



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

**División de Ciencias Sociales  
y Económico Administrativas**

**ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA: EL CASO DE  
OTHÓN P. BLANCO Y BENITO JUÁREZ**

**TESIS RECEPCIONAL  
Para obtener el Grado de  
*Licenciado en Economía y Finanzas***

**PRESENTA  
Freidy Noel Ayala Zavalegui**

**DIRECTOR:  
M. C. Rene Lozano Cortes**

**Chetumal, Quintana Roo 2003**



# Universidad de Quintana Roo

División de Ciencias Sociales y  
Económico Administrativas

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y  
aprobada como requisito parcial, para obtener el grado de:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA Y FINANZAS**

## COMITÉ

DIRECTORA: \_\_\_\_\_  
M.C. Rene Lozano Cortes

ASESOR: \_\_\_\_\_  
M.C. Crucita Aurora Ken Rodríguez

ASESOR: \_\_\_\_\_  
Dr. Salvador Ramos Teseum

Chetumal Quintana Roo, diciembre de 2003

*A Pepe (†)*

*“Cuando nos invade la pena, un día dura tanto como tres otoños”*

*Agradezco*

*A mi esposa, a Papá y a Mamá por su comprensión, apoyo y sobre todo por brindarme el elemento indispensable para la vida, el amor.*



*A mis maestros que me permitieron siempre apoyarme en sus hombros para poder ver hacia el horizonte. Gracias Fernando, Rene...*



*A la familia Urzaiz Duch, que me brindo su apoyo moral y económico siempre sin vacilaciones.*



*A mis amigos y compañeros, motivos permanentes de dedicación e inspiración.*



## ÍNDICE

Cap.	Tema/ Subtema	Pág.
	<b>ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA: El caso de Othón P. Blanco y Benito Juárez</b>	
	<b>Introducción</b>	1
	<b>1 Objetivos y metodología de trabajo</b>	
	1.1 Objetivos y justificación del estudio	2
	1.2 Resultados esperados	3
	1.3 Metodología de trabajo	3
	1.4 Información utilizada y fuentes de consulta	4
	<b>2 Marco teórico</b>	
	2.1 Problema teórico de las fuentes de financiamiento para los gobiernos locales	5
	2.1.1 El papel de los gobiernos locales en el desarrollo	5
	2.2.2 La importancia del financiamiento	6
	2.2.3 El problema del déficit y del financiamiento vía impuestos	9
	2.2.4 Las externalidades y su efecto	11
	2.2.5 La dependencia financiera y su relevancia en los gobiernos locales	12
	2.2.5.1 El concepto de Dependencia Financiera	13
	<b>3 Aspectos teóricos y metodológicos de la Autonomía Financiera</b>	15
	3.1 Sostenibilidad fiscal	17
	3.1.1 Sostenibilidad de corto plazo	17
	3.1.2 Sostenibilidad de largo plazo	20
	3.1.3 Sostenibilidad y criterios de diseño de la política fiscal	20
	3.1.3.1 Regla de presupuesto equilibrado	21
	3.1.3.2 Esquema de déficit sostenible	22
	3.1.3.3 Regla "de oro" de las finanzas públicas	24
	3.2 Dependencia financiera	25
	3.2.1 Formalización	26
	3.2.2 Indicadores de dependencia financiera	27
	3.2.2.1 Ingresos de Jurisdicción Municipal / Ingresos Corrientes	27
	3.2.2.2 Ingresos de Jurisdicción Municipal / Erogaciones de operación	27
	3.2.2.3 Ingresos de Jurisdicción Municipal / Erogaciones de operación (excluyendo intereses)	28
	3.2.2.4 Ingresos de Jurisdicción Municipal / Erogaciones totales	28
	3.2.2.5 Erogaciones en Personal / Erogaciones Corrientes	28
	3.2.2.6 Intereses / Erogaciones Corrientes	29
	3.3 Autonomía financiera	29
	<b>4 La autonomía Financiera del Estado de Quintana Roo y los Municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez</b>	31
	4.1 Solvencia en el corto plazo	33
	4.2 Solvencia en el largo plazo	33
	4.2.1 Regla de presupuesto equilibrado	33
	4.2.2 Déficit sostenible	34
	4.2.3 Regla "de oro" de las finanzas publicas	35
	4.3 Dependencia financiera	38
	4.3.1 Indicadores de dependencia financiera	38
	4.3.1.1 Ingresos municipales/ Ingresos corrientes	38
	4.3.1.2 Ingresos municipales/ Erogaciones de Operación	39
	4.3.1.3 Ingresos municipales/ Erogaciones de Operación (sin intereses)	40
	4.3.1.4 Ingresos municipales/ Erogaciones de Operación	41

---

4.3.1.5 Erogaciones en personal/ Erogaciones Corrientes	42
4.3.1.6 Intereses/ erogaciones corrientes	42
<b>5 Finanzas y deuda pública en el ámbito nacional y local</b>	44
5.1 Contexto actual en materia de las finanzas públicas nacionales	44
5.2 Problemática concreta en el estado de quintana roo	46
5.2.1 Estado de las finanzas publicas estatales	46
<b>Conclusiones</b>	57
<b>Anexos</b>	60
I Revisión de regulaciones de finanzas publicas locales	61
II Variables por partida de la cuenta publica	73
III Agregación de variables aplicables a la metodología	76
<b>Bibliografía</b>	77

## **INTRODUCCIÓN**

***"Al poseedor de las riquezas no le hace dichoso el tenerlas, sino el gastarlas, y no el gastarlas como quiera, sino el saberlas gastar."  
Miguel de Cervantes Saavedra***

El presente trabajo pretende aportar algunos elementos para el análisis de la realidad de los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, al igual que el Estado de Quintana Roo, en materia de sostenibilidad y dependencia financiera.

Por otra parte, hay que decir que este trabajo no es exhaustivo y no agota totalmente los diferentes puntos que aborda a lo largo de su desarrollo debido a limitantes de información y elementos poco confiables para realizar las respectivas estimaciones. Al hacerlo, simplemente busca poner los elementos básicos para sostener algunos conceptos y fundamentar la tesis central del mismo, a saber que si el gobierno municipal abra de convertirse en el promotor del desarrollo de su comunidad, lo hará una vez que se conozca a si mismo, sus bondades y limitantes.

Para ello habremos de implementar herramientas metodológicas que permitan, con la información que se dispone, conocer los márgenes de sostenibilidad financiera en el corto y largo plazo, lo que permitirá saber las posibilidades de concretas de financiamiento de los casos observados, así como la característica fundamental de dicha fuente de financiamiento.

De igual manera implementaremos indicadores de dependencia financiera y así, poder conocer los márgenes de la flexibilidad con que los casos observados podrán hacer frente a los desequilibrios que presentan sus finanzas publicas.

Ambas, la sostenibilidad y la dependencia financiera, conformaran un criterio más amplio, la autonomía financiera. Ésta finalmente, brindará una orientación clara de las bondades y las áreas de oportunidad que presentan los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez y, el estado de Quintana Roo. Permitiendo una reflexión de los caminos a seguir en el devenir de nuestra realidad, los ajustes y sus implicaciones.

## 1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

### 1.1 OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

El propósito de este trabajo de investigación es la *autonomía financiera*, es decir, en las posibilidades financieras que los municipios tienen de hacer frente a tales desafíos, dado que la restricción presupuestaria<sup>1</sup> de un organismo estatal funciona, siempre, como una restricción más (y muy importante) a sus posibilidades de diseñar e implementar política económica en su ámbito de acción.

La razón que ha motivado a este estudio es que con frecuencia se verifican dos hechos concretos que atentan contra las posibilidades del Municipio de desarrollar las funciones prevista adecuadamente:

- Por un lado, los *bajos niveles de recaudación propia* se traducen en un escaso grado de "*autonomía financiera*". Esto genera una gran dependencia de las transferencias financieras federales (tributarias y no tributarias) y condiciona la ejecución de las distintas políticas que involucran gasto municipal.
- Por otro lado, los niveles de endeudamiento, que condicionan su desenvolvimiento futuro al incluir la necesidad de hacer frente a los compromisos financieros asumidos (capital e intereses).

En virtud de estos inconvenientes se consideró necesario analizar en detalle y sobre bases estadísticas disponibles las posibilidades de autonomía fiscal que tienen los municipios mas importantes del estado, tanto en el corto como en el largo plazo. Para ello se han efectuado dos tipos de análisis (complementarios entre sí):

- Se analizaron las ejecuciones presupuestarias de los últimos años y se estimaron *indicadores de sostenibilidad financiera en el corto y largo plazo*, observando su evolución en los últimos años.
- También se estudiaron las cuentas publicas de cada Municipio y del Estado y, se calcularon *indicadores de dependencia financiera* que permitan obtener una idea clara de las posibilidades de enfrentar los compromisos financieros sin afectar la prestación de servicios en el futuro.

---

<sup>1</sup> Se considerará a la restricción presupuestaria del sector público en sentido amplio, es decir, tanto para el corto como para el largo plazo. Esto significa que en el primer caso se trabajará con equilibrio entre fuentes y usos de fondos (y las correspondientes mediciones de desequilibrio que se derivan de ese esquema) y para el segundo utilizando criterios de solvencia fiscal.



## 1.2 RESULTADOS ESPERADOS

El trabajo en su conjunto apunta a la obtención de dos resultados diferentes, aunque estrechamente relacionadas:

- En primer lugar, se obtendrá una *metodología práctica general para la realización del estudio*, identificando las fuentes de consulta, las divergencias de información (y las correcciones pertinentes), los problemas metodológicos y las recomendaciones para su desarrollo aplicado.
- En segundo lugar, esa metodología se utilizará concretamente para *efectuar la comparación entre los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco*. Este segundo resultados, además de servir para ilustrar el razonamiento abstracto, tendrá por objeto *permitir a las autoridades municipales la correcta caracterización de su problema particular*, en orden a posteriores decisiones que mejoren no solo la recaudación propia, sino sus fuentes alternas de ingreso y, en consecuencia, aumente sus niveles de autonomía financiera.

## 1.3 METODOLOGÍA DE TRABAJO

La metodología completa de trabajo ha comprendido las siguientes etapas:

1. Aspectos teóricos relevantes.
2. Definición de criterios y selección de municipios.
3. Indicadores de autonomía financiera.
4. Indicadores de solvencia fiscal.
5. Análisis de ejecuciones presupuestarias de los municipios seleccionados (esta etapa será enriquecida con un análisis estadístico de las finanzas publicas en los últimos años).
6. Conclusiones.

Dado que la primer punto persigue únicamente situar al lector en el contexto de las finanzas publicas mostrando su realidad actual, se considera la entrada de lleno al tema desde el punto dos.

La primera etapa consistió en el desarrollo de los aspectos teóricos relevantes para comprender el tema. Estos aspectos se encuentran referidos tanto a la autonomía fiscal de cada Municipio en función de su dependencia de transferencias "externas" (desde otros niveles superiores de gobierno) como al problema de la solvencia fiscal de corto y largo plazo de los municipios.

La segunda etapa consistió en seleccionar los municipios a analizar. A efectos de lograr conclusiones amplias es conveniente orientar la selección *hacia los municipios mas importantes tanto económica como socialmente del estado*, a pesar de que lo ideal fueran todos los municipios del estado se opto por la opción ya señalada dada la complejidad de la recolección de datos en los demás municipios del estado.

De acuerdo a lo determinado en esta segunda etapa, la tercera consistió en un análisis de los datos encontrados de las ejecuciones presupuestarias de los municipios seleccionados. Es importante comparar los resultados obtenidos entre los municipios analizados, así como el análisis de los indicadores de un mismo municipio a través del tiempo. De acuerdo a la disponibilidad de información fehaciente, es posible construir una serie 1998-01.

#### **1.4 INFORMACIÓN UTILIZADA Y FUENTES DE CONSULTA**

La información referida a las cuentas municipales, si bien se supone es pública no se encuentra disponible en detalle, es *escasa* y con frecuencia *divergente* entre las distintas fuentes que son consultadas (Municipios, Secretaria de Hacienda, INEGI). Ante tal situación se trabajó sobre ejecuciones presupuestarias municipales disponibles en Internet y en la Cuenta pública. Esta tarea fue ardua además que desgastó el tiempo de investigación al no tener apertura de la autoridades para dar a conocer la información solicitada ya que en algunos casos se hizo necesario recurrir a dependencias estatales y municipales.

En algunos casos particulares, en los cuales el nivel de desagregación de la información presentada por los municipios fue escaso se requirió información adicional estimada.

Cabe aclarar que se recomienda, para futuras investigaciones, realizar convenios de colaboración entre las dependencias estatales e investigadores a fin de contar con información de primera mano. Es quizá en el seno de los Seminarios de Investigación y/o Tesis que se deberán propiciar encuentros y acercamiento de esta índole.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.2 PROBLEMA TEÓRICO DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LOS GOBIERNOS LOCALES**

#### **2.2.1 EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL DESARROLLO**

En primera instancia es importante mencionar que un de los principales temas de los que se ocupa la ciencia económica es el desarrollo económico, partiendo del supuesto de que este propicia generación de riqueza y, por tanto, puede (que no necesariamente) contribuir a un mejor desarrollo social de los pueblos (municipio).

El lado opuesto, mayormente vivido en la realidad mexicana, el subdesarrollo, más específicamente el desequilibrio económico visto no solo como un problema para las áreas que no han crecido, sino incluso para aquellas que se han visto "beneficiadas" con el desarrollo, pero un desarrollo desordenado y muy poco sustentable.

Lo anterior entre otras cosas, genera la falta de actividad económica, evidenciada por desempleo, subempleo, emigración a áreas desarrolladas, incluso al extranjero y, por tanto, disminución de los recursos humanos para generar riqueza, inactividad económica, desaprovechamiento de recursos naturales y con ello, paradójicamente, destrucción ecológica.

En relación con la concentración de la actividad económica en algunas regiones, esto implica una fuerte concentración demográfica, con los problemas que ello supone a saber, asentamientos irregulares, mayor demanda de servicios públicos e infraestructura, demanda de vivienda, subempleo, salarios bajos, inseguridad, etc.

Especificada la idea de desarrollo y desequilibrio en el desarrollo regional, podemos establecer que una de las principales figuras que resienten de manera inmediata los efectos del desequilibrio regional es el municipio, por las causas antes expuestas que este genera. Dado que los efectos en el ámbito económico que trascienden al social y político se dan de manera inmediata en las tareas que le atañe atender al municipio.

Es un hecho incuestionable que el desarrollo económico de un municipio está íntimamente ligado con el desarrollo social del mismo. Estos dos conceptos constituyen un binomio indisoluble, independientemente de la connotación ideológica que se le quiera dar.

Además, es importante señalar que los gobiernos municipales son, de hecho, protagonistas del devenir de sus propias comunidades y, por tanto, deben tener posibilidad de opinar, discutir y participar activamente en la actividad económica que se realiza en su comunidad. Lo que estamos apuntando es que los gobiernos municipales son la instancia responsable de proveer los servicios de primera mano a la comunidad, por lo mismo, tienen mucho que aportar.

La realidad del municipio mexicano es compleja, como compleja es su búsqueda de soluciones para lograr un desarrollo interno, que genere sinergia hacia la región. Para propósitos del presente estudio, nos centraremos en el estudio del financiamiento

municipal y el papel de este financiamiento para posibilitar medidas de política económica.

### 2.2.2 LA IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO

La captación de recursos financieros para el municipio está fuertemente restringida por el marco normativo reglamentario y por la política financiera desde fuera impuesta, lo que ha dado como resultado un sometimiento de las autoridades en la mayoría de los municipios del país, que al considerar imposible superar tales limitaciones buscan optimizar -de acuerdo a la tecnología administrativa y conocimientos que poseen- lo mejor que puedan, los escasos recursos que tienen a su disposición. Supeditarse a ellos significa restringir la provisión de más y mejores servicios hacia la comunidad, y hasta renunciar a la promoción del desarrollo local y regional.

Describir la función del financiamiento en los municipios implica enmarcarla en el concepto más general que son las finanzas públicas municipales, mismas que, al enfocarse a planear y controlar el flujo de fondos disponibles para un ayuntamiento, tratan de lograr que éstos se apliquen de la manera más eficiente en el desarrollo de las actividades de los municipios. De la misma manera, a las finanzas públicas se les atribuye un objetivo más general, *"...el cual consiste en la administración óptima de los recursos económicos y humanos que aseguren una más amplia y eficiente gestión por parte de los ayuntamientos"*.<sup>2</sup>

Por su parte, la función de financiamiento municipal contempla acciones a través de las cual es los ayuntamientos se allegan de fondos monetarios necesarios para el cumplimiento de sus actividades operativas y de promoción del desarrollo. Existen dos principales orígenes de financiamiento: *"...el interno, que consiste en obtener recursos de fuentes propias directamente recabadas por el municipio y que se encuentren al alcance legal y administrativo del mismo(...), el otro origen es el externo, y en él encontramos agentes, instituciones y gobiernos que proveen recursos a los municipios para complementar sus requerimientos adicionales de financiamiento"*.<sup>3</sup>

Si un municipio genera suficientes recursos internos posee carácter de autofinanciable y en tal caso no es necesario recurrir a fuentes externas, ni se creará con ello obligaciones con terceros. Desafortunadamente, nuestros municipios ni poseen el carácter anterior, ni recurren al financiamiento externo en términos óptimos, este es que al no tener fuentes suficientes de ingresos, los mismos se limitan a los proporcionados por los gobiernos estatales y federales creando un carácter de dependencia financiera de terceros, más no de apalancamiento financiero.

La contraparte de la dependencia financiera, es sin duda, la autonomía fiscal, que en el caso de un gobierno local se da cuando éste tiene poder de decisión sobre sus ingresos y gastos<sup>4</sup>. La conveniencia de este mayor poder de decisión parte de un principio

<sup>2</sup> Tijerina Guajardo, José Alfredo. "La dependencia financiera de los gobiernos locales". CADE. Documento de Investigación Núm. 15, 1999.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Por gobierno local se entiende aquéllos gobiernos menores al nivel de gobierno central. En México entenderemos que el gobierno local incluye los estados y municipios; sin embargo, cuando se haga referencia a los municipios, se hará de manera explícita.

importante de la descentralización, que señala *que el beneficio de la autonomía fiscal es mayor si el contribuyente identifica la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público*. En este caso, por tanto, los gobiernos locales adquieren la obligación de rendir cuentas y aceptar responsabilidad por sus acciones y los incentiva a asignar los recursos en la mejor manera posible. Con la dependencia financiera en tanto, las localidades dependen de transferencias del gobierno central para llevar a cabo sus tareas. La dependencia financiera de los gobiernos locales se agrava cuando los ingresos propios se rezagan frente a las necesidades de gasto<sup>5</sup>.

Una forma de aliviar este desfase es el sistema de transferencias. Estas se pueden dividir en dos tipos: condicionadas y no condicionadas. Las primeras son recursos que envían los gobiernos centrales a los gobiernos locales, con la condición de ser utilizados en rubros de gasto convenidos de antemano. En el caso de México, estos se manejaron en el pasado con base en Convenios entre la federación y los estados, pero a partir de 1998 se conocen como "aportaciones" de la Federación y se destinan principalmente a lo que el gobierno central considera prioritario: el gasto estatal y municipal en salud, seguridad pública, y educación.

Por su parte, las transferencias no condicionadas son las que reciben los gobiernos locales para gastarlas discrecionalmente. En México, estas transferencias se denominan "participaciones",<sup>6</sup> y surgieron en 1980 para compensar los recursos que perdieron los estados al adherirse a la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>7</sup> Las transferencias son una solución política aceptable, en el sentido de que el gobierno central mantiene control sobre los gobiernos locales, mientras que para estos las transferencias reducen la necesidad de dar cuenta a la comunidad sobre sus acciones (cuando se compara con el caso de impuestos que directamente recaudan de la población).

Adicionalmente, tienen la ventaja de no crear una mayor carga tributaria sobre el electorado local. Estas transferencias reducen en el corto plazo los requerimientos financieros para proveer los servicios públicos locales más indispensables, pero no solucionan el problema de recursos en el mediano y largo plazo. Por un lado, en la medida que la población aumenta, crece la demanda y el costo de proveer estos servicios. Asimismo, el tamaño del rezago fiscal se incrementa cuando las transferencias traen el efecto -no deseado- de reducir el esfuerzo de los gobiernos locales para obtener ingresos propios. Por otro lado, el rezago y la dependencia financiera aumentan porque existe un efecto "ilusión" de parte de la comunidad, ya que

<sup>5</sup> Castells, Antonio (1997). "Tributos Propios y Participaciones o Subvenciones para los Gobiernos Estatales y Locales". Trimestre Fiscal. No. 58, Abril-Junio, pp. 25-45.

<sup>6</sup> Es importante notar que en las "participaciones" de México existen algunos rubros que se sujetan a cumplir con algún programa específico, como el de reordenamiento del comercio urbano, por lo que pudieran ser considerados como transferencias condicionadas (o aportaciones). Sin embargo, su monto es pequeño, y no altera el resultado principal. Vea Artículo 2A, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal en Themis (1999). México, D.F.

<sup>7</sup> Colmenares, David (1999). "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano". Comercio Exterior. Vol. 49, No.5. pág. 415. Mayo, México D.F.

aún cuando la carga fiscal local es baja, tiende a identificar que la mayoría de servicios públicos que recibe provienen de los gobiernos locales.<sup>8</sup>

Las participaciones, en particular, son una solución inmediata para abatir la falta de recursos en nivel local de gobierno, pero se vuelven insuficientes al paso de algunos años, cuando la demanda por bienes públicos excede la capacidad de proveerlos en la cantidad y calidad adecuada. Esta situación finalmente desemboca en fricciones entre las entidades federativas y el gobierno central.

El concepto de apalancamiento financiero menciona el uso que los municipios podrían hacer de recursos ajenos, de tal forma que a mayor proporción de pasivo respecto al patrimonio municipal, habrá mayor apalancamiento. Lo anterior trae como resultado que de no existir elementos de riesgo, a mayor palanca financiera mayor rentabilidad del patrimonio propio. El riesgo para el municipio sería quedar insolvente para hacer frente a sus obligaciones con terceros en el corto plazo. Al no tener respaldo de capital (el patrimonio de los gobiernos muchas veces no es cuantificable), las autoridades de este nivel de gobierno creen asumir un fuerte riesgo y si a eso le añadimos el indispensable respaldo gubernamental para adquirirlo, el financiamiento de terceros parece una ilusión.

Los requerimientos de capital de un municipio se pueden dividir en corto, mediano y largo plazos. Los recursos de capital de corto plazo consisten en los pasivos corrientes del municipio más el capital a mediano plazo. Las fuentes principales de corto y mediano plazos para éstos se pueden, a su vez, dividir en internas y externas. Las fuentes de financiamiento internas a corto y mediano plazos para los municipios pueden ser los ingresos provenientes de los recursos propios del erario municipal (cobro de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos); recursos de capital; valorización o contribución de mejoras; eficiencia fiscal; así como los recursos excedentes y del ahorro.

A su vez, las fuentes de financiamiento externas a corto y mediano plazos son las participaciones federales y estatales; transferencias regulares de la nación; aportes especiales del presupuesto nacional; regalías y donaciones; préstamos temporales de la banca comercial y de desarrollo; letras de cambio; factoraje; acreedores comerciales y de fondos reembolsables, entre otras.

En teoría, el financiamiento de corto plazo sólo debería de emplearse para inversiones en activos realmente líquidos, con el objeto de poder disponer de él con facilidad para descargar el pasivo en caso de ser necesario. Estas fuentes de financiamiento de corto plazo se pueden utilizar para la adquisición de inventarios y trabajos que procesar, deudores comerciales, gastos pre pagados, así como efectivo en caja y en el banco. Por su parte, las principales fuentes de financiamiento de capital de largo plazo se subdividen en:

---

<sup>8</sup> Ídem

- Fuentes de Financiamiento Internas de Largo Plazo

Dentro de este rubro se encuentran las fuentes que internamente genera el municipio y que su redituabilidad es a más de un año; consecuentemente, habrán de liquidarse en periodos similares. Encontramos por ejemplo las reservas y utilidades de ejercicios presupuestales anteriores, la eficiencia administrativa en la gestión municipal, entre otros.

- Financiamiento Externo de Largo Plazo

Este se puede utilizar para inversiones de largo plazo en activos fijos (terrenos, edificios, maquinaria, equipo y otros); préstamos de la banca de desarrollo de largo plazo, factoraje y arrendamiento financiero.

De acuerdo a lo anterior, la medición de los recursos financieros representa el reto más importante que afronta el municipio mexicano en estos momentos. Este universo de municipios, de muy diversos tamaños y tipos, asume numerosas dificultades como carecer de tecnologías administrativas para aprovechar al máximo sus recursos, así como también de infraestructura científica y tecnológica como equipos de computación que le permita reducir costos administrativos y a su vez liberar recursos para otros fines.

Hoy en día, el horizonte de financiamiento para el municipio no es muy claro. Históricamente, la subordinación a un marco normativo impuesto desde la federación le ha impedido buscar alternativas que incrementen el erario municipal, de la misma manera, la escasa iniciativa de los gobiernos de este nivel administrativo han conducido a pérdida de oportunidades para promover el desarrollo de sus comunidades. En la década pasada, la situación económica vivida en el país no permitió hacer eficiente la programación financiera de los municipios, lo cual redundó en caídas, en términos reales, de los montos de sus ingresos. En consecuencia, la mayoría de los municipios del país sufren fuertes descapitalizaciones que los han vuelto más vulnerables a los requerimientos y demandas de la sociedad; por lo tanto, se requiere generar inteligentemente fuentes alternativas de financiamiento sin violentar el marco normativo y disposiciones gubernamentales, este como requisito indispensable para promover eficientemente el desarrollo de la población.

### 2.2.3 EL PROBLEMA DEL DÉFICIT Y DEL FINANCIAMIENTO VÍA IMPUESTOS

Antes que nada es importante aclarar que las categorías estado, deuda pública y financiamiento son indispensable los fines del presente apartado, por lo que presentamos algo que en la literatura económica se ha expresado sobre lo anterior.

Cuando se habla del papel y desempeño del estado en la economía no se puede dejar de hablar de la deuda pública que su actuación, en muchos de los casos, genera. Cuando el estado gasta más de lo que recauda en impuestos, pide prestado al sector

privado para financiar su déficit presupuestario. La acumulación de prestamos obtenidos en el pasado es conocida como deuda pública.

En torno a esta última han surgido diversas teorías que tratan de explicarla. Sin embargo nos referiremos a las principales, una, conocida como la *teoría tradicional*, según la cual el endeudamiento público reduce el ahorro nacional y reduce la acumulación de capital. Esta teoría es defendida por la mayoría de los economistas.

La *teoría tradicional*, establece la siguiente cadena causal de corto plazo, ante una política expansiva, con reducción de impuestos:

$$\downarrow T \quad \downarrow Y \quad \uparrow C, I_p \quad \uparrow G \quad \downarrow S_g \quad \uparrow i \quad \downarrow Y \quad \downarrow \text{Stock}K \quad \downarrow Y^* \quad \Longrightarrow \quad \Delta C, I_p$$

Donde;

T = Impuestos,

G = Gasto del Gobierno,

Y = Ingreso privado

S<sub>g</sub> = Ahorro del Gobierno,

i = tasa de interés,

Y\* = Ingreso Nacional,

StockK = stock de capital,

C, I<sub>p</sub> = Consumo e inversión privada;

El efecto inicia con una reducción de impuestos que representa un aumento del gasto del gobierno y se refleja en el aumento del ingreso privado por el aumento de saldos disponibles, por tanto los privados aumentan su consumo y la inversión.

Pero el aumento del gasto público trae consigo una reducción del ahorro del gobierno lo que lo obliga a generar deuda y subir la tasa de interés para así financiar su déficit. De esta manera se reduce el stock de capital y el ingreso nacional, el grado de afectación en el consumo y la inversión dependerán de la elasticidad ingreso. Para el caso de los municipios y/o estados, al ser pequeña su participación en el mercado, una vez emitida la deuda no se afectan las tasas de interés al considerarla competitiva y por ende tomadora de precios., con ello se elimina el efecto *Trade Off*.

Por otra parte esta la *teoría de la equivalencia Ricardiana*, que es defendida por una minoría de economistas. De acuerdo con la *teoría de la equivalencia Ricardiana*, la deuda pública no influye ni en el ahorro ni en la acumulación de capital debido a que la deuda pública no solo está en función del ingreso sino, entran otros criterios como la hipótesis ciclo vital de *F. Modigliani* y la hipótesis de la renta permanente de *Milton Friedman*. Así resulta que:

$$\downarrow T \quad G_p \quad \text{por que } C = f(Y, Y^*)$$



Por tanto la discrepancia esta en las Teoría Fiscales, entonces, es ver como afecta esta al consumidor, o mejor dicho al contribuyente.

Hemos visto que la generación de deuda publica puede ser analizada desde muchas ópticas y por tanto, es pertinente mencionar que la actuación del estado puede ser financiada vía impuestos o vía generación de deuda, con las implicaciones antes mencionadas. El caso de los gobiernos locales encierra una problemática respecto a la generación o cobro de impuestos.

Una comunidad que eleve los impuestos sobre el capital verá como van reduciéndose las inversiones hasta que vuelva a aumentar el rendimiento de capital antes de deducir los impuestos.

Si como consecuencia de un impuesto sobre el capital disminuye la productividad de los trabajadores, bajaran los salarios. Pero en este caso, a largo plazo los trabajadores emigran, si son perfectamente móviles, y, continúan emigrando hasta alcanzar el mismo nivel de ingreso. Por lo tanto, la tierra es el único factor que no puede emigrar. Entonces, con menos capital y trabajo, su rendimiento es menor: a largo plazo, la carga de los impuestos recae totalmente en los propietarios de inmuebles.

Si no se tienen en cuenta estos efectos, las consecuencias pueden ser dramáticas. A veces los gobiernos locales, han intentado generar impuestos sobre factores o industrias muy sensibles, que pronto buscan otros horizontes que ofrezcan mejores condiciones.

Por tanto es evidente, que en el ámbito de los gobiernos locales la generación de impuestos sobre el capital o el trabajo, generara efectos en contra de la propia comunidad, por ende es indispensable analizar fuentes alternas que generen efectos poco o nulamente negativas para la comunidad. Y que, además, permitan superar esquemas de dependencia financiera en los gobiernos locales.

#### 2.2.4 LAS EXTERNALIDADES Y SU EFECTO

Otro elemento interesante de mencionar, son las externalidades que juegan un papel muy importante al tratar de evidenciar los efectos de la adquisición de un bien público a la economía.

Las externalidades, que existen siempre que las actividades de un agente económico afectan a las de otro de una manera que no se refleja en una transacción de mercado<sup>9</sup>. Desde el punto de vista económico producen un efecto directo en el bienestar de otros fuera de los causes de mercado. La información que trasmiten los precios es fundamentalmente inexacta, lo que provoca una mala asignación de los recursos.

<sup>9</sup> Nicholson, Walter. Teoría Microeconómica: principios básicos y aplicaciones. Mc Graw Hill. 1997.

Sin embargo, las externalidades no siempre traen efectos negativos en el bienestar de los agentes económicos. Y no solo eso sino, que pueden afectar positivamente la utilidad de una o un grupo de personas. Esto es muy importante en el análisis de las elecciones sociales en el caso en que la utilidad de una persona, depende directamente de la utilidad de otra. Por ejemplo, si a Sánchez le preocupa el bienestar de Jiménez, podríamos expresar su función de utilidad ( $U_s$ ) de la forma:

$$\text{Utilidad} = U_s (X_1, \dots, X_n; U_j)$$

Donde  $X_1, \dots, X_n$  son los bienes que consume Sánchez y  $U_j$  es la utilidad de Jiménez. Si Sánchez es altruista y desea el bienestar de Jiménez,  $\partial U_s / \partial U_j$  tendría un valor positivo, y viceversa si Sánchez en lugar de altruista fuera envidioso de Jiménez. Se llegaría al terreno intermedio entre el altruismo y la envidia si a Sánchez le diera lo mismo el bienestar de Jiménez ( $\partial U_s / \partial U_j = 0$ ), y esto es lo que hemos supuesto normalmente. Esto significa, que el beneficio que traería una obra pública sería para ambas partes, y se puede comprometer a los sectores de mayores ingresos a aportar más, si se les ofrece un incentivo adicional.

Por otra parte, es importante aclarar, que cuando se trata de bienes públicos<sup>10</sup>, los efectos que traería un externalidad positiva, es muy difícil acotar el consumo de dicho bien, es decir, una vez que se producen benefician a todo un grupo, técnicamente es imposible limitar esos beneficios al grupo específico.

Debido a lo anterior, sería difícil que el rubro de ingresos por Contribución de Mejoras sea un buen instrumento para la equidad tributaria, y por contraria, si ocasionaría una duplicidad tributaria.

### 2.2.5 LA DEPENDENCIA FINANCIERA Y SU RELEVANCIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

La distribución de los recursos y potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno es de suma importancia para la organización de las tareas económicas del Estado. Por un lado, la eficiencia económica y la función de estabilización macroeconómica requieren de una mayor centralización de ingresos, mientras que por el otro, la autonomía de ingresos de los gobiernos locales (estados y municipios en México) contribuye a que la comunidad identifique y vigile mejor el origen y destino de los recursos.

Esta situación, donde los ingresos se reciben en nivel central pero el gasto se realiza en las localidades, implica un *desfase* de los ingresos en relación con las necesidades crecientes de gasto local. Esto da lugar a lo que se conoce como "dependencia financiera", es decir, las localidades dependen de transferencias del gobierno central para llevar a cabo sus tareas.

<sup>10</sup> Entiéndase como bien público puro aquel que una vez producido, no es posible impedir a nadie que se beneficie de él. Los bienes públicos a menudo no son rivales, pero no tiene porque ser siempre así.

Las transferencias son una solución política aceptable. El gobierno central mantiene control sobre los gobiernos locales, mientras que estos no incurren en el costo político de gravar a su comunidad ni tienen que dar cuenta precisa sobre sus acciones (como sucede cuando los impuestos recaen directamente sobre la población).

Las participaciones, en particular, son una solución inmediata para abatir la falta de recursos en nivel local de gobierno, pero se vuelven insuficientes al paso de algunos años, cuando la demanda por bienes públicos excede la capacidad de proveerlos en la cantidad y calidad adecuadas. Esta situación finalmente desemboca en fricciones entre las entidades federativas y el gobierno central.

La distribución de los recursos y potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno es de suma importancia para la organización de las tareas económicas del Estado. Conceptualmente, la asignación de atribuciones de gasto e ingreso se basa, por un lado, en el principio de autonomía, y por otro, en principios relacionados con la eficiencia económica.

La autonomía fiscal de un gobierno local se da cuando éste tiene poder de decisión sobre sus ingresos y gastos<sup>11</sup>. La conveniencia de este mayor poder de decisión parte de un principio importante de la descentralización, que señala *que el beneficio de la autonomía fiscal es mayor si el contribuyente identifica la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público*<sup>12</sup>. En este caso, por tanto, los gobiernos locales adquieren la obligación de rendir cuentas y aceptar responsabilidad por sus acciones, lo que los incentiva a asignar los recursos en la mejor manera posible.

#### 2.2.5.1 El concepto de Dependencia Financiera

La dependencia financiera de los gobiernos locales hace que estos se sujeten al control político del gobierno federal, a cambio de la conveniencia de no gravar directamente a sus electores ni rendir "cuentas" precisas del uso de recursos. Este concepto de dependencia financiera puede medirse como las transferencias federales como proporción del gasto de los gobiernos locales.

Para México la dependencia financiera se mide utilizando, por un lado, el monto de participaciones, y por el otro, las transferencias (que incluyen participaciones y aportaciones), ambos como proporción del gasto total de los estados y municipios. También se mide, en particular, la dependencia financiera de los municipios.

---

<sup>11</sup> Por gobierno local se entiende aquellos gobiernos menores al nivel de gobierno central. En México entenderemos que el gobierno local incluye los estados y municipios; sin embargo, cuando se haga referencia a los municipios, se hará de manera explícita.

<sup>12</sup> Tijerina Guajardo, Alfredo. La dependencia financiera de los gobiernos locales. CADE, México 1999. Pp. 6-8.

---

La dependencia financiera de los gobiernos locales y, en particular, de los gobiernos municipales en México es mayor a la de muy diversos países. Esto, en gran parte, se deriva de que las transferencias federales a los gobiernos estatales y municipales desincentivan la recolección de ingresos propios, la mejora administrativa, y la aplicación de nuevos gravámenes locales.

### 3. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA

La política económica tiene siempre como *principal protagonista al Estado*<sup>13</sup>, 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 de un sistema económico dado.

El estudio de la política económica *no* es el análisis de las cuentas del Estado. Sin embargo, la relación entre el diseño e implementación de la política económica y la restricción presupuestaria del sector público es un tema que no puede dejar de observarse con mucha atención, porque la situación fiscal (presente y proyectada) puede transformarse en un serio condicionante de las acciones de política que se pueden seguir y los instrumentos que se pueden utilizar.

El Estado es un agente económico más (aunque con características especiales tales como legitimidad emanada de la comunidad, poder de coerción e inquietudes comunitarias<sup>14</sup>) y por ello se maneja con una *restricción presupuestaria*, que en sentido amplio no puede violar. Esto trae a la discusión dos conceptos centrales, que serán desarrollados más adelante:

- El primero es el necesario *equilibrio de flujos de las cuentas fiscales en el corto plazo*, en el cual deben considerarse todas las *fuentes* de recursos (ingresos propios, transferencias recibidas, ingresos de capital, endeudamiento interno, endeudamiento externo) y todos los *usos* (gastos, inversiones, pagos de deudas y transferencias enviadas).
- El segundo se refiere al concepto de *solvencia de largo plazo* según el cual, en términos simples, el valor actual de la deuda pública debe ser nulo.

Todo lo que haga el Estado en materia de política económica en distintas áreas tendrá impacto directo o indirecto sobre su restricción presupuestaria, en el corto y/o en el largo plazo. Este efecto se produce básicamente por dos vías, que pueden operar simultáneamente:

- En primer lugar, la implementación de cualquier acción de política económica implica la utilización de recursos materiales, humanos o financieros. Esto significa que existen costos de implementación en que se incurre para poder llevar a cabo las medidas, que deben contar con el correspondiente financiamiento.

<sup>13</sup> En adelante se utiliza el concepto de Estado como sinónimo de "gobierno" y se hace referencia indistinta al ámbito federal, estatal o municipal, salvo que se indique expresamente lo contrario.

<sup>14</sup> Estos conceptos se desarrollan en detalle en STIGLITZ, J., *La economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1988, págs. 1 a 25.

- En segundo lugar, las variables que componen la restricción presupuestaria se ven afectadas por la utilización de instrumentos fiscales o pertenecientes a otras áreas de política económica. Por ejemplo, una devaluación incrementa el precio de los insumos importados que compra el sector público.

Reuniendo estos elementos se obtienen *dos conclusiones iniciales*, referidas a limitaciones al desarrollo de la política económica, que son impuestas por la existencia y vigencia permanente de la restricción presupuestaria, como un principio fundamental económico de escasez. Estas conclusiones, que son de *carácter general* porque no dependen de la estructura del modelo económico, constituyen el *punto de partida* y principal elemento conceptual del presente trabajo:

- Las acciones de política económica (referidas a cualquier ámbito) no pueden ser evaluadas desestimando los aspectos presupuestarios. Esto se debe a que todas las acciones que se decidan realizar para alcanzar metas de política económica, deben ser analizadas en un marco de equilibrio (de corto y de largo plazo) de las cuentas del fisco, ya que se producirán necesariamente efectos adicionales al intentar equilibrar los desfases producidos.

- El Estado (en particular, la autoridad fiscal) no puede determinar en forma discrecional y permanente todas las partidas de ingresos y gastos que conforman su restricción presupuestaria. Muchas de ellas quedarán determinadas por el valor que asumen variables endógenas del sistema, que a menudo son variables objetivo de política económica. Por ejemplo, la recaudación puede ir en uno u otro sentido modificando la estructura del sistema impositivo, pero en tanto dependa de variables como el ingreso, los salarios, o el tipo de cambio, su control absoluto será imposible.

A estas consideraciones, en el caso de los ordenes de gobierno inferior (en particular el caso de los gobiernos municipales) se agrega otra muy relevante, ya que aparece otro elemento que puede actuar como limitante al diseño y/o implementación de la política económica.

Los gobiernos municipales *reciben transferencias* de los gobiernos de orden superior (concretamente federal) 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 reducir su autonomía de gestión.

En los puntos que siguen se analizarán desde el punto de vista conceptual los dos aspectos mencionados: el problema de la *solvencia en el corto y largo plazo* y el problema de la *dependencia de las transferencias de recursos de otros ordenes de gobierno*<sup>15</sup>. Ambos elementos pueden reducir los grados de libertad del gobierno

<sup>15</sup> La metodología presentada fue tomada de la tesis: "Autonomía financiera municipal: aspectos metodológicos y aplicación a los municipios de la provincia de Mendoza" de los autores Alejandro Trapé, Claudia Botteón y Raul Molina de la Maestría en Finanzas Publicas Provinciales de la Universidad de

municipal a la hora de financiar sus gastos e implementar sus políticas, por lo cual forman parte del concepto de autonomía financiera al que se refiere el presente estudio.

### 3.1 SOSTENIBILIDAD FISCAL

El concepto de sostenibilidad fiscal hace referencia a la *solventía a largo plazo* del sector público. En tal sentido, su análisis debe ser realizado utilizando una perspectiva temporal amplia, que contemple la situación presente y sus posibilidades de evolución futura<sup>16</sup>.

En rigor, el estudio de la sostenibilidad fiscal debe ser encarado desde *dos puntos de vista*, uno de corto y otro de largo plazo. Ambos enfoques resultan complementarios, ya que los desequilibrios de corto plazo deberán ser administrados adecuadamente a lo largo del tiempo para respetar los criterios de solventía intertemporal.

#### 3.1.1 SOSTENIBILIDAD EN EL CORTO PLAZO

A fin de analizar el concepto de sostenibilidad en el corto plazo es necesario introducir la idea de *equilibrio de flujos de fuentes y usos de fondos*, que puede ser expresada formalmente de la siguiente manera:

Total usos de fondos  $\equiv$  Total fuentes de fondos<sup>17</sup>

que puede especificarse con mayor detalle como:

$$G_c + T_e + (i \cdot D_{pr}) + i^* \cdot (t_c \cdot D_{ex}) + G_k \equiv T_c + T_r + T_k + \Delta D_{pr} + \Delta D_{bc} + t_c \cdot \Delta D_{ex} \quad (1)$$

donde:

- $G_c$ : Gasto en personal, bienes y servicios corrientes realizado por el gobierno.
- $T_e$ : transferencias entregadas al sector privado o a otras instituciones u organismos del sector público (de índole corriente).
- $i$ : tasa de interés interna.
- $D_{pr}$ : stock de deuda pública con el sector privado nacional.
- $i^*$ : tasa de interés internacional<sup>18</sup>.

---

Buenos Aires, Argentina. Sin embargo se modificó en algunos aspectos de nomenclatura y terminología para hacerla aplicable a municipio mexicano.

<sup>16</sup> Numerosos artículos analizan y formalizan el problema de la sostenibilidad fiscal. Uno que lo hace en forma simple y didáctica es MARTNER, R., *Política fiscal, ciclo y crecimiento*, Revista de la CEPAL Nro. 64, abril 1998, págs. 73 a 90.

<sup>17</sup> Se observa que esta identidad tiene claras connotaciones *financieras*. Esto es compatible con la idea de que *en lo inmediato, un gasto sólo puede ser realizado si tiene una fuente que lo financie*.

<sup>18</sup> En rigor, tanto  $i$  como  $i^*$  deberían ser las tasas específicas (interna y externa) a las cuales se han pactado las correspondientes deudas. En caso de existir más de una deuda interna o externa, la fórmula debería desagregarse para mostrar esa diversidad, cada una con su correspondiente tasa:

- Dbc: stock de deuda con el Banco Central.
- Dex: stock de deuda externa del gobierno.
- Gk: Gasto de Capital (inversión pública).
- Tc: ingresos corrientes (impuestos, tasas, etc.).
- Tr: transferencias recibidas del sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público (de índole corriente).
- Tk: ingresos de capital
- tc: tipo de cambio nominal.

La expresión (1) es un balance de flujos de la autoridad fiscal, correspondiente a un determinado período. Por su carácter de *identidad contable*, es necesario que se verifique en forma rigurosa y permanente, representando entonces la versión de corto plazo del principio de sostenibilidad. Debe notarse que esta identidad contable *habilita la posibilidad de mantener desequilibrios temporales* entre las partidas de gastos (corrientes y de capital) e ingresos propios (corrientes y de capital).

Si se entiende que las fuentes y los usos totales debe permanecer en constante equilibrio, la definición del desequilibrio (déficit o superávit) del sector público *resulta convencional* y el valor numérico del mismo puede obtenerse reordenando los elementos de (1) a cada lado de la identidad. En la práctica existen varias formas convencionales de reordenar los términos, cada una de las cuales busca brindar información diferente y útil para la toma de decisiones y el manejo de las cuentas fiscales.

Las cinco más utilizadas en la literatura y en el análisis de coyuntura son:

- Resultado operativo del sector público no financiero
- Resultado primario del sector público no financiero
- Resultado global del sector público no financiero
- Resultado global primario del sector público no financiero
- Resultado total del sector público consolidado.

Son formas diferentes de representar el desequilibrio de las cuentas fiscales en un período determinado y resultan *medidas complementarias* para el análisis (no sustitutas) ya que cada una brinda información diferente.

- a) *Resultado operativo del sector público no financiero*: este indicador refleja el cambio en la posición neta de activos y pasivos de largo plazo y por ello es la diferencia entre los flujos de ingresos corrientes y gastos corrientes:

$$RO = (Tc + Tr) - (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex) \equiv (Gk - Tk) - (\Delta Dpr + \Delta Dbc + tc \cdot \Delta Dex) \quad (2)$$

$$i \cdot Dpr = \sum_i i_i \cdot Dpr_i$$

$$i^* \cdot tc \cdot Dex = \sum_j i_j^* \cdot Dex_j$$

donde los subíndices *i* y *j* representan los distintos componentes del stock de deuda (interna y externa respectivamente) contraídas, a tasas diferentes.



- b) *Resultado primario del sector público no financiero*: este indicador se distingue del anterior en que los intereses a pagar por deudas existentes (interna o externa) no se computan dentro de las partidas operativas de gasto. Representa el "resultado antes del pago de intereses":

$$RP = (Tc + Tr) - (Gc + Te) = (Gk + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex - Tk) - (\Delta Dpr + \Delta Dbc + tc \cdot \Delta Dex) \quad (3)$$

- c) *Resultado global del sector público no financiero*: muestra el cambio en la posición deudora neta del gobierno en el período considerado, es decir, determina si, una vez transcurrido el período bajo análisis, el gobierno ha incrementado o disminuido su deuda neta.

$$RG = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex + Gk) = -(\Delta Dpr + \Delta Dbc + tc \cdot \Delta Dex) \quad (4)$$

- d) *Resultado global primario del sector público no financiero*: se diferencia del anterior en que no computa el pago de intereses (es un "resultado global antes de pagar intereses").

$$RGP = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + Gk) = -(i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex) - (\Delta Dpr + \Delta Dbc + tc \cdot \Delta Dex) \quad (5)$$

- e) *Resultado total del sector público consolidado*: que incorpora los desequilibrios financieros que pueda tener la Autoridad Monetaria y que deben ser considerados cuando se analiza el sector público en su conjunto.

$$RT = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex + Gk) + ra \cdot RED - rp \cdot DAM \quad (6)$$

donde:

- RED: stock de redescuentos otorgados al sistema financiero.
- DAM: bonos colocados en el mercado por la Autoridad monetaria.

Desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento puede escribirse como:

$$RT = DRED + tc \cdot (DRes - DDEx) - DBM - DDAM - DDpr \quad (6')$$

que indica que cuando  $RT < 0$ , el faltante que ese valor representa puede obtenerse absorbiendo redescuentos otorgados, incrementando el endeudamiento interno (correspondiente tanto a las autoridades fiscal como monetaria), incrementando el endeudamiento externo neto o incrementando la base monetaria.

En definitiva, el concepto de solvencia en el corto plazo indica que el Estado debe ser capaz de obtener resultados positivos o, en caso contrario, disponer de las fuentes de financiamiento para solventar los resultados negativos (normalmente designados como "desequilibrios fiscales").

En el caso mexicano, las cuatro primeras medidas pueden aplicarse los diferentes niveles de gobierno (municipal, estatal o federal). La última se utiliza normalmente sólo a nivel federal, ya que este es ámbito en la que se desenvuelve la autoridad monetaria.

### 3.1.2 SOSTENIBILIDAD EN EL LARGO PLAZO

Como se señaló, el concepto de sostenibilidad fiscal hace referencia a la *solventia a largo plazo* del sector público. Esto significa que, si bien en el corto plazo es posible que existan desequilibrios entre usos y fuentes genuinas<sup>19</sup>, en una perspectiva de largo plazo es necesario que el equilibrio entre dichas sea restaurado.

Esta necesidad se puede expresar a través de dos identidades, que resultan equivalentes:

- La deuda pública es igual al valor actual de los excedentes *globales primarios* futuros.
- El valor actual del flujo de deuda pública para un horizonte infinito es nulo<sup>20</sup>.

Formalmente<sup>21</sup>

$$D_t = D_{pr,t} + D_{ex,t} = \sum_{t,\infty} [RGPT / (1+i)^t] \tag{7}$$

que puede describirse como:

$$D_t = D_{pr,t} + D_{ex,t} = \sum_{t,\infty} [(T_c + T_k + T_r - G_c - T_e - G_k) / (1+i)^t] \tag{7'}$$

En definitiva ambas identidades implican que, en un análisis de largo plazo, el Estado debe ser capaz de financiar con recursos genuinos (corrientes y de capital) todos sus gastos (corrientes y de capital), incluyendo los compromisos financieros asumidos en el corto o mediano plazo. Por carencia de elementos, presente indicador no se aplicará al los casos observados.

### 3.1.3 SOSTENIBILIDAD Y CRITERIOS DE DISEÑO DE LA POLÍTICA FISCAL

Existen diversos criterios para manejar la política fiscal, cada uno de los cuales conlleva una determinada pauta de "prolijidad fiscal" (mayor o menor). Siguiendo a Martner<sup>22</sup>, es posible identificar los siguientes:

<sup>19</sup> Este concepto hace referencia a los ingresos corrientes y de capital del Estado, *excluyendo* a los financiamientos que obtiene de otros agentes económicos.

<sup>20</sup> En un mundo en el cual el "horizonte infinito" es difícil de concebir en términos prácticos, es posible definir la sostenibilidad fiscal a través de la idea de *estabilidad* de la deuda pública (tal como se verá más adelante, el sector público sería solvente si la relación Deuda/ PIB es estable). Esto último indica que lo peligroso no es un déficit aislado o coyuntural, sino su persistencia a lo largo del tiempo y a un nivel excesivo, entendiendo por tal a un déficit que obliga a endeudarse a una tasa de interés superior a la tasa de crecimiento de la economía.

<sup>21</sup> En adelante se entiende que una variable stock subindicada con "t", está considerada *al inicio* de ese período, mientras que una variable flujo está considerada *durante* el mismo.

<sup>22</sup> Martner, Ricardo, *Política fiscal, ciclo y crecimiento*, Revista de la CEPAL Nro. 64, Abril 1998. También puede consultarse el trabajo del Dr. Martner en:

- Reglas de presupuesto equilibrado.
- Criterios de "déficit sostenible".
- Regla "de oro" de las finanzas públicas.
- Política fiscal óptima.
- Política fiscal activa.

Cada uno de estos criterios coloca al problema de la sostenibilidad fiscal en un plano diferente, ya que le otorga un peso relativo distinto en su relación de intercambio con las acciones de regulación macroeconómica a través de la política fiscal.

A continuación se analizarán los tres primeros situando el enfoque directamente en el ámbito municipal, a fin de adaptarlo al presente estudio.

### **3.1.3.1 Reglas de presupuesto equilibrado**

La reducción del déficit puede ser una tarea dolorosa, pero se interpreta que tiene un aspecto positivo: alivia la presión que el gobierno pone sobre el mercado de capitales y por lo tanto se reducen las tasa de interés, permitiendo al sector privado acceder al crédito en mejores condiciones y favoreciendo el "ambiente" para invertir.

Este punto de vista propone entonces reducir el déficit a niveles "manejables" o directamente anularlo, para lo cual con frecuencia se suelen utilizar normas legales que así lo disponen. Adicionalmente, este tipo de restricciones operarían favorablemente reduciendo las tentaciones a expandir gastos innecesarios, en particular en épocas electorales (si se aumenta un gasto hay que reducir otro).

Cuando se utilizan estas reglas, la política fiscal se vuelve procíclica:

- Ante caídas en el nivel de actividad (que llevan a posiciones deficitarias), se producen reacciones de política fiscal de tipo contractivas (reducción de gastos o aumento de impuestos), lo cual puede acentuar la recesión.
- Cuando la economía ingresa en fases de expansión, que llevan a posiciones superavitarias, se producen reacciones expansivas de política fiscal (aumento de gastos o rebaja de impuestos), lo cual puede impulsar el auge y recalentar la economía.

En los términos en que se ha desarrollado la formalización anterior, y sobre la base del concepto de resultado para un gobierno municipal, este esquema propone lo siguiente:

$$(T_c + T_k + T_r) = (G_c + T_e + i \cdot D_{pr} + i^* \cdot t_c \cdot D_{ex} + G_k)$$

de manera que:

$$\Delta Dpr + tc \cdot \Delta Dex = 0$$

### 3.1.3.2 Esquemas de "déficit sostenible"

Se entiende que el déficit es "sostenible" cuando la relación entre deuda pública y PIB permanece constante. Partiendo de:

$$Dt/PIBt = dt$$

donde Dt representa la deuda total del municipio y PIBt el producto bruto interno del municipio.

La tasa de cambio en la relación deuda/ producto es:

$$d't = D't - PIB't \quad (8)$$

Por otra parte, la tasa de cambio en la deuda municipal es:

$$\begin{aligned} D't &= (\Delta Dpr + tc \cdot \Delta Dex) / Dt-1 \\ &= (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex + Gk) - (Tc + Tk + Tr) / Dt-1 \\ &= (-RGP + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex) / Dt-1 \end{aligned} \quad (9)$$

Colocando (9) en (8):

$$\begin{aligned} d't &= -RGPt / Dt-1 + i'' - PIB't \\ d't &= I'' - RGPt / Dt-1 - PIB't \end{aligned}$$

que también puede ser expresada como:

$$d't = I'' - rgpt / dt-1 - PIB't \quad (10)$$

donde:

- $i''$  es la tasa promedio ponderado a la que el municipio se encuentra endeudado<sup>23</sup>.
- $rgpt$  es la relación entre el RGP del municipio y el PIB municipal.
- $dt-1$  es la relación entre la deuda total del municipio y el PIB municipal.

Para que la relación deuda/ producto se mantenga estable es necesario que  $d'=0$ , es decir, que:

$$I'' = rgpt / dt-1 + PIB't \quad (11)$$

<sup>23</sup>  $i'' = i \cdot \alpha + i^* \cdot tc \cdot (1-\alpha)$ , siendo  $\alpha$  el porcentaje de la deuda total tomada con el sector privado y su complemento el porcentaje tomado con el sector externo.

Si la tasa de interés promedio del endeudamiento es mayor que la suma de los otros dos componentes, la relación deuda/ producto crece y viceversa.

Expresado en otros términos, para que la relación deuda/ producto se mantenga estable es necesario que el gobierno municipal genere un superávit global primario (medido como % de la deuda) que sea igual a la diferencia entre la tasa a la que está endeudado y la tasa de crecimiento del PIB del municipio. Si el superávit es menor que esa magnitud, la relación crece y viceversa.

La posibilidad de un *déficit global primario* (sostenible) quedaría habilitada si la tasa de crecimiento de la economía fuese superior a la tasa de interés promedio ponderado del endeudamiento existente. En tal caso de la expresión (11) puede obtenerse el déficit global primario "sostenible", es decir, que deja constante la relación deuda/ producto:

$$dgpt / dt-1 = PIB^t - i^t$$

donde:  $dgpt = -rgpt$

Esta expresión puede describirse como:

$$DGpt / Dt-1 = PIB^t - i^t$$

$$DGpt = (PIB^t - i^t) \cdot Dt-1 \quad (12)$$

resultando el déficit operativo "sostenible":

$$DOt = PIB^t \cdot Dt-1 \quad (13)$$

es decir, al producto entre el stock de deuda y la tasa de crecimiento de la economía.

De acuerdo a este razonamiento, si las tasas de interés del endeudamiento son altas y la economía está estancada es necesario generar superávit primario para evitar el crecimiento de la relación  $d$  (Deuda/ PIB). Si esto no se consigue la relación  $d$  irá en aumento y el proceso será difícil de revertir, necesiándose de un ajuste fiscal fuerte, de un "salto" en el crecimiento o de una combinación de ambos.

El carácter procíclico de la política fiscal, si bien se ve atenuado respecto de las reglas de equilibrio presupuestario, también está presente en este caso. La expresión (12), que refleja la regla de déficit sostenible, muestra claramente que en una fase recesiva el término  $(PB^t - i)$  se vuelve negativo y por ello debe obtenerse un superávit primario (es decir, un valor de DGP negativo), lo que obliga a ajustes fiscales contractivos. Es claro sin embargo que el ajuste puede posponerse algunos períodos<sup>24</sup>, en tanto la ecuación (4) no sea exigida estrictamente por una norma legal.

<sup>24</sup> Permitiendo por ejemplo, valores de  $d^t$  positivos durante algunos períodos, compensados por valores negativos en los posteriores, hasta retornar a  $d^t = 0$  punta a punta.

Esto significa que, si bien el esquema es más flexible, también en este caso se reducen los grados de libertad para utilizar este tipo de políticas con fines de estabilización macroeconómica.

### 3.1.3.3 Regla “de oro” de las finanzas públicas

Este tipo de reglas indican que el sector público debe mantener equilibradas sus *partidas corrientes* de fuentes y usos. Partiendo del equilibrio global de fuentes y usos:

$$G_c + T_e + i \cdot D_{pr} + i^* \cdot (t_c \cdot Dex) + G_k \equiv T_c + T_r + T_k + \Delta D_{pr} + t_c \cdot \Delta Dex$$

la “regla de oro” indica que:

$$T_c + T_r - (G_c + T_e + i \cdot D_{pr} + i^* \cdot t_c \cdot Dex) = 0$$

lo que a su vez implica que:

$$T_k - G_k + \Delta D_{pr} + t_c \cdot \Delta Dex = 0$$

$$G_k = T_k + \Delta D_{pr} + t_c \cdot \Delta Dex \quad (14)$$

Esto implica que los gastos de capital deben ser financiados con ingresos de capital o con incrementos en la deuda pública.

Si bien este criterio es muy estricto en lo que se refiere a las partidas corrientes (que deben quedar siempre equilibradas), muestra un mayor grado de flexibilidad para las partidas de capital, que pueden financiarse mediante nueva deuda.

Sin embargo, es posible introducir pautas de mayor rigidez:

- En primer lugar es posible agregar la necesidad de un criterio de *evaluación financiera* de los proyectos de inversión pública, que exija que los mismos generen un flujo de fondos suficiente para amortizar el capital obtenido como préstamo, de manera de asegurar el posterior repago de los compromisos asumidos<sup>25</sup>.
- En segundo lugar es posible considerar qué parte del endeudamiento que se tome en el período se toma “voluntariamente” o qué parte en forma “forzosa” (es decir, al solo efecto de cubrir la brecha financiera del municipio). Mientras mayor sea el segundo componente, más frágil será la situación municipal<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Notar que existe diferencia entre esta evaluación *financiera* y la evaluación social de los proyectos públicos. Bajo esta regla es posible que se desechen proyectos “socialmente rentables” pero que no tengan el suficiente retorno financiero para el gobierno. Se introduce de esta forma la amplia discusión respecto de los cobros efectivos a los beneficiarios de esos proyectos.

<sup>26</sup> Es claro que cabe la posibilidad de que el endeudamiento forzoso resulte en algunos períodos negativo, constituyendo un ahorro para el municipio.

Este tipo de endeudamiento normalmente se encuentra "oculto" en las cuentas del Municipio y no se observa explícitamente; sin embargo, la vigencia del equilibrio de flujos en cada período hace necesaria su consideración hasta restaurar la identidad contable (1)

De tal forma, la expresión (14) puede describirse como:

$$G_k = T_k + (\Delta D_{pr} + t_c \cdot \Delta D_{ex})_v + (\Delta D_{pr} + t_c \cdot \Delta D_{ex})_f \quad (15)$$

donde los subíndices V y F representan los conceptos de voluntario y forzoso respectivamente. Dado que no se tiene un criterio claro, para la clasificación de endeudamiento forzoso y voluntario se aplicará la metodología, sin contemplar dicha diferenciación y se observará únicamente el valor resultante.

### 3.2 DEPENDENCIA FINANCIERA

En los últimos años la teoría de las finanzas públicas intergubernamentales ha hecho hincapié en el concepto de "correspondencia fiscal", definida como *el grado en que cada nivel de gobierno financia determinado nivel de gasto público corriente, con recursos tributarios extraídos directamente entre los habitantes beneficiarios de ese gasto.*

En este sentido, la ruptura de una vinculación estrecha 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 estatales.

Un estudio del Consejo Federal de Inversiones indica que:

*"... El principio de la correspondencia fiscal tiene la ventaja de establecer con claridad el precio relativo impuesto-gasto público, es decir que la presión tributaria marginal que enfrenten los ciudadanos esté ligada a una adecuada contraprestación, en términos de mayores servicios o de bienes. Dada la restricción global de recursos, mayor gasto público implica menor gasto privado, o puesto en términos más claros, menor remuneración a los factores productivos, en especial trabajo y tierra que tienen menor movilidad<sup>27</sup>".*

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

<sup>27</sup> Trapé, Alejandro y Botteón, Claudia N. "Autonomía Financiera Municipal: aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza". Buenos Aires, 1998.

opera mediante una transferencia implícita vía la dependencias federales que resignan facultades tributarias.

Dada la relevancia enunciada de la correspondencia fiscal, en el presente estudio se trabajó en la elaboración índices que midan o aproximen la "dependencia financiera" de los Municipios.

### 3.2.1 FORMALIZACIÓN

El concepto de dependencia financiera puede analizarse utilizando la misma base conceptual del punto anterior. Partiendo de la identidad de flujos del gobierno municipal:

$$Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex + Gk \equiv Tc + Tr + Tk + \Delta Dpr + tc \cdot \Delta Dex$$

Cuando el componente  $Tr$  es de magnitud importante, sus fluctuaciones en el tiempo pueden provocar problemas financieros que dificulten el normal desenvolvimiento de la gestión del municipio<sup>28</sup>. Esto puede observarse si se reescribe la expresión anterior:

$$Tr \equiv (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot Dex + Gk) - (Tc + Tk) - \Delta Dpr - tc \cdot \Delta Dex \quad (15)$$

Las transferencias recibidas deben ser suficientes para financiar el desfase entre los usos totales y los recursos (corrientes y de capital) más las posibles fuentes de financiamiento (sector privado y sector externo). En el caso en que estas transferencias se reduzcan, el gobierno tiene diversos cursos de acción a seguir:

- Reducir sus gastos corrientes ( $Gc$ ): esta suele ser una vía complicada ya que estos gastos tienen una permanencia e inflexibilidad alta y además representan un porcentaje elevado de los gastos corrientes totales.
- Reducir las transferencias que entrega ( $Te$ ): Normalmente estas transferencias se realizan al sector privado y se trata de subsidios de bajo monto individual, que pueden recortarse con cierta facilidad, pero no sin costo político. Son candidatos típicos al recorte.
- Reducir los pagos de intereses: en este caso sucede algo similar a los gastos corrientes, ya que son difíciles de reducir en una coyuntura de corto plazo, salvo por la vía (normalmente lenta) de la renegociación de pasivos.
- Reducir sus gastos de capital: las inversiones suelen ser candidatos también al recorte, ya que las obras previstas se posponen o se paralizan. El costo político suele ser importante también en este caso.

<sup>28</sup> Es necesario aclarar en este punto que la variable  $Tc$  hace referencia a los ingresos corrientes que se recaudan en jurisdicción municipal, mientras que  $Tr$  son los que provienen, como transferencias, de recaudación en otras jurisdicciones superiores.



- Incrementar los ingresos de competencia municipal (corrientes y de capital): esta solución implica o bien manejar las cuotas de los impuestos existentes o bien intensificar los controles para reducir el grado de evasión. Ambos casos no son de resultados inmediatos.

- Incrementar los niveles de endeudamiento: esta salida puede tener éxito en tanto los coeficientes de endeudamiento del Municipio lo permitan y las fuentes de financiamiento se encuentren disponibles. En cualquier caso debe atenderse a los conceptos de solvencia fiscal de largo plazo antes comentados.

En todos los casos estas acciones implican ajustes recesivos para la economía del municipio, que pueden redundar en reducciones adicionales de los ingresos de este (según sea su estructura) y llevar a un círculo vicioso de falta de financiamiento.

Teniendo en cuenta el distinto grado de inflexibilidad de los distintos componentes de gastos, ingresos y financiamiento, es clave tener una idea clara respecto de hasta qué punto es factible, con el nivel de  $Tr$  existente, financiar los gastos rígidos o inflexibles.

Esto dará una pauta de los grados de libertad con que cuenta un municipio para realizar sus ajustes cuando eventualmente sufre una reducción de las transferencias que recibe de otras jurisdicciones.

### 3.2.2 INDICADORES DE DEPENDENCIA FINANCIERA

En este sentido es importante estimar algunos indicadores fundamentales, tales como:

#### 3.2.2.1 Ingresos de Jurisdicción Municipal / Ingresos Corrientes

Este indicador se formaliza como:

$$T_c / (T_c + T_r) \quad (16)$$

Por su estructura resulta siempre menor que uno y a medida que se acerca a la unidad indica una menor dependencia de recursos provenientes de otras jurisdicciones.

#### 3.2.2.2 Ingresos de Jurisdicción Municipal / Erogaciones de operación

Este indicador puede expresarse formalmente de la siguiente manera:

$$T_c / (G_c + T_e + i \cdot D_{pr} + i^* \cdot t_c \cdot D_{ex}) \quad (17)$$

Permite observar la capacidad que el municipio tiene para hacer frente a sus gastos de operación (con fuerte contenido de inflexibilidad a excepción de  $T_e$ ), con los recursos que recauda periódicamente dentro de su jurisdicción. En tal sentido es un claro indicador de autonomía financiera pues permite advertir el grado de exposición del gobierno municipal ante eventuales demoras o problemas con los recursos que se reciben de otros niveles de gobierno.

A medida que el indicador crece (se aproxima a la unidad o incluso puede superarla), implica un mayor grado de autonomía.

### **3.2.2.3 Ingresos de Jurisdicción Municipal / Erogaciones de operación (excluyendo intereses)**

Este indicador puede expresarse formalmente de la siguiente manera:

$$T_c / (G_c + T_e) \quad (18)$$

También permite observar la capacidad que el municipio tiene para hacer frente a sus gastos de operación (con fuste contenido de inflexibilidad a excepción de  $T_e$ ), con los recursos que recauda periódicamente dentro de su jurisdicción, pero excluye el pago de intereses.

En tal sentido es un indicador menos preciso de autonomía financiera pues si bien permite advertir el grado de exposición del gobierno municipal ante eventuales demoras o problemas con los recursos que se reciben de otras jurisdicciones, no refleja su capacidad para hacer frente a compromisos financieros. Su ventaja es operativa: para gobiernos municipales con bajo nivel de endeudamiento, puede utilizarse como "proxi" del anterior y no requiere del cálculo preciso de los intereses (que a menudo implica una demora operativa).

Como en el caso anterior, a medida que el indicador crece (se aproxima a la unidad o incluso puede superarla), implica un mayor grado de autonomía, salvando el problema de los intereses<sup>29</sup>.

### **3.2.2.4 Ingresos de Jurisdicción Municipal / Erogaciones totales**

Este indicador se formaliza como:

$$T_c / (G_c + T_e + i \cdot D_{pr} + i^* \cdot t_c \cdot Dex + G_k) \quad (19)$$

Permite visualizar nuevamente capacidad de hacer frente a erogaciones, pero en este caso se incluyen las de capital (inversión pública municipal). Normalmente resultará inferior, en valor, a los anteriores, pero debe tenerse presente que su concepto puede resultar equívoco, en particular desde el punto de vista de la "regla de oro" de las finanzas públicas antes mencionada.

### **3.2.2.5 Erogaciones en Personal / Erogaciones Corrientes**

Este sencillo indicador se formaliza como:

$$G_p / G_c \quad (20)$$

<sup>29</sup> Concretamente, si el indicador fuese igual a uno, la autonomía no sería completa pues quedarían fuera los intereses

donde Gp representa el gasto en personal, que es parte de Gc.

En rigor, no es un indicador que muestre en forma directa aspectos relacionados con la autonomía financiera, pero sí es complementario de los anteriores en el sentido que pone de manifiesto la importancia del gasto en personal (normalmente inflexible a la baja) dentro de las erogaciones corrientes y en tal sentido muestra la rigidez que puede enfrentar el gobierno municipal al momento de realizar eventuales ajustes<sup>30</sup>.

A medida que su valor se aproxima a la unidad la rigidez es mayor.

### 3.2.2.6 Intereses / Erogaciones Corrientes

Este sencillo indicador se formaliza como:

$$(i . Dpr + i^* . tc . Dex) / Gc \quad (21)$$

Como en el caso anterior, no es un indicador que muestre en forma directa aspectos relacionados con la autonomía financiera, pero también resulta complementario de los anteriores en el sentido que pone de manifiesto la importancia de los intereses a pagar dentro de las erogaciones corrientes y en tal sentido muestra la rigidez que puede enfrentar el gobierno municipal al momento de realizar eventuales ajustes.

A medida que su valor se aproxima a la unidad la rigidez es mayor.

## 3.3 AUTONOMÍA FINANCIERA

A fin de analizar el problema de la autonomía financiera de los municipios, deben abordarse *los dos aspectos* tratados en este apartado teórico:

- El problema de la solvencia a corto y largo plazo
- El problema de la dependencia financiera

Ambos revisten importancia y no son sustitutos sino complementarios:

Si se analiza el primer aspecto, se obtendrán conclusiones acerca de las posibilidades del gobierno municipal para hacer frente a los usos de fondos en el corto plazo, utilizando las fuentes de financiamiento disponibles, y respecto de la posibilidad de cubrir sus ocasionales desequilibrios completamente con fondos genuinos en el largo plazo.

<sup>30</sup> Es importante destacar aquí un aspecto relevante de tipo contable, que puede "distorsionar" este indicador. Con frecuencia el gasto en personal se "disfraza" como gasto no corriente a través de contratos de locación de obra o de servicios, que se contabilizan de esa forma. En tal caso debe efectuarse la corrección e incluirlos todos en el rubro corriente personal.

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 sus usos de fondos. Así por ejemplo, una situación muy buena situación de solvencia de largo plazo puede verse opacada si los indicadores de dependencia son desfavorables.

Algo similar sucede si sólo se pone énfasis en el segundo aspecto, dejando de lado el primero. Buenos indicadores de dependencia no son suficientes para describir la situación de autonomía municipal si el gobierno se encuentra fuertemente endeudado y tiene dificultades para hacer frente a los pagos por compromisos financieros asumidos.

En los puntos que siguen se aplicarán los conceptos teóricos desarrollados a los Municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco, en busca de determinar su grado de autonomía financiera. Sobre la base de lo expresado en párrafos anteriores, se distinguirá si la eventual falta de autonomía es un problema de solvencia fiscal o de dependencia financiera.

#### 4. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y LOS MUNICIPIOS DE OTHÓN P. BLANCO Y BENITO JUÁREZ

La aplicación de las herramientas metodológicas desarrolladas en el capítulo anterior, se aplicaron a nivel estatal y en los dos principales municipios del estado, Othón P. Blanco y Benito Juárez. Primero presentamos la identidad entre fuentes y usos de los recursos públicos, y la correspondiente comprobación en los indicadores de:

- Resultado Operativo del Sector Público no Financiero
- Resultado Primario del Sector Público no Financiero
- Resultado Global del Sector Público no Financiero
- Resultado Global Primario del Sector Público no Financiero

La formulación, que se presentan en los cuadros 1 al 3, corresponden a las reestructuraciones que se presentan en los anexos II y III. Cabe señalar que la utilización de las cuentas públicas permiten directamente trabajar con variables flujos y no stocks, además que la competencia tanto del estado como de los municipios no permiten en endeudamiento externo. Por lo tanto la ecuación,

$$Gc + Te + (i \cdot Dpr) + i^* \cdot (tc \cdot Dex) + Gk \square Tc + Tr + Tk + \Delta Dpr + \Delta Dbc + tc \cdot \Delta Dex \quad (1)$$

Resulta de la siguiente manera:

$$Gc + Te + Dpr + Gk \square Tc + Tr + Tk + \Delta Dpr + \Delta Dbc + \quad (1)$$

De tal manera llegamos a la identidad entre las fuentes y los usos:

Cuadro1. Identidad entre fuentes y usos obtenida del Estado de Quintana Roo

Var.	1998	1999	2000	2001
Tc	\$ 555,306,692.00	\$ 782,424,138.00	\$ 567,631,177.00	\$ 947,239,708.00
Tk	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Tr	\$ 3,038,120,291.00	\$ 3,613,201,569.00	\$ 4,537,472,801.00	\$ 5,139,161,697.00
Gc	\$ 509,252,703.00	\$ 718,647,403.00	\$ 779,620,842.00	\$ 895,651,119.00
Te	\$ 2,598,983,948.00	\$ 3,246,395,813.00	\$ 3,532,207,400.00	\$ 4,286,037,624.00
Gk	\$ 366,516,646.00	\$ 282,758,395.00	\$ 550,557,170.00	\$ 657,175,451.00
Dpr	\$ 46,491,590.00	\$ 10,206,582.00	\$ 186,927,286.00	\$ 188,775,481.00
Dbc	\$ 72,182,096.00	\$ 137,617,514.00	\$ 55,791,280.00	\$ 58,761,730.00
Ecu. Gral.				
Usos	\$ 3,593,426,983.00	\$ 4,395,625,707.00	\$ 5,105,103,978.00	\$ 6,086,401,405.00
Fuentes	\$ 3,593,426,983.00	\$ 4,395,625,707.00	\$ 5,105,103,978.00	\$ 6,086,401,405.00
Identidad General	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
ROSP/1	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RPSP/2	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RGSP/3	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RGSP/4	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -

Fuente: elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

/1 Resultado Operativo del Sector Público no Financiero.

/2 Resultado Primario del Sector Público no Financiero.

/3 Resultado Global del Sector Público no Financiero.

/4 Resultado Global Primario del Sector Público no Financiero.

**Cuadro 2. Identidad entre fuentes y usos obtenida del Municipio de Othón P. Blanco**

Var.	1998	1999	2000	2001
Tc	\$ 47,466,277.00	\$ 36,764,449.00	\$ 40,704,917.00	\$ 42,454,254.00
Tk	\$ -	\$ -	\$ 11,328,196.00	\$ -
Tr	\$ 103,681,300.00	\$ 131,523,071.00	\$ 148,092,991.00	\$ 160,032,768.00
Gc	\$ 74,902,170.00	\$ 97,309,178.00	\$ 112,133,005.00	\$ 118,492,446.00
Te	\$ 23,557,194.00	\$ 15,100,298.00	\$ 16,931,338.00	\$ 27,706,639.00
Gk	\$ 46,337,018.00	\$ 49,997,905.00	\$ 66,057,350.00	\$ 51,799,910.00
Dpr	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Dbc	\$ 6,351,195.00	\$ 5,880,139.00	\$ 5,004,411.00	\$ 4,488,027.00
Ecu. Gral.				
Usos	\$ 151,147,577.00	\$ 168,287,520.00	\$ 200,126,104.00	\$ 202,487,022.00
Fuentes	\$ 151,147,577.00	\$ 168,287,520.00	\$ 200,126,104.00	\$ 202,487,022.00
Identidad General	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
ROSP/1	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RPSP/2	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RGSP	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RGPSP	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -

Fuente: elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

- /1 Resultado Operativo del Sector Público no Financiero.
- /2 Resultado Primario del Sector Público no Financiero.
- /3 Resultado Global del Sector Público no Financiero.
- /4 Resultado Global Primario del Sector Público no Financiero.

**Cuadro 3. Identidad entre fuentes y usos obtenida del Municipio de Benito Juárez**

Var.	1998	1999	2000	2001
Tc	\$ 232,627,742.00	\$ 245,236,410.00	\$ 332,822,255.00	\$ 346,393,975.00
Tk	\$ 51,033,739.00	\$ 12,810,446.00	\$ -	\$ -
Tr	\$ 140,248,808.00	\$ 234,877,418.00	\$ 260,538,273.00	\$ 343,943,470.00
Gc	\$ 223,914,036.00	\$ 291,662,615.00	\$ 371,071,617.00	\$ 467,132,298.00
Te	\$ 29,703,754.00	\$ 44,566,589.00	\$ 67,726,445.00	\$ 55,221,086.00
Gk	\$ 103,906,759.00	\$ 113,797,914.00	\$ 117,870,410.00	\$ 140,520,787.00
Dpr	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Dbc	\$ 66,385,740.00	\$ 42,897,156.00	\$ 36,692,056.00	\$ 27,463,274.00
Ecu. Gral.				
Usos	\$ 423,910,289.00	\$ 492,924,274.00	\$ 593,360,528.00	\$ 690,337,445.00
Fuentes	\$ 423,910,289.00	\$ 492,924,274.00	\$ 593,360,528.00	\$ 690,337,445.00
Identidad General	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
ROSP/1	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RPSP/2	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RGSP/3	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RGPSP/4	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

- /1 Resultado Operativo del Sector Público no Financiero.
- /2 Resultado Primario del Sector Público no Financiero.
- /3 Resultado Global del Sector Público no Financiero.
- /4 Resultado Global Primario del Sector Público no Financiero.

#### 4.1 SOLVENCIA EN EL CORTO PLAZO

De los cuadros anteriores queda establecida de solvencia en el corto plazo. A pesar de tener la deficiencia de provenir de un abalace de las cuentas públicas, que no permiten una clara visión de la solvencia de corto plazo, sin embargo sienta la base del análisis general de largo plazo y de medida de dependencia financiera.

Por lo anterior, aunque poco plausible, podemos ver que tanto el estado y los municipios del caso, muestran un resultado operativo equilibrado, mismo que no se afecta por el pago de intereses, ya que los ingresos se derivan del ejercicio presupuestario.

Lo anterior de igual manera nos impide, en este punto, poder hacer apreciaciones de valor en cuanto a una necesidad de financiamiento de los municipios observados y el estado. El valor que brinda el ejercicio actual es una formalización congruente con la metodología planteada para los demás análisis que pretendemos realizar.

#### 4.2 SOLVENCIA DE LARGO PLAZO

La solvencia en el largo plazo del estado y de los municipios, de igual manera, se desarrollan de acuerdo a la metodología planteada en el capítulo anterior, a través de los indicadores de:

- Regla de presupuesto equilibrado.
- Criterios de déficit sostenible
- Regla de oro de la finanzas publicas.

##### 4.2.1 REGLA DE PRESUPUESTO EQUILIBRADO

Sobre la base de las consideraciones señaladas, recordemos que la Regla de Presupuesto Equilibrado nos dice que la entidad (en éste caso el estado y los municipios en estudio) deben tener la capacidad de poder hacer frente a compromisos mediante los ingresos corrientes. El cuadro 4 presenta los resultados obtenidos en éste rubro.

**Cuadro 4. Sostenibilidad de Largo Plazo Regla de Presupuesto Equilibrado**

(Datos resultantes por municipio y a nivel estatal en pesos corrientes)				
Concepto	1998	1999	2000	2001
<b>Presupuesto Equilibrado</b>				
Estatal	-	-0.7804	17.3143	0.0098
Benito Juárez	-	-	-	-
Othón P. Blanco	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta publica respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

Por ende las variaciones de la deuda con el sector privado y externa deberán ser igual a cero. Como hemos dicho anteriormente, la deuda externa queda fuera del ámbito de competencia de los estados y municipios, así resulta que serán las variaciones con el sector privado las que podrían comprometer el cumplimiento de obligaciones en el largo plazo.

Podemos señalar que en el ámbito estatal, las variaciones en cuando a contraer nueva deuda puede comprometer la estabilidad de las finanzas en el largo plazo, ya que en los últimos años esta se disparó después de haberse contraído considerablemente en 1999. Caso que no se presenta en los municipios al no contraer deuda de forma directa. Lo anterior nos da una idea de los efectos al no contar con una legislación que permita al municipio contraer deuda de forma directa con la banca privada, puede arrastrar la estabilidad financiera en el largo plazo del estado en su conjunto.

#### 4.2.2 DEFICIT SOSTENIBLE

Respecto a los criterios del déficit sostenible, es importante recordar que si la relación deuda producto (PIB) se mantiene estable y se cuenta con tasas (promedio) de endeudamiento por debajo del nivel deuda/ PIB, se contara con un déficit sostenible de largo plazo y caso contrario ocurre cuando nos enfrentamos a tasas muy elevadas.

El cuadro 5, presenta los resultados obtenidos en este indicador de solvencia a largo plazo. Por una parte la relación deuda/ PIB (dt), tanto del estado como de los municipios resulta ser poco significativa con valores bajos que proporcionan una primera aproximación a la posibilidad de endeudamiento del estado y de los municipios. Es también destacado que el ritmo de crecimiento de la deuda este desacelerándose en los municipios y también en el estado, salvo en el caso de año 2000, como consecuencia del incremento de la deuda en 1999, como se pudo apreciar en los indicadores de Presupuesto Equilibrado.

Por otra parte, la posibilidad de sostener un déficit global primario (DGPT) resulta habilitado dado, que el crecimiento de la economía en el ámbito estatal y municipal está por arriba de la tasa interna de endeudamiento, salvo en el caso de Otón P. Blanco en 2000, debido a un bajo crecimiento económico en ese año, combinada con una tasa de endeudamiento alta. Resulta interesante que para el 2001, tanto el estado y los dos municipios tiene homogeneidad en la posibilidad de generar un déficit primario respecto al volumen de sus economías y su correspondiente endeudamiento.

Finalmente, el resultado del déficit operativo "sostenible" (Dot) señala el margen de maniobra con que cuentan los municipios y el estado en el largo plazo. Pero de igual manera nos da una señal clara, en el conjunto del ejercicio, que las economías locales son vulnerables a los ajustes macroeconómicos y a sus ritmos de crecimiento, en donde, leves variaciones en las relaciones deuda/ PIB generan desequilibrios difíciles de revertir y que generan un alto costo social y político en cuestiones de gasto público. Que solo podrán ser saneados con un ajuste fiscal fuerte, un "salto" en el crecimiento o una combinación de ambos.



Cuadro 5. Indicadores del Déficit Sostenible Estatal y de los Municipios Observados (pesos corrientes)

Concepto	Año			
	1998	1999	2000	2001
<b>Deuda</b>				
Estado	\$ 118,673,686.00	\$ 147,824,096.00	\$ 242,718,566.00	\$ 247,537,211.00
BJ	\$ 66,385,740.00	\$ 42,897,156.00	\$ 36,692,056.00	\$ 27,463,274.00
OPB	\$ 6,351,195.00	\$ 5,880,139.00	\$ 5,004,411.00	\$ 4,488,027.00
<b>PIB</b>				
estado	\$ 46,707,476,000.00	\$ 56,900,729,000.00	\$ 69,759,837,000.00	\$ 81,204,360,000.00
BJ	\$ 33,007,127,632.50	\$ 40,038,458,343.56	\$ 48,912,131,369.96	\$ 57,249,073,800.00
OPB	\$ 5,591,249,482.21	\$ 6,991,839,901.49	\$ 8,351,930,933.32	\$ 9,744,523,200.00
<b>Rel. dt</b>				
estado	0.00254	0.00260	0.00348	0.00305
BJ	0.00201	0.00107	0.00075	0.00048
OPB	0.00114	0.00084	0.00060	0.00046
<b>D't</b>				
Estado	-	0.25	0.64	0.02
BJ	-	-0.35	-0.14	-0.25
OPB	-	-0.07	-0.15	-0.10
<b>PIB't</b>				
Estado	-	0.22	0.23	0.16
BJ	-	0.21	0.22	0.17
OPB	-	0.25	0.19	0.17
<b>d't</b>				
Estado	-	0.03	0.42	-0.14
BJ	-	-0.57	-0.37	-0.42
OPB	-	-0.32	-0.34	-0.27

<b>TIIE (i)</b>	0.31	0.1914	0.2004	0.0965
-----------------	------	--------	--------	--------

<b>DGPt</b>				
Estado	-	0.03	0.03	0.07
BJ	-	0.02	0.02	0.07
OPB	-	0.06	-0.01	0.07
<b>DOt</b>				
Estado	-	\$ 25,898,871.22	\$ 33,407,059.08	\$ 39,819,448.13
BJ	-	\$ 14,141,796.82	\$ 9,507,242.58	\$ 6,254,063.15
OPB	-	\$ 1,590,954.38	\$ 1,143,836.88	\$ 834,430.28

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

a/ La TIIE más dos puntos porcentuales es la tasa promedio de endeudamiento de gobierno local y estatal.

#### 4.2.3 REGLA DE ORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Éste tipo de regla nos indica que el sector público debe mantener equilibradas sus partidas corrientes de fuentes y usos. Partiendo de la ecuación 14 del capítulo anterior, respecto a la regla de oro de las finanzas públicas los resultados de señalan en los

cuadros 6 al 8. En general observamos que, tanto en los municipios como a nivel estatal se cuenta con un margen de ingreso corriente que puede hacer frente a los gastos corrientes. Sin embargo, en cuanto a las partidas de capital es saldo es totalmente adverso, dado que no se generan transferencias de capital, ni deuda.

**Cuadro 6. Resultado Regla de Oro de las Finanzas Publicas del Estado de Q.R.**

Partidas Corrientes	1998	1999	2000	2001
TC	\$ 555.306.692,00	\$ 782.424.138,00	\$ 567.631.177,00	\$ 947.239.708,00
TR	\$ 3.038.120.291,00	\$ 3.613.201.569,00	\$ 4.537.472.801,00	\$ 5.139.161.697,00
GC	\$ 509.252.703,00	\$ 718.647.403,00	\$ 779.620.842,00	\$ 895.651.119,00
TE	\$ 2.598.983.948,00	\$ 3.246.395.813,00	\$ 3.532.207.400,00	\$ 4.286.037.624,00
DPR	\$ 46.491.590,00	\$ 10.206.582,00	\$ 186.927.286,00	\$ 188.775.481,00
DBC	\$ 72.182.096,00	\$ 137.617.514,00	\$ 55.791.280,00	\$ 58.761.730,00
<b>Regla de oro</b>	\$ 366.516.646,00	\$ 282.758.395,00	\$ 550.557.170,00	\$ 657.175.451,00
<b>Partidas de Capital</b>				
TK	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
GK	\$ 366.516.646,00	\$ 282.758.395,00	\$ 550.557.170,00	\$ 657.175.451,00
Δ DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Δ DBC	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>Regla de oro</b>	-\$ 366.516.646,00	-\$ 282.758.395,00	-\$ 550.557.170,00	-\$ 657.175.451,00

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta publica respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

**Cuadro 7. Resultado Regla de Oro de las Finanzas Publicas del municipio de Benito Juárez**

Partidas Corrientes	1998	1999	2000	2001
TC	\$ 232.627.742,00	\$ 245.236.410,00	\$ 332.822.255,00	\$ 346.393.975,00
TR	\$ 140.248.808,00	\$ 234.877.418,00	\$ 260.538.273,00	\$ 343.943.470,00
GC	\$ 223.914.036,00	\$ 291.662.615,00	\$ 371.071.617,00	\$ 467.132.298,00
TE	\$ 29.703.754,00	\$ 44.566.589,00	\$ 67.726.445,00	\$ 55.221.086,00
DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DBC	\$ 66.385.740,00	\$ 42.897.156,00	\$ 36.692.056,00	\$ 27.463.274,00
<b>Regla de oro</b>	\$ 52.873.020,00	\$ 100.987.468,00	\$ 117.870.410,00	\$ 140.520.787,00
<b>Partidas de Capital</b>				
TK	\$ 51.033.739,00	\$ 12.810.446,00	\$ -	\$ -
GK	\$ 103.906.759,00	\$ 113.797.914,00	\$ 117.870.410,00	\$ 140.520.787,00
Δ DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Δ DBC	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>Regla de oro</b>	-\$ 52.873.020,00	-\$ 100.987.468,00	-\$ 117.870.410,00	-\$ 140.520.787,00

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta publica respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

Es importante señalar que la regla de oro se torna flexible en cuando a las partidas de capital, dado que estas pueden ser solventadas con nueva deuda. Sin embargo, podríamos implementar políticas de rigidez que lleven a cerrar la brecha en este último rubro. Por ejemplo, enlistemos dos políticas que el gobierno, a nivel estatal a podría o ha estado implementado:

- Una respecto a generar criterios de evaluación financiera para los proyectos de inversión que generen un flujo de fondos suficiente para amortizar el capital obtenido como préstamo (SEPI).
- Otra, es la posibilidad de que al generar prestamos, una parte de ese endeudamiento sea considerado como "voluntario" y otro como "forzoso", esto es, un monto que sea canalizado a cubrir la brecha financiera del municipio.

Por otra parte, es claro que en el ámbito estatal las medidas planteadas requieren un mínimo de esfuerzo administrativo. Pero en el contexto municipal la generación de infraestructura humana y técnica significa un reto. Y resulta interesante, la tendencia permanente a financiar los gastos de capital vía el excedente de las partidas corrientes, generalmente de las transferencias, como veremos más adelante.

**Cuadro 8. Resultado Regla de Oro de las Finanzas Publicas del municipio de Othón P. Blanco**

Partidas Corrientes	1998	1999	2000	2001
TC	\$ 47.466.277,00	\$ 36.764.449,00	\$ 40.704.917,00	\$ 42.454.254,00
TR	\$ 103.681.300,00	\$ 131.523.071,00	\$ 148.092.991,00	\$ 160.032.768,00
GC	\$ 74.902.170,00	\$ 97.309.178,00	\$ 112.133.005,00	\$ 118.492.446,00
TE	\$ 23.557.194,00	\$ 15.100.298,00	\$ 16.931.338,00	\$ 27.706.639,00
DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DBC	\$ 6.351.195,00	\$ 5.880.139,00	\$ 5.004.411,00	\$ 4.488.027,00
<b>Regla de Oro</b>	\$ 46.337.018,00	\$ 49.997.905,00	\$ 54.729.154,00	\$ 51.799.910,00
<b>Partidas de Capital</b>				
TK	\$ -	\$ -	\$ 11.328.196,00	\$ -
GK	\$ 46.337.018,00	\$ 49.997.905,00	\$ 66.057.350,00	\$ 51.799.910,00
Δ DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Δ DBC	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>Regla de Oro</b>	-\$ 46.337.018,00	-\$ 49.997.905,00	-\$ 54.729.154,00	-\$ 51.799.910,00

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

### 4.3 DEPENDENCIA FINANCIERA

Más arriba hemos hablado de la dependencia financiera y los matices que se le han dado en los últimos años, derivados del "nuevo federalismo". Sin embargo, el sentido del actual apartado es poner números y medidas a la señalada dependencia financiera, que como veremos en el capítulo 5, con un somero análisis estadístico apuntan a una tendencia mayor en cuanto a las transferencias se refiere.

No obstante, enmarcamos el ejercicio como un caso práctico que nos oriente hacia la medida de esta dependencia, mas que ha proponer medidas para remediar dicho problema, ya que tan encomienda requiere un tratado por separado y más profundo.

Es claro que, según la teoría revisada la "correspondencia fiscal" y la estructura de mismo de estado ha propiciado que los niveles menores de gobierno (caso de los municipios) se vuelvan dependientes de las transferencias de otros niveles de gobierno, afectando así los incentivos de gobiernos responsables en cuestión de generación de ingresos propios. Los indicadores de dependencia financiera nos permitirán pues, identificar similitudes y diferencias en los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco y el estado.

#### 4.3.1 INDICADORES DE DEPENDENCIA FINANCIERA

Los indicadores que trabajamos corresponden a la metodología desarrollada en el capítulo anterior.

##### 4.3.1.1 Ingresos municipales/ Ingresos corrientes

En el cuadro 9, presentamos el resultado del indicador de dependencia de los municipios y también del estado en cuanto a recursos provenientes de otros niveles de gobierno (entendiendo al federal para el estado y a éste último para los municipios).

Cuadro 9. Ingresos Municipales (estatales)/ Ingresos Corrientes

	1998	1999	2000	2001
<b>Estatal</b>				
TC	\$ 555.306.692,00	\$ 782.424.138,00	\$ 567.631.177,00	\$ 947.239.708,00
TR	\$3.038.120.291,00	\$3.613.201.569,00	\$4.537.472.801,00	\$5.139.161.697,00
Resultado	0,15	0,18	0,11	0,16
<b>Benito Juárez</b>				
TC	\$ 232.627.742,00	\$ 245.236.410,00	\$ 332.822.255,00	\$ 346.393.975,00
TR	\$ 140.248.808,00	\$ 234.877.418,00	\$ 260.538.273,00	\$ 343.943.470,00
Resultado	0,62	0,51	0,56	0,50
<b>Othón P. Blanco</b>				
TC	\$ 47.466.277,00	\$ 36.764.449,00	\$ 40.704.917,00	\$ 42.454.254,00
TR	\$ 103.681.300,00	\$ 131.523.071,00	\$ 148.092.991,00	\$ 160.032.768,00
Resultado	0,31	0,22	0,22	0,21

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

Recordemos que por la estructura del presente indicador, resulta siempre menor que uno. Y que cuando el indicador se acerca a uno, implica una menor dependencia. En este sentido, el estado es quien más dependencia presenta del nivel federal, variando en un solo punto del indicador de 1998 a 2001. De los tres casos observados, es el municipio de Benito Juárez el que presenta una menor dependencia de los niveles de gobierno federal y estatal. Sin embargo, en los años observados a presentado una tendencia hacia la baja en este indicador.

Por su parte el municipio de Othón P. Blanco a seguido la misma tendencia hacia la alta sobre su dependencia financiera, contrastante con el constante incremento de las transferencias y no tiene una correspondencia en cuanto a la generación de ingresos propios.

#### 4.3.1.2 Ingresos municipales/ Erogaciones de Operación

El cuadro 10 presenta los resultados obtenidos para éste indicador.

**Cuadro 10. Ingresos Municipal (estatal)/ Erogaciones de Operación**

	1998	1999	2000	2001
<b>Estatad</b>				
TC	\$ 555.306.692,00	\$ 782.424.138,00	\$ 567.631.177,00	\$ 947.239.708,00
GC	\$ 509.252.703,00	\$ 718.647.403,00	\$ 779.620.842,00	\$ 895.651.119,00
TE	\$2.598.983.948,00	\$3.246.395.813,00	\$3.532.207.400,00	\$4.286.037.624,00
DPR	\$ 46.491.590,00	\$ 10.206.582,00	\$ 186.927.286,00	\$ 188.775.481,00
DBC	\$ 72.182.096,00	\$ 137.617.514,00	\$ 55.791.280,00	\$ 58.761.730,00
Resultado	0,17	0,19	0,12	0,17
<b>Benito Juárez</b>				
TC	\$ 232.627.742,00	\$ 245.236.410,00	\$ 332.822.255,00	\$ 346.393.975,00
GC	\$ 223.914.036,00	\$ 291.662.615,00	\$ 371.071.617,00	\$ 467.132.298,00
TE	\$ 29.703.754,00	\$ 44.566.589,00	\$ 67.726.445,00	\$ 55.221.086,00
DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DBC	\$ 66.385.740,00	\$ 42.897.156,00	\$ 36.692.056,00	\$ 27.463.274,00
Resultado	0,73	0,65	0,70	0,63
<b>Othón P. Blanco</b>				
TC	\$ 47.466.277,00	\$ 36.764.449,00	\$ 40.704.917,00	\$ 42.454.254,00
GC	\$ 74.902.170,00	\$ 97.309.178,00	\$ 112.133.005,00	\$ 118.492.446,00
TE	\$ 23.557.194,00	\$ 15.100.298,00	\$ 16.931.338,00	\$ 27.706.639,00
DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DBC	\$ 6.351.195,00	\$ 5.880.139,00	\$ 5.004.411,00	\$ 4.488.027,00
Resultado	0,45	0,31	0,30	0,28

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

Recordemos que el presente indicador muestra la posibilidad que tienen los municipios y el estado de hacer frente a sus gastos de operación, con los recursos que recauda por si mismo de manera periódica. En este, caso pueden presentarse valores por arriba de uno, que tendientes a éste implican un mayor grado de autonomía. Es muy

importante la información que nos arroja el presente indicador, pues nos da una clara medida del grado de exposición del gobierno estatal y municipal, ante eventuales atrasos, muy frecuentemente, de la entrega de transferencias.

Por lo anterior, podemos destacar que el estado resulta el más expuesto ante atrasos de las transferencias federales, ya que solo puede hacer frente a sus gastos de operación en un promedio de 16 centavos por cada peso que requiere. Y también, los dos municipios presentan un menor grado de exposición, aunque Othón P. Blanco no está muy lejos de la realidad estatal. Finalmente, observamos que Benito Juárez tiene un alto grado de autonomía ya puede hacer frente a casi todo su gasto de operación ante eventualidades con las transferencias, 68 centavos por cada peso. Un característica poco propia de los municipios mexicanos.

#### 4.3.1.3 Ingresos municipales/ Erogaciones de Operación

El cuadro 11 muestra los resultados obtenidos para este rubro.

**Cuadro 11. Ingresos municipales (estatales)/ Erogaciones de Operación (sin intereses)**

	1998	1999	2000	2001
<b>Estatal</b>				
TC	\$ 555.306.692,00	\$ 782.424.138,00	\$ 567.631.177,00	\$ 947.239.708,00
GC	\$ 509.252.703,00	\$ 718.647.403,00	\$ 779.620.842,00	\$ 895.651.119,00
TE	\$2.598.983.948,00	\$3.246.395.813,00	\$3.532.207.400,00	\$4.286.037.624,00
Resultado	0,18	0,20	0,13	0,18
<b>Benito Juárez</b>				
TC	\$ 232.627.742,00	\$ 245.236.410,00	\$ 332.822.255,00	\$ 346.393.975,00
GC	\$ 223.914.036,00	\$ 291.662.615,00	\$ 371.071.617,00	\$ 467.132.298,00
TE	\$ 29.703.754,00	\$ 44.566.589,00	\$ 67.726.445,00	\$ 55.221.086,00
Resultado	0,92	0,73	0,76	0,66
<b>Othón P. Blanco</b>				
TC	\$ 47.466.277,00	\$ 36.764.449,00	\$ 40.704.917,00	\$ 42.454.254,00
GC	\$ 74.902.170,00	\$ 97.309.178,00	\$ 112.133.005,00	\$ 118.492.446,00
TE	\$ 23.557.194,00	\$ 15.100.298,00	\$ 16.931.338,00	\$ 27.706.639,00
Resultado	0,48	0,33	0,32	0,29

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

Ahora aplicando el indicador anterior, dejando fuera los pagos de intereses la autonomía financiera se beneficia pero en un margen muy bajo, presentando variaciones de entre 1 a 1.5 puntos porcentuales respecto al indicador anterior. Con base a este efecto, el municipio de Benito Juárez confirma una alta autonomía financiera respecto a las transferencias, más aun si existe un manejo responsables de sus pasivos (reflejado en pago de intereses).

El municipio de Othón P. Blanco, se comprueba la tendencia a la baja de su autonomía financiera al reducirse la misma en 0.19 puntos del indicador en tan solo tres años.

Situación que no se presenta a nivel estatal, ya que en términos reales de 1998 a 2001, su dependencia es exactamente la misma.

En general, los casos de estudio muestran poca afectación en cuanto a su autonomía financiera por el pago de intereses, gracias al bajo grado de endeudamiento que referimos en el apartado anterior.

#### 4.3.1.4 Ingresos municipales/ Erogaciones de Operación

Conforme lo planteado en la metodología desarrollada, obtenemos los indicadores de autonomía financiera medida por la posibilidad de hacer frente a erogaciones, incluyendo los gastos de capital, tal como se muestra en el cuadro 12. Generalmente, el indicador presenta valores inferiores a los dos anteriores pero debemos tomar en cuenta que éste indicador integra la inversión pública municipal y estatal.

Cuadro 12. Ingresos Municipales (estatales)/ Erogaciones Totales

	1998	1999	2000	2001
<b>Estatal</b>				
TC	\$ 555.306.692,00	\$ 782.424.138,00	\$ 567.631.177,00	\$ 947.239.708,00
GC	\$ 509.252.703,00	\$ 718.647.403,00	\$ 779.620.842,00	\$ 895.651.119,00
TE	\$2.598.983.948,00	\$3.246.395.813,00	\$3.532.207.400,00	\$4.286.037.624,00
DPR	\$ 46.491.590,00	\$ 10.206.582,00	\$ 186.927.286,00	\$ 188.775.481,00
DBC	\$ 72.182.096,00	\$ 137.617.514,00	\$ 55.791.280,00	\$ 58.761.730,00
GK	\$ 366.516.646,00	\$ 282.758.395,00	\$ 550.557.170,00	\$ 657.175.451,00
Resultado	0,15	0,18	0,11	0,16
<b>Benito Juárez</b>				
TC	\$ 232.627.742,00	\$ 245.236.410,00	\$ 332.822.255,00	\$ 346.393.975,00
GC	\$ 223.914.036,00	\$ 291.662.615,00	\$ 371.071.617,00	\$ 467.132.298,00
TE	\$ 29.703.754,00	\$ 44.566.589,00	\$ 67.726.445,00	\$ 55.221.086,00
DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DBC	\$ 66.385.740,00	\$ 42.897.156,00	\$ 36.692.056,00	\$ 27.463.274,00
GK	\$ 103.906.759,00	\$ 113.797.914,00	\$ 117.870.410,00	\$ 140.520.787,00
Resultado	0,55	0,50	0,56	0,50
<b>Othón P. Blanco</b>				
TC	\$ 47.466.277,00	\$ 36.764.449,00	\$ 40.704.917,00	\$ 42.454.254,00
GC	\$ 74.902.170,00	\$ 97.309.178,00	\$ 112.133.005,00	\$ 118.492.446,00
TE	\$ 23.557.194,00	\$ 15.100.298,00	\$ 16.931.338,00	\$ 27.706.639,00
DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DBC	\$ 6.351.195,00	\$ 5.880.139,00	\$ 5.004.411,00	\$ 4.488.027,00
GK	\$ 103.906.759,00	\$ 113.797.914,00	\$ 117.870.410,00	\$ 140.520.787,00
Resultado	0,23	0,16	0,16	0,15

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

De esta manera observamos que los municipios se ven afectados en la autonomía de sus finanzas al incluir la inversión que realizan, contrariamente al estado, lo que indica

uno, la poca inversión pública que se realiza en ese nivel de gobierno o dos, el impacto de la autonomía financiera no proviene de su inversión sino de su gasto corriente.

#### 4.3.1.5 Erogaciones en personal/ Erogaciones Corrientes

En rigor, no es un indicador que muestre la autonomía financiera en forma directa, pero sí es complementario a los anteriores en el sentido que muestra que peso tiene el gasto en personal dentro del gasto corriente. En tal sentido, muestra las rigideces que pueden enfrentar las administraciones locales al momento de realizar eventuales ajustes.

En la medida que el valor se aproxime a la unidad la rigidez será mayor. Los resultados obtenidos se muestran en el cuadro 13.

**Cuadro 13. Erogaciones en personal/ Erogaciones Corrientes**

	1998	1999	2000	2001
<b>Estatad</b>				
GC	\$ 509,252,703.00	\$ 718,647,403.00	\$ 779,620,842.00	\$ 895,651,119.00
GP	\$ 280,650,011.00	\$ 448,737,586.00	\$ 425,007,767.00	\$ 536,604,976.00
Resultado	0.5511	0.6244	0.5451	0.5991
<b>Benito Juárez</b>				
GC	\$ 223,914,036.00	\$ 291,662,615.00	\$ 371,071,617.00	\$ 467,132,298.00
GP	\$ 131,372,135.00	\$ 166,895,627.00	\$ 227,346,809.00	\$ 280,929,358.00
Resultado	0.5867	0.5722	0.6127	0.6014
<b>Othón P. Blanco</b>				
GC	\$ 74,902,170.00	\$ 97,309,178.00	\$ 112,133,005.00	\$ 118,492,446.00
GP	\$ 46,297,230.00	\$ 68,033,661.00	\$ 80,018,282.00	\$ 82,573,444.00
Resultado	0.6181	0.6991	0.7136	0.6969

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

Con lo anterior queda claro que los tres casos observados muestra rigideces en este rubro, superando en todos los casos el 50%, esto es, de cada peso gastado al menos 50 centavos va a pago de burocracia.

Siendo el municipio de Othón P. Blanco el que presenta una mayor rigidez para realizar ajustes vía adelgazamiento de nómina. Y el estado en su conjunto presenta la menor rigidez, congruentemente con las tendencias a nivel federal donde los municipios tiene un alto peso de gasto en personal, lo que no obedece a las tendencias federales es la creciente rigidez en este sentido, pues en todos los casos observados se a incrementado el gasto en personal sobre el gasto corriente.

#### 4.3.1.6 Intereses/ Erogaciones Corrientes

A este respecto señalemos que al igual que el anterior, el presente indicador no muestra un grado de autonomía financiera, pero resulta complementario a todos los anteriores al mostrar la importancia de los intereses pagados dentro las erogaciones corrientes.



A medida que el valor se acerca a la unidad la rigidez es mayor. Los resultados obtenidos se muestran en el cuadro 14.

**Cuadro 14. Intereses/ Erogaciones Corrientes**

	1998	1999	2000	2001
<b>Estatal</b>				
DPR	\$ 46,491,590.00	\$ 10,206,582.00	\$ 186,927,286.00	\$ 188,775,481.00
DBC	\$ 72,182,096.00	\$ 137,617,514.00	\$ 55,791,280.00	\$ 58,761,730.00
GC	\$ 509,252,703.00	\$ 718,647,403.00	\$ 779,620,842.00	\$ 895,651,119.00
Resultado	0.23	0.21	0.31	0.28
<b>Benito Juárez</b>				
DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DBC	\$ 66,385,740.00	\$ 42,897,156.00	\$ 36,692,056.00	\$ 27,463,274.00
GC	\$ 223,914,036.00	\$ 291,662,615.00	\$ 371,071,617.00	\$ 467,132,298.00
Resultado	0.30	0.15	0.10	0.06
<b>Othón P. Blanco</b>				
DPR	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DBC	\$ 6,351,195.00	\$ 5,880,139.00	\$ 5,004,411.00	\$ 4,488,027.00
GC	\$ 74,902,170.00	\$ 97,309,178.00	\$ 112,133,005.00	\$ 118,492,446.00
Resultado	0.08	0.06	0.04	0.04

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la cuenta pública respecto a los ingresos y egresos del estado y por municipios.

En el cuadro anterior podemos señalar que, en cuanto al pago de intereses tanto los municipios como el estado presentan poca rigidez por este rubro. Siendo Othón P. Blanco el presenta una extraordinaria flexibilidad para realizar ajustes respecto a sus erogaciones corrientes vía contratación de préstamos con intereses que le permitan no afectar su grado de solvencia financiera. Flexibilidad que se ha incrementando de 1998 a 2001, de igual manera se ubican el municipio de Benito Juárez y el Estado de Quintana Roo.

Una bondad que quedo sentada en el apartado de solvencia financiera, tanto de corto como de largo plazo.

## 5. FINANZAS Y DEUDA PÚBLICA EN EL ÁMBITO NACIONAL Y LOCAL

### 5.1 CONTEXTO ACTUAL EN MATERIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS NACIONALES

La larga historia del sistema presidencial y del autoritarismo político, por décadas configuraron una práctica gubernamental que anuló la división de poderes y, por consecuencia, no permitió el desarrollo ni de las instituciones legislativas ni de una práctica especializada que emergiera a su interior. En estas condiciones, que perduraron y concluyeron con el siglo XX, en esencia la división de poderes fue más una formalidad que una práctica institucional, tanto a nivel nacional como en cada uno de los estados de la también formal federación mexicana.

Si bien lo anterior es una constante en la historia del municipio mexicano, en la década pasada tienen lugar una serie de modificaciones a la legislación municipal, mismas que han abierto las posibilidades para hacer del municipio una entidad más autónoma y activa en la promoción del desarrollo regional y urbano.

La alternancia política -de finales del siglo XX- ha roto con la dinámica anterior. La pluralidad política que hoy reflejan los poderes del estado, tanto en la federación como en las entidades federativas, es el factor determinante de un nuevo equilibrio entre los poderes, así como para las relaciones entre estados y federación. El aspecto económico no queda fuera, por supuesto.

Con la premisa de que la distribución de los recursos y potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno es de suma importancia para la organización de las tareas económicas del Estado. Se ha procurado, bajo esta nueva visión, por una eficiencia económica y la función de estabilización macroeconómica. Conceptos que requieren, por un lado, de una mayor centralización de ingresos, mientras que por el otro, la autonomía de ingresos de los gobiernos locales. (estados y municipios)

Por otra parte, uno de los mayores impulsos hacia el municipio contemplados en las últimas reformas, se puede percibir en la tendencia a fortalecer su capacidad financiera, lo que no quiere decir autonomía administrativa en esa materia. Se reconoce por lo tanto que la debilidad del municipio mexicano "... se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en las tareas del desarrollo nacional (...) las fuentes de financiamiento y el crédito en apoyo al municipio son elementos que propician la autonomía municipal; condición del ejercicio político autónomo..."<sup>31</sup>. Sin embargo, a pesar de que la descentralización fiscal ha aumentado a lo largo de la última década, todavía existe una fuerte concentración de ingresos en el gobierno federal.

<sup>31</sup> Pérez González, Hugo N. Problemática en la administración Financiera Municipal: Marco Normativo y Política Fiscal; MIMEO, CIDE, México, D.F., 1992.

En México, la "descentralización" ha consistido en delegar algunas funciones de gasto a los gobiernos estatales acompañadas con transferencias federales condicionadas.<sup>32</sup> Este es el caso de las transferencias federales destinadas a la educación y salud. No obstante, los ingresos tributarios siguen estando concentrados en el gobierno federal. Conceptualmente, la asignación de atribuciones impositivas se basa, por un lado, en lineamientos de autonomía, y por otro lado, en principios relacionados con la eficiencia económica.

Es conveniente otorgar auténticamente, a los gobiernos locales en México mayor poder para decidir sobre sus ingresos, puesto que así la comunidad aporta los recursos y supervisa detenidamente el destino de los mismos. De esta forma, las autoridades tienen un incentivo para gastar los recursos de la mejor manera posible. Los gobiernos locales adquieren así la obligación de rendir cuentas y aceptar responsabilidad por sus acciones, la tan mencionada transparencia. Es decir, "... como lo señala un principio importante de la descentralización, el beneficio de la autonomía fiscal es mayor si el contribuyente identifica la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público..."<sup>33</sup> Es paradójico, que en país la gran mayoría de la población desconozca las potestades y obligaciones de cada nivel de gobierno.

La eficiencia económica, por su parte, se refiere al hecho de elegir una estructura tributaria que obtenga un nivel de recaudación que ocasione la menor distorsión posible. Los impuestos introducen varios tipos de distorsiones. "Unos se relacionan con los costos para la autoridad y el contribuyente en la administración del impuesto; otras afectan la asignación geográfica y sectorial de los factores de producción, como el trabajo y el capital; y otros más determinan la capacidad del gobierno central para mantener la estabilidad macroeconómica".<sup>34</sup>

No obstante a lo que se ha logrado, el carácter político del municipio mexicano, incoherentemente llamado célula política del federalismo, está dado por su pertenencia y sujeción a un poder de mayor amplitud que establece regulaciones y controles sobre la comunidad, y sobre el quehacer administrativo de los municipios. De lo anterior se derivan la mayor parte de los problemas que en el devenir se han manifestado en una mayor o menor dependencia de los municipios para administrarse.

<sup>32</sup> Las transferencias condicionadas son aquellas en las que el gobierno federal otorga recursos a los gobiernos locales para que sean gastados en obras o proyectos específicos determinados de antemano por las autoridades federales.

<sup>33</sup> Tijerina G. Alfredo y Medellín R. Antonio. FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO. CADE, Documento de Investigación No. 3, México, D.F. 1998.

<sup>34</sup> Idem

## 5.2 PROBLEMÁTICA CONCRETA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

Arriba hemos señalado la dinámica que han seguido las finanzas en los gobiernos locales y su relación con la federación. Sin embargo, la primera pregunta que surge es, ¿realmente es un problema que se presenta en el estado de Quintana Roo? La respuesta inmediata es sí, el esquema de finanzas locales que presenta el estado es muestra fiel de dicha dinámica.

Por ello es importante incorporar *a priori* los elementos que configuran y dan forma a las finanzas del estado señalando los problemas más significativos, básicamente en tres aspectos, sus ingresos, sus egresos y su deuda. Adicionalmente, comparamos las observaciones con el diagnóstico realizado a la administración pública de Quintana Roo en el marco del *Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios*<sup>35</sup> (FORTEM) de BANOBRAS.

### 5.2.1. ESTADO DE LAS FINANZAS PUBLICAS ESTATALES

En el presente apartado presentamos los datos empíricos con que se cuenta, de manera tal que se permita evidenciar la problemática en cuanto a la estructura y composición de los ingresos y egresos de sector público, en el estado de Quintana Roo, los municipios que lo componen.

#### *Situación de los ingresos estatales*

El criterio de eficiencia económica y la importancia de la política fiscal para la estabilización macroeconómica, son argumentos suficientes para que la práctica internacional deje una parte significativa de las tareas tributarias en manos del gobierno central. No obstante, ello no impide que los gobiernos locales de muchos países obtengan recursos a través de mecanismos distintos a las transferencias. En México, además de las transferencias del gobierno federal, los gobiernos locales pueden mejorar su situación financiera aumentando sus ingresos propios, ajustando la fórmula de participaciones federales, y obteniendo más potestades tributarias. La salida "cómoda" de los gobiernos locales se centra en el monto de las participaciones y su fórmula de reparto.

En esta parte podremos ver la dependencia financiera de Estado se deriva de una baja recaudación de ingresos propios y de una poca o nula utilización de sus potestades tributarias. Entre los ingresos propios más importantes de los gobiernos locales se cuentan los cobros al usuario y el impuesto predial. Los cobros al usuario se refieren al

<sup>35</sup> El FORTEM tiene como objetivo promover el fortalecimiento de la gestión financiera y capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales, para ello elaboró un diagnóstico basado en siete criterios específicos: Auditoría de Edo. Financieros, Sistemas de Planificación de inversión, Manejo del ramo 33, Publicación de información financiera, Sistemas de Presupuestación, Administración tributaria y Sistema de contabilidad.

pago directo por un servicio o bien público. Ejemplos son el pago por el consumo de agua, por servicios notariales y cambio de propietario, actas de nacimiento, etc. Este tipo de práctica permite lograr una asignación eficiente de recursos, al cobrar el servicio directamente al beneficiario del mismo. Haciendo un breve repaso del comportamiento de los ingresos reflejados en las cuentas públicas podremos mostrar si en realidad existe un problema de financiamiento en el Estado y en los municipios que lo conforman. Iniciaremos con el estado actual de los ingresos, su composición y características particulares.

En el cuadro 1, muestra los diferentes rubros de ingresos del gobierno, donde podemos constatar un comportamiento dependiente hacia las participaciones federales durante el periodo de 1997-2000, los ingresos propios han venido descendiendo consistentemente como proporción de los ingresos. De los rubros que integran estos ingresos propios, los impuestos son los únicos que han experimentado un crecimiento, aunque solo sea en términos nominales. A precios de 1994, los ingresos propios mostraron un decremento del 24.57%, es decir, estos ingresos en el 2000 representaban únicamente el 74.43% del monto recaudado en 1997.

Cuadro 1. Ingresos estatales de 1997 a 2000. Miles de pesos de 1994.

Concepto	1997	1998	1999	2000
<b>INPC base 1994</b>	<b>218.83</b>	<b>253.68</b>	<b>295.76</b>	<b>325.30</b>
<b>INGRESOS PROPIOS</b>	<b>\$ 1,701.00</b>	<b>\$ 1,965.00</b>	<b>\$ 1,889.00</b>	<b>\$ 1,282.00</b>
IMPUESTOS	665.00	719.00	742.00	641.00
DERECHOS	395.00	433.00	393.00	327.00
PRODUCTOS	479.00	565.00	414.00	222.00
APROVECHAMIENTOS	162.00	248.00	340.00	92.00
<b>INGRESOS POR COORDINACIÓN</b>	<b>\$ 3,912.00</b>	<b>\$ 4,240.00</b>	<b>\$ 4,543.00</b>	<b>\$ 4,654.00</b>
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	3,153.00	3,341.00	3,595.00	3,875.00
FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	197.00	256.00	257.00	274.00
IMPUESTOS ESPECIALES S /PRODUC. Y SEV.	92.00	118.00	131.00	116.00
IMPUESTOS S/ TENENCIA O USO DE VEH.	326.00	291.00	280.00	263.00
IMPUESTOS SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS	-	106.00	148.00	126.00
OTROS INGRESOS POR COODINACIÓN	144.00	128.00	132.00	-
<b>APORTACIONES FEDERALES</b>		<b>\$ 5,806.00</b>	<b>\$ 6,283.00</b>	<b>\$ 6,388.00</b>
APORT. PARA EDU. BÁSICA Y NORM.	-	4,058.00	3,975.00	4,110.00
APORT. PARA SEV. DE SALUD	-	786.00	1,008.00	1,033.00
FAIS* ESTATAL	-	35.00	40.00	41.00
FAIS MUNICIPAL	-	534.00	452.00	301.00
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	-	205.00	377.00	391.00
APORTACIONES MULTIPLES	-	188.00	203.00	189.00
APORT. PARA SEG. PÚBLICA	-	-	220.00	218.00
APORT. PARA EDU. TEC. Y ADULTOS	-	-	8.00	105.00
<b>INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>	<b>\$ 4,483.00</b>	<b>\$ 768.00</b>	<b>\$ 358.00</b>	<b>\$ 123.00</b>
APOYO EXTRAORDINARIO	435.00	216.00	14.00	-
APORTACIONES ESPECIALES	119.00	27.00	206.00	-
INGRESOS POR SEQ	3,240.00	-	-	-
INGRESOS POR UQROO	80.00	131.00	138.00	123.00
INGRESOS POR SALUD	609.00	-	-	-
APOYOS FINANCIEROS	-	394.00	-	-

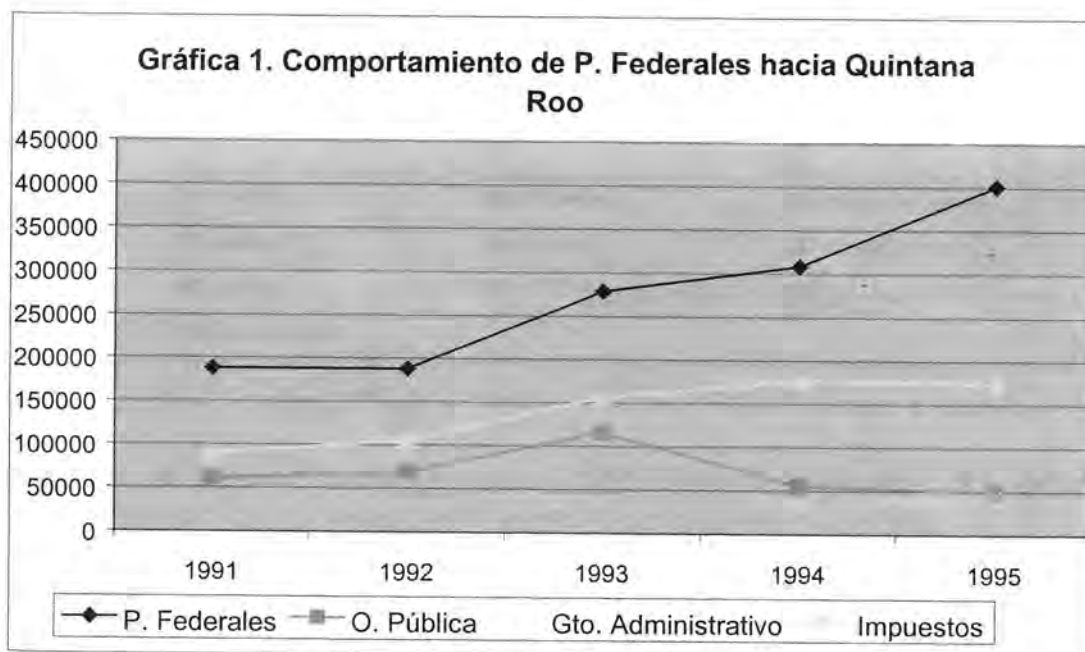
Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas Públicas de 1997 a 2000.

\* Fondo de Aportaciones para la infraestructura social.

Por otra parte, las participaciones y los ingresos coordinados pasaron de un 78.62% en 1998 a un 88.71% para el 2000. Lo anterior se explica, principalmente, a una mayor transferencia de recursos federales en lo que se refiere a educación, salud y seguridad.

En general, los ingresos totales del estado en el período de 1997-2000 sólo se han incrementado un 23.30% que, como se comentó anteriormente, se debe al incremento de las participaciones federales más que al esfuerzo en la recaudación local. Lo anterior, concuerda con las conclusiones del FORTEM<sup>36</sup>, habría que adicionar que los ingresos coordinados, los rubros más representativos son los que se aplican a autos nuevos (ISAN), y los de tenencia y uso de vehículos, que en 1999 representaban el 38.60% de los ingresos propios.

Otros ingresos estatales importantes son los referidos a nómina y por hospedaje, estos dos ingresos han disminuido su proporción respecto a los ingresos propios, pues en 1999 significaban el 50.47% y 48.70% en 2000<sup>37</sup>.



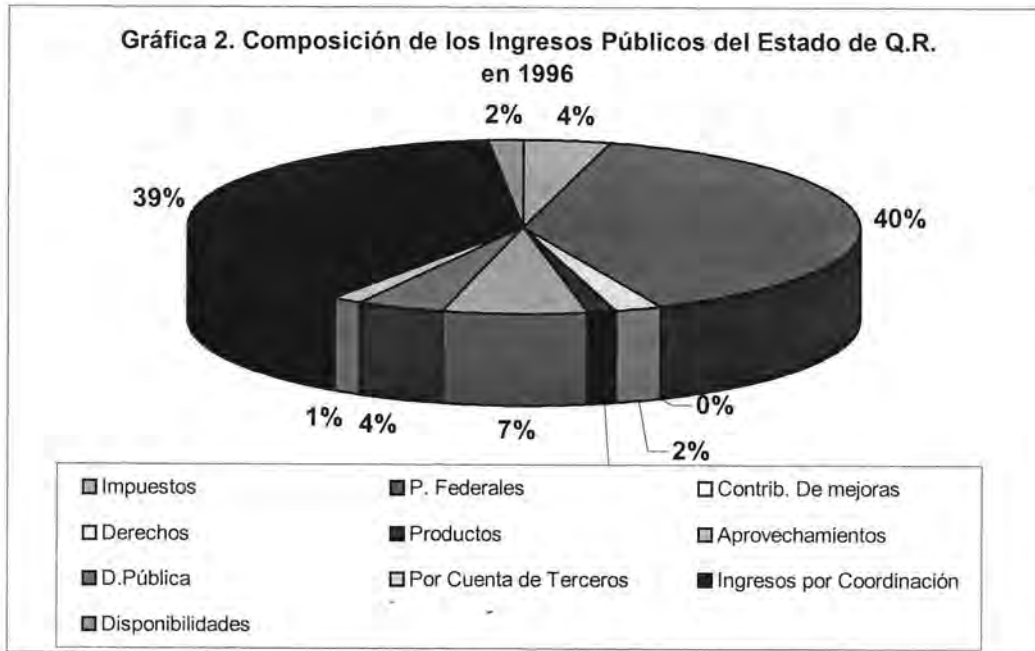
Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Públicas de las entidades federativas, INEGI. México, 1997.

En retrospectiva, analizamos el comportamiento de cinco años atrás al análisis presentado arriba, esto se debe a la falta de información homogénea para todos estos años que permitan un análisis confiable. La gráfica 1 muestra el comportamiento de las participaciones federales hacia el estado de Quintana Roo, con una tendencia alcista, con un incremento de más del 200%. Mientras que la captación de ingresos vía impuestos, prácticamente se ha mantenido constante, desde 1991. Un dato interesante, en la caída de obra pública en el estado, de lo que podemos inferir que las participaciones federales son destinadas a gasto corriente y no de inversión.

<sup>36</sup> En el Diagnóstico FORTEM, se presenta un análisis más detallado de la evolución de los ingresos por coordinación para mayores datos consultar el FORTEM.

<sup>37</sup> Estas cifras son tomadas de las conclusiones expresadas en el FORTEM. Ver anexo VI.4 Información de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Leyes de Ingresos de 1999 y 2000.

Las gráficas 2 muestra la composición de los ingresos del sector publico de Q.R. en 1996, donde las transferencias y las participaciones federales concentran prácticamente, el 80% de los ingresos del estado, lo que indica la fuerte dependencia de los recursos que le aporta la federación y la escasa generación de recursos propios.



Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Públicas de las entidades federativas, INEGI. México, 1997.

Si realizamos el mismo ejercicio para el 2001, resulta la grafica 3, muestra como esta composición de los ingresos prácticamente, no ha sufrido cambios.



Fuente: elaboración propia en base a el balance resumido de la ley de ingresos del ejercicio 2001.

Por lo anterior notamos que el comportamiento de las Finanzas Públicas del estado no han cambiado en los últimos 10 años.

En grandes rubros, el estado presenta una dependencia de ingresos por las transferencias federales y un escaso esfuerzo por recaudar ingresos propios, mediante la utilización de las facultades legales otorgadas; las reformas en materia de distribución

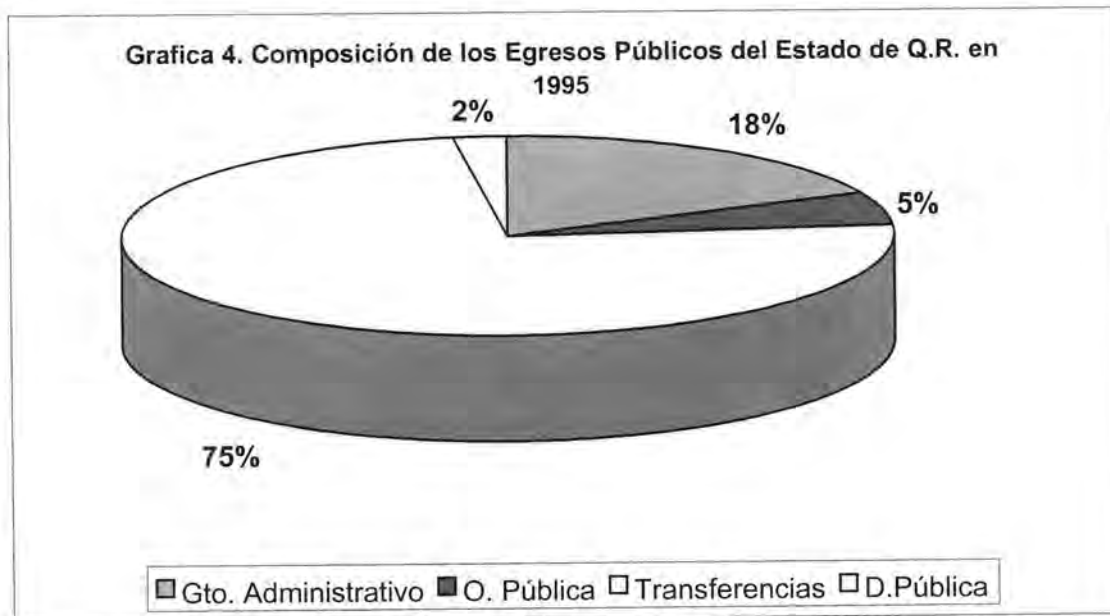


presupuestal de los últimos 10 años no han traído un cambio en la manera de llevar las finanzas públicas estatales.

### *Situación del los egresos*

En lo referente a los egresos del estado, estos presentan una rigidez debido a la etiquetación de las transferencias federales, tanto a los fondos respectivos, como a las destinadas a los municipios.

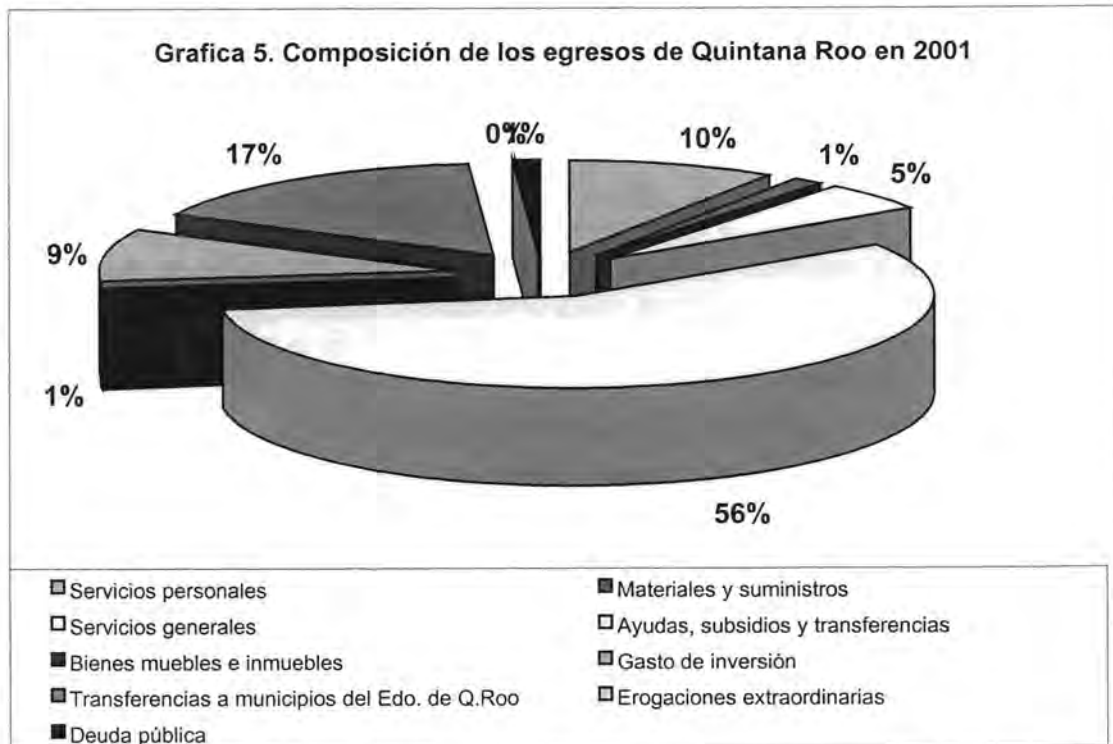
En cuanto a los egresos se observa en la gráfica 4 y 5<sup>38</sup> que, las suma de las transferencias con las municipales suman en total el 73% de los egresos. Y, los gastos administrativos pasaron de ser el 18% en 1995 a ser el 16.5 % en 2001, una reducción en el gasto corriente. Es también importante destacar que el pago por servios de la deuda paso de ser el 2% de los egresos a el 1.04% en 2001.



Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Públicas de las entidades federativas, INEGI. México, 1997.

Otro aspecto a considerar, es que gasto de inversión paso de ser el 5% en 1995 a 11% en el 2001, lo que significo prácticamente el doble del monto invertido. Sin embargo en este rubro se tuvo un déficit del 18% del monto ejercido en el año 2001.

<sup>38</sup> La diferencia entre la gráfica 4 y 5, se debe al cambio en el registro de las cuentas publicas por parte del INEGI, donde para el 2001, los gastos administrativos tiene una mayor desagregación. Sin embargo los rubros importantes se mantienen sin cambio.



Fuente: elaboración propia en base a el balance resumido de la ley de egresos del ejercicio 2001.

Ahora, observando los rubros de gasto en obra publica, donde se tienen las siguientes características:

**Cuadro 2. Composición de la Obra Publica para el Estado de Q.R. en 2001**

Rubro	Porcentaje
Programa Estatal de Inversión	26.87%
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	35.86%
Convenios Especiales	35.91%
Inspección y Vigilancia de Obra	0.50%
Programa de Fortalecimiento a Entidades y Municipios	0.86%
	<b>100.00%</b>

Fuente: elaboración propia con base a el balance detallado de la ley de egresos del ejercicio 2001.

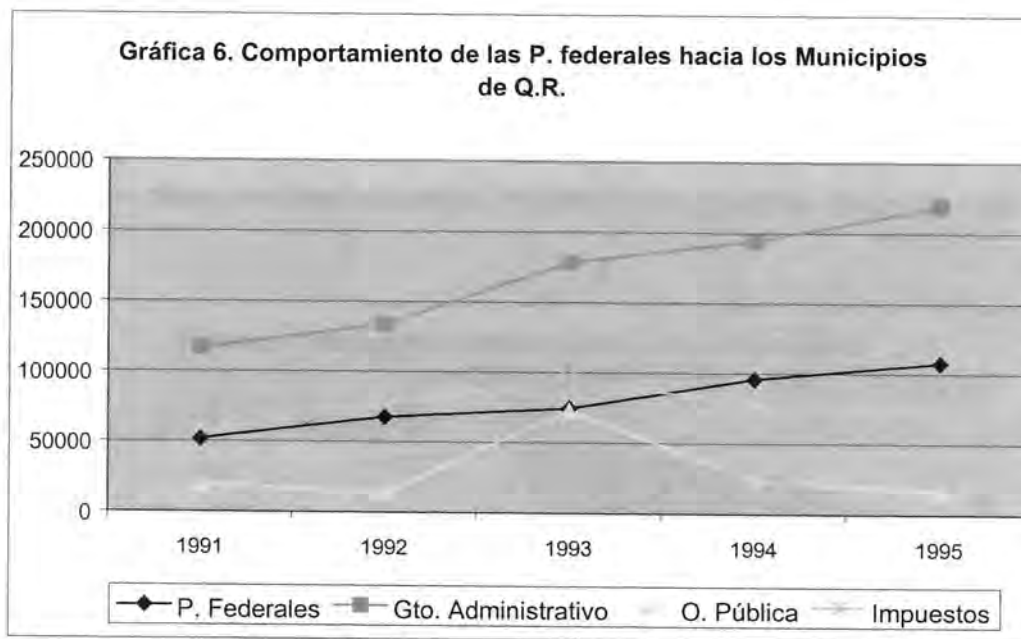
De ellos tanto el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el de Convenios Especiales, tiene amplia participación de recursos federales. De ello podemos apreciar que el estado tiene poco margen de maniobra en la realización de gasto de inversión, ello reflejado en el porcentaje de sus recursos destinados a este rubro.

En general, los egresos del estado están etiquetados debido a que los ingresos lo están. Generando un círculo vicioso, por una parte la dependencia de las

transferencias, y por otra, una etiquetación en los rubros de gasto que limita el margen de maniobra en la inversión pública estatal.

*Las Finanzas Públicas de los municipios del Estado*

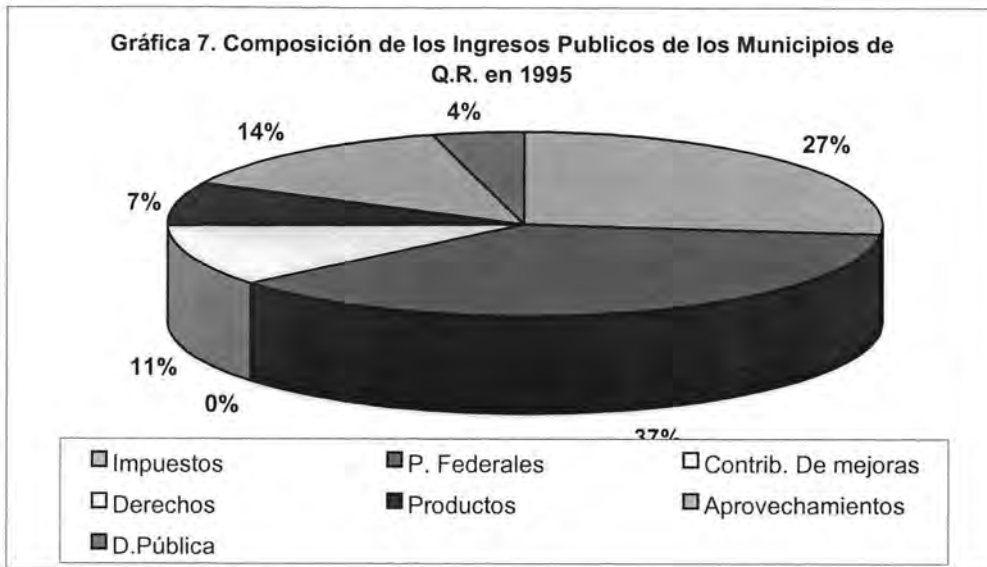
Ahora es importante realizar un ejercicio similar a nivel municipal y mostrar una repetición de esquemas en cuanto a finanzas publicas se refiere. Cabe aclarar que en el ámbito municipal existe escasa información sobre sus finanzas, debido a lo anterior el análisis presentado es limitado. A continuación se presenta el comportamiento de los mismos rubros, pero en el ámbito municipal al igual que la composición de sus egresos y sus ingresos.



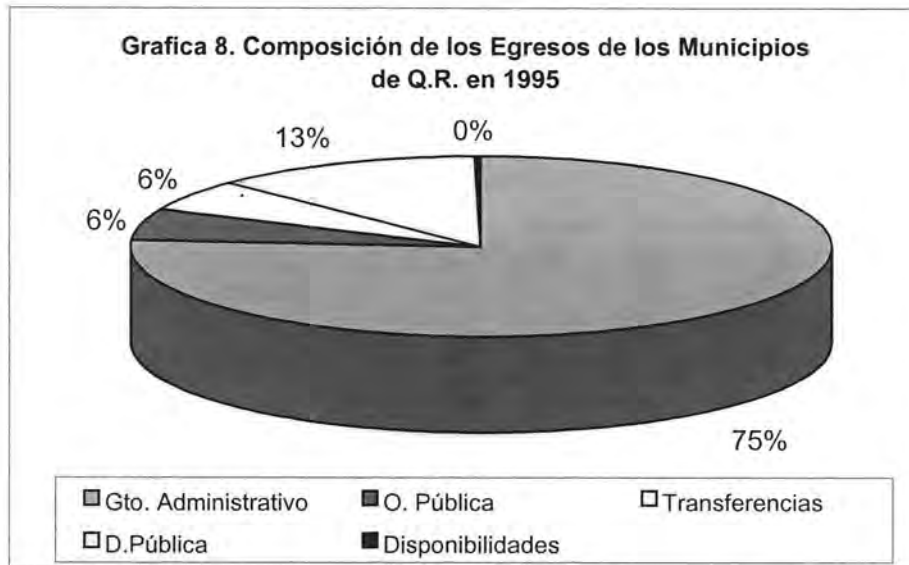
Fuente: elaboración propia con base a Cuentas Públicas de las entidades federativas, INEGI. México, 1997.

Es evidente la diferencia entre la obra pública y el gasto corriente generado por los municipios del estado, y contrasta con el declive de su captación tributaria, prácticamente su captación se agregan a las participaciones federales para el costeo de su gasto administrativo.

Por otra parte, la brecha entre las participaciones federales y el gasto administrativos a crecido de 1991 a 1995, esto contrasta con la política federal de aumentar las transferencias, lo que indica que el gasto administrativo a crecido más que proporcionalmente a lo que han crecido las transferencias.

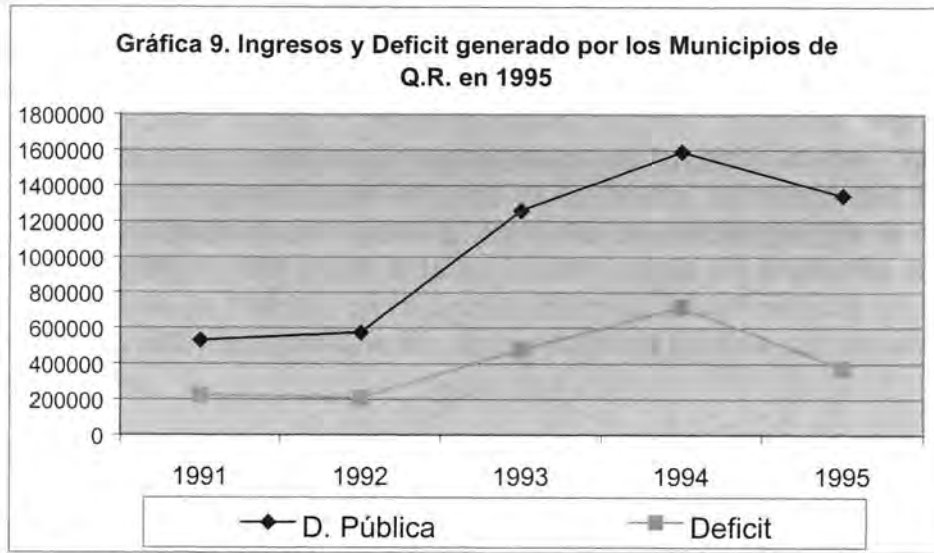


Fuente: elaboración propia con base a Cuentas Públicas de las entidades federativas, INEGI. México, 1997.



Fuente: elaboración propia con base a Cuentas Públicas de las entidades federativas, INEGI. México, 1997.

Lo anterior, es más claro en las graficas 7 y 8, de la composición de los ingresos y los egresos de los municipios del estado. Su fuerte dependencia de la federación y por otra parte, el gran costo de su administración. Donde solo un 6% de sus egresos se destinan a obra pública. Sin embargo, hay que destacar que se tiene una mayor captación de recursos vía impuestos que el estado.

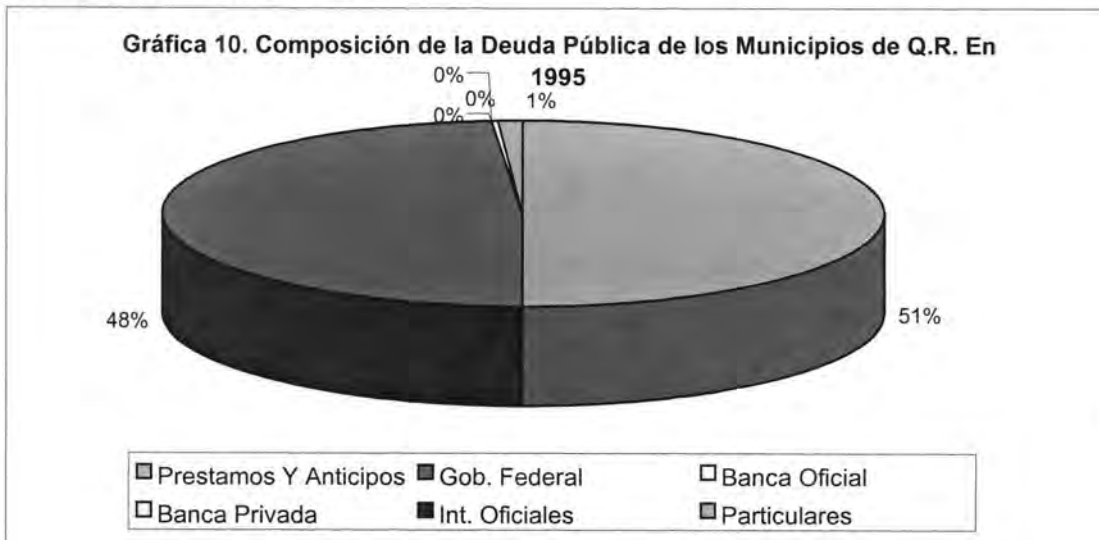


Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Públicas de las entidades federativas, INEGI. México, 1997.

Otro aspecto importante es que la brecha entre los ingresos y el déficit generado por el municipio se ha ampliado en el periodo de 1991 a 1995, esto indica que se han aumentado sus ingresos y se ha reducido su déficit, a pesar de reflejar la caída de los ingresos públicos por la crisis del 95, se muestra una prudencia en el manejo del déficit y seguir con una disciplina financiera.

*Situación de la Deuda Publica Municipal*

Ahora veamos la composición de la deuda publica generada por los municipios de Quintana Roo, en el año 1995.



Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Públicas de las entidades federativas, INEGI. México, 1997.

Como se puede apreciar en la grafica 10, el 48% de la deuda los municipios del estados es con el gobierno federal, que como hemos dichos anteriormente lleva a un poco compromiso de recaudación y en general, de la cancelación de sus pasivos pues pone en riesgo el gran volumen de sus ingreso destinados a gasto corriente. Por otra parte, el 51% esta concentrado en prestamos generalmente a tasa de interés que obligan a erogar el 13% de sus ingresos para el pago de la deuda, cantidad que representa el doble del rubro canalizado a obra publica. Con ello se evidencia que el manejo de la deuda tanto del municipio como del estado, si bien no es un problema de cantidad a pagar, es un problema de manejo de la deuda. Esto es, la deficiencias en el manejo de la deuda publica no permite la realización de mayor obra publica con recursos frescos o poco comprometidos.

A pesar de lo anterior, los municipios muestran una mayor captación tributaria que el Estado, indicando un mayor esfuerzo fiscal y eficiencia en el cobro de los mismos.

## CONCLUSIONES

### SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA

Hemos abordado el problema de la autonomía financiera del estado de Quintana Roo y de los municipios más importantes respecto a su aportación a producto estatal y generación de ingresos públicos. Mediante dos aspectos fundamentales:

- El problema de la solvencia a corto plazo y largo plazo
- El problema de la dependencia financiera

Ambos revisten importancia y se deben considerar, como hemos señalado arriba, complementarios más que sustitutos.

Es claro que en cuanto a la *solvencia de corto plazo* no estamos en posición de llegar a conclusiones fiables, pero en cuanto a la *solvencia de largo plazo* ha quedado claro la amplia posibilidad de hacer frente a los usos de corto plazo mediante fuentes de financiamiento disponibles. También se puede señalar que tanto el estado de Quintana Roo y los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez tiene un significativo margen de maniobra para cubrir desequilibrios ocasionales con fondos genuinos en el largo plazo, quedando como variables clave la tasa interna de endeudamiento y el ritmo de crecimiento del PIB y del mismo endeudamiento. Además que, siendo el turismo una de las actividades más importantes en todo estado, es fundamental considerar que dicha actividad es sometida al comportamiento macroeconómico de las variables antes señaladas, lo que puede comprometer la posibilidad de mantener los ritmos de crecimiento actuales y con ello la posibilidad de recaudación.

Sin embargo, complementemos el panorama con los criterios de *dependencia financiera* que juegan un papel importante en la flexibilidad, de los casos observados, de manejar sus ingresos (fuentes) y hacer frente en el corto y largo plazo a sus erogaciones (usos). Que, como hemos dejado claro, muestran un panorama poco flexible para realizar ajustes inmediatos. Tanto los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez como el estado de Quintana Roo poseen un grado reducido de dependencia financiera en cuanto a sus fuentes (transferencias) como en sus usos (gastos corrientes).

Quedado así una combinación para observar. Por una parte se tiene un alto grado de dependencia de las transferencias federales y por otra, se cuenta con un margen reducido de ajuste ante desequilibrios fiscales o meramente atraso en la llegada de transferencias, mediante incrementos de ingresos propios, ajuste de personal, entre otros.

De las dos cualidades anteriores, la solvencia y la dependencia financiera, podemos llegar a una conclusión mas amplia. La muy buena situación de *solvencia en el largo plazo* es opacada por los desfavorables indicadores de *dependencia financiera*. De esto, el endeudamiento surge como una buena opción de ampliar el gasto y la inversión publica con un responsable manejo en el largo plazo, que debe ser acompañado de un

mejoramiento de la principal área de oportunidad, tanto de los municipios como del estado, como la dependencia financiera de las transferencias.

Finalmente, las administraciones locales que recurran al endeudamiento deberán remediar en el mediano plazo su dependencia financiera mediante un incremento de eficiencia recaudadora que se concretaría con un mayor esfuerzo fiscal o, un salto en el crecimiento del PIB, o como hemos señalado anteriormente, una combinación de ambos. Con lo anterior debemos entender que la vía del endeudamiento debe ir acompañada de política económica destinada a mantener la solvencia de largo plazo y sanear la dependencia de financiera de las transferencias.

## **RETOS Y RECOMENDACIONES**

La integración de los ejercicios anteriores, derivada de la aplicación metodológica planteada, nos a permitido identificar que el Estado y sus dos principales municipios (Othón . Blanco y Benito Juárez) poseen características poco frecuentes en la realidad de los gobiernos locales en México. Una significativa posibilidad de endeudamiento en el largo plazo que permitiría aumentar considerablemente sus niveles de gasto y/o inversión pública, combinada con una marcada dependencia de las transferencias federales que condicionan sus márgenes de maniobra en el corto plazo en vistas a sanear posibles desajustes en sus cuentas publicas. Lo cual representa un logro significativo para posteriores análisis de las cuentas publicas.

Si el estado (o los municipios) toma la decisión de recurrir a la deuda (como a últimas fechas ha dejado ver) es imperativo un ejercicio objetivo y profundo de las implicaciones que dicho endeudamiento generará en el mediano y largo plazo sobre su sostenibilidad y sobre su dependencia financiera. Las posibles afectaciones sobre su sostenibilidad financiera en el corto plazo, desafortunadamente, no son permisibles de vislumbrar, pero la sostenibilidad a largo plazo nos indica la vulnerabilidad que se enfrentaría ( o se esta enfrentando) ante las inestabilidades macroeconómicas mediante variaciones de las tasas de interés y también de la misma dinámica económica del estado y de los municipios. A pesar de contar con las economías locales mas pujantes de la República Mexicana, las condiciones de crecimiento no están garantizadas, por el contrario dependerá del comportamiento de las diversos agentes económicos que, paradójicamente se interrelacionan y afectan entre sí.

Respecto a las afectaciones sobre la dependencia financiera deberán ocupar la prioridad de las administraciones locales. Representando una de las principales problemáticas que se enfrentarán en el mediano y largo plazo. Sin embargo, ésta área puede ser saneada al interior de las mismas administraciones y no presenta afectaciones exógenas de los mercados. Por ello es primordial iniciar un amplio esfuerzo de mejoramiento de dicha dependencia en cuanto a la eficiencia recaudadora, de gasto y también de administración pública. En la medida que sean saneados dichos indicadores permitiremos una certidumbre en el largo plazo sobre el papel que tendrán los gobiernos locales en la gestión de desarrollo regional. Hemos señalado que existen ciertas tendencias en la sostenibilidad a largo plazo que son difíciles revertir y vicios de dependencia financiera difíciles de abatir.



La tareas sin embargo esta bien marcada, ese es un buen principio. Conocer el camino al que nos enfrentaremos en el mediano y largo plazo, es y será la principal intención de la presente tesis, se ha logrado pues, identificar las características primordiales de los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, al igual que el estado en materia de *autonomía financiera*.

Queda pues pendiente el análisis de la mejor alternativa de financiamiento con que cuentan los gobiernos locales, llámense prestamos a organismos internacionales, emisión de bonos, etc. Y la mejor vía de saneamiento de la dependencia financiera de las administraciones locales, sea esfuerzo fiscal, eficiencia en gasto o varios a la vez. Así, hemos dado en paso hacia atrás, claro, pero sin duda conoceremos mejor el camino que nos queda por recorrer.

Una ultima reflexión queda pendiente. La imperiosa necesidad de contar con información, bases de datos y demás elementos que permitan la elaboración de análisis primero, más congruentes con la realidad de los municipios y el estado y segundo, pertinentes hacia las necesidades de las instituciones (financieras, gubernamentales, etc.) a fin de tener la capacidad de anticipar el cambio en el entorno económico.

A N E X O S

## CAPITULO II. IMPLICACIONES TEÓRICO PRACTICAS DE LAS FUENTES DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

### II.1 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS FUENTES TRADICIONALES DE INGRESOS

Arriba hemos señalado tres elementos importantes, dependencia de los gobiernos locales respecto a las transferencias federales, escaso esfuerzo de aumentar los ingresos propios y, poco nivel de maniobra en la ejecución de los recursos transferidos.

Es por demás importante, primero dar una breve descripción de estas fuentes de financiamiento y luego brindar un análisis de las bondades y problemas principales que presentan dichas fuentes. De esta manera podremos entender a que obedece dichos esquemas de financiamiento presentes en los estados y municipios.

#### Las transferencias federales

Los cursos transferidos de la federación hacia Estados y Municipios han sido de vital importancia en la conformación de las haciendas estatales y municipales. Tradicionalmente las transferencias federales han representado la principal fuente de recursos con que las entidades federativas y municipios cuentan para su desarrollo y financiamiento, asimismo se han convertido en el centro del debate actual sobre el fortalecimiento y la autonomía hacendaria de los municipios.

La discusión se centra en los mecanismos de transferencias, actuales, que el gobierno federal ha diseñado dentro de la política de descentralización del gasto, materializándose dentro del presupuesto de egresos federal en los ramos destinados a entidades federativas y municipios (Ramo 28, Ramo 33, y Ramo 26).

Actualmente, el gasto descentralizado se transfiere a través de tres esquemas o mecanismos: Gasto para su ejercicio libre (Ramo 28); Gasto para actividades específicas (Ramos 25 y 33); y Gasto por convenios de programas específicos (Ramo 26 y convenios realizados entre las entidades federativas con dependencias o entidades).

Los tres ramos federales que han representado las principales fuentes de recursos para los municipios y que se encuentran en el centro de la discusión sobre la autonomía y el fortalecimiento municipal. Son, en primer lugar, el ramo 28 "*Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*" que por ser gasto descentralizado para su ejercicio libre representa la mayor parte de los ingresos municipales; En segundo lugar, el ramo 26 "*Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza*" que ha cambiado su lógica distributiva y espacios de

aplicación a partir de 1998 hasta convertirse en recursos focalizados hacia regiones específicas, y sus funciones sociales en su mayoría han sido reasignadas al Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 33, pero que en su momento representó una fuente importante de recursos para los municipios; y por último el ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios" que surge en 1998 como una vía alternativa de transferencias de recursos hacia estados y municipios, donde los principales fondos dirigidos al nivel municipal son: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

Ramo 28 "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios"

Las participaciones a Entidades Federativas y Municipios están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal y representan la principal fuente de recursos para los municipios.

Las participaciones provienen de la distribución intergubernamental de los recursos entre la federación, las entidades federativas (Estados) y los municipios que se distribuyen la recaudación de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El carácter intergubernamental de estos recursos implica que cada nivel de gobierno esta facultado para ejercer los recursos y supervisar la ejecución de los mismos exclusivamente por la legislatura correspondiente, asimismo esta vía de transferencia de recursos no implica ningún condicionamiento por parte de la federación en su ejercicio, ni esta sujeta a fines o actividades específicas. De esta manera, las participaciones significan la única fuente de recursos descentralizados que se manejan libremente por las legislaturas locales y se convierte en recursos ordinarios y propios para las haciendas municipales y estatales.

El monto de los recursos por participaciones proviene de la Recaudación Federal Participable que esta constituida por todos los impuestos que se recaudan a nivel federal, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

El cuadro 3 muestra la importancia que tienen las participaciones federales con respecto al total de ingresos municipales, representando en la última década la mitad de los recursos disponibles para los municipios.

Cuadro 3. Ingresos Municipales por grupo específico 1991-1999 (Valores Porcentuales)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Ingresos propios</b>	39.96	40.89	39.19	37.60	35.37	33.82	32.97	32.16	31.39
<b>Participaciones federales y estatales</b>	47.11	47.88	44.37	46.93	49.11	49.52	49.93	50.35	50.77

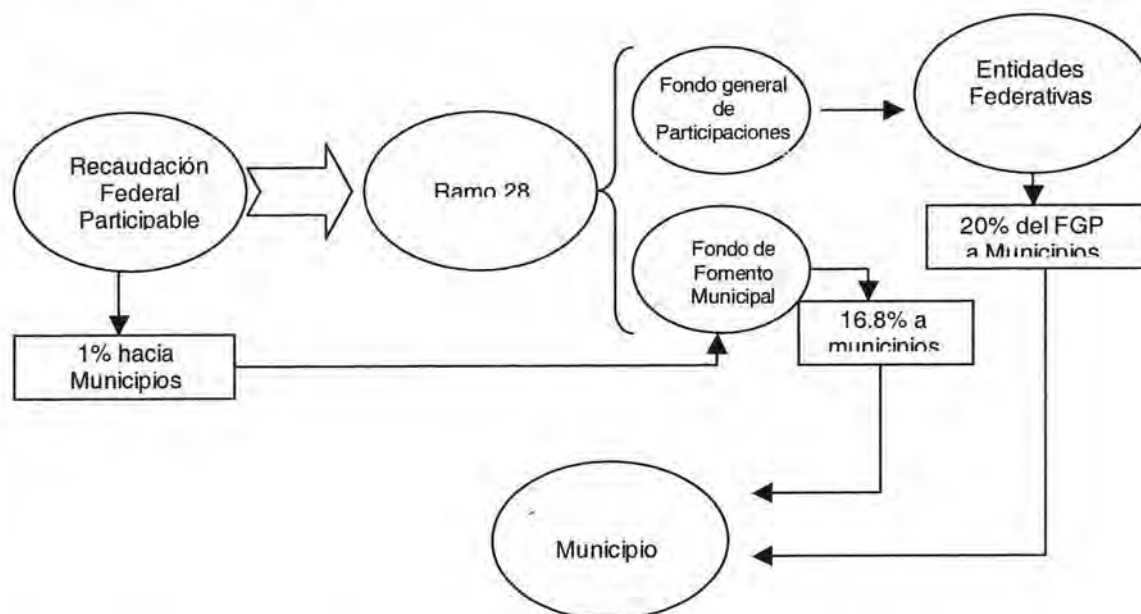
<b>Deuda Pública</b>	5.18	4.50	8.04	8.82	6.66	7.39	7.63	8.17	7.41
<b>Otros ingresos</b>	7.75	6.73	8.40	6.65	8.86	9.27	9.47	9.32	10.44
<b>Total</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-2000.

Nota: Los valores porcentuales de 1997-1999 están calculados a partir de la Tasa Media de Crecimiento de los rubros considerados.

Las participaciones federales a municipios están constituidas por dos fondos principales: *Fondo General de Participaciones* y *Fondo de Fomento Municipal*. Del primer fondo, se le destinan a los municipios al menos el 20% de los recursos transferidos a los estados también por dicho fondo; el segundo fondo se conforma con el 16.8% del 1% de la recaudación federal participable y se distribuye a los municipios a través de los estados garantizando que las cantidades no sean menores a lo recaudado localmente por impuesto predial y por derechos.

Figura 1. Esquema general de operatividad del Ramo 28.



Ramo 26 " Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza"

El ramo 26 ha dejado de significar una fuente importante de ingresos para los municipios, a partir del Presupuesto de Egresos Federal de 1998 su principal fondo (Fondo de Desarrollo Municipal) se reasigna al ramo 33 (Fondo para la Infraestructura Social Municipal) y sus recursos se orientan a áreas o regiones que la Secretaría de Desarrollo Social define según el grado de pobreza y marginación de cada región a través del fondo para el desarrollo productivo. Su carácter municipal se ha perdido dentro de la identificación de zonas prioritarias de atención inmediata, y dentro de la nueva distribución y aplicación del ramo no se contempla a todos los Estados (en 1999 excluye: Aguascalientes, Baja California,

Baja California Sur, Coahuila, Colima, Morelos, Nayarit, Sonora, Tabasco, Tlaxcala).

Sin embargo, hasta 1994, los recursos transferidos por medio del ramo 26 llegaron a significar en promedio más del 40% de los recursos ejercidos por los municipios (cuadro 4), y a través de sus fondos se representaban oportunidades de creación y ampliación de infraestructura.

Cuadro 4. Ramo 26 como porcentaje del Gasto Municipal 1990-1994. (Millones de Pesos - precios corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994
Egresos Totales Municipales	12.384.038.6	13.904.273.9	14.966.789.1	16.762.740.4	18.003.301.0
Ramo 26**	4.975.911.510	6.183.913.220	7.268.532.519	7.722.702.963	8.201.096.0
Ramo 26 como % de egresos municipales	40,2%	44,5%	48,6%	46,1%	45,6%

Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1990-1994; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-1994.

\* Se refiere al promedio nacional

\*\* Se refiere al presupuesto ejercido

Sin embargo, durante el sexenio anterior los recursos presupuestados en el ramo 26 han demostrado una caída sistemática (ver cuadro 5). Todavía en 1997 los recursos del ramo estaban dirigidos hacia estados y municipios a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal y se distribuía regionalmente con el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Cuadro 5. Evolución presupuestal Ramo 26 1994-1999. (Millones de Pesos, precios constantes, base 1994)

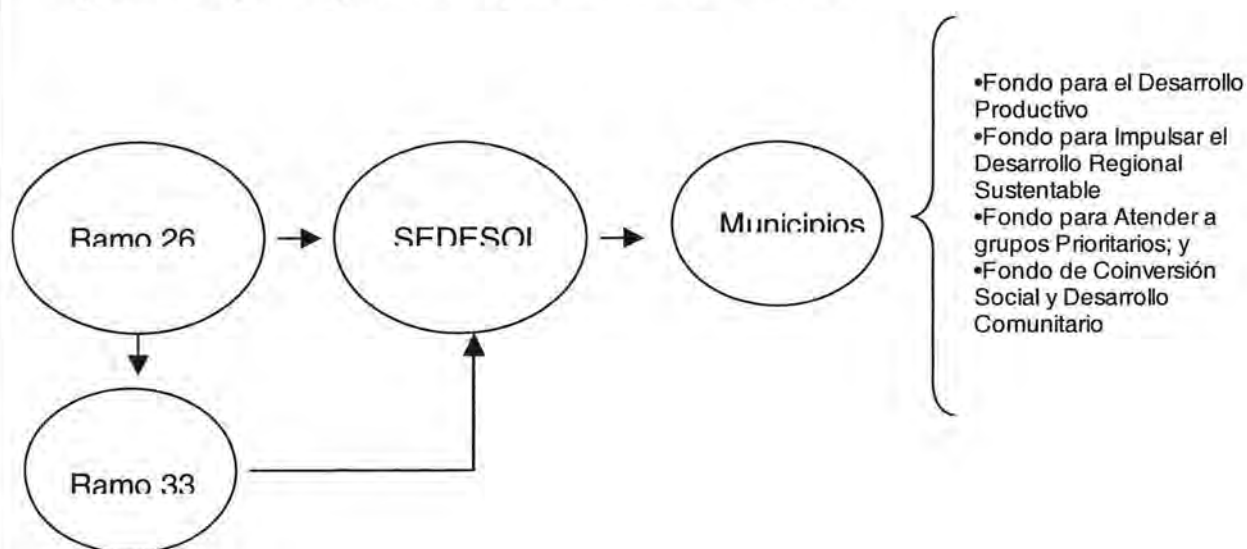
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ramo 26	7,945.0	6,709.8	6,101.7	5,316.1	1,363.0	1,607.4

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1994-1998; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999.

En 1998 el ramo se reestructura y se orienta exclusivamente a regiones en pobreza extrema y los recursos son controlados a través de Sedesol en coordinación con los gobiernos estatales. El ramo, actualmente, concentra recursos destinados a Programas Sociales como: Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Jornaleros Agrícolas, Programa de Mujeres, Empresas Sociales y Cajas de Ahorro; Atención a Zonas Áridas. Asimismo, el ramo se distribuye por cuatro fondos en 1999 (Fondo para el Desarrollo Productivo, Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable; Fondo para Atender a grupos Prioritarios; y

Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario). El 78% de los recursos que distribuye el ramo se concentran principalmente en el Fondo para el Desarrollo Productivo.

Figura 2. Esquema general de operatividad del Ramo 26



*Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios"*

Al crear los *Fondos de Aportaciones Federales* se da un cambio significativo en las condiciones de repartición de los recursos descentralizados para el combate a la pobreza, en el ramo 26 las condiciones distributivas de los recursos estaban normadas dentro del presupuesto de egresos federal, en el ramo 33 su distribución esta regulada en la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos y las funciones que se presupuestan en el ramo 33 eran transferidos a las entidades federativas y municipios a través de las dependencias del ejecutivo federal, actualmente son recursos descentralizados y controlados por las legislaturas estatales y bajo las actividades establecidas en cada fondo por la federación, orientándose hacia actividades específicas de educación, de salud, de infraestructura básica, de seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social.

El Ramo se crea con cinco fondos: *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*; *Fondo para los Servicios de Salud*; *Fondo para la Infraestructura Social*, que a su vez se divide en dos fondos (para la Infraestructura Social estatal y para la Infraestructura Social Municipal); *Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal*, y *Fondo de Aportaciones Múltiples*. En 1999 se le

agregan dos fondos más para complementar la descentralización de recursos en actividades educativas y de seguridad pública: *Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos* y *Fondo para la Seguridad Pública*.

Los fondos que se transfieren a los municipios a través del ramo 33 son dos: Fondo para la Infraestructura Social y Fondo para el Fortalecimiento Municipal y el D.F. (en 1999 cambia de nombre a Fondo para el Fortalecimiento Municipal al excluirse de la distribución de estos recursos al D.F.). Podríamos agregar un tercer fondo (Fondo de Aportaciones Múltiples) que, aunque sus recursos no son ejercidos propiamente por los gobiernos municipales, se aplican en el ámbito Municipal. El resto de los fondos son transferidos a los Estados y se ejercen en coordinación con las dependencias federales responsables de llevar a cabo las actividades que concentran las aportaciones.

#### Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El Fondo de Aportaciones para el Infraestructura Social esta conformado con recursos federales con un monto equivalente al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable (cuadro 6). Sin embargo, en 1998 el fondo representó únicamente el 2.318 por ciento, y es hasta 1999 que los recursos representan el porcentaje establecido originalmente en la Ley de Coordinación Fiscal. Los dos fondos que lo componen se distinguen porque uno se integra a la hacienda estatal representando el 12.12% del total, mientras que el segundo se dirige a los municipios (87.88%).

Cuadro 6. FAISM y FISE como porcentajes de la Recaudación federal Participable 1998 y 1999. (Millones de pesos)

FONDO	1998	1998 *	1999	1999*	Variación % en Términos Reales 1998/1999 1/
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	9,142.3	2.318%	13,933.6	2.5%	30.6%
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal	1,261.1	0.303%	1,688.7	0.303%	12.9%

1/ Inflación estimada en 16.66%

\* Respecto a la Recaudación Federal Participable.

La parte municipal del fondo proviene presupuestalmente del ramo 26, su distribución es mensual y se entrega en diez meses, lo que para muchos municipios implica un esfuerzo de planeación y presupuestación, ya que están acostumbrados al esquema anterior, según el cual los recursos se suministraban conforme a sus necesidades. Los recursos del fondo están etiquetados con base



en actividades específicas, es decir, el fondo no puede usarse libremente por los municipios, sino que debe invertirse en diez tipos de obras básicas:

Agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

Para la distribución de estos recursos hacia los municipios, los estados pueden utilizar la fórmula federal señalada en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, o en su caso cuando los estados no puedan utilizar la fórmula de distribución federal para sus municipios, la ley exige que la distribución tome en cuenta los siguientes criterios básicos:

- a. Ingresos: al considerar la proporción de la población municipal que perciba menos de dos salarios mínimos;
- a. Nivel educativo: con la proporción de la población municipal mayor de 14 años que no sepa leer y escribir;
- b. Vivienda: al tomar en cuenta la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle;
- c. Electricidad: es decir la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

Ahora bien, surge la pregunta de cuánto incrementaron las entidades sus recursos con la creación de este fondo. Si comparamos los recursos que a partir de 1998 se presupuestan para las actividades que contempla el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) con el anterior Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) presupuestado hasta 1997 en el ramo 26, se observa una variación en términos reales negativa en la mayoría de las entidades federativas. Los recursos transferidos a través del FAISM son mayores en términos nominales a los que se destinaban a través del FDSM, pero al parecer no han significado mayores oportunidades de ingresos a los municipios.

*Comparación entre los Fondos de Desarrollo Social Municipal (Ramo 26) y de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (Ramo 33)  
(Millones de Pesos – Precios Corrientes)*

	FDSM 1997	FAISM 1998	Variación % Real FDSM/FAISM
Aguascalientes	73.8	166.89	-5.55
Baja California	90.5	125.86	-5.02
Baja California Sur	53.6	99.48	-4.25

Campeche	123.9	161.56	10.31
Coahuila	158.8	152.52	-18.25
Colima	65.4	105.63	-5.55
Chiapas	549.7	585.04	2.64
Chihuahua	155.9	199.5	-15.78
Durango	118.3	194.3	-14.9
Guanajuato	196.3	426.41	-6.43
Guerrero	375.2	628.68	26.98
Hidalgo	193.6	311.92	-10.4
Jalisco	171.4	341.63	-8.11
México	271.9	595.99	-2.99
Michoacán	264.4	450.78	-3.7
Morelos	87.4	150.67	-5.46
Nayarit	87.7	142.64	0.26
Nuevo León	135.0	190.66	-5.28
Oaxaca	396.0	597.94	-3.26
Puebla	254.1	595.31	3.35
Querétaro	117.4	184.85	4.32
Quintana Roo	81.1	135.57	-12.87
San Luis Potosí	170.8	308.77	-8.72
Sinaloa	111.7	179.6	-21.07
Sonora	168.8	152.17	-9.69
Tabasco	127.2	243.92	-3.43
Tamaulipas	125.3	208.24	-11.02
Tlaxcala	105.4	146.65	-3.52
Veracruz	340.1	831.9	10.14
Yucatán	162.9	262.93	17.46
Zacatecas	137.6	214.16	-13.93
Total	5,471.2	9,142.3	-1.95

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997 y 1998

Nota: La variación en Términos Reales esta calculada con base en la inflación de 1997

*Composición de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social del Ramo 33 en 1998 y comparación en términos reales con los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal (Millones de Pesos – precios corrientes)*

	Fondo para la Infraestructura Social
--	--------------------------------------

Estado	FAISM	FAISE	Total
Veracruz	831.90	114.75	946.65
Chiapas	585.04	94.49	779.54
Guerrero	628.68	86.72	715.40
Oaxaca	597.94	82.48	680.42
México	595.99	82.21	678.21
Puebla	595.31	82.12	677.43
Michoacán	450.78	62.18	512.96
Guanajuato	426.41	58.82	485.23
Jalisco	341.63	47.12	388.76
Hidalgo	311.92	43.02	354.94
San Luis Potosí	308.77	42.59	351.37
Yucatán	262.93	36.27	299.20
Tabasco	243.92	33.64	277.56
Zacatecas	214.16	29.54	243.71
Tamaulipas	208.24	28.72	236.97
Chihuahua	199.50	27.52	227.02
Durango	194.30	26.80	221.11
Nuevo León	190.66	26.30	216.96
Querétaro	184.85	25.49	210.34
Sinaloa	179.60	24.77	204.37
Campeche	161.56	22.28	183.84
Coahuila	152.52	21.03	173.56
Sonora	152.17	20.99	173.16
Morelos	150.67	20.78	171.45
Tlaxcala	146.65	20.22	166.88
Nayarit	142.64	19.67	162.31
Quintana Roo	135.57	18.70	154.27
Baja California	125.86	17.36	143.22
Aguascalientes	166.89	16.12	133.01
Colima	105.63	14.57	120.20
Baja California Sur	99.48	13.72	113.20
Total	9142.30	1261.10	10403.40

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Los estados que más se han favorecido con el fondo han sido Veracruz, Chiapas, Guerrero Oaxaca, Puebla y México concentrando el 43 por ciento del fondo en 1998 (ver cuadros anteriores) y para 1999 el 49 por ciento de los recursos. En promedio, los municipios reciben 1.95 por ciento menos de lo que recibieron en 1997 a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 26, además la mayoría de los estados registran pérdidas en este rubro de transferencias en 1998. Únicamente ocho estados tienen incrementos reales en 1998 en el fondo social municipal, y entre ellos Quintana Roo se mantuvo prácticamente igual. Los estados de Guerrero y Yucatán recibirán los mayores incrementos reales, de 27 y 17 por ciento respectivamente. En el lado contrario, las caídas más pronunciadas han sido para los estados de Sinaloa y Coahuila.

#### *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) ha cambiado su configuración en términos distributivos, en 1998 incluía al Distrito Federal (FAFM) y para 1999 sólo incluye a las haciendas municipales.

El fondo se establece como un instrumento para contribuir al saneamiento de las finanzas municipales (pagos de pasivos), así como atender necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública. El fondo se presupuesta, a su vez, como un porcentaje de la recaudación federal participable, en 1998 representó el 1.5% y para 1999 se ha fijado en 2.35% (cuadro de FORTAMUN), estos recursos son transferidos a los estados en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, los cuales a su vez los distribuyen a los municipios.

#### *FORTAMUN como porcentaje de la recaudación federal participable en 1998 y 1999*

FONDO	1998 Millones de Pesos	de %	1998 % con respecto a la Recaudación Federal Participable	1999 Millones de Pesos	de %	1999 % con respecto a la Recaudación Federal Participable	Variación % en Términos Reales <sup>1/</sup> 1998/1999
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	6,732.1 <sup>2/</sup>		1.5%	13,097.6		2.35%	66.8%

1/ Inflación estimada en 16.66%

2/ En 1998 incluye aportaciones para el fortalecimiento del D.F.

Al excluir al Distrito federal de este fondo el resto de los municipios se vio beneficiado, ya que por las actividades de saneamiento financiero y de seguridad publica que contempla el fondo reciben más recursos (ver cuadro de abajo). Si comparamos la distribución de recursos para el fortalecimiento municipal de 1998 a 1999, puede observarse que la mayoría de las entidades federativas aumentan en más del 80 por ciento en este año con respecto a 1998 sus ingresos por este rubro.

*Distribución de Recursos del Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento Municipal en 1998 y1999*

	<i>FAFM y D.F:</i>	<i>FORTAMUN</i>	<i>Variación % real 1998/1999</i>
<i>Estado</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	
Total	6732.1	13,097.6	66.8
Aguascalientes	63.7	136.7	84.0
Baja California	156	334.6	83.9
Baja California Sur	27.7	59.5	84.1
Campeche	47.5	101.8	83.7
Coahuila	160.5	344.4	83.9
Chiapas	36	77.3	84.1
Colima	264.7	568.0	83.9
Chihuahua	206.3	442.6	83.9
Distrito Federal	626.9	—	—
Durango	105.7	226.8	83.9
Guanajuato	325.4	698.1	83.9
Guerrero	215.4	462.1	83.9
Hidalgo	156	334.7	83.9
Jalisco	442.5	949.2	83.9
México	864.6	1,854.9	83.9
Michoacán	285.9	613.2	83.9
Morelos	106.5	228.6	84.0
Nayarit	66.2	142.1	84.0
Nuevo León	262.2	562.5	83.9
Oaxaca	238.5	511.6	83.9
Puebla	341.5	732.7	83.9
Querétaro	92.4	198.1	83.8



Quintana Roo	52	111.5	83.8
San Luis Potosí	162.5	348.7	83.9
Sinaloa	179.1	384.3	83.9
Sonora	154	330.4	83.9
Tabasco	129.2	277.1	83.8
Tamaulipas	186.6	400.4	83.9
Tlaxcala	65.3	140.0	83.8
Veracruz	497.6	1,067.4	83.9
Yucatán	115	246.6	83.8
Zacatecas	98.7	211.7	83.9

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.

#### *Fondo de Aportaciones Múltiples*

Por último, podemos mencionar brevemente al fondo de aportaciones múltiples que, si bien no contribuye directamente con recursos destinados a las haciendas municipales, si beneficia potencialmente a los municipios. Este fondo es manejado por las autoridades estatales, sin embargo "teóricamente" beneficia a los municipios ya que una parte del fondo es destinado para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que se aplican en los municipios. El fondo representa el 0.814% de la recaudación federal participable y proviene de la partida que anteriormente manejaba el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

**ANEXO II. Concentrado de variables por partidas de la cuenta de ingreso y gasto publico. (pesos corrientes)**

ESTADO DE QUINTANA ROO 1/				
	1998	1999	2000	2001
<b>TC: ingreso corriente.</b>				
impuestos	\$ 182,286,492.00	\$ 219,465,345.00	\$ 250,785,270.00	\$ 277,599,814.00
derechos	\$ 109,801,339.00	\$ 116,308,172.00	\$ 124,430,175.00	\$ 131,032,125.00
productos	\$ 143,208,602.00	\$ 122,356,129.00	\$ 83,994,229.00	\$ 67,081,850.00
aprovechamientos	\$ 62,878,146.00	\$ 100,662,005.00	\$ 46,039,953.00	\$ 57,258,626.00
otros ingresos	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
por cuenta de terceros	\$ 57,132,113.00	\$ 223,632,487.00	\$ 62,381,550.00	\$ 414,267,293.00
<b>TK: ingreso de capital.</b>				
contribución de mejoras	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
financiamiento	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TR: transferencias recibidas del sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público.</b>				
participaciones a municipios	\$1,075,815,151.00	\$1,343,847,146.00	\$1,810,731,014.00	\$2,082,411,849.00
aportaciones federales y est.	\$1,667,800,927.00	\$1,964,027,211.00	\$2,487,227,204.00	\$3,030,079,025.00
disponibilidad inicial	\$ 294,504,213.00	\$ 305,327,212.00	\$ 239,514,583.00	\$ 26,670,823.00
<b>GC: gastos en persona, bienes y servicio corrientes realizados por el gobierno.</b>				
servicios personales	\$ 280,650,011.00	\$ 448,737,586.00	\$ 425,007,767.00	\$ 536,604,976.00
materiales y suministros	\$ 48,270,705.00	\$ 62,626,265.00	\$ 82,239,256.00	\$ 77,643,967.00
servicios generales	\$ 180,331,987.00	\$ 207,283,552.00	\$ 267,401,540.00	\$ 280,517,189.00
otros egresos	\$ -	\$ -	\$ 4,972,279.00	\$ 884,987.00
<b>TE: transferencias entregadas al sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público.</b>				
subsidios, transf. Y ayudas	\$1,792,361,053.00	\$2,352,681,851.00	\$2,831,203,285.00	\$3,212,934,091.00
recursos federales y est.	\$ 501,295,684.00	\$ 654,199,379.00	\$ 674,333,292.00	\$ 934,685,783.00
disponibilidad final	\$ 305,327,211.00	\$ 239,514,583.00	\$ 26,670,823.00	\$ 138,417,750.00
<b>GK: gasto de capital</b>				
adquisición de bienes m/inm	\$ 23,106,871.00	\$ 36,510,896.00	\$ 62,807,519.00	\$ 35,804,691.00
obras publicas y acciones sociales	\$ 343,409,775.00	\$ 246,247,499.00	\$ 487,749,651.00	\$ 621,370,760.00
<b>DPR: stock de deuda pública en el sector privado.</b>				
inversión financiera	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
por cuenta de terceros	\$ 46,491,590.00	\$ 10,206,582.00	\$ 186,927,286.00	\$ 188,775,481.00
<b>DBC: stock de deuda con el banco central.</b>				
deuda publica	\$ 72,182,096.00	\$ 137,617,514.00	\$ 55,791,280.00	\$ 58,761,730.00

Othón P. Blanco 1/				
Partida/ Año	1998	1999	2000	2001
<b>TC: ingreso corriente.</b>				
impuestos	\$ 8,596,397.00	\$ 10,130,238.00	\$ 11,744,030.00	\$ 12,407,147.00
derechos	\$ 5,987,351.00	\$ 7,246,254.00	\$ 10,598,429.00	\$ 13,349,304.00
productos	\$ 4,186,601.00	\$ 3,929,857.00	\$ 3,373,314.00	\$ 1,755,787.00
aprovechamientos	\$ 4,829,194.00	\$ 5,714,231.00	\$ 6,107,817.00	\$ 11,110,611.00
otros ingresos	\$ 23,866,734.00	\$ 9,743,869.00	\$ 8,881,327.00	\$ 3,831,405.00
por cuenta de terceros	-	-	\$ -	\$ -
<b>TK: ingreso de capital.</b>				
contribución de mejoras	-	-	\$ -	\$ -
financiamiento	-	-	\$ 11,328,196.00	\$ -
<b>TR :transferencias recibidas del sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público.</b>				
participaciones a municipios	\$ 46,035,772.00	\$ 60,840,311.00	\$ 79,256,689.00	\$ 77,807,250.00
aportaciones federales y est.	\$ 57,645,528.00	\$ 70,682,760.00	\$ 68,836,302.00	\$ 82,225,518.00
disponibilidad inicial	-	-	\$ -	\$ -
<b>GC: gastos en persona, bienes y servicio corrientes realizados por el gobierno.</b>				
servicios personales	\$ 46,297,230.00	\$ 68,033,661.00	\$ 80,018,282.00	\$ 82,573,444.00
materiales y suministros	\$ 7,247,082.00	\$ 10,466,953.00	\$ 12,007,916.00	\$ 11,413,853.00
servicios generales	\$ 21,357,011.00	\$ 18,788,819.00	\$ 20,077,800.00	\$ 24,421,499.00
otros egresos	\$ 847.00	\$ 19,745.00	\$ 29,007.00	\$ 83,650.00
<b>TE: transferencias entregadas al sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público.</b>				
subsídios, transf. Y ayudas	\$ 17,422,595.00	\$ 15,033,851.00	\$ 16,931,338.00	\$ 16,326,745.00
recursos federales y est.	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
disponibilidad final	\$ 6,134,599.00	\$ 66,447.00	\$ -	\$ 11,379,894.00
<b>GK: gasto de capital</b>				
adquisición de bienes m/inm	\$ 284,381.00	\$ 9,668,479.00	\$ 2,057,384.00	\$ 1,562,711.00
obras publicas y acciones sociales	\$ 46,052,637.00	\$ 40,329,426.00	\$ 63,999,966.00	\$ 50,237,199.00
<b>DPR: stock de deuda pública en el sector privado.</b>				
inversión financiera	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
por cuenta de terceros	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>DBC: stock de deuda con el banco central.</b>				
deuda publica	\$ 6,351,195.00	\$ 5,880,139.00	\$ 5,004,411.00	\$ 4,488,027.00



BENITO JUÁREZ 1/				
	1998	1999	2000	2001
<b>TC: ingreso corriente.</b>				
impuestos	\$ 96,121,642.00	\$ 107,306,133.00	\$ 121,855,897.00	\$ 130,314,620.00
derechos	\$ 55,141,445.00	\$ 65,737,463.00	\$ 106,005,576.00	\$ 128,785,097.00
productos	\$ 3,300,911.00	\$ 7,577,967.00	\$ 5,584,855.00	\$ 4,900,660.00
aprovechamientos	\$ 41,333,034.00	\$ 55,278,923.00	\$ 49,220,365.00	\$ 57,535,977.00
otros ingresos	\$ 36,730,710.00	\$ 9,335,924.00	\$ 50,155,562.00	\$ 24,857,621.00
por cuenta de terceros	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TK: ingreso de capital.</b>				
contribución de mejoras	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
financiamiento	\$ 51,033,739.00	\$ 12,810,446.00	\$ -	\$ -
<b>TR: transferencias recibidas del sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público.</b>				
participaciones a municipios	\$ 80,309,033.00	\$ 216,959,261.00	\$ 141,162,432.00	\$ 187,856,441.00
aportaciones federales y est.	\$ 59,939,775.00	\$ 17,918,157.00	\$ 82,394,712.00	\$ 136,306,860.00
disponibilidad inicial	\$ -	\$ -	\$ 36,981,129.00	\$ 19,780,169.00
<b>GC: gastos en persona, bienes y servicio corrientes realizados por el gobierno.</b>				
servicios personales	\$ 131,372,135.00	\$ 166,895,627.00	\$ 227,346,809.00	\$ 280,929,358.00
materiales y suministros	\$ 26,008,790.00	\$ 35,580,852.00	\$ 41,420,720.00	\$ 50,293,994.00
servicios generales	\$ 66,533,111.00	\$ 89,186,136.00	\$ 102,304,088.00	\$ 135,908,946.00
otros egresos	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>TE: transferencias entregadas al sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público.</b>				
subsídios, transf. Y ayudas	\$ 29,643,754.00	\$ 44,566,589.00	\$ 49,047,893.00	\$ 55,022,086.00
recursos federales y est.	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 199,000.00
disponibilidad final	\$ 60,000.00	\$ -	\$ 18,678,552.00	\$ -
<b>GK: gasto de capital</b>				
adquisición de bienes m/inm	\$ 12,711,690.00	\$ 21,810,676.00	\$ 25,927,164.00	\$ 34,092,885.00
obras publicas y acciones sociales	\$ 91,195,069.00	\$ 91,987,238.00	\$ 91,943,246.00	\$ 106,427,902.00
<b>DPR: stock de deuda pública en el sector privado.</b>				
inversión financiera	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
por cuenta de terceros	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
<b>DBC: stock de deuda con el banco central.</b>				
deuda publica	\$ 66,385,740.00	\$ 42,897,156.00	\$ 36,692,056.00	\$ 27,463,274.00

1/ Fuente: Elaboración propia con base a los datos de ingresos y egresos de los municipios y el estado de la cuenta pública del INFGI.

**ANEXO III. Tabla de Agregación de variables aplicables a la metodología planteada. (pesos corrientes)**

ESTADO DE QUINTANA ROO															
AÑO	(TC	MÁS	TK	MÁS	TR)	MENOS	(GC	MÁS	TE	MÁS	GK)	MENOS	DPR	MENOS	DBC
1998	\$ 555,306,692.00	\$	-	\$ 3,038,120,291.00	\$ 509,252,703.00	\$ 2,598,983,948.00	\$ 366,516,646.00	\$ 46,491,590.00	\$ 72,182,096.00						
1999	\$ 782,424,138.00	\$	-	\$ 3,613,201,569.00	\$ 718,647,403.00	\$ 3,246,395,813.00	\$ 282,758,395.00	\$ 10,206,582.00	\$ 137,617,514.00						
2000	\$ 567,631,177.00	\$	-	\$ 4,537,472,801.00	\$ 779,620,842.00	\$ 3,532,207,400.00	\$ 550,557,170.00	\$ 186,927,286.00	\$ 55,791,280.00						
2001	\$ 947,239,708.00	\$	-	\$ 5,139,161,697.00	\$ 895,651,119.00	\$ 4,286,037,624.00	\$ 657,175,451.00	\$ 188,775,481.00	\$ 58,761,730.00						

BENITO JUÁREZ															
AÑO	(TC	MÁS	TK	MÁS	TR)	MENOS	(GC	MÁS	TE	MÁS	GK)	MENOS	DPR	MENOS	DBC
1998	\$ 232,627,742.00	\$ 51,033,739.00	\$ 140,248,808.00	\$ 223,914,036.00	\$ 29,703,754.00	\$ 103,906,759.00	\$	-	\$ 66,385,740.00						
1999	\$ 245,236,410.00	\$ 12,810,446.00	\$ 234,877,418.00	\$ 291,662,615.00	\$ 44,566,589.00	\$ 113,797,914.00	\$	-	\$ 42,897,156.00						
2000	\$ 332,822,255.00	\$	-	\$ 260,538,273.00	\$ 371,071,617.00	\$ 67,726,445.00	\$ 117,870,410.00	\$	-	\$ 36,692,056.00					
2001	\$ 346,393,975.00	\$	-	\$ 343,943,470.00	\$ 467,132,298.00	\$ 55,221,086.00	\$ 140,520,787.00	\$	-	\$ 27,463,274.00					

OTHÓN P. BLANCO															
AÑO	(TC	MÁS	TK	MÁS	TR)	MENOS	(GC	MÁS	TE	MÁS	GK)	MENOS	DPR	MENOS	DBC
1998	\$ 47,466,277.00	\$	-	\$ 103,681,300.00	\$ 74,902,170.00	\$ 23,557,194.00	\$ 46,337,018.00	\$	-	\$ 6,351,195.00					
1999	\$ 36,764,449.00	\$	-	\$ 131,523,071.00	\$ 97,309,178.00	\$ 15,100,298.00	\$ 49,997,905.00	\$	-	\$ 5,880,139.00					
2000	\$ 40,704,917.00	\$ 11,328,196.00	\$ 148,092,991.00	\$ 112,133,005.00	\$ 16,931,338.00	\$ 66,057,350.00	\$	-	\$ 5,004,411.00						
2001	\$ 42,454,254.00	\$	-	\$ 160,032,768.00	\$ 118,492,446.00	\$ 27,706,639.00	\$ 51,799,910.00	\$	-	\$ 4,488,027.00					

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de ingresos y egresos de los municipios y el estado de la cuenta pública del INEGI.

Nota: La nomenclatura para la reasignación de las partidas que integran la cuenta pública del estado y de los municipios se realizó de acuerdo a los criterios en que se contemplan en cada rubro y, posteriormente se hizo la adecuación a la metodología planteada.

## Bibliografía

- Aghón, Gabriel y Casas, Carlos. "Principios económicos que sustentan la descentralización". Trimestre Fiscal No. 57. INDETEC, Enero-Marzo, 1997. Guadalajara
- Arq. Esteban Wario Hernández Secretaría de Desarrollo Urbano Gobierno del Estado de Jalisco. Gobiernos locales: el futuro político de México Gestión del desarrollo regional y gobiernos locales. IGLOM- Congreso: Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México Mesa: Planeación y Desarrollo Guadalajara, Jal. Septiembre de 1999.
- Banco de México (1998). The Mexican Economy. México, D.F.
- Buchanan, L.M. et. al. El Sector Público en las Economías de Mercado.; ESPASA-CALPE. Madrid, España. 1979.
- Cabello Gil, José Antonio. Director General de Desarrollo Municipal y Vocal Ejecutivo del Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de Jalisco. Ponencia: El Papel de los Gobiernos Municipales en el Desarrollo Económico y Social de sus Comunidades.
- Colmenares, David (1999). "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano". Comercio Exterior. Vol.49, No.5. pp. 415-431. Mayo, México D.F.
- Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Veracruz (2001-2002), apartado IV. Documento definitivo.
- Cuenta Publica Municipal, 3º Trimestre, Julio-Septiembre de 2001. Municipio de Aguascalientes, Secretaría de Finanzas Publicas Municipales. Dirección de Control e Información Financiera.
- Diagnóstico y Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional. Gobierno del Estado de Quintana Roo. Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios. Banobras-BID. 2000.
- El Mercado de Valores (1999). "Propuestas para una Reforma Fiscal Integral I". 7/99, Año LIX. Julio. México, D.F.
- Emisión de Bonos Públicos en el Municipio de Yopal, Colombia. BankWatch Ratings de Colombia, 1996.
- Hernández-Arreortúa, Kólver (1998). Federalismo fiscal en México: el impacto de la Coordinación Fiscal en el presupuesto de los gobiernos estatales. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- INEGI (1997). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-1995. Base 1993. Aguascalientes, México.
- INEGI (1998). Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1992-2001. Aguascalientes, México.

- Instituto de Economistas de Nuevo León (1998): Entorno Macroeconómico, la respuesta de política económica y su vinculación con el federalismo fiscal. Seminario. Septiembre 28. Monterrey, N. L.
- Lazcano Garza, Leds. (1998): Compendio de Leyes Fiscales y Administrativas del Estado y Municipios de Nuevo León. Monterrey, N.L. México.
- Lectures Notes (1998): International Tax Program on Fiscal Decentralization. Harvard University.
- Ley de Coordinación Fiscal Federal.
- Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.
- Ley Orgánica Municipal, Municipio de Othón P. Blanco.
- Mankiw, Gregory. Macroeconomía. 3a edición. Anthony Bosh. Barcelona, 1997
- Medel, Braulio y José Domínguez (1997): "Descentralización fiscal en países de la OCDE". Trimestre Fiscal, No. 57. INDETEC. Enero-Marzo.
- Musgrave, Richard y Peggy B. Musgrave (1992). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. McGraw Hill.
- Nicholson, Walter. Teoría Microeconómica: principios básicos y aplicaciones. Mc Graw Hill. 1997.
- Pérez González, Hugo N. Metodología para el análisis de Estructuras y Comportamiento de las Finanzas Municipales. MIMEO, CIDE, México, D.F., 1992.
- Phelps, Priscilla M. Municipal Bond Market Development in Developing Countries: The experience of the U.S. Agency for International Development. Finance Working Papers, november, 1997.
- Ponencia del Diputado Rafael Esquivel Lemus, Congreso del Estado de Quintana Roo. Sala III El municipio y la coordinación intergubernamental. Miguel Bazdresch Parada Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM) Moderador.
- Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de Quintana Roo. 1999-2001.
- Prospecto Definitivo de Colocación Bursátil del Municipio de Aguascalientes, 11 de diciembre de 2001. Mexico, D.F.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1998). Criterios Generales de Política Económica para 1998. México, D.F.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema de Finanzas Públicas y Deuda Pública. México, D.F.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1996): "Federalismo fiscal en México". Documento de Trabajo No. IV, CEE, COLMEX.
- STIGLITZ, J., La economía del Sector Público, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1988, Pp. 1 a 25.
- Tijerina-Guajardo, José Alfredo y Antonio Medellín-Ruiz (1998). "Fortalecimiento de los ingresos de los gobiernos estatales en México". Centro de Análisis y difusión Económica. Documento de Investigación No. 3, Diciembre 1998. [www.cade.org.mx](http://www.cade.org.mx).

- Tijerina-Guajardo, José Alfredo y Antonio Medellín-Ruiz (1998). "La dependencia Financiera de los gobiernos locales en México". Centro de Análisis y difusión Económica. Documento de Investigación No. 15, octubre, 1999. [www.cade.org.mx](http://www.cade.org.mx).
- Trapé, Alejandro. Botteón, Claudia N. y Molina, Raúl Antonio. Autonomía financiera municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza. Tesis de Grado del Programa de Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Buenos Aires, 1999.

