto que les permita a todos mejores condiciones para las gestiones de los gobiernos locales en beneficio de la población.

Este federalismo, como observamos en España y América Latina, debe venir acompañado por un claro proceso de descentralización que fortalezca de manera real, las gestiones de los gobiernos locales, que es la parte que menos se ha fortalecido, toda vez que aunque de manera política y constitucional, se han sentado las bases y preceptos para este funcionamiento en la gran mayoría de los países del mundo, de manera aplicada, temas fiscales, financieros y de recursos, no han sido verdaderamente descentralizados y continúan estando en manos y bajo el control de las administraciones centrales.

Para el caso de México, hemos visto como los ingresos municipales, han tenido un incremento notorio en las últimas dos décadas, sin embargo, esto no ha implicado mayores esfuerzos de descentralización fiscal, que permita a los gobiernos locales, la posibilidad de tener decisión propia sobre los recursos que manejan, dejando a un lado la posibilidad de una verdadera autonomía financiera.

La fuerte dependencia a las transferencias federales, sigue siendo el común denominador en los más de 2 mil municipios mexicanos, lo cual ha generado un desgano por mejorar sus esquemas de recaudación, con base en su capacidad fiscal, por lo que los esfuerzos realizados en esta materia, prácticamente son nulos.

Adicionalmente, las malas administraciones, con gastos corrientes mayores, en las

cuales la prestación de servicios adecuados no es prioridad y la prioridad se vuelve el pago de nómina, ha sido un patrón común entre los municipios mexicanos, demostrándose que incluso, no son capaces de generar sus propios recursos para pagar sus plantillas de personal completas y dependen claramente de las transferencias federales recibidas.

Sin embargo, existe un grupo exclusivo de municipios mexicanos que presentan condiciones diferentes, con ingresos propios representativos y una estabilidad mucho más clara, provocada más por las condiciones y características económicas y naturales de sus territorios, y en los cuales cada uno de ellos presenta una particularidad propia, pero que nos permite identificar la visión de la imagen del municipio que debemos alcanzar en México.

Es con base en esta imagen, en la que los municipios se esfuerzan por generar sus propios ingresos, aplicar adecuadamente el gasto, administrarse eficientemente e invertir en obra pública generadora de oportunidades, con la que evaluaremos a los municipios quintanarroenses a fin de determinar sus condiciones actuales y con base en el conocimiento del entorno local, explicar los resultados obtenidos con relación a su desempeño financiero y si realmente pueden ser considerados financieramente autónomos.

## **CAPÍTULO 3**

### **La autonomía financiera en los municipios de Quintana Roo y su aplicación**

Los ingresos propios municipales se componen de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Dado que este tipo de ingresos son los únicos cuya recaudación depende en gran medida de los esfuerzos locales y se tiene un alto grado de libertad en su aplicación, su contribución a los ingresos totales pareciera resultar un indicador adecuado de la autonomía financiera municipal.

La mayoría de los 30 impuestos que los municipios están autorizados a cobrar tiene muy poco potencial recaudatorio y varios están relacionados con el principal impuesto municipal: el predial, el cual se estima que alrededor del 50 por ciento de los propietarios de terrenos o inmuebles no paga. Así, las restringidas potestades tributarias de los municipios, se conjugan con un cobro insatisfactorio de los impuestos que tienen autorizados. Esta baja recaudación de recursos propios, a su vez, constituye un freno para el desarrollo económico y social, dado que potencialmente se podrían tener más recursos para emprender acciones que impulsen el desarrollo en sus jurisdicciones.

La autonomía financiera de los municipios, tiene que ser estudiada de manera integral para que podamos en realidad generarnos una opinión de las condiciones de los ayuntamientos. De esta manera, es importante considerar aspectos no solamente financieros y fiscales, sino también administrativos, operativos e incluso los relacionados con la inversión pública para poder definir si los municipios en Quintana Roo cuentan con autonomía financiera y poder calificar su desempeño financiero.

### **3.1 Construcción del Índice de Desempeño Financiero (IDF)**

---

Con base en una metodología implementada por aRegional, y mediante el análisis de un número de variables establecidas, desarrollaremos el índice de Desempeño Financiero (IDF), el cual es un indicador integral de la situación de las finanzas públicas de los gobiernos.

Esta metodología, la cual considera los aspectos más importantes de un municipio para definir su desempeño financiero, ha sido aplicada para calificar a los Estados de la República Mexicana, generando una visión clara de la situación financiera de cada uno de ellos.

Toda vez, que la metodología utilizada es muy clara, fácil de aplicar e interpretar, replicaremos el modelo, con algunas adecuaciones para contemplar todas las condiciones municipales importantes a considerar en un análisis financiero.

El Índice de Desempeño Financiero, es un instrumento que hace más accesible el análisis comparativo del desempeño financiero de los gobiernos al interrelacionar sus principales variables económicas: capacidad de generar ingresos, su capacidad de ahorro e inversión; la administración de su endeudamiento y sus prácticas administrativas.

Este índice al comparar el desempeño financiero de varios gobiernos proporciona una herramienta fundamental para conocer las mejores prácticas seguidas en sus procesos administrativos, financieros, recaudatorios, provisión de servicios públicos y en la asignación del gasto público.

Por esto el Índice de Desempeño Financiero, puede ser un importante instrumento de apoyo para los tomadores de decisiones a nivel local, ya que los auxiliará en el diseño de políticas públicas, planes de desarrollo y programas de inversión, así como incentivar la transparencia en la información y la rendición de cuentas.

El índice explica de manera sistémica las interrelaciones entre todos los componentes de las finanzas públicas de los municipios en Quintana Roo. Se destaca la importancia del efecto de los desequilibrios financieros, que se traducen en muchos casos en endeudamiento de los municipios, que buscan compensar la falta de recursos para atender sus necesidades con deuda pública o financiamiento a corto plazo. Esto, a su vez, lleva a un mayor pago de servicio financiero, el cual repercute negativamente en el ahorro y la inversión productiva, incrementando el gasto corriente y conduciendo a un deterioro de la situación financiera del estado.

Para la elaboración del Índice de Desempeño Financiero se construyen tres subíndices compuestos: el Indicador General de Ingresos, el Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera, y el Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión. Estos subíndices sintetizan la información de cada una de las áreas que se consideran importantes en la evaluación financiera de los municipios: ingresos, gastos, deuda y resultados financieros.

El Índice de Desempeño Financiero se estima e integra utilizando el análisis de factores, permitiendo agrupar las variables que tienen un comportamiento similar. Así, a partir de la base de datos originales se componen razones simples y se deriva un nuevo y menor conjunto de variables, los indicadores amplios: Indicador General de Ingresos (IGI), Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera (ICEAF) e Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión (ICI).

**Ilustración 1** Indicadores que integra el índice de desempeño financiero



**Fuente:** aRegional (2009)

Así, la forma de determinar el IDF, es:

$$IDF = \alpha_1 IGI + \alpha_2 ICEAF + \alpha_3 ICI$$

$$\text{Donde: } \sum \alpha_i = 1$$

El valor de  $\alpha$  se calculó a través de un proceso de encuestas en donde se les pidió a servidores públicos tomadores de decisiones en las áreas administrativas, financieras y operativas de los municipios<sup>1</sup> (Tesorería, Egresos, Ingresos y Planeación) que distribuyeran 10 puntos según su importancia en el desempeño municipal, con base en su experiencia entre los tres temas centrales que maneja cada uno de los indicadores: Indicador General de Ingresos (IGI) con tema central los ingresos, Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera (ICEAF) con tema central la administración municipal e Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión (ICI) con tema central la inversión pública municipal.

Se hizo una comparativa de las propuestas de cada uno de los servidores públicos encuestados y se sacó la media de todas las propuestas, para determinar el valor de  $\alpha$ . Este sistema se replica para el peso de los indicadores compuestos que componen cada uno de los tres índices generales ya señalados.

### *3.1.1 Indicador General de Ingresos*

El Indicador General de Ingresos se confecciona, a partir de la suma ponderada de dos indicadores compuestos: el de Capacidad de Generar Ingresos y el de Endeudamiento. Estos dos indicadores reflejan conjuntamente la capacidad de captar recursos de los municipios, ya sea por su propia recaudación o por financiamiento crediticio. Es decir, este índice en particular muestra la habilidad que tienen los gobiernos municipales para generar recursos y el manejo de su endeudamiento.

---

<sup>1</sup> Se aplicaron 15 entrevistas a servidores públicos municipales: Tesoreros, Directores de Ingresos, Directores de Egresos y/o Directores de Planeación de los municipios de Othón P. Blanco, Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Felipe Carrillo Puerto.

Generalmente, se espera que mientras mayor sea la capacidad de generar ingresos propios de un municipio, mayor sea su capacidad para financiar sus necesidades de infraestructura básica y social, así como sus gastos operacionales. Del mismo modo, se considera que estos mayores recursos propios les permiten al municipio tener mayores facilidades para obtener créditos en mejores condiciones, por el respaldo económico que le representan sus ingresos.

La importancia de este indicador radica, en que reúne las principales fuentes de recursos de los gobiernos municipales. El mismo presta especial importancia a la generación de recursos propios independientes por parte del ayuntamiento y a la buena administración del endeudamiento contratado, evitando poner en riesgo su solvencia financiera. Por lo tanto, los municipios clasificados en las primeras posiciones del indicador son los que tienen mayor autonomía financiera y un adecuado manejo de su endeudamiento.

**Tabla 3 Indicadores y Razones que componen el Índice General de Ingresos**

Indicador Compuesto	Indicador simple	Relación	Descripción
<b>Capacidad de Generar Ingresos</b>	Autonomía financiera	Ingresos propios / Ingresos totales	Expresa la capacidad del gobierno para generar sus recursos propios. Mientras mayores sean mayor holgura económica tendrán.
	Ingreso fiscal	Ingresos Tributarios / Ingresos totales	Permite conocer la importancia de la carga fiscal dentro de los ingresos de libre disposición que tiene el gobierno.
	Esfuerzo fiscal	Ingresos propios / PIB	Expresa el esfuerzo por aumentar sus ingresos propios.
	Dependencia fiscal	Ingresos propios / Ingresos federales	Expresa la importancia de los ingresos propios en relación con los federales para el financiamiento del gasto.
	Esfuerzo tributario	Ingresos tributarios / PIB	Pone de manifiesto el esfuerzo del gobierno para recaudar impuestos.
<b>Indicador de Endeudamiento</b>	Grado de endeudamiento	Saldo de la Deuda / Gasto Corriente	Dimensiona el saldo de la deuda en relación con el Gasto Corriente.
	Costo financiero de la deuda	Servicio de la deuda / Ingresos Totales	Mide la carga financiera respecto de los ingresos totales.
	Nivel de endeudamiento	Saldo de la deuda / Ingresos Totales	Mide la importancia del saldo de la deuda con respecto a todos los ingresos que percibe el gobierno.
	Deuda per Cápita	Saldo de la deuda / Población del municipio	Expresa la carga por habitante que representa el endeudamiento contratado.

**Fuente:** Diseño propio con base en aRegional (2009)

### 3.1.2 Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera

El Indicador Compuesto de eficiencia administrativa y Financiera (ICEAF) dimensiona el peso que tiene el gasto administrativo con respecto a los recursos que recauda el municipio, y en función al gasto total que ejerce el gobierno local. En este indicador se considera la interrelación entre el gasto operativo y el equilibrio financiero del gobierno. Se espera que haya una relación estrecha entre el control de los gastos operativos y el equilibrio financiero municipal, dado que un adecuado manejo de los mismos, puede generarles ahorros que la administración municipal podrá destinar ya sea a inversiones productivas y sociales o al servicio de su endeudamiento. Este indicador se conforma con dos indicadores compuestos: El de Eficiencia Administrativa y el de Equilibrio Financiero, los cuales se integran en total con siete razones simples.

Tabla 4 Indicadores y razones que integran el Indicador de Eficiencia Administrativa y Financiera

Indicador Compuesto	Indicador simple	Relación	Descripción
<b>Eficiencia Administrativa</b>	Gasto Administrativo per Cápita	Gasto Administrativo/Población Municipal	Mide la carga para la población del funcionamiento administrativo del Gobierno
	Costo operacional	Gasto Administrativo/Gasto Primario	Dimensiona la importancia de la función administrativa en el gasto primario del municipio.
	Cobertura de Servicios Personales	Gasto en Servicios Personales/ Ingresos Disponibles	Muestra el peso de los salarios y Prestaciones de los trabajadores municipales dentro de los ingresos disponibles
	Carga Administrativa	Gastos Administrativos/ Ingreso Disponible	Dimensiona el peso del gasto administrativo en los ingresos disponibles.
<b>Equilibrio Financiero</b>	Balance financiero	Ingresos totales - Egresos totales	Muestra la habilidad del gobierno para generar ingresos y cubrir sus gastos
	Flexibilidad fiscal	Balance financiero/ Gasto total	Expresa la importancia del déficit en los gastos totales o, si es un superávit, la habilidad del gobierno para enfrentar recortes en sus ingresos totales
	Capacidad fiscal	Déficit o superávit financiero/ Ingresos propios e ingresos asignables	Dimensiona la capacidad que tiene el gobierno local para financiar su déficit, o su capacidad de ahorro

Fuente: Diseño propio con base en aRegional (2009)



### 3.1.3 Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión

El Indicador Compuesto de Capacidad de inversión (ICI), mide el esfuerzo que realizan los gobiernos en forma individual, para realizar obras de infraestructura y fomento en relación con los demás gastos en que incurrir.

Tabla 5 Indicadores y razones que componen el Indicador de Capacidad de Inversión

Indicador simple	Relación	Descripción
<b>Esfuerzo de inversión</b>	Gasto en Inversión / Gasto Primario	Dimensiona la importancia que tiene la inversión pública en el gasto primario
<b>Impulso a la inversión</b>	Gasto en Inversión / Ingresos Propios	Muestra el esfuerzo del gobierno por destinar una parte de sus recursos a la realización de obras públicas y fomento
<b>Recursos para inversión</b>	Gasto en Inversión / Ingresos Propios + Participaciones	Mide la importancia que prestan los municipios al desarrollo de su infraestructura en relación con los recursos no etiquetados que reciben
<b>Inversión per Cápita</b>	Gasto en Inversión / Población Municipal	Refleja el esfuerzo por habitante que realiza el gobierno en gasto de inversión.

Fuente: Diseño propio con base en aRegional (2009)

Con base en este modelo, se realizará la aplicación a los municipios de Quintana Roo, a fin de conocer su situación, y poder con base en ellas establecer políticas diferenciadas que permitan fortalecer sus finanzas, administración y capacidad de inversión.

## 3.2 La autonomía financiera del Estado de Quintana Roo y sus perspectivas, aplicación del Índice de Desempeño Financiero (IDF).

En general cuando revisamos a los municipios con mejores ingresos totales e ingresos propios en el país, nos damos cuenta que tres municipios quintanarroenses destacan entre los primeros 30 de los cerca de 2500 municipios

de México. Benito Juárez se posiciona como el segundo mejor municipio en generar ingresos propios en el país y Solidaridad y Cozumel entran entre los 25 primeros.

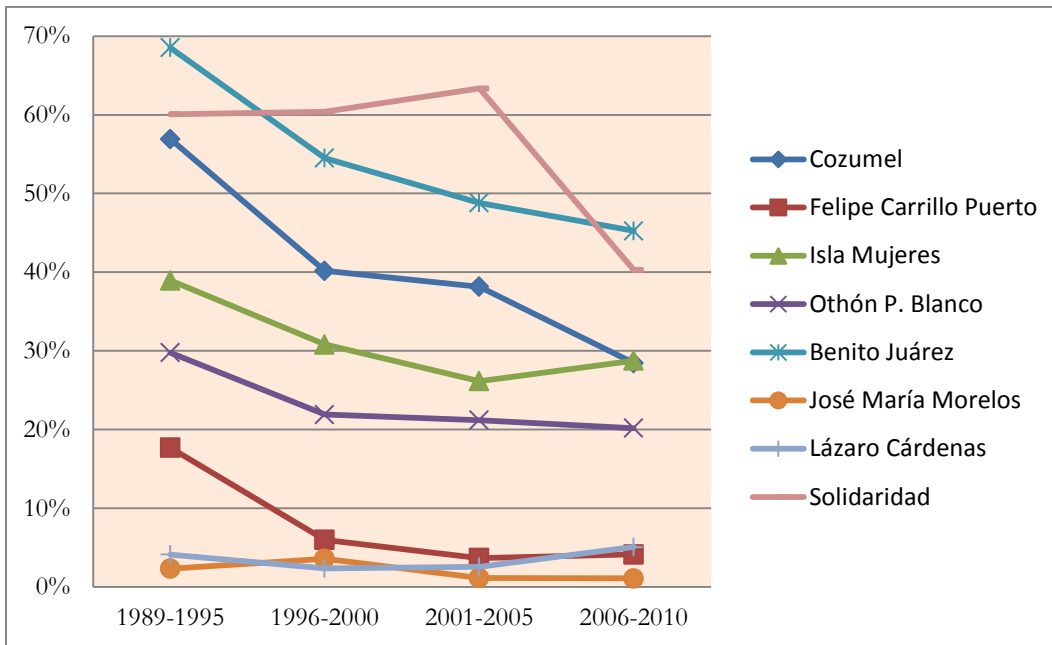
Las condiciones económicas generadas en su territorio, han permitido que estos municipios, a través de la recaudación del impuesto predial obtenga grandes ingresos, derivado de los hoteles que prestan servicios dentro de la actividad turística. Sin embargo, si analizamos únicamente el desempeño de los ingresos y los ingresos propios en proporción de los gastos y de los mismos ingresos, no se logra contemplar la visión integral del desempeño municipal, y seguramente estaremos muy alejados de conocer una visión aproximada de la realidad del desempeño municipal. El hecho es claro: el tener muchos ingresos propios, no implica en todos los casos que las condiciones del desempeño financiero de los mismos sea el mejor.

El índice de desempeño financiero, nos permite considerar, como ya mencionamos en el apartado anterior, la integralidad del municipio y tener perspectivas claras del estado que guarda su administración.

### *3.2.1 Aplicación de indicadores simples y compuestos del IDF por municipio.*

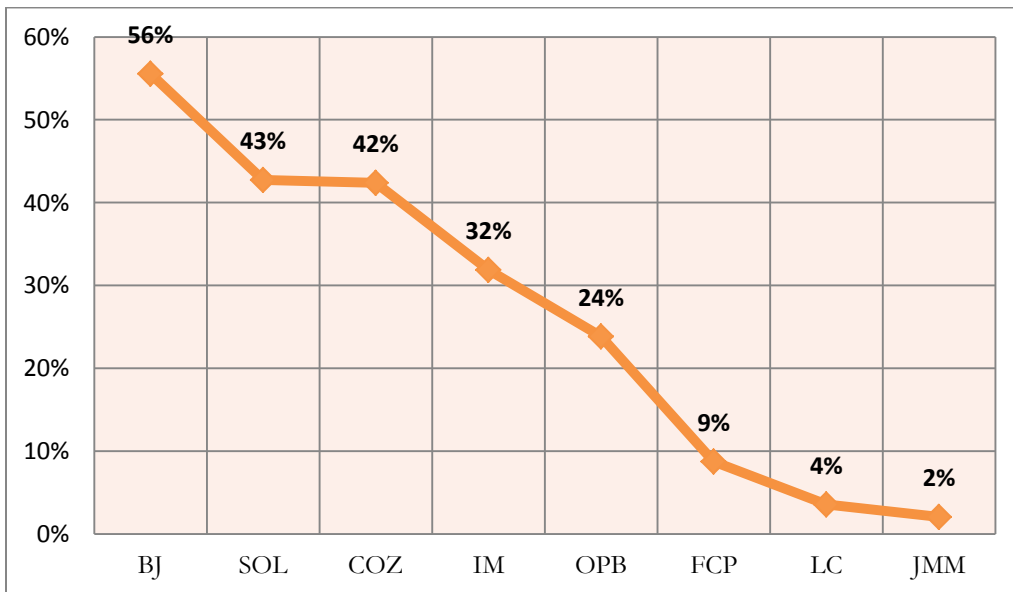
En Quintana Roo, previo a la aplicación del índice de desempeño financiero, podemos notar que contamos con municipios con ingresos propios importantes que varían entre el 40 y el 70 %, cuando hacemos el análisis histórico. De estos podemos destacar, como se ha mencionado, a Solidaridad en primera instancia, seguido de Benito Juárez y Cozumel, municipios netamente turísticos con infraestructura hotelera que permite una fuerte recaudación del impuesto predial.

**Gráfica 24 Proporción de ingresos propios contra ingresos totales en Quintana Roo de 1989-2010**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

**Gráfica 25 Media de ingresos propios con relación a los ingresos totales, 1989-2010**



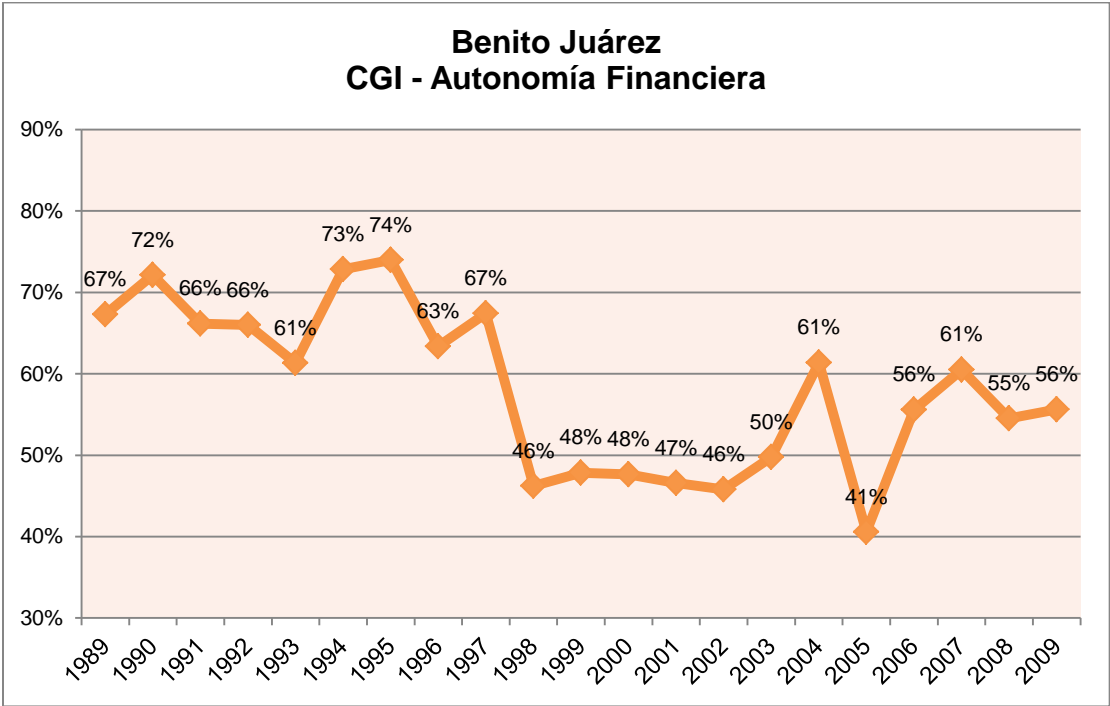
**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

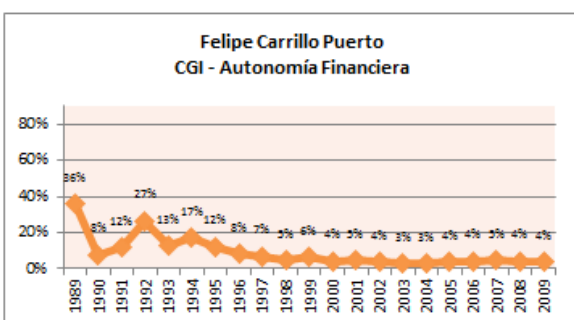
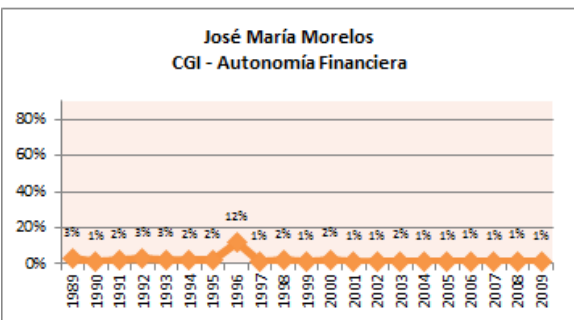
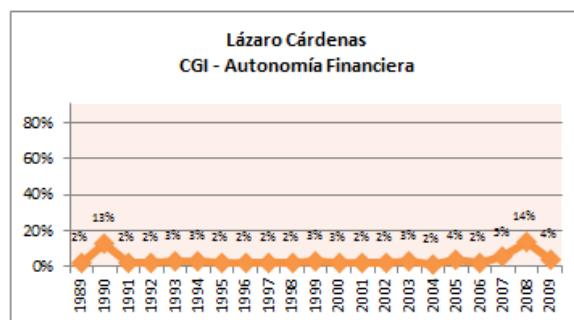
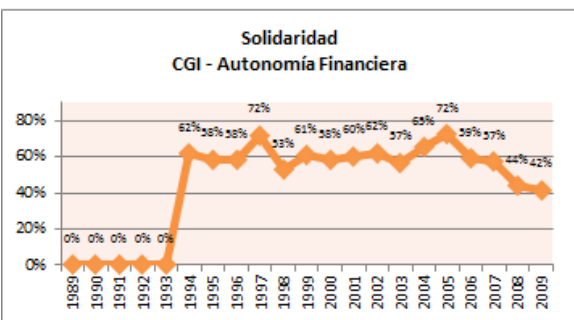
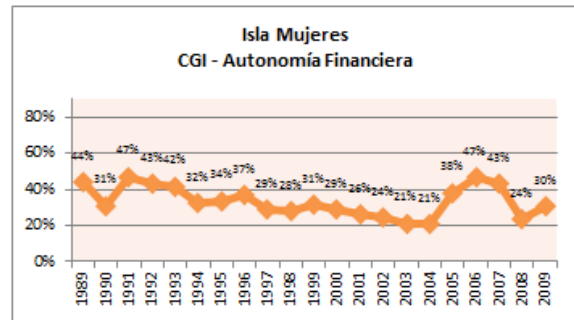
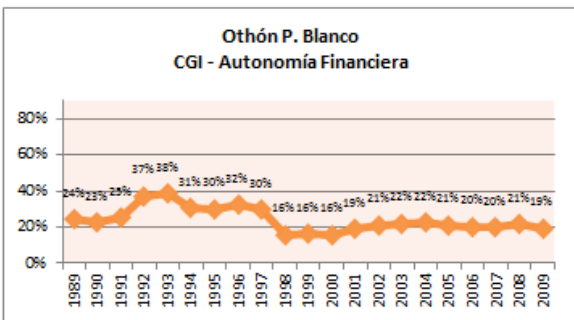
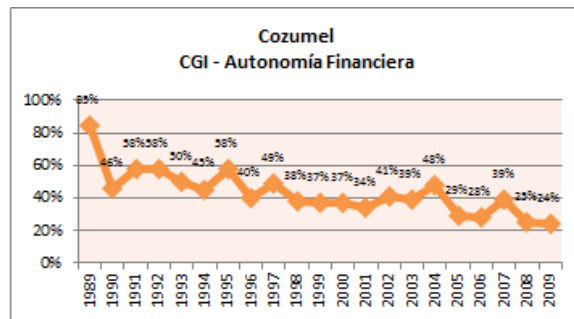
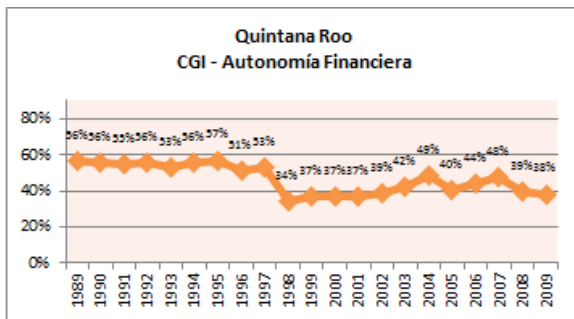
Calculando la media histórica de 1989 al 2010, podemos notar que el municipio de Benito Juárez destaca con el 56% de ingresos propios con relación a los ingresos totales, seguido por Solidaridad y Cozumel. Los municipios con peor desempeño en esta relación, son los municipios rurales de Quintana Roo: Felipe Carrillo Puerto con 9%, Lázaro Cárdenas con 4% y José María Morelos con 2%.

3.2.1.1 Autonomía Financiera.

El primer indicador calculado para conocer el índice general de ingresos (IGI) es la autonomía financiera, en la cual comparamos la relación de los ingresos propios entre los ingresos totales. Este indicador forma parte del indicador para medir la capacidad de generar ingresos dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

Gráfica 26 Autonomía financiera en los municipios de Quintana Roo 1989-2009





Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

En el análisis de las gráficas generadas, podemos darnos cuenta que Benito Juárez es quien ha tenido la mejor relación entre ingresos propios e ingresos totales, al grado a que a principios de los noventa, sus ingresos propios eran cercano o incluso llegaban a superar el 70%. No en balde, este municipio, está posicionado como el segundo mejor municipio en el país con ingresos propios. A

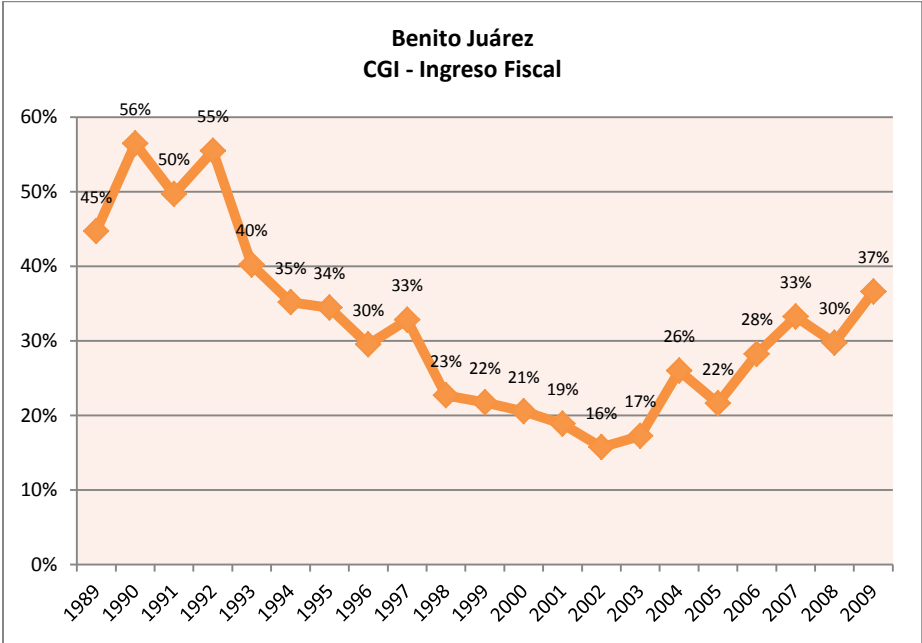
partir de la mitad de los años noventa, la proporción disminuyó, justificado en parte por el incremento notorio de las transferencias federales, que les permitieron a todos los municipios de México, incrementar sus ingresos totales.

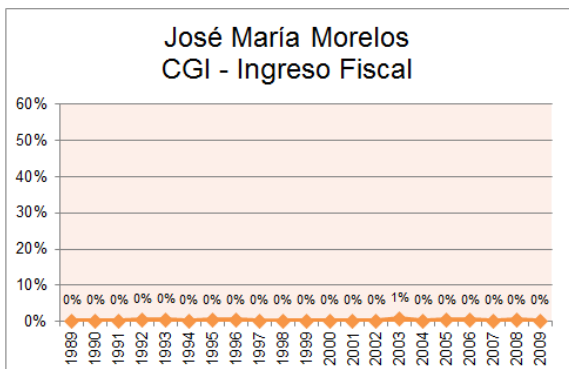
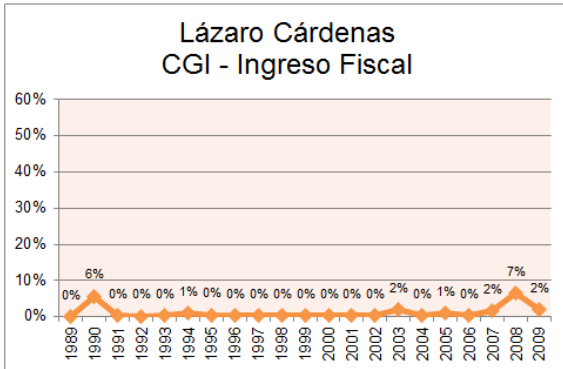
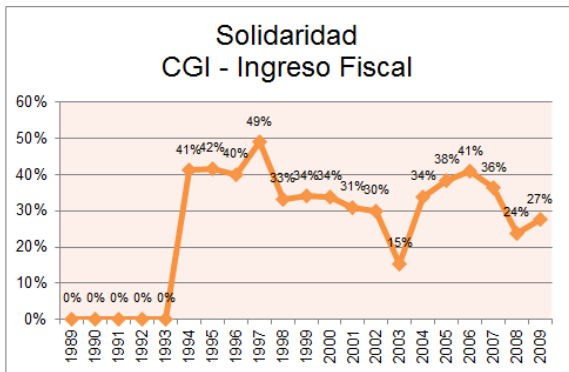
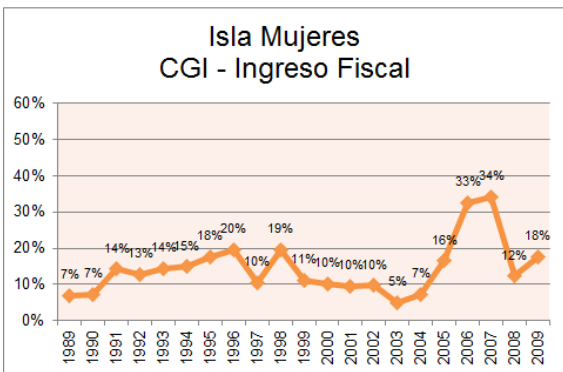
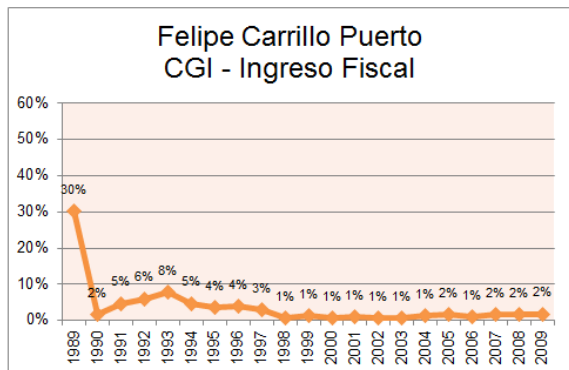
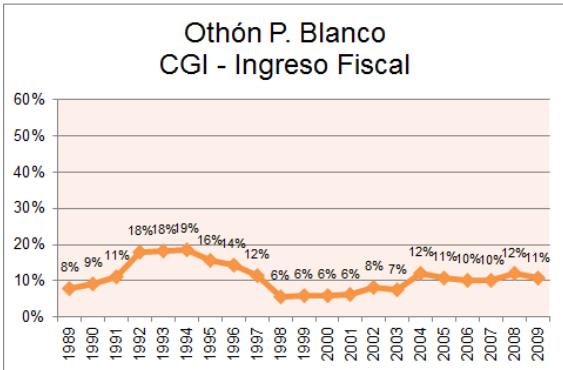
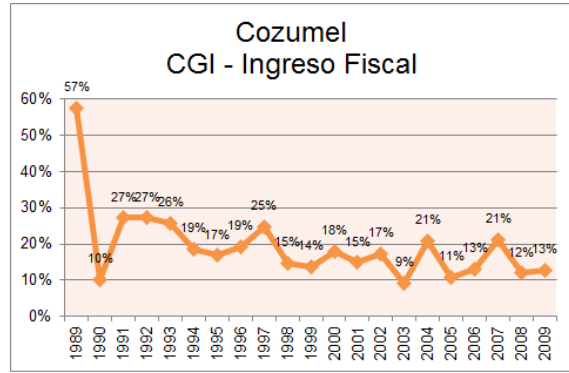
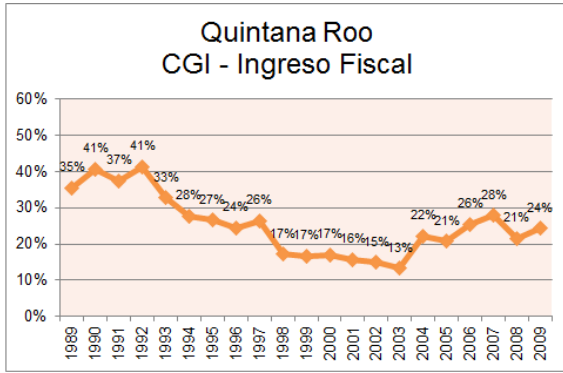
Quintana Roo, en general da buenas cuentas con una media cercana al 40% de todos sus municipios, apoyado en gran medida por el desempeño de los municipios de Solidaridad, Isla Mujeres y Cozumel. Othón P. Blanco, a pesar de ser la sede de la capital del estado, mantiene un comportamiento medio al tener una proporción media de ingresos propios con relación a sus ingresos totales del 20%.

**3.2.1.2 Ingreso Fiscal.**

El ingreso fiscal se calcula con la razón dada entre los ingresos tributarios (es decir, ingresos generados por impuestos, en donde el predial es básicamente la principal fuente impositiva) y su relación con los ingresos totales. Este indicador forma parte del indicador para medir la capacidad de generar ingresos dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

**Gráfica 27 Ingreso Fiscal en los municipios de Quintana Roo, 1989-2010**





Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

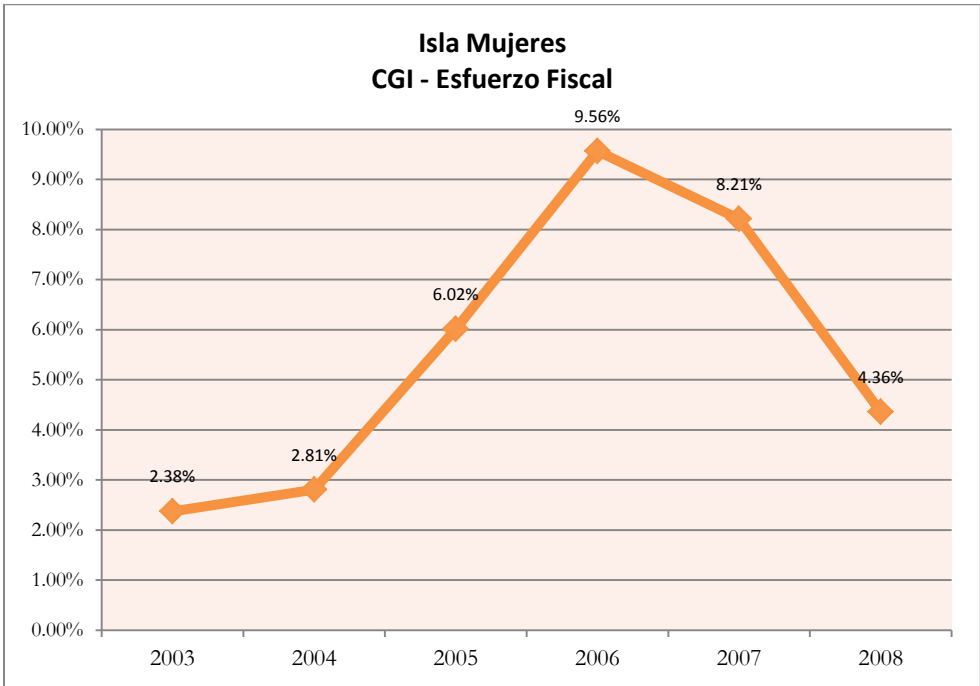
Con este indicador, podemos conocer con realidad, la importancia que tienen los

impuestos en la composición de los ingresos totales. En este caso, confirmamos la misma tendencia que en el caso del indicador de autonomía financiera, toda vez que el principal componente de los ingresos propios, es la recaudación vía el impuesto predial. De esta manera, Benito Juárez es el municipio mejor posicionado con el dato más alto en 1990 con el 56% y una media histórica cercana al 35%. De la misma forma, Solidaridad, Cozumel e Isla Mujeres presentan el mejor desempeño.

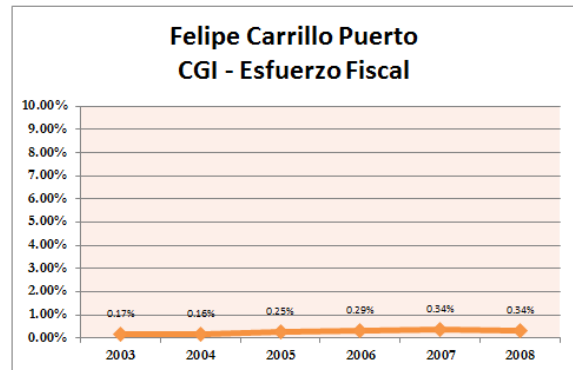
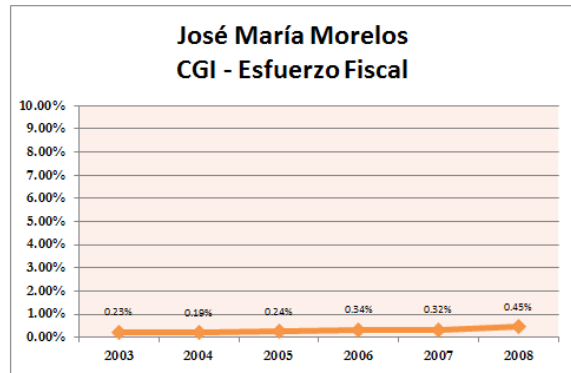
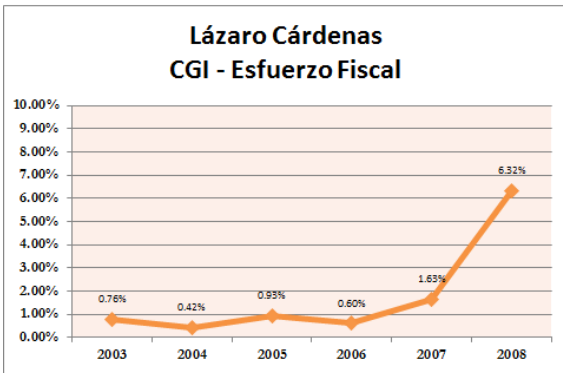
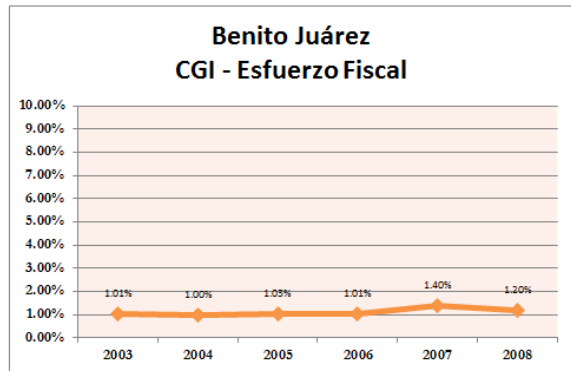
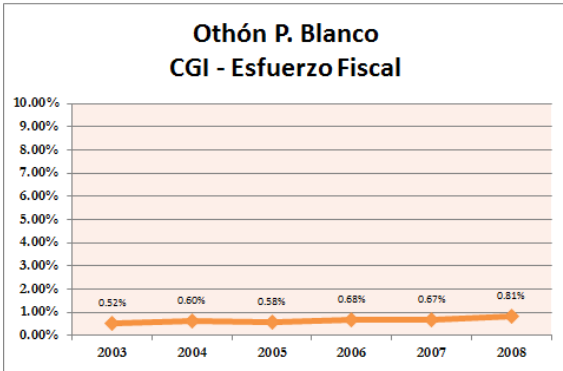
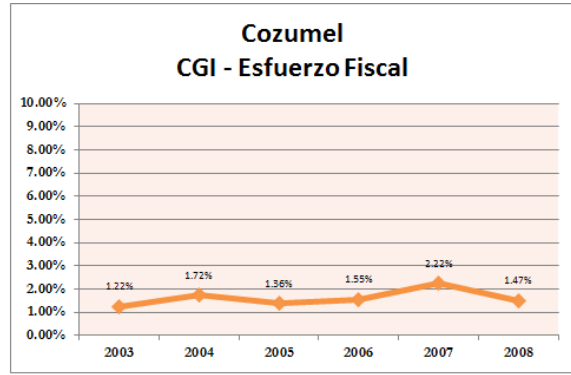
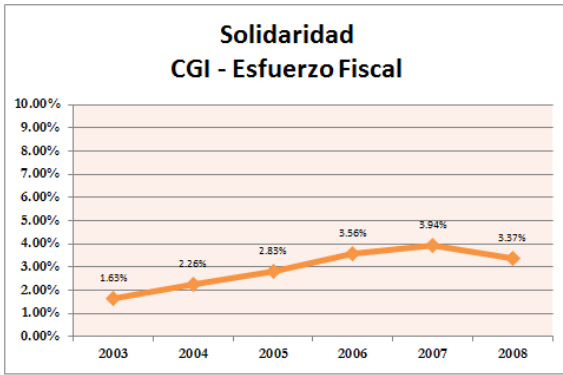
**3.2.1.3 Esfuerzo Fiscal.**

Para el cálculo del esfuerzo fiscal, mostramos la relación entre los ingresos propios y el Producto Interno Bruto Municipal. En este caso, se calculó para los años 2003 al 2008, que son los años con disponibilidad de datos del PIB para los municipios seleccionados. Con este indicador, se demuestra el esfuerzo realizado por los municipios para aumentar sus ingresos propios. Este indicador forma parte del indicador para medir la capacidad de generar ingresos dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

**Gráfica 28 Esfuerzo fiscal de los municipios de Quintana Roo, 2003-2008**







Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI y Lozano René (2010), "El PIB municipal en Quintana Roo". <http://cempre.ecouqroo.com>

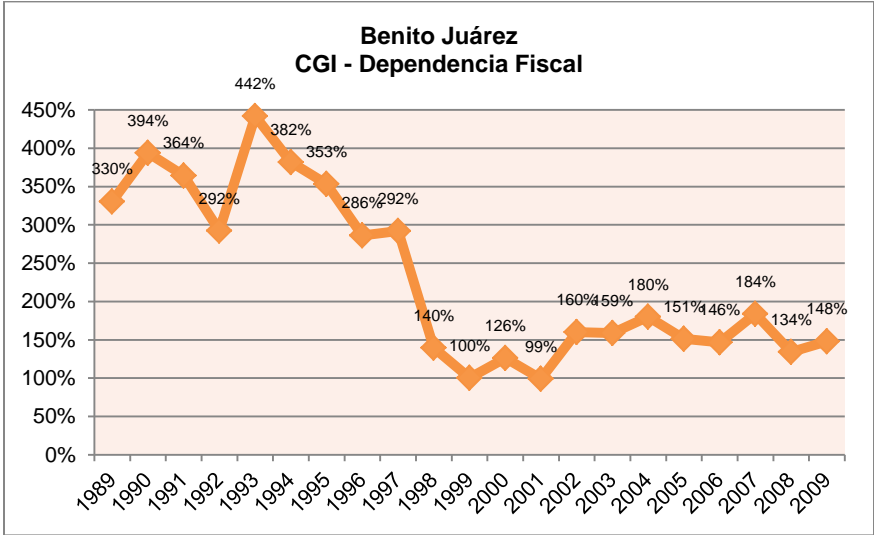
El municipio de Isla Mujeres es el mejor posicionado de los municipios con un 9.56 de los ingresos propios con relación al PIB municipal. Los municipios con peor desempeño son Othón P. Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto.

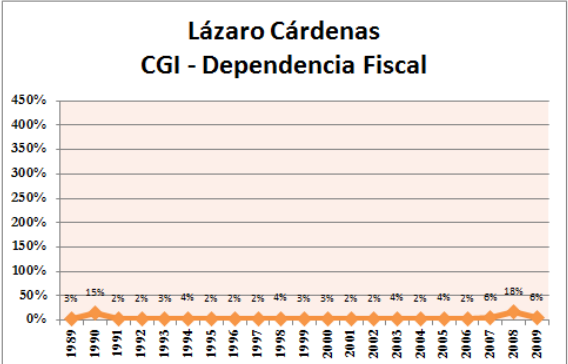
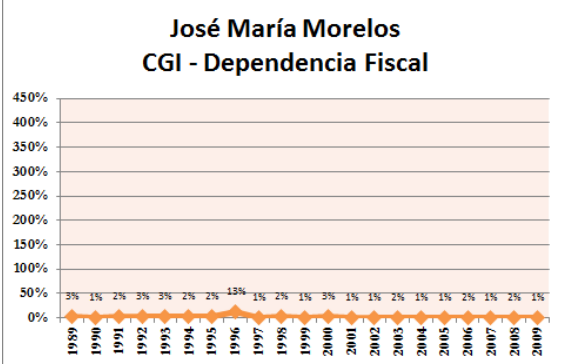
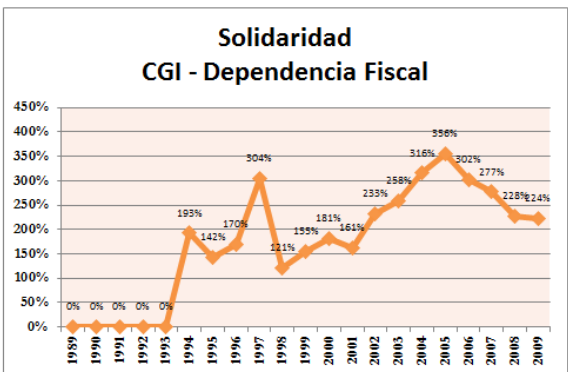
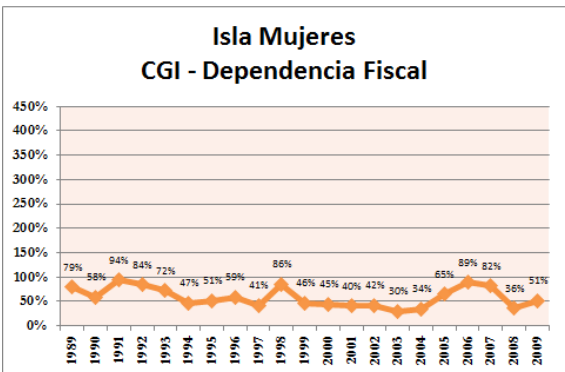
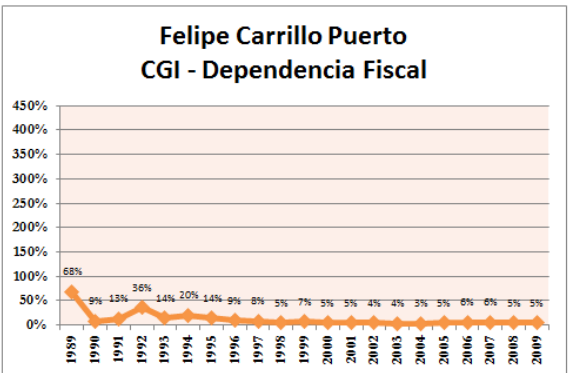
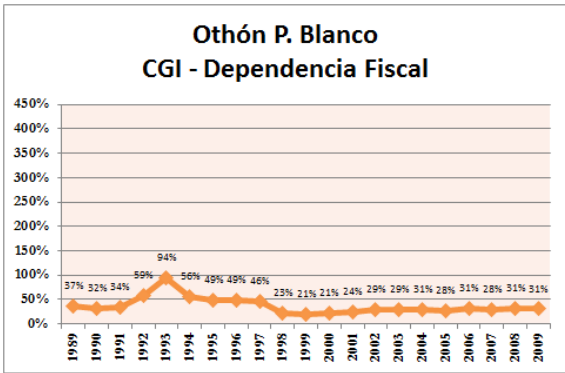
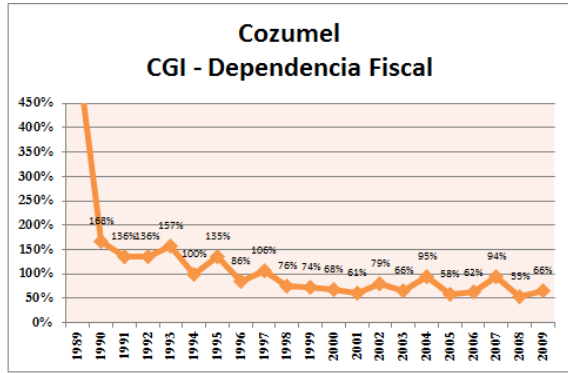
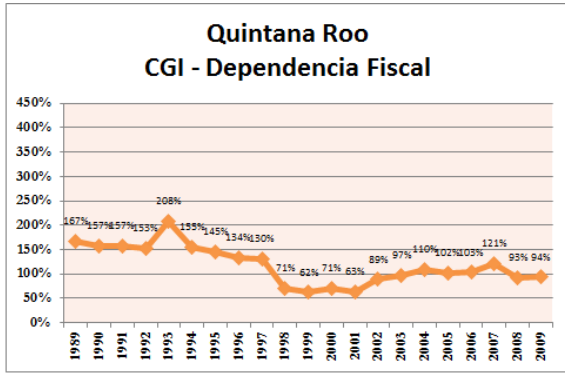
*3.2.1.4 Dependencia Fiscal.*

Este indicador calcula la relación que se da entre los ingresos propios y los ingresos federales considerándose estos entre participaciones y aportaciones. Este indicador ligado al de autonomía financiera, demuestra, que para algunos municipios de Quintana Roo, el principal ingreso es el propio y hay poca dependencia con relación a los ingresos federales. Este indicador forma parte del indicador para medir la capacidad de generar ingresos dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

El municipio de Benito Juárez, ha llegado a tener ingresos propios en un 400% mayor a sus ingresos federales, como podremos notar en el análisis gráfico. Isla Mujeres, Solidaridad y Cozumel, demuestran también un excelente comportamiento con relación a este indicador.

**Gráfica 29 Dependencia Fiscal en los municipios de Quintana Roo, 1989-2010**



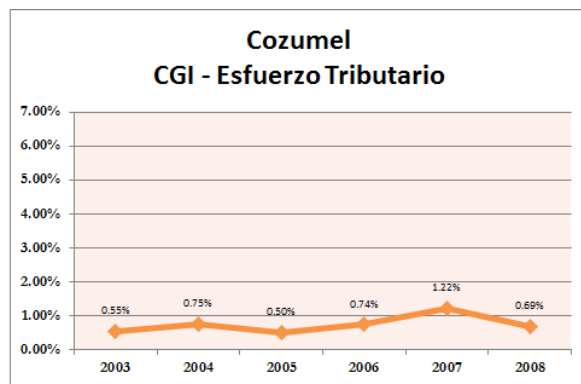
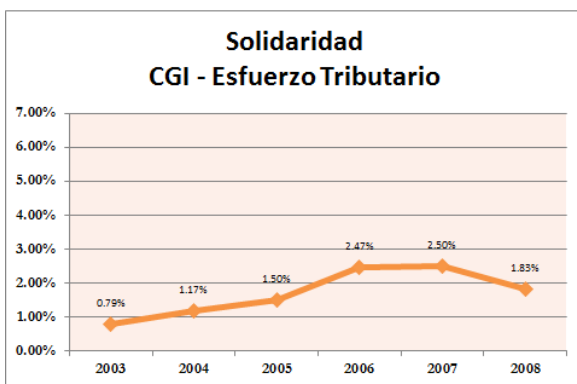
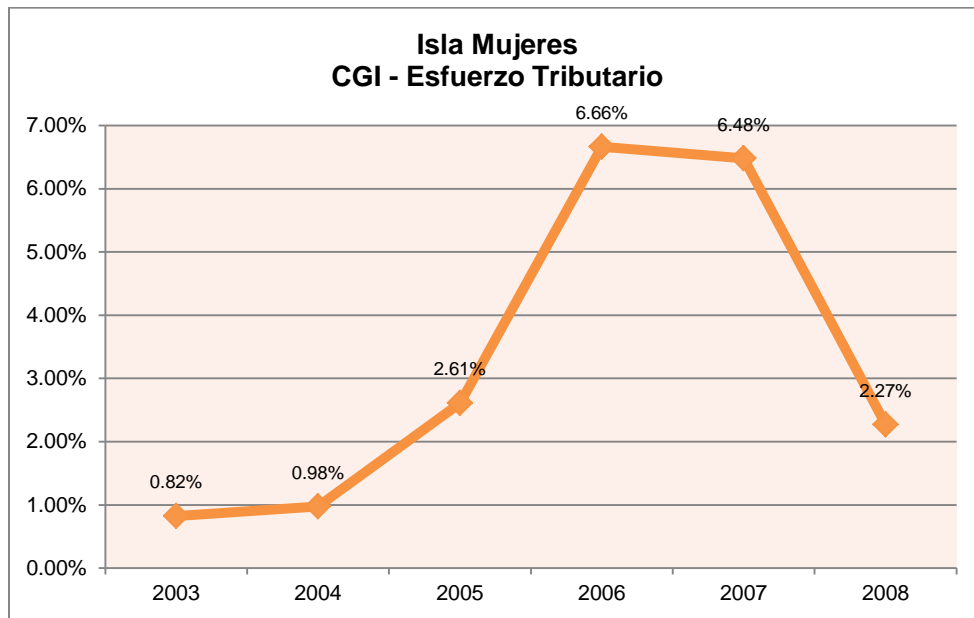


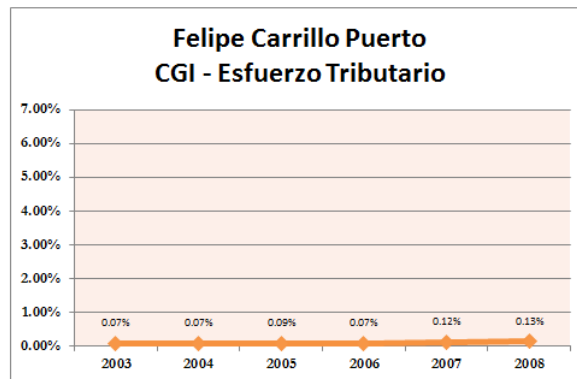
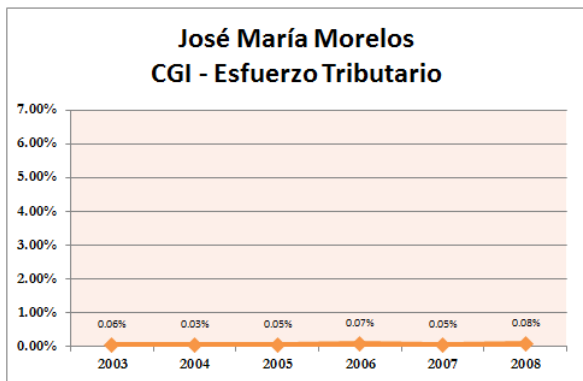
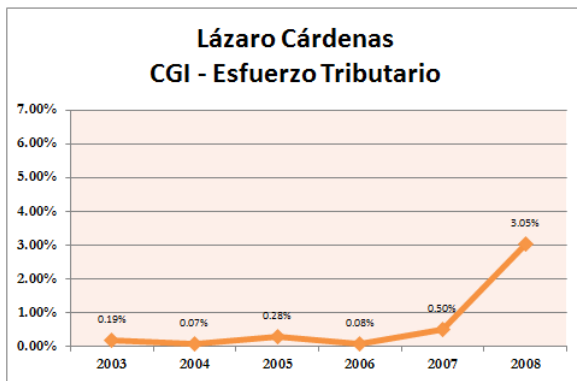
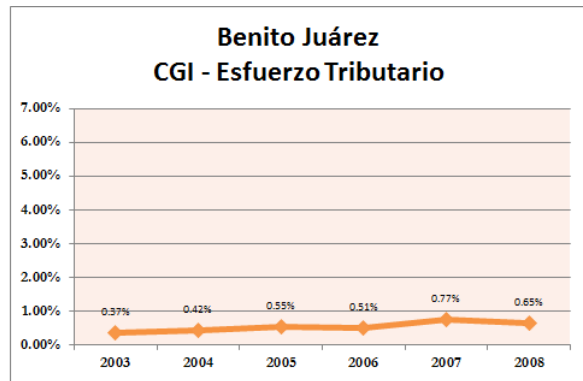
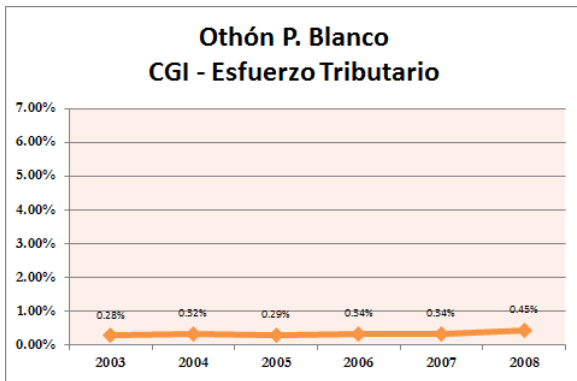
Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### 3.2.1.5 Esfuerzo Tributario.

Este indicador refleja el comportamiento de los ingresos producto de impuestos y el Producto Interno Bruto Municipal. Con este indicador podemos notar el esfuerzo que hace el municipio por recaudar impuestos. Toda vez que la disponibilidad del PIB municipal es limitada, se acotó el análisis de este indicador al periodo comprendido de 2003 al 2008. Este indicador forma parte del indicador para medir la capacidad de generar ingresos dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

Gráfica 30 Esfuerzo tributario en municipios de Quintana Roo, 2003-2008





**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI y Lozano René (2010), "El PIB municipal en Quintana Roo". [http://:cemopre.ecouqroo.com](http://cemopre.ecouqroo.com)

### 3.2.1.6 Grado de Endeudamiento.

El grado de endeudamiento se integra por el saldo de la deuda que presentan los municipios, con relación al gasto corriente. A través de este indicador podemos dimensionar la proporción y dimensión del tamaño de la deuda con relación al gasto corriente municipal, que prácticamente es el que sirve para garantizar que el

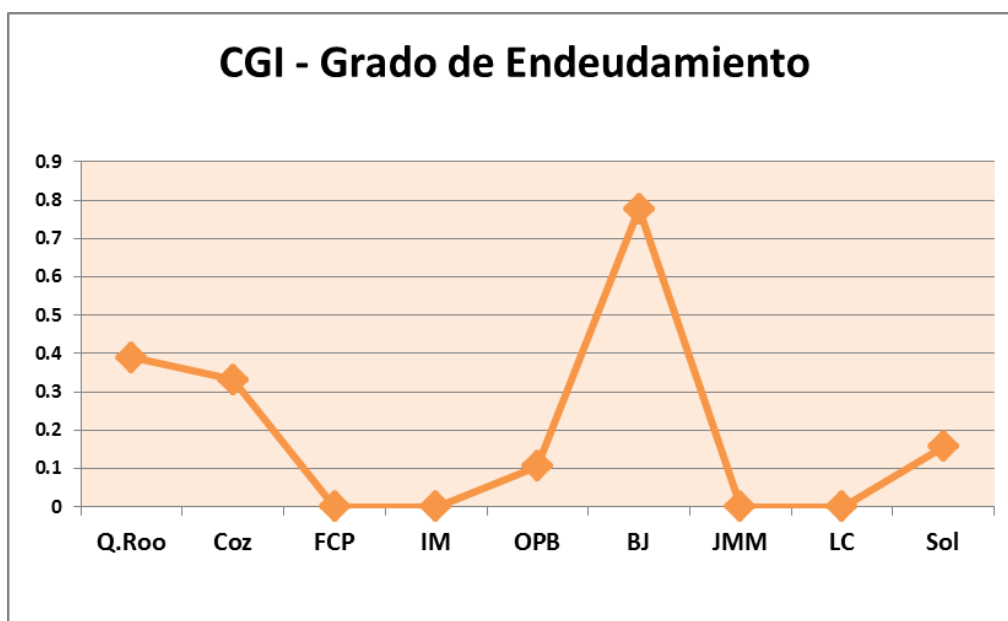
municipio funcione y opere de manera adecuada. Este indicador forma parte del indicador de endeudamiento dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

En Quintana Roo, no todos los municipios cuentan con deuda pública, y aunque muchos, durante sus administraciones, contraen líneas de crédito a corto plazo, éstas son programadas para cubrirse durante la administración municipal y no tener que pasar por la rigurosidad establecida en la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo, que obliga a los solicitantes a una aprobación previa del cabildo como máxima autoridad en el municipio, para posteriormente ser aprobado en el Congreso Local, con los diputados del Estado, verificando su viabilidad y que el comprometer administraciones futuras, no impida la inoperatividad futura para esas administraciones. Adicionalmente, es necesario hacer la inscripción de la deuda en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para poder recibir el empréstito solicitado.

Consecuentemente, solo los municipios de Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco y Solidaridad cuentan con Deuda Pública y son a quienes directamente aplican las siguientes razones presentadas en los próximos apartados relacionados con este concepto. Debemos aclarar también, que por su misma capacidad de generar ingresos, su mayor ingreso federal y total, y la dinámica económica en sus regiones, estos municipios, han presentado características que permiten suponer que las deudas públicas contratadas, bien administradas, pueden servir como detonante para el desarrollo de infraestructura pública productiva que permita su desarrollo.

En particular el municipio con mayor grado de endeudamiento es Benito Juárez, cuyo grado de endeudamiento está ubicado en 0.77, seguido por Cozumel con el 0.33, Solidaridad con el 0.15 y Othón P. Blanco con el 0.10. Para este último municipio, Othón P. Blanco, no están consideradas, la deuda de 130 millones de pesos contraída en la administración municipal 2008-2011, toda vez que fue registrada en el último año de la administración y tampoco los 230 millones de pesos contraídos durante este año 2013.

Gráfica 31 Grado de Endeudamiento de los municipios de Quintana Roo, 2009



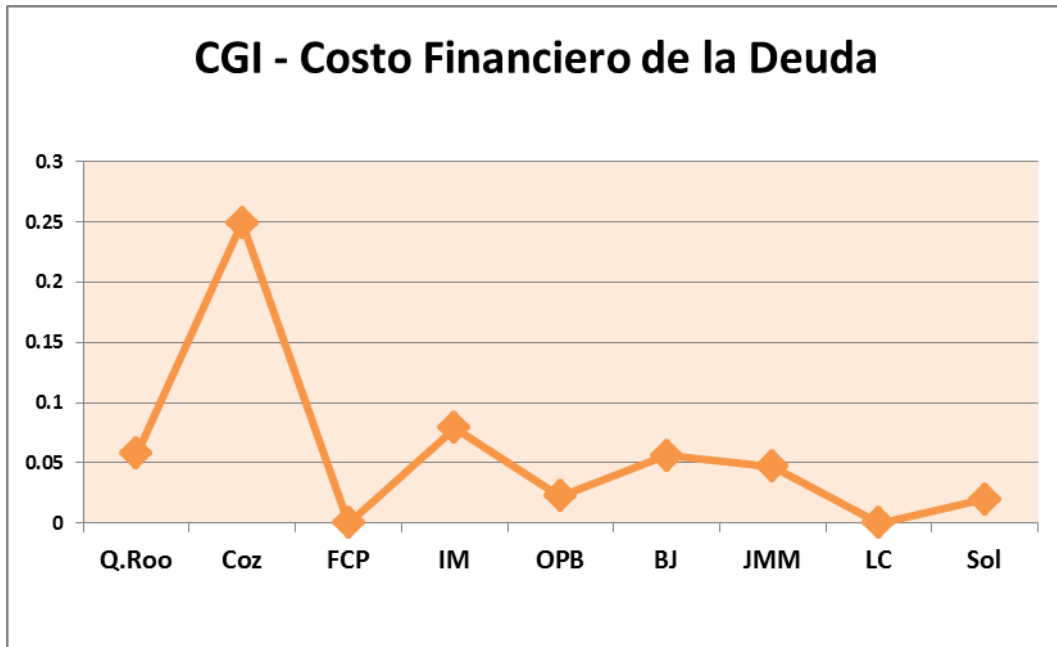
Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

### 3.2.1.7 Costo Financiero de la Deuda.

El costo financiero de la deuda contempla los gastos generados por el servicio de la deuda, es decir aquellos pagos derivados de la contratación de la deuda o de líneas de crédito, como son intereses o comisiones. En el mismo sentido, permite medir la carga financiera con relación a los ingresos totales municipales. Se expresa a través de la razón servicio de la deuda entre ingresos totales. Este indicador forma parte del indicador de endeudamiento dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

El municipio que maneja mayor costo financiero de la deuda es Cozumel, el cual representa el 25 por ciento de los ingresos totales, seguido por Isla Mujeres con el 8%, Benito Juárez con el 6%, José María Morelos con el 5% y Othón P. Blanco con el 2 %. Prácticamente todos los municipios, con excepción de Cozumel, el costo financiero de la deuda es menor al 10% con relación a los ingresos totales, por lo que no parecieran ser un problema y carga financiera para las administraciones municipales.

Gráfica 32 Costo Financiero de la Deuda de los municipios de Quintana Roo, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### 3.2.1.8 Nivel de Endeudamiento.

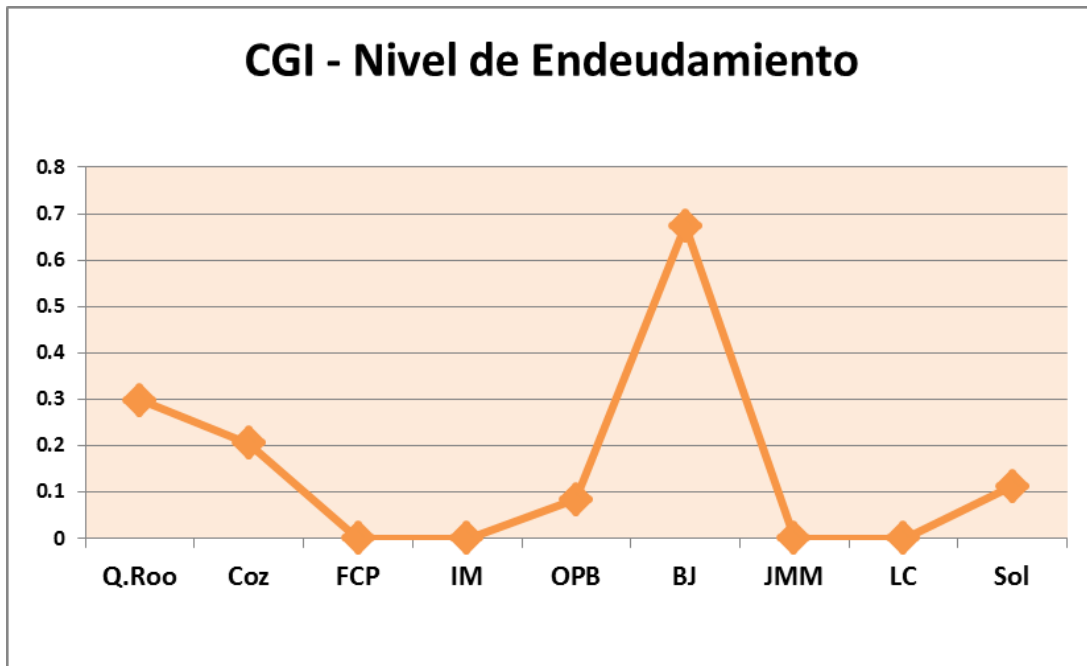
El presente indicador, es similar al grado de endeudamiento presentado en el apartado 3.2.1.6, contrastando el saldo de la deuda ahora con relación a los ingresos totales. Este indicador forma parte del indicador de endeudamiento dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

Al igual que en el indicador de grado de endeudamiento, en este indicador, solo se muestran resultados de los cuatro municipios de Quintana Roo, que cuentan con deuda pública y mide la importancia del saldo de la deuda con respecto a todos los ingresos que perciben los gobiernos municipales.

La deuda del municipio de Benito Juárez representa el 67% de los ingresos totales, mientras que para Cozumel es el 20%, Solidaridad el 8% y Othón P. Blanco con el 8%.



Gráfica 33 Nivel de endeudamiento de los municipios de Quintana Roo, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### 3.2.1.9 Deuda Percápita.

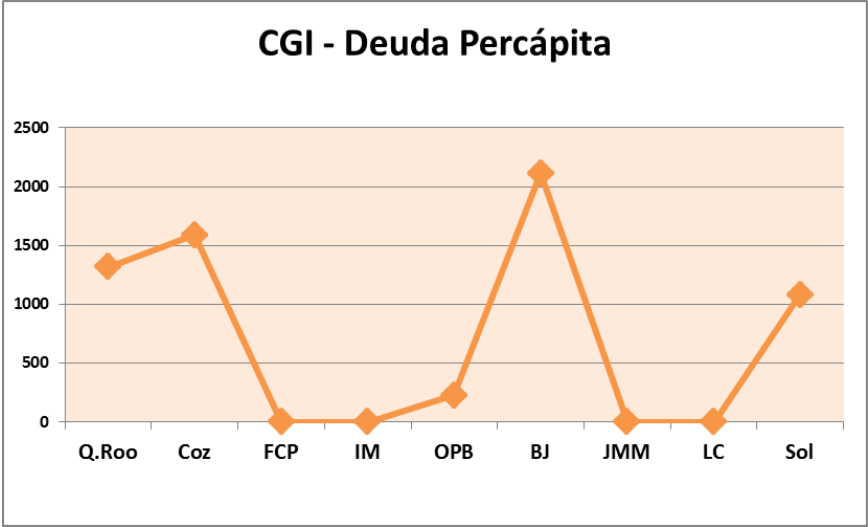
La deuda percápita, es uno de los indicadores más interesantes y equitativos de los aquí presentados, porque permite poner en proporción de la cantidad de población, el tamaño de la deuda que maneja un municipio. Este indicador forma parte del indicador de endeudamiento dentro del Indicador General de Ingresos (IGI).

En muchos casos, cuando hacemos el análisis de la deuda pública en términos nominales, nos dejamos llevar por la cantidad total y no consideramos el tamaño de población a la que se espera de una u otra manera llevar beneficios generados con la contratación de deuda pública.

Este indicador, al mismo tiempo expresa la carga por habitante que representa el endeudamiento contratado por las administraciones municipales.

Siguiendo la tendencia de las anteriores razones, es el municipio de Benito Juárez, en donde por habitante se tiene la mayor carga de deuda con 2116 pesos por habitante. Le siguen Cozumel con 1589 pesos por habitante, Solidaridad con 1083 pesos por habitante y Othón P. Blanco con 226 pesos por habitante.

Gráfica 34 Deuda Percápita de los municipios de Quintana Roo, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

3.2.1.10 Gasto Administrativo per cápita.

El gasto administrativo per cápita, divide los gastos administrativos municipales entre la población, con lo que se mide la carga para la población del funcionamiento administrativo del gobierno municipal. Este indicador forma parte del indicador de eficiencia administrativa con el que se calcula el indicador compuesto de eficiencia administrativa y financiera (ICEAF).

El municipio de Isla Mujeres, es el que cuenta con un mayor gasto administrativo percápita con 8075 pesos por habitante, seguido por Cozumel y Solidaridad con arriba de 4000 pesos por habitante. Los municipios con menor gasto administrativo por habitante son Benito Juárez, Othón P. Blanco e Isla Mujeres.

Gráfica 35 Gasto Administrativo per cápita en municipios de Quintana Roo, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### 3.2.1.11 Costo Operacional.

El indicador de Costo Operacional, contempla la razón entre el gasto administrativo y el gasto primario, considerando al gasto primario como el total de gastos descontando aquellos relacionados con el pago y/o servicio de la deuda. Este indicador dimensiona la importancia de la función administrativa en el gasto primario de los municipios. Forma parte del indicador de eficiencia administrativa con el que se calcula el indicador compuesto de eficiencia administrativa y financiera (ICEAF).

Los municipios con mayor costo operacional son Othón P. Blanco, Benito Juárez y Cozumel con un gasto administrativo arriba del 74% con relación al gasto primario de sus municipios. El municipio con el mejor desempeño con relación al costo operacional es Solidaridad con apenas el 37% de sus gasto administrativos en relación al gasto primario.

Gráfica 36 Costo Operacional de los municipios de Quintana Roo, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### 3.2.1.12 Cobertura de Servicios Personales.

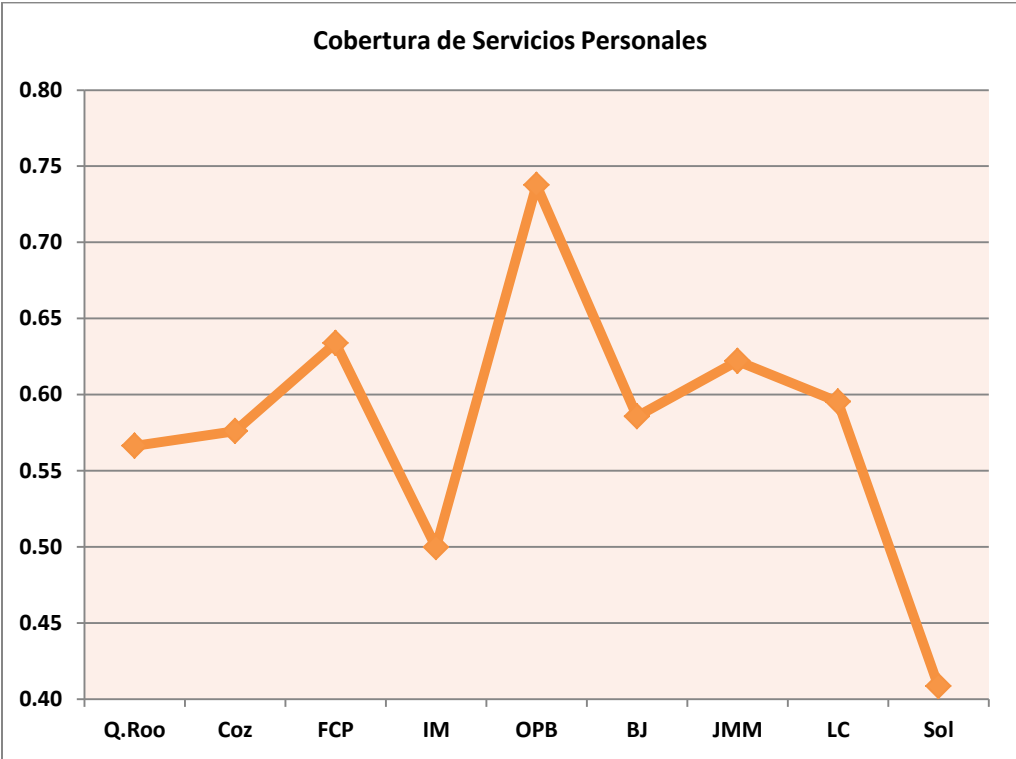
El indicador de servicios personales, muestra el peso de los salarios y prestaciones de los trabajadores municipales dentro de los ingresos disponibles de los municipios. Para medir este indicador se dividen los gastos en servicios personales entre los ingresos totales. Este indicador forma parte del indicador de eficiencia administrativa con el que se calcula el indicador compuesto de eficiencia administrativa y financiera (ICEAF).

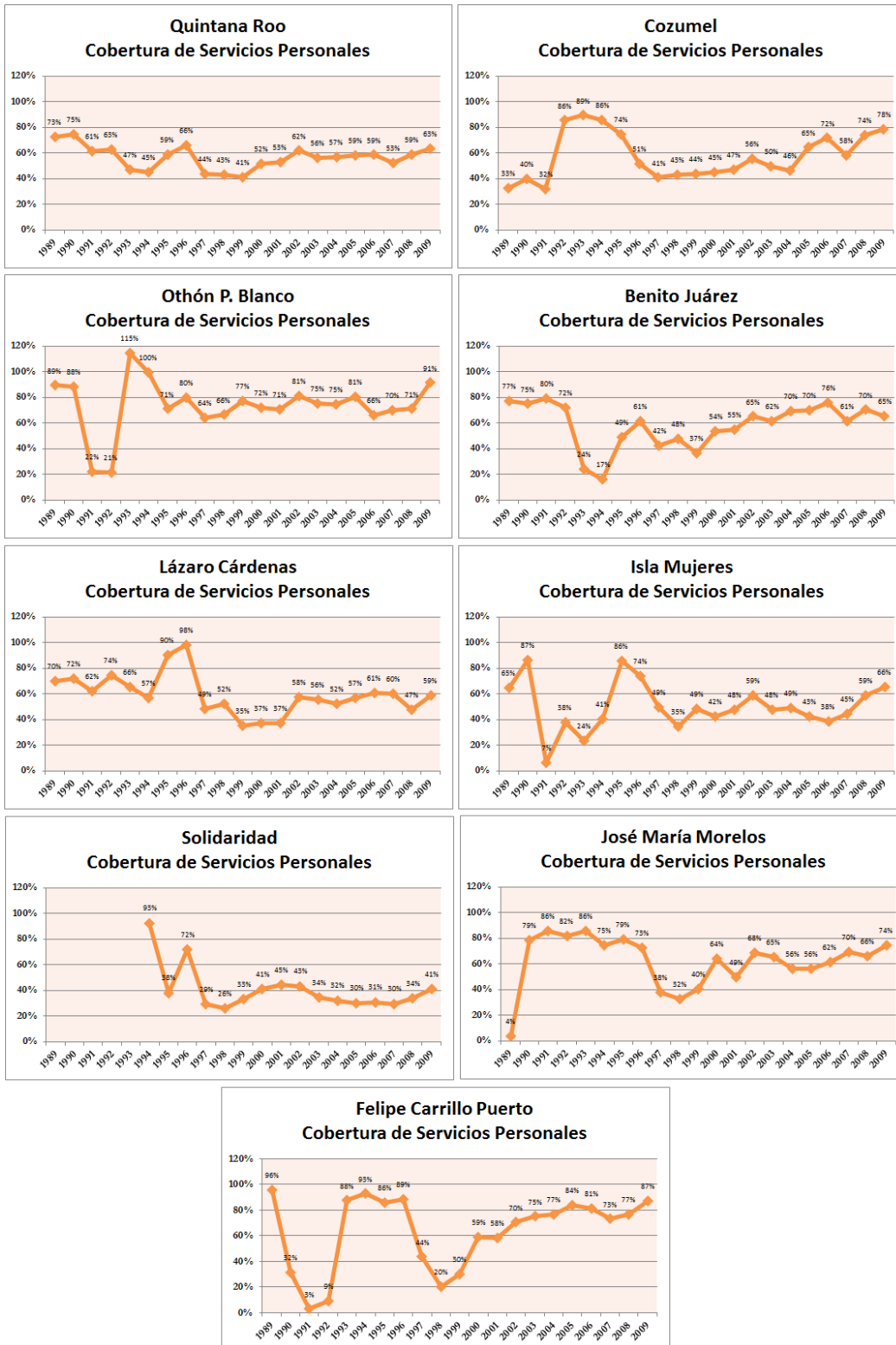
A través de este indicador, podemos dimensionar el tamaño de las estructuras orgánicas de los municipios y entender si debido a una gran carga en el pago de nóminas, existe la posibilidad de desatender sus obligaciones para con la ciudadanía.

El municipio con peor desempeño en este indicador es Othón P. Blanco, en donde el pago en servicios personales representa el 74% de los ingresos totales municipales. Es decir, prácticamente el ingreso del municipio se va en el pago de nóminas, complicando por mucho la operación de los servicios públicos, al tener pocos recursos para su atención. Coincidentemente, los municipios con menor dinámica económica, son los que presentan mayores proporciones en este indicador, por lo que asumimos que en estos municipios, el trabajo en el servicio público, se vuelve una de las principales opciones en la generación de empleos.

Los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, resultan con proporciones mayores al 60% de sus gastos en servicios personales con relación al total de sus ingresos.

Gráfica 37 Cobertura de Servicios Personales de los municipios de Quintana Roo, 2009





Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### 3.2.1.13 Carga Administrativa.

El indicador carga administrativa forma parte del indicador de eficiencia administrativa con el que se calcula el indicador compuesto de eficiencia administrativa y financiera (ICEAF). Relaciona los gastos administrativos con relación a los ingresos disponibles, para lo cual se considera la suma de los ingresos propios y de las participaciones.

Con este indicador dimensionamos el peso del gasto administrativo con relación a los ingresos disponibles. Para este caso, todos los municipios de Quintana Roo presentaron una gran carga administrativa, es decir, prácticamente sus ingresos disponibles se destinan para gastos administrativos y en algunos casos, los ingresos disponibles son insuficiente por lo que asumimos que se utilizan en algunos casos, las aportaciones que vienen etiquetadas a través del Ramo 33, pero que con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios (FORTAMUN), que permite cierta flexibilidad para aplicarse en saneamiento financiero y atender algunos gastos administrativos.

Gráfica 38 Carga administrativa de los municipios de Quintana Roo, 2009



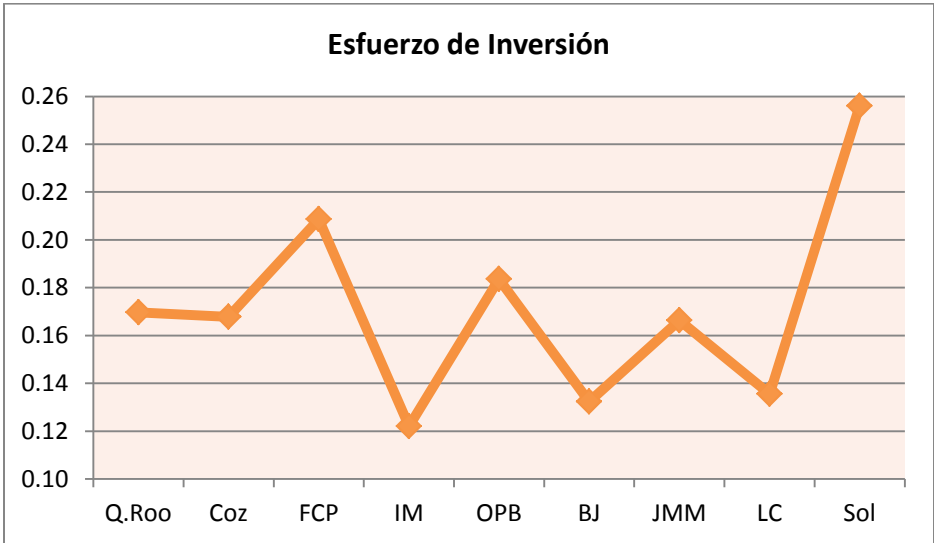
Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

El municipio con mayor carga administrativa es Othón P. Blanco con el 145%, seguido por Felipe Carrillo Puerto con el 121% y Cozumel con el 113%. Los municipios con menor carga administrativa son Isla Mujeres y Solidaridad con cerca del 80%.

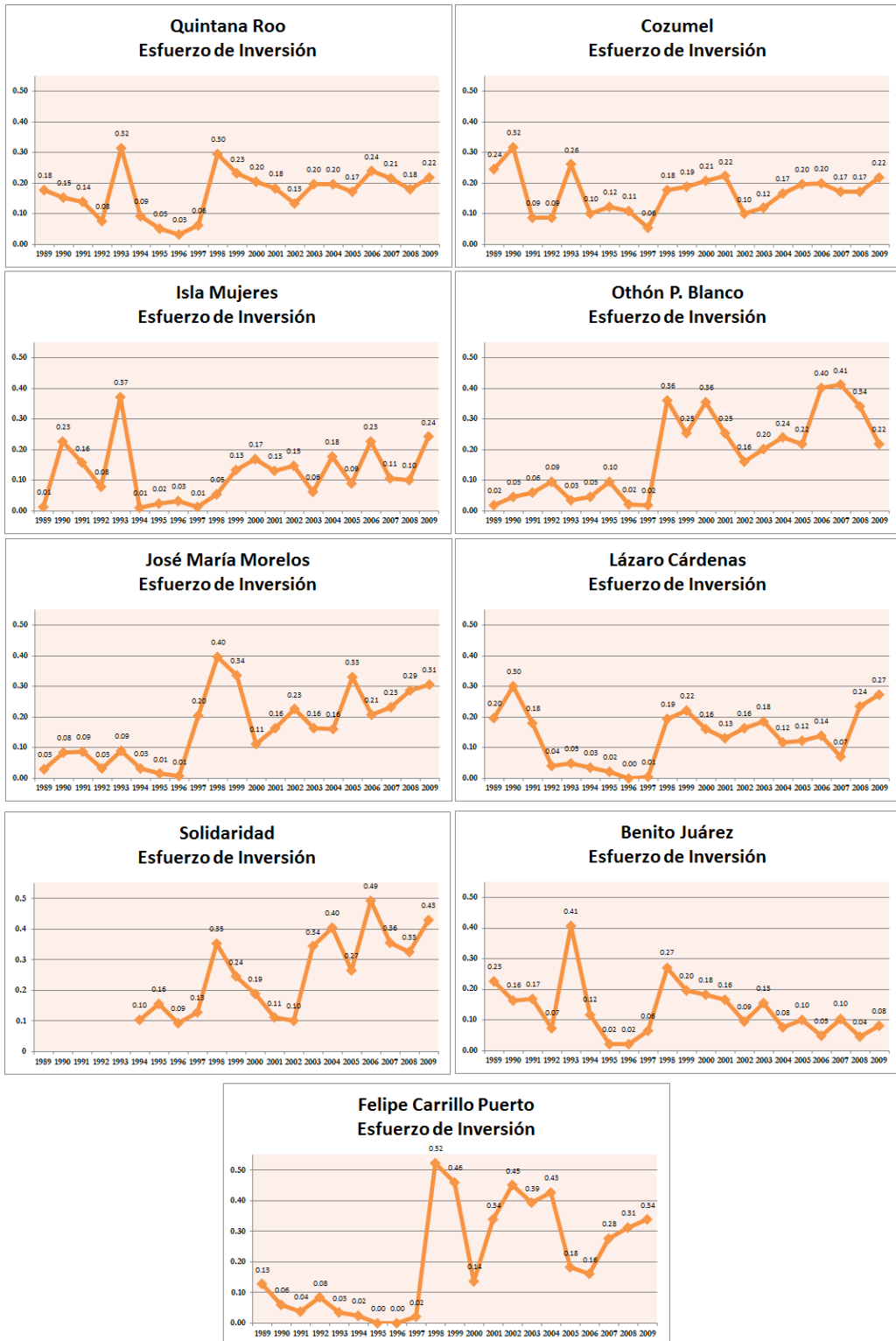
*3.2.1.14 Esfuerzo de Inversión.*

El indicador esfuerzo de inversión forma parte del Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión de los municipios. Se calcula dividiendo el gasto en inversión con relación al gasto primario municipal, con lo que dimensionamos la importancia que tiene la inversión pública en el gasto primario. Para efectos de este análisis, únicamente se considera el gasto de inversión contemplado en las cuentas públicas municipales, el cual es estrictamente de origen municipal, y no se contemplan recursos de origen estatal o federal que puedan tener su origen en la gestión de los municipios e incluso en algunos casos haberlos ejecutado directamente las administraciones municipales, toda vez que estos recursos son registrados en las cuentas públicas de su origen.

**Gráfica 39 Esfuerzo de Inversión de los municipios de Quintana Roo**







Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Con excepción de los municipios de Solidaridad y Felipe Carrillo Puerto los cuales resultan con un esfuerzo de inversión del 26% y 21% respectivamente, el desempeño de todos los municipios de Quintana Roo, fluctúa entre el 12 y 18% con un comportamiento muy similar.

### *3.2.1.15 Impulso a la Inversión.*

A través del indicador de impulso a la inversión, se muestra el esfuerzo del gobierno por destinar una parte importante de sus recursos a la realización de obras públicas y el fomento a la productividad. Este indicador se mide a través de la relación entre el gasto de inversión y los ingresos propios.

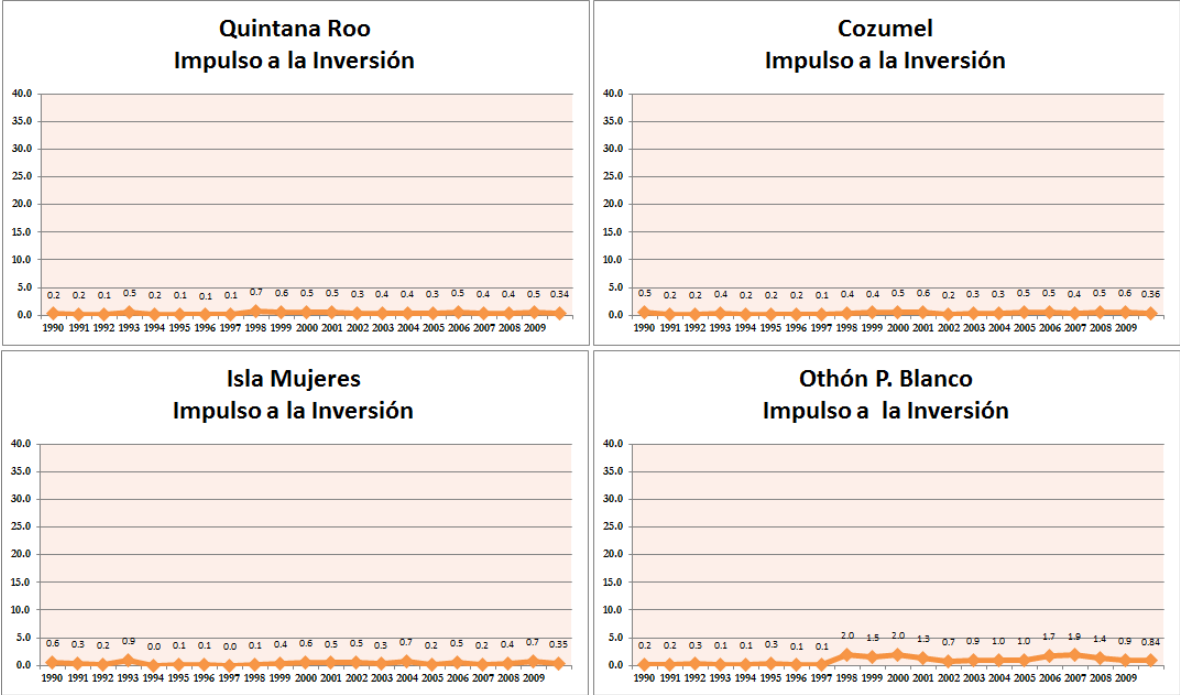
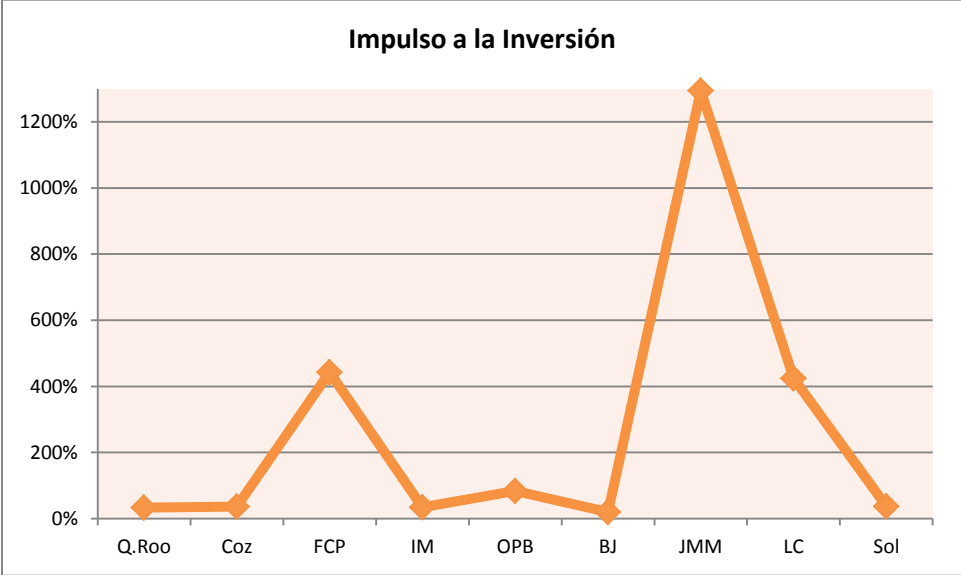
El indicador de impulso a la inversión, forma parte del indicador compuesto de capacidad de inversión, que permite el cálculo del índice de desempeño financiero.

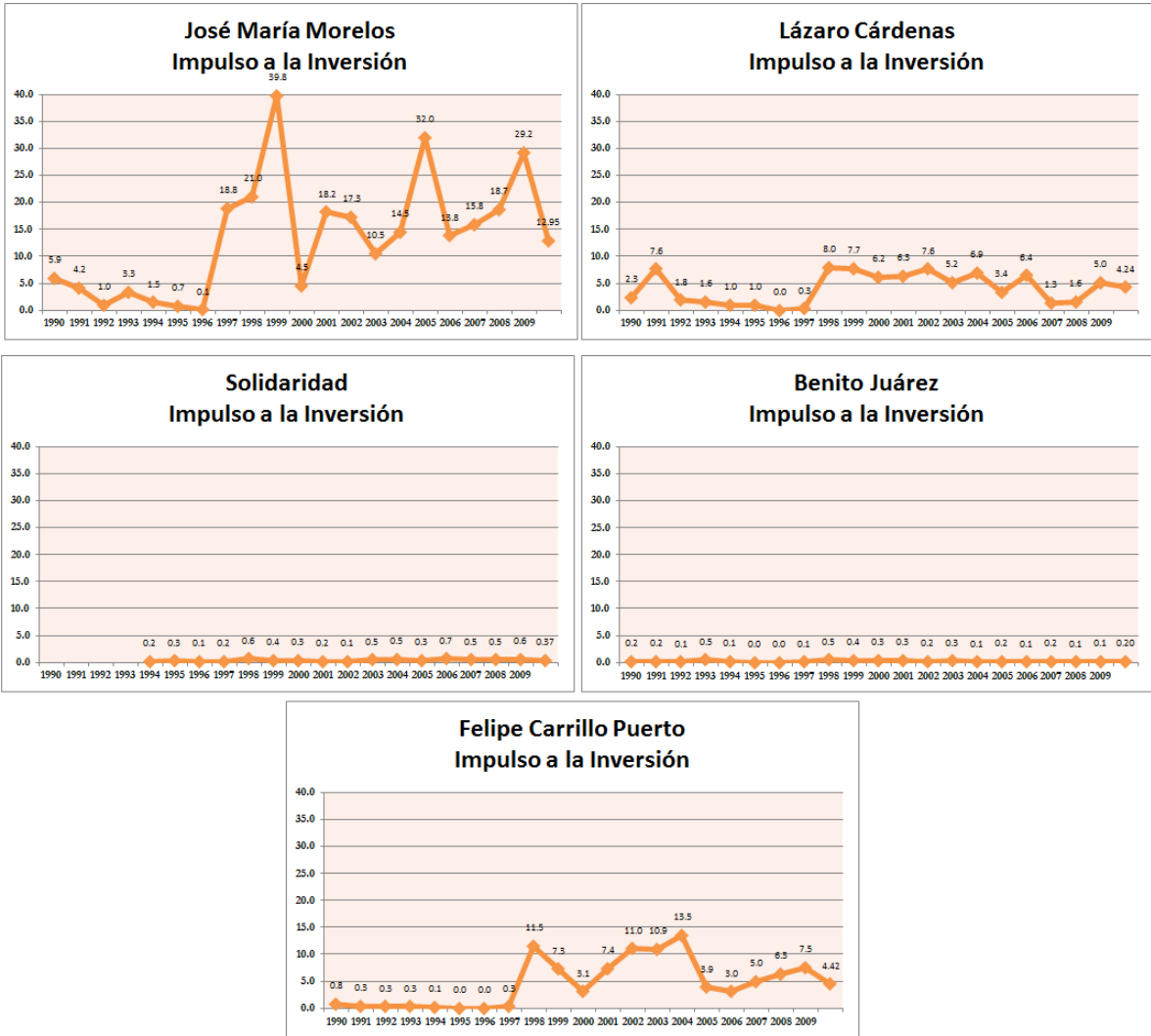
Para el caso de este indicador, los municipios con mejor desempeño son José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, con proporciones para el primero de arriba del 1200% y para el segundo del 442%. Esto se explica, a que estos municipios, basan el desempeño de su administración en las transferencias federales recibidas: participaciones y aportaciones y cuentan con muy pocos ingresos propios.

Para el caso del análisis del lado de los ingresos, no están consideradas las aportaciones ni participaciones, sin embargo para el gasto en inversión pública, si se considera el originado por las aportaciones y que generalmente se traducen en inversión pública. De esta manera, estos municipios, relativamente limitados, justifican su administración con la aplicación de las aportaciones en materia de obra pública.

Othón P. Blanco presenta un impulso a la inversión con el 84% de proporción entre el gasto en inversión pública y los ingresos disponibles. El resto de los municipios tiene resultados que oscilan entre el 20 y el 37%.

Gráfica 40 Impulso a la inversión de los municipios de Quintana Roo, 2009





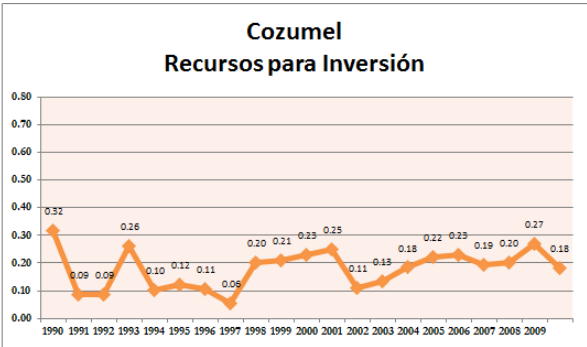
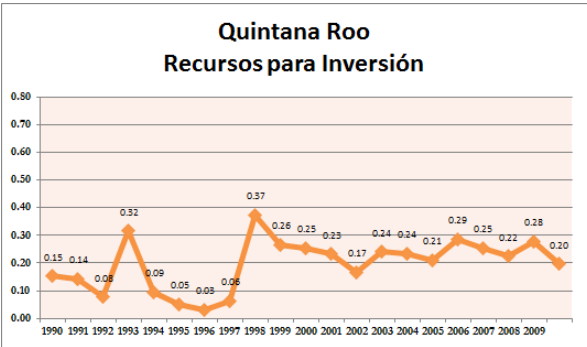
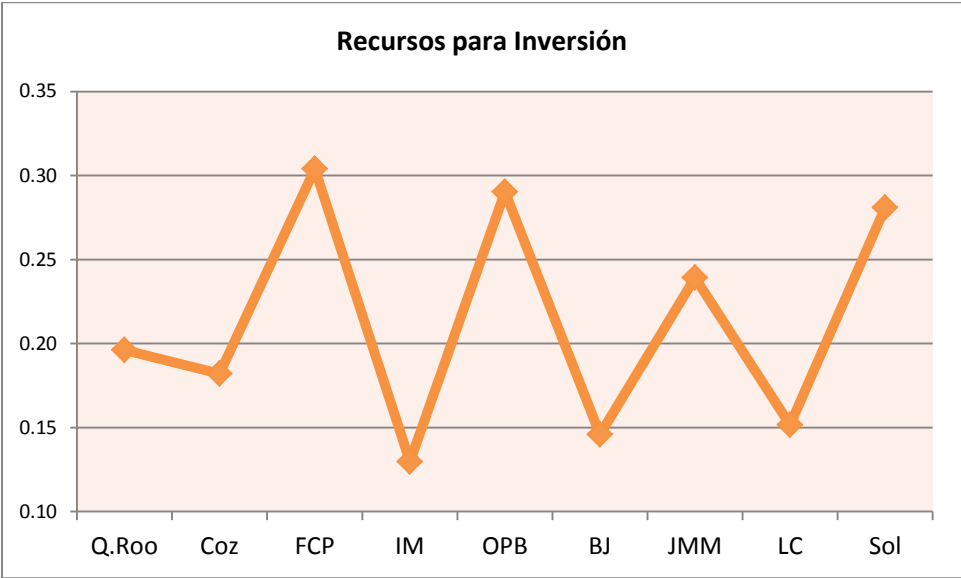
Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

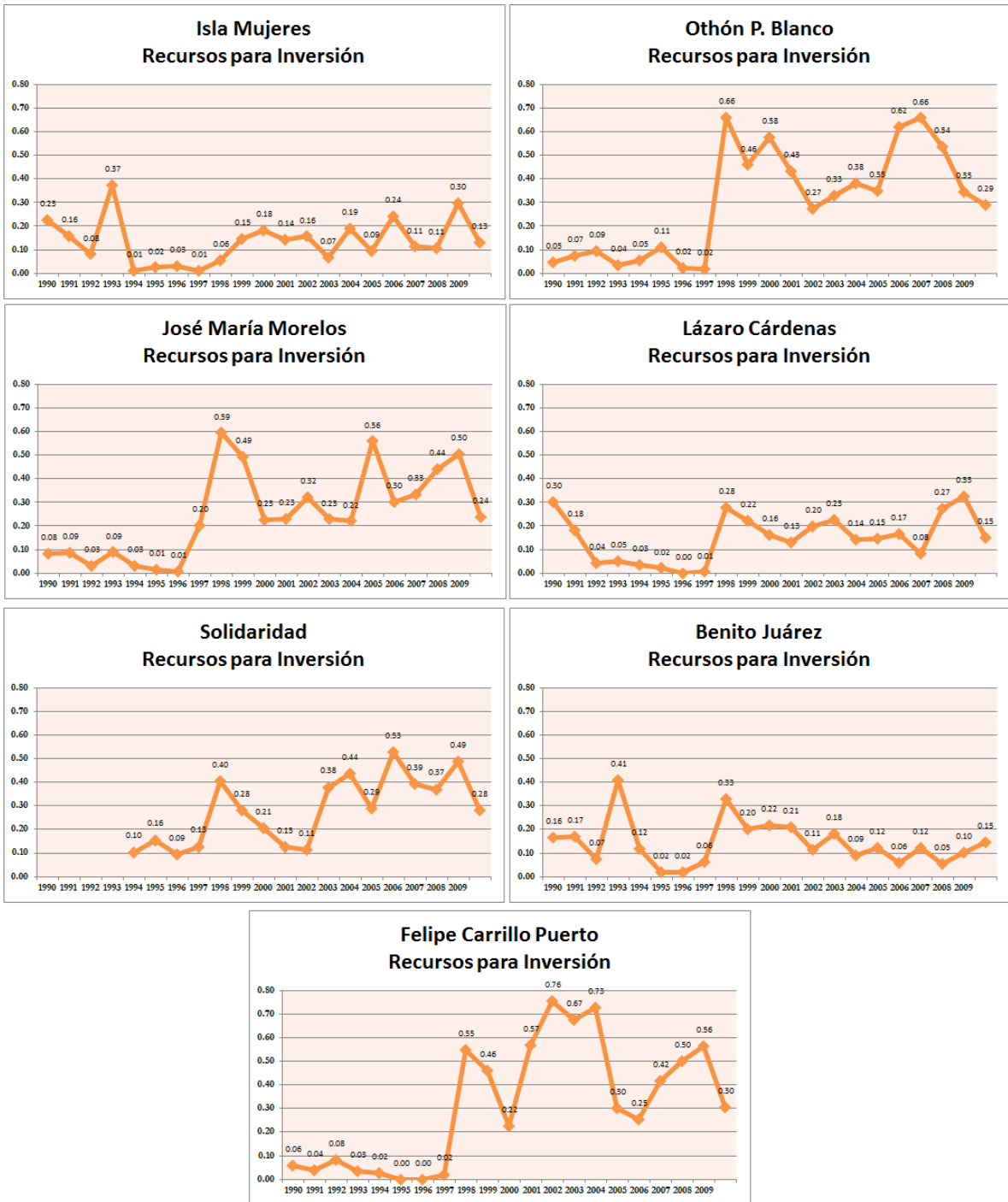
### 3.2.1.16 Recursos para la Inversión.

El indicador de recursos para la inversión se calcula dividiendo el gasto en inversión con relación a los ingresos propios más las participaciones, es decir el ingreso disponible. A través de este indicador, se mide la importancia que prestan los municipios al desarrollo de su infraestructura en relación con los recursos no etiquetados que reciben.

El indicador de recursos para la inversión, forma parte del indicador compuesto de capacidad de inversión, que permite el cálculo del índice de desempeño financiero. Los municipios con mejor desempeño son Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco y Solidaridad con el 30, 29 y 28 % respectivamente de inversión en obra pública en relación a su ingreso disponible. En contraparte Benito Juárez, Lázaro Cárdenas e Isla Mujeres presentan menor proporción con un desempeño entre el 13 y el 15 %.

**Gráfica 41 Recursos para Inversión en los municipios de Quintana Roo, 2009**





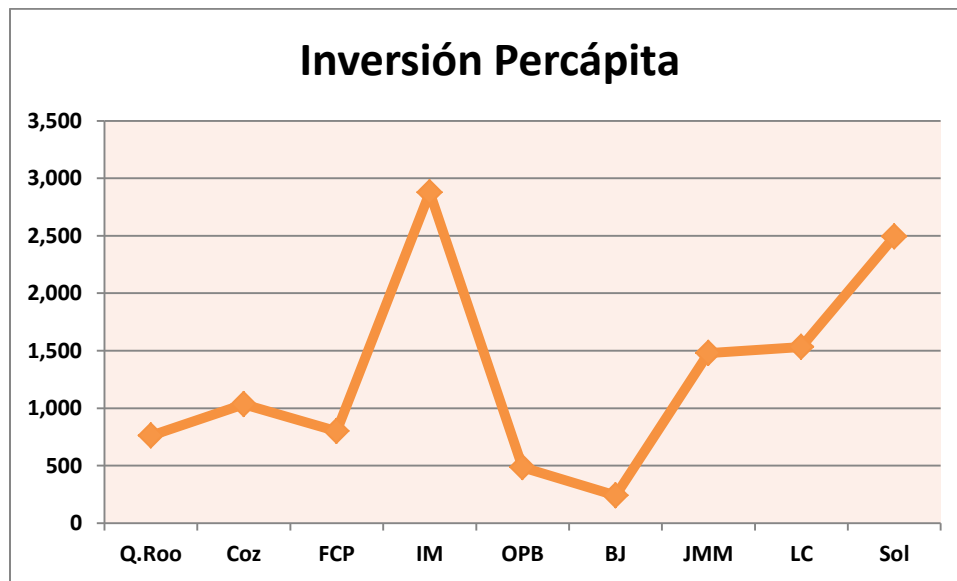
Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### 3.2.1.17 Inversión per cápita.

La última razón presentada en este apartado es la Inversión Percápita, a través de la cual reflejamos el esfuerzo por habitante que realiza el gobierno municipal al generar gasto de inversión y resulta de dividir el gasto de inversión entre la población municipal. El indicador de inversión percápita, forma parte del indicador compuesto de capacidad de inversión, que permite el cálculo del índice de desempeño financiero.

En este caso, el municipio con mejor inversión percápita es Isla Mujeres con una inversión pública por habitante de 2,878 pesos. Le siguen Solidaridad con una inversión de 2,491 pesos y Lázaro Cárdenas con 1,532 pesos. Los municipios con menor inversión percápita son Othón P. Blanco con 484 pesos y Benito Juárez con 238 pesos.

Gráfica 42 Inversión Percápita en municipios de Quintana Roo, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### *3.2.2 Regionalización de los Indicadores Compuestos del IDF*

Con base en las razones calculadas en el apartado anterior obtenemos los tres indicadores compuestos que integran el Índice de Desempeño Financiero. Con estos indicadores compuestos, podemos hacer una regionalización del estado de Quintana Roo y ubicar las condiciones que imperan en cada una de las zonas. Es importante destacar que los resultados de desempeño financiero que veremos en este apartado, coincide con las zonas en las que la actividad económica, originada por el turismo es más dinámica.

#### *3.2.2.1 Capacidad de Generar Ingresos*

El indicador para generar ingresos, elaborado con 5 razones identificadas en el apartado anterior, trajo como resultado que los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, presentan el mejor desempeño de todos los municipios de Quintana Roo, con relación a su capacidad para generar ingresos. En estos municipios, es en donde se cuenta con la mayor cantidad de infraestructura hotelera con la mayor cantidad de cuartos, básicamente por la ubicación del destino turístico de Cancún en el municipio de Benito Juárez y la Riviera Maya en el municipio de Solidaridad.

Gracias a esta infraestructura hotelera, la recaudación de impuesto predial, se incrementa notoriamente y permite mayor campo de acción a estos municipios de la zona norte del estado de Quintana Roo. Benito Juárez tiene 100 puntos en el indicador compuesto de capacidad para generar ingresos por 90 del municipio de Solidaridad.

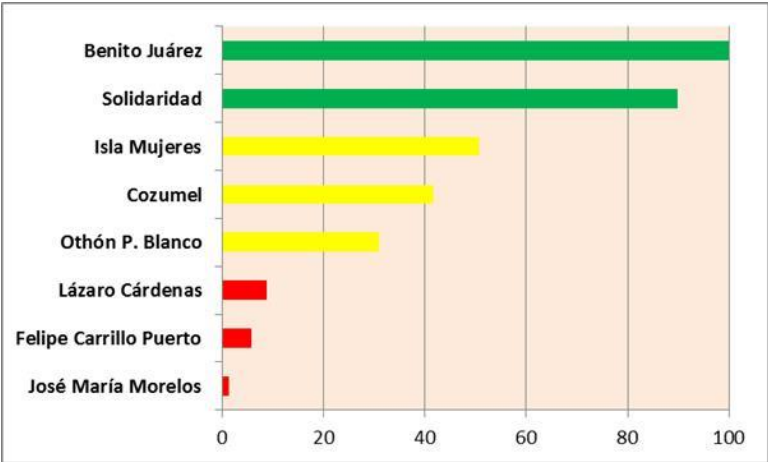
Posteriormente encontramos un segundo bloque de municipios, con una menor capacidad para generar ingresos, pero que de una u otra manera, tienen opciones y cierta presencia de actividades económicas y productivas que les permiten tener captación de recursos propios. Isla Mujeres, Cozumel y Othón P. Blanco, las dos primeras con actividades turísticas a menor escala en comparación con los



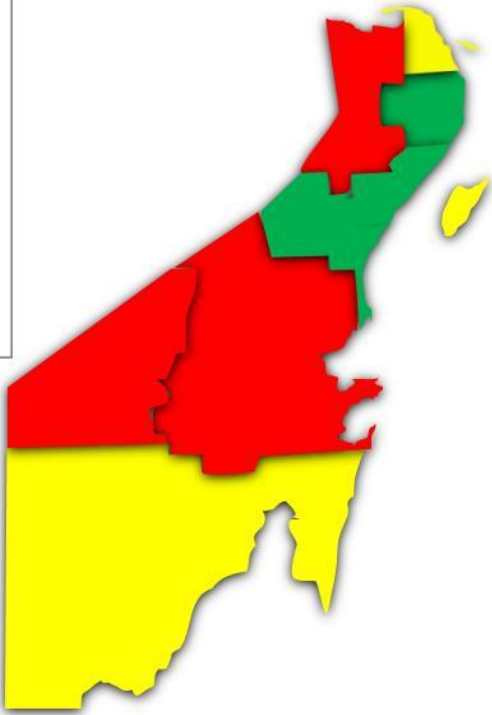
municipios mejor posicionados y Othón P. Blanco que en la ciudad de Chetumal, radica la sede de los tres poderes de gobierno estatal. Este segundo bloque varía su desempeño entre los 51 y 31 puntos, con un comportamiento medio.

Finalmente, encontramos un último bloque con baja capacidad para generar ingresos, prácticamente en los municipios rurales de Quintana Roo, con poca o nula dinámica económica y productiva y consecuentemente poca posibilidad de generación de recursos propios. Estos municipios son Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y en el fondo José María Morelos con apenas 1 punto de capacidad.

**Ilustración 2 Resultados del Indicador Compuesto de Capacidad para Generar Ingresos**



Municipio	Indicador
Benito Juárez	100
Solidaridad	90
Isla Mujeres	51
Cozumel	42
Othón P. Blanco	31
Lázaro Cárdenas	9
Felipe Carrillo Puerto	6
José María Morelos	1



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### *3.2.2.2 Indicador de Endeudamiento*

El indicador de endeudamiento, integrado por cuatro razones: grado de endeudamiento, costo financiero de la deuda, nivel de endeudamiento y deuda per cápita, evalúa el riesgo crediticio que enfrenta un municipio, relacionando el monto de endeudamiento de cada uno de ellos con respecto a sus gastos totales e ingresos disponibles.

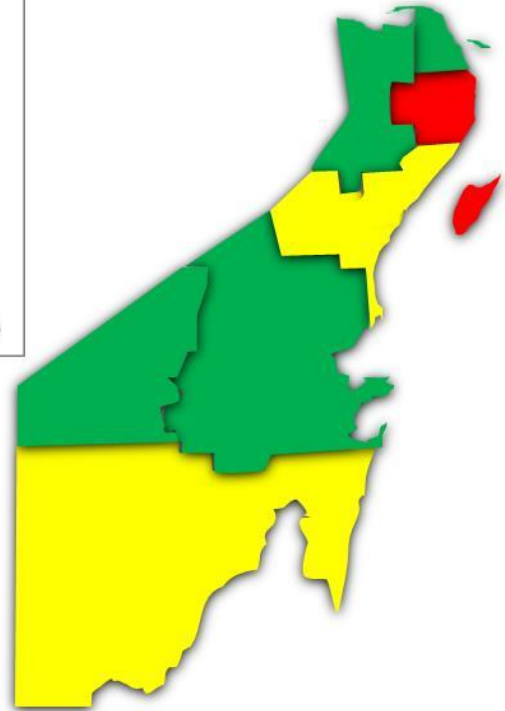
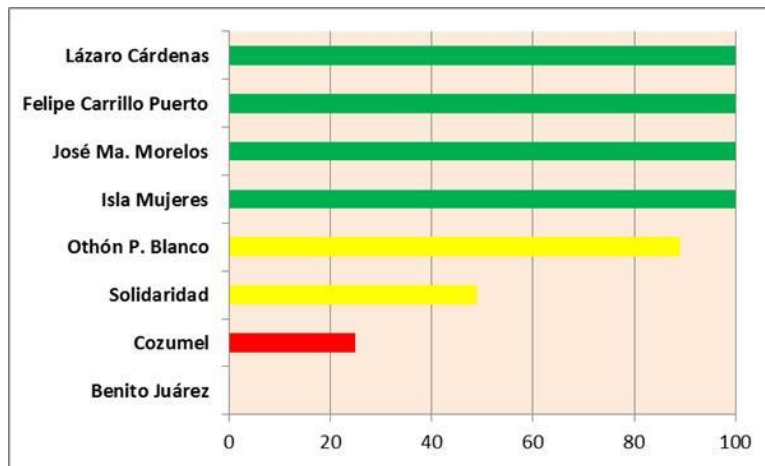
Para el caso de Quintana Roo, como comentamos en el apartado 3.2.1.6, únicamente cuatro municipios del estado, cuentan con deuda pública, por lo que por obvias razones, los municipios con mejores resultados son aquellos que no cuentan con ese compromiso como son los municipios de Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos e Isla Mujeres.

Encontramos en Othón P. Blanco hasta antes del año 2010 y Solidaridad, dos municipios con riesgo medio, con una deuda pública manejable y consecuentemente con un indicador compuesto de endeudamiento medio.

Finalmente los municipios con bajo desempeño en el indicador compuesto de endeudamiento, son Benito Juárez y Cozumel. Cozumel alcanza a conseguir 25 puntos, mientras que Benito Juárez prácticamente sale reprobado en comparación exclusivamente con los municipios de Quintana Roo.

En detrimento de la calificación alcanzada por Benito Juárez, podemos señalar que es de los municipios con más dinamismo económico en Quintana Roo y el que tiene la mayor parte de la población del estado con cerca del 70% del total. Consecuentemente, las necesidades en infraestructura y servicios que demanda la población son mucho mayores.

Ilustración 3 Resultados del Indicador Compuesto de Endeudamiento (ICE)



Municipio	Indicador
Isla Mujeres	100
José Ma. Morelos	100
Felipe Carrillo Puerto	100
Lázaro Cárdenas	100
Othón P. Blanco	89
Solidaridad	49
Cozumel	25
Benito Juárez	0

Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

### 3.2.2.3 Indicador General de Ingresos

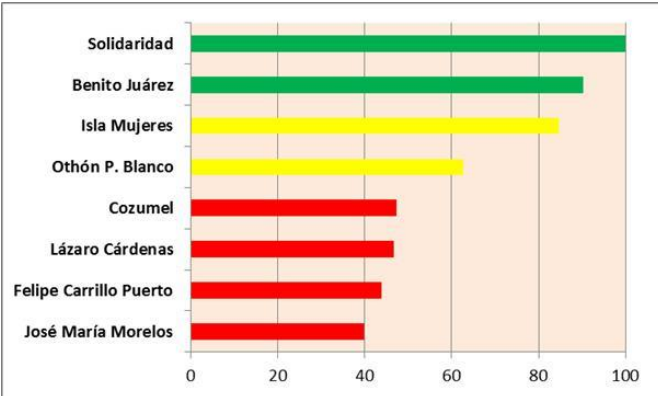
El indicador general de ingresos, integra las variables relacionadas con la capacidad de generar recursos propios de los municipios y las variables vinculadas al manejo de financiamiento obtenido a través de los procesos de endeudamiento establecidos en la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.

En este indicador general, los ingresos propios municipales juegan un papel muy importante y prácticamente es lo que determina los resultados finales que a continuación se presentan. Es importante señalar que el Sistema de Coordinación

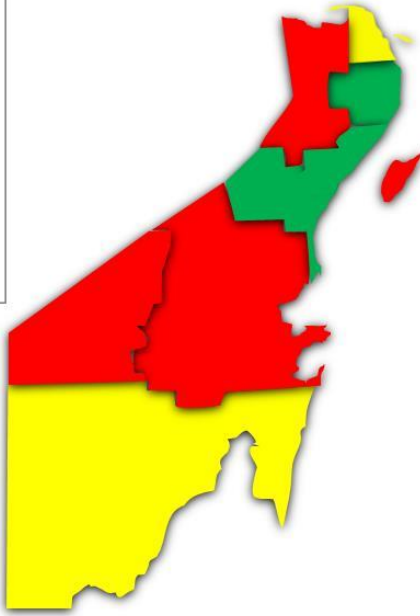
Fiscal sigue brindando pocas atribuciones tributarias a los municipios de México, por lo que de una u otra manera, la generación de ingresos propios se complica.

Los municipios con mejor calificación son Solidaridad con 100 punto, seguido por Benito Juárez con 90 puntos. Estos municipios presentan una mayor capacidad para generar ingresos y mantienen cierto equilibrio con su capacidad de endeudamiento, lo que les permite mantener un buen desempeño en este aspecto. Como hemos señalado, en apartados anteriores, estos municipios cuentan con los principales destinos turísticos del país como son Cancún y la Riviera Maya, que se vuelven referente inclusive a nivel mundial, lo que fortalece su capacidad para generar ingresos.

Ilustración 4 Resultados del Indicador General de Ingresos



Municipio	Indicador
Solidaridad	100
Benito Juárez	90
Isla Mujeres	85
Othón P. Blanco	63
Cozumel	47
Lázaro Cárdenas	47
Felipe Carrillo Puerto	44
José María Morelos	40



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Los municipios con desempeño medio son Isla Mujeres con 85 puntos y Othón P. Blanco con 63 puntos. Finalmente encontramos a cuatro municipios con bajo

desempeño en este indicador. Estos municipios son Cozumel y Lázaro Cárdenas con 47 puntos, Felipe Carrillo Puerto con 44 puntos y José María Morelos con 40 puntos.

*3.2.2.4 Indicador de Eficiencia Administrativa y Financiera*

Para la construcción de este indicador se contemplan dos indicadores compuestos, el indicador de Eficiencia Administrativa y el indicador de Equilibrio Financiero.

Para el cálculo del equilibrio financiero se realiza el cálculo de las siguientes razones:

<b>Equilibrio Financiero</b>	Balance financiero	Ingresos totales - Egresos totales	Muestra la habilidad del gobierno para generar ingresos y cubrir sus gastos
	Flexibilidad fiscal	Balance financiero/ Gasto total	Expresa la importancia del déficit en los gastos totales o, si es un superávit, la habilidad del gobierno para enfrentar recortes en sus ingresos totales
	Capacidad fiscal	Déficit o superávit financiero/ Ingresos propios e ingresos asignables	Dimensiona la capacidad que tiene el gobierno local para financiar su déficit, o su capacidad de ahorro

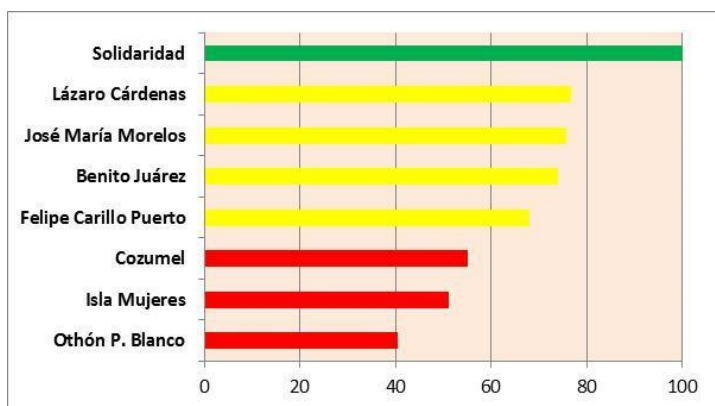
Toda vez que para el cálculo de las razones y los indicadores propuestos en esta metodología, se consideraron los datos arrojados en las cuentas públicas generadas por el SIMBAD (Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI), los municipios, presentan sus cierres en cero, es decir sin déficit o superávit, por lo que este apartado que basa su cálculo en la existencia de un déficit o superávit, fue suprimido y se otorga el peso total para el cálculo del indicador de eficiencia administrativa y financiera al indicador de eficiencia administrativa.

Este indicador se compone de cuatro razones: el gasto administrativo per cápita, el costo operacional, la cobertura de servicios personales y la carga administrativa.

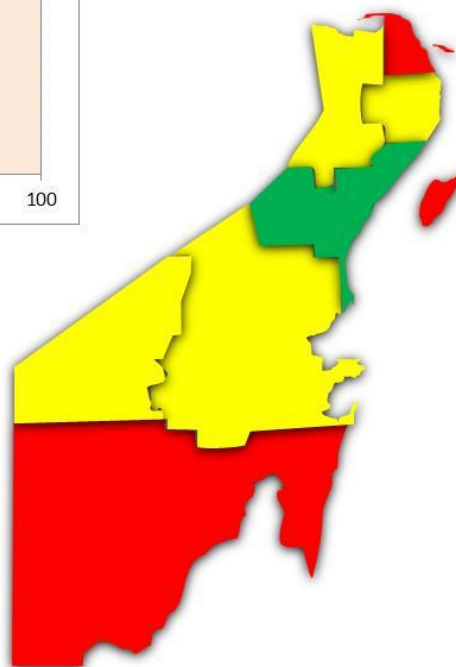
De una u otra manera, este indicador refleja el desempeño administrativo de los municipios y su responsabilidad para aplicar adecuadamente los recursos que se generan para el pago de sus gastos administrativos y operacionales.

Encontramos en primer lugar de desempeño administrativo y financiero al municipio de Solidaridad con 100 puntos de calificación, que en gran parte se debe a los resultados que presentamos en el Indicador General de Ingresos y su gran capacidad de generar ingresos propios y a las medidas responsables que le han permitido no incrementar irracionalmente su estructura orgánica.

**Ilustración 5 Resultados del Indicador de Eficiencia Administrativa y Financiera de los municipios de Quintana Roo**



Municipio	Indicador
Solidaridad	100
Lázaro Cárdenas	77
José María Morelos	76
Benito Juárez	74
Felipe Carrillo Puerto	68
Cozumel	55
Isla Mujeres	51
Othón P. Blanco	40



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Encontramos un segundo bloque de municipios con desempeño medio, el cual está integrados con excepción de Benito Juárez por los municipios rurales del estado: Lázaro Cárdenas con 77 puntos, José María Morelos con 76 puntos y Felipe Carrillo Puerto con 68 puntos.

Finalmente los municipios con peor desempeño en este indicador son los municipios de Cozumel, Isla Mujeres y Othón P. Blanco, en donde las proporciones de gasto en servicios personales en estos es mucho mayor en comparación de los demás municipios. Othón P. Blanco explica muy bien el comportamiento reflejado en este indicador, toda vez que como señalamos, la burocracia se ha vuelto en el único factor de desarrollo y una opción viable para la generación de ingresos y empleo para la población local.

#### *3.2.2.4 Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión*

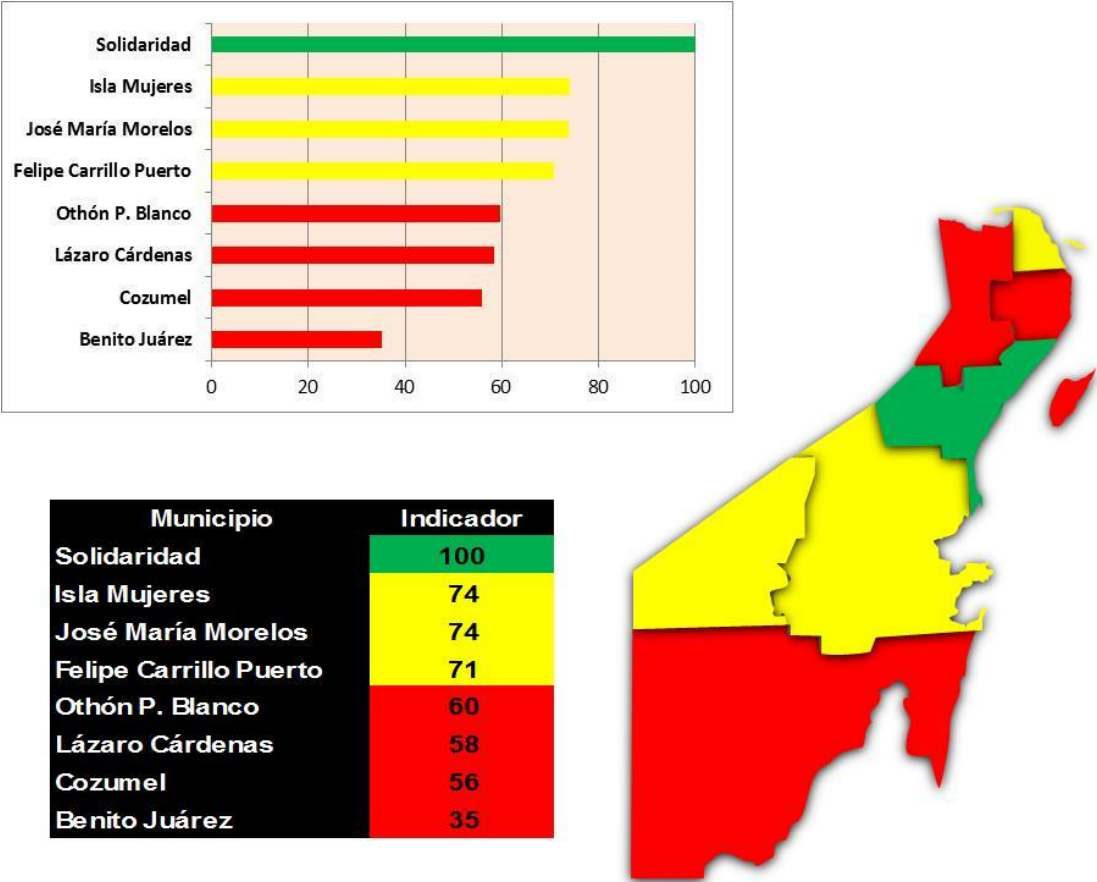
El indicador de capacidad de inversión, se integra por cuatro razones: el esfuerzo de inversión, el impulso a la inversión, los recursos para la inversión y la inversión per cápita.

La inversión pública en infraestructura es considerada como uno de los principales factores que contribuyen a detonar el desarrollo económico de una zona determinada. Esto se origina porque la inversión pública contribuye a aumentar los niveles de competitividad de los sectores productivos, al reducir los costos que derivados de su operación se generan.

El municipio con mayor capacidad de inversión es el municipio de Solidaridad con 100 puntos en este indicador. Le sigue un bloque de tres municipios con desempeño medio. Estos municipios son Isla Mujeres, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto con un puntaje entre los 71 y 74 puntos. El caso de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto destaca, ya que a pesar de ser municipios rurales con una pobre capacidad de generar sus ingresos propios, aplican de la

mejor manera con base en sus posibilidades sus aportaciones federales intentando fomentar el desarrollo de inversión pública productiva.

**Ilustración 6 Resultados del Indicador compuesto de capacidad de inversión en municipios de Quintana Roo**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Finalmente, sorprende ver a Benito Juárez con apenas 35 puntos y Cozumel con 56 puntos en el fondo de las calificaciones con un mal desempeño en su capacidad de inversión, lo que implica que en proporción a sus ingresos, el esfuerzo por invertir en infraestructura pública es menor al de los demás municipios quintanarroenses. Los acompañan en este último bloque de bajo desempeño los municipios de Othón P. Blanco y Lázaro Cárdenas.



### *3.2.3 El Índice de Desempeño Financiero y las Perspectivas de la autonomía financiera municipal.*

La importancia de los resultados que a continuación se presentan a través de la construcción del índice de desempeño financiero de los municipios de Quintana Roo, radica en que en este índice, se reúne toda la información relevante de las finanzas públicas municipales, clasificando a los municipios con base en el desempeño que han presentado en la generación de ingresos propios, administración de su endeudamiento, control de su gasto administrativo y generación de ahorro interno para el financiamiento de su inversión productiva.

Debemos destacar que Quintana Roo, gracias a la actividad turística desarrollada con gran fuerza en el norte del estado, tiene un dinamismo económico que permite a varios de nuestros municipios tener la oportunidad de generar una cantidad considerable de ingresos propios que le dan un gran margen de maniobra y una autonomía financiera real.

Sin embargo, en ningún caso, esta condición se da por el buen desempeño de las administraciones municipales, sino que en muchos casos, a pesar de las administraciones municipales, el desarrollo de la economía se ha dado y circunstancialmente los municipios se ven beneficiados.

Los resultados generan un gran ganador, que es el municipio de Solidaridad, con un desempeño notable y destacado en prácticamente todos los indicadores compuestos y generales presentados, siendo beneficiado con una gran capacidad para generar ingresos propios, pero también con un buen manejo de su capacidad de endeudamiento y con un equilibrado gasto administrativo y un constante esfuerzo de generación de inversión pública productiva.

Le siguen con 72 puntos los municipios de Isla Mujeres y Benito Juárez. Este último, después de un análisis integral, se ubica hasta la tercera posición de los municipios en Quintana Roo, a pesar del ser el segundo municipio en el país con

mayores ingresos propios. Y es que a pesar de su gran capacidad de generar ingresos, no ha tenido un adecuado desarrollo urbano y ha presentado un crecimiento desordenado de su población, la cual atraída por la dinámica económica generada por el polo turístico de Cancún se han asentado en esa zona con la esperanza de alcanzar una mejor calidad de vida.

Adicionalmente, este municipio de la zona norte del estado, se ha visto envuelto en las últimas administraciones en escándalos de corrupción y faltas administrativas que han llevado a una mala aplicación de los recursos municipales desviándoles de su origen primordial que es el beneficio de la población.

Finalmente, encontramos un bloque con cinco municipios con calificaciones de entre 52 y 59 puntos, con un pobre desempeño financiero y consecuentemente con una limitada autonomía financiera. En el caso de los municipios de José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco, los cuales carecen de actividades económicas fuertes, se ven complicados en generar recursos propios, lo cual afecta notablemente su desempeño.

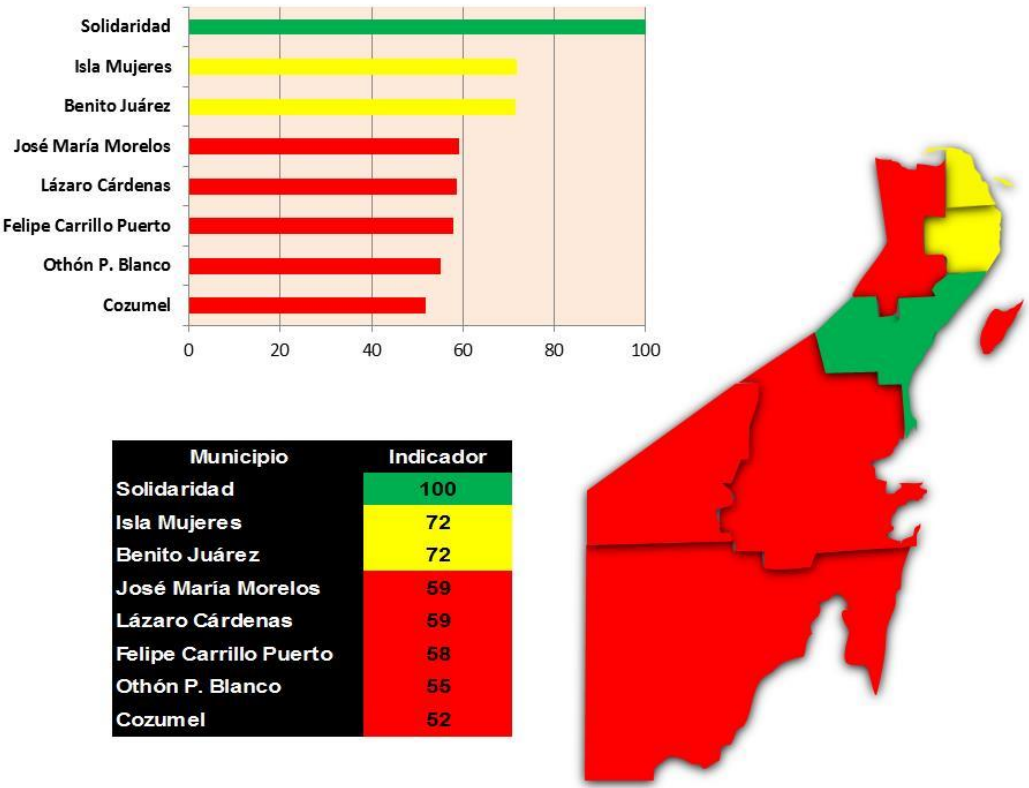
El caso de Cozumel, es un caso que podría ser objeto de una investigación más amplia, a fin de determinar, por qué siendo uno de los 30 mejores municipios de la república mexicana de los cerca de 2500 existente, en generar ingresos propios con relación a sus ingresos totales, salió como el municipio pero calificado en su desempeño.

Una explicación importante radica en que han venido comprometiendo su estabilidad, a través de un mayor endeudamiento y no han podido reflejar éste en un esfuerzo mayor para la generación de inversión pública aunado a un pobre desempeño administrativo y financiero.

De esta manera identificamos una zona norte ligada al desarrollo turístico, con un desempeño adecuado de sus municipios y el bloque conformado con el resto de

todos los municipios, que reflejan el pobre desempeño que tienen en general la gran mayoría de los municipios mexicanos, los cuales se ven limitados en la generación de ingresos propios.

**Ilustración 7 Resultado del Índice de Desempeño Financiero de los municipios de Quintana Roo**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Las perspectivas para un mejor desempeño financiero de los municipios de Quintana Roo, no son las mejores, a menos que se haga el diseño de una política aplicable para impulsar factores de desarrollo y promover motores de desarrollo que fomenten las actividades económicas y productivas a lo largo de todo el territorio, a fin de equilibrar las regiones del estado.

Es una realidad que para los municipios quintanarroenses, está fuera de su alcance la posibilidad de impulsar el desarrollo económico de sus regiones, adicionalmente que no forma parte de las atribuciones y responsabilidades

contenidas en el Artículo 115 constitucional, siendo esta responsabilidad de los órdenes de gobierno estatal y federal.

Así, debemos reconocer que nuestro estado, presenta ventajas comparativas que lo hacen único en México, con recursos naturales extraordinarios que le permiten la posibilidad para el desarrollo de negocios y actividades productivas que podrían convertirse en detonantes en cada una de las regiones quintanarroenses.

### **3.3 Conclusiones**

---

Los resultados obtenidos en las estimaciones del índice de desempeño financiero de los municipios de Quintana Roo y sus componentes principales, permiten hacer un análisis integral del desempeño real de nuestros municipios, alejándonos de la simple comparativa de ingresos contra egresos que muchas veces sirve para maquillar informes pero no nos permite analizar con imparcialidad y con apego a la realidad el desempeño financiero y la autonomía financiera real del orden de gobierno municipal.

Estos resultados, revelan gran disparidad entre los municipios quintanarroenses, demostrándose que aquellos soportados en economías fuertes, basadas prácticamente en la actividad turística, tuvieron una mayor holgura financiera, la cual ha venido acentuando la polarización de las regiones, con zonas con gran desarrollo, mientras que en otras las condiciones económicas se encuentran muy lejos de ser favorables tanto para el inversionista como para la población. De esta manera, los municipios de la zona norte son los que cuentan con mayor autonomía financiera al ser los que más ingresos propios generan y consecuentemente tienen una mejor infraestructura de servicios y realizan mejores inversiones productivas.

De la misma manera, los estados que basan su economía en las actividades primarias, como son los municipios rurales de nuestro estado, presentan una muy

baja capacidad para generar ingresos y se vuelven fuertemente dependientes de las transferencias federales y/o estatales que pudiesen recibir, por lo que sus decisiones se ven limitadas y se alejan por mucho de poder ejercer un gasto autónomo como tal. Esto coloca a los municipios en una situación compleja que originada por la falta de recursos, genera consecuencias negativas, reduciendo las inversiones y afectando los niveles de vida de su población.

Se vuelve de gran importancia, que aprovechando las ventajas de contar con recursos naturales importantes y condiciones geográficas benevolentes, los tres órdenes de gobierno, en conjunto puedan diseñar políticas públicas que permitan incentivar, a través de esquemas de financiamiento alternativos, actividades productivas detonantes de la economía local que permita compensar los desequilibrios no solo económicos, sino también sociales y financieros que presentan los municipios en Quintana Roo.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Federalismo en el mundo es un sistema que ha permitido integrar a los gobiernos subnacionales, a pesar de sus diferencias, culturales, étnicas y económicas, buscando como fin único la coordinación entre ellos para que en conjunto alcance mejores condiciones de manera más fácil y rápida en comparación a lo que pudiesen conseguir individualmente.

Sin embargo, por las condiciones en las que se ha dado este federalismo, se ha hecho necesaria la instauración de un gobierno o administración central que ha obligado a que en un pacto federado, los gobiernos locales, cedan o compartan algunas de sus atribuciones, a fin de contar con coordinación política y fiscal adecuada que promueva el desarrollo de los integrantes de la federación.

Este proceso federalista se traduce en casos de éxito cuando viene fuertemente vinculado con acciones de descentralización que permite a los gobiernos locales, contar con los recursos suficientes para tomar libremente sus propias decisiones.

Cuando nos planteábamos, en el capítulo 1 si realmente el federalismo es una teoría que promueve el fortalecimiento de los gobiernos locales, descubrimos, que el simple hecho de lograr que varios gobiernos se unan, para formar un “equipo” más poderoso, en el entendido que en conjunto es más fácil conseguir beneficios, es por sí sola una razón que concluye afirmativamente la interrogante planteada.

En México, este proceso descentralizador apenas está en sus primeros pasos, reflejándose esfuerzos importantes en la descentralización de atribuciones, es decir pasando éstas que antes concentraba la federación, a los estados y municipios, aunque esta transferencia no ha venido acompañada por la descentralización de los recursos para atender las responsabilidades transferidas o con la libertad de una mayor descentralización fiscal, que permita a los gobiernos locales recaudar impuestos que hoy son estrictamente del ámbito federal.

Consecuentemente, los gobiernos locales han sido los más afectados en su desempeño, toda vez que ven limitadas sus posibilidades de generar ingresos propios y basan su recaudación en un único impuesto fuerte, el impuesto predial, que de una u otra manera, grava la riqueza de las personas y su recaudación es directamente proporcional al estado que guarda la economía y las actividades productivas del municipio correspondiente.

Es decir, municipios con buenas condiciones económicas, tienen la posibilidad de generar riqueza y consecuentemente las administraciones municipales la oportunidad de contar con una mayor recaudación que se traduce en gran cantidad de ingresos propios.

En contraparte, aquellos municipios con pobre desempeño económico y con actividades productivas limitadas, condicionan a las administraciones municipales a pobres esquemas recaudatorios y a prácticamente inexistentes recursos propios.

El debate, entre la funcionabilidad del municipio como orden de gobierno, se cuestiona constantemente, cuando se señala el poco esfuerzo recaudatorio que estos hacen y la ineficiente prestación de servicios públicos y del cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales. Sin embargo, recomendamos que se analice el diseño de la figura municipal, de manera integral. De entrada, periodos de tres años, no permiten el tiempo suficiente para la aplicación de políticas públicas y la obtención de resultados que permitan evaluar administraciones.

De la misma forma, es necesario que los procesos de descentralización se complementen con la descentralización fiscal, que permita un mayor campo de acción a municipios, para obtener mayores ingresos y consecuentemente mayores recursos para eficientar su desempeño.

En Quintana Roo, el comportamiento de los municipios se ve reflejado en el análisis de su autonomía financiera, desde una perspectiva integral, a través del cálculo del índice de desempeño financiero, el cual de manera integral considera

todos los aspectos importantes como es la generación de ingresos, la capacidad para manejar los niveles de endeudamiento, el orden administrativo y el esfuerzo por promover la inversión pública.

En este análisis, confirmamos una zona norte con mejores condiciones económicas y consecuentemente los municipios que allí se encuentran, resultan los mejor calificados en esta evaluación. En particular el municipio de Solidaridad, ha sabido aprovechar adecuadamente esa ventaja comparativa, y ha sabido no excederse equilibrando su administración, a pesar del gran crecimiento poblacional que presenta, dando buenos resultados a partir de su creación como municipio.

Por otro lado quedan todos los demás municipios del estado, los cuales no se han vuelto factor importante para incentivar el desarrollo de sus regiones y no han podido mejorar sus esquemas recaudatorios, porque tampoco hay mucho que recaudar en su territorialidad.

Estos municipios en muchas ocasiones, han tenido que ser auxiliados por el gobierno estatal, a fin de poder hacer frente al pago de sus compromisos administrativos, generados de la aplicación de malas prácticas.

En este sentido, es importante que se establezcan estrategias en dos vertientes: la primera, en desarrollar acciones que permitan eficientar las administraciones de estos municipios, promoviendo la profesionalización de sus servidores públicos y la reducción del aparato administrativo. De esta manera, se pretenderían reducir los gastos y aproximarlos al ideal de ser autónomos financieramente hablando, disminuyendo su dependencia hacia las transferencias federales. Esta acción deberá ser fortalecida a través de la transparencia y la rendición de cuentas, que por un lado los órganos fiscalizadores deberán supervisar, pero también complementado por la sociedad, que es momento se involucre mucho más en las decisiones de sus gobiernos y participe apoyando y en ocasiones cuestionando sus decisiones.



La otra vertiente importante para aplicar, es la promoción de políticas públicas que pudiesen ser detonantes económicos en las regiones de nuestro estado, permitiendo reducir las brechas existentes y equilibrando las condiciones a lo largo y ancho de Quintana Roo. Solo de esta manera y con mejores condiciones económicas, los municipios podrán contar con una oportunidad para que con buenas prácticas recaudatorias y el fortalecimiento de sus catastros, puedan ver incrementados sus ingresos propios.

Esta segunda vertiente, tiene en su principal responsable al gobierno estatal y al gobierno federal, que hoy cuentan con los recursos y herramientas necesarias para fomentar proyectos que permitan el desarrollo regional equilibrado de Quintana Roo y el detone de las economías microrregionales que permitan a su vez, el fortalecimiento de las economías locales y consecuentemente mejores condiciones para facilitar a los municipios el cumplimiento de sus responsabilidades.

Es imprescindible entonces, la colaboración de los tres órdenes de gobierno, en las tareas que permitan fortalecer a los municipios, si realmente se vuelve esto, una prioridad nacional. De otra manera, no se puede culpar exclusivamente a la figura municipal de su pobre desempeño administrativo, financiero y operativo.

Es así que se espera que este documento contribuya a difundir entre todos los interesados, el conocimiento de la necesidad de mejores prácticas en materia de finanzas públicas a seguir por los municipios de Quintana Roo, así como de las problemáticas presentadas. Es evidente, que a los gobiernos municipales les conviene disponer de instrumentos que les faciliten conocer de diferente perspectiva, como se están comportando financieramente, para poder enfrentar los problemas administrativos y financieros observados de la mejor manera. Seguramente este instrumento será de gran utilidad para apoyar a las autoridades municipales en su toma de decisiones para el diseño de políticas públicas, planes de desarrollo y de inversión, así como para incentivarlos a fomentar la transparencia de la información.

Por otra parte, el conocimiento de esta investigación por parte de los gobiernos estatales, hará que cuenten con un instrumento que les permita revalorar la orientación de inversión y subsidios extraordinarios que destinan a los municipios, al mismo tiempo que alinean sus planes de desarrollo con el fin de que sus políticas públicas realmente coadyuven a contrarrestar las condiciones negativas y desequilibrios económicos de los municipios en Quintana Roo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghon, G., & Casas, C. (1996). *Análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Althusius, J. (1990). *Traducción del Latín, introducción y notas críticas, Primitivo Mariño. La política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Althusser, L. (1959). *Montesquieu: la politique et L'histoire*. Presses Universitaires de France. París, Francia.
- aRegional. (2009). *Índice de desempeño financiero de las Entidades Federativas*. aRegional. México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *América Latina Tras Una Década de Reformas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean*. IADB, Sustainable Development Department. Washington, D.C.
- Barcelata, H. (2010). *Las finanzas públicas estatales y municipales en México*. Grupo Eumed - Universidad de Málaga. España.
- Bird, R. (2004). *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*. Sustainable Development Department. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Bonenfant, J. C. (1963). *Revue d'histoire de l'Amérique française. Canada and the French Canadian Question*, 61.
- Cabrera, L., & Cruz, E. (2009). *A representative revenue system for local governments in Mexico*. Universidad de Quintana Roo. Chetumal, México.
- Cabrero, E. (2002). *Un panorama de experiencias municipales en México*. Centro de Investigación y Docencia Económica. México.
- Colmenares Páramos, D. (1999). Retos del Federalismo Fiscal Mexicano. Volumen 49 No. 5 *Comercio Exterior*, 415-431.
- Dacak, J., Guirado, M., Medina, M., & Ruiz, O. (2012). *Análisis de la Evolución de las Aportaciones y Participaciones de los Estados y Municipios de México (200-2012)*. Universidad de Quintana Roo. Chetumal, Q.Roo.
- Daughters, R., & Harper, L. (2006). *Fiscal and Political Decentralization Reforms*. IADB (Banco Interamericano de Desarrollo). Estado Unidos.

- Díaz-Cayeros, A., González, J., & Rojas, F. (2002). *Mexico's Decentralization at a Cross Roads*. San Francisco, California: Centre for Research on Economic Development and Policy Reform. Stanford University.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press. Alabama, Estados Unidos.
- Escobar Lemmon, M. (2001). Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America. *The Journal of Federalism No. 31*, 4.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL 86*, 29-46.
- Fraga, G. (1969). *Derecho Administrativo*. Porrúa. México.
- Gil-Ruiz, C., & Iglesias, J. (2007). El gasto público en España en un contexto descentralizado. *Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales*, 185-206. España
- Giménez, A. (1993). El proceso de Descentralización Fiscal en España. *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, 16-22. España.
- Hernández Trillo, F. (2001). *El Federalismo Hacendario en México*. Centro de Investigación y Docencia Económica. México.
- Hernández Valdez, A. (1998). *Definiciones y Teoría sobre el Federalismo: Una revisión conceptual*. Centro de Investigación y Docencias Económicas. México
- López, M. (2004). *Finanzas Municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*. Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE. México.
- Mejía, C., & Atanasio, O. (2008). *Descentralización en América Latina. Estudios de Caso*. Instituto de Estudios Fiscales. España.
- Mitxelena, C. (2006). Descentralización fiscal y cohesión territorial en España. *Principios*, 73-90. España.
- Mugrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A study in public economic*. New York, E.U.: McGraw-Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.
- Oates, W. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. DC Health and Company. Lexington, Massachusetts.
- Reyes Heróles, J. (1982). *El Liberalismo Mexicano, Tomo II*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Clasificador por Objeto del Gasto*. Diario Oficial de la Federación. México.

- Senado de la República. (2001). *El Federalismo Fiscal en México*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México.
- Shah, A. (2000). *The Design of Economic Constitutions in an Emerging Borderless World Economy*. World Bank. México.
- Solozabal, J. (1978). *Nacionalismo y Federalismo en Sociedades con Divisiones Étnicas: Los casos de Canadá y Suiza*. London School of Economics and Political Science. Londres, Inglaterra.
- Tocqueville, A. d. (2002). *La democracia en América. Ciencia Política*. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Trapé, A., Botteón, C., & Molina, R. (2007). *Autonomía financiera municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza*. Finanzas Públicas Provinciales Municipales. España.
- Valencia Carmona, S. (2003). *Derecho, Autonomía y Educación Superior*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Weingast, B. (1994). *El papel económico de las instituciones políticas*. Universidad de Stanford. Inglaterra.
- Ziccardi, A., & Saltalamacchia, H. (2005). *Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI. <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/>