

El sector público en Quintana Roo

*René Lozano Cort
Luis Fernando Cabrera Castellán*

Introducción

En esta investigación se explora la autonomía financiera del sector público en el estado de Quintana Roo, en todos sus niveles de gobierno, con el fin de tener una primera radiografía de la situación que guardan las finanzas públicas, como los orígenes de los recursos públicos que se ejercen en la satisfacción de las necesidades de los habitantes del estado.

Por tanto, mientras las autoridades de los niveles estatal y municipal, están encargadas de la provisión de bienes públicos que les competen por la reglamentación legal vigente, la federación otorga recursos a los estados y municipios mediante transferencias, para la consecución de los objetivos que les son encomendados en la misma reglamentación. De este modo, la legislación es clara en la encomienda de limitar las atribuciones de cada orden del Poder Ejecutivo y sus responsabilidades.

En este marco, la presente investigación, pretende proporcionar evidencia que permita la evaluación objetiva de la descentralización de recursos obtenidos en

¹ Profesora-investigadora, Departamento de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, México.

² Profesor-investigador, Departamento de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, México.

estado para la satisfacción de las necesidades de provisión de bienes públicos que necesitan los habitantes de Quintana Roo y al mismo tiempo proveer a la autoridad correspondiente de elementos que le permita diseñar estrategias para la negociación de las transferencias federales y/o de mecanismos de recaudación que le permitan lograr la eficiencia en la obtención de dichos recursos.

El documento tiene la siguiente división temática: en una primera parte se hace una breve revisión a nivel teórico de las funciones de las haciendas públicas locales; para después hacer una descripción de la forma en que se integra el sector público en México poniendo énfasis en las fuentes de ingreso y en los servicios sociales que se encuentran bajo la responsabilidad de cada nivel de gobierno que desde el punto de vista institucional integra al sector público.

En un tercer apartado se hace una descripción del sector público de Quintana Roo, señalando las fuentes de ingresos del gobierno estatal y de los municipios, así como las funciones que cada uno tiene bajo su responsabilidad.

Finalmente, hacemos un estudio de la hacienda pública estatal y municipal, analizando el grado de autonomía fiscal de ambos niveles de gobierno, así como su grado de descentralización. En este apartado también analizamos el tamaño del sector público en Quintana Roo, medido por la participación del PIB del sector público en el PIB estatal.

Una visión teórica de las funciones de los gobiernos locales

Las funciones económicas del gobierno, relativas a la asignación, distribución y estabilización son diferentes según sea el nivel institucional de gobierno de que se trate, es decir en un país de estados confederados, los gobiernos subnacionales o locales tendrán funciones diferentes al gobierno central. La estructura institucional se convierte entonces en una estructura fiscal, que refleja las fuerzas históricas de la construcción de naciones, guerras y geografías (Musgrave, 1999).

Al respecto, Oates (1972) señala que un sector público con diversos niveles de toma de decisiones, centralizados y descentralizados, las decisiones sobre la provisión de los servicios públicos en cada nivel vienen determinados fundamentalmente por las demandas de quienes residen en cada jurisdicción.

Sin embargo, desde el punto de vista económico, la localización espacial de las funciones fiscales se determina por consideraciones de eficiencia económica,³ en tanto

³ Aunque en el caso de México las funciones están delimitadas en la Constitución Política vigente, donde pareciera ser que no se consideran únicamente cuestiones de eficiencia económica, sino también cuestiones de tipo político.

que se parte del supuesto de que existen algunas funciones que por eficiencia deben realizarse en forma centralizada, mientras que existen otras que se hacen de manera descentralizada. Aunque en algunos países la historia que en gran medida la estructura de acuerdos fiscales en cada país cor

De esta manera, el problema de delimitación de las obligaciones por bienes públicos tendrá la que ser asignada siguiendo el criterio de eficiencia del mismo. Así, los bienes públicos que tengan un impacto nacional (por ejemplo la defensa nacional) serán provistos por el gobierno federal, los que tengan un impacto estatal (por ejemplo construcción de caminos entre municipios) por el gobierno estatal y finalmente los que tengan un impacto local (como el servicio de basura) por el gobierno municipal.⁴

Así entonces, de acuerdo a la función de asignación que realizan los gobiernos subnacionales, los servicios públicos que son provistos por el gobierno federal, el resultado de un proceso político mediante el cual se revelan las preferencias de los individuos de una región, a través del voto de los residentes que recibe el beneficio y que por tanto también asumen de manera completa el costo de la producción de dichos bienes.

Existen argumentos en favor de la provisión de bienes y servicios por los gobiernos regionales y municipales. Así, tenemos que de acuerdo a la *Hipótesis de Tiebout*, existe una competencia entre los gobiernos subnacionales que hace que éstos suministren los bienes y servicios que desea la gente de manera eficiente (Stiglitz, 1992).

En términos más generales, los estados y municipios que suministran los bienes y servicios que la gente desea y además lo hacen de manera eficiente observan un flujo de nuevos habitantes, mientras que aquellos gobiernos locales que no lo hacen, observarán cómo se da un proceso de migración de la población que tiene consecuencias sobre los valores de la propiedad inmobiliaria

⁴ En el caso de México a pesar de que existe una Ley de Coordinación Fiscal en la federación, donde se plasma claramente la forma como se distribuirán los recursos entre las entidades federativas, los estados y el gobierno federal suelen ser condicionados a las entidades federativas, los estados y el gobierno federal suelen tener que recurrir a los recursos que les permite obtener recursos fuera de los que la Ley de Coordinación Fiscal establece.

⁵ En el caso de nuestro país puede ser delimitado geográficamente por una ley que establezca un municipio.

⁶ La migración y la ineficiencia relacionada con el lugar de residencia es una cuestión especialmente importante, ya que cuando la gente decide ir a vivir a un municipio donde los servicios son mejores, genera costos, por lo cual puede hacer crecer la base tributaria, pero tan pronto como se genera un incremento de la demanda de servicios públicos. Y como en muchos casos ni

2000000

suelen responder a estas señales de la misma manera que los directivos de las empresas responden a las señales del mercado (Stiglitz, 1992).

Tiebout (1956) considera que la capacidad de las personas para trasladarse de una jurisdicción a otra puede dar lugar a una solución similar a la del mercado para el problema de los bienes públicos locales. Las personas *votan con los pies* y se ubican en la localidad que ofrece la combinación de servicios públicos e impuestos que más prefieren. En equilibrio entonces, la gente se distribuye en comunidades sobre la base de sus demandas de servicios públicos, por lo que la gente no podría conseguir una situación mejor trasladándose a cualquier otro lugar, por lo tanto el equilibrio es eficiente en el sentido de Pareto y no se requiere la intervención del gobierno para lograr la eficiencia.

En tal sentido, bajo ciertos supuestos⁷ las decisiones de los gobiernos locales sobre bienes públicos que deben suministrar y financiarlos conduce a una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Sin embargo algunas decisiones de un determinado estado o municipio pueden afectar a otros y se produce una externalidad, denominada a veces efectos-difusión, éstos también pueden ser derivados de una externalidad positiva.

Por otro lado, es frecuente que existan grandes diferencias entre las regiones de un país en lo que se refiere al ingreso y al gasto público per cápita, por lo tanto para que un estado o un municipio pobre suministre el mismo nivel de servicio que una rica sería necesario que recaude impuestos más elevados. Ante esta imposibilidad real, los gobiernos centrales de los países tratan de disminuir estas desigualdades a través de programas que buscan aumentar el grado de redistribución destinado a reducir dichas desigualdades.⁸ Al respecto Musgrave (1999), señala que en vista de que la política de distribución de los gobiernos locales puede no ser eficaz si los individuos se pueden mover libremente entre las jurisdicciones dentro de una federación, por lo tanto para que las políticas dirigidas a ajustar la distribución del ingreso sea efectiva, debe dirigirse a nivel central o nacional, lo cual tiene implicaciones en la cuestión de la centralización frente a la descentralización.

los servicios que recibe ni es compensada por los beneficios que genera, es probable que la elección del lugar de residencia provoque ineficiencia.

⁷ Un supuesto esencial es que al igual que las empresas, existe un gran número de gobiernos locales maximizadores del beneficio que compiten entre sí, lo cual en general no suele ocurrir.

⁸ Existen argumentos en contra de este tipo de programas ya que se considera que el Estado no debe imponer sus preferencias a los estados o municipios pobres, además de que un aumento de la oferta de bienes públicos locales provoca distorsiones en el consumo de los pobres.

Las ayudas que el Estado central otorga a los estados y municipios pueden ser en forma condicionada⁹ o no condicionada; las transferencias condicionadas fomentan el gasto local en determinados servicios públicos, tales como la educación, mientras que las transferencias no condicionadas¹⁰ se tratan de cantidades fijas que el gobierno central transfiere a los gobiernos estatales y municipales, y que los gobiernos locales pueden utilizar de forma independiente.

Las transferencias condicionadas se suelen clasificar en:

- *Transferencias compensatorias.*¹¹ Donde por cada peso entregado por el donante para apoyar una actividad específica, el receptor debe gastar una cantidad igual. En este caso se trata de un subsidio *ad valorem* sobre el consumo del bien público, por lo que este tipo de transferencias resultan ser un premio adecuado para corregir los efectos de una externalidad positiva, y ante este tipo de externalidades la eficiencia puede mejorar con un subsidio apropiado.
- *Transferencias no compensatorias.* En este caso el donante entrega una cantidad fija de dinero que debe ser gastada en el bien público. Para Gamk Oates, (1996) este tipo de transferencias con frecuencia es utilizado en los gobiernos locales para reducir sus propios impuestos.

Los efectos económicos que ambas transferencias tienen en las finanzas de las Haciendas Públicas son distintos según sea condicionada¹² o no condicionada. En el caso de una transferencia condicionada, el efecto que ésta tendrá sobre el gasto de los individuos será mayor en la cantidad en que la subvención supere a la cantidad gastada antes en el bien público, bien que ahora se ofrece financiado con la transferencia condicionada, ejemplos clásicos son la salud y educación.

El efecto que tiene una transferencia no condicionada, es que se reduce la carga impositiva de los habitantes de las localidades en cuestión, ya que el dinero del

Gobierno central sustituye en parte el dinero local, y en tal caso aumentan el gasto en bienes públicos locales y el consumo per cápita de bienes privados.

Considerando entonces, que existen bienes públicos en que resulta más eficiente que sean provistos por el gobierno federal y otros, cuyos beneficiarios se limitan

⁹ La mayoría de las transferencias federales en México están asignadas a propósitos específicos y por lo tanto son condicionadas.

¹⁰ Este tipo de transferencias también es conocido como participaciones en el ingreso.

¹¹ Estas transferencias suelen llamarse también complementarias.

¹² En ocasiones estas transferencias son denominadas transferencias categóricas.

0000091

los habitantes de una región específica y por tanto su provisión es más eficiente si se hace por parte de los gobiernos locales; entonces resulta lógico pensar que el sistema impositivo de los gobiernos locales deberá seguir la regla del beneficio, es decir que los bienes públicos locales deberán ser pagados por los residentes de la región en concreto donde se está consumiendo el bien público.

Aunque es difícil establecer un sistema impositivo que se ajuste totalmente a la regla del beneficio, sí se pueden establecer algunos lineamientos generales respecto a las asignaciones impositivas apropiadas por nivel de gobierno (Musgrave, 1999).

Cuadro 1. Asignaciones impositivas por nivel de gobierno

| Nivel central | Nivel medio | Nivel local |
|--|--|--|
| Impuesto progresivo sobre la renta. Impuestos sucesorios. Impuesto sobre los recursos naturales. | Impuesto sobre la renta que grava a los residentes. Impuesto sobre la renta que grava la renta de factores propiedad de los residentes y la renta que afluye a los no residentes, pero que se origina dentro de la jurisdicción. Impuestos sobre las ventas minorista. Impuesto sobre productos en origen como gravamen sobre el beneficio. | Impuesto sobre la propiedad inmueble. Impuesto sobre las nóminas. Gravámenes sobre el beneficio. |

Fuente: Musgrave, 1999.

Como se observa en cuadro 1, a nivel central se considera más adecuado utilizar un impuesto progresivo sobre la renta, que tenga un carácter global y grave todas las fuentes de renta, así como impuestos sobre herencias y sobre bienes nacionales (recursos naturales).

A nivel de los estados (entidades federativas) que integran la federación, parece apropiado un impuesto sobre la renta de los residentes, pero menos progresivo, así como impuestos sobre las ventas y producción.

En el caso de los gobiernos locales, resulta más apropiado aplicar impuestos sobre bases que son inmóviles, tales como la tierra, las construcciones en la misma y mejoras, a su vez se considera que es conveniente gravar las nóminas, ya que este impuesto es menos probable que se pierda con la migración.

Finalmente, en este apartado podemos decir que aunque aquí nos hemos limitado a señalar de manera muy general la distinción entre el gobierno central, regional y local en la provisión de bienes públicos y su correspondiente financiamiento, el problema del federalismo fiscal es mucho más amplio, en el que las relaciones fiscales entre los

gobiernos central, estatal y municipal son de mucha importancia para el desarrollo del sector público.

La hacienda pública local en México

En México, el sector público se encuentra integrado por las administraciones y las empresas públicas, como se describe en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. El sector público en México

| Nivel institucional | Administración pública | Empresas públicas |
|---------------------|--|--|
| Sector público | Gobierno central <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno federal. • Organismos descentralizado.¹ | Empresas no financieras directas. ⁴ |
| | Gobiernos locales <ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos estatales.² • Gobiernos municipales.³ | Empresas no financieras indirectas. ⁵ |
| | Seguridad social <ul style="list-style-type: none"> • IMSS • ISSSTE • ISFAM | Empresas financieras de indirectas. ⁶ |

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹ Se refiere a los organismos productores de servicios sociales y comunales que se ofrecen gratuita o a un precio simbólico.

² Se incluyen las 32 entidades federativas.

³ Se incluyen los 2 343 municipios.

⁴ Ejemplo de este tipo de empresas son Pemex y CFE.

⁵ Un ejemplo de éstas es Caminos y Puentes Federales de Ingresos.

⁶ En este caso se pueden mencionar a Nacional Financiera y Financiera Nacional Azucare

Las funciones de asignación, distribución y estabilización de cada nivel no se encuentra claramente definido en la Constitución Política de los Estados Mexicanos de 1917. Así, tenemos que el régimen federal mexicano, la división de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que dan vida y ese tema federal en México, se definen en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Después de un largo proceso de que inician con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación federación y las entidades federativas han llegado a delimitar las fuentes de

0000092

las que puede acceder cada nivel de gobierno. En este contexto, han adquirido gran importancia los recursos que se transfieren del gobierno federal a los gobiernos locales.

Los ingresos de las entidades federativas se sustentan sobre el Sistema de Coordinación Fiscal que surge en 1980 para armonizar el sistema tributario prevaleciente en México, que se caracterizaba por la coexistencias de un gran número de impuestos federales y estatales que generaban grandes distorsiones en la toma de decisiones de los distintos agentes económicos, y por tanto asignaciones ineficientes de los recursos, obstaculizando al mismo tiempo la colaboración de los gobiernos estatales en aspectos de política y administración tributaria.

La coordinación fiscal funciona a través de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual permite implementar convenios de colaboración administrativa y de coordinación en materia de derechos.

De lo anterior se derivan las dos funciones principales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 1) compensar a los estados por las facultades impositivas que dejan de ejercer, al renunciar a la posibilidad de aplicar impuestos a los ingresos y ventas en su jurisdicción, y 2) regular las transferencias de entidades federativas de mayores ingresos a las entidades de menores ingresos, acción redistributiva que se realiza a través del Fondo General de Participaciones. Este fondo se integra por 20.5% de lo que se denomina Recaudación Federal Participable (compuesto por el Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuestos Especiales sobre la Producción y Servicios, Impuestos sobre el Comercio Exterior y Derechos sobre Hidrocarburos). Es importante señalar que en promedio, 75% de los ingresos totales de los estados, tienen como fuente dicho Fondo, mientras que los Municipios obtienen de esta fuente el 50% del total de sus ingresos.

Las funciones de asignación, distribución y estabilización de los diferentes niveles que integran el gobierno general en México se describen en el cuadro 3.

Cuadro 3. Funciones del gobierno general en México

| <i>Gobierno federal</i> | <i>Gobierno estatal</i> | <i>Gobierno municipal</i> |
|---|--|--|
| Administración federal. Defensa. Telecomunicaciones y correo. Asuntos exteriores. Irrigación. | Administración estatal. Infraestructura estatal. Orden y seguridad pública. Suministro de agua. Servicio de la deuda estatal. Bibliotecas públicas. | Administración local. Orden y seguridad local. Transportación local. Infraestructura local, incluyendo agua y alcantarillado. |

| <i>Gobierno federal</i> | <i>Gobierno estatal</i> | <i>Gobierno municipal</i> |
|--|--|--|
| Comercio exterior. Autopistas, vías ferroviarias, puertos y terminales aéreas. Policía fronteriza y federal. Servicio de deuda interna y externa. | Salud. Educación. Programas específicos. Solidaridad. Acuerdos de desarrollo. Policías especiales. Parques nacionales. | Tránsito local. Basura y alumbrado público. Cementerios y parques. |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mientras que las fuentes de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo las funciones descritas en el cuadro anterior son las siguientes:

Cuadro 4. Fuentes de ingreso por nivel de gobierno

| <i>Gobierno federal</i> | <i>Gobierno estatal</i> | <i>Gobierno municipal</i> |
|--|---|--|
| Impuesto al ingreso de las empresas. Impuesto al ingreso personal. Impuesto al activo. Impuesto al valor agregado. Impuesto a la extracción petrolera. Impuesto sobre productos y servicios. Impuesto sobre automóviles nuevos. Impuesto a la tenencia de vehículos. Aranceles Misceláneos. | Impuesto sobre nómina. Impuesto a la transferencia de bienes raíces Impuesto a Vehículos de más de 10 años. Impuesto sobre el uso de la tierra Impuesto a la educación. Impuestos indirectos sobre la industria y comercio. Tarifas y licencias sobre servicios públicos. Transferencias no condicionadas: • Participaciones en Ingresos Federales • Ingresos por Colaboración Administrativa (Incentivos) Transferencias condicionadas: • Fondos de Aportaciones para la Educación, Servicios de Salud, Infraestructura Estatal, Seguridad Pública, entre otros. • Convenios de Descentralización • Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (pafef). | Impuesto a la propiedad local. Impuesto a la transferencia de raíces. Tarifas de agua. Cuotas y licencias locales. Desarrollo residencial. Impuestos indirectos a la industria y agricultura. Transferencias no condicionadas: • Participaciones en ingresos federales. Transferencias condicionadas: • Fondo de aportaciones para infraestructura social municipal |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

021059

Las funciones y fuentes de financiamiento de cada nivel de gobierno descrito en los cuadros anteriores es la vigente actualmente, una vez que se ha llevado a cabo el proceso de descentralización en México a partir de 1992, con la descentralización gradual de la educación a los estados, seguida de los servicios de salud, entre la más importantes. La descentralización de las funciones trajo consigo como es de esperarse una descentralización de los recursos para financiar dichas actividades, vía transferencias condicionadas, como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5. Ingresos y gastos descentralizados

| Ingresos que se comparten con los estados y municipios | Responsabilidades que se comparten con los estados y municipios |
|--|---|
| Impuesto al ingreso corporativo. | Salud. |
| Impuesto al ingreso personal. | Educación. |
| Impuesto al valor agregado. | Programas específicos. |
| Impuesto especial sobre producción y servicios. | Solidaridad. |
| Impuesto a la exportación de petróleo. | Acuerdos de desarrollo. |
| Aranceles. | Policías especiales. |
| Impuesto a la tenencia de vehículos. | Parques nacionales. |
| Impuesto sobre automóviles nuevos. | |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La estructura de gastos e ingresos del gobierno general ha cambiado con el proceso de descentralización, sin embargo este proceso no se analizará en este documento y sólo presentamos en los cuadros 6 y 7 como se integra dicha estructura:

Cuadro 6. Gastos del gobierno general por nivel de gobierno (estructura porcentual)

| Nivel de gobierno | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gobierno general | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Gobierno federal ¹ | 60.57 | 53.53 | 52.28 | 50.60 | 49.35 | 51.25 | 50.13 |
| Gobierno estatal ² | 33.42 | 38.77 | 39.22 | 40.62 | 41.57 | 40.77 | 42.59 |
| Gobiernos municipales ² | 6.01 | 7.70 | 8.51 | 8.79 | 9.08 | 7.98 | 7.27 |

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y SHCP.

¹ Se excluyen las transferencias condicionadas y no condicionadas que la federación otorga a las entidades federativas.

² Se incluyen las actividades que son financiadas con transferencias recibidas del gobierno federal.

En el cuadro anterior se observa que los gastos se han descentralizado h estados y municipios sobre todo a partir de 1998, año en que culmina la de lización de dos servicios básicos que anteriormente se encontraban bajo la sabilidad de la federación y que son, *educación* y *salud*, además del aument transferencias condicionadas por la creación de las transferencias de nivelac.

En el caso de los ingresos, también se puede apreciar este proceso aunqu grado menor, tal y como se observa en el cuadro 7.

Cuadro 7. Ingresos del gobierno general por nivel institucional (estructura porcentual)

| Nivel de gobierno | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| Gobierno general | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Gobierno federal ¹ | 59 | 48 | 46 | 48 |
| Gobiernos estatales ² | 35 | 43 | 44 | 42 |
| Gobiernos municipales ² | 6 | 9 | 10 | 9 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP.

¹ Se excluyen las transferencias condicionadas y no condicionadas que la federación otorg a las entidades federativas.

² Se incluyen las transferencias recibidas del gobierno federal.

El sector público en Quintana Roo

El sector público en la entidad se conforma por el gobierno central y sus orga descentralizados, así como por los gobiernos municipales (ocho municipio sus respectivos organismos descentralizados prestadores de servicios sociale munes; cumple con las funciones de asignación, distribución y estabilizaci se establecen claramente en la Constitución Política del Estado de Quintana través de sus diferentes organismos y financia sus actividades con los recurs obtiene y cuyas fuentes se encuentran claramente delimitadas por ley. La est del Sector Público de Quintana Roo, será:

000004

Cuadro 8. Sector público de Quintana Roo

| <i>Sector central</i> | <i>Organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales</i> | <i>Municipios¹</i> |
|---|--|---|
| Secretaría Particular del Ejecutivo. Secretaría de Gobierno. Secretaría de Hacienda. Oficialía Mayor de Gobierno. Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. Secretaría de Turismo. Secretaría de Salud. Secretaría de Desarrollo Económico. Secretaría de Educación y Cultura. Secretaría de la Contraloría. Procuraduría General de Justicia. Secretaría Técnica. Secretaría de Seguridad Pública. Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena. Secretaría de Infraestructura y Transporte. | Comisión para la Juventud y el Deporte de Quintana Roo. Consejo Quintanarroense de Ciencia y tecnología. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Consejo Estatal de Población. Comisión de Agua Potable y Alcantarillado. Instituto Quintanarroense de la Cultura. Sistema Quintanarroense de Comunicación Social. Comisión Estatal para la Mejora Regulatoria. Universidad de Quintana Roo. Universidad del Caribe. Universidad Tecnológica de Cancún. Colegio de Bachilleres del Estado de Quintana Roo. Conalep del Estado de Quintana Roo. Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICAT). Dirección de Atención Ciudadana. Administración Portuaria Integral de Quintana Roo, S.A. de C.V. Centro de Estudios de Bachillerato. Técnico Eva Sámano de López Mateos. Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad. Instituto de Crédito Educativo del Estado de Quintana Roo. Instituto Estatal para la Educación de los Adultos. Instituto Quintanarroense de la Mujer. Servicios Educativos y Culturales. Servicios Estatales de Salud. Instituto Tecnológico Superior de Felipe Carrillo Puerto. Instituto del Patrimonio Estatal. | Othón P. Blanco. Benito Juárez. Solidaridad. José María Morelos. Lázaro Cárdenas Carrillo Puerto. Isla Mujeres. Cozumel. |

Fuente: Elaboración propia con base en información del gobierno del estado.

¹ Se incluyen las dependencias y organismos mediante los cuales los municipios cumplen con sus funciones.

Las responsabilidades que tienen el gobierno estatal y los gobiernos municipales se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Responsabilidades del estado y de los municipios Quintana Roo

| <i>Sector Central</i> | <i>Organismos Descentralizados</i> | <i>Municipios</i> |
|---|---|---|
| Administración pública Planeación económica Impartición de justicia Educación básica y normal Servicios médicos Seguridad pública Creación de infraestructura | Servicios de agua y alcantarillado Servicios de administración pública Servicios de educación media y superior Servicios de capacitación Servicios de cultura y comunicación social | Provisión de agua potable, tratamiento y de aguas residuales Alumbrado público Limpia, recolección, mantenimiento y disposición Mercados centrales de Panteones Rastros Seguridad pública ² (Policía municipal y tránsito) Calles parques, jardines Apertura o ampliación de jardines Autorización de construcciones particulares Estacionamientos públicos |

Fuente: elaboración propia con base en información del gobierno del estado.

¹ Estas funciones se establecen en el artículo 147 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

² De acuerdo a lo que se establece en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Mexicanos.

Respecto a las funciones que tienen los Municipios en el estado de Quintana Roo es importante resaltar que la Ley contempla la posibilidad de que los Municipios constituyan organismos descentralizados o empresas públicas a fin de poder proveer de los bienes y/o servicios públicos. El artículo 147 de la Constitución Política del estado de Quintana Roo, también con el consentimiento del municipio puede otorgar en concesión a particulares los servicios públicos como los servicios de recolección de basura o provisión de agua potable.

En cuanto a las fuentes de ingresos del estado de Quintana Roo, éstos se definen y delimitados de manera clara en la Ley de Ingresos del Estado y de cada municipio, las cuales a su vez son coherentes con lo que al respecto dicta la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para estos niveles de gobierno. En el siguiente cuadro se describen los principales ingresos del estado y municipios en Quintana Roo.

000005

Cuadro 10. Fuentes de ingreso del estado y municipios en Quintana Roo

| <i>Fuentes de ingresos del estado</i> | <i>Fuentes de ingresos de los municipios</i> |
|--|---|
| <p><i>Impuestos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobre productos y rendimientos de capital (parcialmente). • Sobre nóminas. • Al libre ejercicio de profesiones y actividades lucrativas (parcialmente). • Al hospedaje. <p><i>Derechos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Expedición de patentes para la venta y consumo de bebidas alcohólicas. • Licencias de funcionamiento. • Servicios de tránsito y control vehicular. • Registro y control de vehículos. • Servicios catastrales. • Hospitales. • Expedición de escrituras. • Registro civil. • Registro de títulos profesionales. • Registro público de la propiedad. • Prestación de seguridad pública a particulares <p><i>Productos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Venta y explotación de bienes muebles e inmuebles del gobierno del estado • Venta de solares del fundo legal • Periódico oficial del estado • Publicaciones oficiales • Rendimientos financieros • Productos diversos • Aprovechamientos • Recargos y multas • Donaciones de particulares • Ingresos por coordinación • Aportaciones federales • Ingresos extraordinarios^{2/} | <p><i>Impuestos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Predial • Sobre adquisición de inmuebles • Diversiones y espectáculos públicos • Sobre uso y tenencia de vehículos que no consuman gasolina ni otro derivado del petróleo • Sobre juegos permitidos, rifas y loterías • Músicos y cancioneros profesionales <p><i>Derechos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De cooperación por obras públicas • Servicios de tránsito, por control vehicular • Del registro civil • Licencias de construcción • De la certificaciones de documentos y legalización de firmas • Panteones • Alineamiento de predios y constancia de uso de suelo • Rastro e inspección sanitaria • Registro y búsqueda de fierros y señales para ganado • Anuncios • Alumbrado público • Servicios de vigilancia y recolección de basura • De promoción y publicidad turística • Otros derechos <p><i>Productos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Venta o explotación de bienes muebles propiedad del Municipio • Mercados • Otros Productos • Aprovechamientos • Recargos y multas • Otros aprovechamientos • Participaciones del Gobierno Federal y del Gobierno del Estado • Fondo de aportaciones federales • Ingresos extraordinarios^{1/} |

Fuente: elaboración propia con información del gobierno del estado y municipios.

¹ En este rubro se incluyen subsidios, transferencias del gobierno federal y estatal, donativos, financiamiento y aportaciones.

² En este rubro se incluyen las aportaciones del gobierno federal para la atención de los servicios públicos tradicionales del gobierno federal, los apoyos para las universidades y los préstamos.

Sobre las fuentes de ingresos del estado y los municipios, es importante que el gobierno del estado de Quintana Roo, ha celebrado con la SHCP un de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que existen impuestos estatales que se encuentran en suspenso, tal es el caso de:

- Impuestos sobre productos y rendimientos del capital (parcialmente).
- Al comercio y a la industria.
- Al libre ejercicio de profesiones y actividades lucrativas (parcialmente)
- Sobre producción de azúcar, piloncillo y mieles cristalizables e incrist.
- Sobre compra venta de primera mano de azúcar, piloncillo y mieles (bles e incristalizables.
- Sobre compraventa de primera mano de productos agrícolas.
- Sobre cría de ganado.
- Sobre explotación y venta de primera mano de materiales para la construcción.
- Sobre enajenación de vehículos de motor y bienes muebles usados en cultivos.

Respecto a los ingresos de los municipios, existen algunos impuestos y (impuesto predial, traslación de dominio y el derecho de servicios de tránsito administración se encuentra a cargo de la Hacienda Estatal, ya que los municipios mediante un convenio se hayan incorporados al Sistema de Coordinación Fiscal del estado de Quintana Roo. Es mediante este convenio que los municipios tienen acceso a los Fondos Federales, la distribución de dicho Fondo se lleva a cabo de la siguiente manera:

1. El 20% de las cantidades que el estado reciba por concepto de participación del Fondo General e Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
2. Los municipios del estado de Quintana Roo participarán de 50% de la participación que se obtengan de los contribuyentes que tributen de la sección VI del capítulo IV de la Ley de Impuesto Sobre la Renta.
3. El 100% de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal se distribuirá de acuerdo a un factor que se determina de la siguiente manera:
 - a) El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes Municipio.
 - b) El 25% será distribuido en partes iguales, para cada municipio.
 - c) El 10% se distribuirá en relación a la inversa de la recaudación del municipio.

000000

- d) El 5% será distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio.
 - e) El 15% se distribuirá en relación a la inversa de la superficie territorial comprendida en cada municipio.
4. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se destinará un 2% para la realización de un programa de desarrollo institucional. Los recursos que se integran del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal serán distribuidos directamente a los Municipios del Estado a través de la Secretaría de Hacienda, considerando como criterio de distribución la pobreza extrema, para lo cual determinará un coeficiente mediante la siguiente fórmula y procedimiento:

Los recursos que se distribuyan a los municipios con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización de zonas marginadas y colonias populares; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

a) Fórmula:

$$IGP_j = P_{j1}B_1 + P_{j2}B_2 + P_{j3}B_3 + P_{j4}B_4 + P_{j5}B_5$$

Donde:

IGP_j = Es el Índice Global de Pobreza del hogar, j

P_{jw} = Es la brecha respecto a la forma de pobreza extrema de la necesidad básica w , para el hogar j

Las necesidades básicas (w), son:

w_1 = Ingreso *per cápita* del hogar

w_2 = Nivel educativo, promedio por hogar

w_3 = Disponibilidad de espacio de la vivienda

w_4 = Disponibilidad de drenaje

w_5 = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar

B_j = Ponderador asociado a la necesidad básica w_j $\forall i \in (1,2,3,4,5)$
 j = Hogar en estudio

Los ponderadores determinados son: $B_1 = 0.4616$, $B_2 = 0.1250$, $B_3 = 0.0608$, $B_4 = 0.1140$.

Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, siguiente fórmula:

$$P_j = [Z_w - X_{jw}]$$

Donde:

Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w ;

X_{jw} = Valor observado en cada hogar j , para la necesidad básica w

Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de 0 a 1.¹³ Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos, vez sumadas, permiten obtener el Índice Global de Pobreza (IGP) de un hogar, en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos solo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que de pobreza extrema.

El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir más hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la *Masa Hogar*, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_j = IGP_j^2 \times T_j$$

Donde:

MCH_j = Masa carencial del hogar j ;

T_j = Número de miembros en el hogar j , en pobreza extrema

La suma del valor de la masa carencial de todos los hogares en pobreza extrema de un municipio nos da como resultado la *Masa Carencial Municipal*.

¹³ Según se establece en la metodología propuesta por el acuerdo de coordinación

460000

$$\sum_{j=1}^n MCH_j = MCM_k$$

Donde:

MCM_k = Masa Carencial del Municipio k ;
 MCM_{jk} = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el Municipio k ;
 jk = Número total de hogares en pobreza extrema en el Municipio k

La *Masa Carencial Municipal* a su vez se agrega y se obtiene la *Masa Carencial Estatal* (MCE), para determinar la participación porcentual que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal le corresponde a cada Municipio, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$PM_k = \frac{MCM_k}{MCE} * 100$$

Donde:

PM_k = Participación Porcentual del Municipio k ;
 MCM_k = Masa Carencial del Municipio k ;
 MCE = Masa Carencial Estatal

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se realiza en función de la proporción que corresponde a cada municipio en pobreza extrema a nivel estatal.

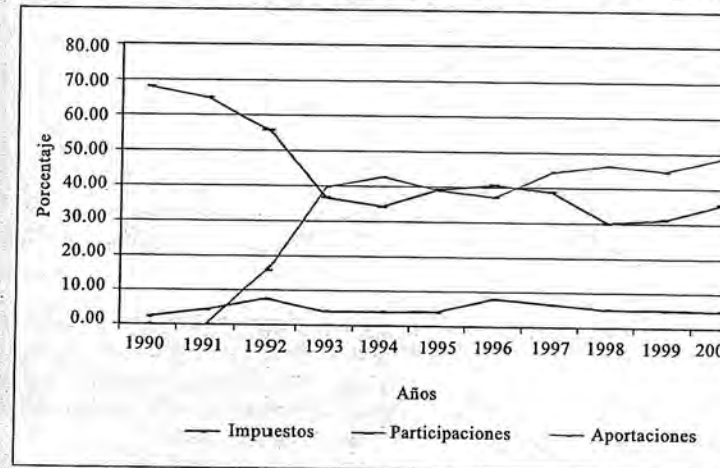
La hacienda pública estatal de Quintana Roo

Los ingresos del gobierno del estado se encuentran integrados principalmente por las Participaciones Federales. La composición de la estructura del ingreso del estado se ha modificado a partir de 1993, debido al proceso de descentralización fiscal que se lleva a cabo en nuestro país y que se inicia en 1992 con la descentralización hacia los estados los servicios de educación básica y normal y que continúa con

los servicios de sanidad pública, la generación y distribución de agua entre otros. Lo anterior se ve reflejado en una disminución de la transferencia condicionadas (participaciones federales) y la creación de las transferencias condicionadas (aportaciones a estados y municipios), que han cobrado importancia en la estructura de ingreso de los estados y en particular de Quintana Roo puede observar en la gráfica 1 en la cual se puede apreciar que los ingresos por recaudación de impuestos es mínima, ya que representa alrededor de 3 ingresos totales y su comportamiento es más o menos constante a lo largo del periodo que es el periodo que analizamos en este estudio.

Por su parte, las transferencias no condicionadas (participaciones) presentan una disminución en su participación, al pasar de 68.1% del total a 30.0% en el año 2000, lo cual se debe a que parte de éstas, a partir de 1993 se convierten en transferencias condicionadas (aportaciones federales), con la descentralización fiscal que a partir de dicho año se inicia en nuestro país; observa que las Aportaciones aparecen en 1992 y cobran una gran importancia en la composición de los ingresos estatales al pasar de representar en 1992 el 34.6.4% en el año 2000.

Gráfica 1. Participación de las principales fuentes de ingreso



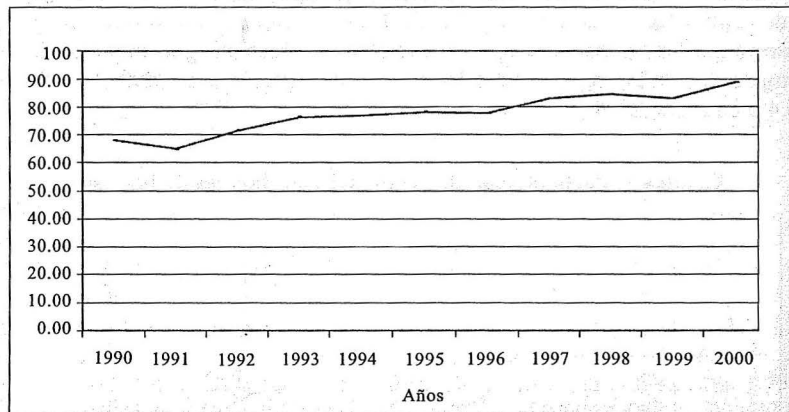
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

830009

De lo anterior, podemos señalar que Quintana Roo, tiene poca autonomía fiscal en tanto que la mayor de sus ingresos provienen de transferencias federales, cuya importancia no se ha modificado a lo largo de los 11 años que analizamos, ya que si sumamos las transferencias condicionadas más las no condicionadas, se puede observar que el total de transferencias que recibe la entidad sólo se reestructuraron, restando autonomía a los estados al condicionarles el ejercicio de una parte importante de las transferencias. En la gráfica 2 se puede observar la evolución de las transferencias totales que el gobierno federal otorgó a Quintana Roo en el periodo 1990-2000.

Como se puede apreciar, no se observa un cambio sustancial en la participación que las transferencias federales tienen en los ingresos de Quintana Roo entre los años

Gráfica 2. Participación del total de transferencias federales

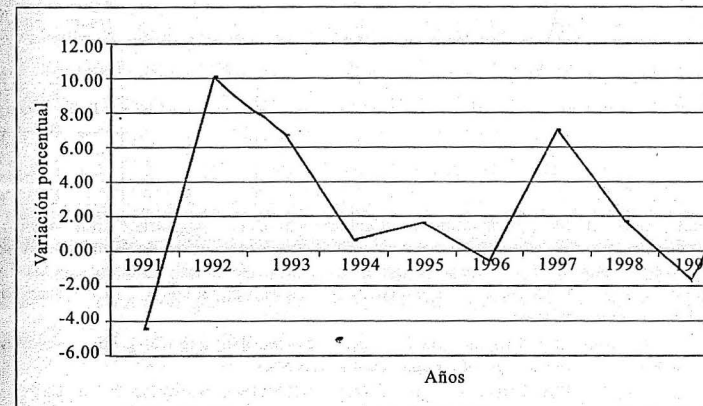


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

1990 y 1992 que es cuando se inicia el proceso de descentralización, más bien se puede decir, que en realidad a partir de 1992 sólo se da una recomposición al interior del total de las transferencias que se reciben del gobierno federal, aunque sí se observa que a partir de 1992 las transferencias muestran un incremento relativamente mayor en relación con los años anteriores, como se muestra en la gráfica 3:

Como se puede observar, el total de las transferencias federales presentan un incremento importante a partir de 1992 como parte del proceso de descentralización.

Gráfica 3. Comportamiento de las transferencias totales



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, C Informática.

Respecto al comportamiento del gasto del Gobierno de Quintana Roo, una disminución de la participación de los gastos en administración y en la participación de las transferencias, a partir de 1992, lo cual se debió al proceso de descentralización fiscal, las administraciones locales reciben que después deben transferir a los Organismos Descentralizados Proceso Servicios Sociales y Comunales y/o a los municipios. En la gráfica 4 cómo se ha modificado la composición del gasto a partir de 1992.

Como se puede observar, con la recomposición de los ingresos por tanto que el gobierno de Quintana Roo recibe a partir de 1992, con el inicio del descentralización, no se modifica la dependencia financiera de Quintana Roo de los recursos que por concepto de transferencias recibe, lo cual se puede ver el hecho de que su indicador de autonomía fiscal permanece casi constante que continúa con la tendencia de financiar con impuestos locales, sólo una pequeña de sus gastos como se puede observar en el siguiente cuadro:

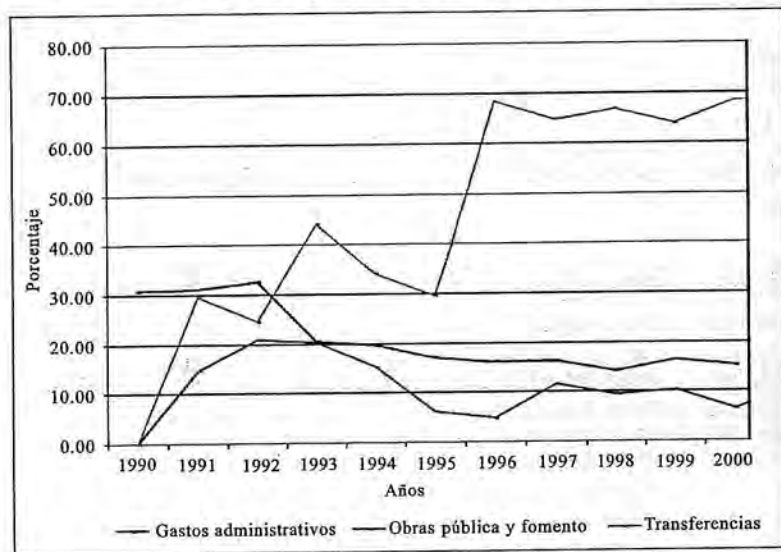
000000

Cuadro 11. Grado de autonomía fiscal del Gobierno del Estado de Quintana Roo

| Concepto | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Autonomía fiscal ¹ | 1.6 | 4.3 | 7.5 | 3.9 | 3.9 | 4.1 | 8.0 | 6.6 | 5.0 | 4.9 | 4.9 |
| Autonomía financiera ² | 61.61 | 80.53 | 80.79 | 84.01 | 54.31 | 55.57 | 61.77 | 55.59 | 52.05 | 51.20 | 50.06 |
| Correspondencia fiscal marginal | — | 14.83 | 5.3 | 2.62 | -2.69 | -0.60 | 1.88 | 0.33 | 1.8 | 0.52 | -0.98 |

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
¹ Se incluyen los recursos que el Estado obtiene por concepto de impuestos, no se incluyen los ingresos por derechos y aprovechamientos. Lo anterior es porque se pretende analizar sólo la autonomía fiscal y en algunos casos los ingresos por concepto de aprovechamiento suelen incrementarse fuertemente por razones distintas a las tasas impositivas.
² Se refiere al grado de autonomía que el Estado tiene para ejercer sus recursos que sean propios, incluyendo a los derechos y aprovechamientos o que provengan de transferencias.

Gráfico 4. Composición del gasto del gobierno



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Como se puede observar en el cuadro 11, el gobierno de Quintana Roo escasa autonomía fiscal, ya que en promedio durante el periodo 1990-2000 peso que gasta en la prestación de bienes y servicios a la comunidad, sólo de financiar con sus impuestos locales es alrededor de cinco centavos,¹⁴ Quintana Roo tiene una fuerte dependencia de las transferencias federales que se ha acentuado con la descentralización fiscal que se inicia en 1991.

Sin embargo, es importante señalar que este indicador de autonomía fiscal en cuenta que una parte del financiamiento vía transferencias se recauda en el Estado, aunque el costo político de establecer un impuesto lo paga el gobierno local, tampoco toma en cuenta las restricciones que sobre las sus bases impositivas.

En cuanto al grado de autonomía financiera, esta medida refleja el grado de libertad en cuanto a gastos del gobierno local, es decir representa el grado de libertad que tiene un gobierno local para ejercer sus recursos, provengan éstos de recursos propios o de transferencias no condicionadas.¹⁵

Igual que en el caso anterior, con la descentralización fiscal, el grado de libertad para ejercer sus recursos y así tener una mayor autonomía financiera, ha disminuido ya que si en 1991 el gobierno de Quintana Roo podía decidir libremente el 80.53% de su gasto, con la descentralización fiscal se da una reducción del total de las transferencias, dando como resultado que más de la mitad de las transferencias ahora son condicionadas y por tanto la libertad de decisión de manera gradual hasta que en el 2000, el gobierno estatal sólo puede decidir el 50% de su gasto.

Respecto al indicador de correspondencia marginal, éste nos refleja el grado de autonomía fiscal, cuando aumentan en un peso los recursos propios y el costo del gobierno. En este caso podemos observar que no existe una correspondencia positiva creciente, en comparación con el comportamiento de los recursos propios cuyo incremento es menor que el de los gastos y en consecuencia presentan una variación negativa.

Otro aspecto importante que podemos analizar es el grado de descentralización fiscal del gobierno de Quintana Roo, que se puede observar a continuación en el cuadro 12.

¹⁴ Se obtiene de dividir el total de recursos obtenidos por el estado sin considerar las transferencias entre el total del gasto ejercido en el estado.

¹⁵ En este indicador sí se incluyen todos los ingresos propios (impuestos, derechos y aprovechamientos); lo que se quiere observar es el poder de decisión en el ejercicio de sus recursos.

1003100

Cuadro 12. Grado de descentralización fiscal del gobierno de Quintana Roo

| Concepto | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Descentralización Fiscal ¹ | 2.43 | 1.09 | 0.81 | 1.16 | 1.02 | 1.7 | 1.55 | 1.07 |
| Descentralización del gasto ² | 5.12 | 5.43 | 4.96 | 5.50 | 6.07 | 7.69 | 7.73 | 7.32 |

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

¹ Incluye los recursos propios entre el PIB estatal en valores corrientes.

² Incluye el total del gasto del gobierno estatal entre el PIB estatal en valores corrientes.

Como se puede observar en el cuadro anterior, cada uno de los indicadores que se presentan nos dan cuenta del grado de descentralización desde distinta perspectiva, así en el caso del primer indicador, éste nos dice en que medida los recursos propios participan en la generación del ingreso generado en el estado y que en el caso de Quintana Roo, se observa que dado el proceso de descentralización los recursos propios del estado contribuyen cada vez en menor medida a la generación del ingreso. Lo anterior está estrechamente relacionado con la pérdida de autonomía fiscal ya que como vimos anteriormente, dicha autonomía ha disminuido a medida que avanza el proceso de descentralización.

Por otro lado, con el segundo indicador, se puede observar que debido a la descentralización de las obligaciones de proveer servicios de educación y salud, (antes bajo la responsabilidad directa del gobierno federal) hacia los estados, la participación del gasto del gobierno de Quintana Roo (consumo de gobierno) ha aumentado de manera significativa su participación dentro del Producto Interno Bruto estatal.

Finalmente, respecto a las participaciones federales que recibe el gobierno de Quintana Roo, es importante señalar que, uno de los indicadores que se toman en cuenta para la distribución del Fondo General de Participaciones entre las entidades federativas, es la población. En este caso, Quintana Roo es la entidad que más creció, ya que su tasa media de crecimiento de la población para el periodo 1990-2004 fue de 5.9% promedio anual, la más alta a nivel nacional.

En lo que respecta a las participaciones que se obtienen considerando la población de cada estado, Quintana Roo es la séptima entidad que menos recursos recibe por concepto de participaciones federales, es decir que existen 23 entidades federativas que reciben mayores participaciones que Quintana Roo.

Mientras que la parte de las participaciones federales que recibe considerando la recaudación que las entidades federativas realizan de los denominados impuestos asignables (automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos, cerveza y bebidas

alcohólicas, tabacos labrados, diesel y gasolina), Quintana Roo se encuentra entre las siete entidades que menos participaciones federales reciben, ya que sólo seis entidades que reciben menos que Quintana Roo.

Mientras que la parte del fondo general de participaciones que se distribuye considerando a las entidades federativas que menos desarrollo tienen, Quintana Roo encuentra entre las 12 entidades que mayores participaciones reciben.

Respecto a las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios de Quintana Roo recibió durante el periodo 1998 - 2004, se puede observar que presentan un comportamiento constante, ya que la participación que Quintana Roo tiene en la distribución de dichas aportaciones se ha mantenido como puede verse en el cuadro 13.

Cuadro 13. Participación de Quintana Roo en el fondo de aportaciones federales a entidades federativas y municipios (estructura porcentual)

| Entidad | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Quintana Roo | 1.3 | 1.3 | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |

Fuente: Coordinación de Entidades Federativas, SHCP.

Como se puede observar, Quintana Roo ha recibido la misma proporción de las aportaciones distribuidas entre las entidades federativas y municipios salvo en el año 2000 que presenta una ligera disminución.

Las haciendas municipales de Quintana Roo

Para el análisis de las finanzas municipales, nuestro análisis se limita a los cuatro años,¹⁶ es decir para el periodo 1988-2001. El comportamiento de los ingresos de los ocho municipios de Quintana Roo es muy similar al de los ingresos del estado como se puede observar en la gráfica 5.

En la gráfica 5 se observa que los recursos que se obtienen por concepto de impuestos suelen tener una importancia mayor dentro de la estructura del ingreso municipal en comparación con el gobierno estatal, sin embargo al igual que en el caso de los recursos del estado, los cuales siguen representando una proporción menor respecto

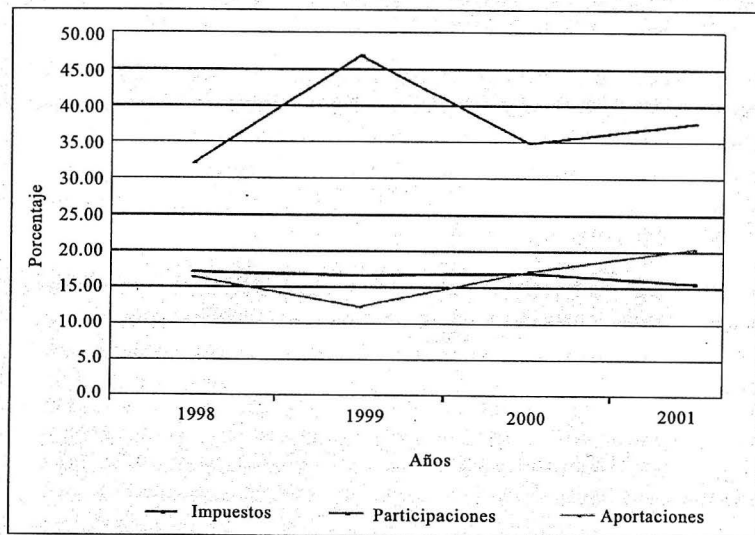
¹⁶ Existe poca información estadística disponible, por lo que resulta difícil construir una muestra larga.

transferencias que reciben de la federación. Sin embargo en el caso de los gobiernos municipales es importante hacer algunas observaciones:

1. Los municipios recaudan un impuesto que puede ser importante ya que dicho impuesto está gravando la riqueza, el impuesto predial;
2. En el caso de los municipios las transferencias también representan la parte más importante de sus ingresos, pero con la salvedad de que en este caso tienen una mayor autonomía en el ejercicio de los recursos que reciben vía transferencias, ya que la participaciones no condicionadas tienen mayor importancia que las transferencias condicionadas.

Así por ejemplo vemos que mientras que en 1998, las participaciones representan 32.02% del ingreso, las aportaciones, tanto federales como estatales, significan tan sólo 16.36 por ciento.

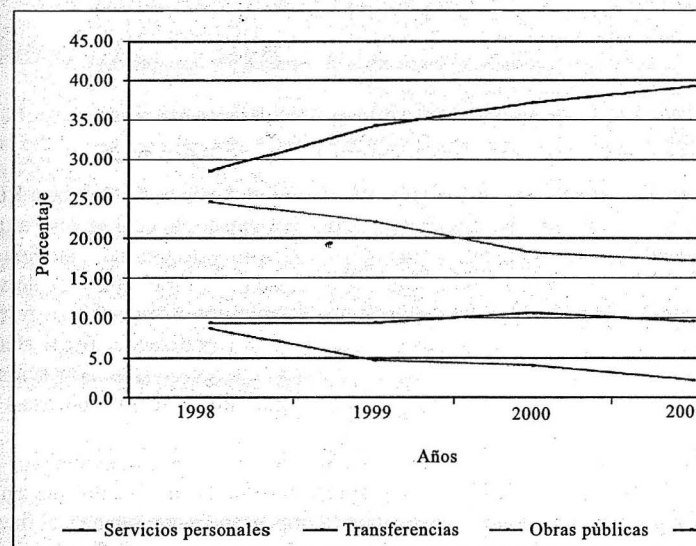
Gráfica 5. Participación de los principales ingresos municipales



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En cuanto al comportamiento del gasto de los gobiernos municipales, que los recursos destinados a servicios personales y obra pública son los más importantes, como se puede observar en la gráfica 6.

Gráfica 6. Participación de los principales gastos



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En la estructura de gasto de los gobiernos municipales de Quintana Roo llama la atención la importancia que tiene en el gasto los servicios de la deuda ya que en 1998, presentó casi la misma importancia que las transferencias otorgadas a organismos y/o familias.

Respecto a la autonomía fiscal de los ocho municipios de Quintana Roo va que éstos tienen una fuerte dependencia fiscal en tanto que de cada peso sólo pueden pagar alrededor de 40 centavos, es decir que dependen de las finanzas federales y estatales en un 60%, como se puede apreciar en el cuadro

0000102

Cuadro 14. Autonomía fiscal de los gobiernos municipales

| Concepto | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Autonomía fiscal ¹ | 45.68 | 39.34 | 42.37 | 39.65 |
| Autonomía financiera ² | 77.70 | 86.13 | 77.25 | 77.26 |
| Correspondencia fiscal marginal | — | 0.04 | 1.43 | 0.50 |

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

¹ Se incluyen los recursos que los municipios obtienen por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos.

² Se refiere al grado de autonomía que los municipios tienen para ejercer sus recursos sean propios o que provengan de transferencias.

Como se puede ver en el cuadro 14, los municipios del estado de Quintana Roo, tienen una mayor autonomía fiscal que el gobierno del estado, lo cual se debe a que como ya comentamos, los municipios cuentan con el impuesto predial. También se puede observar que tienen una mayor autonomía financiera en el ejercicio de sus recursos, en tanto que los municipios reciben una proporción mayor de transferencias no condicionadas, debido a que el proceso de descentralización fiscal afecta principalmente a los gobiernos de los estados, ya que los servicios de educación y sanidad que descentraliza, quedan ahora bajo la responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas.

Finalmente, es importante señalar dos aspectos del gasto de los municipios de Quintana Roo; el primero es respecto a la participación de las ocho entidades en el total del sector público del estado; y el segundo la importancia que tiene en el financiamiento de los gastos municipales los créditos de la banca comercial. Lo anterior se puede observar en el cuadro 15.

Cuadro 15. Participación de los municipios en el gasto público de Quintana Roo y financiamiento privado

| Concepto | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|
| Municipios ¹ | 21.0% | 20.0% | 21.0% |
| Financiamiento privado ² | 5.43 | 1.52 | 2.35 |

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

¹ Resulta de dividir el total del gasto de los ocho municipios en el total del gasto del sector público de Quintana Roo.

² Se refiere al financiamiento del gasto de los municipios con recursos principalmente de la banca comercial.

Como se puede apreciar los gobiernos participan en el total del sector público alrededor de 20% correspondiendo el resto al gobierno estatal. Por otro lado se ve que los municipios requieren del financiamiento privado para pagar cinco c en 1998 de cada peso que gastan, lo cual resulta importante ya que el financiamiento privado es similar a aquel que pueden obtener mediante la captación de produ

Tamaño del sector público de Quintana Roo

El Producto Interno Bruto del sector público en Quintana Roo tiene una participación relativamente pequeña en la generación de la renta del estado; al igual que el resto del país, el sector público participa en las ramas económicas:

69 Servicios de educación; 70 Servicios médicos; y con el 100% de la 73. Actividad Pública y Defensa.¹⁷ En el cuadro 16 se puede ver que la participación del sector público con relación al PIB del estado, permaneció relativamente constante en el periodo 1993-1997.

Cuadro 16. Participación del PIB del sector público en el PIB total del estado (millones de pesos corrientes)

| Concepto | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| PIB estatal | 14846.9 | 16608.8 | 20596.8 | 27932.3 |
| PIB del sector público | 468.4 | 574.67 | 640.79 | 781.1 |
| Participación del sector público (porcentual) | 3.15 | 3.46 | 3.11 | 2.8 |

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Como se puede observar el tamaño del estado en Quintana Roo ha mantenido su participación en la generación del PIB durante el periodo referido.

¹⁷ Es claro que en el caso de las entidades federativas se excluyen los servicios de defensa y servicios exclusivos del gobierno federal.

000109

Conclusiones

Del anterior análisis podemos apuntar algunas conclusiones, que tienen un carácter preeliminar, en tanto que no contamos con la suficiente evidencia empírica. Así entonces concluimos que en el caso del sector público de Quintana Roo, para el periodo en estudio, tenemos que:

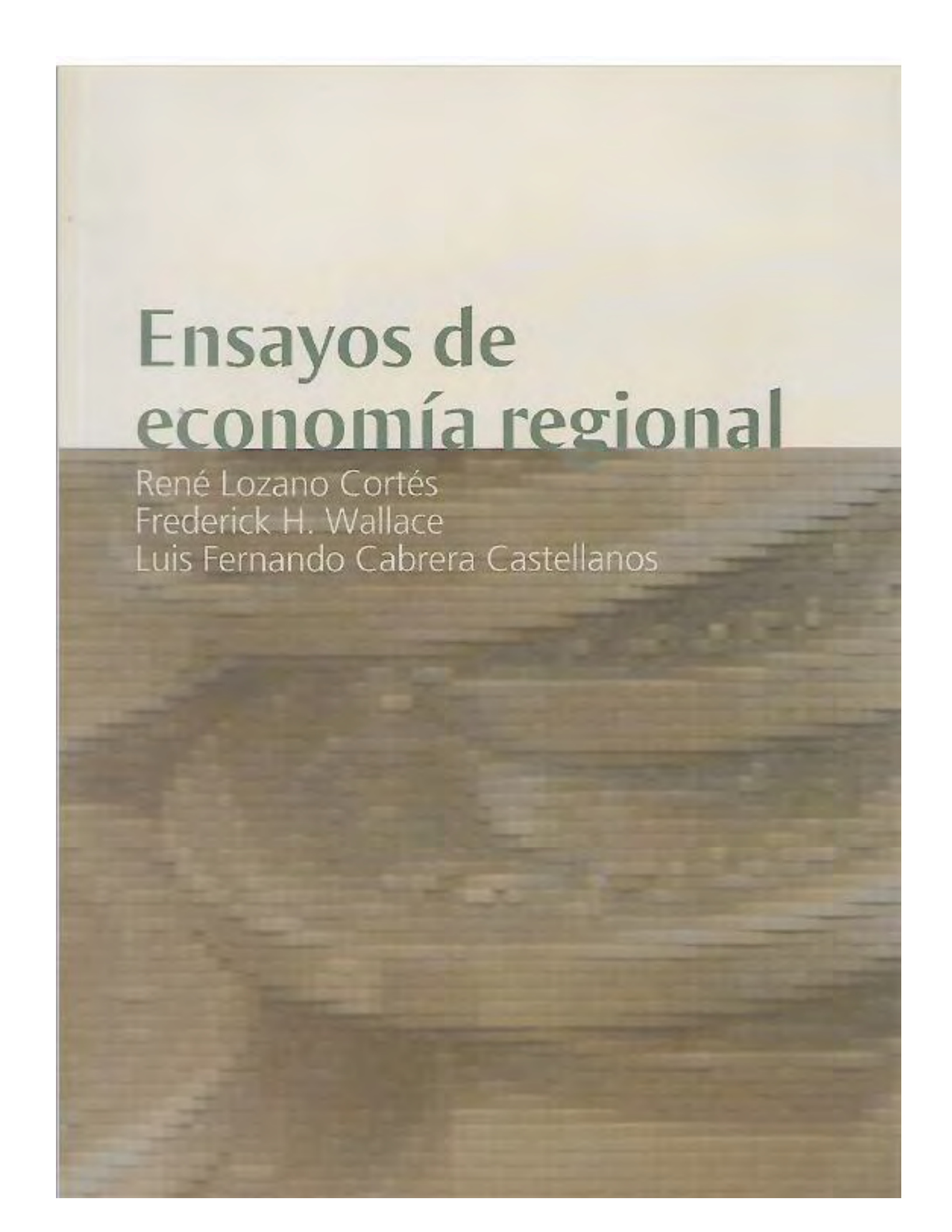
1. Quintana Roo mantiene su dependencia financiera a pesar del proceso de descentralización de la función de asignación y provisión de las haciendas públicas, como se puede ver en el periodo en estudio.
2. Con la descentralización fiscal ha empeorado la situación de dependencia financiera de Quintana Roo, ya que ahora una parte importante de las transferencias que antes de la descentralización se podían ejercer con mayor libertad, hoy se encuentran condicionadas, tal es el caso de las transferencias a la educación y a la salud.
3. Con la descentralización fiscal se incrementa la participación del gasto del gobierno en el PIB estatal, debido a que ahora la educación y la sanidad es parte del gasto del gobierno local y antes correspondía al gasto del gobierno federal.
4. Los Municipios parecen estar en una situación mejor a la del gobierno del Estado debido a que éstos no se ven muy afectados por el proceso de descentralización fiscal, por lo que la mayor parte de sus transferencias no son condicionadas. Por otro lado los Municipios siguen recaudando el impuesto predial que suele ser importante.

Bibliografía

- Aghón Gabriel (1993), "Descentralización fiscal: marco conceptual", serie Política Fiscal, núm. 44, CEPAL.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.*
- Caramés Viéitez Luis (2004), *Economía pública local*, Thompson, Civitas, 2004.
- Grankhar S. and Oates W. (1996), "Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grant Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, vol. 49, num. 4.

- INEGI, *Estadísticas de las Entidades Federativas*; Estadísticas de Cuentas Nacionales y Finanzas Públicas de los Estados y Municipios.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.*
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Quintana Roo.*
- Musgrave Richard, A. y Musgrave Peggy (1999), *Hacienda pública, teoría y práctica*, España, McGraw Hill, 1999.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Ed. Harcourt Brace Jovanovich.
- Porto, Alberto (2003), "La teoría económica del federalismo fiscal y las transferencias federales", *Documento de Federalismo Fiscal*, núm. 4, Universidad de la Plata.
- Rosen Harvey (2002), *Hacienda Publica*, España, McGraw Hill.
- Stiglitz, Joseph E. (1992), *Economía del sector público*, España, Antoni de Capriles Editor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Estadísticas de Finanzas Públicas".
- Tiebout Ch. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, núm. 64.

0000104

The background of the book cover is a photograph of a sunset over a body of water. The sky is a pale, hazy yellow, and the water below is dark with gentle ripples. The horizon line is visible, separating the sky from the water.

Ensayos de economía regional

René Lozano Cortés

Frederick H. Wallace

Luis Fernando Cabrera Castellanos

Primera edición: diciembre de 2010

© René Lozano Cortés
© Frederick H. Wallace
© Luis Fernando Cabrera Castellanos
© Universidad de Quintana Roo
© Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
Manuel María Contreras 73. Colonia San Rafael
México, D.F. 06470. Teléfono: 50 97 20 70
editorial@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés Editores
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España
Teléfono: 91 862 52 89
madrid@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.es

ISBN: 978-607-402-293-3

Impreso en México / *Printed in México*

Índice

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 9 |
| <i>René Lozano Cortés, Frederick H. Wallace y Luis Fernando Cabrera Castellanos</i> | |
| Descentralización y federalismo fiscal en México | 15 |
| <i>Luis Fernando Cabrera Castellanos y René Lozano Cortés</i> | |
| La competitividad como vía para el crecimiento y el desarrollo regional promovido desde las regiones..... | 53 |
| <i>Mario Carrillo Huerta</i> | |
| Convergencia en el ingreso entre la frontera sur de Estados Unidos y la frontera norte y región capital de México..... | 81 |
| <i>Manuel Gómez Saldívar y Daniel Ventosa-Santaulària</i> | |
| El sector público en Quintana Roo..... | 97 |
| <i>René Lozano Cortés y Luis Fernando Cabrera Castellanos</i> | |
| Los servicios económicos de los mangles: una aplicación a Chetumal, Quintana Roo..... | 129 |
| <i>Frederick H. Wallace y René Lozano Cortés</i> | |
| Anexo..... | 143 |

Ensayos de Economía Regional
se terminó de imprimir en diciembre de 2010,
en los talleres de Página Editorial S.A. de C.V.,
Calle Progreso No. 10 Col. Centro,
C.P. 56530 Ixtapaluca Edo. de México.
El tiraje consta de 1 000 ejemplares.

En la presente obra se ofrecen cinco ensayos donde se analizan problemas económicos específicos que enfrentan ciertas regiones del país. Se hace una disertación sobre la importancia económica que tiene la conservación de los manglares, dados los beneficios positivos que generan al ser fuente de vida de diferentes especies, pero también al ofrecer servicios de protección a las ciudades que como Chetumal se encuentra a expensas de sufrir impactos de huracanes. Se presenta una evaluación del sistema de transferencias en México y no encuentran evidencia significativa de que se cumpla el principio de equidad en cuanto a las transferencias no condicionadas, mientras que en el caso de las transferencias condicionadas los autores encuentran que debido a que éstas tienen un componente mayor de nivelación del desequilibrio horizontal, si es posible afirmar que cumplen el principio de equidad, aunque no con el principio de incentivos. Así como también, se lleva a cabo una descripción del tamaño y composición del sector público en Quintana Roo. Se analiza el efecto que tiene en Quintana Roo el proceso de descentralización fiscal que se lleva a cabo en México. Lo anterior se realiza mediante indicadores que muestran, por un lado, la autonomía fiscal y financiera del gobierno estatal y, por otro lado, el grado de descentralización fiscal y del gasto.

También se analiza, mediante series de tiempo, la hipótesis de convergencia entre la región sur de Estados Unidos y dos regiones de México: la región frontera norte (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) y la región capital (D.F. y Estado de México), mismas que consideran los autores, han resultado las más favorecidas por la liberación comercial.

Finalmente, se presenta una estrategia de desarrollo de las entidades federativas promovida desde las regiones con el propósito de superar los desequilibrios regionales existentes en el país. La estrategia busca que los gobiernos de las entidades federativas logren mejorar la competitividad de sus economías y, además, promuevan la creación de empresas en las ramas de actividad económica en que presenten mayor integración.

Economía

ISBN: 978-607-402-293-3



9 786074 022933

