



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y
ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS**

**“Evolución de las Finanzas Públicas en los Municipios
de Quintana Roo de 1989 a 2005”**

TESIS

Para Obtener el Grado de
Licenciada en Economía y Finanzas

PRESENTA

María Isabel Escamilla Angulo

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

Chetumal, Quintana Roo 2010

UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

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

LICENCIADA EN ECONOMÍA Y FINANZAS

COMITÉ

DIRECTOR: _____
Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

ASESOR: _____
M.C. Nancy Angelina Quintal García

ASESOR: _____
M.C. Edgar Alfonso Sansores Guerrero

Chetumal, Quintana Roo, Octubre de 2010

AGRADECIMIENTOS

- ✘ A Dios, por darme la oportunidad de seguir a lado de mis seres queridos y salud para poder terminar lo que había empezado. Gracias.

- ✘ A mis padres: Mary y Guillermo, por darme educación, cuidarme, bienestar y por estar a mi lado en los momentos más difíciles de mi vida. Por que lo que tengo y lo que soy es gracias a ellos. Gracias.

- ✘ A mis hermanos: Guillermo y Michelle, por apoyarme en todo y por seguir juntos, como lo que somos; hermanos. Gracias.

- ✘ A mis profesores: mi tutor, Fernando Cabrera (por a poyarme incondicionalmente en la realización de esta tesis. Gracias.) y, a mis sinodales Nancy Quintal, Edgar Sansores, Alfredo Polanco y Rene Lozano, por sus apoyos, consejos y todas sus enseñanzas a lo largo de toda la carrera universitaria. Gracias.

- ✘ A Edgar Cruz, por su paciencia en sus explicaciones en el último capítulo de esta tesis y por su apoyo incondicional. Gracias.

Contenido	Página
Introducción	1
1. Descripción de los municipios de Quintana Roo	4
1.1 Benito Juárez.....	6
1.1.1 Formación del municipio.....	6
1.1.2 Indicadores socio demográficos.....	7
1.1.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio.....	9
1.2 Cozumel.....	10
1.2.1 Formación del municipio.....	10
1.2.2 Indicadores socio demográficos.....	11
1.2.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio.....	12
1.3 Felipe Carrillo Puerto.....	13
1.3.1 Formación del municipio.....	13
1.3.2 Indicadores socio demográficos.....	14
1.3.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio.....	16
1.4 José María Morelos.....	17
1.4.1 Formación del municipio.....	17
1.4.2 Indicadores socio demográficos.....	18
1.4.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio.....	19
1.5 Lázaro Cárdenas.....	20
1.5.1 Formación del municipio.....	20
1.5.2 Indicadores socio demográficos.....	21
1.5.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio.....	22
1.6 Isla Mujeres.....	23
1.6.1 Formación del municipio.....	23
1.6.2 Indicadores socio demográficos.....	24
1.6.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio.....	26
1.7 Othón P. Blanco.....	26
1.7.1 Formación del municipio.....	26
1.7.2 Indicadores socio demográficos.....	27
1.7.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio.....	29
1.8 Solidaridad.....	30
1.8.1 Formación del municipio.....	30
1.8.2 Indicadores socio demográficos.....	31
1.8.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio.....	33
1.9 Recapitulación.....	35
2. Federalismo fiscal y descentralización	36
2.1 Federalismo fiscal.....	37
2.2 Descentralización.....	38
2.2.1 Tipos de descentralización.....	39
2.2.2 Beneficios de la descentralización.....	40
2.2.3 Objetivos de la descentralización.....	41
2.3 El federalismo fiscal para México.....	42
2.3.1 Las competencias de los diferentes niveles de gobierno en México.....	52
2.4 Descentralización en México.....	53
2.4.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	59
2.4.1.1 Legislación en torno a los municipios y funciones que actualmente realizan los gobiernos municipales.....	61
2.4.1.2 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	62
2.4.2 Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.....	62
2.4.2.1 Requisitos para la creación de Municipios en el Estado.....	63
2.5 Recapitulación.....	64

3. Situación fiscal de los municipios de Quintana Roo	66
3.1 Evolución de los ingresos y egresos de los municipios.....	67
3.1.1 Ingresos de los municipios.....	67
3.1.1.1 Los impuestos.....	71
3.1.2 Egresos de los municipios.....	74
3.2 Evolución de los diferentes tipos de ingresos en los municipios.....	77
3.3 Recapitulación.....	87
4. Autonomía y dependencia fiscal de los municipios de Quintana Roo	88
4.1 Capacidad fiscal por impuestos.....	90
4.2 Capacidad fiscal por derechos.....	93
4.3 Ingresos efectivos per cápita.....	95
4.4 Ingresos municipales (propios) per cápita.....	98
4.5 Autonomía tributaria.....	101
4.6 Esfuerzo por impuestos.....	103
4.7 Esfuerzo por derechos.....	105
4.8 Dependencia de participaciones federales.....	107
4.9 Capacidad de financiamiento propio.....	109
4.10 Capacidad fiscal por impuesto predial.....	111
4.11 Recapitulación.....	117
Conclusiones	117
Aportaciones del trabajo	119
Limitaciones	120
Referencias Bibliográficas	121

Lista de figuras **Página**

Capítulo 1

Figura 1.1 Descripción de los municipios de Quintana Roo	6
----------------------------------------------------------------	---

Capítulo 4

Tabla 1 Impuestos contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales, 2000.....	103
Tabla 2 Derechos contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales, 2000.....	105

Lista de cuadros

Página

Capítulo 1

Cuadro 1.1 Distribución de Municipios por regiones.....	5
Cuadro 1.2 Cobertura de servicios públicos de Benito Juárez.....	9
Cuadro 1.3 Actividades económicas de Benito Juárez.....	10
Cuadro 1.4 Cobertura de servicios públicos de Cozumel.....	12
Cuadro 1.5 Sectores económicos de Cozumel.....	13
Cuadro 1.6 Cobertura de los servicios públicos de Felipe Carrillo Puerto.....	15
Cuadro 1.7 Sectores económicos de Felipe Carrillo Puerto.....	17
Cuadro 1.8 Cobertura de servicios públicos de José María Morelos.....	19
Cuadro 1.9 Sectores económicos de José María Morelos.....	20
Cuadro 1.10 Cobertura de servicios públicos de Lázaro Cárdenas.....	22
Cuadro 1.11 Sectores económicos de Lázaro Cárdenas.....	23
Cuadro 1.12 Cobertura de servicios públicos de Isla Mujeres.....	25
Cuadro 1.13 Sectores económicos de Isla Mujeres.....	26
Cuadro 1.14 Cobertura de servicios públicos de Othón P. Blanco.....	29
Cuadro 1.15 Sectores económicos de Othón P. Blanco.....	30
Cuadro 1.16 Cobertura de servicios públicos de Solidaridad.....	32

Cuadro 1.17 Sectores económicos de Solidaridad.....	33
Cuadro 1.18 División en regiones y características generales de los municipios de Quintana Roo....	34
Cuadro 1.19 Cabeceras municipales.....	34
Capítulo 2	
Cuadro 2.1 Beneficios de la Descentralización.....	40
Cuadro 2.2 Fondos de Aportaciones Federales – Ramo 33.....	47
Cuadro 2.3 Competencias de los niveles de gobierno.....	53
Capítulo 3	
Cuadro 3.1 Ingresos brutos en Quintana Roo de 1989.....	67
Cuadro 3.2 Ingresos brutos en Quintana Roo de 1995.....	68
Cuadro 3.3 Ingresos brutos en Quintana Roo del 2000.....	69
Cuadro 3.4 Ingresos brutos en Quintana Roo del 2004.....	70
Cuadro 3.5 Impuestos de 1989.....	71
Cuadro 3.6 Impuestos de 1995.....	72
Cuadro 3.7 Impuestos del 2000.....	72
Cuadro 3.8 Impuestos 2004.....	73
Cuadro 3.9 Egresos brutos de Quintana Roo de 1989.....	74
Cuadro 3.10 Egresos brutos en Quintana Roo de 1995.....	75
Cuadro 3.11 Egresos brutos en Quintana Roo del 2000.....	75
Cuadro 3.12 Egresos Brutos en Quintana Roo del 2004.....	76
Cuadro 3.13 Evolución de los ingresos en Quintana Roo.....	78
Cuadro 3.14 Evolución de los ingresos del municipio de Cozumel.....	79
Cuadro 3.15 Evolución de los ingresos del municipio de Felipe Carrillo Puerto.....	80
Cuadro 3.16 Evolución de los ingresos del municipio de Isla Mujeres.....	81
Cuadro 3.17 Evolución de los ingresos del municipio de Othón P. Blanco.....	82
Cuadro 3.18 Evolución de los ingresos del m municipio de Benito Juárez.....	83
Cuadro 3.19 Evolución de los ingresos del municipio de José María Morelos.....	84
Cuadro 3.20 Evolución de los ingresos del municipio de Lázaro Cárdenas.....	85
Cuadro 3.21 Evolución de los ingresos del municipio de Solidaridad.....	86
Capítulo 4	
Cuadro 4.1 Capacidad Fiscal por Impuestos.....	91
Cuadro 4.2 Capacidad Fiscal por Impuestos.....	91
Cuadro 4.3 Capacidad Fiscal por Derechos.....	94
Cuadro 4.4 Capacidad Fiscal por Derechos.....	94
Cuadro 4.5 Ingresos efectivos (ingresos totales) per cápita.....	96
Cuadro 4.6 Ingresos municipales per cápita.....	99
Cuadro 4.7 Ingresos municipales per cápita.....	99
Cuadro 4.8 Autonomía Tributaria.....	102
Cuadro 4.9 Dependencia de participaciones federales.....	108
Cuadro 4.10 Capacidad de financiamiento propio.....	110
Cuadro 4.11 Porcentajes de viviendas con energía eléctrica.....	113
Cuadro 4.12 Porcentajes de viviendas con energía eléctrica.....	113
Cuadro 4.13 Viviendas con y sin energía eléctrica.....	114
Cuadro 4.14 Índice de capacidad fiscal.....	114
Cuadro 4.15 Índice de capacidad fiscal.....	115
Cuadro 4.16 Capacidad fiscal y eficiencia.....	115
Cuadro 4.17 Capacidad fiscal y eficiencia.....	116

Introducción

En el presente trabajo se trata la evolución de las finanzas públicas de cada uno de los municipios del estado de Quintana Roo. Primeramente se expone de manera breve la historia de los municipios a través de una descripción de los mismos. Posteriormente se analiza el Federalismo Fiscal, hablando sobre sus inicios, se hace una reseña de lo que es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) así como también del artículo 115 (el cual describe la creación de un municipio) y la descentralización en México. Este análisis es de fundamental importancia para comprender como se expresa la diferencia socio económica, política y administrativa tanto de las entidades federativas como de los municipios, así como de sus funciones y beneficios que tiene el Federalismo.

También, se analiza la medida en que el gobierno federal debe cumplir la función compensatoria, contribuyendo a disminuir las desigualdades municipales. Al describir la teoría nos podemos dar cuenta que ésta no es aplicada para todos los municipios del estado de Quintana Roo, ya que se ve cierto rezago en algunos municipios (principalmente la zona maya) que no tienen autonomía propia y dependen mucho de las participaciones y aportaciones del gobierno federal. Por otra parte vemos a otros municipios (zona norte) que se mantienen con sus propios ingresos sin depender tanto del gobierno federal.

Finalmente, se hace un análisis con ciertos indicadores de desempeño fiscal de los municipios, que como se sabe, tienen como propósito, aproximar el esfuerzo de los gobiernos para acercar su recaudación al potencial de generación de sus ingresos fiscales. En este caso, se evalúa de manera relativa el desempeño fiscal de los gobiernos municipales de Quintana Roo.

Objetivo General

- El presente trabajo tiene como objetivo analizar la problemática fiscal de los municipios del estado de Quintana Roo, con base en la evolución de sus finanzas públicas y con ello poder conocer la situación en que actualmente se encuentran y sus perspectivas a futuro.

Objetivos Particulares

- Describir el desarrollo de los municipios (su conformación, su desarrollo, sus principales actividades económicas).
- Elaborar un análisis descriptivo de lo que es el Federalismo Fiscal y el papel que juegan los municipios en la descentralización.
- Describir la reglamentación federal al respecto y presentar las actividades que realizan los gobiernos municipales.
- Describir y analizar la asignación de las transferencias municipales en Quintana Roo.
- Analizar los gastos e ingresos de los municipios de 1989 a 2004.
- Describir y analizar la situación de endeudamiento de los municipios.
- Medición del grado de autonomía fiscal de los municipios.
- Evaluar el desempeño fiscal de los municipios del estado

Estructura capitular

El trabajo de investigación se presenta en cuatro capítulos, los primeros dos exponen la parte teórica y los dos últimos hacen referencia a la parte empírica.

En el capítulo uno se hace una descripción del desarrollo de los municipios quintanarroenses, cuándo se conformaron, los datos socio demográficos (la población, el crecimiento demográfico, escolaridad, cobertura de servicios públicos) de cada uno de los municipios y sus principales actividades económicas.

En el capítulo dos se expone el Federalismo Fiscal Mexicano, desde sus inicios en 1824 con la Constitución de ese mismo año, hasta nuestros días, también se habla de las competencias del federalismo mexicano, el papel que juegan los municipios en la descentralización; se describe la reglamentación federal al respecto y las actividades que realizan los gobiernos municipales. Asimismo, se expone la legislación en torno a los

municipios y funciones que actualmente realizan los gobiernos municipales y se da una breve remembranza del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Una vez que se tiene el soporte teórico y del conocimiento de la aplicación del mismo en nuestro país, podemos pasar al capítulo tres, el cual nos habla de la situación fiscal de los municipios, es decir, la evolución que han tenido los ingresos y egresos desde 1989 hasta el 2004, así como también conocer cuales son los ingresos más importantes de cada municipio.

En el capítulo cuatro se analiza la capacidad de cada gobierno municipal para el manejo de sus finanzas públicas. Así también, la eficiencia de cada municipio a través de la elaboración indicadores (proveen información sobre el manejo de recursos humanos, físicos y monetarios por las administraciones públicas locales) y con ello saber cuál es el municipio dependiente o el independiente de los recursos del gobierno federal.

Capítulo 1

Descripción de los municipios de Quintana Roo

Capítulo 1. Descripción de los municipios de Quintana Roo

En este capítulo describimos la distribución geográfica del Estado de Quintana Roo, el cual comprende la división subregional existente dada la importancia que ésta tiene en la actualidad y que representa el desarrollo económico y social de las micro regiones. También se habla del desarrollo en cada uno de los municipios, cuándo se conformaron, los datos socio demográficos (la población, el crecimiento demográfico, escolaridad, cobertura de servicios públicos) de cada uno de los municipios y sus principales actividades económicas.

El Estado de Quintana Roo se divide en tres regiones, las cuales son:

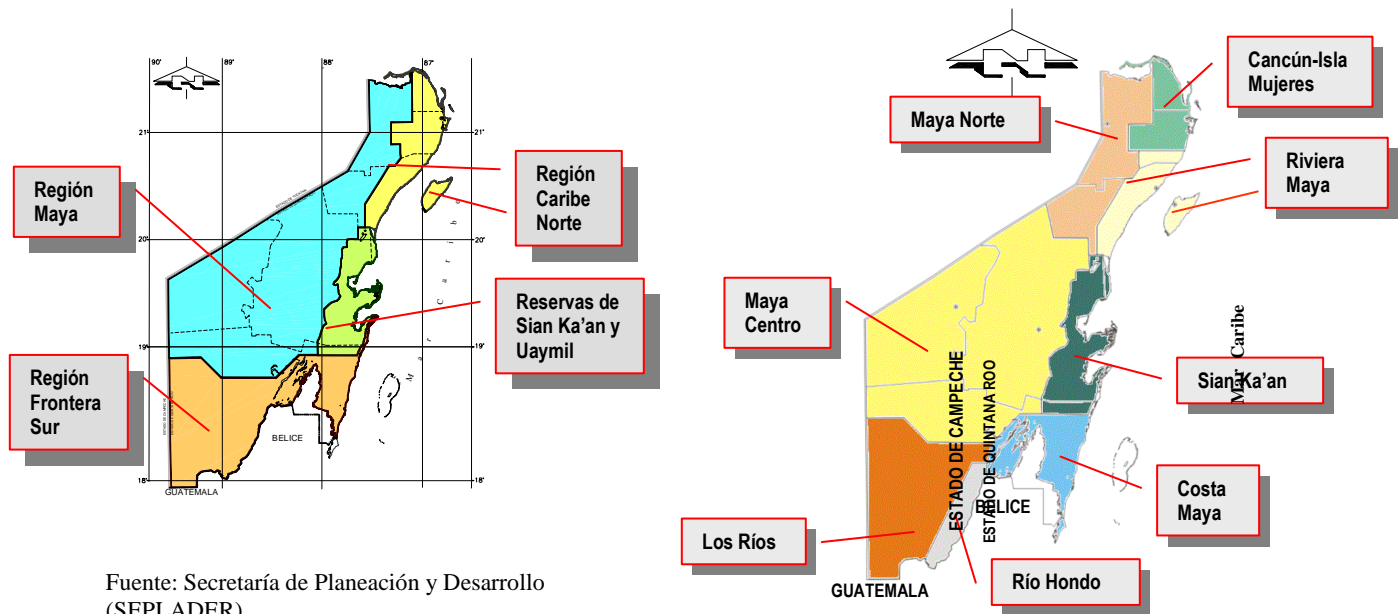
Cuadro 1.1 Distribución de Municipios por regiones

Región	Municipios
CARIBE NORTE	Cozumel Isla Mujeres Benito Juárez Zona costera de Solidaridad
MAYA	Felipe Carrillo Puerto José María Morelos Lázaro Cárdenas Sector rural de Solidaridad Porción Noroeste de Othón P. Blanco
FRONTERA SUR	Othón P. Blanco

Fuente: Secretaría de Planeación y Desarrollo (SEPLADER).

La regionalización se somete a las características particulares de cada zona y que son de orden social, geográfico y económico. A su vez, cada región ha sido dividida en subregiones según se muestra. A continuación se describe cada una de las regiones y subregiones que existen en el estado de Quintana Roo.

Figura 1.1 Descripción de los municipios de Quintana Roo



Fuente: Secretaría de Planeación y Desarrollo (SEPLADER).

En este capítulo se encontrará la descripción generalizada de los ocho municipios que conforman la geografía estatal, así como los indicadores socios demográficos y económicos del estado de Quintana Roo.¹

1.1 Benito Juárez

1.1.1 Formación del municipio

El municipio de Benito Juárez en sus inicios, fue previamente ocupado por la civilización maya. Cuando los españoles llegan a tierras quintanarroenses la Liga de Mazapán (significa Bandera de los mayas. Alianza política que hicieron los gobernantes de Uxmal) se había desaparecido, esto da lugar a cacicazgos independientes. En ese entonces el territorio de Benito Juárez pertenecía al cacicazgo de Ecab, cuya población era de agricultores y su actividad se concentraba en la costa del Golfo. En 1902 se da la creación del Territorio de Quintana Roo, en donde se comenzó a funcionar la Compañía Colonizadora, cuya sede era la hacienda Santa María, hoy Leona Vicario. En la cual, se producía chicle y palo de tinte

¹ La información usada para este capítulo está tomada básicamente de la pág. del gobierno del estado de Quintana Roo (<http://www.qroo.gob.mx/>).

que transportaban por ferrocarril a Puerto Morelos y de allí se trasladaba a Cozumel, en donde podían entrar los barcos mayores que llevaban la producción al exterior. Después tras la caída de la producción chiclera, que se da posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, la zona quedó sin mayor opción económica hasta que a fines de los sesentas surge la idea de impulsar el desarrollo turístico de Cancún. En el año de 1974 se inaugura el primer hotel y que hasta hoy sigue en rápido crecimiento. En este mismo año, Quintana Roo se convierte en estado y cambia su división política, creándose el municipio de Benito Juárez.

1.1.2 Indicadores socio demográficos

Este municipio tiene una extensión de **1,664 km²**; lo que representa el **3.27 %** del territorio del estado y ocupa el sexto lugar en extensión territorial.

A continuación se menciona el total de escuelas con las que cuenta Benito Juárez: 11 escuelas de educación inicial, 84 de educación preprimaria, 6 de educación especial, 160 de educación primaria, 40 de educación secundaria, 2 de educación profesional media (CONALEP); 21 de educación media superior y 3 de educación superior, en este último renglón, cabe destacar la creación de la Universidad Tecnológica en 1997. También se ofrecen diversos cursos de posgrado como diplomados y maestrías. Los colegios pueden ser públicos y privados.

En lo que se refiere al sector salud, el municipio cuenta con los siguientes servicios: hay de primer nivel (consulta) y de segundo nivel, la hospitalización. Los servicios de salud son Servicios Estatales de Salud y Asistencia (SESA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema de Desarrollo Familiar (DIF) y la Cruz Roja, así como las fuerzas armadas: el Ejército y la Naval. También hay clínicas particulares que brindan atención de primer y segundo nivel. Cuenta con centros de salud y unidades médico familiares de primer nivel y de segundo nivel, la cabecera municipal cuenta con los Hospitales General y Gineco-Pediátrico de SESA y con un Hospital General del IMSS.

Las principales localidades del municipio cuentan con canchas de usos múltiples, y con todo tipo de servicios deportivos como son: canchas y campos de fútbol, básquetbol, béisbol, tenis, golf, pistas de atletismo, gimnasios y albercas, también están los deportes acuáticos como son el windsurf, veleo, buceo de profundidad y la pesca deportiva.

Cuenta con estaciones radiofónicas escuchadas en Felipe Carrillo Puerto, Cancún y del Estado de Yucatán; en televisión se captan las cadenas nacionales y en prensa circulan los periódicos estatales y en menor medida los nacionales.

Se puede tener acceso al municipio, ya sea, por vía terrestre a través de la autopista de cuota Mérida – Cancún, la carretera libre y por vía aérea.

Al interior se tienen un sin fin de carreteras y caminos que permiten la comunicación con el total de las comunidades. Se cuenta con una central camionera; dos puertos: Puerto Juárez y Puerto Morelos (este último de altura), numerosas marinas para embarcaciones privadas y el aeropuerto internacional de la ciudad de Cancún (segundo en importancia a nivel nacional). También cuenta con el servicio telefónico particular en las comunidades urbanas y algunas rurales, existen casetas públicas; oficinas de telégrafos y correos; servicio de fax, cobertura con localizadores y telefonía celular. Además cuenta con servicios de fibra óptica, que permiten comunicación directa con Europa y Centro y Sudamérica

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del año 2005 en el municipio se registraron 147 mil 863 viviendas particulares, siendo que la mayoría son propias, otras están construidas con cemento y tienen losa de concreto. También hay algunas viviendas que usan la madera y el bajareque, y la palma o tejamanil.

En el siguiente cuadro, se menciona la cobertura de servicios públicos en porcentaje a estimación del Ayuntamiento, con los que cuenta el municipio:

Cuadro 1.2 Cobertura de servicios públicos de Benito Juárez

SERVICIO	COBERTURA
Agua Potable	98%
Alumbrado Público	98%
Pavimentación	80%
Servicio de limpieza y colecta de basura	100%
Seguridad Pública	100%

Fuente: INEGI.

El municipio registra para la población del **2005** un total de **572,973 habitantes** de los cuales: 289,293 (50.49%) son hombres y 283,680 (49.51%) son mujeres. Es el municipio mayor población y densidad poblacional del estado.

1.1.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio

El municipio cuenta con una población económicamente activa de 280,757 personas, que representan el 49% del total de la población del municipio. De esta PEA el 98.66% se encuentra ocupada y sólo el 1.33% está desocupada.

Su actividad principal es el turismo pues, cuenta con hermosas playas arrecifes, una gran variedad de hoteles, centros comerciales, restaurantes, discotecas, etc. Otro de los principales recursos naturales del municipio son las maderas preciosas: el cedro y la caoba; aunque, la explotación forestal se considerada como una actividad menor en el ámbito económico municipal. También cuenta con recursos pesqueros, pero poco explotados.

En cambio las actividades del sector primario como la agricultura y la ganadería no resultan tan significativas en este municipio.

La industria no es la actividad más importante pero, es donde se concentra el mayor número de empresas industriales del estado. Éstas pueden ser micro o pequeñas industrias orientadas a la transformación de alimentos.

En cambio, la actividad comercial en complemento con el turismo es muy importante, ya que se puede ver, que existen todo tipo de establecimientos como son: la ropa típica

mexicana y artesanías de todo el país, hasta las marcas de prestigio internacional. Existen las plazas comerciales, los mercados públicos y diversas tiendas departamentales.

En el siguiente cuadro, se especifican las actividades económicas por sector del municipio en porcentaje.

Cuadro 1.3 Actividades económicas de Benito Juárez

Sector Económico	Porcentaje
Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	3.7%
Sector Secundario (Industria manufacturera, construcción, electricidad)	6%
Sector Terciario (Comercio, turismo)	90.3%

Fuente: INEGI.

1.2 Cozumel

1.2.1 Formación del municipio

El primer poblamiento de Cozumel lo hicieron los mayas, al decaer la época Clásica penetraron los mayas itzáes, cuyos puertos marítimos más importantes eran Cozumel, Xel-há y Polé (hoy Xcaret). A la llegada de los españoles a Cozumel en 1480, se formaron cacicazgos independientes, uno de ellos era el cacicazgo de Ecab. El 3 de mayo de 1518 llegó a la isla de Cozumel Juan de Grijalva, encontrándose un poblado dedicado a la apicultura, y con esto bautizó a la isla con el nombre de Santa Cruz. En septiembre de 1527 Francisco de Montejo llegó a Cozumel y días después desembarcó en Xel-há, a la que llamó Salamanca. Ecab fue la primera provincia en jurar obediencia a Montejo. Con esto la zona se mantuvo al margen de la Guerra de Castas que se produjo entre 1847 y 1904. A principios del presente siglo, el territorio de Cozumel se integró también a la economía chiclera y maderera del Territorio de Quintana Roo. Fue el primer centro turístico del estado. Esta actividad ha crecido a gran ritmo desde 1965, convirtiéndose en la principal del municipio.

Cozumel (en maya significa: *Isla de las Golondrinas*) es la isla mexicana más grande y poblada. Se ubica al sureste del país.

1.2.2 Indicadores socio demográficos

El municipio tiene una extensión total de **647.33 km²**; lo que representa el **1.27 %** del estado y ocupa el octavo lugar en extensión territorial.

El municipio de Cozumel tiene una cobertura educativa que alcanza todos los niveles. Desde escuelas de educación inicial hasta la de educación superior, ofreciendo también la de nivel de maestría.

En lo que se refiere al sector salud, el municipio cuenta con un hospital para atención de primer nivel del ISSSTE, un Hospital General para atención de segundo nivel del IMSS y un Hospital General con atención de segundo nivel de la Secretaría Estatal de Salud.

Existe una estación local de radio comercial la cual recibe señal de las estaciones de Cancún y Cuba. Tiene el servicio de televisión por cable de cadenas nacionales y privada. También cuenta con diarios publicados en el estado, los de nivel nacional y algunos internacionales.

En su carácter de isla no existe comunicación terrestre con el resto del Estado. Se cuenta con una carretera pavimentada de aproximadamente 65 Km. La comunicación aérea se realiza en un aeropuerto internacional con dos pistas de aterrizaje; la comunicación marítima se realiza a través de un transbordador que efectúa el servicio desde Puerto Morelos, un segundo transbordador con terminal en Punta Venado (CALICA) y las embarcaciones de ruta comercial que inician de Playa del Carmen. Como infraestructura marítima hay un muelle fiscal con terminal para el transbordador y recepción de cruceros y una terminal marítima para recepción de cruceros turísticos También cuenta con los siguientes servicios: telegráfico, de teléfonos automáticos, telefonía celular, y una estación radiotelegráfica.

La mayor parte de las viviendas del municipio son de paredes de piedra o ladrillo con techo de losa de concreto, también son de paredes de madera con techos de lámina de cartón.

A continuación se presenta la cobertura de los servicios públicos con los que cuenta el municipio:

Cuadro 1.4 Cobertura de servicios públicos de Cozumel

SERVICIO	COBERTURA
Agua potable	98 %
Alumbrado público	98 %
Drenaje urbano	95 %
Recolección de basura	100 %
Limpieza de las vías públicas	100 %
Seguridad pública	100 %
Pavimentación	90 %
Mercados y centrales de abasto	100 %
Rastros	100 %

Fuente: INEGI.

De acuerdo con cifras del Censo de Población y Vivienda del **2005**, el municipio cuenta con **73,193 habitantes**, de los cuales 37,346 que representa el 51.02% son hombres y 35,847 son mujeres con el 48.989% restante.

1.2.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio

El municipio tiene un total de 35,623 personas como población económicamente activa, lo que presenta el 48.67% del total de la población municipal. Del total de la PEA el 95.68% se encuentra ocupada y 4.32% está desocupada.

La principal actividad económica del municipio es el turismo el cual, es visitado por turistas nacionales y extranjeros.

La actividad agrícola en la isla es de muy poca importancia, se cultiva maíz, además de algunos árboles frutales en huertos familiares.

La explotación ganadera de bovinos se realiza en pequeños ranchos particulares, también se explota en poca escala la apicultura.

Existen algunas pequeñas industrias de materiales de construcción, talleres mecánicos, tortillerías, etc. Es relevante la extracción de materiales pétreos de la empresa CALICA,

localizada en la porción continental, cuya producción de alrededor de 6 millones de toneladas es destinada en su totalidad a la exportación a los Estados Unidos.

La actividad comercial es importante considerando la disponibilidad de artículos de importación y artesanías para los turistas. Existen tiendas departamentales, mercados públicos y tiendas privadas y del sector oficial para la distribución de los productos básicos y de consumo.

Por ser un centro turístico el municipio cuenta con establecimientos de alimentos y bebidas, agencias de viajes, sucursales bancarias, servicios de transportación turística, arrendadoras de automóviles, motocicletas y bicicletas, etc.

En el siguiente cuadro observamos, cual es la principal actividad económica y las menos importantes.

Cuadro 1.5 Sectores económicos de Cozumel

Sector Económico	Porcentaje
Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	23.4 %
Sector Secundario (Industria manufacturera, construcción, electricidad)	2.5 %
Sector Terciario (Comercio, turismo)	74.0 %

Fuente: INEGI.

Cozumel no tiene cuenta con recursos suficientes para ser autosuficiente, así que depende del los ingresos por turismo para sobrevivir. Los alimentos y bienes manufacturados, son embarcados desde tierra firme hacia la isla.

1.3 Felipe Carrillo Puerto

1.3.1 Formación del municipio

En 1544 los españoles conquistaron la zona después de una gran oposición del cacicazgo de Cochuah. Durante la Colonia se estableció el sistema de encomiendas y, la dura explotación de los indígenas prosigue durante la época independiente, teniendo como consecuencia la

Guerra de Castas, que estalló el 30 de julio de 1847 en Tepic y, en 1850, cuando dicha Guerra parecía haber terminado con la derrota de los mayas, éstos se unen de nuevo fundando Chan Santa Cruz (hoy Felipe Carrillo Puerto) desarrollando una economía que le permitió resistir comprando armas a los ingleses residentes en Belice. Después los mayas pierden todo tipo de apoyo cuando el conflicto limítrofe con Belice fue resuelto. Al mando del general Ignacio A. Bravo comienza el ataque contra Chan Santa Cruz, consiguiendo aislamiento y forzando a los mayas a abandonarlo, iniciando la colonización de la zona a través de la explotación de sus recursos, maderas preciosas, palo de tinte y durmientes para ferrocarril. En 1915 Salvador Alvarado regresó a los mayas, la ciudad de Santa Cruz y que la población no maya se trasladara Payo Obispo, esto hace que Santa Cruz quedara deshabitada, repoblándose luego con personas de origen maya a instancias de Francisco May, quien monopolizó la producción de chicle (principal artículo de exportación en esta época). En 1932 el nombre de Santa Cruz de Bravo, fue cambiado por el de Felipe Carrillo Puerto. Hoy, el municipio prosigue su desarrollo en las actividades agropecuarias y su situación geográfica, lo convierte en el centro de la zona maya.

1.3.2 Indicadores socio demográficos

El municipio tiene una extensión de **13,806 km²**; lo que representa el **27.2%** del total del estado. Este municipio es el segundo más grande con respecto a su extensión.

Los principales recursos del municipio son la selva con especies de maderas preciosas como el cedro y la caoba y de otras especies tropicales de explotación comercial como el siricote, pucté, guayacán, etc. En el árbol del chico zapote se extrae una resina que es la base para la fabricación del chicle. También se cuenta con recursos pesqueros de especies de escama y mariscos. La tierra para uso agrícola se localiza en manchones dispersos, con lo cual se dificulta la agricultura mecanizada.

El municipio cuenta con todos los niveles educativos, desde preprimaria hasta educación Superior.

De acuerdo a los parámetros de la Secretaría de Salud el municipio tiene una cobertura de salud del 100 %. Para la atención en pequeñas comunidades rurales la Secretaría de Salud

cuenta con una Unidad Móvil de Salud que hace constantes recorridos para cubrir la atención médica.

Para el abasto de la población existen mercados públicos en las principales ciudades y se cuenta con una red de 60 tiendas Diconsa en el área rural. Existe un mercado público, un rastro municipal y un centro receptor de productos básicos. La Conasupo tiene dos bodegas para la captación de productos agrícolas. La distribución de los productos se centraliza en la ciudad de Felipe Carrillo Puerto que a su vez es abastecida por Chetumal y Valladolid en Yucatán.

Los principales deportes que se practican son el béisbol y el fútbol y en menor medida el básquetbol. Las 63 localidades mayores de 100 habitantes cuentan por lo menos con una cancha de usos múltiples de básquetbol y voleibol. En Felipe Carrillo Puerto, Tihosuco y Señor se tienen Unidades Deportivas y cuentan con un gimnasio de usos múltiples techado. En las localidades urbanas predomina el tipo de vivienda unifamiliar con paredes de piedra, techo de losa o de huano y con una sola planta, mientras que en las localidades rurales el principal tipo de vivienda es construido con materiales perecederos de la región y techo de huano.

Cuadro 1.6 Cobertura de los servicios públicos de Felipe Carrillo Puerto

SERVICIO	COBERTURA
Agua potable	90 %
Alumbrado público	90 %
Drenaje urbano	33 %
Recolección de basura	90 %
Limpieza de las vías públicas	90 %
Seguridad pública	90 %
Pavimentación	70 %
Mercados y centrales de abasto	90 %
Rastros	90 %

Fuente: INEGI.

En el **2005**, el municipio tiene una población total de **65,373** habitantes de los cuales 33,288 son hombres y 32,085 son mujeres. La población del municipio representa el 5.7 % de la población total del Estado.

En Felipe Carrillo Puerto existe una estación radiodifusora de amplitud modulada y una repetidora de frecuencia modulada con sede en Cancún, se captan estaciones del vecino Estado de Yucatán.

También cuenta con la señal de televisión de dos canales comerciales a través de una base terrena. No se editan periódicos locales, circulan los periódicos estatales y nacionales.

Para la comunicación aérea se tienen aeropistas en Felipe Carrillo Puerto y en Punta Pájaros, localizado en la Bahía de la Ascensión.

Tienen servicio de correos (opera en Felipe Carrillo Puerto en una oficina con nivel de Administración y en Chunhuhub y Tihosuco), telégrafos y con servicio telefónico.

1.3.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio

El municipio cuenta con un total de 26,829 personas como población económicamente activa, lo que representa el 41.04% del total de la población municipal. Del total de la PEA, el 96.69% se encuentra ocupada y el 3.31% desocupada.

Las principales actividades económicas son el comercio, los servicios y las agropecuarias.

La agricultura en el municipio se efectúa en dos ciclos anuales: el de primavera verano y el de otoño – invierno. El principal método de cultivo es conocido como milpa, que se realiza en terrenos de temporal y sin mecanizar, en donde se cultiva principalmente el maíz, frijol y calabaza intercalado con hortalizas como tomate, chile, pepino. En las áreas mecanizadas se cultiva el sorgo, maíz, frijol, cacahuete y hortalizas. Existen huertos frutícolas dedicados principalmente al cultivo de cítricos.

En el municipio las unidades ganaderas de bovinos están destinadas a la producción de carne y leche, además de contar con la cría de cerdos, borregos y aves.

En este municipio la apicultura se ejerce como una actividad complementaria del ingreso familiar. Se explotan maderas finas como el cedro y la caoba y otras especies tropicales, también se recolecta la resina del chicozapote, que en su mayoría se exporta.

Se cuenta con un litoral de aproximadamente 250 km que son aprovechadas por pescadores, donde se hace la captura de la langosta. Los pescadores libres pescan especies de escama como el mero, chacchi, pargo, barracuda, cazón, entre otras especies.

En el municipio, la industria son pequeños aserraderos y talleres, artículos a base de madera y artesanías.

Aquí el comercio se realiza en pequeña escala con tendencia a surtir de la producción local a las zonas turísticas del norte del estado.

Las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 1.7 Sectores económicos de Felipe Carrillo Puerto

Sector Económico	Porcentaje
Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	78.1 %
Sector Secundario (Industria manufacturera, construcción, electricidad)	8.6 %
Sector Terciario (Comercio, turismo)	13.3 %

Fuente: INEGI.

1.4 José María Morelos

1.4.1 Formación del municipio

Los primeros habitantes del territorio que hoy constituye el municipio de José María Morelos fueron los mayas. Cuando los conquistadores españoles llegaron a la península de Yucatán al mando del adelantado Francisco de Montejo, en 1527, el territorio quintanarroense estaba ocupado por los cacicazgos de Ecab, Cochuah, Uaymil y Chactemal. El cacicazgo de Cochuah, ocupó el territorio del actual municipio y fueron las localidades más grandes de Cochuah en donde se encontraban Uaymax y Sacalaca, que hoy son integrantes del municipio de José Ma. Morelos. Durante la encomienda, la población se dedicaba a la producción agrícola y, la explotación de los indígenas prosiguió en la época independiente, llevando a un al levantamiento armado (Guerra de Castas), en 1847. Luego, de algunos triunfos, los mayas fueron absueltos por las tropas gubernamentales a la zona

central del Territorio de Quintana Roo (hoy, los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos) donde pudieron establecer una economía. En 1893, se resuelven los problemas limítrofes entre México y Belice, perdiendo los mayas el apoyo de los ingleses y en 1901 son derrotados por las fuerzas del general Bravo. Finalmente principios de siglo se pone en marcha una economía agrícola y forestal que se basaba en la producción de chicle (demandado por el mercado estadounidense). Por último en 1974 la delegación de Felipe Carrillo Puerto es sustituida por los municipios de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto.

1.4.2 Indicadores socio demográficos

El municipio se localiza en el centro poniente del estado, cuenta con una superficie de **6,739 Km²**, la cual representa el **13.2 %** de la superficie estatal y ocupa el tercer lugar en extensión territorial.

En lo referente a las escuelas, la oferta educativa llega a la educación media superior. El municipio de José María Morelos cuenta con atención de primer nivel ofrecido por SESA e ISSSTE. También, cuenta con consultorios y laboratorios de análisis clínicos y de radiología, entre otras instalaciones.

Los principales deportes que se practican son el béisbol y el fútbol. En el municipio se escuchan las estaciones radiofónicas de Felipe Carrillo Puerto, Cancún y del Estado de Yucatán; en televisión se captan las cadenas nacionales y en prensa circulan los periódicos estatales y en menor medida los nacionales.

La carretera federal que se inicia en Felipe Carrillo Puerto atraviesa por el centro al municipio, comunicando a la cabecera municipal en el norte con el estado de Yucatán y por el sur con el municipio de Felipe Carrillo Puerto. Otra carretera es la que comunica a Dziuché con Tihosuco del municipio de Felipe Carrillo Puerto. No se cuenta con infraestructura para la comunicación aérea. Tiene el servicio de correos, de buzón y servicio telefónico automático y rural.

En el área urbana predomina el tipo de vivienda unifamiliar de piedra, de una sola planta y con techo de piedra o de huano, mientras que en las localidades rurales el principal tipo de vivienda son construidas con materiales de la región y techo de huano.

La cobertura de los servicios públicos es la siguiente:

Cuadro 1.8 Cobertura de servicios públicos de José María Morelos

SERVICIO	COBERTURA
Agua Potable	90 %
Alumbrado Público	90 %
Drenaje Urbano	20 %
Recolección de Basura	90 %
Limpieza de las Vías Públicas	90 %
Seguridad Pública	90 %
Pavimentación	70 %
Mercados y Centrales de Abasto	90 %
Rastros	90 %

Fuente: INEGI.

En el **2005**, el municipio tiene una población de **32,746 habitantes**, de los cuales 16,673 son hombres y 16,073 son mujeres.

1.4.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio

El municipio cuenta con un total de 12 780 personas como población económicamente activa, esto representa el 39.03% del total de la población municipal. Del total de la PEA, el 96.58 se encuentra ocupada y el 3.52% desocupada.

El municipio tiene como principales recursos la selva con especies de maderas preciosas como el cedro y la caoba y de otras especies tropicales de explotación comercial como el siricote, pucté, guayacán, etc. Otro recurso es el árbol del chico zapote (donde se extrae una resina que es para la fabricación del chicle) y tiene las mejores tierras agrícolas del Estado.

La principal actividad en el municipio es la agricultura donde se siembra maíz, fríjol y calabaza intercalado con hortalizas como tomate, chile, pepino, rábano y cacahuete. También destaca el cultivo de sandía (destinada a la exportación), naranja dulce y plátano.

La ganadería ocupa el segundo lugar en las actividades económicas del municipio. También se crían, a nivel familiar, borregos y aves destinados a la producción de carne.

La apicultura es una actividad complementaria del ingreso familiar.

A lo que se refiere a la actividad forestal, se comercializan maderas finas como el cedro y la caoba y otras especies tropicales que tienen aceptación comercial. También se recolecta la resina del chicozapote.

El municipio está encaminado principalmente a la industrialización de la madera. Pequeños talleres y aserraderos y artesanías de madera y bejuco.

Las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 1.9 Sectores económicos de José María Morelos

Sector Económico	Porcentaje
Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	90.8
Sector Secundario (Industria manufacturera, construcción, electricidad)	3.8
Sector Terciario (Comercio, turismo)	5.4

Fuente: INEGI.

1.5 Lázaro Cárdenas

1.5.1 Formación del municipio

Los mayas fueron los primeros pobladores del territorio que actualmente ocupa el municipio. Al llegar los españoles, en el territorio quintanarroense existían cuatro cacicazgos independientes, producto del desmembramiento de la Confederación de Mayapán en el año 1194. El territorio de Lázaro Cárdenas formó parte en esta época del cacicazgo de Ecab el cual, se dedicaba a la pesca y al comercio. En 1527, en su primera expedición por las tierras a conquistar, el adelantado Francisco de Montejo tocó los puertos comerciales de Conil y de Cachi antes de regresar a Salamanca de Xel-há. Ecab fue el primer cacicazgo en prometer obediencia a Montejo. Durante toda la época Colonial, debido a la inexistencia de yacimientos de minerales preciosos, en el territorio funcionaron encomiendas dedicadas a las actividades agrícolas. Debido a su escasa población, en el

territorio de Lázaro Cárdenas no se resintieron mayormente los movimientos efectuados durante el transcurso de la Guerra de Castas (1847) que estalló en el centro del actual territorio de Quintana Roo. En el municipio la producción chiclera fue importante hasta después de la Segunda Guerra Mundial, en la cual, decae completamente. En la actualidad la zona ha encontrado alternativas económicas en la ganadería y la pesca, para lo cual el municipio posee condiciones naturales muy favorables.

1.5.2 Indicadores socio demográficos

El municipio se localiza en el centro poniente del estado, cuenta con una superficie de **3,881 Km²**, la cual representa el **7.6 %** de la superficie estatal y ocupa el quinto lugar en extensión territorial.

Este municipio cuenta con una oferta educativa que cubre desde preescolar hasta educación media superior. El municipio de Lázaro Cárdenas cuenta con atención de primer nivel, que es proporcionado por SESA. La atención a las zonas rurales es cubierta por una Unidad de salud móvil, también hay Centros de salud distribuidos en las principales localidades del municipio.

El municipio no cuenta con estación de radio local, por lo cual se escuchan principalmente las estaciones de Cancún y del Estado de Yucatán. De la misma manera no se dispone de estación local de televisión, captándose los canales comerciales de cobertura nacional. No se editan periódicos locales pero circulan los estatales.

Atraviesa el municipio la carretera federal Cancún - Mérida que corre paralela a la autopista privada con el mismo recorrido. Otras vías son las carreteras estatales Tulum – Nuevo Xcán que establece la comunicación con el municipio de Solidaridad y la carretera El Ideal. Para la comunicación aérea existe, nada más una aeropista para aviones de corto alcance. La comunicación marítima entre el continente y la isla de Holbox se realiza a través de un transbordador que opera de Chiquilá a Holbox y pequeñas embarcaciones. Cuenta con servicio, agencias, buzones postales, servicio telegráfico, servicio telefónico automático a través de casetas de larga distancia y telefonía rural.

El tipo de vivienda que predomina Kantunilkín es de tipo unifamiliar de piedra de una sola planta y techo de losa o huano y, otras con materiales de la región y techo de huano.

La cobertura de los servicios públicos es la siguiente:

Cuadro 1.10 Cobertura de servicios públicos de Lázaro Cárdenas

SERVICIO	COBERTURA
Agua potable	89 %
Alumbrado público	80 %
Drenaje urbano	30 %
Recolección de basura	90 %
Limpieza de las vías públicas	90 %
Seguridad pública	90 %
Pavimentación	70 %
Mercados y centrales de abasto	90 %
Rastros	90 %

Fuente: INEGI.

En el **2005**, el municipio tiene una población de **22,357** habitantes, de los cuales 11,478 son hombres y 10,879 son mujeres.

1.5.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio

El municipio cuenta con un total de 7,793 personas que forma la población económicamente activa, lo que representa el 40.33% del total de la población municipal. De esta PEA el 96.16% se encuentra ocupada y el 3.84% desocupada.

En el municipio la agricultura se hace en la mayoría de las localidades donde se cultiva maíz intercalado con calabaza, chile y tomate, en terrenos no mecanizados y de temporal. También se cultiva el frijol, chile habanero y serrano, hortalizas y frutales destacando la papaya, la naranja y el limón.

La ganadería constituye una actividad importante en el municipio. Se tienen explotaciones extensivas de ganado bovino (para producción de carne y leche) y en menor escala operan criaderos de ganado porcino, ovino, caprino y aves. La apicultura considerada como una actividad complementaria, la producción de miel y cera.

La producción forestal maderable es principalmente de especies corrientes tropicales como el ciricote, chechén, negrito, etc y en menor escala de especies preciosas como el cedro y la caoba. También se produce carbón vegetal y chicle. Cuenta con una planta purificadora de agua, una de jarabe de horchata, de hielo y la fabricación de muebles.

La pesca constituye una actividad importante en la economía del municipio. Las principales especies que se capturan son: langosta, pulpo y caracol y entre las especies de escama el pámpano, mero, pargo, bonito y boquinete.

El municipio tiene como principales recursos la selva con especies de maderas preciosas como el cedro y la caoba y de otras especies tropicales de explotación comercial como el siricote, pucté, guayacán, etc. Otro recurso es el árbol del chico zapote donde se extrae una resina que es la base para la fabricación del chicle.

El centro turístico del municipio es la isla de Holbox donde existen instalaciones hoteleras para el turismo de aventura y playa.

Las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 1.11 Sectores económicos de Lázaro Cárdenas

Sector Económico	Porcentaje
Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	87.9
Sector Secundario (Industria manufacturera, construcción, electricidad)	4.6
Sector Terciario (Comercio, turismo)	7.5

Fuente: INEGI.

1.6 Isla Mujeres

1.6.1 Formación del municipio

Los mayas fueron los primeros habitantes de la región. Al arribar los conquistadores españoles a la península, el territorio de Quintana Roo se encontraba dividido en varios cacicazgos independientes, en el año de 1194. El territorio del municipio de Isla Mujeres

perteneció en esa época al cacicazgo de Ecab, cuya población se concentraba en la zona de Conil y cabo Catoche, sobre la costa del Golfo de México. Por sus recursos naturales y su situación con respecto al resto del mundo maya, las principales actividades de Ecab eran la pesca y el comercio y para muchos habitantes, Isla Mujeres era solamente un campamento de agricultores y recolectores de sal (la producción de sal era importante para toda la región peninsular). En 1517 Francisco Hernández de Córdoba llegó a Isla Mujeres y a Cabo Catoche, por lo cual no hubieron batallas de conquista debido a que la provincia de Ecab juró rápidamente obediencia a Francisco de Montejo, encargado de la Corona para someter estas tierras. En 1847 estalló, en el centro del territorio, la Guerra de Castas; y toda la población yucateca emigró hacia Isla Mujeres (que se mantuvo apartada del conflicto). En 1902 Porfirio Díaz crea el territorio de Quintana Roo, siendo Isla Mujeres uno de los municipios originales. Su economía en esa época se basó en la explotación de azúcar, sal, algodón y chicle. Isla Mujeres mantuvo su identidad, ya fuera como municipio o delegación. Entre 1931 y 1934, fue desintegrado el Territorio de Quintana Roo y el municipio se mantuvo como territorio nacional, regido por un delegado federal.

1.6.2 Indicadores socio demográficos

El municipio tiene una extensión de **1,100 Km²** y comprende Isla de Mujeres, Isla Blanca, Isla Contoy y una parte continental. Representa el **2.16 %** del total del territorio estatal y ocupa el 7° lugar en el Estado por su extensión territorial.

Los principales recursos del municipio son los pesqueros, las playas y el mar de excepcional belleza y las barreras coralíferas a su alrededor.

En el municipio la oferta educativa cubre hasta la educación media superior.

En el sector salud se cuenta con atención de primer nivel, cubierto por centros de salud y un centro de salud con hospitalización.

La isla es abastecida desde Cancún y cuenta con pequeños comercios privados y del sector público. Existen Conasupo, mercado público y el rastro municipal.

El municipio dispone de televisión por cable y de las cadenas nacionales de televisión, las estaciones de radio. Circulan los periódicos estatales y nacionales.

Atraviesa Isla Mujeres de sur a norte una carretera pavimentada y una carretera perimetral; en la zona continental Punta Sam se comunica con Puerto Juárez con una carretera pavimentada; el resto de los caminos son rurales comunicando a Puerto Juárez con Boca Iglesias y Rancho Viejo. Para la comunicación marítima se tiene en Punta Sam una Terminal de Transbordador y un muelle y en Isla se tiene una terminal marítima para transbordador, y muelles para embarcaciones. Cuenta con servicio de correos, telégrafos y telefónico.

La mayor parte de las viviendas en el municipio son unifamiliares, propias y de una planta. Las paredes son principalmente de block o piedra, seguido de madera; los techos son de losa y de lámina de cartón en la mayoría de las casas; los pisos son de cemento o firme y de mosaico.

La cobertura de los servicios públicos es la siguiente:

Cuadro 1.12 Cobertura de servicios públicos de Isla Mujeres

SERVICIO	COBERTURA
Agua potable	90 %
Alumbrado público	90 %
Drenaje urbano	90 %
Recolección de basura	95 %
Limpieza de las vías públicas	95 %
Seguridad pública	100 %
Pavimentación	90 %
Mercados y centrales de abasto	100 %
Rastros	100 %

Fuente: INEGI.

En el **2005**, el municipio tiene una población de **13,315 habitantes**, de los cuales 6,865 son hombres y 6,450 son mujeres.

1.6.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio

El municipio cuenta con una población económicamente activa de 6 440 personas, lo que representa el 48.37% del total de la población municipal. De ella, el 95.74% está ocupada y el 4.26% desocupada.

Su actividad económica básica es el turismo, seguido de la pesca. La actividad industrial se reduce a algunos talleres mecánicos, tortillerías y otras micro industrias.

Las actividades agrícolas son escasas y se refieren únicamente a la siembra de maíz en terrenos no mecanizados y de temporal, de la porción continental. Por otro lado la ganadería en el municipio es inicial.

Los servicios están dirigidos para la atención a los turistas como son restaurantes, centros nocturnos, agencias de viajes, transportación turística, etc.

Las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 1.13 Sectores económicos de Isla Mujeres

Sector Económico	Porcentaje
Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	31.6
Sector Secundario (Industria manufacturera, construcción, electricidad)	3.8
Sector Terciario (Comercio, turismo)	64.6

Fuente: INEGI.

1.7 Othón P. Blanco

1.7.1 Formación del municipio

Los primeros pobladores del territorio que hoy pertenece al municipio de Othón P. Blanco fueron los mayas. Durante esa época existió la Confederación de Mayapán; tras la caída de ésta en 1194, comienza el llamado período de Mayapán, siendo la tribu de los putunes los que dominaron la región de Bacalar y Chetumal. Al arribar los conquistadores españoles al

actual estado de Quintana Roo, éste se hallaba fragmentado en cuatro cacicazgos: Uaymil y de Chactemal. Los cuales se extendía desde el actual Bacalar hasta New River, en Belice. Se trataba de una península agrícola que había permitido el crecimiento de la ciudad de Chactemal, a orillas del río Hondo. Cuando Francisco de Montejo recorrió el oriente de la península, se dio cuenta que la provincia era lo mejor que había encontrado, dado su desarrollo agrícola. Montejo encomendó a Alonso Dávila la conquista de Chactemal en 1531, pero fracasó; en 1544 cayó Chactemal al fin, en manos de Pacheco, quien había sido encomendado en 1543, por Montejo para tal empresa. Durante la Colonia, Bacalar fue una de las poblaciones más importantes de la península y desde allí se defendía al territorio de las incursiones de los ingleses cortadores de palo de tinte. En 1847 estalló en la región la Guerra de Castas, y en 1849 los yucatecos recuperan Bacalar, pero en 1858 vuelve a caer en manos de los mayas. En 1893 Porfirio Díaz resuelve los conflictos fronterizos existentes con Belice y en 1898 llegó a Payo Obispo el almirante Othón P. Blanco, comisionado por el Gobierno mexicano para asegurar la frontera. En 1915 Payo Obispo, por decisión de Salvador Alvarado, se convirtió en la capital del territorio. Entre 1931 y 1935, la ciudad sufrió una gran decadencia a causa de la fusión del territorio con las entidades vecinas, pero al reconstruirse éste, la ciudad reanuda su crecimiento. En 1936 el nombre de Payo Obispo se sustituye por el de Chetumal. Actualmente, el municipio de Othón P. Blanco, que sustituyó a partir de 1947 a la delegación de Payo Obispo, basa su economía en el comercio de zona libre y las actividades administrativas, concentradas en Chetumal, y en la producción agropecuaria, que tiene su máximo desarrollo en la ribera del río Hondo.

1.7.2 Indicadores socio demográficos

El municipio más grande del estado, tiene una extensión de **18,760 km²**, que representan el **36.9%** de la superficie total de Quintana Roo.

Este municipio es el que más amplia cobertura educativa ofrece de todo el estado. En general, el municipio cuenta con escuelas de educación inicial, de educación especial, de educación preescolar, de educación primaria, de educación secundaria, de profesional medio, de educación media superior, de educación normal y de educación superior. También se ofrecen algunas Maestrías y diversos diplomados.

Este municipio cuenta con los dos niveles de atención, en lo que a salud se refiere, este servicio es proporcionado por SESA, IMSS, ISSSTE y el servicio médico militar naval. Asimismo, se tiene un centro de transfusión sanguínea y los servicios de laboratorio, rayos X, ultrasonido, entre otros. Existen clínicas con hospitalización y consultorios de medicina general y especialidades del sector privado.

La gran mayoría de las viviendas son propias y cuentan con techos de losa de concreto. También se utilizan otros materiales para la construcción como: madera, palma y lámina.

El municipio se cuenta con algunos periódicos locales (1 se edita en Chetumal) y regionales, además se reciben la totalidad de los nacionales; se tienen estaciones de radio. El Sistema Quintanarroense de Comunicación Social comprende canal de televisión local y radiodifusora. También se reciben los canales de televisión nacionales y mediante el sistema de televisión por cable se tiene acceso a varios canales nacionales y extranjeros.

El total de las comunidades cuentan con caminos de acceso, en el municipio existen dos carreteras principales, una que enlaza con el vecino estado de Campeche y otra que atraviesa la entidad hacia el norte, la cual permite el acceso al municipio de Felipe Carrillo Puerto, de esta existe otra más que accede a Yucatán por una vía más corta. Otras carreteras importantes son la que corre paralela al Río Hondo hasta la frontera con Belice y la carretera Cafetal – Mahahual que comunica al litoral del Mar Caribe. Se tiene el aeropuerto internacional y aeropistas. Hay central camionera, central para autobuses, terminal marítima y otra terminal para transbordadores. Mahahual hay muelle para recepción de cruceros vía tenders. Se dispone de servicio telefónico particular, telefonía celular y localizadores. Para las localidades rurales esta el servicio de telefonía por caseta. Cuenta con servicio postal, Agencias, buzones, servicio telegráfico.

En estimaciones realizadas por el Municipio la cobertura de los servicios es como sigue:

Cuadro 1.14 Cobertura de servicios públicos de Othón P. Blanco

SERVICIO	COBERTURA
Agua Potable	95%
Alumbrado Público Urbano	85%
Alumbrado Público Suburbano	100%
Recolección de Basura Urbano	100%
Recolección de Basura Suburbano	100%
Limpieza de Vías Públicas	100%
Seguridad Pública (en conjunto con los servicios estatales)	80%
Pavimentación Urbano	98%
Pavimentación Suburbano	60%
Mantenimiento de Parques y Jardines	100%
Mantenimiento de Fuentes	100%
Mantenimiento de Unidades Deportivas	100%
Mercados y Centrales de Abasto	80% de las localidades

Fuente: INEGI.

En el **2005**, el municipio tiene una población de **219,763 habitantes** de los cuales, 109,059 son hombres y 110,704 son mujeres.

1.7.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio

El municipio cuenta con un total de 104,444 personas que conforman la población económicamente activa, esto representa el 47.52% del total de la población municipal. De esta PEA, el 97.11% se encuentra ocupada y el 2.88% desocupada.

En el municipio se practica la agricultura, en la que se cultiva arroz y productos hortofrutícolas (chile jalapeño)

La actividad ganadera se cuenta entre las más importantes del municipio.

La actividad forestal es importante en el municipio. Cuenta con la producción de maderas preciosas y maderas duras tropicales (buena parte de la producción se destina a la exportación). Destaca en este rubro que la explotación forestal

En el municipio los principales productos pesqueros son: langosta, tiburón, caracol y escama.

Existe una zona industrial cercana a la capital, sin embargo no se trata de una actividad significativa en el contexto económico municipal.

Debido a las características y la biodiversidad del municipio se estableció un programa de turismo alternativo, que combina las visitas a las zonas arqueológicas, la práctica de deportes acuáticos y el hospedaje en cabañas construidas con materiales de la región.

Hasta antes de la apertura comercial de nuestro país, Chetumal se consideró como un importante centro comercial de artículos de importación, debido al establecimiento de zona libre, sin embargo actualmente sólo cuenta con el régimen de región fronteriza. Se registra una actividad comercial importante productos nacionales.

Como atractivos turísticos el municipio tiene varios sitios arqueológicos, lagunas, cenotes, balnearios y muy cerca de la ciudad se encuentra la zona libre de Belice.

Las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 1.15 Sectores económicos de Othón P. Blanco

Sector Económico	Porcentaje
Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	56.3 %
Sector Secundario (Industria manufacturera, construcción, electricidad)	8.6 %
Sector Terciario (Comercio, turismo)	34.03 %

Fuente: INEGI.

1.8 Solidaridad

1.8.1 Formación del municipio

El actual territorio del municipio pertenecía en su mayor parte al cacicazgo de Ecab, a los cuales pertenecían entre otras las localidades de Tulum, Cobá, Xamanhá (actualmente Playa del Carmen), Tancah y Polé. En las crónicas de los españoles se describe a Tulum como una ciudad tan grande como Sevilla. La región fue conquistada en 1526 por

Francisco de Montejo quien fundó la villa de Salamanca en donde actualmente se encuentra Xel-Ha. Durante la época colonial la región permaneció casi deshabitada y no fue hasta el presente siglo cuando se fundaron campamentos para la explotación del chicle y la madera. Desde la integración del Territorio de Quintana Roo perteneció a la Delegación de Cozumel y más tarde con la creación del Estado de Quintana Roo perteneció al municipio de Cozumel, hasta que en 1993 por Decreto del Gobierno del Estado se crea el municipio de Solidaridad que comprende el territorio de la parte continental que pertenecía al municipio de Cozumel. Solidaridad es un municipio del estado mexicano de Quintana Roo y uno de los más jóvenes en el país al haberse formado el 28 de julio de 1993 por decreto del Congreso del Estado durante el gobierno de Mario Villanueva Madrid.

1.8.2 Indicadores socio demográficos

El municipio cuenta con una extensión de **4,245.67 Km²**, lo que representa el **8.35%** del total del territorio estatal y ocupa el 4° del Estado por su extensión territorial.

Los principales recursos naturales del municipio son la selva con sus diferentes especies maderables y la explotación del chicle, la fauna marina, las playas, arrecifes coralinos y el mar de incomparable belleza.

Este municipio tiene una oferta educativa desde preescolar hasta educación media superior. El municipio de Solidaridad cuenta con atención de primer nivel proporcionada por SESA y el IMSS. Se tiene además una Unidad de salud móvil para atención a las zonas rurales. Se cuenta con Centros de salud y Centro de salud con hospitalización denominado de atención intermedia. Además cuenta con consultorios, laboratorios de análisis clínicos y radiología, entre otros equipos.

Los principales deportes que se practican son el béisbol, fútbol y básquetbol. En deportes acuáticos se practican el esquí, el windsurf y el buceo.

Playa del Carmen cuenta con una estación comercial de radio, opera el servicio de televisión por cable, servicio de teléfono convencional y celulares, servicio de telégrafos,

postal y no se edita ningún periódico local pero, circulan los periódicos estatales y nacionales.

La carretera federal atraviesa al municipio de sur a norte de Chetumal a Cancún que comunica desde Tulum hacia el norte, el litoral del municipio. Actualmente, está en construcción la ampliación y modernización de este tramo. El resto del litoral del municipio está comunicado por un camino de terracería de Tulum a Punta Allen. Otra carretera importante es la vía Tulum - Cobá - Nuevo Xcan que atraviesa el municipio de este a oeste conectando los importantes centros turísticos de Tulum y Cobá. De Cobá parte una carretera interestatal que conecta Cobá con Chemax, Yucatán y que constituye una vía corta para Mérida. Para la comunicación marítima existe una terminal en Playa del Carmen con el muelle para las embarcaciones de ruta a Cozumel. En Playa del Carmen se tiene la terminal para transbordadores que realiza la transportación de carga y pasajeros a Cozumel, además del servicio de exportación de materiales pétreos a los Estados Unidos. La comunicación aérea se realiza con un aeródromo para aviones de corto alcance.

La mayoría de las viviendas del municipio del área urbana son unifamiliares con paredes de piedra y techo de losa o de cartón; en las áreas rurales las viviendas son de paredes de materiales perecederos como madera o bajareque con techo de huano.

La cobertura de los servicios públicos, de acuerdo a estimación del municipio, es la siguiente:

Cuadro 1.16 Cobertura de servicios públicos de Solidaridad

SERVICIO	COBERTURA
Agua potable	90 %
Alumbrado público	80 %
Drenaje urbano	61 %
Recolección de basura	90 %
Limpieza de las vías públicas	95 %
Seguridad pública	80 %
Pavimentación	70 %
Mercados y centrales de abasto	80 %

Fuente: INEGI

Para el **2005**, el municipio tiene una **población** de **135,589 habitantes**, de los cuales 70,835 son hombres y 64,754 son mujeres.

1.8.3 Desarrollo económico y actividades económicas del municipio

El municipio cuenta con un total de 61,089 personas que forman la población económicamente activa, lo que representa el 45.08% del total de la población municipal. De esta PEA, el 97.36% se encuentra ocupada y el 2.63% desocupada.

La agricultura está orientada principalmente a cultivos como maíz y frijol con cultivos intercalados de calabaza, tomate y chile; se practica la ganadería pero, su producción se orienta principalmente al autoconsumo.

La apicultura es una actividad complementaria pero, ha sido afectada por factores climatológicos aunque cuenta con un buen potencial para su explotación.

También tiene recursos forestales de maderas que son explotadas con menor frecuencia para evitar la deforestación.

En lo que se refiere a la industria manufacturera es inicial ya que, cuenta nada más con talleres, tortillerías y otros establecimientos.

La principal actividad económica del municipio es el turismo y se localiza en toda la costa, conocida como la Riviera Maya y que actualmente está en plena expansión con expectativas de crecimiento muy importantes.

Las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 1.17 Sectores económicos de Solidaridad

Sector Económico	Porcentaje
Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	23
Sector Secundario (Industria manufacturera, construcción, electricidad)	2
Sector Terciario (Comercio, turismo)	75

Fuente: INEGI

Basándose en las características geográficas, integración territorial, actividades productivas, actividades culturales y sociales, el gobierno estatal ha dividido al estado de Quintana Roo en tres regiones que quedan enmarcadas de acuerdo al siguiente cuadro.

Cuadro 1.18 División en regiones y características generales de los municipios de Quintana Roo

Región	Municipios	Extensión territorial	Población	Actividades Económicas
Norte	Isla Mujeres Benito Juárez Cozumel Solidaridad (costa)	6.4 %	70 %	Turismo, Pesca y Comercio
Maya	Carrillo Puerto José María Morelos Lázaro Cárdenas Solidaridad (interior)	56.7 %	11 %	Agricultura, Pesca y Ganadería Incipiente
Sur	Othón P. Blanco	36.9 %	19 %	Agricultura, Ganadería, Pesca, Comercio y Administración Pública

Fuente: INEGI.

En este capítulo se hace mención a los aspectos demográficos, y actividades económicas predominantes en la entidad de Quintana Roo. Así mismo se describe la importancia y el peso de cada uno de los municipios que conforman la geografía estatal.

Cuadro 1.19 Cabeceras municipales

MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL
Benito Juárez	Cancún
Solidaridad	Playa del Carmen
Cozumel	Cozumel
Isla Mujeres	Isla Mujeres
Othón P. Blanco	Chetumal
Felipe Carrillo Puerto	Felipe Carrillo Puerto
Lázaro Cárdenas	Kantunilkín
José María Morelos	José María Morelos

Fuente: Elaboración propia.

Los Municipios con mayor desarrollo económico son Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel e Isla Mujeres; localizados en la parte norte de la entidad. Othón P. Blanco con su incipiente desarrollo de turístico localizado en la parte sur, conforman casi en su totalidad la actividad económica estatal. Los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas localizados en la parte centro y norte respectivamente, se

encuentran en desigualdad económica en comparación de los antes mencionados. Debido a la marginación tecnológica para desarrollar su principal actividad dentro del sector primario.

1.9 Recapitulación

Es de vital importancia conocer sobre la historia, rasgos demográficos y económicos de cada municipio del estado, ya que esto, nos ayuda a conocer cuáles son los sectores más marginados de cada región, y así los gobiernos municipales puedan enfocar bienes y servicios públicos a los sectores más precarios. También destaca que la parte norte del estado se dedica principalmente al turismo y al comercio (debido a su atractivo de playas y paisajes hermosos), siendo la zona que tiene los mejores servicios públicos y con la mayor cobertura del estado (mayor al 95%); sin embargo la zona centro del estado se encuentra marginada, la cobertura de sus servicios públicos llega como máximo al 90%, y el sector económico más desarrollado es el primario, la zona sur que es el municipio de Othón P. Blanco, es la que tiene a sus sectores más equilibrados.

Capítulo 2

Federalismo fiscal y descentralización

Capítulo 2. Federalismo fiscal y descentralización

En este capítulo se hace una breve reseña sobre lo que es el Federalismo Fiscal y la descentralización, haciendo hincapié en sus funciones, objetivos y beneficios; también se habla sobre éstos dos temas aplicados a México, desde sus inicios a partir de los 70's; se hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al Artículo 115 Constitucional (Legislación para los Municipios) y a la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, así como los requisitos para la formación de un municipio.

2.1 Federalismo fiscal

El término Federalismo etimológicamente, proviene de la voz latina “foedus”, que significa unión, alianza, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se identifica como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

El Federalismo fiscal se basa en la distribución entre los distintos niveles de gobierno, de las potestades, facultades y responsabilidades en materia de ingresos, gastos y endeudamiento público.

Mejía habla de tres funciones que debe de cumplir el Federalismo:

- Separar y delimitar el poder, es decir, la división del poder de manera vertical (federación y gobiernos subnacionales).
- La integración de sociedades heterogéneas, es decir, conciliar sociedades diversas y complejas (que coexistan en armonía, que no tengan problema alguno entre ellos).
- La política de la creación del Federalismo tiene como objetivos principales: la rectoría de los proyectos, programas y acciones de la administración pública federal y la solución estructural de decisión del estado, en el cual las funciones de tareas se respeten. Lo que ha permitido la consolidación de ésta. Fortaleciendo la capacidad de desarrollo, sustentabilidad, repartición y difusión de los poderes en todas las entidades federativas, municipios y sus delimitaciones democratizando

económicamente, el reparto de los ingresos de una manera justa, atendiendo a las regiones más necesitadas mediante una política solidaria, respetando la tradición democrática de los pueblos, sus tradiciones, culturas y sus formas de gobierno.

El federalismo establece la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico. Teniendo como principal estrategia a la descentralización. Una vez que ya conocimos cuál es el concepto de Federalismo, sus funciones y objetivo de manera general podemos hablar un poco del término Descentralización que va muy de la mano con el Federalismo.

2.2 Descentralización

La descentralización se expresa como “la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos”, guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en las erogaciones del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y dar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

La descentralización se puede definir como un proceso de transferencia, de competencias y recursos desde la administración nacional o central, hacia las administraciones estatales y municipales. La descentralización es un logro de gran trascendencia, ya que con esto se brinda una mayor autonomía administrativa y que sustenta al desarrollo de las entidades, brindándoles oportunidades, para lograr un crecimiento armónico en beneficio de su población. Así, como el aprovechamiento y explotación de sus recursos naturales.

2.2.1 Tipos de descentralización

De acuerdo al INAFED (2006) existen varias formas de descentralización, las cuatro principales las mencionamos a continuación:

- **Descentralización política:** En este tipo se da una mayor participación de la sociedad en las cuestiones políticas. Esto obliga a las personas que fueron electas por voto, asuman su responsabilidad encomendada. Para que se puede cumplir esta descentralización, se necesitan reformas constitucionales, canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno; ejemplo: la descentralización de los institutos electorales.
- **Descentralización administrativa:** Lo que se busca es distribuir el poder o la autoridad, en las competencias y la administración entre los gobiernos subnacionales, con el fin de eficientar los servicios públicos, la gestión de los mismos, el cómo planear su distribución y la supervisión.

En ella se reconocen tres tipos:

- a) *Desconcentración:* Aquí se transfieren recursos, facultades y funciones a otros lugares con ubicación geográfica diferente a la autoridad central pero, con el fin de darle más agilidad a los asuntos administrativos y un beneficio a la sociedad y a la autoridad central.
- b) *Delegación:* Se busca transferir competencias de decisión y de gestión a las administraciones locales. No se depende absolutamente de las decisiones ni del presupuesto de una autoridad o una administración social, pero se rigen por lineamientos o reglas de la administración central. Hay una mayor autonomía que en la anterior: ejemplo; comisiones, agencias gubernamentales, comités.
- c) *Devolución:* Hay una transferencia total de responsabilidades de decisión, de gestión y de financiamiento hacia los gobiernos locales: ejemplo; las facultades otorgadas a los municipios.

- **Descentralización económica:** Transferir las competencias del sector público al sector privado.
- **Descentralización a la sociedad civil:** Transferir facultades del sector público a organizaciones civiles o no gubernamentales.

2.2.2 Beneficios de la descentralización

A continuación se mostrará un cuadro que refleja los beneficios más importantes de la descentralización.

Cuadro 2.1 Beneficios de la Descentralización

Sociedad	Gobiernos subnacionales	Gobierno Federal
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Calidad en los servicios públicos. ➤ Rapidez en la resolución de los problemas públicos: ejemplo; la recolecta de la basura, transporte, agua, salud, educación y seguridad. ➤ Trámites públicos, eficientes y rápidos. ➤ Promoción del desarrollo económico, recreación, el cuidado del medio ambiente, etc. ➤ Mayor conocimiento en el uso de los recursos federales y locales. ➤ Mayor actividad de la población en las decisiones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mayor autonomía en las gestiones. ➤ Atención de las necesidades y demandas de la sociedad. ➤ Capacidad institucional frente a los ciudadanos. ➤ La posibilidad de crecimiento de las finanzas locales de acuerdo a sus competencias. ➤ Capacidad financiera para crear nuevos ingresos propios. ➤ La obligación de coordinarse entre los diferentes niveles de gobierno para no duplicar funciones ni recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eficacia del gasto público nacional. ➤ Disminución de los costos de operación y los recursos humanos. ➤ Mejora en los servicios públicos. ➤ Mayor democracia. ➤ Mayor gobernabilidad. ➤ La posibilidad de crear incentivos para la creación de ingresos a nivel local. ➤ Mejores decisiones a nivel nacional en cuestiones prioritarias de la federación. ➤ El favorecer el equilibrio regional, territorial y económico.

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal “*Aspectos básicos de la descentralización en México*”. Secretaría de Gobernación; 2006.

La descentralización en primera instancia es una decisión política, por lo que deberá tener un claro marco constitucional y legal que sea traducido posteriormente en un esquema de competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno.

Como podemos ver, parte del éxito de la descentralización es la estrategia relacionada con el fortalecimiento de la capacidad administrativa y la técnica de los gobiernos en el manejo de sus competencias y recursos.

Asimismo y para la correcta evaluación de dichos procesos es necesaria la oportuna disponibilidad de información estadística sobre lo que ocurre en las relaciones fiscales. Las deficiencias e inexistencia de sistemas de información no permiten el seguimiento y la evaluación rigurosa deseable para los efectos de ajustes y recomendaciones de políticas de descentralización fiscal en armonía y coherencia con las políticas macroeconómicas.

2.2.3 Objetivos de la descentralización

Se dice que la descentralización es un proceso inherente al desarrollo, es cuando se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia iniciativas locales y ciudadanas como estrategias de desarrollo.

Los objetivos de la descentralización:

- En lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad, así como también estimular el esfuerzo propio de las regiones y localidades de tal manera que se generen nuevos recursos fiscales o bien que se consigan aportes adicionales de la comunidad;
- En lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad que a su vez tienen objetivos específicos: eficiencia (busca mejorar la eficiencia y la productividad de los recursos humanos, materiales y financieros), equidad (busca mejorar la equidad en la asignación de recursos, de tal forma que éstos se distribuyan en todo el país y que la inversión y subsidios estatales beneficien a la población más pobre) y calidad (busca mejorar la calidad de los servicios propiciando un control político, gerencial y de los usuarios en forma efectiva) y,
- En lo político, viabilizar una participación constructiva, creando condiciones favorables a la participación ciudadana en la planificación y selección de objetivos y, en aplicación de recursos en orden a las prioridades locales o regionales desarrollando forma de control social y de representación política, propiciando así mejores condiciones para la gobernabilidad del país.

Logrando con esto, que la competitividad sea posible a las adecuaciones del aparato estatal, a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir.

En lo que se refiere a objetivos sociales, los nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

En lo político, deberá contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción. Esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.

2.3 El federalismo fiscal para México

El federalismo fiscal está basado en la distribución, entre los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en materia de ingresos, gasto y endeudamiento público. El principio básico del federalismo es el de subsidiariedad, esto nos dice, que los gobiernos locales son los más aptos para cumplir con las funciones del sector público.

Expondremos los antecedentes históricos del Federalismo en nuestro país, haciendo una breve reseña de su evolución.

Tras el fin de la revolución, es introducido el impuesto sobre la renta de los individuos y de las empresas en México en el año de 1924, el cual, el gobierno federal se apropió exclusivamente de su imposición y de la distribución de las rentas obtenidas por él.

Otro hecho fundamental se da en el año de 1929, cuando nace el Partido Nacional Revolucionario, estableciendo un programa donde la nación debe ser considerada como un sólo organismo económico y por lo tanto los sistemas fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios deben armonizarse y subordinarse al mismo fin, y que el

presupuesto debe ser considerado como la expresión económica del programa del Gobierno Federal.

A partir de la década de los treinta durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, la participación del gobierno federal en cuanto a la recaudación pública empezó a tomar mayor fuerza, pues de una participación menor a dos terceras partes del total que controlaba en esa época, pasó a controlar para finales de los cuarenta cuatro quintas partes del total.

Hasta el régimen de Luis Echeverría dicha tendencia continuó. El presidencialismo y el centralismo en ese entonces se dan a notar aún más, logrando en ese entonces que el gobierno federal controlara más del 90% de las recaudaciones totales.²

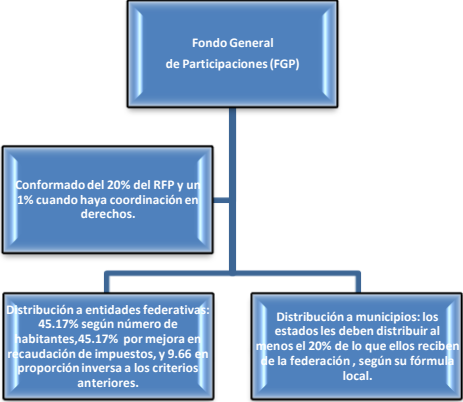
Durante, el sexenio de José López Portillo se comenzó a modificar las relaciones fiscales de la federación, ya que la introducción del IVA en 1980, -en reemplazo del impuesto sobre ingresos y otros impuestos no federales- forzó al gobierno central a replantear las relaciones tributarias con los estados y municipios. Después se da a conocer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyos fondos principales eran en ese entonces y siguen siendo, el Fondo General de Participaciones, el cual tiene la mayor fuente de recursos para los estados y el Fondo de Fomento Municipal, teniendo como objetivo fortalecer las finanzas municipales.

De 1980 hasta hace apenas algunos años, ha habido una evolución de las relaciones tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, los cuales están presentes en la actual Ley de Coordinación Fiscal (2000).

En 1980, se crea el Fondo General de Participaciones, el cual, era constituido con el 13% de la recaudación federal participable (ésta a su vez, compuesta por impuestos tributarios federales y por los derechos de extracción petrolera y minería) y de un monto adicional compensatorio. En la actualidad, es la fuente principal de recursos para estados y municipios, este fondo es regulado por los artículos 2º, 3º y 7º de la Ley de Coordinación

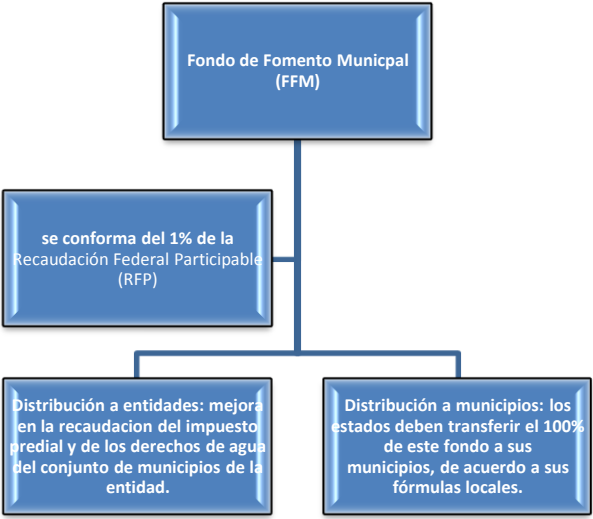
² Vicisitudes del Federalismo Mexicano. Carlos M. Urzúa.

Fiscal Federal. Para antes de 2008 el Fondo General de Participaciones se distribuía de la siguiente manera:



Fuente: Manual de Transferencias Federales para Municipios, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el federalismo y Desarrollo Municipal, México, 2007, pág. 53.

El Fondo de Fomento Municipal, se crea a través de un cierto porcentaje ligado a los impuestos adicionales sobre las exportaciones petroleras y sus derivados. Dando privilegio a los municipios fronterizos, con el objetivo de que mejoraran sus servicios públicos (comercio exterior). Este fondo es exclusivo para los municipios y está regulado por la fracción tercera del artículo de la Ley de Coordinación Fiscal Federal. Para antes de 2008, el Fondo de Fomento Municipal se distribuía de la siguiente manera:



Fuente: Manual de Transferencias Federales para Municipios, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el federalismo y Desarrollo Municipal, México, 2007, pág. 56.

Por otro lado, el porcentaje de la Recaudación Federal Participable³ (RFP) en el año de 1983, sube a un 17.48% para las entidades federativas coordinadas en materia de derechos con la federación y para las no coordinadas sube en un 16.98%. En el sexenio de Miguel de la Madrid, entra en vigor la reforma descentralizadora más importante “la Reforma Municipal”, estableciendo nuevas atribuciones a los municipios y delimitando competencias entre los tres niveles de gobierno.

La decisión de descentralizar, se debió más bien a un interés político por parte del gobierno central pues, con la caída en la recaudación tributaria federal obligó al gobierno central a cambiar sus relaciones con los gobiernos locales pero esto fue por muy poco tiempo, por que dicha reforma tenía que ver con una delimitación de los poderes de los estados respecto a los municipios que con las facultades del gobierno federal, respecto al gasto público.

En el año de 1987, se da un cambio importante en el Fondo del Fomento Municipal (FFM), el cual representó un 0.42% de la RFP. En 1992 el FFM tiene un incremento del 0.06% de la RFP y, en el año de 1996, el porcentaje global era del 1% de la RFP.

Por otra parte el Fondo General de Participaciones, a finales de los ochenta (1988-1989) comienza a modificarse, en la que se explicaba que los estados al ser responsables de la recaudación del IVA, deberán recibir un porcentaje claro sobre esta misma recaudación, la cual era el 30% de dicha cifra, con el fin de que tuvieran incentivos directos para mejorar su administración.

En 1990 el gobierno federal decide ser el propio administrador del IVA. Cambiando también el Fondo General de Participaciones en el que se establecía: que las participaciones a los estados correspondían directamente a su esfuerzo recaudatorio, pasando a un criterio de equidad.

En 1991 se da la actual distribución de las participaciones, estableciendo tres nuevos criterios: el poblacional, el asignable y el redistributivo.

³ Son todos los impuestos que recauda la federación, así como también derechos sobre la extracción del petróleo y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

El poblacional: se hace en función del número de habitantes por entidad, buscando un monto mínimo de participaciones por habitantes.

El asignable: Está basado en la recaudación de impuestos federales (los impuestos sobre la gasolina y otros derivados del petróleo, la cerveza, las bebidas refrescantes, las bebidas alcohólicas, el tabaco labrado y los automóviles nuevos).

Y el redistributivo: se determina del inverso de la suma de los dos anteriores, dándole privilegio a los estados más pobres. Cabe mencionar, que los porcentajes de cada uno de los tres criterios que mencionamos, son, respectivamente, 45.17%, 45.17% y 9.66%; el porcentaje sobre la recaudación federal participable es de 20%.

Con los cambios que tuvo el reparto del Fondo General de Participaciones se ha vuelto más equitativo, mientras, el Fondo del Fomento Municipal continua siendo la recaudación del impuesto predial y los derechos del agua en cada municipio. En este caso el criterio de equidad se da solamente de manera indirecta a través de una cláusula que dice que los municipios recibirán por lo menos el 20% de la participación que le corresponda a su estado.

Para 1998, se hacen importantes cambios en la clasificación de transferencias. En los párrafos de la sección titulada, “ Las tres vertientes del federalismo” (la primera vertiente, nos habla de un acuerdo entre la federación y las entidades federativas para la distribución de la recaudación de impuestos; la segunda, del ejercicio descentralizado del gasto programable federal; y la tercera, nos dice que mediante la figura de Aportaciones Federales a Entidades y Municipios) en el Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación las aportaciones, por los artículos 25-42 de la Ley de Coordinación Fiscal se dividen en cinco: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Fondo de Aportaciones Múltiples. El destino de las tres primeras aportaciones es para lo que su nombre dice: Educación, Salud e infraestructura social. La cuarta aportación es destinada al cumplimiento de las obligaciones financieras y al pago parcial de la seguridad

pública de los municipios. La quinta aportación es destinada a los desayunos escolares, a la asistencia social y a la rehabilitación de la infraestructura física de los planteles educativos.

El cómo se emplean esos fondos no es directamente controlado por el gobierno federal y siguiéndola asignación implica ciertas reglas a cumplir. A continuación se muestra en el cuadro 2.2 los diferentes Fondos de Aportaciones y algunos detalles sobre ellos.

Cuadro 2.2 Fondos de Aportaciones Federales – Ramo 33

FONDO Y MARCO LEGAL	OBJETIVO	MONTO Y DISTRIBUCIÓN	OBSERVACIONES
FAEB Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal Art. 26 - 28 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)	Recursos económicos complementarios que apoyan a los Estados y el Distrito Federal para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.	Se determina cada año, considerando el Registro Común de Escuelas y de plantilla de personal, y los recursos ejercidos el año anterior, incluyendo ampliaciones y actualizaciones autorizadas.	Cubre una parte relevante del gasto educativo descentralizado a través de las dependencias estatales responsables de la educación básica y normal.
FASSA Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud Art. 29 - 31 LCF	Recursos económicos complementarios que apoyan a los Estados y Distrito Federal para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 30, 13 Y 18 de la Ley General de Salud les competen.	Se calcula anualmente considerando el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, así como los recursos ejercidos el año anterior, considerando ampliaciones y actualizaciones autorizadas.	Sufraga una parte significativa del gasto descentralizado de salud, a través de las dependencias estatales responsables de la atención primaria.
FAIS Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Art. 32 - 35 LCF	Recursos económicos destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que benefician directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Tiene dos fondos:	Para ambos fondos: - La distribución considera criterios de pobreza extrema. - Se entrega durante los primeros diez meses del año en partes iguales.	Financia la mayor parte de la inversión en infraestructura básica que realizan los gobiernos municipales.
FAIS	FISE - Fondo de Infraestructura Social	FISE: Monto equivalente al 0.303%	Financia la mayor parte de la inversión en

<p>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social</p> <p>Art. 32 - 35 LCF</p>	<p>Estatal 12,52% del FAIS</p> <hr/> <p>FISM - Fondo para la Infraestructura Social Municipal 87.88% del FAIS</p>	<p>de la Recaudación Federal Participable (RFP).</p> <p>Etiquetado a obras de impacto regional o intermunicipal.</p> <p>FISM:</p> <p>Monto equivalente al 2.197% de la RFP.</p> <p>Llega a través de los Estados. Etiquetado a nueve destinos. Puede destinar hasta 2% para desarrollo institucional y 3% máximo para gastos indirectos.</p>	<p>infraestructura básica que realizan los gobiernos municipales.</p>
<p>FORTAMUNDF</p> <p>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</p> <p>Art. 26 - 38 LCF</p>	<p>Recursos económicos destinados exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.</p>	<p>Se determina cada año, a través de la SHCP se realiza la distribución. Como referente, el 2.35% de la RFP para los Municipios y el 0.2123% para el D. F. Distribución en proporción directa al número de habitantes. Destino prioritario: deuda y seguridad pública.</p>	<p>Cubre la totalidad del gasto corriente y de equipamiento en seguridad pública que ejercen los gobiernos locales y -en menor medida- otras prioridades de inversión. El criterio distributivo favorece a los municipios más poblados.</p>
<p>FAM</p> <p>Fondo de Aportaciones Múltiples</p> <p>Art. 39 - 41 LCF</p>	<p>Recursos económicos destinados exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.</p>	<p>El Fondo de Asistencia Social se asigna a los gobiernos estatales y del D. F. según el Presupuesto de Egresos de la Federación pero carece de fórmula de distribución.</p>	<p>Descentraliza a las entidades diferentes rubros de gasto antes ejercidos por dependencias federales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). Los de infraestructura educativa no son distribuibles geográficamente.</p>
<p>FAETA</p> <p>Fondo de</p>	<p>Recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica</p>	<p>Se determina cada año con base al registro de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal.</p>	<p>Descentraliza las tareas del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y</p>

<p>Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos</p> <p>Art. 42 Y 43 LCF</p>	<p>y de educación para adultos.</p>	<p>Se asigna a los gobiernos estatales y del D. F. Las fórmulas deben publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA).</p>
<p>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</p> <p>Art. 44 Y 45 LCF</p>	<p>Aportaciones que se destinaran exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a completar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados del Distrito Federal: al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la Seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.</p>	<p>Se determina cada año, con recursos federales, la Secretaría de Seguridad Pública presenta a la SHCP una propuesta para la integración del fondo. Se asigna a los gobiernos estatales y D. F., a través de la SHCP, con base en el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública. Se entrega en partes iguales por la SHCP durante los primeros diez meses.</p>	
<p>VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN DE TODOS LOS FONDOS</p> <p>Art. 46 LCF</p>	<p>La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los Municipios, será efectuada por el Congreso Local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes. La Auditoría Superior de la Federación verificará el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas federales y la ejecución de los recursos de estos fondos. En caso de incumplimiento de autoridades estatales o municipales por motivo de desviación de recursos, la sanción se hará conforme a la legislación federal.</p>		

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal “Aspectos básicos de la descentralización en México”. Secretaría de Gobernación; 2006.

Veamos como ejemplo el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual tiene como objetivo expreso el de financiar la infraestructura básica (agua potable, drenaje, etc.) beneficiando a los sectores más pobres. Sin embargo, en los estados las aportaciones correspondientes las hace la Secretaría de Desarrollo Social a través de una fórmula basada en un estimado de las carencias de los hogares más pobres (“masa carencial del hogar”). Se

supone que los hogares pobres son iguales en todo México y que los datos sociales obtenidos por el gobierno federal son confiables.

Esta misma fórmula debe aplicarse por parte de cada estado para que se distribuya en cada uno de sus municipios las aportaciones que le corresponden. Con la incorporación del Ramo 33, los Estados y los Municipios recibieron montos de aportaciones federales casi equivalentes a los recursos que obtenían por participaciones federales.

El monto total destinado para este fondo en el 2000 fue de 2.5% de la recaudación federal participable. El cual, el .0303% le correspondió a los estados y el 2.197% a los municipios. Esos dos últimos porcentajes fueron decididos entre el gobierno federal (quien pretendía que el fondo se dividiera en partes iguales) y la Cámara de Diputados.

Los cinco fondos mencionados están constituidos por el gasto propio del gobierno federal, correspondiéndole el “Ramo 33” a las Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios en 1998.

Sin embargo, antes de 1998 esas cinco aportaciones (con diferentes nombres, esquemas y gravámenes) se hacían a través de otros ramos. Las aportaciones para la infraestructura social se hacían a través del “Ramo 26”. Existen otros fondos ejercidos con diferentes ramos, los cuales también constituyen aportaciones a los estados y municipios. Uno de ellos son, los recursos destinados a pagar las provisiones para los servicios personales en la educación, el cual se ejerce a través del Ramo 25, no el 33. Otro, es a través del Ramo 26, llamado “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, sus recursos para este ramo son controlados directamente por la Secretaría de Desarrollo Social, pretendiéndose emplearse en programas contra la pobreza extrema (Progresá).

Para avanzar en el fortalecimiento del federalismo, en el año 2000 se reformó el artículo 115 de la constitución, que regula la relación del Estado con los Municipios.

A partir de esta reforma, los Municipios deciden las tasas sobre impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, los cuales están obligados a abatir el rezago actual de los

valores catastrales; al no hacerlo, los Congresos estatales deben decidir lo que competa en cada caso.

Los Estados y Municipios tienen la autoridad para emitir deuda en el mercado financiero interno y sólo el Gobierno Federal está facultado para realizarlo en el extranjero.

De acuerdo a la OCDE (2000), Los prestamistas son: la banca comercial y de desarrollo, el mercado de capitales, el sector privado y el Gobierno Federal. Las garantías generalmente comprometen las participaciones federales (revenue - sharing).

La Federalización de responsabilidades y de recursos en México ha tenido tres propósitos:

- Aumentar la eficiencia y la focalización del gasto
- Fortalecer la democracia
- Mejorar el equilibrio entre los tres órdenes de Gobierno

A partir del año 2000, el Presupuesto de Egresos de la Federación incluyó la distribución estatal de los recursos de los principales programas que se han descentralizado a los Estados. Se incorporaron fondos adicionales por medio de un esquema “temporal” denominado Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Cabe destacar que, a partir de 2003, con el propósito de institucionalizar el PAFEF, se incluyó este programa en un nuevo ramo presupuestal (Ramo 39).

Por otra parte, los convenios entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales son un medio importante para realizar transferencias de recursos y atribuciones, sobre todo en materia de educación media y superior, y de desarrollo agropecuario. Los convenios entre los dos niveles de Gobierno establecen mecanismos de financiamiento en los que comprometen porcentajes de aportación de recursos, es decir, “paripassu”: 20-80%, 35-65%, 50-50%, dependiendo del programa que se trate.

En este tema, aún existe gran discrecionalidad. En los convenios, la proporción de las distribuciones entre los Estados y la Federación no es equitativa, pues generalmente no se toma en consideración la limitada capacidad financiera de las entidades federativas.

Actualmente, la economía mexicana se encuentra inmersa en la redefinición de su federalismo fiscal. Acorde con el nuevo entorno económico, político y social, el Estado transforma las responsabilidades de ingreso y gasto en sus tres niveles de Gobierno; sin embargo, la transformación del federalismo fiscal mexicano se encuentra todavía en una etapa incipiente, puesto que enfrenta cierta resistencia al cambio.

Los retos del nuevo federalismo en México consistirán en ampliar la cobertura de potestades tributarias en las entidades federativas, situación que les permitirá mayor autonomía y eficiencia en su gestión.

2.3.1 Las competencias de los diferentes niveles de gobierno en México

Para que el gobierno, ya sea federal, estatal o municipal optimice sus recursos monetarios, éstos deben de estar condicionados a las competencias de los diferentes niveles de gobierno con el fin de satisfacer las necesidades de la población de un país, estado o municipio.

Una vez que se conocen cuáles son las competencias de los diferentes niveles de gobierno, podemos conocer cuanto recurso necesitan para solventar las competencias, una parte de estos recursos lo reciben los estados y municipios vía participaciones (no condicionados), otra parte vía Fondos de Aportaciones Federales (condicionados) y la última vía transferencias por convenios entre el gobierno federal y los estados y municipios (no condicionados complementarios).

Cuadro 2.3 Competencias de los niveles de gobierno

Municipal	Estatal	Federal
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Alumbrado público. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Mercados y centrales de abasto. Panteones. Rastro. Calles, parques y jardines y su equipamiento. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución de 1917, policía preventiva municipal y tránsito. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.	Medio ambiente Salud Educación Carreteras Policía Servicios públicos Protección civil Desarrollo social Planeación	Recursos naturales Reservas naturales Salud Educación Policía Desarrollo social Relaciones Internacionales Defensa Nacional Política fiscal Comercio Internacional Comunicaciones, transportes, Turismo, Zonas Arqueológicas, Sistema bancario Economía

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal “*Aspectos básicos de la descentralización en México*”. Secretaría de Gobernación; 2006.

Al paso de los años, se han venido haciendo reformas en beneficio de la descentralización y con ello rezagando las competencias de los estados y transfiriéndolas a los municipios. Sin embargo, los municipios de alguna manera han afrontado con responsabilidad las funciones que les fueron otorgadas y con ello resolver parte de los muchos problemas que han acarreado durante varios años como: la debilidad de sus instituciones, la ausencia de sus recursos económicos, la ineficiente estructura administrativa y la falta de personal capacitado.

2.4 Descentralización en México

Los primeros intentos descentralizadores se dan a partir del inicio de los setenta bajo el esquema de desarrollo regional, el cual tenía como argumento apoyar el desarrollo equilibrado del país, ante la gran desigualdad que prevalecía. Uno de los primeros intentos, se da en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), para Zonas Áridas, también varios programas de desarrollo, para cada una de las regiones del país. Además, también se dan planes de inversión como el Plan Juárez, este plan tenía como programas principales el del desarrollo social y el disminuir la pobreza.

En 1976, se trata de implementar el Comité de Planeación para el Desarrollo Económico (COPLADE) el cual presidía el secretario de gobernación y, donde los gobernadores de los estados eran invitados. Para 1977 se crea la Dirección de Fomento al Desarrollo Estatal con sus respectivas reformas en 1979 y 1980, que sentaron las bases en las actuales relaciones fiscales entre la federación, entidades federativas y municipios. En el período 1976-1982, se hace una presión por parte de los Gobiernos Subnacionales, sobre todo de las Entidades Federativas, emitiéndose un decreto que permitía al COPLADE firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de Fondos Federales a los estados, a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUC'S), con los se formalizaba la transferencia de recursos y programas a los Gobiernos Estatales y, éstos a su vez que apoyaran a los Municipios.

Posteriormente se cambia la Estructura de los COPLADES, designándose a los Ejecutivos Estatales como presidentes de los mismos.

La celebración de estos convenios constituye dos hechos importantes en el proceso de descentralización de la función pública;

- 1.- La ejecución directa en el ámbito estatal, en la realización de obras de infraestructura social y económica en beneficio local y,
- 2.- Las transferencias de recursos económicos y técnicos realizadas del ámbito Federal al Estatal para la realización de proyectos de infraestructura básicas y de servicios.

Para 1980 se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), donde la idea principal era que para cada región debe existir un sólo impuesto y que el único que está facultado para crear nuevos impuestos es el gobierno federal y que a su vez otorgue participaciones en los gobiernos locales. Como su nombre lo indica busca coordinar en materia fiscal a los gobiernos para no hacer dobles tributaciones.

El SNCF está reglamentado en la Ley Federal correspondiente y establece la coordinación de las entidades federativas para la recaudación de tributos federales, las entidades que ayudan a la federación reciben participaciones. Poco después, de la creación del SNCF se crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal el cual, regula las actividades tributarias entre estados y municipios, también se encarga de los cálculos para las participaciones del gobierno federal a los gobiernos locales. Los organismos que están a cargo del desarrollo y vigilancia del SNCF son: La Reunión Nacional de Funciones Fiscales; La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Más adelante se profundizará la idea del SNCF.

Asimismo se crea un organismo encargado de coordinar y promover los proyectos de desarrollo regional en Estados y Municipios, impulsados por el Gobierno Federal, también se crean los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPREDES), todos con la iniciativa del Ejecutivo Federal y, con la creación de estos comités, se dieron las bases para la coordinación regional y sectorial tanto para el Gobierno Federal como para los Gobiernos Subnacionales.

En 1992, se crean los ya mencionados Convenios Únicos de Desarrollo, donde el gobierno federal y los estados establecían acciones de acuerdo a sus competencias, también se realizaban transferencias de recursos a los estados y se obligaba a las entidades federativas a apoyar a los municipios. En el período 88-94 (sexenio de Carlos Salinas de Gortari) se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que tenía como fin realizar obras para combatir la pobreza y la marginación.

En 1997, por primera vez los ciudadanos del Distrito Federal eligieron a su jefe de gobierno que anteriormente era elegido por el presidente de la república. Para 1998, se crean las aportaciones federales, las cuales están ligadas al proceso de descentralización y condicionadas a áreas como salud, educación y desarrollo social (infraestructura social y seguridad pública).

En 1999, hay una reforma al artículo 115 Constitucional que buscaba darle autonomía a los municipios, donde las competencias de los municipios son más fáciles de apreciar. Las Haciendas Públicas Municipales tienen libertad de poder administrar sus recursos y también que los presupuestos de egresos pueden ser aprobados por ellos mismos.

En el período 1983-1999, una de las prioridades que tenía el gobierno central fue de dar un nuevo impulso al proceso de descentralización Municipal, fortaleciendo su economía, readecuando sus relaciones intergubernamentales. Así la reforma promovida Miguel de la Madrid Hurtado (y que fue aprobada en 1983) es un hito en la historia de la descentralización en México, al asegurar en la Constitución Política del país, fuentes de ingresos propios y exclusivos de los municipios. Así, la necesidad de descentralizar las facultades y funciones a los Estados y Municipios a fin de que todas sus atribuciones se cumplan y den mejores y servicios y de manera más cercana a la población.

Según Finot (2001), para el sexenio de 1994-2000 (Ernesto Zedillo Ponce de León) se hizo un diagnóstico, el cual planteó la necesidad de realizar no sólo cambios cuantitativos sino avanzar hacia cambios cualitativos en varias direcciones:

1. En la transferencia de Atribuciones de la Federación a los Estados y Municipios.
2. En competencias en la Asignación del Gasto, y
3. En bases Normativas de la Descentralización Fiscal en México.

La descentralización en materia de gasto público se evidencia en el carácter de las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las Entidades Federativas (Estados), ya que actualmente el componente más importante del gasto de los Estados, proviene del Gobierno Federal.

Una parte del recurso lo reciben vía Participaciones Federales a Estados y Municipios (recursos de gasto no condicionados); otra parte, vía Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, o lo que se ha dado en denominar Ramo 33 (recursos condicionados a una materia específica de gasto); y una parte adicional la

constituyen los recursos transferidos a través de convenios entre la Federación y las Entidades Federativas (recursos condicionados y con asignaciones específicas).

Las transferencias pueden ser:

Condicionadas: Son recursos condicionados a sectores que el gobierno elija. Es decir, todo lo que es el ramo 33: educación básica, salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal, asistencia social e infraestructura educativa, educación tecnológica y de adultos, seguridad pública.

No condicionadas: Son los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios, y que no está condicionado su uso, de alguna manera estos recursos le dan cierta autonomía a los gobiernos locales. Lo importante es que estos recursos buscan emendar a los gobiernos locales lo que aportan a la federación.

Los Estados cobran los impuestos de: hospedaje, nóminas, etc.

Los Municipios cobran los impuestos de: predial, bienes inmuebles, etc.

No condicionadas complementarias: En este tipo de recursos, la Federación da una parte del dinero poniendo como condición que el Estado o Municipio ponga la otra parte. En suma es un convenio entre dos partes.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (2001), en la práctica, esto implica que el Gobierno Federal influya no sólo en el tipo de gasto que realizan las Entidades Federativas, sino también en su asignación entre éstas, ello, en detrimento de las posibilidades locales de decidir la asignación de los recursos de gasto de acuerdo a su visión y necesidades.

En lo que respecta a la descentralización fiscal, las transferencias de recursos federales han representado un conjunto de modalidades diferentes en las relaciones fiscales intergubernamentales del país. Se traza con ello un nuevo vínculo de coordinación intergubernamental que sirve además para incorporar el tema de la coordinación en el gasto público dentro del sistema nacional de coordinación fiscal.

En materia de colaboración administrativa, las acciones de la descentralización han mejorado las condiciones en que esta labor se realizaba, el hecho de posibilitar que las haciendas estatales colaboren más ampliamente con la hacienda federal, y realicen a partir de 1997 más funciones de fiscalización del principal impuesto del país, el impuesto sobre la renta, y de la atención de los recursos que interpongan los contribuyentes contra sus resoluciones, son medidas que no solo tienden a recuperar el desarrollo que se había logrado en materia de colaboración administrativa y aprovechar las estructuras administrativas de estos gobiernos, sino que además favorecen de manera importante al desarrollo administrativo de sus haciendas, desarrollo éste que constituye ciertamente una condición indispensable para la descentralización fiscal en general.

Las condiciones en que se ha llevado a cabo hasta ahora la descentralización no son las mejores, en primer término opera en su contra la difícil situación económica que impactó prácticamente todos los órdenes de la vida nacional. Este delicado espectro produce una lógica resistencia a trasladar, desde el ámbito Federal hacia estados y municipios, recursos que se hicieron escasos y con ello también más valiosos, mientras que por otro lado los recursos que se están trasladando aparecen limitados e insuficientes a la luz de las necesidades y de los contrastes de recursos fiscales que detenta cada ámbito de gobierno.

Finalmente, cabe advertir la existencia de un factor menos tangible, pero que realmente pudiera influir en el desarrollo y alcances de la descentralización ya iniciada, esto es, el ascenso notorio que ha alcanzado la competencia político-electoral, que en algunas circunstancias pudiera llevar a limitar o dilatar la descentralización fiscal ya sea desde el gobierno nacional o desde el de los estados.

2.4.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la Federación y los Estados firman convenios de Coordinación Fiscal, comprometiéndose los Estados a limitar sus potestades tributarias a la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos federales.

A través de la participación de las entidades o estados en el Sistema de Coordinación Fiscal, el municipio ha recibido atribuciones federales con carácter de colaboración administrativa hacia el ámbito federal, lo cual aunado a las participaciones federales que se destinan al municipio, y la derogación o suspensión de que han sido objeto la mayoría de las contribuciones municipales, hacen que este espacio de gobierno también forme parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El sistema de coordinación se ha creado como un mecanismo de coordinación vertical entre las Haciendas de la Federación, los estados y los municipios, y en muy poco o casi nada se le ha aprovechado como uno de coordinación horizontal, es decir, entre las entidades, a pesar de que en él se estudian las reglas de distribución de las participaciones federales y las variables que definirían cuanto de aquellas correspondería a cada entidad o estado.

En suma, la potestad que tienen los estados para establecer contribuciones estatales y municipales se encuentra restringida debido a una reforma a la Constitución que reserva algunas fuentes en forma exclusiva para la Federación, y por la adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal que implícitamente también reservó otras fuentes a aquella; todo esto con el propósito de simplificar el esquema tributario ante los contribuyentes.

En estas condiciones los principales impuestos del país son los establecidos en el ámbito Federal, y su recaudación representó en 1994 más del 12% del PIB, mientras que los impuestos de entidades y municipios conjuntamente no alcanzaron el 1% de éste.

Los principales rendimientos recaudatorios federales son los del impuesto sobre la renta, con un 5% del PIB, el IVA con 3.2% del PIB, el impuesto sobre producción y servicios con un 2.4% del PIB, y el impuesto a la importación con poco más del 1% del PIB.

En el ámbito intermedio o estatal, los principales ingresos tributarios provienen del Impuesto a los ingresos personales, establecido en 26 de las 32 entidades del país, y cuyo rendimiento muestra sus mejores cifras, aunque apenas significó el 0.1% del PIB en los años de 1989 a 1993, este nivel no se alcanzaba desde 1982.

Por su parte los impuestos municipales o locales que mayor importancia recaudatoria reflejan, son los impuestos a la propiedad raíz, que involucran al impuesto sobre adquisición de inmuebles y al impuesto predial, cuya suma representó el 0.3% del PIB en 1992 y 1993. Estos dos impuestos están reservados constitucionalmente al municipio, aunque la federación podría gravar también esas fuentes.

Por otra parte, las legislaturas de las entidades también tienen facultades para establecer sobretasas estatales en los gravámenes de los estados, así como para fijar igualmente sobretasas municipales en los gravámenes de los municipios; de la misma manera pueden crear los Derechos, sus Tarifas, Cuotas o Tasas, que han de percibir los estados o sus municipios por los Servicios Públicos que presten; no obstante, cabe señalar que sus rendimientos son escasos debido sobre todo al reducido espacio tributario que no está afecto al Sistema de Coordinación o a las fuentes constitucionales reservadas.

Además, la legislatura estatal o la federal no tiene atribución para imponer sobre tasas a los gravámenes de otro ámbito de gobierno que no sea el propio, en cambio, tienen la posibilidad constitucional de establecer impuestos sobre la misma fuente gravada por otro orden de gobierno, lo cual produce la confluencia o concurrencia impositiva, con las modalidades y limitaciones ya señaladas.

A partir de 1991, las variables fundamentales que se utilizan en la distribución de recursos a través del Fondo General de Participaciones que son el índice de población por cada

entidad para el 45% de éstas, y para otro 45% el comportamiento económico en cada entidad, medido con la recaudación de algunos Impuestos federales en ellas; lo restante se distribuye en proporción inversa a los dos mecanismos anteriores.

Desde el inicio de la vigencia del Sistema de Coordinación Fiscal, las participaciones se constituyeron en el rubro de ingresos más importante para las entidades y sus municipios; en la mayoría de aquellas, los ingresos por este concepto representaban el 80% del total de sus ingresos tributarios, mientras que para los municipios ese mismo concepto alcanzaba en su mayoría el 90% o más.

De esta manera, las entidades reciben casi el 84% de las participaciones que distribuye la Federación, y los municipios el restante, sin que sus percepciones resulten suficientes para ninguno de los dos ámbitos, reflejando por otra parte una centralización de recursos o escala en cada estado. Es decir, los municipios juegan un papel, en su relación con los estados, semejante al que éstos tienen con la Federación.

2.4.1.1 Legislación en torno a los municipios y funciones que actualmente realizan los gobiernos municipales

A nivel federal, las funciones, responsabilidades y servicios que prestan los municipios, están comprendidos dentro del Artículo 115, fracción tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel estatal, las atribuciones municipales, se encuentran en la Ley de los municipios de Quintana Roo; en los cuales encontramos los aspectos más importantes de esta ley.

En este artículo describimos las funciones y atribuciones basadas en el artículo 115, fracción tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo las funciones responsabilidades y servicios municipales; en la cual se encuentra comprendidos en la Ley de los municipios de estado de Quintana Roo.

2.4.1.2 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dictamina que, cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

Los Municipios tendrán autonomía propia.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

Agua potable (todo lo referente a este servicio; drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales), alumbrando público, residuos (limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de éstos), mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, el equipamiento de calles (al igual que de parques y jardines), seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito) y que las legislaturas locales determinen las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios

La administración pública municipal será autónoma y su hacienda formará los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos.

2.4.2 Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

El capítulo uno del Objeto de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo se establece que las bases generales de la Administración Pública Municipal serán las de administrar y regular las disposiciones emitidas en esta ley.

En uno de sus capítulos menciona la formación de los ayuntamientos, la cual es:

En los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, con un Presidente, un Síndico, nueve Regidores electos según el principio de mayoría relativa y seis Regidores electos según el principio de representación proporcional.

En los Municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Solidaridad e Isla Mujeres, con un Presidente, un Síndico, seis Regidores electos según el principio de mayoría relativa y tres Regidores electos según el principio de representación proporcional. (Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

2.4.2.1 Requisitos para la creación de Municipios en el Estado

Las principales son las siguientes:

Que cuente con los servicios indispensables para satisfacer a los habitantes; que la superficie del territorio, que se seleccione sea suficiente para cubrir necesidades y atender sus posibilidades de desarrollo futuro; que sus recursos de desarrollo potencial, garanticen autosuficiencia económica; que su población no sea menor de 30,000 habitantes; que su cabecera municipal cuente con más de diez mil habitantes; así mismo, que cuente con los servicios públicos adecuados para su población; y que se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los Municipios que puedan ser afectados por la creación de uno nuevo.

En materia de Servicios Públicos:

Contar con los servicios públicos que establece la Constitución Federal y los que la Legislatura del Estado establezca; expedir los reglamentos sobre los servicios públicos a su cargo; aprobación de convenios con el Estado para que éste a través del organismo correspondiente se haga cargo de alguno de los servicios públicos; solicitar al Ejecutivo del Estado su participación para el mejor manejo y administración de los servicios públicos de competencia municipal; acordar la Coordinación y Asociación con otros ayuntamientos para la mejor prestación de los servicios públicos; solicitar a la Legislatura del Estado la declaración para que una actividad específica desarrollada sea considerada como servicio público municipal; mantener los servicios de seguridad pública (policía preventiva y tránsito municipal); expedir el reglamento que establezca las condiciones a que se deberá someter las concesiones de servicios públicos determinando así los que no podrán ser sujetos de concesión a particulares; resolver la cancelación de las concesiones de servicios

públicos que se hayan otorgado a particulares de conformidad con el reglamento de la materia.

En Materia de Hacienda Pública Municipal:

Presentar, en el mes de noviembre de cada año, la Iniciativa d Ley de Ingresos del Municipio, para su aprobación; aprobación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, asimismo autorizar la ampliación, transferencia y supresión del presupuesto de egresos; ejercer los recursos en forma directa que integran la Hacienda Pública Municipal; vigilar recaudación de ingresos fiscales que determine la Ley de Ingresos aprobada; vigilar la recepción de participaciones de impuestos y derechos federales y estatales; rendir a la Legislatura del Estado, para supervisión y fiscalización, la cuenta pública del año fiscal anterior, en términos dispuestos por la Ley de Fiscalización del Estado de Quintana Roo; dictar normas para la administración del Patrimonio Municipal; autorización del Presidente Municipal, a que solicite a la Legislatura del Estado, aprobación para contraer obligaciones o contratar y obtener empréstitos; proponer a la Legislatura Estatal, en el mes de octubre de cada año, proporcionalidad, racionalidad y capacidad contributiva, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, etc. que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

2.5 Recapitulación

En este capítulo planteamos la importancia del Federalismo Fiscal, siendo éste la base del impulso de los diversos procesos de descentralización en materia del gasto público el cual está basado en la distribución, entre los distintos niveles de gobierno, de las potestades, facultades y responsabilidades, todo esto en materia de ingresos y gastos, así como de establecer la estructura óptima del sector público, la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el único fin de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de manera más eficiente y maximizando el bienestar económico, teniendo el Federalismo como principal estrategia a la descentralización.

La descentralización significa un mínimo de restricciones y un máximo de libertad para que los administradores tomen decisiones a los niveles más bajos de la organización.

La descentralización, se expresa como la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, guiada por el objetivo de incrementar la eficacia y la equidad en las erogaciones del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales.

Como ejemplo de la descentralización, tenemos el manejo de los recursos financieros del ramo 33. Así como también la descentralización de dependencias federales, entre las cuales podemos mencionar: la Secretaría de Salud y la de Educación. El SNCF es un convenio entre la federación y los estados, donde se busca limitar los diferentes tipos de impuestos a cambio de obtener ingresos no condicionados por parte de la federación. Ésta busca distribuir las participaciones entre estados y municipios de manera equitativa, también busca coordinar a los gobiernos en materia fiscal con el fin de resolver la doble tributación de ingresos y objetos gravables y también fortalecer las haciendas locales.

Las funciones, las atribuciones, responsabilidades y servicios están comprendidos en el Artículo 115 de la Constitución de México, con esto se busca darle autonomía, ingresos propios, contribuciones y rendimientos sobre sus bienes.

Capítulo 3

Situación fiscal de los municipios de Quintana Roo

Capítulo 3. Situación fiscal de los municipios de Quintana Roo

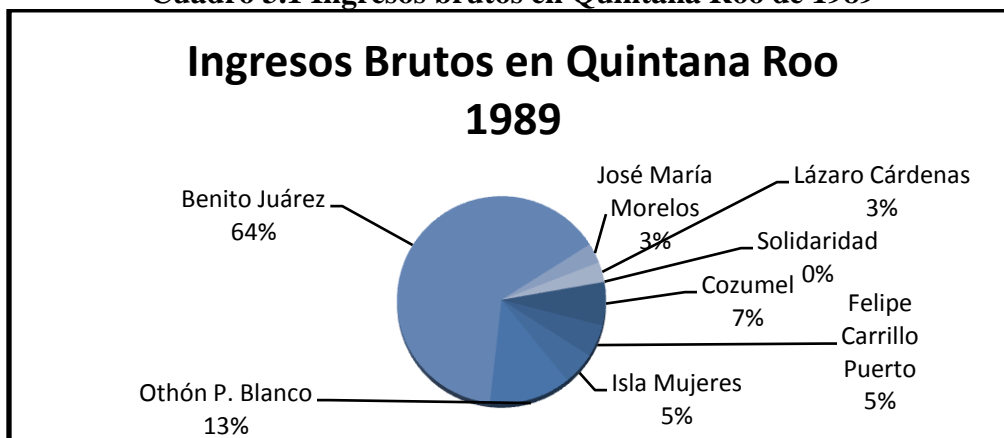
A continuación se hace una descripción de la evolución de los ingresos y egresos de los municipios en Quintana Roo entre 1989 y el 2004, es decir, conocer cuál es el municipio que tiene los mejores ingresos y cuál tiene los peores en este periodo de tiempo, conocer a su vez cuáles son los municipios que gastan más; y por último saber cuáles son los ingresos más importantes de cada municipio.

3.1 Evolución de los ingresos y egresos de los municipios

3.1.1 Ingresos de los municipios

En este apartado describimos de forma evolutiva los ingresos municipales, así como la importancia de éstos en el ámbito estatal. Con esto se puede mostrar el desarrollo de cada uno de ellos; como ejemplo significativo podemos mencionar a la ciudad de Cancún en el municipio de Benito Juárez, la cual a temprana edad ha alcanzado un desarrollo sostenido; esto debido a que la actividad del sector terciario (turismo y servicios) representa un 90% aproximado de sus ingresos. No así las ciudades de Kantunilkin, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto de los municipios de Lázaro Cárdenas, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto respectivamente, los cuales muestran un atraso de desarrollo significativo respecto a los demás municipios que conforman el estado a pesar de que éstos poseen recursos naturales de importancia.

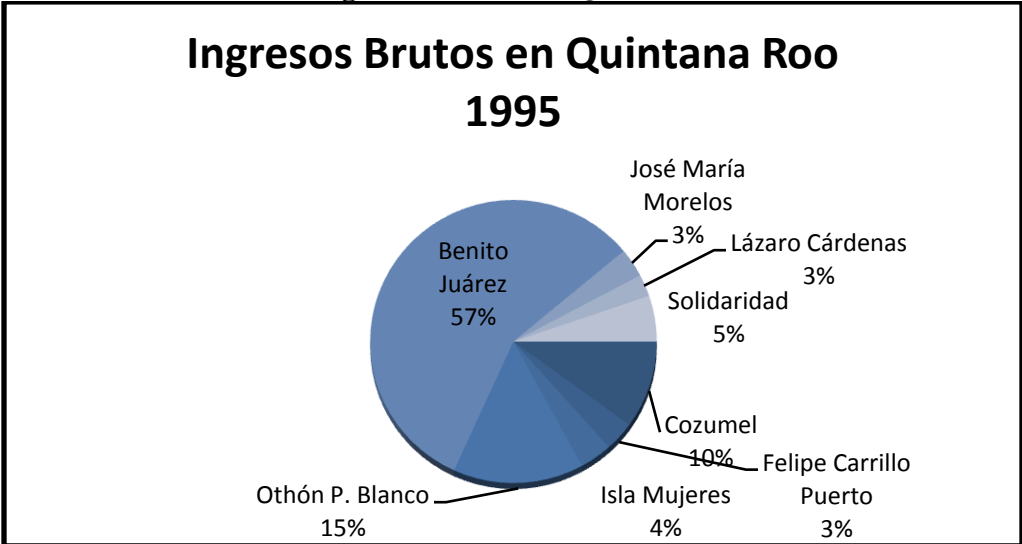
Cuadro 3.1 Ingresos brutos en Quintana Roo de 1989



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En la gráfica se puede observar, que para el año de 1989, el 64% de los ingresos de todos los municipios pertenecía al municipio de Benito Juárez y el 13% a Othón P. Blanco, lo que significa que en estos dos municipios el ingreso sumaba el 77% del total de los ingresos y el 23% restante se repartía en el municipio de Cozumel (7%), Felipe Carrillo Puerto (el 5%), Isla Mujeres (el 5%), José María Morelos el (3%) y Lázaro Cárdenas (el 3%). En este mismo año apenas se estaba dando a conocer el municipio de Solidaridad.

Cuadro 3.2 Ingresos brutos en Quintana Roo de 1995

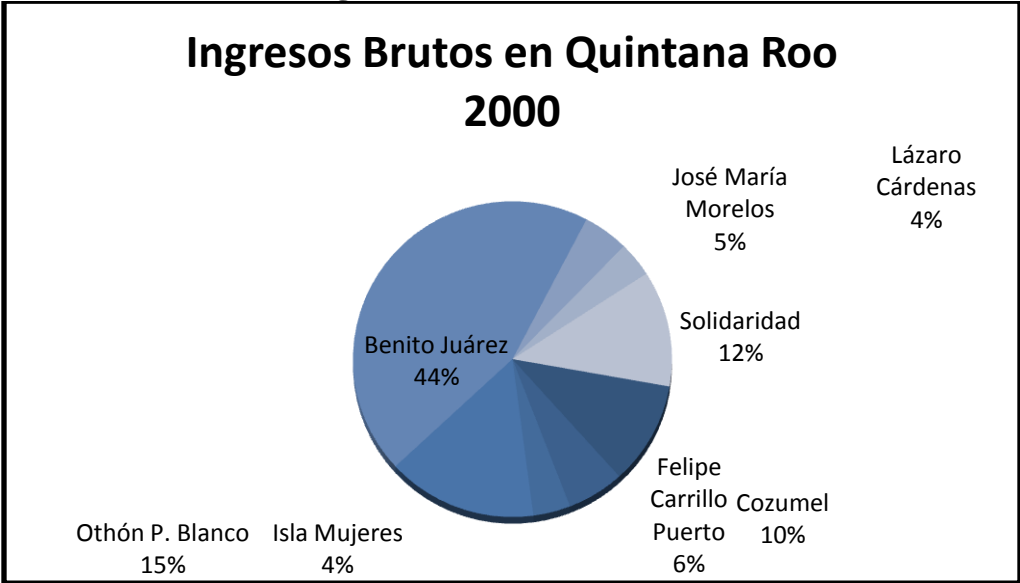


Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En el año de 1995, se puede observar en la gráfica que el municipio de Benito Juárez, sufre una disminución en sus ingresos, ya que del 64% de sus ingresos del año de 1989 pasa a un 57% de sus ingresos en 1995. Esto debido al desarrollo del polo turístico de Solidaridad (Riviera Maya), el cual tuvo un crecimiento muy rápido en poco tiempo. Pasando a tener el 5% de los ingresos para el año de 1995. Así mismo el municipio de Othón P. Blanco pasa de un 13% a un 15% de sus ingresos en el mismo período. A pesar de esto, Benito Juárez sigue siendo el municipio con mayores ingresos en el estado. El municipio de Cozumel, de tener el 7% pasa para el año de 1995 a un 10% de sus ingresos. Como podemos ver, Cozumel tiene un aumento del 3% en sus ingresos. Así mismo podemos mencionar que el resto de los demás municipios no tienen modificaciones de importancia en sus percepciones económicas; todo esto debido a la falta de un desarrollo que permita a éstos alcanzar una

mayor participación en el ámbito estatal. El municipio de Felipe Carrillo Puerto tiene un 3% de sus ingresos, para este año el municipio de Isla Mujeres tiene una disminución en sus ingresos; del 5% que tenía pasa a un 4% en este año. El municipio de José María Morelos, se mantiene en un 3% en sus ingresos, al igual que Lázaro Cárdenas.

Cuadro 3.3 Ingresos brutos en Quintana Roo del 2000

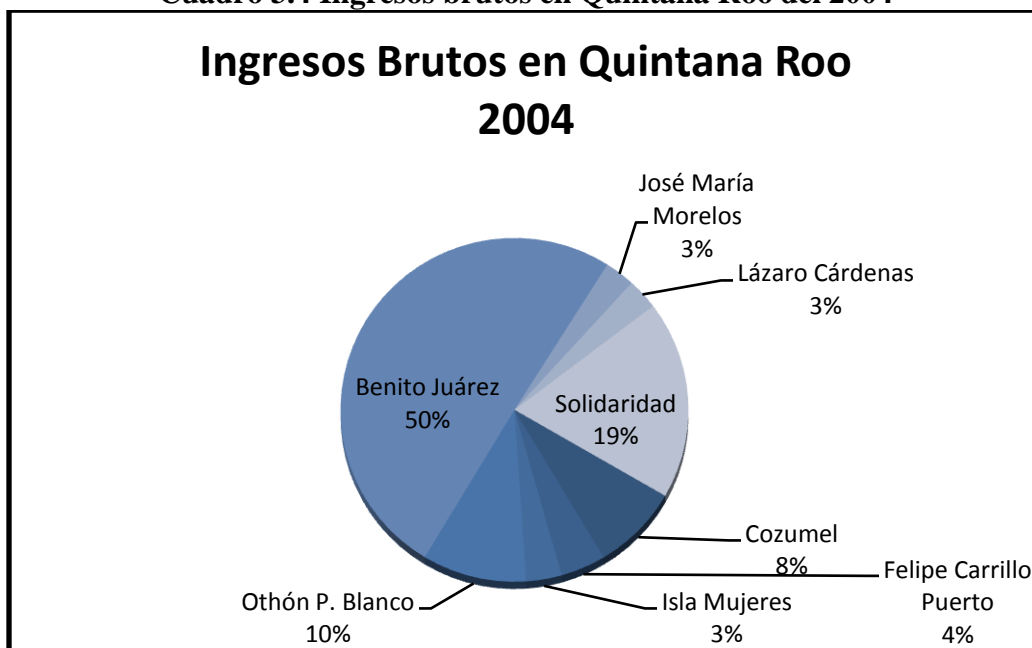


Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En la siguiente gráfica del año 2000, la tendencia a la disminución de los ingresos en el municipio de Benito Juárez es significativa, ya que pasa del 57% a un 44% en sus ingresos en este año. Deja de percibir el 13% de sus ingresos, con respecto al año de 1995. Así mismo el crecimiento explosivo del municipio de Solidaridad le permite una percepción del 12% de los ingresos estatales, ya que su desarrollo en el sector turístico es de gran relevancia y dinamismo en el estado. En los municipios restantes el que mantiene una continuidad es el municipio de Othón P. Blanco con un 14% en sus ingresos, con un desarrollo en el sector industrial y en el desarrollo de polos eco turísticos y de playa. El municipio de Cozumel, se mantiene con un 11% de sus ingresos, tiene un aumento de 1% para este año. El municipio de Isla Mujeres, sigue teniendo el mismo 4% de sus ingresos para este año. En este mismo período se nota que José María Morelos tiene un 5% de sus ingresos, podemos observar que tiene un pequeño aumento. Felipe Carrillo Puerto un 6% de sus ingresos, se observa también un aumento. Lázaro Cárdenas un 4% de sus ingresos,

también se observa un pequeño aumento. Aunque estos municipios siguen siendo los de mayor atraso en su desarrollo.

Cuadro 3.4 Ingresos brutos en Quintana Roo del 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

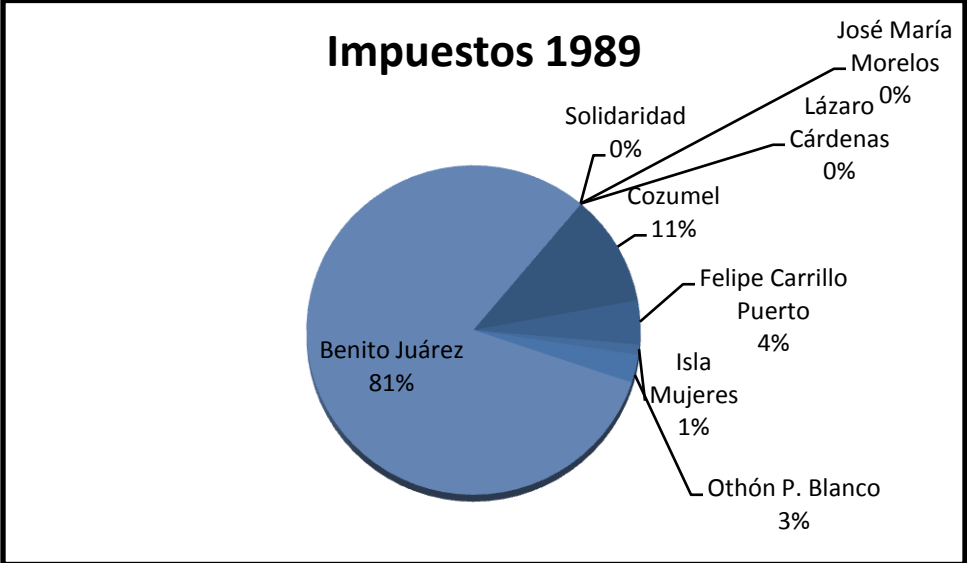
En el año 2004, presenta características especiales ya que el municipio de Solidaridad se encuentra en un constante crecimiento, en solamente cuatro años pasa a ser el segundo municipio en importancia, con un 19% en lo que se refiere a ingresos a nivel estatal. Esto significa que el desarrollo dado en la Riviera Maya, es uno de los más grandes a nivel nacional y la derrama económica que presenta los ingresos del turismo hace pensar que a mediano plazo, este polo de desarrollo alcanzará su máximo crecimiento. Se puede decir, que los ingresos que percibirá serán de suma importancia para su consolidación. No así, el municipio de Othón P. Blanco, que tiene una disminución en sus ingresos, ya que del 14% en el año 2000 pasa al 10% de sus ingresos en el 2004. Así mismo en este año, se observa que Benito Juárez se recupera, de un 44% que tenía pasa a un 50% de los ingresos totales. El municipio de Cozumel, tiene el 8% de los ingresos; este municipio presenta una disminución, para este año. El municipio de Isla Mujeres tiene el 3% de los ingresos, también se observa una pequeña disminución en este año. El municipio de Felipe Carrillo Puerto tiene el 4% de los ingresos, el municipio de José María Morelos tiene el 3%, y el

municipio de Lázaro Cárdenas tiene el 3% de los ingresos. Se aprecia que estos municipios tienen una disminución en sus ingresos para el año 2004.

3.1.1.1 Los impuestos

En el año 1974, el entonces territorio de Quintana Roo pasa a formar parte de la federación como estado, por lo cual sus atribuciones jurídicas se fortalecen en relación a las erogaciones fiscales de carácter general y obligatorio a cargo de las personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. De esta forma, el estado obtiene recursos para llevar a cabo sus actividades y funciones; (administración, inversión social, infraestructura, seguridad pública, educación, salud y de servicios).

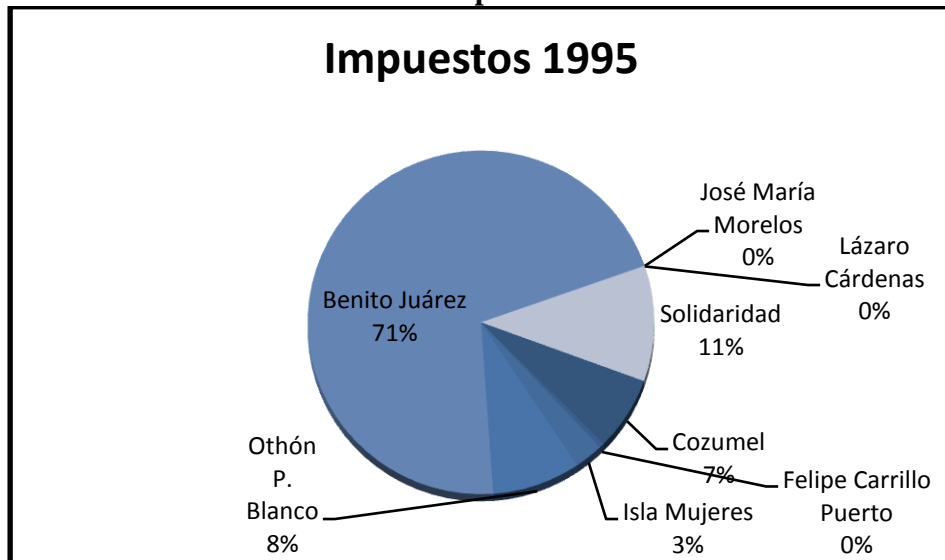
Cuadro 3.5 Impuestos de 1989



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En lo que se refiere a impuestos, en el año de 1989 el 81% del total recaudado por los municipios son captados por el municipio de Benito Juárez y el 11% de impuestos el municipio de Cozumel. Esto nos da una idea de la importancia de la actividad económica que desarrollan estos dos municipios basados en el turismo. Para este período, el municipio de Felipe Carrillo Puerto obtuvo el 4% del total de los impuestos del estado, Othón P. Blanco el 3% de impuestos, Isla Mujeres 1% de impuestos y los municipios de Solidaridad, José María Morelos y Lázaro Cárdenas no son representativos en la percepción de impuestos.

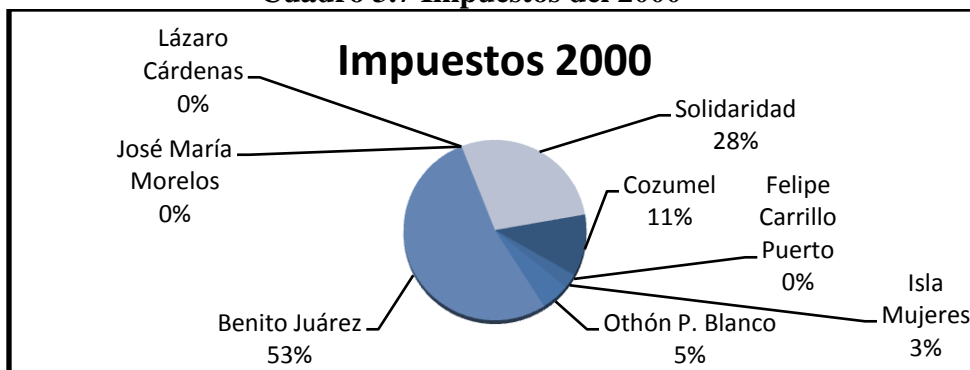
Cuadro 3.6 Impuestos de 1995



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En el año de 1995, se observa en la gráfica que el municipio de Benito Juárez sigue siendo el de mayor captación con el 71% de los impuestos. Para este mismo período el municipio de Solidaridad tiene un importante repunte del 11% de los impuestos, dado el crecimiento acelerado de la actividad turística. Así mismo observamos que el municipio de Cozumel representa el 7% de los impuestos. Esto es debido principalmente al auge del municipio de Solidaridad. Othón P. Blanco el 8% de los impuestos, Isla Mujeres 3% de impuestos y los municipios de Lázaro Cárdenas, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto el 0%. Observamos que en este año, el municipio de Felipe Carrillo Puerto tiene una disminución importante, ya que en 1989 aportaba el 4% del total de los impuestos recabados en el estado. Esto debido a la desaparición de las agroindustrias establecidas en su ámbito municipal.

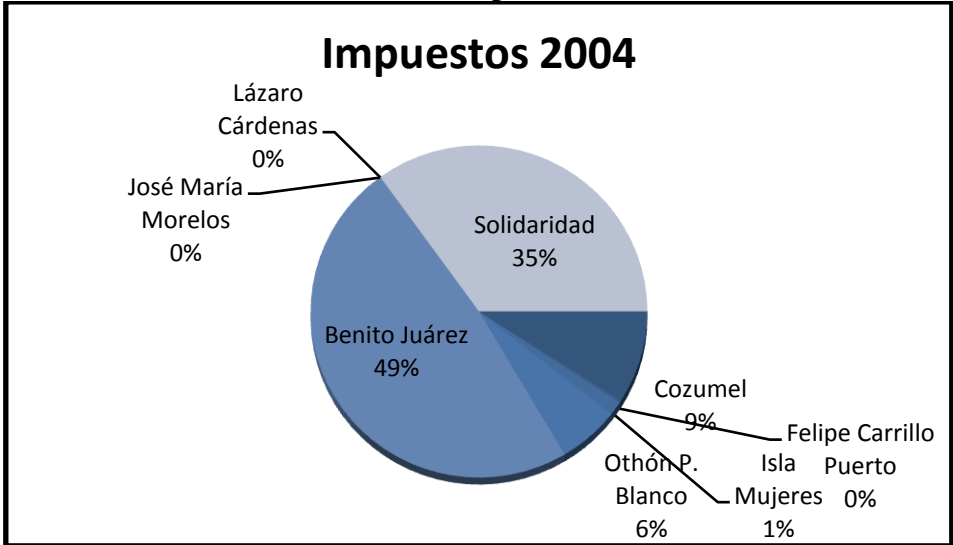
Cuadro 3.7 Impuestos del 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI

En el año 2000, se observa que el municipio de Solidaridad mantiene un ritmo acelerado de crecimiento; dado el auge de su oferta turística con el 28% de impuestos, Benito Juárez con el 54%, Cozumel el 11%; como se observa en solamente tres municipios del estado se concentra el 93% del total de los impuestos estatales. El 5% de impuestos en el municipio de Othón P. Blanco y el 2% de los impuestos el municipio de Isla Mujeres. Los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas siguen sin tener una percepción representativa en la actividad económica. Cómo podemos ver, estos tres últimos municipios no tienen desarrollo alguno.

Cuadro 3.8 Impuestos 2004



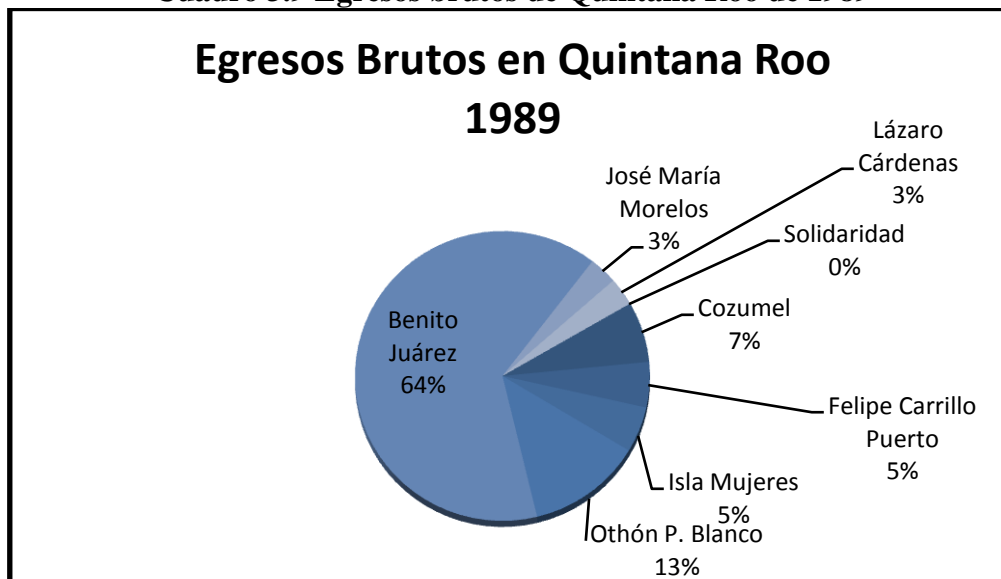
Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En el año 2004, se observa el crecimiento de la zona norte del estado de Quintana Roo, en donde la actividad predominante sigue siendo el turismo. Es ahí, en donde encontramos los municipios de Solidaridad con un 35%, Benito Juárez 49%, Cozumel 9% e Isla Mujeres el 1% de sus impuestos; el resto del estado se mantiene casi en su totalidad con la misma inercia establecida en períodos anteriores, ya que de éstos el único municipio que tiene aportaciones económicas es el municipio de Othón P. Blanco con el 6%; los municipios de José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto siguen sin tener actividades económicas importantes para su desarrollo.

3.1.2 Egresos de los municipios

En el estado de Quintana Roo, los egresos son derivados de los gastos de las operaciones técnicas, financieras, administrativas; propias de la actividad municipal, las cuales están sujetas a disposiciones legales en vigencia y reglamentos emitidos para tal efecto.

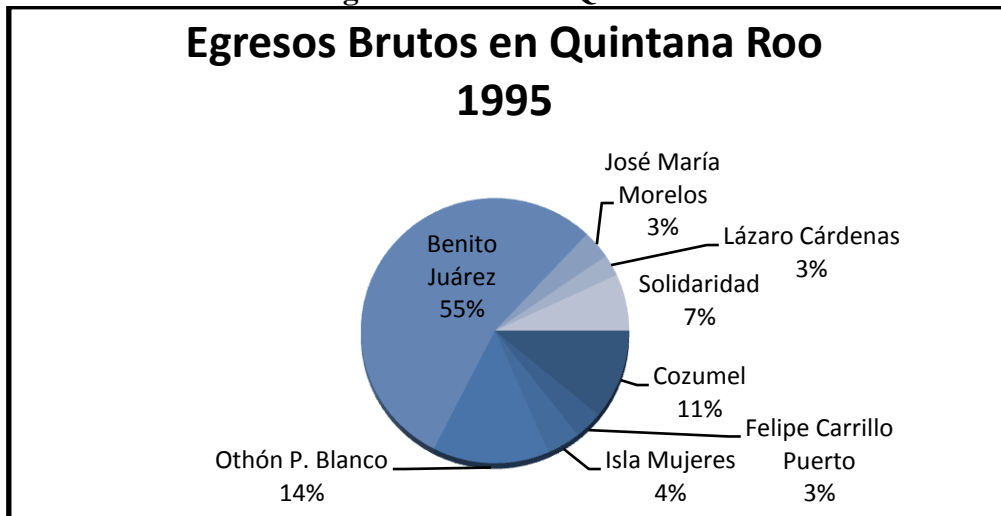
Cuadro 3.9 Egresos brutos de Quintana Roo de 1989



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En esta gráfica el total de egresos del conjunto de los municipios en el año de 1989, fueron de \$64,935,518 pesos; de los cuales el 64% correspondieron al municipio de Benito Juárez, seguido por el municipio de Othón P. Blanco con el 13% de egresos, Cozumel con el 7% de los egresos, Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto con el 5% de egresos cada uno, José María Morelos y Lázaro Cárdenas con el 3% de egresos.

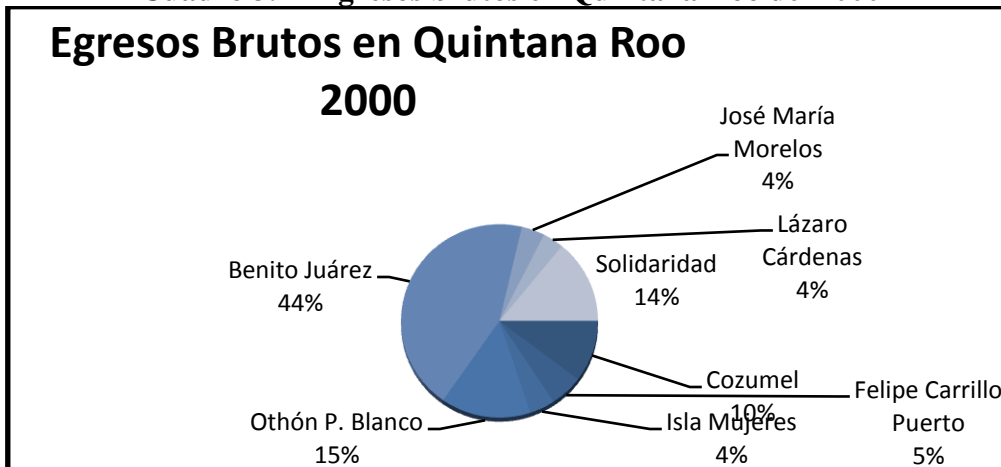
Cuadro 3.10 Egresos brutos en Quintana Roo de 1995



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

El continuo desarrollo de los municipios de la zona norte del estado, queda demostrado con el crecimiento de sus gastos administrativos y de servicios comunitarios, ocasionados por los continuos asentamientos humanos y el aparato burocrático municipal; es Benito Juárez con \$156,737,878 pesos, lo que representa el 55% del total del estado. El municipio de Othón P. Blanco con el 14%, Cozumel con el 11%, Solidaridad el 7%, Isla Mujeres el 4%, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto con un 3% respectivamente.

Cuadro 3.11 Egresos brutos en Quintana Roo del 2000

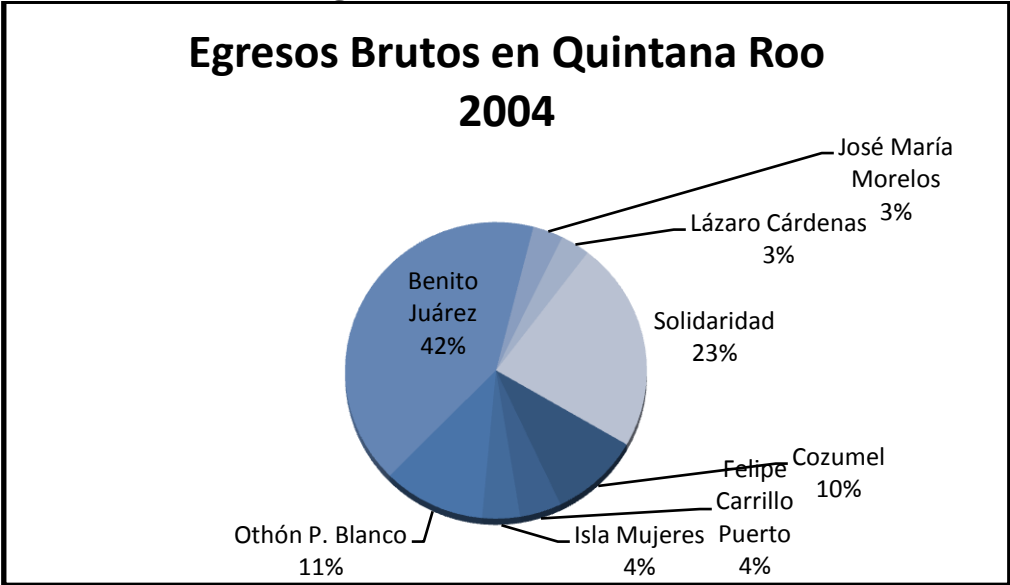


Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En el año 2000, el total de egresos a nivel estatal fue de \$1,350,378,876 pesos; de los cuales el 45% fue ejercido por el municipio de Benito Juárez. Así mismo, podemos observar el

crecimiento del municipio de Solidaridad, ya que sus gastos fueron de \$190,400,200 pesos lo que representa el 14% de los egresos estatales. El municipio de Othón P. Blanco con un 15%, Cozumel con el 10%, Felipe Carrillo Puerto con el 5%, Isla Mujeres y José María Morelos con un 4% respectivamente y finalmente Lázaro Cárdenas con el 3%.

Cuadro 3.12 Egresos Brutos en Quintana Roo del 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

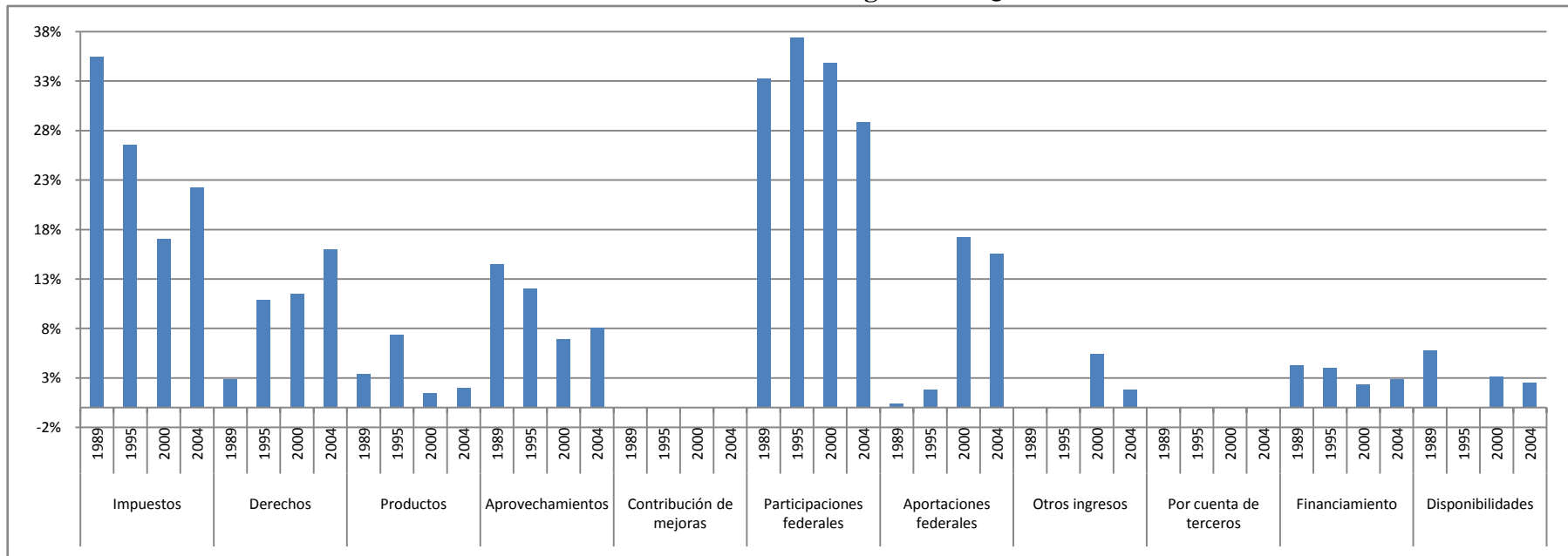
En el año 2004, se refleja la desigualdad de desarrollo que existe en el estado, ya que los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas siguen siendo los de menor progreso económico y social ya que su diversidad de actividades no satisfacen sus necesidades económicas por falta de proyectos que permitan la obtención de ingresos y crecimientos acorde a ellos, por lo cual éstos tres municipios tienen egresos de \$283,977,332 de un total de \$2,614,347,801 pesos. Lo que representa el 10% de los egresos estatales. Los municipios del norte del estado siguen siendo los de mayor desarrollo. Así tenemos, que el municipio de Benito Juárez tiene un 42%, Solidaridad un 23%, Othón P. Blanco un 11%, Cozumel un 10% e Isla Mujeres un 4%.

3.2 Evolución de los diferentes tipos de ingresos en los municipios

Hablaremos de los ingresos más importantes para los municipios del estado del período de 1989-2004, es decir, de los 11 diferentes tipos de ingresos que tiene el municipio (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos contribución de mejoras, participaciones federales, aportaciones federales, otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidades), veremos cuales vienen siendo los más importantes.

A continuación en el cuadro 3.13 se observará la evolución de los tipos de ingresos en el estado.

Cuadro 3.13 Evolución de los ingresos en Quintana Roo

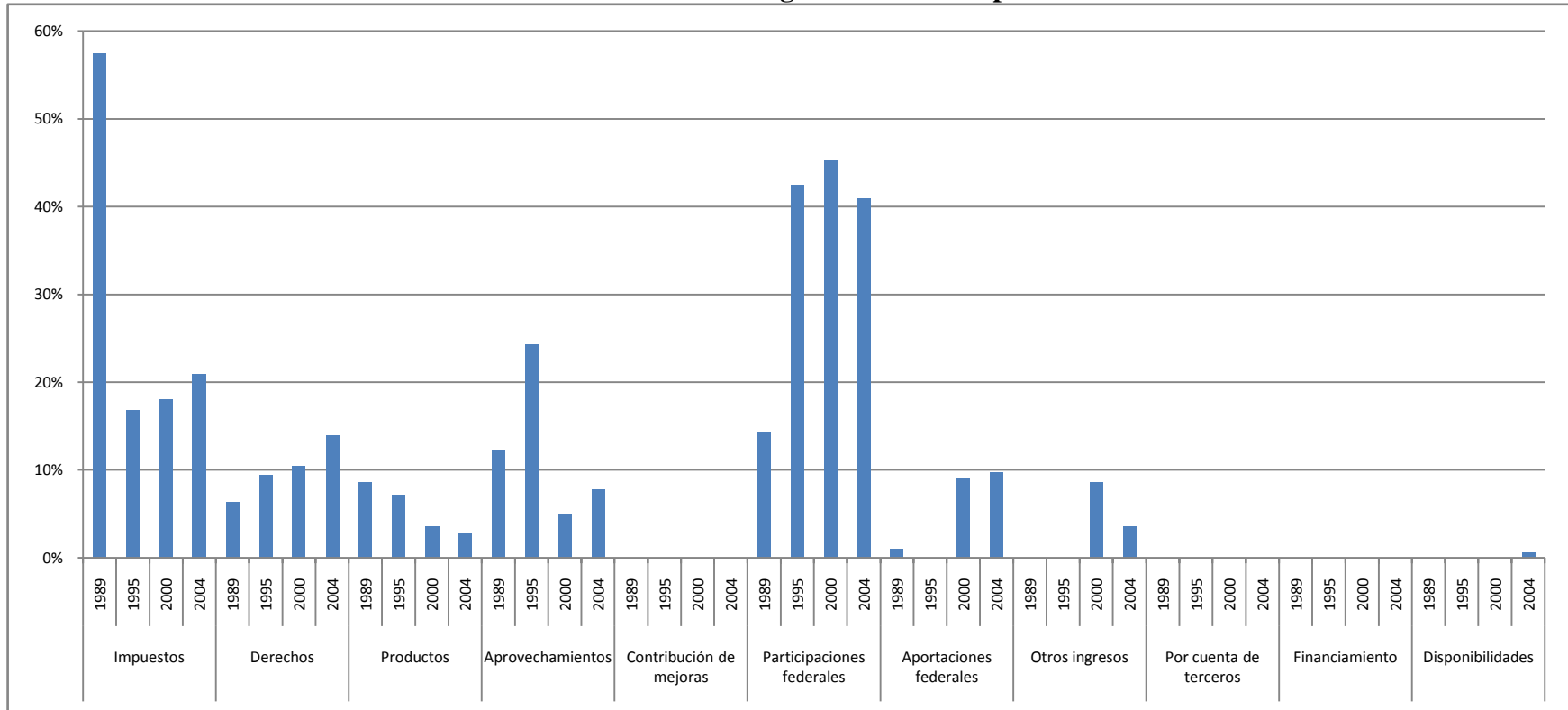


Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

En la gráfica 3.13 podemos ver, que a lo largo de estos años las participaciones han sido los ingresos más importantes que ha tenido el estado (cabe decir que estos ingresos no son propios; son dados por el gobierno federal). Siguiéndole los impuestos, los derechos, aprovechamientos, las aportaciones federales, los productos, las disponibilidades, el financiamiento y, otros ingresos. Por otro lado podemos ver los ingresos menos importantes, como son las contribuciones de mejoras y por cuenta de terceros.

En seguida veremos, cuales son los ingresos más importantes para cada municipio.

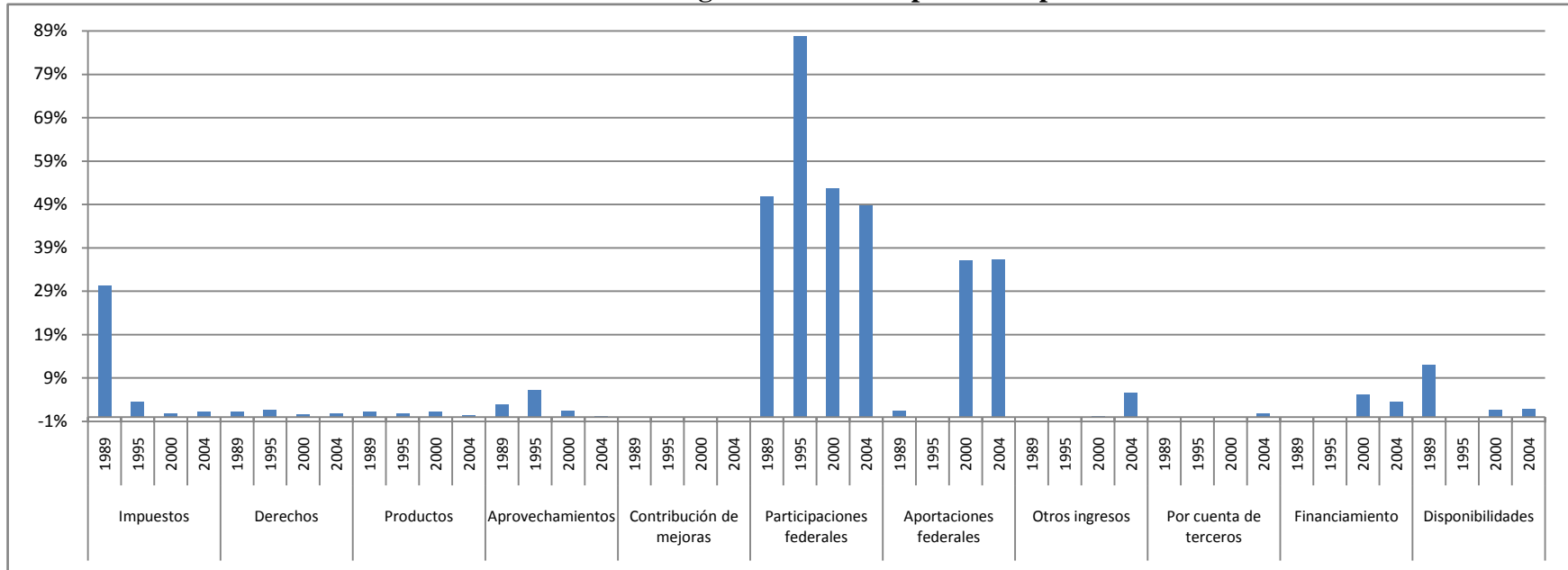
Cuadro 3.14 Evolución de los ingresos del municipio de Cozumel



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

Cozumel. En este municipio se puede observar, que los ingresos más importantes que tiene para el año de 1989 son: los impuestos; viéndose para el 2004 una disminución en los mismos. El otro ingreso importante que tiene son las participaciones, seguido de los aprovechamientos, derechos, los productos, aportaciones federales, otros ingresos y por último tenemos a la contribución de mejoras, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidades; que no reflejan cambio alguno.

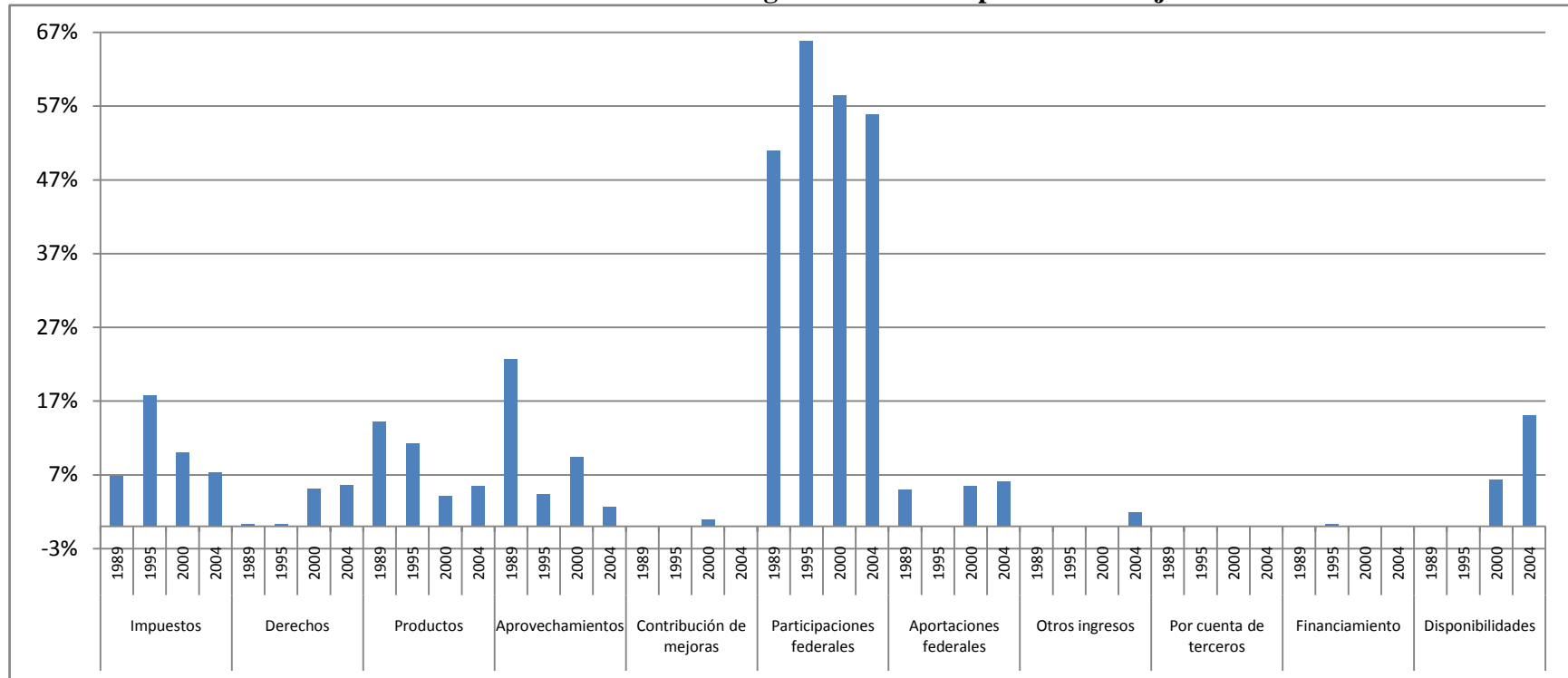
Cuadro 3.15 Evolución de los ingresos del municipio de Felipe Carrillo Puerto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

Felipe Carrillo Puerto. En esta gráfica se puede ver que los ingresos más fuertes del municipio son: las participaciones federales y las aportaciones federales. Este municipio depende mucho del gobierno federal, ya que prácticamente no genera ingresos propios, como se puede observar en la gráfica. En lo que son los impuestos, en el año de 1989 tiene un aumento, aunque para el 2004 hay una considerable disminución. En las disponibilidades se observa el mismo caso que el anterior. En sus derechos, productos, aprovechamientos, contribución de mejoras, por cuenta de terceros y financiamiento no se reflejan muchos cambios.

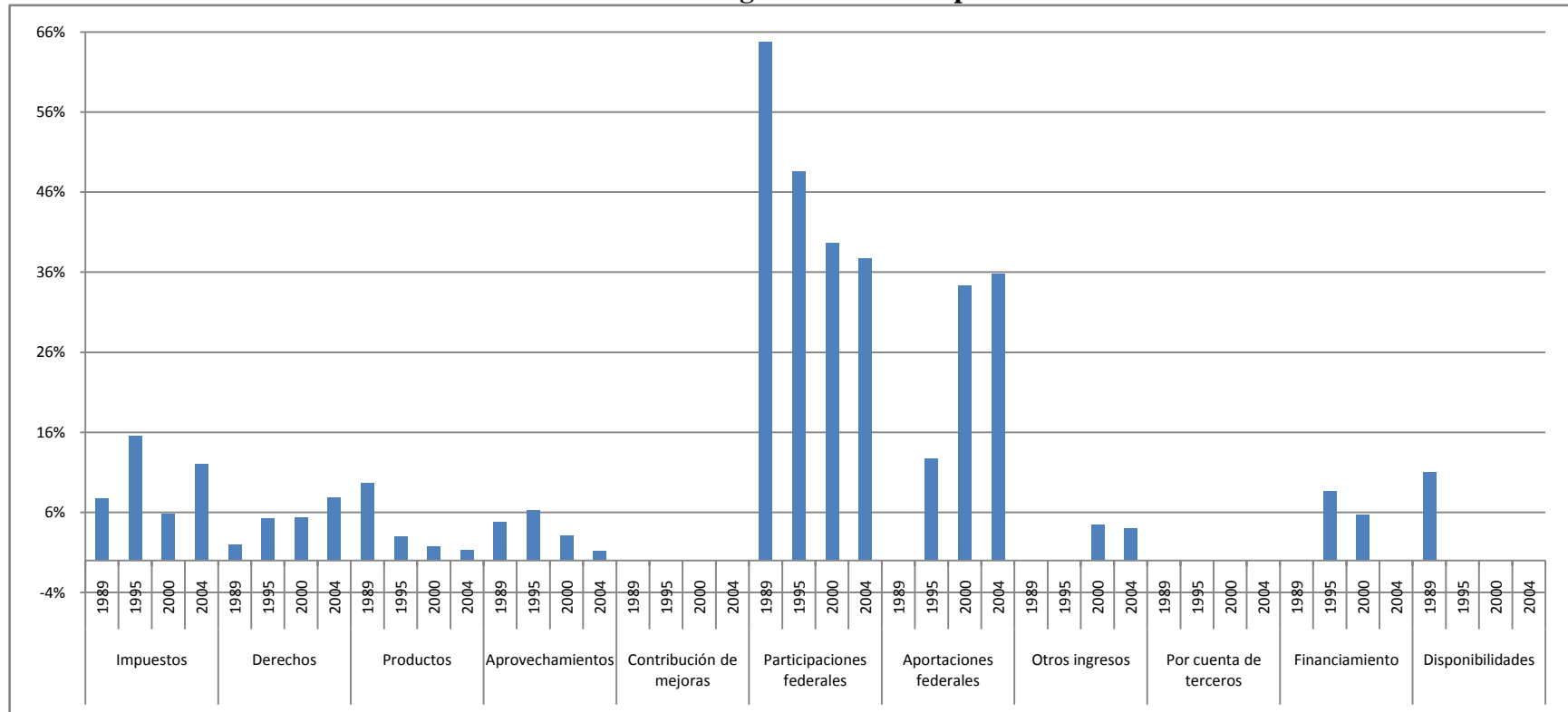
Cuadro 3.16 Evolución de los ingresos del municipio de Isla Mujeres



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

Isla Mujeres. Observamos en esta gráfica que los ingresos más fuertes que tiene el municipio son las participaciones federales. Esto nos dice que este municipio depende mucho del gobierno federal. Otro ingreso importante que tiene son los impuestos, por ser un municipio donde su principal atractivo es el turismo. Después, tenemos a los productos y el de aprovechamientos siguiéndole el rubro de los derechos, las aportaciones federales y por último, los menos importantes como son las disponibilidades, otros ingresos, la contribución de mejoras, financiamiento e ingresos por cuenta de terceros.

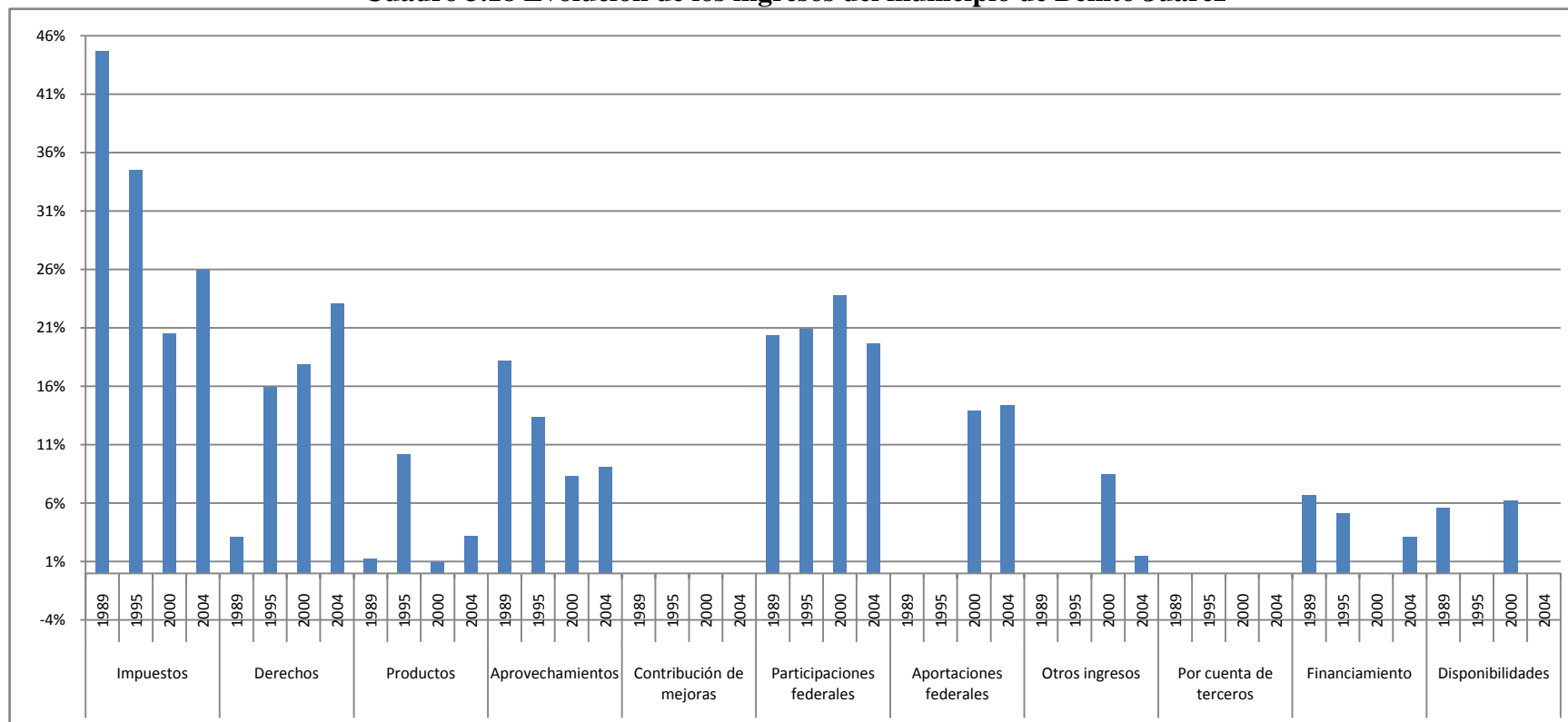
Cuadro 3.17 Evolución de los ingresos del municipio de Othón P. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

Othón P. Blanco. De acuerdo a la gráfica de este municipio sus ingresos más fuertes son las participaciones y las aportaciones federales, siguiéndole el rubro de los impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, otros ingresos, financiamiento y los ingresos menos importantes son: disponibilidades, contribución de mejoras y por cuenta de terceros. Podemos ver que este municipio depende mucho del gobierno federal, pero también obtiene por su cuenta sus propios ingresos.

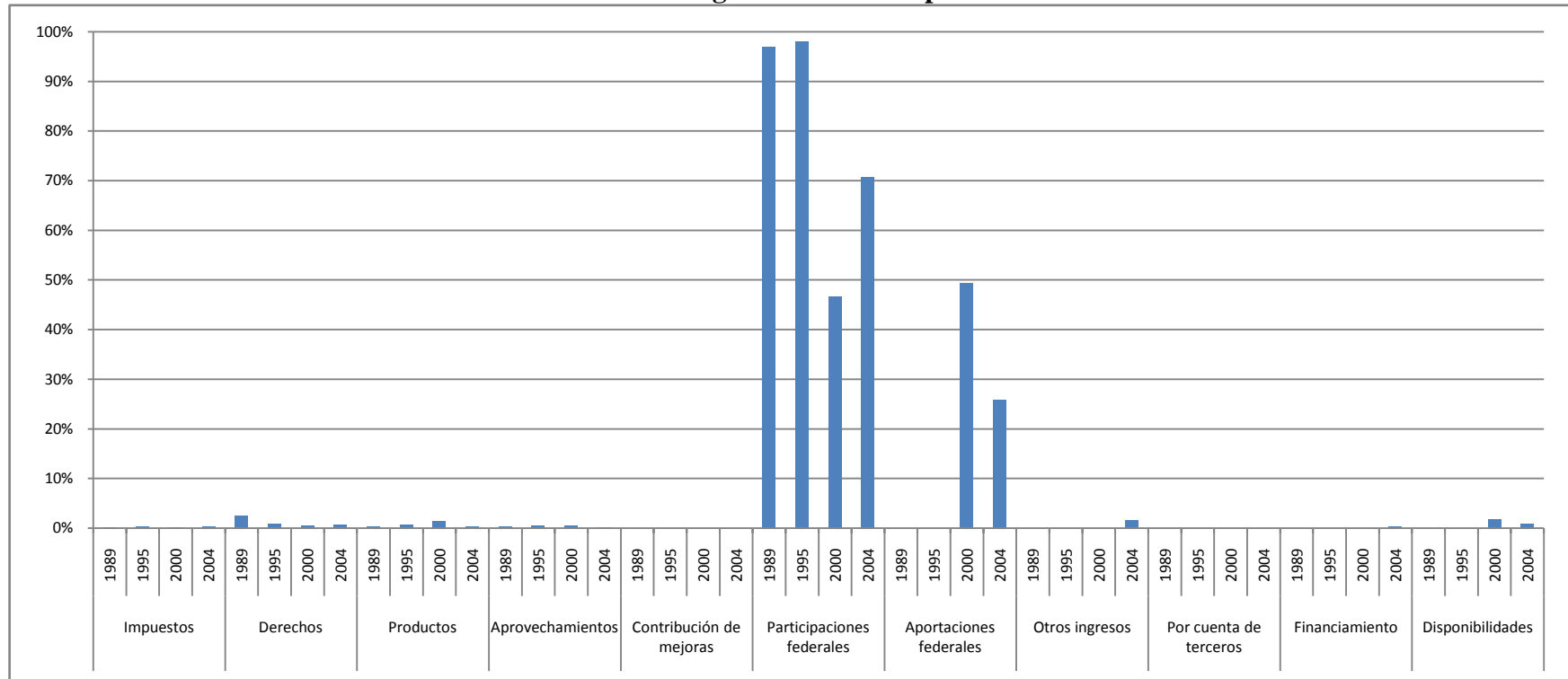
Cuadro 3.18 Evolución de los ingresos del municipio de Benito Juárez



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

Benito Juárez. En esta gráfica se puede observar que este municipio recauda bien sus ingresos propios, depende poco del gobierno federal en comparación con otros municipios, pues el rubro más importante en ingresos son sus impuestos, siguiéndole las participaciones, derechos, aprovechamientos, aportaciones federales, productos. Los menos importantes son financiamiento, disponibilidades, otros ingresos, por cuenta de terceros y contribución de mejoras.

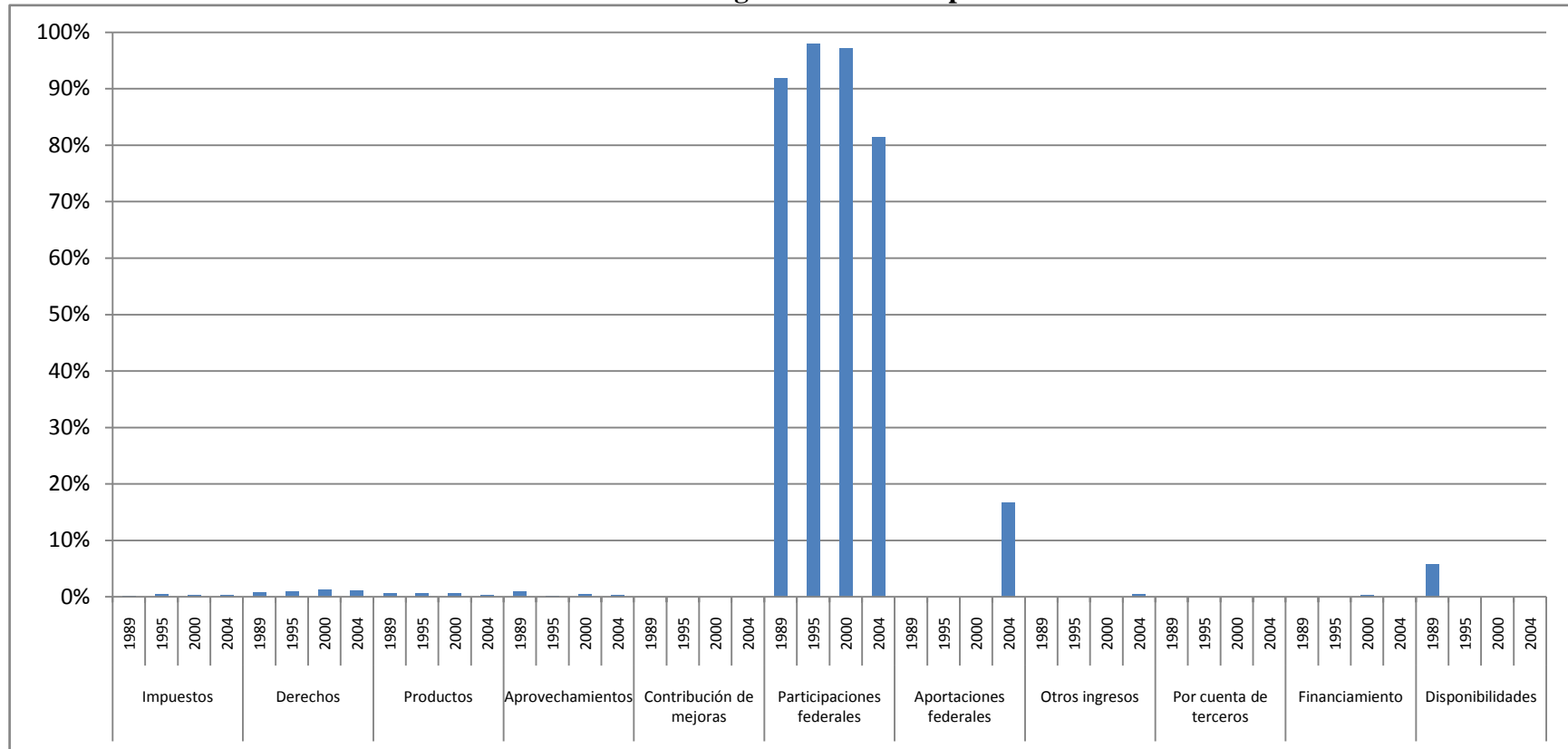
Cuadro 3.19 Evolución de los ingresos del municipio de José María Morelos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

José Ma. Morelos. En esta gráfica observamos que este municipio depende mucho del gobierno federal, pues sus ingresos son las participaciones federales, las cuales en el año de 1989 y 1995 percibían más del 95% en sus ingresos como participaciones. En el año 2000 estas participaciones bajan a la mitad, pero en el 2004 suben a un 70%. En las aportaciones federales nada más se perciben éstos ingresos en el año 2000 y 2004. Tiene muy pocos ingresos propios.

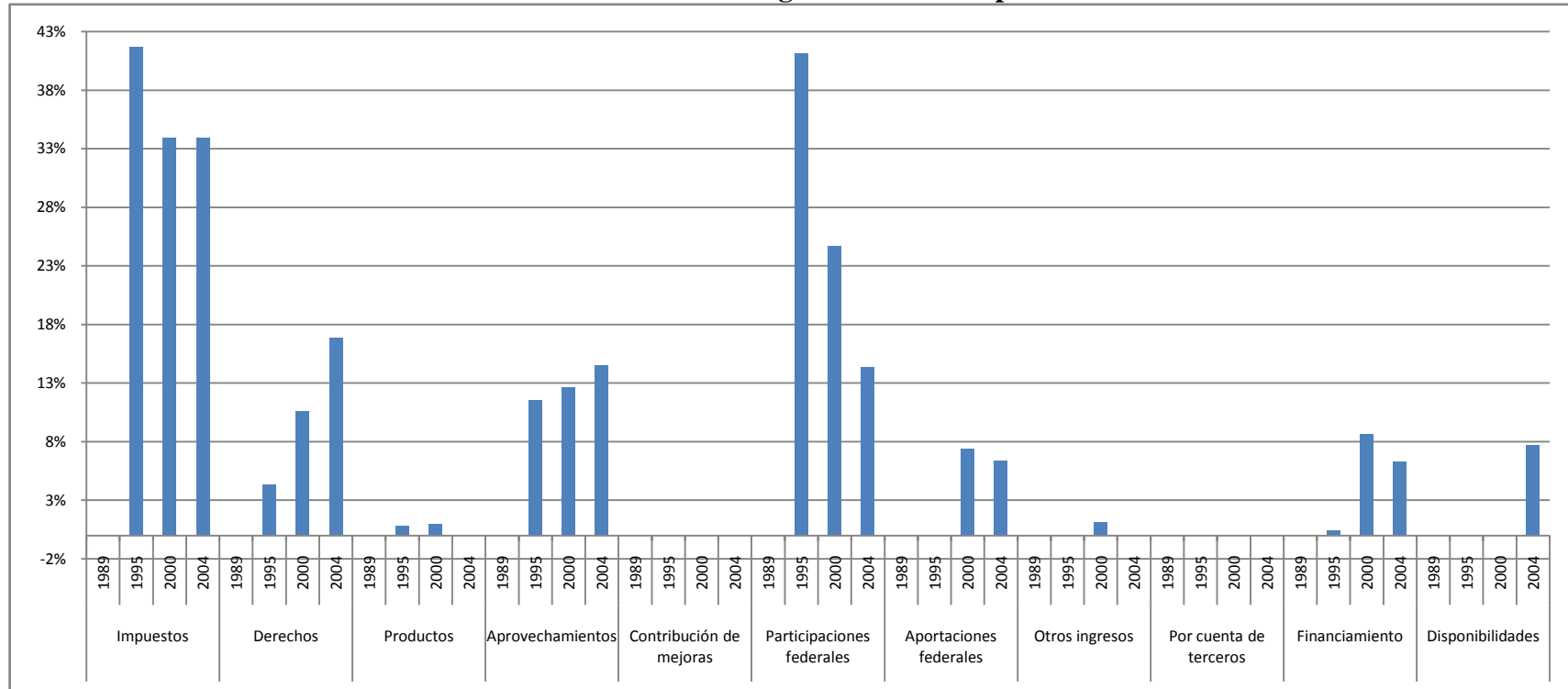
Cuadro 3.20 Evolución de los ingresos del municipio de Lázaro Cárdenas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

Lázaro Cárdenas. Observamos en la gráfica que este municipio sus principales ingresos son las participaciones federales y en el 2004 también obtiene ingresos de las aportaciones federales. Esto nos dice que este municipio depende mucho del gobierno federal y tiene muy pocos o casi nada de ingresos propios.

Cuadro 3.21 Evolución de los ingresos del municipio de Solidaridad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI.

Solidaridad. En la gráfica se observa que para este municipio sus ingresos más fuertes son los impuestos, siguiéndole las participaciones. Esto nos dice que depende poco del gobierno federal. Ya que podemos ver en la gráfica en el rubro de participaciones en el año de 1995 percibía más del 40% y en el 2000 van disminuyendo a un 23%, en el 2004 disminuyen aún más. Dependiendo menos del gobierno federal cada año. Podemos decir que este municipio presenta bastante autonomía financiera.

3.3 Recapitulación

En este capítulo se abordaron los temas que tienen relación a los ingresos y egresos de los municipios del estado, se conoció cuál es el que obtuvo los mejores ingresos en el periodo estudiado (Benito Juárez) y cuáles fueron los peores (José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas); el Municipio de Solidaridad ha venido creciendo de manera significativa a partir de su creación en 1993, a pesar de que Benito Juárez es el municipio que obtuvo los mejores ingresos también es el que gasta más recursos.

Es importante mencionar también que el ingreso más importante para todos los municipios del estado es el que viene de las participaciones, sin embargo, los municipios de la zona norte también tienen un ingreso propio muy importante (los impuestos).

Capítulo 4

Autonomía y dependencia fiscal de los municipios de Quintana Roo

Capítulo 4. Autonomía y dependencia fiscal de los municipios de Quintana Roo

En este capítulo se analiza la capacidad de cada gobierno municipal para el manejo de sus finanzas públicas. Así también, la eficiencia de cada municipio a través de la elaboración de indicadores que proveen información sobre el manejo de recursos humanos, físicos y monetarios por las administraciones públicas locales y, con ello, saber cuál es el municipio más dependiente o más independiente de los recursos del gobierno federal.

Se observará que la participación del gobierno municipal, sigue siendo baja en la generación de ingresos propios para algunos municipios del Estado de Quintana Roo, generando cierto grado de dependencia de los recursos.

Con dichos indicadores, se tiene información sobre la estructura y evolución de los ingresos locales, los ingresos propios (derechos, impuestos, aprovechamientos y productos) y otros ingresos como pueden ser los de participaciones federales, transferencias, etc.

El INDETEC (2000a) elaboró Indicadores de Desempeño en Finanzas Públicas, los cuales en este capítulo emplearemos para analizar los municipios de nuestro estado.

El Desempeño Fiscal; mide el esfuerzo realizado por los gobiernos locales y así poder obtener una recaudación de ingresos fiscales cercana a la recaudación potencial de generación de los mismos.

Este grupo de indicadores son los siguientes:

- **Capacidad fiscal por impuestos;**
- **Capacidad fiscal por derechos;**
- **Ingresos efectivos per cápita;**
- **Ingresos municipales per cápita;**
- **Autonomía tributaria;**
- **Esfuerzo por impuestos;**
- **Esfuerzo por derechos;**
- **Dependencia de participaciones federales;**
- **Capacidad de financiamiento propio;**
- **Capacidad fiscal por impuesto predial.**

4.1 Capacidad fiscal por impuestos

Este indicador muestra la capacidad fiscal de un gobierno local, esto es, la habilidad que tiene el gobierno para recaudar sus ingresos fiscales y poder cubrir los servicios públicos.

Este indicador se consigue dividiendo los ingresos recaudados por impuestos per cápita del municipio en cuestión, entre la recaudación de impuestos per cápita promedio de los municipios considerados. Esto es que, mientras mayor sea este indicador, mayor será la habilidad del gobierno local para recaudar ingresos.

Esto es:

$$CFI_m = \frac{IPC_m}{\frac{\sum IPC_m}{N}}$$

Donde:

CFI_m = Capacidad fiscal por impuestos del municipio m;

IPC_m = Impuestos Per Cápita del municipio m;

N = Número de municipios (8).

A continuación en los cuadros 4.1y 4.2 se muestra la capacidad fiscal por impuestos para los siguientes años: 1990, 1995, 2000 y 2005.

Cuadro 4.1 Capacidad Fiscal por Impuestos⁴

Municipio	Capacidad Fiscal por impuestos 1990		Capacidad Fiscal por impuestos 1995	
	Impuestos per cápita	Capacidad Fiscal por impuestos	Impuestos per cápita	Capacidad Fiscal por impuestos
Cozumel	3.83	0.10	109.56	1.04
Felipe Carrillo Puerto	1.43	0.04	6.18	0.06
Isla Mujeres	37.67	0.98	235.14	2.22
Othón P. Blanco	6.21	0.16	31.12	0.29
Benito Juárez	206.68	5.40	173.32	1.64
José María Morelos	0.25	0.01	0.69	0.01
Lázaro Cárdenas	11.66	0.30	1.99	0.02
Solidaridad	-	-	288.34	2.73
PROMEDIO	38.25	-	105.79	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Cuadro 4.2 Capacidad Fiscal por Impuestos

Municipio	Capacidad Fiscal por impuestos 2000		Capacidad Fiscal por impuestos 2005	
	Impuestos per cápita	Capacidad Fiscal por impuestos	Impuestos per cápita	Capacidad Fiscal por impuestos
Cozumel	418.19	1.46	498.86	0.78
Felipe Carrillo Puerto	9.30	0.03	32.57	0.05
Isla Mujeres	500.95	1.74	1631.20	2.57
Othón P. Blanco	56.42	0.20	157.02	0.25
Benito Juárez	290.26	1.01	690.85	1.09
José María Morelos	2.80	0.01	8.85	0.01
Lázaro Cárdenas	6.56	0.02	47.16	0.07
Solidaridad	1,014.31	3.53	2,020.19	3.18
PROMEDIO	287.35		635.84	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En el año de 1990 podemos ver que el municipio que recauda mayores ingresos para poder cubrir los servicios públicos es Benito Juárez, con \$206 pesos por persona de impuestos;

⁴ **Nota:** Se puede observar, que en el año de 1990 el municipio de Solidaridad aparece en cero, esto se debe a que en este año aún no existía dicho municipio. Fue hasta el año de 1993 que se creó el municipio de Solidaridad.

que es el municipio que tiene mayor capacidad por impuestos. Seguido de Isla Mujeres con \$37 pesos, Lázaro Cárdenas con \$11 pesos, Othón P. Blanco con \$6 pesos, Cozumel con \$4 pesos, Felipe Carrillo Puerto con \$1 peso y por último tenemos al municipio de José María Morelos con .25 pesos por persona; por lo consiguiente es el municipio con menor capacidad por impuestos en ese año.

En el año de 1995, se observa un cambio notable en los municipios. En este año, el municipio que recauda mayores ingresos es el de Solidaridad con \$288 pesos por persona de impuestos. Por lo que es el municipio que tiene mayor capacidad por impuestos en ese año. Seguido de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y por último tenemos al municipio de José María Morelos; que el municipio con menor capacidad por impuestos.

En el año 2000, el municipio que recauda mayores ingresos, sigue siendo Solidaridad con \$1,014 pesos por persona de impuestos. Seguido de Isla Mujeres, Cozumel, Benito Juárez, Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y por último tenemos a José María Morelos que recauda \$2 pesos por persona de impuestos. Por lo que es el municipio con menor capacidad fiscal por impuestos.

En el año 2005, el municipio que se sigue manteniendo en primer lugar de recaudamiento de ingresos, es el municipio de Solidaridad con \$2,020 pesos de impuestos por persona, por lo cual su capacidad fiscal por impuestos es la mejor. En segundo lugar está el municipio de Isla Mujeres. Es el municipio que desde el año de 1990 se sigue manteniendo en este lugar en su capacidad fiscal por impuestos. Seguido de Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco, Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y por último volvemos a tener a José María Morelos. El cual, es el municipio con menor capacidad fiscal por impuestos desde el año de 1990.

4.2 Capacidad fiscal por derechos

Además de los impuestos, una de las principales fuentes de ingresos propios para las haciendas públicas municipales son los derechos. Los derechos son pagos que recibe el municipio por la prestación de servicios públicos o administrativos a los particulares, conforme a sus funciones de derecho público.

El objetivo de este indicador es calcular la habilidad relativa para generar ingresos provenientes de los servicios prestados por el municipio. Este indicador fue calculado dividiendo la recaudación de derechos per cápita entre el promedio de recaudación de derechos per cápita de los municipios considerados.

Mientras mayor sea el indicador, mejor será el desempeño del gobierno en esta área.

Esto es:

$$CFD_m = \frac{DPC_m}{\frac{\sum DPC_m}{N}}$$

Donde:

CFD_m = Capacidad Fiscal por Derechos del municipio m;

DPC_m = Derecho Per Cápita del municipio m;

N = Número de Municipios;

A continuación se muestra la capacidad fiscal por derechos para los siguientes años: 1990, 1995, 2000 y 2005.

Cuadro 4.3 Capacidad Fiscal por Derechos

Municipio	Capacidad fiscal por derechos 1990		Capacidad fiscal por derechos 1995	
	Derechos Per cápita	Capacidad Fiscal por Derechos	Derechos Per cápita	Capacidad Fiscal por Derechos
Cozumel	0.73	0.26	60.95	2.49
Felipe Carrillo Puerto	0.95	0.34	3.04	0.12
Isla Mujeres	1.68	0.60	4.91	0.20
Othón P. Blanco	1.98	0.71	10.45	0.43
Benito Juárez	10.49	3.75	80.02	3.27
José María Morelos	0.59	0.21	2.65	0.11
Lázaro Cárdenas	3.19	1.14	3.73	0.15
Solidaridad	-	-	30.12	1.23
PROMEDIO	2.80		24.48	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Cuadro 4.4 Capacidad Fiscal por Derechos

Municipio	Capacidad fiscal por derechos 2000		Capacidad fiscal por derechos 2005	
	Derechos Per cápita	Capacidad Fiscal por Derechos	Derechos Per cápita	Capacidad Fiscal por Derechos
Cozumel	242.44	1.67	479.30	1.27
Felipe Carrillo Puerto	8.16	0.06	18.95	0.05
Isla Mujeres	254.18	1.75	819.66	2.17
Othón P. Blanco	50.91	0.35	119.82	0.32
Benito Juárez	252.51	1.74	484.22	1.28
José María Morelos	8.55	0.06	19.61	0.05
Lázaro Cárdenas	27.65	0.19	89.67	0.24
Solidaridad	316.75	2.18	991.90	2.62
PROMEDIO	145.14	-	377.89	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En el año de 1990 se observa, que el municipio que tiene mejor capacidad fiscal por derechos es Benito Juárez. Seguido de Lázaro Cárdenas con \$11 pesos, Othón P. Blanco con 6 pesos, Isla Mujeres, Felipe Carrillo Puerto, Cozumel y por último tenemos al municipio de José María Morelos, el cual vemos que su desempeño de gobierno en esta área es menor.

En el año de 1995 se observa, que el municipio que tiene mejor capacidad fiscal por derechos sigue siendo el municipio de Benito Juárez. Seguido de Cozumel, Solidaridad, Othón P. Blanco, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y por último tenemos al municipio con menor capacidad de derechos; José María Morelos.

Para el año 2000 podemos ver, que el municipio que tiene mejor capacidad fiscal por derechos es Solidaridad. Seguido de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco, Lázaro Cárdenas, José María Morelos y por último está Felipe Carrillo Puerto. En este año cambia radicalmente la capacidad fiscal por derechos de los municipios, ya que el municipio que desde que se creó tiene un auge impresionante es Solidaridad. También podemos ver que los municipios del norte son los que cuentan con mejores servicios, y todo eso se ve reflejado en dicho indicador.

En el año 2005 el municipio con mejor capacidad fiscal por derechos sigue siendo Solidaridad. Seguido de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco, Lázaro Cárdenas, José María Morelos y por último tenemos a Felipe Carrillo Puerto. En éste año, los municipios del norte se siguen manteniendo su capacidad fiscal por derechos en el mismo orden, al igual que el municipio del sur y los municipios de la zona maya.

4.3 Ingresos efectivos per cápita

Se define este indicador como el ingreso de operación de las haciendas municipales por habitante. Señala que el gobierno local puede obtener ingresos adicionales si esta razón es pequeña en términos relativos, lo que implica un desempeño fiscal deficiente. De igual forma, una razón mayor en términos relativos, indica un buen desempeño fiscal.

El indicador se obtiene como el cociente de los ingresos efectivos ordinarios municipales (ingresos totales) y su población.

Esto es:

$$IE_m = \frac{IT_m}{Pob_m}$$

Donde:

IE_m = Ingresos Efectivos Per Cápita del Municipio m;

IT_m = Ingresos Totales del Municipio m;

Pob_m = Población del Municipio m;

A continuación se muestran los ingresos efectivos (ingresos totales) per cápita para los siguientes años 1990, 1995, 2000 y 2005.

Cuadro 4.5 Ingresos efectivos (ingresos totales) per cápita

Municipio	Ingresos Totales Per cápita 1990	Ingresos Totales Per cápita 1995	Ingresos Totales Per cápita 2000	Ingresos Totales Per cápita 2005
Cozumel	37.72	651.92	2315.04	4663.27
Felipe Carrillo Puerto	91.16	176.53	1212.58	2130.95
Isla Mujeres	518.80	1326.14	4974.90	9900.20
Othón P. Blanco	67.71	200.42	961.39	1450.07
Benito Juárez	366.02	502.85	1413.39	3192.27
José María Morelos	129.99	337.54	1657.41	3872.40
Lázaro Cárdenas	206.05	409.09	2274.97	4342.48
Solidaridad	-	691.53	2986.58	5251.87

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En el año de 1990, se puede observar el municipio que tiene mejores ingresos totales per cápita es Isla Mujeres con \$519 pesos por persona; lo que indica que tiene un buen desempeño fiscal en esa área. Seguido de Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco y por último tenemos al municipio de Cozumel con \$38 pesos por persona; esto es que tiene menor capacidad de ingresos efectivos per cápita.

En el año de 1995, vemos que el municipio que tiene mayores ingresos totales per cápita es Isla Mujeres con \$1,326 pesos por persona; lo que indica que éste municipio sigue teniendo en éste año un buen desempeño fiscal en dicha área. Seguido de Solidaridad, Cozumel, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, José María Morelos, Othón P. Blanco y por último tenemos a Felipe Carrillo Puerto con \$176 pesos por persona, que quiere decir que es el municipio con menores ingresos efectivos per cápita.

En el análisis de este año, tenemos que Isla Mujeres sigue ocupando el primer sitio en el desempeño de esta área; siguiendo del municipio de Solidaridad, a pesar de tener poco tiempo de creación que tiene un buen desempeño en ésta área. En éste año Cozumel refleja un mejor desempeño en comparación con el año de 1990. Benito Juárez disminuye notablemente en éste año.

En el año 2000, el municipio que sigue teniendo mayores ingresos totales per cápita es Isla Mujeres con \$4,974 pesos por persona. Seguido de Solidaridad; el cual sigue teniendo el mismo lugar desde el año de 1995. Le siguen Cozumel, Lázaro Cárdenas, José María Morelos, Benito Juárez, Felipe Carrillo Puerto y por último tenemos el municipio de Othón P. Blanco, el cual tiene menores ingresos totales per cápita con \$961 pesos por persona.

En el año 2005, quien que sigue teniendo mayores ingresos totales per cápita es el municipio de Isla Mujeres con \$9,900 pesos por persona. Seguido del municipio de Solidaridad con \$5,251 pesos por persona, Cozumel con \$4,463 pesos por persona, Lázaro Cárdenas con \$4,342 pesos por persona, José María Morelos con \$3,872 pesos por persona, Benito Juárez con \$3,192 pesos por persona, Felipe Carrillo Puerto con \$2,130 pesos por persona y, por último tenemos a el municipio de Othón P. Blanco con \$1,450 pesos por persona. En éste año se observa que el municipio de Benito Juárez tiene una gran disminución en sus ingresos totales per cápita en comparación con años anteriores, el cual era el municipio que contaba con mayores ingresos totales per cápita.

4.4 Ingresos municipales (propios) per cápita

Este indicador sólo toma en cuenta los ingresos propios de los municipios (se excluyen los ingresos por participaciones). Si el indicador es pequeño, esto significa que el municipio puede hacer un esfuerzo mayor para recaudar ingresos propios adicionales, lo que quiere decir que su desempeño fiscal no es favorable. Por otro lado, si es mayor, revela un mejor desempeño fiscal.

La principal ventaja de este indicador, es la simplificación al momento del cálculo. Otra ventaja es que permite visualizar la habilidad de cada gobierno municipal al momento de recaudar cada uno de los impuestos que existen, se puede decir, que considera la heterogeneidad como una ventaja para administrar y recaudar impuestos. La desventaja que tiene este indicador es que únicamente recae sobre los contribuyentes de esa jurisdicción, omitiendo la posibilidad de que el gobierno exporte impuestos.

Los ingresos municipales per cápita, se calculan como la razón entre los ingresos propios de los municipios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) y su población.

Esto es:

$$IPPC_m = \frac{IP_m}{Pob_m}$$

Donde:

$IPPC_m$ = Ingresos Propios Per Cápita del municipio m

IP_m = Ingresos Propios (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos) del municipio m;

Pob_m = Población del municipio m;

Cuadro 4.6 Ingresos municipales per cápita

Municipio	Ingresos Municipales per cápita 1990		Ingresos Municipales per cápita 1995	
	Ingresos propios Municipales	Ingresos Municipales Per cápita	Ingresos propios Municipales	Ingresos Municipales Per cápita
Cozumel	773644.0	17.2	18146000.0	375.0
Felipe Carrillo Puerto	341908.0	7.2	1200139.0	21.4
Isla Mujeres	1709742.0	160.3	3921157.0	448.1
Othón P. Blanco	2644679.0	15.3	12172000.0	60.2
Benito Juárez	46660557.0	264.0	115920508.0	371.9
José María Morelos	46036.0	1.8	207483.0	7.0
Lázaro Cárdenas	427549.0	26.8	160115.0	8.7
Solidaridad	-	-	11615524.0	404.1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Cuadro 4.7 Ingresos municipales per cápita

Municipio	Ingresos Municipales per cápita 2000		Ingresos municipales per cápita 2005	
	Ingresos propios	Ingresos Municipales Per cápita	Ingresos propios	Ingresos Municipales Per cápita
Cozumel	51527285.0	857.5	99791527.0	1363.4
Felipe Carrillo Puerto	3036740.0	50.3	5700492.0	87.2
Isla Mujeres	16172434.0	1429.5	50118932.0	3764.1
Othón P. Blanco	31823590.0	152.9	67593371.0	307.6
Benito Juárez	282666693.0	673.3	742297495.0	1295.5
José María Morelos	1277234.0	41.1	1289968.0	39.4
Lázaro Cárdenas	1207342.0	59.2	3441469.0	153.9
Solidaridad	110716632.0	1736.7	515427215.0	3801.4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En el año de 1990, se puede observar, que el municipio que recauda mayores ingresos municipales per cápita es Benito Juárez con \$264 pesos por persona; el cual, es el que tiene mejor desempeño fiscal en ese indicador. Seguido de Isla Mujeres con \$160 pesos por persona, Lázaro Cárdenas con \$27 pesos por persona, Cozumel con \$17 pesos por persona,

Othón P. Blanco con \$15 pesos por persona, Felipe Carrillo Puerto con \$7 pesos por persona y, por último tenemos al municipio de José María Morelos con \$2 pesos por persona; como podemos ver este último municipio es el que recauda menores ingresos municipales per cápita. Por lo que su desempeño fiscal no es favorable.

En el año de 1995, el municipio que recauda mayores ingresos municipales per cápita, es el municipio de Isla Mujeres con \$448 pesos por persona. Podemos ver que su desempeño fiscal en esta área es mejor y, que del año 1990 a 1995 hay un cambio notable, para dicho municipio. Seguido de Solidaridad con \$404 pesos por persona, Cozumel con \$375 pesos por persona, Benito Juárez con \$371 pesos por persona; podemos ver que en este municipio hay un cambio notable del año de 1990 a 1995, Othón P. Blanco con \$60 pesos por persona, Felipe Carrillo Puerto con \$21 pesos por persona, Lázaro Cárdenas con \$9 pesos por persona y, por último tenemos a José María Morelos con \$7 pesos por persona. Se observa que este municipio es el que recauda menores ingresos municipales per cápita en dicho año.

Para el año 2000, el municipio con mayor recaudación de ingresos municipales per cápita es Solidaridad con \$1,737 pesos por persona. Lo que quiere decir que su desempeño fiscal para esta área es favorable. Seguido de Isla Mujeres con \$1,429 pesos por persona, Cozumel con \$857 pesos por persona, Benito Juárez con \$673 pesos por persona. Se observa que en el año de 1995 al 2000, los municipios del norte son los que presentan mayor recaudación de ingresos municipales per cápita; Esto se debe a que cuentan con mejores servicios de infraestructura luz, agua, etc. Les sigue Othón P. Blanco con \$153 pesos por persona, Lázaro Cárdenas con \$59 pesos por persona, Felipe Carrillo Puerto con \$50 pesos por persona y, por último tenemos a José María Morelos con \$41 pesos por persona.

En el año 2005, los municipios siguen teniendo el mismo orden de recaudación de ingresos municipales per cápita que del año 2000. Lógicamente en el 2005 con mayor recaudación de ingresos. Tenemos al municipio de Solidaridad con \$3,801 pesos por persona. Seguido de Isla Mujeres con \$3,764 pesos por persona, Cozumel con \$1,363 pesos por persona,

Benito Juárez con \$1,295 pesos por persona, Othón P. Blanco con \$307 pesos por persona, Lázaro Cárdenas \$154 pesos por persona, Felipe Carrillo Puerto con \$87 pesos por persona y, de último tenemos a José María Morelos con \$39 pesos por persona. Aparte de ser el municipio que recauda menos ingresos municipales per cápita de todos los demás, en este año su recaudación de ingresos es menor.

4.5 Autonomía tributaria

Este indicador muestra el porcentaje que representan los ingresos por impuestos en relación con los ingresos propios del municipio. Este indicador se utiliza para medir la presencia fiscal del gobierno municipal. Como sucede con otros indicadores, mientras mayor sea este indicador, mayor será la autonomía tributaria del municipio, lo que quiere decir que tiene un mejor desempeño de gobierno en este rubro.

Se calcula dividiendo los ingresos provenientes de impuestos por los ingresos propios.

Esto es:

$$AT_m = \frac{I_m}{IP_m}$$

Donde:

AT_m = Autonomía Tributaria del municipio m;

I_m = Impuestos del municipio m;

IP_m = Ingresos Propios (impuestos, productos, aprovechamientos y derechos) del municipio m;

A continuación se muestra el cuadro 4.8 sobre la Autonomía tributaria para los años 1990, 1995, 2000 y 2005.

Cuadro 4.8 Autonomía Tributaria

Municipio	Autonomía Tributaria 1990 (%)	Autonomía Tributaria 1995 (%)	Autonomía Tributaria 2000 (%)	Autonomía Tributaria 2005 (%)
Cozumel	0.22	0.29	0.49	0.37
Felipe Carrillo Puerto	0.20	0.29	0.18	0.37
Isla Mujeres	0.24	0.52	0.35	0.43
Othón P. Blanco	0.41	0.52	0.37	0.51
Benito Juárez	0.78	0.47	0.43	0.53
José María Morelos	0.14	0.10	0.07	0.22
Lázaro Cárdenas	0.44	0.23	0.11	0.31
Solidaridad	-	0.71	0.58	0.53

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Para el año 1990, se puede observar que Benito Juárez es el municipio que tiene una mejor autonomía tributaria con un 78.3% en sus impuestos. Esto quiere decir que tiene un buen desempeño el gobierno municipal en este rubro. Seguido de Lázaro Cárdenas con un 43.5%, Othón P. Blanco con 40.5%, Isla Mujeres con 23.5%, Cozumel con 22.2%, Felipe Carrillo Puerto con un 19.7% y José María Morelos con un 13.7% de sus impuestos. Lo que quiere decir, que éste último municipio es el que tiene menor autonomía tributaria.

En el año 1995, cambia la autonomía tributaria de los municipios. En este año el que tiene mejor desempeño es el municipio de Solidaridad con un 71.3%. Seguido de Isla Mujeres con el 52.4%, Othón P. Blanco con 51.6%, Benito Juárez con 46.6%, Cozumel con 29.2%, Felipe Carrillo Puerto con 28.8%, Lázaro Cárdenas con un 22.7% y José María Morelos con el 9.8%. Lo que significa que este municipio sigue teniendo menor autonomía tributaria.

En el año 2000 el municipio de Solidaridad sigue teniendo la mayor autonomía tributaria con el 58.4%. Seguido de Cozumel con 48.8%, Benito Juárez con 43.1%, Othón P. Blanco con 36.7%, Isla Mujeres con 35%, Felipe Carrillo Puerto con 18.4%, Lázaro Cárdenas con 11% y finalmente tenemos a José María Morelos con el 6.8%.

Para el 2005 el municipio de Benito Juárez, vuelve a tener la mayor autonomía tributaria con un 53.3%. Seguido de Solidaridad con 53.1%, Othón P. Blanco con el 51%, Isla Mujeres con 43.3%, Felipe Carrillo Puerto con 37.3%, Cozumel con 36.5%, Lázaro Cárdenas con el 30.6% y por último tenemos al municipio de José María Morelos con 22.4% de impuestos. Como podemos ver, en los cuatro años que se analizaron este último municipio sigue teniendo la menor autonomía tributaria.

4.6 Esfuerzo por impuestos

Este indicador mide de manera más completa el esfuerzo fiscal llevado a cabo por los gobiernos locales, ya que toma en cuenta todos los impuestos que aplica el municipio.

Entre las diferentes entidades federativas se contemplan un total de veintisiete impuestos en sus respectivas Leyes de ingresos municipales⁵ del año 2000.

Tabla 1
Impuestos contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales, 2000

1. Predial
2. Transmisiones patrimoniales
3. Traslación de dominio de bienes inmuebles
4. Traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles
5. Adquisición de bienes inmuebles
6. División y lotificación de inmuebles
7. Lotes o solares baldíos, sin bardear o con falta de banquetas
8. Fraccionamientos
9. Incremento al valor y mejoría específica de la propiedad
10. Diversiones y espectáculos públicos
11. Rifas, sorteos, loterías y concursos
12. Asistencia a juegos permitidos y espectáculos públicos
13. Espectáculos públicos
14. Juegos permitidos, rifas y loterías
15. Loterías, rifas y sorteos
16. Hospedaje
17. Honorarios
18. Tenencia o uso de vehículos que no consuman gasolina
19. Anuncios o propaganda en la vía pública
20. Ingresos de establecimientos

⁵ Fuente: INDETEC (2000a). Impuestos y Derechos Vigentes en las Entidades Federativas Contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales 2000, Hacienda Municipal, México: Instituto para el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 20 (71), p 73.

21. Establecimientos de enseñanza de organismos descentralizados y particulares
22. Transporte publico en zonas urbanas, suburbanas y foráneas
23. Instrumentos públicos y operaciones contractuales
24. Actividades comerciales y oficios ambulantes
25. Adquisición de vehículos de motor usados que se realicen entre particulares
26. Adicionales
27. Extraordinarios

Los ocho municipios contemplan los mismos impuestos que a continuación se muestran de la tabla 1:

- Predial
- Traslación de dominio de bienes inmuebles
- Asistencia a juegos permitidos y espectáculos públicos
- Espectáculos públicos
- Actividades comerciales y oficios ambulantes

Cada municipio cuenta con los impuestos mencionados en la parte de arriba, que son los que corresponden, según la tabla 1.

Este indicador se obtiene con el total de los impuestos que tiene cada municipio sobre el total de los impuestos en las Leyes de Ingresos municipales, 2000.

$$5/27 = 0.1851$$

Esto equivale a 18.51% de impuestos para cada municipio.

Los municipios de Quintana Roo, sólo aplican el 18.51% de los impuestos contemplados en las Leyes de Ingresos Municipal (2000), es decir, que cinco de los veintisiete impuestos aplican los municipios de Quintana Roo⁶.

Este indicador es definido, como el porcentaje de impuestos que aplica cada gobierno local en relación con la lista de gravámenes.

Mientras mayor sea el número de impuestos aplicados por la hacienda municipal, mayor es el esfuerzo fiscal por fortalecer sus ingresos propios.

⁶ Hasta el año 2005, Quintana Roo contaba con ocho municipios. Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas y Solidaridad.

Nota: Estos datos se obtuvieron de hacer una aproximación con los ingresos de los municipios. Los datos se tomaron del INAFED con datos del INEGI, y con eso buscar los impuestos y así tener la información presentada. Ya q no se pudo ir a cada municipio para hacer dicha investigación.

4.7 Esfuerzo por derechos

Este indicador muestra el esfuerzo fiscal con relación a los derechos que aplica el municipio.

A continuación se muestra los Derechos contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales, 2000. Las entidades federativas contemplan un total de 41 derechos en sus Leyes de Ingresos municipales del año 2000.

Tabla 2
Derechos contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales, 2000

1. Registro público de la propiedad y del comercio
2. Registro civil
3. Rastro
4. Matanza de ganado
5. Depósito de animales en los corrales municipales
6. Cementerios o panteones
7. Limpia o aseo público
8. Recolección de basura
9. Agua potable, alcantarillado y/o drenaje
10. Alumbrado público
11. Mercados
12. Bomberos
13. Seguridad pública
14. Tránsito y/o vialidad
15. Uso de la vía pública
16. Anuncios
17. Estacionamientos
18. Licencias o permisos para construcción, reconstrucción, ampliación de inmuebles
19. Construcciones
20. Reparación y/o reconstrucción y/o ampliación
21. Demoliciones
22. Fraccionamiento y/o fraccionar y/o lotificar
23. Asignación de número oficial
24. Alineamiento y/o medición de terreno
25. Deslinde
26. División, subdivisión y/o fusión y/o relotificación
27. Registro de responsable de la obra
28. Uso del suelo
29. Supervisión de la obra
30. Certificaciones y/o certificados y/o legalización de inmuebles
31. Servicios catastrales
32. Desarrollo urbano

33. Desarrollo de cooperación para obras públicas
34. Revisión de proyectos o anteproyectos de planos
35. Certificados, certificaciones, legalizaciones, actas y copias de documentos
36. Expedición, revalidación y/o canje de permisos o licencias (establecimientos que expendan bebidas alcohólicas)
37. Inspección sanitaria
38. Servicios médicos
39. Servicios de transportación municipal
40. Prevención de siniestros
41. Conservación ecológica y protección ambiental

Los ocho municipios contemplan los mismos derechos⁷, que se muestran a continuación de la tabla 2:

- Registro público de la propiedad y del comercio
- Registro civil
- Rastro
- Cementerios o panteones
- Mercados
- Licencias o permisos para construcción
- Certificaciones y/o certificados y/o legalización de inmuebles
- Desarrollo de cooperación para obras públicas
- Certificados, certificaciones, legalizaciones, actas y copias de documentos

Cada municipio tienen los derechos mencionados en la parte de arriba, correspondientes a la tabla 2.

Este indicador se obtiene con el total de derechos que tiene cada municipio sobre el total de los derechos contemplados en las Leyes de Ingresos municipales, 2000.

$$9/41 = 0.2195$$

El 22% de derechos que tiene cada municipio.

Los municipios de Quintana Roo, sólo aplican el 22% de los derechos contemplados en las Leyes de Ingresos municipales, 2000.

⁷ Fuente: INDETEC (2000a). Impuestos y Derechos Vigentes en las Entidades Federativas Contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales 2000. Hacienda Municipal, México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 20 (71), pp. 86-87.

4.8 Dependencia de participaciones federales

Este indicador mide el grado de dependencia de las haciendas municipales en los ingresos por participaciones provenientes del gobierno federal. En este indicador podemos ver que hay una dependencia por parte de los municipios respecto a las participaciones federales, ya que el municipio no es capaz de generar una recaudación mayor a la establecida, dada su poca o nula participación en el crecimiento económico del mismo. Lo que trae consigo un estancamiento en el desarrollo estatal.

Una menor dependencia financiera, o mayor autonomía, redundaría en mejor desempeño fiscal. Este indicador se calcula dividiendo a las participaciones federales que reciben los municipios entre sus ingresos totales.

Esto es:

$$DPF_m = \frac{PF_m}{IT_m}$$

Donde:

DPF_m = Dependencia de Participaciones Federales del municipio m;

PF_m = Participaciones Federales del municipio del municipio m;

IT_m = Ingresos Totales del municipio m;

A continuación se muestra el cuadro 4.9 que habla sobre la Dependencia de participaciones federales para los siguientes años: 1990, 1995, 2000 y 2005.

Cuadro 4.9 Dependencia de participaciones federales

Municipio	Dependencia de participaciones federales 1990 (%)	Dependencia de participaciones federales 1995 (%)	Dependencia de participaciones federales 2000 (%)	Dependencia de participaciones federales 2005 (%)
Cozumel	0.27	0.42	0.45	0.42
Felipe Carrillo Puerto	0.92	0.88	0.53	0.49
Isla Mujeres	0.53	0.66	0.58	0.53
Othón P. Blanco	0.69	0.49	0.40	0.40
Benito Juárez	0.18	0.21	0.24	0.15
José María Morelos	0.99	0.98	0.47	0.57
Lázaro Cárdenas	0.85	0.98	0.97	0.79
Solidaridad	-	0.41	0.25	0.13

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En el año de 1990, se observa que el municipio menos dependiente de las participaciones federales, es Benito Juárez con un 18.31%; es lo que recibió este municipio de participaciones federales para este año y por lo consiguiente tiene un mejor desempeño fiscal. Seguido del municipio de Cozumel con un 27.25% de participaciones federales, Isla Mujeres con el 53% el cual recibe un poquito más de la mitad de las participaciones, Othón P. Blanco con el 68.82%, Lázaro Cárdenas con un 85%, Felipe Carrillo Puerto con el 92% y por último el municipio que necesita las participaciones federales para poder mantenerse es José María Morelos con un 99%.

En el año de 1995, el municipio de Benito Juárez sigue siendo el menos dependiente de las participaciones federales con un 21% en comparación con otros municipios. Seguido de los siguientes municipios: Solidaridad con el 41.12%, Cozumel con 42.47%, Othón P. Blanco con el 48.58%, Isla Mujeres con el 66%, Felipe Carrillo Puerto con el 88%, Lázaro Cárdenas con el 97.86% y José María Morelos con un 97.92%. En este año José María Morelos sigue siendo el municipio más dependiente de las participaciones federales.

Para el 2000, Benito Juárez con un 23.79% de participaciones federales. El municipio menos dependiente de dichas participaciones y con un mejor desempeño fiscal. Seguido de Solidaridad con el 24.71%, Othón P. Blanco con 39.60%, Cozumel con el 45.23%, José María Morelos con 46.58%; vemos que en este año José María Morelos se recupera un poco en este año. Seguido de los municipios de Felipe Carrillo Puerto con 52.67%, 58.48% y por último tenemos al municipio de Lázaro Cárdenas con un 97.15%; lo cual nos indica que este municipio tiene mayor dependencia en los fondos federales.

Para el 2005, el municipio con menor dependencia de participaciones federales es Solidaridad con un 13.45% el cual del año 2000 al 2005 se convierte en el municipio con mayor autonomía. Seguido de Benito Juárez con el 15%, Othón P. Blanco con el 39.95%, Cozumel con 41.54%, Felipe Carrillo Puerto con un 48.90%, Isla Mujeres con el 53%, José María Morelos con el 57.36% y Lázaro Cárdenas con un 79.28%; lo cual indica que este municipio es el que tiene mayor dependencia de participaciones federales.

4.9 Capacidad de financiamiento propio

Este indicador muestra la capacidad de los gobiernos municipales para financiar su gasto operativo con recursos propios; Mayor capacidad de ingresos para cubrir el gasto operativo con ingresos propios, el cual se traduce en un mejor desempeño fiscal. Este indicador se calcula dividiendo a los ingresos propios (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos) entre los gastos administrativos (servicios personales, materiales y suministros y servicios generales).

Esto es:

$$CFP_m = \frac{IP_m}{GA_m}$$

Donde:

CFP_m = Capacidad de Financiamiento Propio del municipio m;

IP_m = Ingresos Propios (impuestos, productos, aprovechamientos y derechos) del municipio m;

GA_m = Gastos Administrativos (servicios personales, materiales y suministros y servicios generales) del municipio m;

El cuadro 4.10 muestra la Capacidad de financiamiento propio para los siguientes años: 2000 y 2005.

Cuadro 4.10 Capacidad de financiamiento propio

Municipio	Capacidad de financiamiento propio 2000		Capacidad de financiamiento propio 2005	
	Gastos Administrativos	Capacidad de Financiamiento Propio	Gastos Administrativos	Capacidad de Financiamiento Propio
Cozumel	93792410	0.54937585	235236239	0.424218341
Felipe Carrillo Puerto	41693179	0.072835415	79960591	0.071291269
Isla Mujeres	31474405	0.513828109	82132680	0.610219123
Othón P. Blanco	112103998	0.283875603	222726233	0.303481858
Benito Juárez	371071617	0.761757785	1076894379	0.689294614
José María Morelos	31428332	0.040639573	70849999	0.018207029
Lázaro Cárdenas	32474625	0.037178012	75807779	0.045397307
Solidaridad	119725092	0.924757126	372570060	1.383437024

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Nota. No se encontraron datos para los años de 1990 y 1995.

Para el año 2000, el municipio que tiene mayor capacidad de financiamiento propio es: Solidaridad con un 92.4, es decir sus ingresos propios representan el 92.4% de sus gastos administrativos; el cual nos dice que este municipio es el que tiene mejor desempeño fiscal. Seguidos de los siguientes municipios: Benito Juárez con el 76.1%, Cozumel con el 54.9%, Isla Mujeres con el 51.3%, Othón P. Blanco con el 28.3%. Seguido de los municipios de la zona maya los cuales son: Felipe Carrillo Puerto con el 7.2%, José María Morelos con el 4% y por último tenemos a Lázaro Cárdenas con un 3.7%; lo cual nos dice que este municipio no tiene un buen desempeño fiscal.

En el año 2005 podemos ver que el municipio que tiene la mejor capacidad de financiamiento propio, sigue siendo el municipio de Solidaridad con el 138.3%, es decir, sus ingresos propios pueden cubrir sus gastos administrativos completamente y aún así le sigue sobrando un porcentaje (éste municipio cuenta con mayor capacidad para cubrir sus gastos operativos con ingresos propios). Seguido del municipio de Benito Juárez con un 68.9%, Isla Mujeres con el 61%, Cozumel con un 42.4%. Podemos ver que los municipios del norte son los que tiene mayor capacidad de financiamiento propio, esto nos dice que

tienen un mejor desempeño fiscal. Seguido del municipio de Othón P. Blanco con el 30.3% de sus ingresos propios y por último tenemos a los municipios de la zona maya que son los siguientes: Felipe Carrillo Puerto con el 7.1%, Lázaro Cárdenas con el 4.5% y José María Morelos con un 1.8% de sus ingresos propios. Observamos que los municipios de la zona maya son los que tienen menor recaudación de ingresos propios y, esto nos dice que no cuentan con la suficiente capacidad para financiar sus gastos operativos con recursos propios.

4.10 Capacidad fiscal por impuesto predial

La metodología usada fue creada por La Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales (ACIR, 1986) que se encargaba de fortalecer el sistema federal norteamericano y mejorar la capacidad de los diferentes niveles de gobierno, colaborar entre sí, de manera eficiente y eficaz. Sin embargo ésta comisión ya desapareció.

Fórmula generalizada (para una base impositiva)

Este índice busca la verdadera recaudación por impuesto predial, es decir, cuanto en realidad debería de recaudar un municipio por este impuesto. Mientras mayor sea la recaudación por impuesto predial y, menor su capacidad fiscal (recaudación verdadera por impuesto predial) por este impuesto, esto nos dice que el municipio es eficiente y hace un esfuerzo fiscal positivo, es decir, recauda más de lo que debería recaudar por impuesto predial.

El índice de capacidad fiscal de un municipio (ICF_{mi}) fue calculado dividiendo el valor de la base impositiva (B_i) entre la sumatoria del valor de todas las bases impositivas de los municipios, es decir, este indicador se obtiene dividiendo el número de viviendas del municipio m ; entre el número de viviendas de los 8 municipios (la suma de todas las viviendas de los municipios)

Esto es:

$$ICF_{mi} = \frac{B_{mi}}{\sum_s B_{mi}}$$

Donde:

ICF_{mi} = Índice de capacidad fiscal del municipio m, del impuesto i;

B_{mi} = Base impositiva del municipio m, del impuesto i;

La capacidad fiscal de un municipio se obtiene de multiplicar el (ICF_{mi}) por la sumatoria de todos los impuesto predial de los municipios ($\sum_s IP_{mi}$).

Esto es:

$$CF_{mi} = ICF_{mi} * \sum_s IP_m$$

Donde:

CF_{mi} = Capacidad fiscal del municipio m, del impuesto i;

ICF_{mi} = Índice de capacidad fiscal del municipio m, del impuesto i;

$\sum_s IP_m$ = La sumatoria de las recaudaciones por impuesto predial del municipio m;

Para varias bases impositivas

A continuación se muestra la formula para la elaboración de del índice compuesto:

$$ICF_{mi} = \sum_{i=1}^3 \gamma_i ICF_{mi} \quad \text{Fórmula simplificada}$$

Esto es,

$$ICF_{mi} = \gamma_1 \frac{B_{m1}}{\sum_s B_{m1}} + \gamma_2 \frac{B_{m2}}{\sum_s B_{m2}} + \gamma_3 \frac{B_{m3}}{\sum_s B_{m3}} \quad \text{Fórmula generalizada}$$

En los cuadros 4.16 y 4.17 se muestra la capacidad fiscal por impuesto predial para los siguientes años: 2000 y 2005. Tenemos el total de viviendas de cada municipio, el total de la entidad y, el total de viviendas de cada municipio y el de la entidad en porcentaje. Se puede ver que el municipio de Benito Juárez es el que cuenta con el mayor número de viviendas y el de menor es Isla Mujeres del año 2000 y, en el año 2005 Benito Juárez sigue teniendo el mayor número de viviendas. (Que se muestra en los siguientes cuadros).

Cuadro 4.11 Porcentajes de viviendas con energía eléctrica

2000		
Municipio	Viviendas	Porcentaje energía eléctrica (%)
Quintana Roo	857,685	93
Cozumel	59,118	99
Felipe Carrillo Puerto	59,552	88
Isla Mujeres	10,877	95
Othón P. Blanco	203,837	95
Benito Juárez	412,215	99
José María Morelos	30,651	88
Lázaro Cárdenas	20,102	91
Solidaridad	61,333	86

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Cuadro 4.12 Porcentajes de viviendas con energía eléctrica

2005		
Municipio	Total	Con energía eléctrica (%)
Quintana Roo	249,375	96.3
Cozumel	18,318	97.8
Felipe Carrillo Puerto	13,258	92.3
Isla Mujeres	2,762	94.2
Othón P. Blanco	52,589	95.8
Benito Juárez	123,687	97.1
José María Morelos	6,597	90.5
Lázaro Cárdenas	4,852	91.8
Solidaridad	27,312	97.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En los siguientes cuadros se obtiene el número de viviendas con energía eléctrica y sin energía de de los años 2000 y 2005.

Cuadro 4.13 Viviendas con y sin energía eléctrica

Municipio	2000		2005	
	Número de viviendas con energía eléctrica	Número de viviendas sin energía eléctrica	Número de viviendas con energía eléctrica	Número de viviendas sin energía eléctrica
Quintana Roo	820,281	37,404	240148	9227
Cozumel	58,524	594	17915	403
Felipe Carrillo Puerto	52,509	7,043	12237	1021
Isla Mujeres	10,368	509	2602	160
Othón P. Blanco	193,284	10,553	50380	2209
Benito Juárez	407,589	4,626	120100	3587
José María Morelos	27,039	3,612	5970	627
Lázaro Cárdenas	18,262	1,840	4454	398
Solidaridad	52,706	8,627	26493	819
Total			240151	9224

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En los siguientes cuadros se obtiene el índice de viviendas con y sin energía, para poder obtener el índice compuesto de los años 2000 y 2005.

Cuadro 4.14 Índice de capacidad fiscal

Municipio	2000		
	Índice del número de viviendas con energía	Índice del número de viviendas sin energía	Índice compuesto
Cozumel	0.071346283	0.015880654	0.067463689
Felipe Carrillo Puerto	0.06401343	0.188295369	0.072713165
Isla Mujeres	0.012639571	0.01360817	0.012707373
Othón P. Blanco	0.235631448	0.2821356	0.238886739
Benito Juárez	0.496889481	0.123676612	0.47076458
José María Morelos	0.032963094	0.096567212	0.037415383
Lázaro Cárdenas	0.022263103	0.0491926	0.024148167
Solidaridad	0.064253591	0.230643781	0.075900904
Total	1	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

Cuadro 4.15 Índice de capacidad fiscal

Municipio	2005		
	Índice del número de viviendas con energía	Índice del número de viviendas sin energía	Índice compuesto
Cozumel	0.074598809	0.043691559	0.073362519
Felipe Carrillo Puerto	0.050955926	0.110679082	0.053344852
Isla Mujeres	0.010834018	0.017367947	0.011095375
Othón P. Blanco	0.209785469	0.239464429	0.210972628
Benito Juárez	0.500101628	0.388882914	0.495652879
José María Morelos	0.024860511	0.06794647	0.026583949
Lázaro Cárdenas	0.018547204	0.043135164	0.019530723
Solidaridad	0.110316435	0.088832435	0.109457075
Total	1	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En el año 2000,

Cuadro 4.16 Capacidad fiscal y eficiencia

Municipio	2000		
	Impuesto por predial	Capacidad fiscal	Eficiencia (impuesto predial - capacidad fiscal)
Cozumel	\$16,861,838.00	\$10,014,947.20	\$6,846,890.80
Felipe Carrillo Puerto	\$419,319.00	\$10,794,229.11	\$-10,374,910.11
Isla Mujeres	\$3,846,037.00	\$1,886,402.48	\$1,959,634.52
Othón P. Blanco	\$9,782,612.00	\$35,462,604.05	\$-25,679,992.05
Benito Juárez	\$66,616,401.00	\$69,884,741.06	\$-3,268,340.06
José María Morelos	\$52,691.00	\$5,554,292.82	\$-5,501,601.82
Lázaro Cárdenas	\$93,206.00	\$3,584,782.06	\$-3,491,576.06
Solidaridad	\$50,777,342.00	\$11,267,447.22	\$39,509,894.78
Total	\$148,449,446.00	\$148,449,446.00	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

En el año 2000, podemos ver que el municipio que recauda más de lo que debería por este impuesto es Solidaridad con \$39,509,895 pesos. Seguido de Cozumel con \$6,846,891 pesos, Isla Mujeres con \$1,959,635 pesos; siendo estos tres municipios los que hacen un

esfuerzo positivo y eficiente. Seguido de los municipios que hacen un esfuerzo negativo y tienen que recaudar más por este impuesto, como lo son: Benito Juárez con \$-3,268,340 pesos, Lázaro Cárdenas con \$-3,491,576 pesos, José María Morelos con \$-5,501,602, Felipe Carrillo Puerto con \$-10,374,910 y por último tenemos al municipio que menos recauda por este impuesto que es: Othón P. Blanco con \$-25,679,992 pesos. Siendo este último municipio el que menos eficiencia por este impuesto tiene, por lo que debería de hacer un esfuerzo mayor.

En el año 2005, el municipio que tiene mayor eficiencia es Solidaridad con \$129,656,985 pesos el cual hace un esfuerzo fiscal positivo; esto nos dice, que recauda mucho más de lo que debería recaudar por este impuesto. Seguido de Isla Mujeres \$3,834,241 haciendo también un esfuerzo fiscal positivo. Seguido de los municipios que hacen un esfuerzo fiscal negativo. Cozumel con un \$-3,932,217 pesos; este municipio no recauda muchos impuestos, Lázaro Cárdenas con un \$-8,172,126 pesos, Benito Juárez con un \$ -8.570.473 pesos; siendo este municipio uno de los más grandes no logra recaudar eficientemente sus impuestos, José María Morelos con un \$-12,250,242 pesos, Felipe Carrillo Puerto con un \$-23,475,316 pesos y por último tenemos al municipio que tiene menor eficiencia y es: Othón P. Blanco con un \$-77,090,851 pesos. Este municipio es el que debería de hacer más esfuerzo para la recaudación de este impuesto.

Cuadro 4.17 Capacidad fiscal y eficiencia

Municipio	2005		
	Impuesto por predial	Capacidad fiscal	Eficiencia (impuesto predial - capacidad fiscal)
Cozumel	\$30,381,985	\$34,314,202.25	-\$3,932,217.25
Felipe Carrillo Puerto	\$1,475,927	\$24,951,243.24	-\$23,475,316.24
Isla Mujeres	\$9,023,934	\$5,189,693.03	\$3,834,240.97
Othón P. Blanco	\$21,588,387	\$98,679,237.74	-\$77,090,850.74
Benito Juárez	\$223,263,622	\$231,834,095.29	-\$8,570,473.29
José María Morelos	\$183,996	\$12,434,237.82	-\$12,250,241.82
Lázaro Cárdenas	\$963,072	\$9,135,198.47	-\$8,172,126.47
Solidaridad	\$180,853,867	\$51,196,882.16	\$129,656,984.84
Total	\$467,734,790	\$467,734,790	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

4.11 Recapitulación

En el capítulo tres se habló sobre los ingresos y egresos de los municipios, en este capítulo mostramos una serie de indicadores que dan una panorámica de las finanzas públicas de los municipios. Como era de esperarse, los municipios con las mejores finanzas públicas, son los de la zona norte (Solidaridad y Benito Juárez) e incluso los mejores del país, es decir; estos municipios tienen la capacidad de solventar sus gastos operativos con sus propios ingresos, recaudar más de lo que deberían, principalmente Solidaridad. Por desgracia en el estado existen municipios con mucho rezago (José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto) en sus ingresos propios; lo que trae consigo una gran precariedad en sus bienes y servicios, con poca actividad económica y rezagos en sus indicadores económicos.

Conclusiones

A partir de los resultados ya descritos, sobre la evolución de las finanzas públicas de los municipios del estado de Quintana Roo, en donde se analiza los ingresos y egresos que tienen cada uno de estos municipios es de vital importancia comprender las particularidades y el funcionamiento que ha tenido hasta el día de hoy el Federalismo Fiscal Mexicano, el cual tiene como objetivo el equilibrio en la participación de cada entidad federativa y municipios, entre los recursos con los que cuentan para cubrir su gasto público, y también de la recaudación fiscal que genera cada entidad federativa y municipal, pero esto no es así.

En los municipios de Quintana Roo encontramos que existe un desequilibrio en la recaudación de sus ingresos, pues nada más los municipios de la zona norte son los que tienen mayor autonomía (en particular Solidaridad y Benito Juárez) y pueden mantenerse con sus propios ingresos sin depender tanto del gobierno federal, en cambio los municipios de la zona maya no tienen suficientes ingresos propios, propiciando que dependan mucho del gobierno federal y, en el caso del municipio de la zona sur (Othón P. Blanco), se observa que sus recaudaciones de ingresos propios no son suficientes, haciendo que también dependa del gobierno federal. Esto es, que la mayoría de los municipios de Quintana Roo ejercen mayor gasto que la recaudación que generan.

No obstante a lo anterior, se sabe que para los municipios, la principal fuente de ingresos son las participaciones federales y el impuesto predial. A pesar de que el impuesto predial tiene un gran potencial como fuente de recursos en los municipios de la zona norte (Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Cozumel), y en la actualidad en los municipios de la zona maya (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas) no es óptima su recaudación, ya que dichos municipios no cuentan con un sistema catastral correcto y actualizado. En cambio, si el sistema catastral fuera eficiente, recaudarían mayores ingresos y estarían un poco más parejos con los demás municipios.

También, en los municipios de la zona maya se debe mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos que lleven a mejoras en eficiencia y a ganancias en bienestar social, y que las autoridades municipales tengan mayor información y capacidad de respuesta a las necesidades y preferencias de los ciudadanos.

Dichos municipios pueden incluir al sector privado en la prestación de algunos servicios públicos a través de procesos competitivos puede mejorar el rendimiento de cuentas, y así poder ampliar la cobertura de los servicios públicos, como por ejemplo, el agua potable, saneamiento y recolección de basura, desarrollo de infraestructura, etc.

Por otra parte, los resultados de los indicadores de desempeño fiscal, muestran la eficiencia que tiene cada municipio. De acuerdo al indicador de dependencia de participaciones federales nos dice, que los municipios de la zona norte (Cozumel, Isla Mujeres, Benito Juárez y Solidaridad) son los que tienen menor dependencia del gobierno federal y muy en especial Benito Juárez y Solidaridad. Por el contrario los municipios de la zona maya y zona sur (José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y Othón P. Blanco), muestran mayor dependencia de participaciones federales. Podemos decir que las variables que están asociadas a un mejor desempeño fiscal de los municipios, son: a menor dependencia financiera o mayor autonomía, redundan en mejor desempeño fiscal.

El indicador de capacidad de financiamiento propio nos dice que quienes tienen mayor capacidad de ingresos para cubrir su gasto operativo con ingresos propios, tienen un mejor

desempeño, y los municipios de la zona norte (Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Cozumel) son los que tienen mejor capacidad para financiar su gasto operativo con sus propios ingresos. Mientras, que los municipios de la zona maya (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas), no tienen dicha capacidad para financiar su gasto y el municipio de Othón P. Blanco, se ubica en un punto intermedio en cuanto a su capacidad para financiar su gasto operativo.

Todos los indicadores que se analizaron en este trabajo nos indican que los municipios de la zona norte (Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y Cozumel) son los mejores y más rentables que tiene el estado de Quintana Roo, (además son a los que les dan mayor publicidad por ser destinos turísticos). Los municipios de la zona maya (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas) son los más rezagados y marginados de Quintana Roo, pues tienen poca capacidad de recaudación de ingresos. También, cabe mencionar, que el nivel de servicios públicos en estos municipios presenta un rezago debido a la dispersión de la población en pequeñas comunidades y a la migración de sus habitantes. En la zona sur (Othón P. Blanco), se mantiene en niveles manejables, mostrando cierta estabilidad en sus cifras de los indicadores de desempeño fiscal

Aportaciones del trabajo

Los principales aportes de este trabajo son:

La descripción de la evolución de los ingresos y egresos de los 8 municipios en Quintana Roo en el periodo 1989 a 2004, es decir, conocer cuáles son los municipios que tienen los mejores ingresos, egresos y en qué rubros.

La elaboración por primera vez de indicadores de desempeño en finanzas públicas, es decir, analizar la capacidad que tiene cada gobierno municipal para el manejo de sus finanzas. Estos indicadores nos dan información sobre la estructura y evolución de los ingresos locales, ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) y otros ingresos como pueden ser los de participaciones federales, etc. También es importante

recalcar que se hizo un indicador que mide la Capacidad Fiscal por impuesto predial, es decir, este indicador nos permite dar un valor aproximado de cuánto recurso se recaudó por impuesto predial.

Limitaciones

Las limitaciones del trabajo de investigación son:

No se realizó investigación alguna sobre indicadores de Gasto de los municipios, debido a la dificultad de encontrar datos estadísticos, referente a las necesidades de gasto de los gobiernos locales.

La limitación más importante en este tipo de estudios es la disposición de datos suficientes a nivel municipal, (por ejemplo se tomó el número de viviendas con y sin energía eléctrica como medida de la base imponible del impuesto predial ante la dificultad de contar con bases específicas para el indicador de capacidad fiscal por impuesto predial); el que no se incluyese indicadores que midan el desempeño fiscal per cápita por año, debido a que el INEGI no cuenta con la población municipal por año, sino quinquenal.

Referencias

- ACIR, (1971), *Measuring The Fiscal Capacity and Effort on State and Local Areas*, Washington, DC.
- _____, (1986), *Measuring State Fiscal Capacity: Alternative Methods and their uses*, Washington, DC.
- CEFP, (2007), “Modificación de los ramos 28 y 33 ante cambios derivados de Reforma Hacendaria,
- Cabrera, L. (2010) “Relaciones Intergubernamentales y Sistema de transferencias en México”, Miguel Angel Porrúa, México.
- FENANM (2003), “Evolución de la hacienda municipal en México”, *Documento para discusión*.
- Finot, I, (2001), “Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica”, ILPES, Santiago de Chile.
- Gómez, E, _____, INDETEC, Secretaría de Hacienda y Crédito, México.
- INAFED (2006), “Aspectos básicos de descentralización en México”, SEGOB, <http://www.inafed.gob.mx>
- _____, (2005), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, <http://www.inafed.gob.mx>
- INDESOL-INEGI, (2000), “Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal 2000”.
- INDETEC (2000a). “Impuestos y Derechos Vigentes en las Entidades Federativas Contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales 2000”, *Hacienda Municipal, México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas*, Monterrey, México. pág. 89-90.
- INEGI (2005), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Gobiernos estatales. Cuentas corrientes y de acumulación. Cuentas de producción por finalidad 1998-2003*, INEGI, México.
- _____, (2006a), *El Ingreso y el Gasto Público en México*, INEGI, México.
- _____, (2006c) *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 2001-2004*, INEGI, México.
- _____, (2006d) *Resumen general. Censos Económicos 2004*, INEGI, México.

Kalifa, S. (2000), “Una Propuesta de Reforma Tributaria para México, Dr. Salvador Assad y equipo de trabajo”, *Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE)*, Nuevo León, México.

Mejía, R, _____, “¿Qué es el federalismo en pocas palabras?”, INAFED, UAM-X.

Molen, (2000), “Federalismo”.

OCDE, (2000), Revenue Statistics.

Presidencia de la República Mexicana. 2001, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

SEGOB, (2007), “Manual de Transferencias Federales para los Municipios”, instituto nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, <http://www.segob.gob.mx> México.

SEPLADER, (1996), “Distribución para la inversión pública”.

Tloquenahuaque, (2003), “Relaciones fiscales intergubernamentales en México: Alcances, limitaciones y propuestas”, Elaborado a partir de Cabrero and Martínez-Vázquez (2000), pp.71-77.

Urzúa, C. (2000), “Vicisitudes del federalismo mexicano”. Serie *Documentos de Trabajo* No. VII, Centro de Estudios Económicos, COLMEX, México.

Referencias electrónicas:

Página del gobierno del estado de Quintana Roo <http://www.qroo.gob.mx>

Ley de Coordinación Fiscal, 2008, Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Centro de Documentación, Información y Análisis