



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y
ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS**

**RELACIONES FISCALES ESTADO- MUNICIPIOS Y EL
SISTEMA DE TRANSFERENCIAS
EN QUINTANA ROO.**

Criterios para la distribución de las participaciones
municipales.

Tesis

Para obtener el grado de:

Maestría en Economía del Sector Público

Presenta:

L. A. Iván Josué Valdez Frías

Director de Tesis:

Dr. Luís Fernando Cabrera Castellanos



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Tesis para obtener el grado de
Maestría en economía del sector público

**Relaciones Fiscales Estado- Municipios y el Sistema de Transferencias en
Quintana Roo**

Director de tesis:

Dr. Luís Fernando Cabrera Castellanos

Dra. René Lozano Cortés

Dr. Frederick Harriss Wallace



Agradecimientos

A mí familia que siempre me apoyó

En especial a mi madre, gracias.

Al Comité Académico de la Maestría en Economía Del Sector Público

Con personal mención al

Dr. Fernando Cabrera, Dra. René Lozano,

Dr. Frederick Wallace, Mtro. Naiber Bardales y Dra. Crucita Ken

Profesores trascendentales en mi formación

Éste trabajo fue financiado bajo la Convocatoria 2011 del Programa de Jóvenes Investigadores (PROJI) de la Universidad de Quintana Roo bajo el proyecto PROJI-2011-01 "Relaciones Fiscales Estado- Municipios y el Sistema de Transferencias en Quintana Roo"

ÍNDICE	
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I	
CONCEPTOS TEÓRICOS DEL FEDERALISMO FISCAL.....	7
<i>Hacienda Pública.....</i>	7
<i>Teoría Fiscal.....</i>	12
<i>Teoría Económica Del Federalismo Fiscal.....</i>	14
<i>Las transferencias Intergubernamentales.....</i>	21
<i>Recapitulación.....</i>	33
CAPITULO II	
FEDERALISMO EN MEXICO.....	34
<i>Primera Parte: Historia Del Federalismo En México.....</i>	34
<i>Descentralización</i>	
<i>Del Sector Salud.....</i>	38
<i>Del Sector Educativo.....</i>	40
<i>Convenios De Descentralización.....</i>	42
<i>Evolución del Ramo 33</i>	43
<i>Segunda Parte: Situación En México.....</i>	45
<i>Ingresos</i>	45
<i>Ingresos Federales.....</i>	45
<i>Ingresos de las Entidades Federativas.....</i>	49
<i>Ingresos De Los Municipios.....</i>	53
<i>Desigualdad en México.....</i>	55
<i>Transferencias Federales En México.....</i>	59
<i>Participaciones Ramo 28</i>	60
<i>Aportaciones Ramo 33.....</i>	66
<i>Recapitulación.....</i>	71
CAPITULO III	
EL ESTADO DE QUINTANA ROO Y SU SISTEMA DE TRANSFERENCIAS HACIA LOS MUNICIPIOS.....	73
<i>Estado De Quintana Roo.....</i>	73
<i>Finanzas Estatales.....</i>	74
<i>Municipios Del Estado De Quintana Roo.....</i>	77
<i>Desigualdad Entre Los Municipios Del Estado.....</i>	81
<i>Sistema De Coordinación Fiscal Del Estado</i>	82
<i>Participaciones Para Los Municipios Del Estado De Quintana Roo.....</i>	86
<i>Aportaciones Para Los Municipios De Quintana Roo.....</i>	89
<i>Recapitulación.....</i>	98
CAPITULO IV	
PROPUESTAS DE DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES	100
<i>Fórmula Con Base En La Equidad.....</i>	101
<i>Fórmula Redistributiva.....</i>	105
<i>Fórmula Con Base En La Eficiencia.....</i>	109
<i>Comparativa.....</i>	113
<i>Recapitulación</i>	116
CONCLUSIONES GENERALES.....	
	119
BIBLIOGRAFÍA.....	
	123

INTRODUCCIÓN

México se encuentra conformado bajo un sistema de organización federalista, en donde existen gobiernos multinivel que desarrollan diferentes funciones, mismos niveles que tienen derecho por Ley de obtener financiamientos fiscales para solventar sus obligaciones.

La evolución del sistema federal no estuvo libre de obstáculos, sino más bien, estos conflictos fueron constantes a partir de la Independencia hasta finales de la Revolución, la lucha por el poder entre federalistas liberales y centralistas conservadores no permitió el fortalecimiento del sistema fiscal mexicano. Es entonces cuando a finales de los años veinte del siglo pasado, la estabilidad política y social permite llevar a cabo una serie de Convenciones Nacionales Fiscales, logrando un avance significativo pero no suficiente.

Posteriormente, y con la hegemonía de un partido político en el poder, se dio una marcada centralización del desarrollo, decisiones, funciones, recaudación y por lo mismo la planeación del futuro del país.

Fue hasta los años ochenta cuando se comienza a hablar de una nueva etapa en el federalismo mexicano, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reformas importantes que procuraron fortalecer a los gobiernos municipales, la descentralización de dos grandes responsabilidades del gobierno central a los Estados: la salud y la educación.

La decisión aparentemente consensada de ceder potestades tributarias que anteriormente correspondían a las entidades federativas y que luego de la creación de las reformas fiscales de los años ochentas le incumben al gobierno federal (justificado por cuestiones de eficiencia administrativa y de recaudación) generó una gran dependencia de los Estados para con el gobierno Federal en razón de los recursos que le son transferidos; propiciando un notable desequilibrio fiscal vertical, aunado a muchos factores que inciden en la marcada desigualdad entre niveles de gobierno subnacionales, generando una brecha financiera horizontal.

¿Cómo eficientar el sistema de transferencias? Es una pregunta central para el federalismo fiscal mexicano. El siguiente trabajo se centra en las relaciones fiscales del Estado de Quintana Roo con sus Municipios, acotando este aspecto a las transferencias federales que los gobiernos locales reciben a través de la Hacienda Estatal.

Contenido

El documento está dividido en cuatro capítulos, los cuales se procuraron realizar de manera clara y digerible para cualquier persona con conocimientos básicos de la teoría hacendaria, fiscal y/o federalista. Una primera parte se compone de los primeros tres capítulos, en donde se plantea, desde los fundamentos teóricos hasta las circunstancias actuales de los diferentes niveles de gobierno.

Una segunda parte está compuesta por el cuarto capítulo, donde se logra establecer una serie de mecanismos que pretenden mejorar el sistema de las relaciones fiscales en el estado;

instrumentos con los cuales las diferentes ideologías políticas estarán o no de acuerdo y que podrán o no respaldar.

El primer capítulo describe de manera general la teoría que fundamenta la existencia e intervención del *Estado*, sus funciones, organización, la teoría hacendaria, y los instrumentos que propician y que derivan de un sistema federal.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se plasma el recorrido del sistema fiscal mexicano por las diferentes etapas que vivió la nación; su evolución y fortalecimiento. Para luego realizar un análisis de la situación del sistema fiscal actual y de las relaciones intergubernamentales que se generan resultado de la organización federalista.

En el capítulo tercero, se establece una visión amplia de la situación que guarda el Estado de Quintana Roo en sus finanzas públicas, y la relación fiscal que comparte con los municipios que en él se encuentran. Se describe también la realidad de los gobiernos locales y su dependencia de los recursos transferidos, así como el grado de autonomía que dichos gobiernos poseen y los problemas principales de este sistema.

Ya en el cuarto y último capítulo se plantean tres propuestas de distribución de los recursos denominados *participaciones*, los cuales se transfieren de la federación hacia los gobiernos municipales a través del Gobierno Estatal. Dichas propuestas responden a los objetivos de equidad, eficiencia y redistribución. Se plantean escenarios para su entendimiento y al final se emiten las conclusiones.

Lo anterior con la finalidad de presentar alternativas a los actores competentes para la distribución de las transferencias federales del bloque *participaciones* que el Estado de Quintana Roo asigna a sus municipios.

CAPITULO I

CONCEPTOS TEÓRICOS DEL FEDERALISMO FISCAL

El siguiente capítulo describe de manera general la teoría que fundamenta la existencia e intervención del Estado, sus funciones, organización, la teoría hacendaria, y los instrumentos que propician y que derivan de un sistema federal.

Hacienda Pública

El sector público

El hombre, por naturaleza social, debe su éxito a la estrategia de organización. En la edad temprana de la humanidad la asignación de funciones, tareas y especialización de actividades fueron claves para alcanzar la prosperidad de aquella sociedad. Conforme las interacciones sociales fueron siendo de mayor complejidad se hizo necesaria una mejor organización comunal. Se eligieron o impusieron líderes, se estableció la propiedad privada, aparecieron las clases sociales: nobleza, guerreros, mercaderes, obreros, artesanos, campesinos y esclavos. Se constituyeron de tal manera que fue necesario normar la conducta social a través de una organización aceptada, respetada y en algún momento temida por la misma sociedad.

Dicha organización se identifica como el *Estado*, entiéndase éste como una forma de organización concreta que posee un territorio delimitado por unas fronteras en las que habita un pueblo que posee un conjunto de deberes y derechos y que esta sometido a un ordenamiento jurídico específico (Porrúa, 2000).

Otra definición sugiere que son autoridades que, virtud al sistema federal, tienen jurisdicción sobre personas y sobre su territorio (Arteaga, 1988).

Derivado de la complejidad del tema, se han desprendido varias ramas de estudio, de las cuales se pueden mencionar:

- Teoría del Estado.
- El derecho político.
- La administración y el poder público.

Se supone que en la actualidad estamos en una economía de empresa privada, que el mercado por sí solo es eficiente y que derivado de la interacción de sus fuerzas, éste se equilibra; entonces, ¿Por qué gran parte de la economía se explica con la intervención del sector público? Musgrave indica que en parte, el predominio del gobierno puede reflejar la presencia de ideologías políticas y sociales.

Con la “*Riqueza de las Naciones*” el pensamiento británico se centra en la idea de considerar el mercado como una regla y al sector público como una excepción, Adam Smith (1776), no consideraba al mercado como una fuerza ilimitada, se da cuenta que para lograr la libertad natural necesaria para su funcionamiento, se requerían reglas legales y una estructura de seguridad que deben estar en manos del gobierno.

Pigou (1928) es el primero en que pone a prueba los dos teoremas fundamentales de la Economía del Bienestar, ya que con el descubrimiento de las externalidades, demuestra claramente que en presencia de ellas el mercado es incapaz de lograr la asignación eficiente de los recursos. Christi (2003) insinúa que las externalidades junto con los bienes públicos son las principales justificaciones de las ideas de intervención del Estado, justificadas en la necesidad de resolverlos.

Musgrave (1992) menciona que, debido a que el mercado presenta fallas, es incapaz de realizar ciertas funciones económicas, por lo tanto, se establece la política pública, que es la que regula, corrige y complementa al mercado en algunos aspectos. Dichos aspectos se pueden considerar “externalidades” que conducen a una “falla de mercado”, y tales requieren una corrección pública. Musgrave (1994) menciona tres justificaciones para que el sector público interfiera en la economía:

- Asignaciones ineficientes en el mercado. Debido a alteraciones en la economía, externalidades, limitaciones a la libre competencia, la existencia de bienes públicos y necesidades preferentes e indeseables.
- La distribución de la renta entre los individuos resultante de la dinámica del mercado es socialmente indeseable, es improbable que la maximización de los intereses particulares de como resultado un óptimo de bienestar social.
- Y por último, Musgrave plantea el problema de la incapacidad del mercado para alcanzar el equilibrio de la economía, con base en el trabajo de Keynes (1936) quien fue el primero en señalar que una economía no regulada no podrá lograr niveles altos y estables de empleo y producción. Por lo tanto, es necesaria la intervención pública para mantener la estabilidad del proceso.

Las fallas en el mercado son principalmente: *competencia imperfecta, bienes públicos, mercados incompletos, externalidades, fallos de información, bienes preferentes y desequilibrio general en la economía* (Rangel, 2003).

- *Competencia imperfecta.* Cuando se menciona la competencia imperfecta, casi siempre se piensa en monopolio, que es el excesivo poder en el mercado por parte del productor por el disfrute de la exclusividad de producir o vender un bien específico, lo cual crea un incentivo para no innovar o bajar los costos, implica también la sobrevaloración de los costos. La causa fundamental por las que se genera un monopolio son las dificultades que enfrentan muchas empresas para entrar a una industria (las “barreras a la entrada”), comúnmente se da la situación de *monopolio natural*, que es cuando la producción exige

fuertes inversiones iniciales, aunque luego los costos marginales sean bajos, esto causa que pocas empresas se interesen en competir.

- *Bienes públicos*. El bien público se caracteriza por varias propiedades que impiden que el mercado pueda suministrarlo, o si lo hiciera fuera deficiente.
 - *No rivalidad*. Donde el costo marginal de la adición de un nuevo consumidor es cero.
 - *No excluyente*. Existe dificultad técnica o económica para aplicar el principio de exclusión a quienes no paguen.

Dada las anteriores situaciones, los consumidores no están dispuestos a revelar sus preferencias en cuanto a cantidades y calidad, y tampoco valoran adecuadamente la utilidad que les aporta por lo que prefieren ir de polizones (*free-riders*).

- *Fallos de información*. Stiglitz (2000) menciona que la información es un bien público, dado que su suministro a una o más personas no supone reducir la cantidad que tienen las otras. La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente, o con más precisión, que sólo se cobre el coste de transmitirla. En la actualidad existe una mayor facilidad de obtener información de mercado, no obstante, hay ciertos casos en que los productores no darían información de forma voluntaria.
- *Mercados incompletos*. Existen bienes que pueden ser definidos como de carácter privado y que sin embargo el mecanismo de mercado no provee adecuadamente, debido a que los agentes privados temen suministrarlos, son típicamente frecuentes en los mercados de riesgo y de capital. En este caso, el Estado debe actuar como mediador y coordinador de las actividades que afecten a los involucrados.
- *Bienes preferentes*. Son bienes en los que se teme a las decisiones de comportamiento de los consumidores, por que no podrían ser las mejores para su propio bienestar. Para Barea y Gómez (1994) el problema está en que los consumidores no valoran correctamente los efectos de determinadas decisiones.
- *Desequilibrio general en la economía*. Basada en la teoría Keynesiana, la cual sostiene que el mercado por sí sólo no puede controlar situaciones de desempleo e inflación, por lo que requiere la intervención del Estado en el mantenimiento de las condiciones necesarias que permitan el crecimiento sostenido de la economía.

Funciones del Estado moderno

Los teóricos al respecto mencionan tres principales funciones del Estado Moderno, *Estabilización, Redistribución y Asignación* (Musgrave 1959). La *función de Estabilización* hace referencia a la política presupuestaria para lograr los objetivos de estabilización y crecimiento económico, alto nivel de empleo, estabilidad en los precios, baja inflación, así como la organización y regulación (funciones relacionadas pero que no se profundizan al no ser primordialmente un problema de política presupuestaria), etcétera, todo con el fin de crear un ambiente óptimo para el desarrollo económico.

Aunque en teoría, el mercado logra su equilibrio sin necesidad de intervención externa, los supuestos que se deben cumplir para este efecto no siempre están presentes, por lo que el papel de las políticas públicas son de suma importancia, de lo contrario (según Musgrave) se presentarían periodos sostenidos de desempleo e inflación. Se puede apreciar en mayor grado la importancia de las políticas públicas cuando se presentan situaciones económicamente críticas, y las decisiones relacionadas con políticas anticíclicas son utilizadas para minimizar los efectos negativos de estas fluctuaciones económicas.

La *función de Distribución* propone una política “equitativa” y “justa” de la distribución de la renta y la riqueza; una sociedad plural, moderna y democrática define en qué medida el Estado debe intervenir en esta función. Lo que se pretende es que todos los integrantes de la sociedad tengan las mismas oportunidades de desarrollo.

Esta función plantea el problema de cómo debe distribuirse la renta y la riqueza, la eficiencia distributiva responde a lo plasmado en el teorema de *Paretto*, es decir, la regla de “alguien gana y ninguno pierde”. Desde el punto de vista de la filosofía social se han propuesto diversas respuestas, maximización de la felicidad total y criterios de equidad; sin embargo, la dificultad de plantear una solución única es evidente, dado que resulta sumamente complejo establecer la función de utilidad de los individuos, y mucho más lograr la suma para obtener la función de utilidad social.

Musgrave menciona tres diferentes mecanismos fiscales para lograr una política redistributiva:

- Un esquema de Impuesto-Transferencia. Que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las de menor renta.
- Impuestos progresivos. Utilizados para la financiación de servicios públicos, especialmente los que benefician a las familias de bajos ingresos.
- Impuestos a productos adquiridos principalmente por los consumidores con ingresos elevados, junto con una serie de subvenciones utilizados principalmente por los consumidores con ingresos bajos.

Se debe tener en cuenta que cada afectación en las elecciones productor-consumidor genera una pérdida de eficiencia, con excepción del esquema de renta transferencia. Por lo tanto, cualquier cambio redistributivo debe ser logrado con el menor costo de eficiencia posible.

Al final, *la función de Asignación*, dentro de la canasta de bienes los consumidores tienen la opción de elegir entre bienes privados y bienes sociales (Musgrave 1959), de acuerdo a sus límites presupuestales, dichos bienes sociales son suministrados por el sector público.

Los bienes sociales o públicos se definen como productos o servicios con característica no rival y no excluyente, entendiendo lo anterior en el sentido de que la participación de una persona en los beneficios del bien no reduce los que están disponibles para los demás. El mercado funciona eficientemente cuando se determinan claramente los derechos de propiedad, pero el mercado falla al existir bienes cuya característica generan externalidades. Por lo anterior, no hay incentivos para que un consumidor pague el bien público sabiendo que puede disfrutar de esos beneficios sin verse afectado. Tal fenómeno se conoce como *“free-rider”*; en donde, claramente, una persona bajo el supuesto de racionalidad, trataría de maximizar los beneficios obtenidos del bien público sin sacrificar (o hacerlo en menor medida posible) su riqueza.

El problema de la provisión de los bienes públicos consiste básicamente en cómo el gobierno debería determinar la cantidad de estos bienes que se ha de proveer. Para este estudio nos limitaremos a aceptar que el gobierno provee bienes públicos puros y mixtos, y en ocasiones por cuestiones de eficiencia se suministran bienes con características de rivalidad y exclusión (tales como el transporte público, electricidad y suministro de agua potable, otras veces por intereses estratégicos como los hidrocarburos).

Como se mencionó anteriormente, el hombre es un *“animal social”*, y por ende toma decisiones considerando el beneficio o no de las demás personas, grupos, organizaciones etcétera, contraponiéndose al precepto establecido que menciona al individuo racional tomador de decisiones, en este escenario se puede presentar el altruismo en donde el bienestar de *“A”* se ve afectado positivamente por el consumo de *“B”* y viceversa, y por lo tanto se crea un nuevo ente que sería *“A+B”*, una entidad con necesidades y preferencias en sentido comunitario; a este respecto, los bienes preferentes son determinados por la comunidad, y son bienes que el mercado no provee, pero que socialmente son deseables y se relacionan con el bienestar total.

King (1984), determina que la provisión de bienes es limitada, por lo que la llegada de un consumidor adicional genera costos de congestión, por lo que establece que deberían proporcionarse unidades adicionales (del bien público impuro) hasta el punto en que los beneficios marginales igualen al costo marginal.

¿Qué bienes proveer?, Samuelson (1954), menciona que el método de votación es el adecuado para que los ciudadanos-consumidores expresen sus preferencias respecto a la provisión de

bienes. Sin embargo, Musgrave (1994) ponen en manifiesto que las imperfecciones del método político no permiten que la decisión presupuestaria se adecue a las necesidades sociales.

Provisión de bienes sociales

Ciertamente, el mercado privado provee bienes de característica rival y excluyente, como se ha mencionado antes, solo funciona correctamente en situaciones especiales, en esencia cuando se aplica el “*principio de exclusión*” y el derecho de propiedad esta claramente definido. En éste escenario los consumidores revelan sus preferencias y demandan el bien, ellos tratan de maximizar su utilidad tomando en cuenta el precio, las cantidades, el precio de otros bienes, su restricción presupuestaria principalmente, de acuerdo a la teoría neoclásica del consumidor. Por otro lado, los productores consideran los beneficios que obtienen, los costos fijos y variables, la demanda del bien y, los competidores, entre otros factores, de acuerdo a la teoría del productor. Uno de los principales representantes de la teoría del equilibrio parcial en Alfred Marshall. En ese mismo sentido, León Walras es considerado el primero en analizar y describir la conjunción de las dos teorías, en una a la que se denominó “*teoría del equilibrio general*”, donde a través de análisis matemáticos consigue estabilizar el mercado por medio de vincular la tasa marginal de sustitución con la tasa de sustitución técnica, en donde los precios se ajustan para lograr el equilibrio.

El mercado falla cuando se presentan bienes de naturaleza *no rival*, y el principio de exclusión no se puede aplicar por cuestiones de ineficiencia, o en general, cuando se presentan “*externalidades*”, pero, si el mercado no puede proveer dichos bienes, ¿Quién debe hacerlo?, es aquí en donde el sector público interviene. Dos principales problemas surgen debido a la naturaleza de estos bienes: 1) lograr la asignación eficiente de recursos, esto es la asignación de recursos para producir al menor costo lo que el consumidor necesita más, y 2) el procedimiento mediante el cual se ha de conseguir su provisión.

En la teoría económica se considera la función de bienestar social como la representación de las preferencias de la colectividad, la cual maximiza el bienestar de toda una comunidad o grupo social a una cantidad de insumos dados. Para el análisis Musgrave considera una relación entre los bienes sociales y bienes privados y propone el uso de un modelo presupuestario con el objetivo de eficientar la asignación de recursos para bienes sociales.

Como se ha mencionado, el sector público puede proveer ciertos bienes de una manera más eficiente, y que éstos bienes deben de ser presupuestados. Keynes (1936) destaca el papel del gobierno en la economía y como actor principal en la aplicación de políticas antíciclicas. Para que el Estado cumpla con sus funciones se requiere de una organización fiscal efectiva. La obtención de recursos fiscales ha sido base de muchos estudios, se detallarán las principales teorías al respecto.

Teoría Fiscal

Los ingresos más importantes de un Estado pueden ser a través de impuestos, tasas y empréstitos, los impuestos y tasas son de carácter obligatorio, mientras que el empréstito es la generación de un pasivo que el estado debe de devolver junto con el pago de interés correspondiente.

Molina (1999), menciona que generalmente, las funciones principales atribuidas a los impuestos son las siguientes:

- a) Financiar el gasto en bienes y servicios públicos;
- b) Tratar de corregir las “fallas” de mercado u orientar las decisiones de las empresas y familias; y
- c) Podría constituirse en un buen instrumento para redistribuir el ingreso entre la población.

En esencia los impuestos deben de gravar los factores de producción generadores de riqueza (trabajo y capital); Musgrave (1992), clasifica a los impuestos de la siguiente manera, según el punto de impacto:

1. Pueden recaer sobre el mercado de productos o mercado de factores.
2. Pueden recaer sobre el lado del vendedor o sobre el lado del comprador.
3. Pueden recaer sobre las familias o sobre las empresas.
4. Pueden recaer en el lado de las fuentes o en el de los usos a la cuenta del contribuyente.

En este mismo documento, Musgrave clasifica los impuestos personales frente a los impuestos reales. Los impuestos personales se ajustan a la capacidad de pago del contribuyente, pueden aplicarse a la familia o a la empresa. Los impuestos reales recaen sobre las actividades u objetos como tales, es decir, compras, ventas o posesión de la propiedad; la distinción de un impuesto real a uno personal es crucial cuando se considera la equidad del sistema tributario.

Impuestos indirectos frente a impuestos directos. Los impuestos directos son aquellos que se aplican directamente sobre las familias o el individuo que soporta la carga. Los impuestos indirectos son impuestos que se aplican en algún otro punto del sistema pero que son trasladados a cualquiera que se supone que soporta la carga. Los impuestos personales como el impuesto sobre la renta son personales y por lo tanto directos, el impuesto al valor agregado es un impuesto real e indirecto.

Asimismo, Musgrave (1992) menciona los requisitos para una “buena” estructura tributaria:

- A. La recaudación debe ser adecuada.
- B. La distribución de la carga tributaria debería ser equitativa.

- C. Se debe considerar que el punto de impacto sea el correcto.
- D. Debe interferir lo menos posible con las decisiones económicas en los mercados.
- E. Debe de facilitar el uso de la política fiscal para los objetivos de estabilización y crecimiento.
- F. Debería de permitir una administración justa y no arbitraria, debería ser comprensible para el contribuyente.
- G. Costos de administración y cumplimiento lo más bajos posibles.

Los criterios antes mencionados pueden ser considerados para valorar la calidad tributaria, pero también considerando las dificultades administrativas y los objetivos fiscales que pueden hacer compleja la estructura fiscal.

Lagos (2001), plantea que la primera cuestión a resolver en cuestión de la distribución de los recursos es si éstos deben ser propios o ajenos, es decir, si se recaudará por impuestos o derechos u otro mecanismo, o vía endeudamiento o transferencias.

Los ingresos propios pueden ser tributarios o no tributarios, los primeros suponen el ejercicio de facultades tributarias, (crear, modificar o alterar el impuesto). En el segundo grupo nos encontramos con el endeudamiento, los recursos por explotación de patrimonio, los obtenidos de acuerdo al derecho civil. Los de mayor representación, de acuerdo a sus características, son los ingresos tributarios y el endeudamiento.

El sujeto debe percibir claramente la correspondencia estrecha entre los impuestos que paga y su participación con los beneficios que recibe. Resta determinar qué impuestos son los más adecuados para atribuir a los gobiernos subcentrales.

Los impuestos de mayor recaudación como lo son el impuesto a la renta o al consumo, por motivos de eficiencia los recauda el nivel central de gobierno, dado la movilidad de los factores de producción gravables. Los factores de baja movilidad pueden ser recaudados por los gobiernos subcentrales y locales, como el impuesto a los bienes inmuebles.

Teoría Económica Del Federalismo Fiscal

El Estado no debe actuar en lugar de la acción privada (Rangel 2003), sino facilitar que se haga.

Las funciones del sector público son la tres, estabilización, asignación y redistribución según el modelo MTO (por Musgrave, Tiebout y Oates), quienes son los principales representantes. Aunque bien se podría incluir a Stigler y a Samuelson quienes hacen referencia a los bienes públicos. Cabrera y Lozano (2010), establece que las funciones de estabilización y redistribución

corresponden al gobierno central, y la función de asignación o provisión de servicios, a los gobiernos subcentrales.

Se define al gobierno central como al conjunto de entidades institucionales tomadoras de decisiones políticas, económicas y sociales cuya jurisdicción se extiende a un país y tienen la capacidad de gobernar. Y por consiguiente, un gobierno subcentral (en muchos casos llamados estados) difiere sólo por extensión territorial, teniendo el gobierno regional y local soberanía propia restringida por el marco jurídico existente. La mayoría de los países se constituyen como federación, en donde existe un gobierno central, gobiernos regionales, y en algunos casos gobiernos locales; que son los niveles más representativos, aunque no limitativos.

En la teoría clásica del federalismo fiscal (también llamada teoría de primera generación) se considera que los ciudadanos tienen demandas diferenciadas de bienes sociales, y a este respecto Oates (1977) propone el siguiente teorema:

- Según el cual, *en ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones.*

El teorema planteado conduce a afirmar que los servicios públicos pueden ser prestados según las preferencias de los residentes del ámbito espacial del beneficio correspondiente. El teorema anterior es un argumento a favor de la provisión descentralizada de bienes públicos, pero no necesariamente a favor de la atribución del bien o servicio a unidades de gobierno subcentrales,

Casahuga (1978), coincide con Tiebout en cuanto a la posibilidad de que la provisión descentralizada de bienes locales permita una solución al problema de asignación óptima de los bienes colectivos.

Claramente podemos establecer que existen funciones que el gobierno realiza de manera más eficiente con una estructura centralizada, y otras con una estructura descentralizada, lo que genera la cuestión de la estructura óptima del sector público para el cumplimiento más eficiente de sus funciones.

Cabrera y Lozano (2010), describe los conceptos de *desconcentración, delegación y devolución*. Que pueden fácilmente confundir al lector.

Desconcentración. El gobierno central establece oficinas en los gobiernos subnacionales trasladando a éstas algunos poderes de toma de decisiones (continúan siendo oficinas del gobierno central).

Delegación. Proporciona al gobierno subcentral la capacidad de realizar una función, pero el gobierno central se reserva la responsabilidad normativa.

Devolución. Se transfieren responsabilidades de funciones del gobierno central a los gobiernos subnacionales.

Para continuar con la misma sintonía, entenderemos *descentralización* como indica Cabrera y Lozano (2010), la cual se identifica en mayor grado con las responsabilidades de funciones transferidas de un gobierno central a los gobiernos subnacionales.

Olson (1969), asume que la eficiencia de la descentralización se aplica siempre y cuando se pueda verificar la correspondencia entre el territorio de la administración y el área geográfica que experimenta los beneficios. En este sentido, se puede decir que el tamaño óptimo de la jurisdicción debe estar relacionado con el tamaño de la población que hay que abastecer; y la jurisdicción encargada de la provisión deberá ser aquella que se aproxime al número óptimo de beneficiarios.

A este respecto, James Buchanan realizó en 1965 un trabajo que pretendía cubrir los aspectos vacíos de la teoría de Samuelson sobre los bienes públicos, fue llamada teoría económica de los clubes, dicha teoría sirvió de guía para el desarrollo de dos aspectos importantes del federalismo:

1. La delimitación de un tamaño óptimo de las jurisdicciones para asignar un bien x predeterminado.
2. La fijación de la cantidad y tipos de bienes colectivos que debe proveer una jurisdicción preestablecida para lograr una asignación óptima.

Tomando en cuenta las preferencias diferentes en cada jurisdicción, gráficamente Cabrera y Lozano muestran que la provisión de bienes se hace con mayor eficiencia si se realiza de manera descentralizada y no asignada por un gobierno central, que tiende a homogeneizar la asignación de bienes, lo cual repercute en el bienestar de la población demandante.

En este sentido, se puede deducir que una sociedad heterogénea tiende a ser menos eficiente por que presume preferencias diferentes, aún sea de un mismo servicio, siempre y cuando el gobierno central no pueda adecuar la asignación de bienes a las necesidades de cada jurisdicción, una manera de hacerlo es conociendo estas necesidades y teóricamente los gobiernos subcentrales y locales son los que más conocen a su población, por lo que serían los que prestarían de manera más eficiente la asignación de bienes.

Al proveer, el gobierno central, bienes homogéneos restringe las preferencias de cada región, por lo que las diferencias entre lo ofrecido y lo demandado hacen aparecer una pérdida de bienestar; que bajo los supuestos microeconómicos, y considerando la curva de la demanda y de la oferta, se puede calcular.

Sabemos entonces, que diferentes niveles de gobierno tienen la posibilidad de realizar funciones de manera más eficiente; que las responsabilidades de los gobiernos subcentrales y locales

requieren una mayor utilización de recursos que las responsabilidades del gobierno central, sabemos también que los impuestos de mayor percepción son recaudados por el nivel central, pues cuestiones de eficiencia. Por lo que se presume una brecha financiera vertical. Para mitigar esta situación existen las transferencias financieras, las cuales son recursos que el gobierno central recauda y son transferidos a los gobiernos subcentrales y locales para que éstos puedan realizar sus funciones.

Musgrave en 1969 realizó un análisis sobre la teoría del federalismo fiscal llegando a las siguientes conclusiones:

- Es necesario conocer sobre la incidencia espacial de los beneficios de varios bienes sociales, para la realización de las competencias de decisión política y de la financiación de varias funciones a los niveles debidos.
- Es importante la coincidencia del área de los beneficios de los bienes sociales, los impuestos que los financian y la toma de decisiones.
- Con relación a las externalidades, es necesario ponderar las medidas centrales que las reducen con el mantenimiento de las diferencias regionales.
- El federalismo fiscal también implica el que a los ciudadanos no sólo le conciernan asuntos de su localidad, sino también los de las otras localidades por lo que se debe velar por la intervención en los bienes preferentes y la igualación del esfuerzo fiscal.

Wallace Oates (1972), realiza un gran aporte teórico para el federalismo fiscal, analiza las funciones establecidas por Musgrave, sugiere la asignación de funciones por niveles de gobierno, y expone sobre los instrumentos fiscales más idóneos: impuestos, transferencias y acceso a deuda. Analiza las políticas de distribución y estabilización del sistema federal. Al final encuentra las siguientes ventajas para la descentralización:

- La eficiencia económica se consigue proporcionando la mezcla de productos públicos que refleje mejor las preferencias de los individuos que componen la sociedad. Es decir, si todos los individuos están obligados a consumir el mismo nivel del bien social aún cuando son posibles variaciones en los consumos individuales, se da una asignación ineficiente de los recursos.
- Un gobierno descentralizado permite que se den las condiciones necesarias para una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos, incluso es posible que se presenten presiones competitivas positivas como resultado de un número más elevado de productores y productos.
- Los residentes estarán dispuestos a sopesar los beneficios y costes de los programas públicos si se logra que cada comunidad financie en buena parte sus propios programas a través de tributación local.

Rangel (2003) concluye determinado las ideas básicas que rigen la teoría del federalismo fiscal:

- Fijación de la estructura óptima del sector público, teniendo en cuenta los cambios que la afectan y siempre buscando la racionalidad, se da por aceptado generalmente que el sector público esté conformado por más de un nivel de gobierno y que tales niveles ejerzan sus funciones con cierto grado de autonomía.
- Debe de existir una coordinación, siendo los gobiernos superiores los encargados de regular y de velar por la correcta actuación de cada nivel.
- De las funciones del sector público el gobierno central por lo general ejerce las funciones de estabilización y distribución, en cuanto a la asignación los gobiernos subcentrales tienen mayor capacidad de encontrar la eficiencia, sin embargo se deben considerar otros aspectos como economías a escala, interiorización de externalidades, gustos y preferencias. De igual manera se toma en cuenta la equivalencia fiscal.
- El federalismo toma en cuenta la participación ciudadana y que sea posible el control por parte de los ciudadanos a la gestión pública, *accountability*.

Financiación de un sistema de gobierno multinivel

Al entender que los gobiernos subcentrales y locales pueden realizar funciones de provisión de bienes y servicios públicos de manera más eficiente, se requiere analizar la manera de financiación de cada uno de éstos niveles. En un sistema de gobierno multinivel se requiere un claro instrumento fiscal-financiero que haga posible el buen desempeño público.

Cabrera y Lozano (2010), mencionan que, en principio se debe procurar la equidad vertical entre los niveles gubernamentales. Rangel (2003) por su parte, aclara algunos modelos de financiación que Gimenez Montero (1991) hace, ajustada en varios aspectos. Rangel clasifica los modelos de financiación en “*puros y mixtos*”.

Sistemas “*puros*” de financiación.

En estos modelos la delimitación de competencias tributarias que corresponden a cada nivel de gobierno son de tipo exclusivo por lo que existe claridad en las responsabilidades de cada entidad. Comprende dos tipos:

1. *Financiación basada en subvenciones que provienen del gobierno central.* El gobierno central es el único que se encarga de recaudar los tributos en todo el territorio y se encarga de transferir fondos a los distintos gobiernos subcentrales. La ventaja de este sistema se refleja en el posible logro de eficiencia recaudatoria y menores costos de gestión y control tributario. Y como desventajas, la asimetría de responsabilidades de

ingresos y gastos en las jurisdicciones, la difícil aplicabilidad del principio del beneficio y la imposibilidad de que se ejerza autonomía financiera.

2. *Financiación basada en un sistema impositivo único y centralizado con participación en los rendimientos.* Existe un único sistema impositivo en que la participación que corresponde a cada nivel subcentral guarda relación con el rendimiento tributario generado en el territorio del gobierno preceptor. En este sentido, se habla de :
 - a. *Tributos cedidos.* Cuando el gobierno central se reserva la regulación y el control de las figuras tributarias, pero cede a las jurisdicciones el rendimiento total del impuesto en su territorio.
 - b. *Tributos participados.* Cuando la administración central establece, determina y gestiona el tributo, para luego transferir a cada jurisdicción, una parte de la recaudación obtenida en cada territorio.

Rangel (2003), Indica que el problema de este sistema esta relacionado con la determinación adecuada de los rendimientos territorializados, y hace referencia a la dificultad de localización de los tributos con elevado grado de traslación.

3. *Financiación basada en sistemas impositivos independientes.* En este modelo, cada uno de los diferentes niveles tiene la capacidad para establecer sus propios impuestos, regulando los elementos tributarios correspondientes a los mismos, con plena capacidad para su gestión. Dentro de este modelo existen dos casos:
 - a. *Concurrencia de fuentes impositivas.* Consiste en que las distintas figuras impositivas, correspondientes a los diferentes niveles de gobierno, gravan los mismos hechos imponibles. Rangel hace notar que la complejidad consiste en encontrar fórmulas de cooperación, eficaces y operativas.
 - b. *Separación de partes.* Se supone una distribución de las distintas fuentes impositivas existentes en los diferentes niveles de gobierno. La desventaja es que tales fuentes son limitadas en número y tienen diferentes potencialidades, lo que hace que el reparto nunca sea neutral respecto a los resultados.

Sistemas “mixtos” de financiación.

En la realidad, los países establecen modelos mixtos de financiación, que es una combinación de diferentes elementos de los sistemas puros, esto es debida a que ganan eficiencia en flexibilidad y cumplimiento de objetivos. Un modelo de financiamiento “puro” implicaría un alto grado de rigidez en el sistema de financiación gubernamental.

Descentralización de autoridad tributaria.

Al descentralizar el gasto pareciera pertinente que la autoridad tributaria también se descentralice, derivado de esta premisa se cuestiona ¿qué impuestos se deben descentralizar?, ¿cuáles no? y a que nivel. Cabrera y Lozano (2010) hacen mención del principio de equidad vertical, en donde establece que este equilibrio se da cuando los diferentes niveles de gobierno, de manera agregada, tienen garantizados los recursos suficientes para proveer adecuadamente los servicios que son de su competencia. A continuación se mencionan ideas de algunos autores que apoyan la descentralización de la autoridad tributaria.

Ruiz-Huerta (2000), concuerda con la idea de que teóricamente es concebible la asignación de un tributo a un nivel y la de su gestión a otro.

Criterios para establecer la estructura tributaria por niveles de gobierno.

Rangel (2003), hace una recopilación de los criterios de varios autores con respecto al establecimiento de la estructura tributaria.

- Spahn (1077), señala los principales criterios utilizados en Alemania:
 - Uniformidad en la legislación impositiva. La finalidad es evitar la competencia tributaria, favorecer la estabilización y la distribución.
 - Rendimientos impositivos de acuerdo a las funciones: hacer corresponder gastos con ingresos.
 - Provisión estable de servicios públicos regionales.
 - Compensación coordinada. Mecanismos de participación y coordinación en un sistema único impositivo.
- Mc Dougall (1977) sugiere que la carga impositiva debe ser internalizada, es decir, que la deben soportar los residentes en la jurisdicción del gobierno beneficiario de rendimiento. Esto causaría divergencia entre las economías jurisdiccionales.
- Por su parte, Mathews propone:
 - La correspondencia entre las competencias de ingresos con las competencias de gastos a fin de mantener un equilibrio vertical entre niveles de gobierno. Sin embargo, parece evidente que la consecución de los objetivos de *estabilización* y *redistribución* de la renta y razones de eficacia en la administración tributaria, se aconseja en que el gobierno central se ubiquen las bases impositivas más expansivas y potentes.
 - El gobierno central debe reservarse bases móviles y los gobiernos estatales y locales bases inmóviles.

- Los impuestos para las finalidades de estabilización y redistribución deben reservarse al gobierno central. Los gobiernos estatales y locales deben tener impuestos más bien neutrales.
 - Está indicada la utilización por todos los niveles de gobierno de tributos establecidos según el principio del beneficio.
 - El gobierno central puede establecer indistintamente sus impuestos según un criterio de origen o residencia. En cambio, los gobiernos estatales y locales se ven limitados a impuestos de base residencial para evitar la exportación de carga tributaria.
- Musgrave (1995), señala seis reglas para asignar impuestos entre niveles de gobierno:
 1. Los niveles medio y, en especial, inferior, deberían gravar las bases con menor capacidad de movilidad interjurisdiccional.
 2. Los impuestos personales con tipos progresivos que deberían ser utilizados por las jurisdicciones en las cuales en las cuales resulte más eficiente establecer una base gravable.
 3. La imposición progresiva, diseñada con fines redistributivos, debe ser primordialmente central.
 4. Los impuestos destinados a propósitos estabilizadores deberían ser centrales, al mismo tiempo que los de los niveles inferiores deberían ser cíclicamente estables.
 5. Las bases redistributivas de un modo desigual entre subjurisdicciones deberían ser usadas de un modo descentralizado.
 6. Los tributos basados en el principio del beneficio y los precios públicos son apropiados para todos los niveles.
 - Oates (1999) menciona tres opciones tributarias a los niveles descentralizados: la imposición sobre bases inmóviles, la utilización de tributos según el principio del beneficio, la aplicación de un impuesto en destino o residencia.

Todas las perspectivas de los autores tienen semejanza, y claramente ponderan en mayor grado al nivel central como responsable de los impuestos con mayor recaudación.

Rangel (2003), concluye que los dos principales aspectos que se deben considerar para establecer una estructura tributaria son:

- Que exista una correspondencia entre ingresos y gastos dentro de cada nivel gubernamental.

- Debe existir una correlación entre las responsabilidades fiscales y de gasto. A fin de hacer más responsable a las Haciendas en la obtención de recursos, autonomía y rendición de cuentas.

Rangel (2003), toma en cuenta las características de cada figura y propone una estructura tributaria que tienda a responder a los principios de asignación de impuestos; es un modelo mixto, en donde hay fuentes exclusivas para cada nivel, se comparten algunas y se dan participaciones en otras. Cuadro I.1

Las transferencias intergubernamentales.

Otra forma de financiación de niveles subcentrales son las transferencias gubernamentales, y tienen como objetivo obtener ventajas en eficiencia, corregir problemas anteriormente mencionados al establecer diferentes niveles de gobierno, entre los cuales se recuerdan las externalidades y el desequilibrio fiscal. Rangel (2003) orienta las políticas públicas a objetivos de eficiencia y equidad por lo que estudia desde esta perspectiva el tema de las transferencias, menciona también que dichas políticas fortalecen el federalismo y son aceptadas en la mayoría de los países desarrollados. Por su parte Cabrera y Lozano (2010) hacen hincapié en los objetivos de nivelación intergubernamental. Angoita (2004) indica que las transferencias suponen un vasto conjunto de medidas cuyos efectos son muy distintos entre sí.

Cuadro 1.1 Asignación tributaria por niveles de gobierno.

Propuesta definitiva: modelo de financiación mixto.

RECURSOS TRIBUTARIOS	NIVELES DE GOBIERNO		
	<i>Central</i>	<i>Regional</i>	<i>Local</i>
1. Impuesto sobre la renta global	titularidad compartido y/o participado	Compartido y/o participado	
Impuesto cedular sobre la renta (deducible de IRPF)		Exclusivo	
2. Impuesto sobre sociedades	Exclusivo		
Impuesto al ejercicio de actividades económicas		Compartido	Titularidad-compartido
3. Impuesto patrimonial	Exclusivo		
4. Impuesto sobre ventas (IVA)	Titularidad-Compartido (fase minorista)	Compartido (fase minorista)	
Impuestos sobre consumos específicos o accisas	Compartido y/o participado	Compartido y/o participado	
5. Impuesto sobre sucesiones	Exclusivo		
6. Impuesto a las exportaciones e importaciones	Exclusivo		
7. Impuesto a los recursos naturales	Exclusivo		
8. Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria			Exclusivo

9. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica			Exclusivo
10. Otros impuestos menores: Juegos de azar, Publicidad, etc.		Exclusivo*	Exclusivo*
11. Contribuciones especiales		Exclusivo (en su ámbito)	Exclusivo (en su ámbito)
12. Tasas	Servicios de carácter nacional	Servicios de carácter regional	Servicios locales

* El nivel regional podrán tener exclusividad en alguno de los impuestos menores, dependiendo de las necesidades de los recursos de cada nivel y sus capacidades para llevar adelante el cobro del impuesto de que se trate.

Fuente: Rangel (2003)

Objetivos de las transferencias intergubernamentales.

Cabrera y Lozano (2010) identifican tres importantes razones por las cuales se implementan un sistema de transferencias: i) para tomar en cuenta las externalidades que se generan en una región, ii) para impulsar el consumo de bienes preferentes, iii) para corregir desequilibrios verticales y horizontales (fines de nivelación). Angoita (2004) expone que existen tres objetivos de las transferencias: 1) la corrección de ineficiencias provocadas por efectos externos, 2) la imposición de la voluntad del agente que concede la transferencia, por actitudes paternalistas o por percepción de que el gobierno subcentral realiza una provisión insuficiente de algún bien; o por objetivos macroeconómicos, la desventaja de este objetivo es la alta dependencia y la ruptura de la soberanía. Y 3) la tercera gran finalidad de las transferencias esta motivada por las diferencias de capacidad fiscal y necesidades de gasto entre las jurisdicciones (nivelación). Rangel (2003) menciona varios objetivos que se resumen a continuación: a) corrección de efectos externos, b) sustitución de impuestos territorializados por imposición central, c) solventar problemas de desequilibrio fiscal y garantizar la suficiencia de recursos a nivel territorial, d) atacar el desequilibrio horizontal, e) Garantizar niveles mínimos de provisión, f) objetivos macroeconómicos y g) aumentar la corresponsabilidad fiscal.

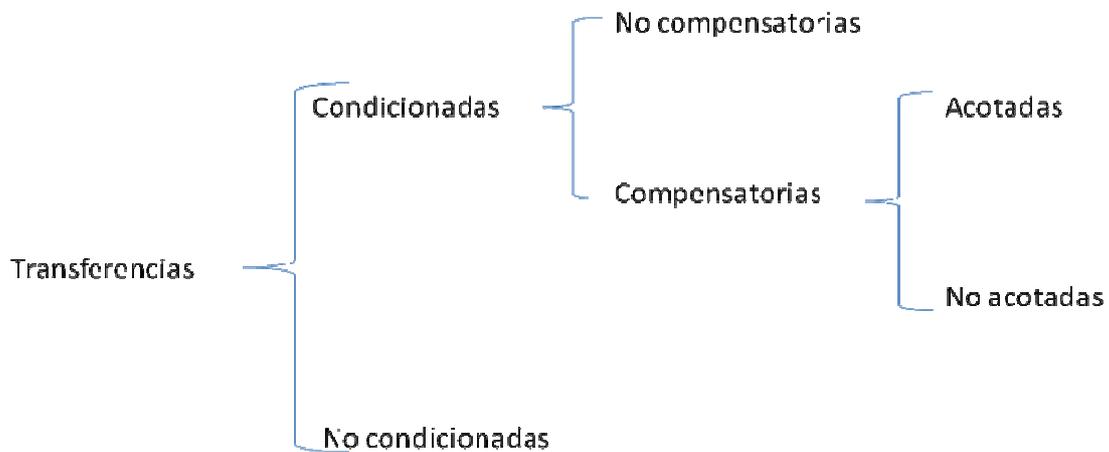
Tipos de transferencias.

Angoita clasifica las transferencias en dos grandes tipos: *las incondicionadas y las condicionadas*. Rangel, las clasifica de manera general como: *Subvenciones incondicionales y subvenciones condicionales*. Cabrera y Lozano, en cambio, proponen una clasificación de: *transferencias generales y transferencias específicas o condicionadas*. Las anteriores clasificaciones, aunque con diferente denominación, convergen en características similares.

Las *transferencias incondicionadas*, son transferencias que no se destinan a ningún fin concreto, y es responsabilidad del receptor el decidir en qué emplear dichos recursos. Las *transferencias condicionadas*, en cambio, son recursos los cuales han sido etiquetados respecto a las condiciones de empleo.

Las transferencias condicionadas, pueden ser *compensatorias* y *no compensatorias*, las primeras subvencionan parte del precio que debe satisfacer un gobierno a la hora de realizar la provisión de bienes o servicios concretos; una característica de esta forma de transferencia es que se debe implementar un límite superior, debido a la incertidumbre que puede presentarse con respecto al precio de la provisión. Por otra parte, las transferencias condicionadas no compensatorias no subvencionan parte del precio, sino que se limitan a ofrecer unos recursos que se deben emplear, eso sí, en un gasto concreto. Se ilustra mejor en la figura 1.1

Figura 1.1 Clasificación de las transferencias



Fuente: Angoita 2004

Rangel (2003). Clasifica los tipos de transferencias de esta manera:

Pueden ser *subvenciones generales o incondicionadas*, son traspasos de recursos en los que quien subvenciona no impone ninguna condición al subvencionado de tal manera que este último tiene entera libertad para decidir el destino de los fondos.

Subvenciones condicionales. Son traspasos de recursos que están sujetos a algún tipo de restricción o condición por parte del ente que realiza la transferencia.

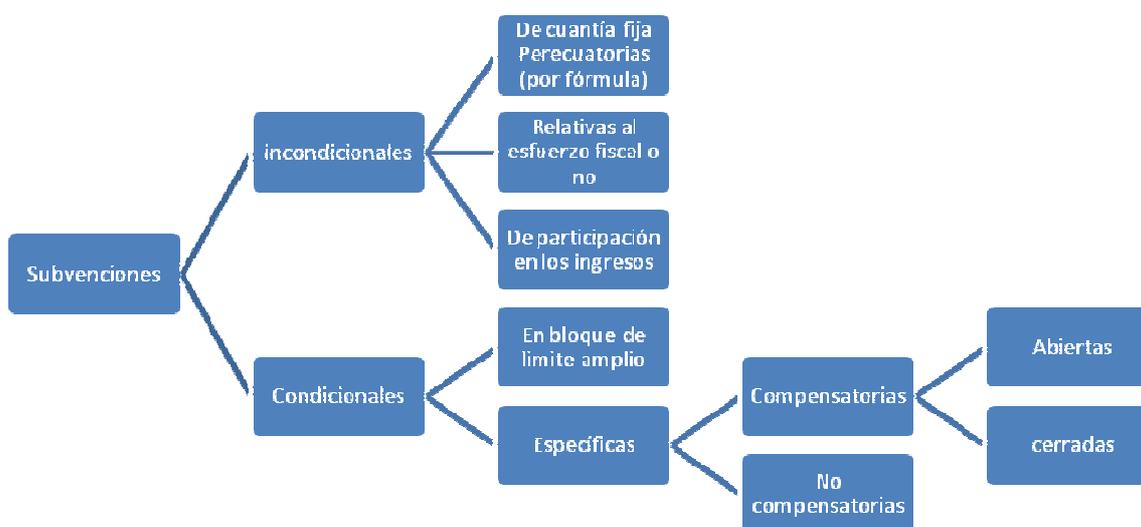
Dentro de las subvenciones incondicionales el autor integra las *subvenciones de cuantía fija perecuatorias*, que son las diseñadas según alguna fórmula que incluye diversas variables para intentar una cierta distribución. *Subvenciones condicionales relativas al esfuerzo fiscal o no*, cuya fórmula de reparto es ponderada por un elemento de medición de esfuerzo fiscal del subvencionado; y *subvenciones incondicionadas de participación de los ingresos*, en donde la fórmula contempla la participación de los ingresos generales recaudados a nivel central.

La integración de las subvenciones condicionales es más complejo; se divide en *subvenciones condicionales en bloque de límite amplio*, éstas dependen del grado de especificación o en qué medida se limite el uso de la subvención; en este caso, la restricción es mínima. *Subvenciones condicionales específicas*, contienen un alto grado de especialización en cuanto a objetivos y su uso es bastante concreto.

Dentro de las subvenciones condicionales específicas Rangel hace referencia a la clasificación hecha por King, Musgrave y Polinsky, los cuales mencionan las *subvenciones condicionales específicas compensatorias (de igualación o de graduación)*, que implican la financiación de una proporción del costo de la partida de gasto concreto. *Subvenciones condicionales específicas no compensatorias (según King a tanto alzado)*, cuando se trata de transferencias de cantidad fija.

Subvenciones condicionales específicas compensatorias pueden subclasificarse en *Subvenciones condicionales específicas compensatorias abiertas (sin límite)*, son en las que cantidad transferida depende del comportamiento del gobierno destinatario; y por último, *Subvenciones condicionales específicas compensatorias cerradas (también llamadas acotadas)*, no pueden superar un monto específico de recursos. La figura 1.2 da una mejor perspectiva de la clasificación.

Figura 1.2 Clasificación de transferencias



Fuente: Rangel 2003

Con base en lo anterior, Rangel hace un análisis (cuadro 1.2) en donde liga los objetivos de las transferencias con el instrumento que logra ese objetivo de la manera más eficiente, pero hace notar que estos resultados se basan en el cumplimiento de ciertos supuestos, entre los que destaca que el beneficiario conoce las preferencias de sus residentes y tratará de maximizar su bienestar; y el supuesto de que no existe ilusión fiscal.

Cuadro 1.2 Enlace entre objetivos e instrumentos

OBJETIVOS	TIPOS DE TRANSFERENCIA
Corrección de efectos externos	Subvenciones condicionales compensatorias abiertas
Sustitución de impuestos territorializados por imposición central	Participación en los ingresos fiscales centrales, subvención incondicional
Solventación del problema de desequilibrio vertical y garantizar la suficiencia de recursos a nivel territorial	Subvenciones incondicionales
Atacar el desequilibrio horizontal	Subvenciones incondicionales perecuatorias de tipo cerrado. Estudio de fórmula de reparto
Garantizar niveles mínimos de provisión	Subvenciones condicionales compensatorias
Objetivos macroeconómicos	Subvenciones condicionales en bloque. Podrían ser compensatorias
Aumentar la corresponsabilidad fiscal	Subvenciones relativas al esfuerzo fiscal

Fuente: Rangel (2003).

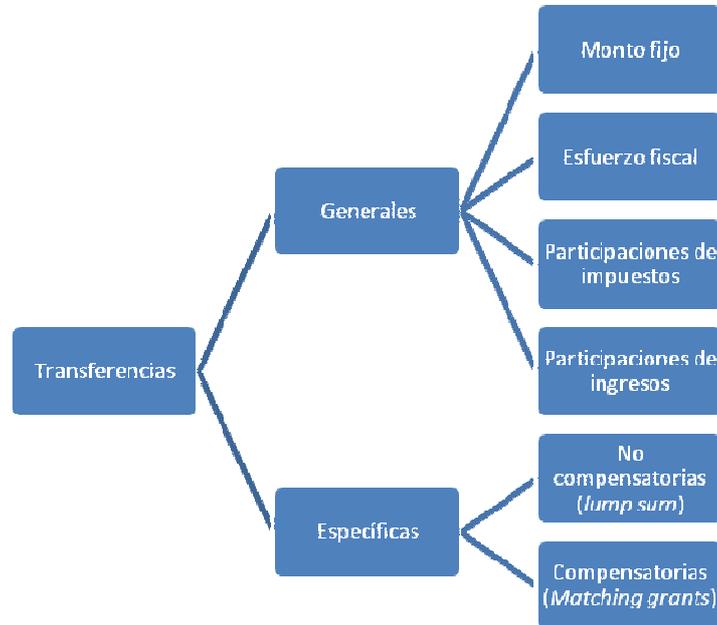
Cabrera y Lozano (2010), exponen una clasificación que toma en cuenta la literatura básica con fines normativos y clasifica las transferencias de la siguiente manera:

Transferencias generales. Son transferencias que pueden ser empleadas por el receptor en lo que éste desee y sin restricciones, pueden ser de *monto fijo o lump dump* (generalmente calculada mediante una fórmula), o bien asignadas con base al esfuerzo fiscal de los receptores. Dentro de esta categoría de generales se puede ubicar las *tax-sharing* o participaciones de impuestos y las *revenue –sharing* o participaciones de ingresos.

Las transferencias específicas o condicionadas, en este caso el donador de la transferencia es quien decide en qué se han de emplear los recursos, la división más importante es entre compensatorias y no compensatorias. En las transferencias compensatorias el receptor está comprometido a aportar una cantidad además de lo que transfiere el donador. Cuando se establece que el donador dará un porcentaje del gasto total que realice el receptor se tiene una transferencia compensatoria condicionada abierta (*open matching grants*). Por el contrario, si se señala el monto máximo con el que el donante contribuirá se dice que es *acotada o cerrada (closed matching)*.

Las transferencias no compensatorias. De monto fijo (*lump sum*), no comprometen al receptor a realizar por su parte algún gasto en el bien específico a que se destina la transferencia. En la figura 1.3 se aclara la clasificación.

Figura 1.3 Clasificación de las transferencias



Fuente: Cabrera y Lozano 2010

Efectos económicos de las transferencias

Principales desviaciones de los objetivos de las transferencias

Como se mencionó, los supuestos considerados para realizar el análisis de las transferencias son muy débiles y empíricamente se presentan ciertos fenómenos que apartan los resultados de los objetivos iniciales. Dentro de los supuestos más importantes se destaca el que el beneficiario de las transferencias conoce las preferencias de sus residentes y trata de maximizar su bienestar, y que no existe ilusión fiscal, es decir, que no se da la infraestimación por parte de los votantes-contribuyentes del precio impositivo que han de pagar por los bienes y servicios públicos (Higuera-Marcos 2009); esta situación se puede presentar por un deficiente desarrollo del federalismo fiscal y/o por la existencia de una estructura tributaria dominada por impuestos indirectos.

Rangel (2003), hace referencia a las desviaciones que se presentan al implementar un sistema de transferencias.

En primer lugar están las *filtraciones*, que se definen como el desvío de los fondos de las subvenciones a objetivos distintos a los establecidos por el ente que realiza la subvención, (Musgrave y Musgrave 1995). Con esta idea, se puede ser ineficiente en el uso de esas transferencias debido a las desviaciones del objetivo establecido por el nivel central, pero ser más

eficiente si las desviaciones se dan procurando cumplir con las preferencias de los residentes a nivel subcentral.

Otro fenómeno ampliamente estudiado es el efecto *adherencia (flypaper effect)*, se presenta cuando el dinero de la subvención queda adherido al uso presupuestario, y como consecuencia fundamental es que a pesar de que se afirma que todas las subvenciones generan un efecto renta, en realidad no logran aumentar la renta tanto como si la subvención se hubiera entregado directamente a los individuos (King 1984), y esto debido a que existe una tendencia de utilizar el recurso transferido para consumir bienes públicos, no obstante se puedan adquirir bienes privados. Se plantea también que los políticos y burócratas no buscan maximizar el bienestar de la población, sino que buscan maximizar su propio bienestar a través del engrosamiento del presupuesto que manejan (Niskanen 1968).

Un tercer efecto estudiado tiene que ver con la temporalidad en los resultados de las transferencias, se pueden analizar desde dos perspectivas: a corto y largo plazo. A corto plazo se visualiza como un periodo de flujos de impuestos y gastos entre jurisdicciones y sus efectos sobre la redistribución interregional de la renta en un sentido de incidencia formal; y se considera la capacidad acumulativa a largo plazo o los efectos de las transferencias sobre los determinantes del potencial de desarrollo regional, en especial sobre el capital humano, infraestructura pública, aglomeración y la estructura sectorial.

Efectos económicos de las transferencias

Efecto renta

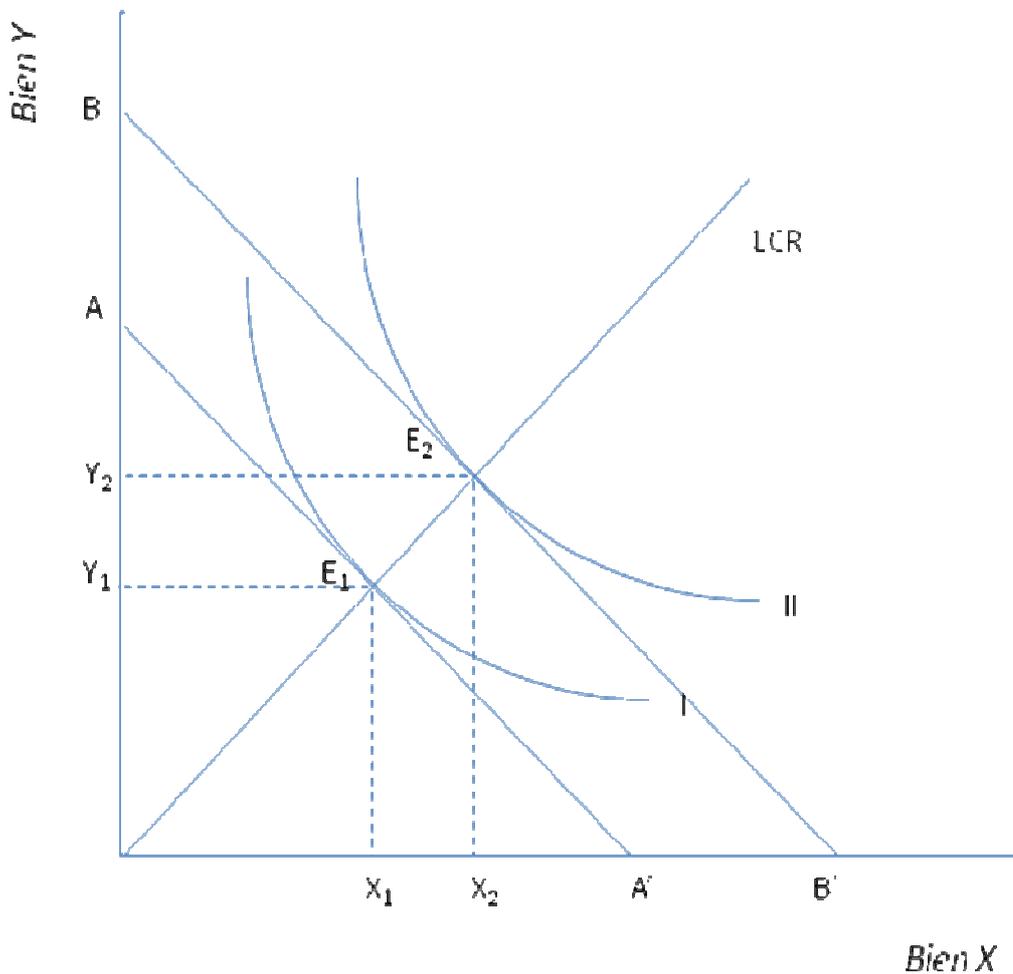
Los efectos económicos que se presentan en la sociedad dependen del tipo de transferencia que se instrumenta, para el siguiente análisis Cabrera y Lozano fundamentan el criterio de curvas de indiferencia de la sociedad, principalmente de las ideas de King (1984) y Jha (1998), por lo tanto asumimos los siguientes supuestos:

- a) Las curvas de indiferencia de la comunidad son convexas;
- b) Los precios de los bienes públicos no se alteran por la cantidad comprada;
- c) El receptor no exporta impuestos, de manera que un aumento en los impuestos es financiado por sus contribuyentes;
- d) El receptor no realiza subsidios a sus contribuyentes, solo provisiona bienes y servicios, de manera que un aumento en sus impuestos, necesariamente implica una disminución en los fondos disponibles por sus ciudadanos para bienes privados;
- e) Las reacciones de los receptores ante un cambio en las transferencias, no genera efectos externos sobre otras regiones;

f) La introducción de una transferencia no tiene “efecto demostración”, que pueda alterar los gustos y preferencias en dirección de un particular servicio público del receptor.

Se analiza el efecto de una transferencia general de monto fijo, no condicionada a través de una gráfica en el que el eje horizontal se mide el gasto en bienes y servicios públicos (bien X), en el eje vertical se mide el gasto de bienes y servicios privados (bien Y), la restricción presupuestaria se determina como la cantidad de cada bien que puede adquirir la comunidad con sus ingresos, y se representa por la línea AA'. La pendiente es la relación de preferencias entre ambos bienes.

Gráfica 1.1 Efecto renta de las transferencias



En la situación inicial de equilibrio E_1 , la economía consume las cantidades Y_1 y X_1 , bien privado y bien público respectivamente, atendiendo a su restricción generada por su renta después de

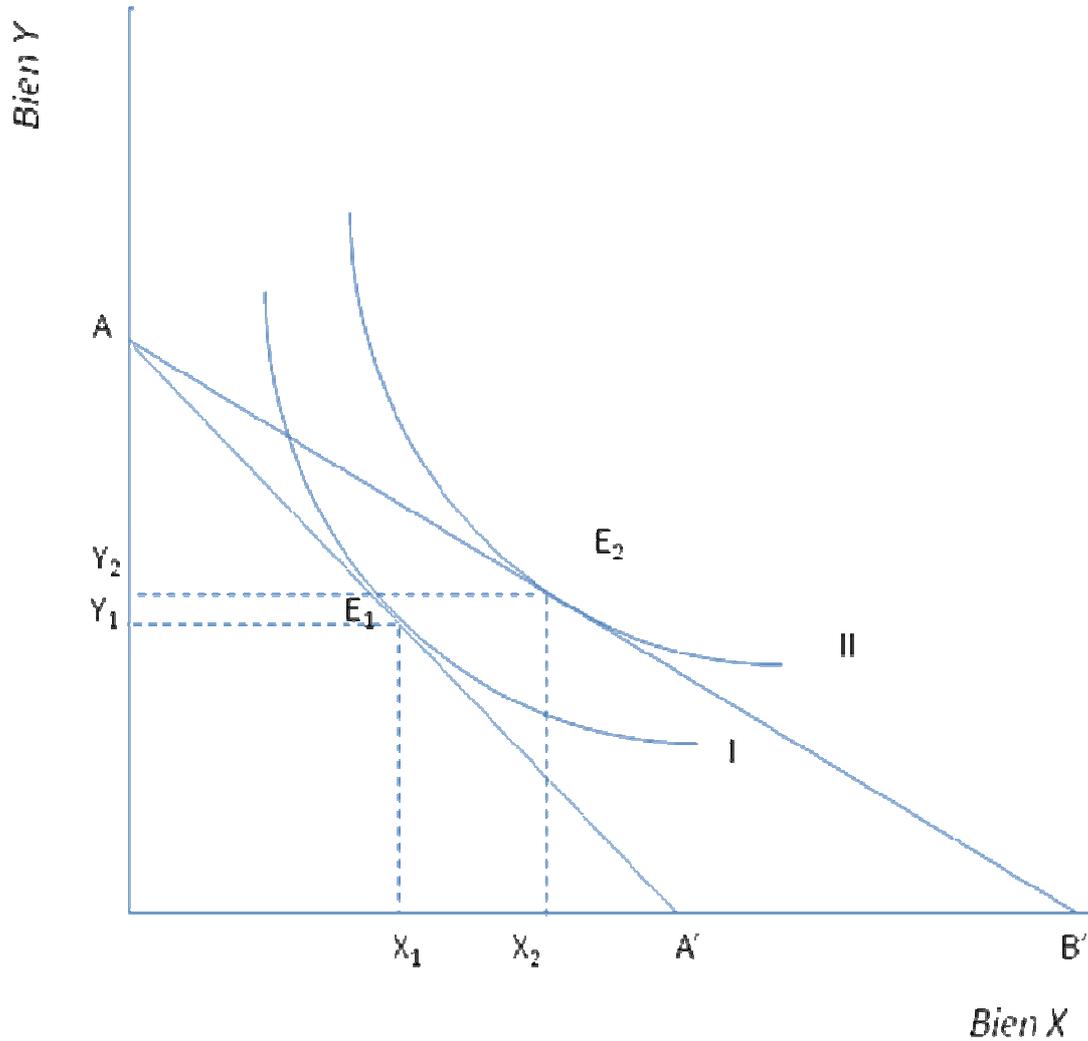
impuestos (AA'). Ahora bien, el efecto de la transferencia general de monto fijo, provoca que la restricción presupuestaria se desplace hacia la derecha de la línea inicial, pasando a ser BB', conservando la relación de sustitución entre el consumo del bien público y el bien privado; lográndose el equilibrio en el punto E₂. El resultado es que el consumidor puede acceder a una nueva curva de indiferencia representada por II. Se incrementa también el consumo de bienes privados debido a una filtración, la cual se presume una reducción en el sistema impositivo local, lo que aumenta la renta de los contribuyentes y la posibilidad de adquirir bienes privados. Este aparente aumento en el bienestar dependerá del origen de los recursos, en el caso de que el gobierno subnacional ceda derechos tributarios al gobierno central y este redistribuya por medio de transferencias (como en el caso mexicano, que se analizará en el siguiente capítulo), el efecto de la gráfica sería un tanto incierto, no siendo así si el origen de los recursos transferidos son por cuestiones extraordinarias (por ejemplo un incremento en la extracción de petróleo), donde los beneficios son mejor identificables.

Efecto sustitución

Este efecto se presenta en mayor grado en las transferencias condicionadas equivalentes abiertas, recordemos que en estas transferencias el otorgante proporciona un porcentaje del gasto que el receptor realice, de tal manera que si el beneficiario está dispuesto a otorgar el 50% para el consumo de un bien público, el otorgante puede ofrecer el 50% restante; el efecto sustitución se presenta cuando existe una variación en los precios relativos de los bienes privados con los bienes públicos. Entendemos que la comunidad recibe una renta y que esta, supuestamente, se destina a la obtención de bienes públicos y privados. Al implementar la transferencia condicionada equivalente se da una situación en la que por cada peso que la comunidad este dispuesta a renunciar para la compra de bienes privados, podrá comprar el doble de bienes públicos.

En la gráfica 1.2, se puede apreciar el efecto de este tipo de transferencia, la línea AA' que representa la restricción presupuestaria, siendo tangente a la curva de indiferencia social (I), AA' rota de tal manera que la relación de precios entre el *bien X* (bien público) y el *bien Y* (*bien privado*) cambia, el bien X se hace relativamente más barato que el bien Y, la nueva restricción es ahora AB', y según la teoría los consumidores maximizarán su bienestar hasta llegar a una nueva curva de indiferencia social (II), pasando de E₁ a E₂. Nótese que debido a la transferencia el consumo del bien X aumenta en una proporción mayor al aumento del consumo del bien Y.

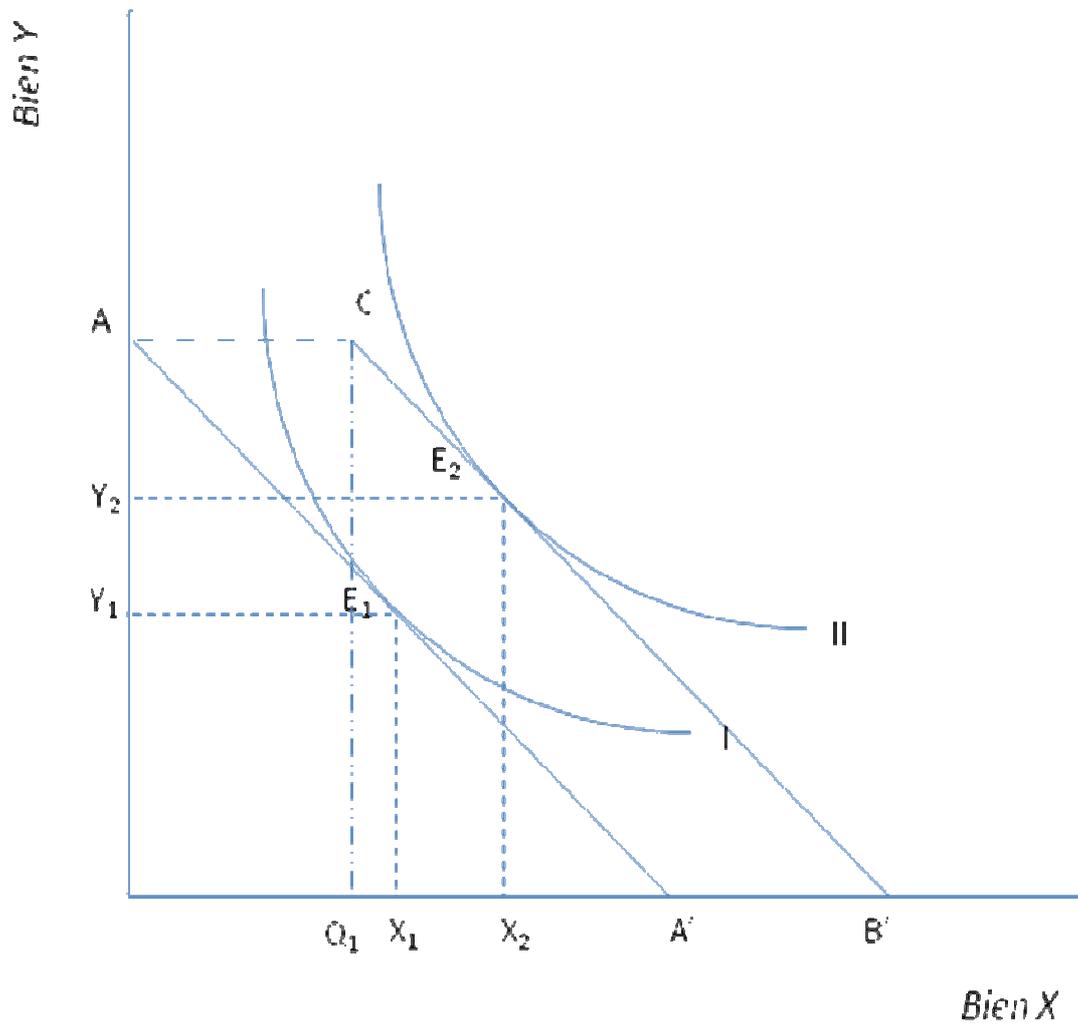
Gráfica 1.2 Efecto sustitución de las transferencias



Efecto de las transferencias específicas no compensatorias

Cuando una transferencia de este tipo se presenta, logra aumentar el bienestar de la población pero no modifica la relación de precios entre los bienes sustitutos, sirva el ejemplo de los vales, en donde existen dos bienes: gasolina o libros, los vales únicamente se pueden utilizar para adquirir gasolina, pero la restricción presupuestaria limita el consumo de libros a la cantidad anteriormente determinada. De tal manera que si una transferencia se limita a la adquisición de bienes públicos, se incrementará la posibilidad de adquisición de dichos bienes, mientras que la posibilidad máxima de adquirir bienes privados se quedaría igual.

Gráfica 1.3 Efecto de las transferencias específicas no compensatorias



En este caso, el tamaño de la transferencia es de cero a Q_1 , la restricción presupuestaria pasó de AA' , a ACB' ; existe un aumento en el bienestar (de la curva de indiferencia I a la curva II), el equilibrio de mercado se da en E_1 antes de la transferencia y luego en E_2 después de la transferencia.

Recapitulación

En este primer capítulo se planteó la necesidad de que el sector público interfiriera en la economía, varios autores concuerdan que el gobierno debe realizar las funciones de estabilización, distribución y provisión con el fin de minimizar las fallas que en el mercado se producen, dichas fallas son causadas principalmente por externalidades.

Para llevar a cabo las funciones antes mencionadas, el gobierno requiere de recursos, mismos que pueden recaudarse a través de impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones, financiamiento o vía transferencias. Numerosos autores mencionan los requisitos que, a su juicio, debe cumplir una “buena” estructura tributaria: fácil recaudación, equidad, debe cumplir con su objetivo de acuerdo a las políticas fiscales, etcétera. A este respecto, la población debe percibir claramente la correspondencia estrecha entre los impuestos que paga y su participación con los beneficios que recibe.

Un principio fundamental en un estado democrático federal es lograr que cada individuo tenga las mismas oportunidades de desarrollo en todo el país, recibir una educación de calidad, servicios de salud equivalentes, en general que tengan al menos un nivel de vida cercano al promedio general, de acuerdo a la máxima de igualdad de las personas ante la ley.

Como se ha mencionado anteriormente, una de las principales formas de organización del estado moderno es el *Federalismo*, en donde entidades federativas, a través de un pacto federal ceden potestades, funciones y autoridades a un gobierno central, la *Teoría del Federalismo Fiscal*, intenta explicar esta forma de organización y las ventajas que proporciona, principalmente a la población de las jurisdicciones de los gobiernos subcentrales, esto debido a que toman en cuenta las preferencias de los individuos que componen dicha sociedad; se menciona también, que puede existir diferencias sustanciales en la provisión de bienes entre los estados o regiones de una nación, derivado de una diferencia entre la recaudación y sus necesidades de gasto, lo que conduce a un *desequilibrio fiscal*.

Las transferencias financieras son una herramienta para minimizar el desequilibrio fiscal entre los Estados, garantizar niveles mínimos de provisión de bienes, corrección de efectos externos etc., persiguen objetivos diversos y por ende existen varios tipos de transferencias, la clasificación en la que coinciden varios autores divide las transferencias en condicionadas y no condicionadas.

Sabemos que las transferencias son utilizadas para minimizar la brecha financiera, ahora bien, el problema surge cuando se trata de determinar el mejor criterio de distribución.

En el siguiente capítulo relacionaremos los elementos antes mencionados y las características del federalismo en México.

CAPITULO II

HISTORIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO

PRIMERA PARTE

Este capítulo se divide en dos grandes apartados, en primera instancia se elabora una descripción de la historia del federalismo en México, sus orígenes, sus influencias y su desarrollo hasta la actualidad; en segundo lugar se realiza un diagnóstico de la situación del federalismo en el país y sus principales características y las principales problemáticas que enfrenta actualmente.

Historia Del Federalismo En México

El federalismo se define como: “...la forma de organización política, en la cual, entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a otro poder superior, es decir, los estados ceden parte de su soberanía a un poder central para formar la Federación (IILSEN 2005)”.

El origen del federalismo nos conduce a principios del México independiente, el 16 de mayo de 1823, en donde el recién formado congreso establece las primeras bases sobre lo que debería constituirse la constitución política de la nación mexicana, en donde transcende que “La forma de gobierno de la nación mexicana es una república representativa y federal”. El término federal no hace más referencia que al triunfo de la fracción de independentistas sobre otra que pugnaba a favor del unitarismo, influenciadas las primeras por ideas estadounidenses, libertarias y progresistas; y los segundos con mayor influencia europea, centralistas y metropolitanas.

El 4 de octubre de 1824 es sancionada la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece los territorios que conforman la nación mexicana, la conformidad de sus representantes y la forma de gobierno, (que en principio fue la de *república representativa popular federal*).

Este fue un gran paso para establecer la nación federal, no sin estar exento de dificultades, vicisitudes y obstáculos; la insurrección de Santa Anna en 1835, que impulsó el centralismo, el revés del Congreso Extraordinario constituyente en 1847, restablece el régimen federal, y este es consolidado por el movimiento que hoy conocemos como *La Reforma*, el cual culmina con la Constitución de 1857. Durante este periodo de inestabilidad la nación mexicana pierde gran parte de su territorio.

Otro suceso trascendental derivado de la lucha entre “los grandes liberales Benito Juárez y Porfirio Díaz” es la imposición el presidencialismo en el país, minimizando la actuación del poder legislativo y judicial. Díaz (dictadura que duró de 1877 a 1910) logró consolidar el control regional compartiendo la recién adquirida riqueza del país con los caciques regionales que estaban felices

de intercambiar la autonomía local, por una parte de las recaudaciones generadas por la modernización de la economía del país, ayudada por la estabilidad política de un fuerte centralismo.

Después de la lucha revolucionaria de 1910, como era de esperarse, se establece un nuevo sistema político y económico, de nuevo centralista, para que el estado logre el control de los gobiernos subnacionales, creó instituciones, la más importante fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y que luego fuera el Partido Revolucionario Institucional, este gobernaría por un largo periodo hasta el año 2000. Anteriormente, en 1917 con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se reafirma el pacto federal en donde el nuevo gobierno creado, el de la *Unión*, sólo contaría con aquellas atribuciones conferidas en la constitución, y el resto de las facultadas (y deberes) propios de la soberanía quedaban reservadas a los estados del pacto (Artículo 124 CPEUM).

En la misma carta magna, en su artículo 31, se señala la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como los del Estado y Municipio, la Constitución también plasma los campos impositivos correspondientes a los diferentes órdenes de gobierno.

A partir de 1917 y con base en las nuevas atribuciones de cada nivel, se desarrolló un complejo sistema tributario el cual generó multiplicidad de impuestos derivados de la concurrencia impositiva entre la Federación y los Estados (Cruz Covarrubias), en donde se gravaba la misma fuente de ingreso.

Dada la relativa estabilidad política y social que en el país florecía se pudo avanzar profundamente en la cuestión de federalismo fiscal. En 1925 se presenta la primera de tres Convenciones Nacionales Fiscales, que es un esfuerzo por solucionar el problema de la doble tributación. A continuación se mencionan los resultados destacables:

- a) La necesidad de un cuerpo consultivo que diera seguimiento a los acuerdos tomados en dicha convención.
- b) El uso exclusivo de las autoridades locales sobre la propiedad raíz y sobre donaciones y sucesiones.
- c) La facultad exclusiva de la Federación para establecer impuestos sobre el comercio y la industria, en donde los Estados pueden participar en los rendimientos de dichos gravámenes.

En 1933 se convoca a la Segunda Convención Fiscal, la cual buscaba señalar con mayor claridad las bases precisas de delimitación de las facultades federales y de los estados en materia tributaria. Los resultados fueron escasos, pero igualmente considerables:

- a) La confirmación de las autoridades locales para gravar la propiedad raíz.

- b) Elevar a rango constitucional la delimitación de las facultades impositivas de cada nivel de gobierno.
- c) Dejar de considerar el impuesto establecido al comercio y a la industria como facultad privativa de la federación.
- d) Se establecieron recomendaciones para las bases de modificación a la Constitución que se referían al establecimiento del impuesto sobre energía eléctrica como competencia federal y a la facultad de la Federación para establecer instrumentos de recaudación sobre los recursos naturales comprendidos en el artículo 27 constitucional.

Derivado de esta convención se realiza en 1943 una reforma al artículo 73 constitucional, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX, en donde se establece que las entidades federativas debían participar de los impuestos especiales exclusivos federales, como los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, gasolina, cerillos, aguamiel y explotación forestal.

En la tercera Convención Nacional Fiscal (1947) logró llegar a un acuerdo el cual permitiese una coordinación para el aprovechamiento entre la Federación y los Estados de las principales fuentes tributarias, minimizar los gastos de la administración tributaria y del control de ingresos.

Como resultado de la tercera convención se establecieron instrumentos tributarios en los cuales existía una participación entre los niveles central y subcentral con tasas determinadas, entre las cuales se encontraban las actividades mercantiles. Para estimular la integración de los estados al nuevo sistema de coordinación, la Federación propuso incrementar en un 10% la participación de éstos en los demás impuestos federales, sin embargo sólo se coordinaron en una primera etapa 15 estados.

En el año de 1948 se creó la primera ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a los estados, posteriormente, en 1953 hace su aparición la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración entre los Estados y la Federación, esta ley persiguió dos objetivos principales: a) evitar las restricciones indebidas al comercio interestatal y b) la creación de una Comisión Nacional de Árbitros, cabe destacar que la coordinación fiscal no ostentaba el nivel constitucional, sino como un arreglo de índole contractual entre dos autoridades. Al mismo tiempo entra en marcha un Impuesto Sobre la Renta y en este contexto son siete los estados que se integran al sistema en primera instancia; posteriormente, en 1973, doce entidades se coordinaron.

En 1970, y como resultado de las reformas de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en donde se establecía una tasa del 10% de aplicación general a toda la república, y una participación para los Estados que se coordinen de un 40%, se logró la integración de todos los gobiernos estatales en los primeros meses de 1971. La tasa se aplicaría aun si el estado no se anexe al sistema. Las entidades federativas derogaron varios gravámenes mercantiles y comerciales, reduciendo duplicidad y evitando la complejidad de tributación.

En el aspecto político, se dio un centralismo muy marcado desde de 1934 hasta 1990, siendo su auge en la década de los setentas, en donde el gobierno federal alcanzó una recaudación del 90% de los ingresos fiscales (Urzúa 2000).

Durante las décadas de los setenta y ochenta se presentan dos nuevos enfoques acerca del federalismo fiscal que van a sostener dos líneas de pensamiento; por una parte se habla de la naturaleza de los impuestos, la cual, según la teoría, algunos se centralizan en busca la eficiencia en la recaudación y administración; y por otra se refiere a la necesidad de la existencia de una política fiscal que garantice la eficiencia de asignación de recursos económicos y la equidad en su distribución, por lo que a partir de estas nuevas ideas se pretenden se van a desarrollar reformas que se describirán a continuación.

De acuerdo a la primera línea de pensamiento se desarrolla un importante hecho en pro del federalismo en México, fue la Ley de Coordinación Fiscal (en adelante LCF), la cual es publicada el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor el 1° de enero de 1980. Como se había mencionado anteriormente, la Constitución no delimita la materia impositiva que corresponde a la Federación, a los Estados y Municipios, también permite el establecimiento de cargas tributarias a la misma fuente por parte de la Federación y los Estados dando lugar a una doble imposición, esta concurrencia impositiva está respaldada por el artículo 31, fracción IV de la CPEUM.

También se menciona la falta de uniformidad y armonía en las tasas de la carga impositiva entre los Estados y Municipios.

En esencia, la LCF pretendía que los Estados y Municipios se abstengan de gravar la misma fuente a cambio de una participación en los ingresos tributarios, ahora de origen federal. La Cámara de Diputados a través del *Diario de Debates*, año III, t. III, núm. 39, pág. 113 indica que

“Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnera la soberanía de los estados... y se justifica diciendo que ... dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando la entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación.”

Covarrubias (2004) hace notar que el principio de no afectación a la soberanía de los estados no era totalmente transparente, en efecto, la decisión de adherirse o no al sistema de coordinación fiscal era optativo, pero existían incentivos para hacerlo, ya que al no adherirse no se les otorgaba el porcentaje de participación que pudiera corresponderles, además de que los impuestos federales persistirían en el territorio, aún obstante el Estado no se hubiera incluido en dicho sistema.

Textualmente, el artículo 1 de la LCF indica que: *“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas*

autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”

Dentro de la segunda línea de pensamiento se desarrollan reformas para descentralizar funciones que eran responsabilidad del gobierno central. Entre las de mayor importancia se pueden mencionar la descentralización del sector salud y del sector educación.

Descentralización

Como se vio anteriormente, el fortalecimiento del sistema federal mexicano fue evolucionando de manera lenta durante el siglo XX, debilitado por el presidencialismo y la falta de instituciones jurídicas sólidas y organismos autónomos que generen contrapesos en el poder. A partir de 1980 las políticas se orientan a la maduración del federalismo, se abren los mercados al exterior, la desaparición de numerosas empresas de gobierno entre otras, derivado de las ideas denominadas tecnócratas y neoliberales.

Se destacan dos eventos importantes en materia de federalismo y transferencia de responsabilidades a los Estados por parte del Gobierno Federal:

Descentralización Del Sector Salud.

En 1996, siendo Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, se lleva a cabo un Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDISS) y cuyo objetivo principal era la atención de los ciudadanos, que por su situación laboral no eran atendidos por los organismos de seguridad social, de los cuales el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) el cual atiende a los trabajadores del sector privado, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para el sector público; son los que ofertan en mayor medida los servicios de salud, sin embargo, la SEDENA, MARINA y PEMEX cuentan en menor escala con estos servicios.

Para contribuir en la coordinación de esfuerzos, resolver conflictos e intercambiar experiencias exitosas se crea en 1995 el Consejo Nacional de Salud, para resolver los problemas entre la Federación y los Estados, a causa de esta acción.

La experiencia de los Estados en cuanto a la provisión de los servicios de salud era evidente, puesto que todos tenían un sistema de salud propio.

En el cuadro 2.1 se observa el resultado de la descentralización de responsabilidades del sector salud, el papel de los municipios se limita a la prevención por lo cual no juega un papel trascendental.

Cuadro 2.1 Asignación de responsabilidades por niveles de gobierno del sector salud.

NIVEL	RESPONSABILIDADES
-------	-------------------

NIVEL	RESPONSABILIDADES
Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que la política nacional responda a las prioridades nacionales y subnacionales y fortalecer el sistema nacional de salud y los sistemas estatales. • Definir y revisar las normas legales del sistema de salud y proponer los cambios necesarios en la legislación y la implementación. • Evaluar lo servicios transferidos a fin de corregir desviaciones, revisar objetivos, reorientar actividades y eficientar los recursos. • Mejorar los mecanismos de coordinación con otros proveedores de salud y entre los niveles de gobierno • Mantener a través de la Secretaría de Salud, el marco legal, la coordinación, planeación y evaluación de los servicios de salud. • Tratar exclusivamente a través de la secretaría de Salud las relaciones laborales de los trabajadores que no pertenecen al IMSS.
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar y operar, entre otros, los servicios básicos de salud, de maternidad, planificación familiar y salud mental • Supervisión y control de nutrición • Prevención y control de afecciones del medio ambiente • Prevención y control de enfermedades contagiosas • Implementar programas de asistencia social • Mantener el nivel actual de participación financiera e intentar mejorar sus contribuciones a través del tiempo

Fuente: Cabrera y Lozano (2010)

Aunque los estados ya contaban con la experiencia en la provisión de los servicios de salud, sin embargo surgieron algunos problemas que Cabrero y Martínez destacan:

- Falta de claridad respecto a cuanta autonomía tienen los Estados para ejercer sus recursos, debido a que la normatividad les da libertad de asignación siempre y cuando

cumplan ciertos estándares fijados a nivel federal que, a consideración de Cabrero y Martínez, son bastante vagos.

- No se establecen criterios claros y por lo tanto no hay incentivos para la obtención de recursos propios por los estados.

Cada gobierno subnacional determina, a propuesta del ejecutivo, en su Presupuesto de Egresos la cantidad de asignación de recursos destinado al sector salud, adicional a la transferencia condicionada denominada Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, los criterios de determinación del monto se encuentran en el artículo 30 de la LCF y se considera sustancialmente el inventario de la infraestructura física y las plantillas de personal, los recursos transferidos a los gobiernos subcentrales en el ejercicio inmediato anterior. Ahora bien los criterios de distribución toman en cuenta a la población, presupuesto mínimo aceptado, mortalidad y el índice de marginación, así como el gasto federal que para la población abierta se ejerza en la entidad federativa a que se refiera. En el siguiente apartado se tratará el tema de las transferencias como fuente de financiamiento de los estados.

Descentralización Del Sector Educativo

La educación en México se divide en educación preescolar (que atiende a la población de 4 a 6 años), educación primaria (de 6 a 12 años) y educación secundaria (de 12 a 16 años aproximadamente); la educación media consta de colegios de bachillerato generales, bachilleratos técnicos, colegios nacionales de educación técnica y colegios de estudios científicos y tecnológicos, entre otros, y atienden a una población de edades entre 16 a 19 años. La educación superior se oferta a través de Institutos Tecnológicos, Universidades Estatales, Universidades Autónomas y Nacionales.

Las responsabilidades de este sector son reguladas principalmente por el artículo tercero de la CPEUM y de la Ley General de Educación.

La proceso de descentralización de la educación básica comenzó en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en donde el Gobierno Federal, los gobiernos Estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE), En donde se descentralizan funciones de coordinación, contratación y administración de los recursos humanos, aunque no pueden alterar los salarios, los planes de estudio y la construcción de escuelas. Por todo esto varios autores (Cabrera y Lozano, Cabrero y Vázquez) coinciden en que realmente no fue un acto de descentralización tal cual, sino que más bien es una descentralización de funciones.

En una primera etapa, luego de la puesta en marcha del acuerdo, la transferencia de recursos a los estados fue determinada por el gasto que realizaba el gobierno central en cada estado, posteriormente se crea el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) en donde los criterios que se toman para determinar el monto total del fondo se definen en el artículo 27 de la LCF, fracciones I y II, son el registro común de escuelas y la plantilla de personal,

además de los recursos presupuestarios que con cargo al FAEB se hayan transferido a las entidades federativas durante el ejercicio inmediato anterior. Los criterios de distribución son los mismos anteriormente mencionados pero a nivel estatal, pero se adiciona el índice de calidad educativa determinada por la Secretaría de Educación Pública.

Cuadro 2.2 Asignación de responsabilidades por niveles de gobierno del sector educativo

NIVEL	RESPONSABILIDADES
Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Normas y guía de política educativa • Diseño de programas de estudio • Desarrollo del currículo y formación del profesorado • Diseño y elaboración de los libros de texto obligatorios • Determinar sueldos de profesores • Evaluación del desempeño del sistema educativo de los estados • Financiar a los sistemas estatales para garantizar cobertura y calidad homogénea (vía las transferencias)
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de los servicios educativos • Garantizar los derechos laborales de los trabajadores transferidos a sus estados • Integrar las estructuras educativas de la federación con las estatales en un solo sistema • Asignar a la educación básica recursos financieros crecientes en términos reales • Diseñar el sistema de evaluación del desempeño en su territorio • Proponer contenidos regionales en los programas de estudio • Crear organismos de supervisión
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Co-financiar, con los otros niveles de gobierno y realizar el mantenimiento de las escuelas de educación básica.

Fuente: Cabrera y Lozano (2010)

Se puede decir que la descentralización del sector salud es un poco más profesional que la de educación, esto debido a que las entidades federativas contaban ya anteriormente con algún sistema de salud.

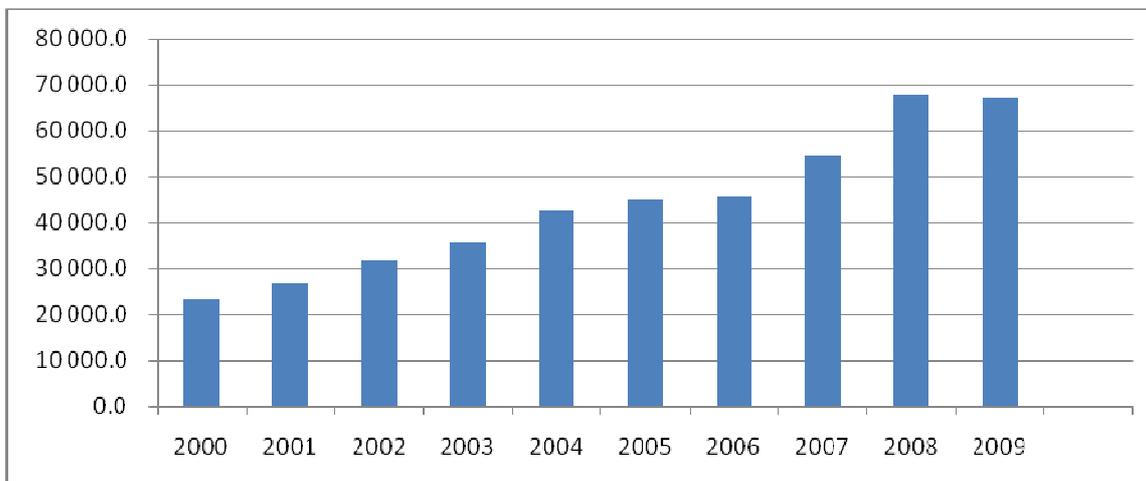
Marcelo Giugale (2000) entre otros, indica que el Ramo 33 completó el Acuerdo Nacional avalando la transferencia de recursos para la educación, revela que el Ramo conservaba la inercia ya existente en la distribución de recursos para la educación, además de no incluir ningún incentivo para mejorar el rendimiento de los niveles inferiores de gobierno.

Convenios De Descentralización

Como resultado de la presión de los Gobiernos Subnacionales, sobre todo de los Estados, en 1976 se emitió un decreto que permitía al COPLADE firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los Estados, a través de Convenios Únicos de Desarrollo, con los cuales se formalizaba la transferencia de recursos y programas a gobiernos Estatales, con la obligación de que éstos apoyaran a los municipios. En 1992 los Convenios Únicos de Desarrollo se convierten en Convenios de Desarrollo Social, consolidándose este instrumento como el documento jurídico, administrativo, programático y financiero mediante el cual el Ejecutivo Federal y los Estados establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de su competencia. Este tipo de recursos son condicionados y con asignación específica.

Los principales convenios que la Secretaria de Hacienda reporta son con la Secretaria de Educación Pública; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua. Esta etapa de la descentralización inicia con la firma de un convenio-marco con las entidades federativas que están interesadas en la descentralización de funciones, programas y recursos, tradicionalmente ejercidos de manera centralizada. Los recursos son canalizados a través de sus organismos operadores.

Gráfica 2.1 Transferencia de recursos a través de convenios de descentralización año 2000 – 2009
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP Coordinación con Entidades Federativas, consultada el 05 de Julio de 2010

Desde el año 2000 los recursos federales transferidos a los Estados por convenios de descentralización se han venido incrementando prácticamente con una tendencia constante (Gráfica 2.1), excepto en el año 2009.

Evolución del Ramo 33

El ramo 33 *Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipios* (Ramo 33 en adelante) surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 15, 25 y 26, derivado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar responsabilidades, los recursos humanos y materiales.

Originalmente el Ramo 33 se conformaba por cinco fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), se divide en:
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM),
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN-DF), y
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Para el ejercicio 2010, la LCF contempla los siguientes fondos para el Ramo 33:

- FAEB
- FASSA
- FAIS
- FORTAMUN-DF
- FAM
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA),
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y el Distrito Federal (FOSEG), y
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Durante el desarrollo de este ramo se agregaron fondos a fin de continuar con la política de descentralización.

La creación del Ramo 33 pretendió dotar a las Entidades Federativas y Municipios mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, mayor responsabilidad y pudo mejorar la vigilancia en la aplicación los mismos.

Segunda Parte: Situación En México

Ingresos

El apartado anterior se concentró en la descripción de las responsabilidades que el Gobierno Federal delega a las Entidades Federativas, ahora bien, tanto los gobiernos central como subcentrales necesitan recursos con los cuales llevar a cabo sus funciones. A continuación describiremos las principales fuentes de ingresos de los distintos niveles.

Ingresos federales

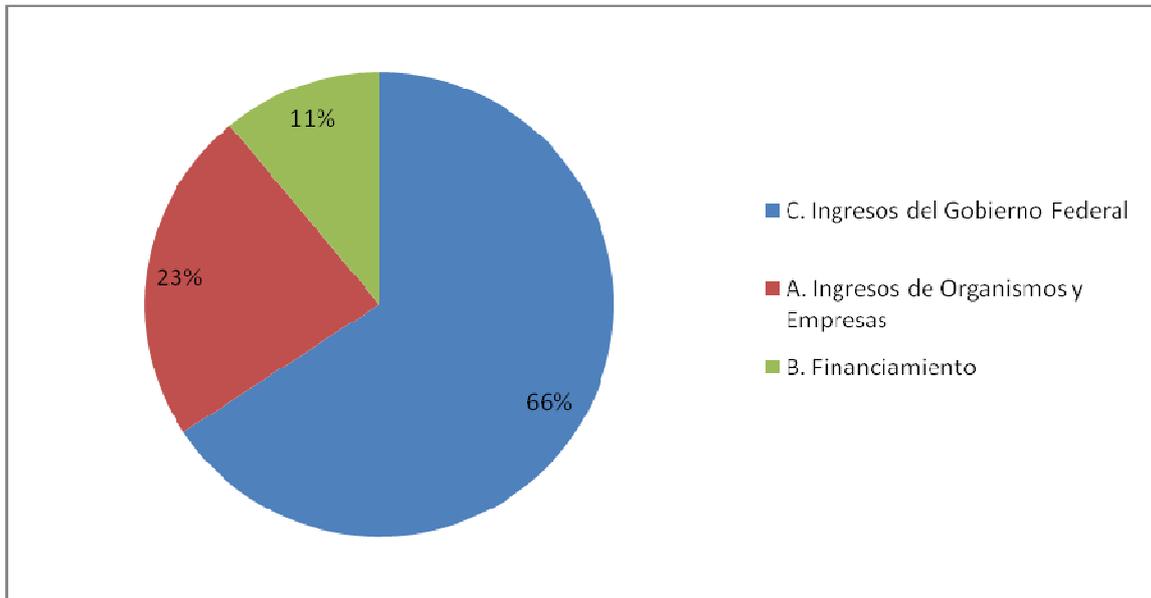
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público clasifica los ingresos federales de la siguiente manera:

- Ingresos federales
 - Impuestos
 - Contribuciones de mejoras
 - Derechos
 - Contribuciones
 - Productos, y
 - Aprovechamientos
- Ingresos de organismos y empresas
 - Ingresos propios y otros ingresos de participación estatal
 - Aportaciones de seguridad social
- Ingresos derivados de financiamientos
 - Endeudamiento (Interno y Externo)
 - Otros financiamientos
 - Superávit de organismos y empresas de control directo.

Fuente: Ley de ingresos de la federación 2009

De acuerdo a la Ley de Ingresos, existen tres grandes apartados del origen de los recursos, ingresos del Gobierno Federal, Ingresos de organismos y empresas, Ingresos derivados de financiamiento. Para el año 2010 las proporciones se representan de la siguiente manera (Gráfica 2.2).

Gráfica 2.2 Ingresos de la Federación por apartado



Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010

Los ingresos tributarios

Se conforman por el Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Especial de Tasa Única (IETU), Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto a las Importaciones, Impuesto a los Rendimientos Petroleros, entre Otros.

Los impuestos que representan una mayor recaudación es el IVA y el ISR, el primero es un impuesto indirecto al consumo y grava a las personas físicas o morales que, en territorio nacional, realicen actos o actividades de enajenación de bienes, presten servicios independientes, otorguen uso o goce temporal de bienes, e importen bienes y servicios. La tasa actual del IVA es del 16% del valor del bien y 11% cuando las operaciones se realicen en zonas fronterizas.

El ISR es un impuesto directo que grava la utilidad de las personas, empresas u otras entidades legales. Se calcula como un porcentaje de la utilidad generada por las personas sujetas al impuesto. En México la tasa para las personas físicas varía dependiendo del límite inferior en que se ubiquen, y va de 1.92% al 30%, y para las personas morales es de un 30%. La recaudación en los últimos diez años proyectaba una tendencia creciente hasta el año 2008, en el año 2009 se produce una reducción en la recaudación probablemente derivado de la crisis económica mundial.

El IETU presenta una tasa del 17.5% y grava a las personas físicas o morales que obtengan ingresos por enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y servicios. En la aplicación del IETU se deduce el importe a pagar de ISR

teniendo cuidado de no duplicar la base impositiva. El impuesto se posiciono rápidamente como el cuarto más importante en cuanto a su poder de recaudación después del IEPS.

El IEPS es un impuesto interesante pues grava los productos y actividades que por sus características generan efectos sociales o externalidades negativas, como el alcohol, tabaco y combustibles entre otros, la recaudación en teoría se destina para minimizar los efectos negativos a través de programas de salud y campañas de prevención.

De los ingresos netos percibidos por el gobierno en el 2008 los tributarios representan un 56.46%, contra los no tributarios que se representan un 43.54%. Nótese que los ingresos por ISR e IVA son los mas representativos con 47.3% y 36.1% respectivamente (Tabla 2.1).

Tabla 2.1 Ingresos tributarios de la Federación 2009
(Millones de pesos)

Concepto	Ingresos	%
ISR	534,190.60	47.3%
IETU	44,717.90	4.0%
IDE	15,887.70	1.4%
IVA	407,795.10	36.1%
IEPS	50,567.40	4.5%
IMPORTACIONES	30,196.40	2.7%
IMPTO. REND. PET.	920.60	0.1%
OTROS	45,276.80	4.0%
TOTAL INGRESOS TRIBURARIOS	1,129,552.50	

FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP Coordinación con Entidades Federativas, consultada el 05 de Julio de 2010

Ingresos no tributarios

Son los ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado (productos), y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la ley de ingresos (aprovechamientos). Estos ingresos forman parte de los ingresos corrientes del Estado.

Tabla 2.2 Crecimiento anual de la RFP

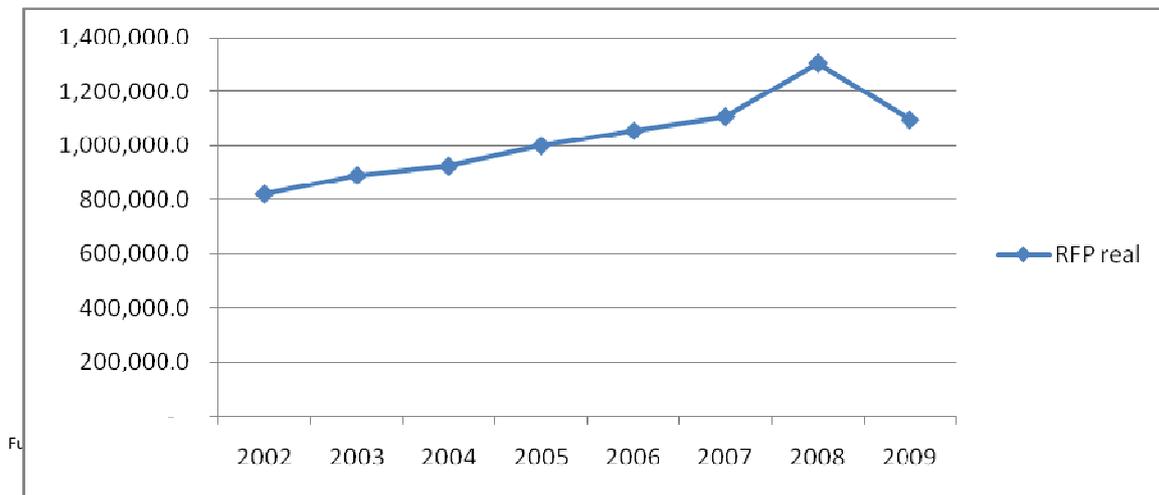
Año	RFP (Millones de pesos reales)	Crecimiento %
2002	819,367.98	-

Año	RFP (Millones de pesos reales)	Crecimiento %
2003	889,667.16	9%
2004	923,732.50	4%
2005	999,652.54	8%
2006	1,054,667.11	6%
2007	1,107,215.82	5%
2008	1,305,612.23	18%
2009	1,095,481.20	-16%

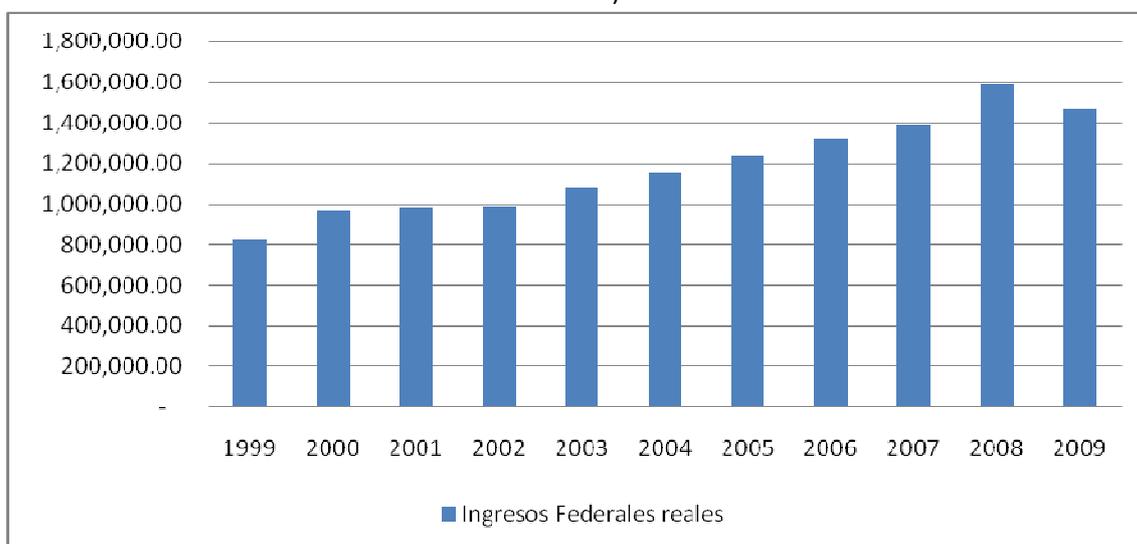
FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP Coordinación con Entidades Federativas, consultada el 05 de Julio de 2010

La recaudación federal participable (RFP) se conforma por la recaudación de todos sus impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones por los mismos conceptos. En la tabla 2.2 se puede apreciar el crecimiento anual real de la RFP, se destaca que en el año 2009 se presentó un crecimiento negativo real del 16% en la RFP. El monto de la RFP es variable, pues esta en función de la recaudación que obtenga el Gobierno Federal.

Gráfica 2.3 Evolución de la RFP en términos reales (Millones de pesos)



Gráfica 2.4 Ingresos netos de la federación 2009¹ (Millones de pesos Reales)



FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP Coordinación con Entidades Federativas, consultada el 05 de Julio de 2010

¹/ Incluye ingresos tributarios y no tributarios

De acuerdo a la gráfica 2.4, desde 1999 hasta el año 2008 se aprecia un crecimiento real en los ingresos de la federación, en el año de 2009 los ingresos decrecen en un 7.32% con respecto al 2008 derivado de la crisis financiera mundial.

Ingresos propios

Como hemos mencionado en el capítulo uno, los ingresos propios se determinan por la capacidad de recaudación de los niveles subcentrales y locales, en el siguiente apartado se describe brevemente la situación de financiera de los estados en cuanto a su poder de recaudación.

Ingresos de las Entidades Federativas

Existen diversas razones por las cuales los gobiernos subnacionales deben aumentar su recaudación. La primera, para aumentar la provisión de bienes y servicios y de esta manera aumentar el bienestar social. Segunda, para fortalecer su Hacienda, de tal manera que tengan un amplio margen de maniobra financiera en caso de eventos externos que puedan afectarla. Tercera, para conceder a los ciudadanos un mayor control sobre el monto del gasto público (mayor autoridad fiscal y una mejor rendición de cuentas). Cuarta, disminuir la dependencia de los recursos transferidos y así aumentar su autonomía financiera.

A pesar de todo lo anterior, existe la aversión de las entidades federativas y municipales para aumentar su recaudación, puede ser debido a los siguientes factores:

- a) Dado que los Estados y Municipios dependen ampliamente de las transferencias federales (véase gráfica 2.5), trasladan el costo político del aumento de gravámenes al gobierno central.

- b) La población no esta de acuerdo con el aumento de los impuestos, tal vez por que no existe una clara percepción del costo-beneficio de pagarlos, esto nos remite a que los contribuyentes no saben donde se aplican sus impuestos.
- c) Ineficiencias en la recaudación, mora, evasión, elusión fiscal.

Las fuentes de ingreso de los gobiernos estatales son:

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Contribuciones de mejoras
- Participaciones federales
- Aportaciones federales
- Ingresos por cuenta de terceros
- Financiamiento, y
- Otros ingresos

Para el año 2008, la situación de ingresos agregados de los Estados se encontraba de la siguiente manera:

Tabla 2.3 Ingresos agregados de los Estados por concepto 2008.

TOTAL DE INGRESOS	1,057,098,519,213	%
IMPUESTOS*	28,861,074,228	2.73
DERECHOS*	22,228,100,728	2.10
PRODUCTOS*	7,527,617,814	0.71
APROVECHAMIENTOS*	17,735,948,870	1.68
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS*	1,333,089,710	0.13
PARTICIPACIONES FEDERALES	368,908,983,238	34.90
APORTACIONES FEDERALES		50.07

TOTAL DE INGRESOS	1,057,098,519,213	%
	529,251,204,671	
OTROS INGRESOS	43,872,880,576	4.15
POR CUENTA DE TERCEROS	3,252,082,949	0.31
FINANCIAMIENTO	10,752,663,873	1.02
DISPONIBILIDAD INICIAL	23,374,872,556	2.21

Fuente: INEGI Finanzas públicas Estatales y Municipales

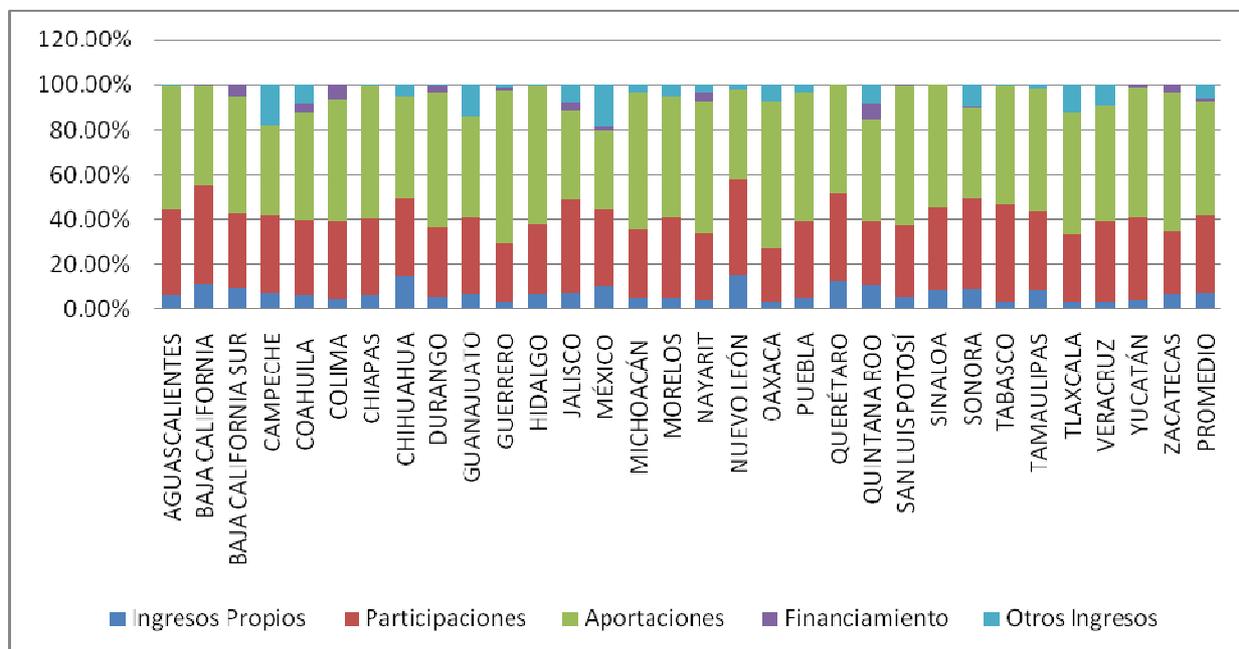
*/ Se consideran ingresos propios.

Ahora bien, en forma agregada, el promedio porcentual de *Aportaciones* de todas las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2008 es de 50.07%, de *Participaciones* es el 34.90%, y por *Ingresos Propios* es el 7.35% con relación a la suma de los ingresos totales de los Estados; el 7.69% restante corresponden a ingresos por cuenta de terceros, financiamiento, disponibilidad inicial y otros ingresos. Es conveniente recordar que las aportaciones tienen el carácter de recursos etiquetados, por lo tanto son transferencias condicionadas y las participaciones son transferencias no condicionadas.

La relación entre los ingresos propios y el total de ingresos que la entidad percibe se puede considerar como un indicador de autonomía financiera. La atribuciones que las entidades Estatales y Municipales tienen para determinar sus impuestos, tasas, bases gravables, exenciones, programación de y políticas de gasto público hacen referencia a la autonomía fiscal.

La deuda pública es un tema de gran interés en cuanto a estudios de finanzas públicas se refiere, por ley la deuda pública debe invertirse en actividades productivas, se aprueba por los congresos Estatales, tanto para el Estado como para sus Municipios. El sentido de la deuda es el de traer al presente el consumo futuro, por lo tanto se sacrificará el bienestar de la población que tendrá que pagar esa deuda; el promedio de la deuda de los gobiernos locales es de 2.03% del total de sus ingresos (promedio del año 1999 al 2009).

Gráfica 2.5 Estructura de los ingresos Estatales 2008



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Finanzas Públicas Estatales 2008. Se excluye al DF

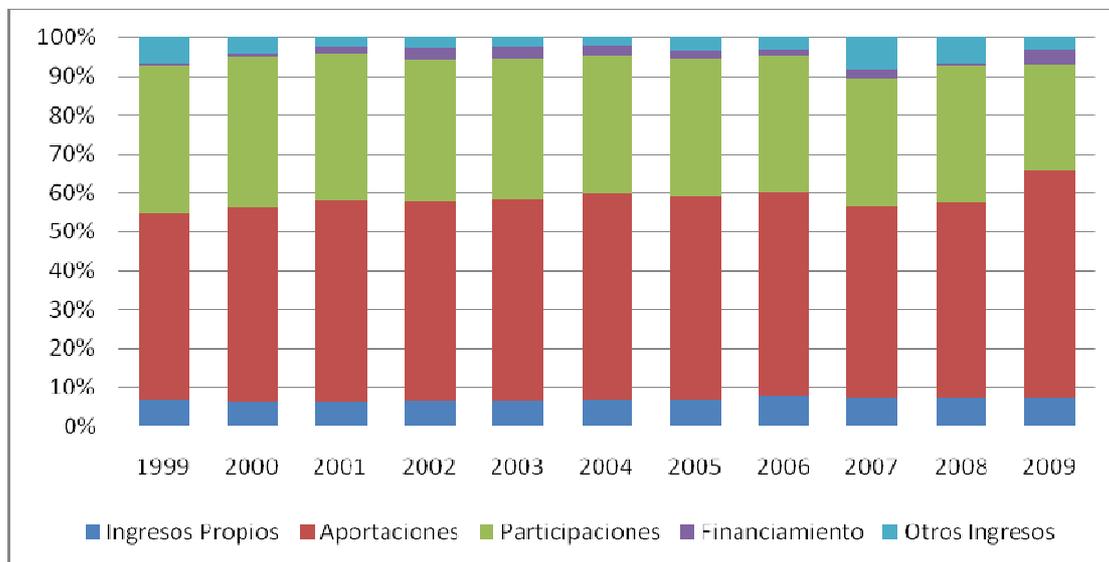
1/ Se consideraron como ingresos propios: Impuestos, Derechos, Productos Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras

Destacan con una mayor recaudación de ingresos propios los estados de Nuevo León con 15.32%, Chihuahua con 15.09%, Querétaro con 11.98%, y Baja California con 11.00%, por otro lado Tabasco con 3.26%, Oaxaca 3.38%, Guerrero 3.44% y Tlaxcala 3.51%.

Por obviedad, los Estados que cuenten con una mejor situación en sus finanzas tendrán una mejor consideración al momento de solicitar financiamiento por deuda a las instituciones bancarias.

La gráfica 2.6 describe la evolución proporcional de los ingresos propios, las aportaciones y las participaciones; se puede destacar que las aportaciones registran un crecimiento proporcional con respecto a las participaciones, mientras que los recursos propios se han mantenido relativamente sin cambios.

Gráfica 2.6 Representatividad de los Ingresos propios, las Participaciones y las Aportaciones en los ingresos totales de los Estados



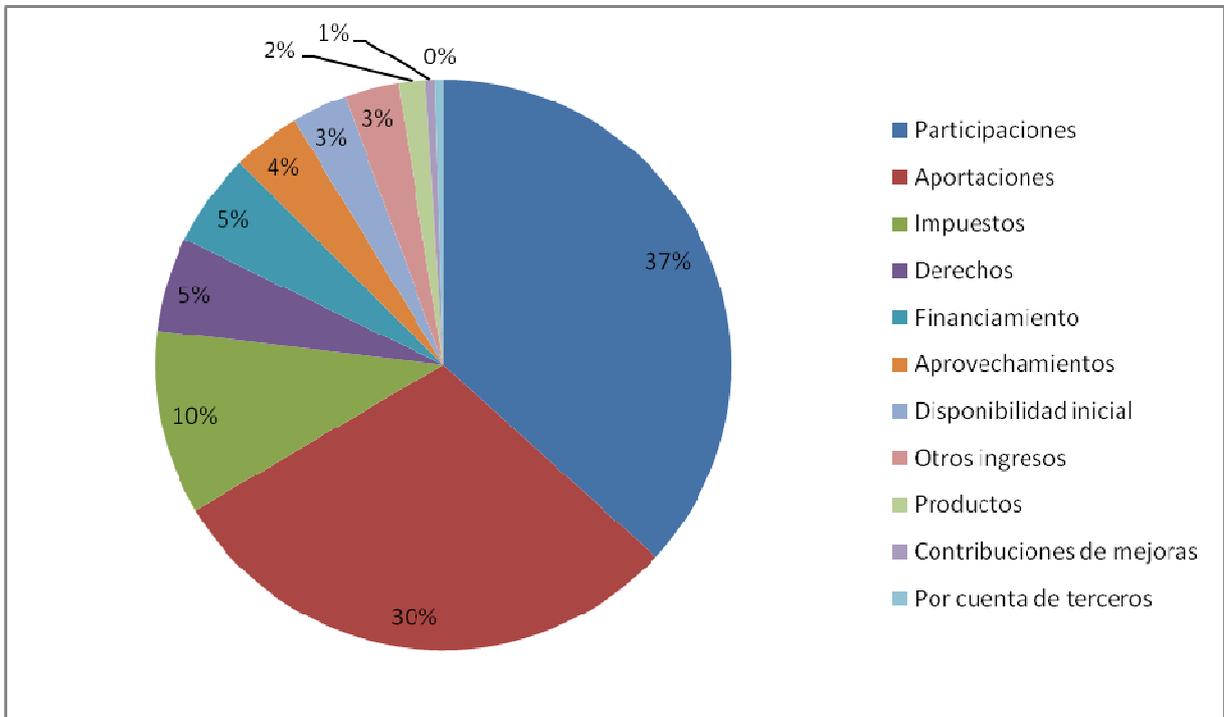
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Finanzas Públicas Estatales 2008. Se excluye al DF

Ingresos De Los Municipios

Las fuentes de ingresos de los municipios son, como los Estados, *Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones de Mejoras, Participaciones, Aportaciones Federales y Estatales, Ingresos por Cuenta de Terceros, Financiamiento y Otros Ingresos.*

La situación de los Municipios es ligeramente mejor que la de los Estados, dependen fuertemente de las transferencias, el promedio de *Ingresos Propios* (se consideran: los *Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras*) de todos los municipios del país es del 2005 al 2008 es de 22.09%, las *Participaciones* suman en promedio un 36.89% y las *Aportaciones*, 30.16% (Gráfica 2.X).

Gráfica 2.7 Ingresos Municipales (Promedio 1999-2009)

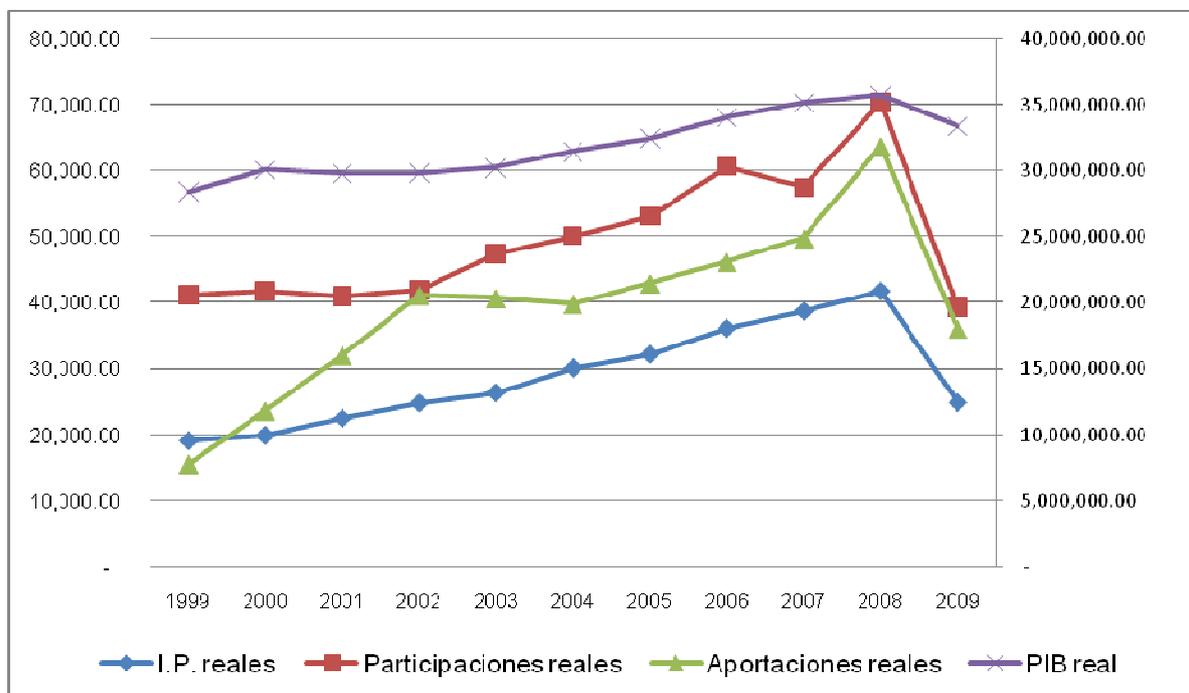


Fuente: Elaboración propia, INEGI Finanzas Públicas Municipales

Por su parte, la evolución de los ingresos propios de los municipios se ha caracterizado por tener una tendencia creciente en términos reales desde el año 1999 hasta el 2008 (Gráfica 2.8), las participaciones y aportaciones se comportaron de manera más caprichosa, pero igualmente crecientes; no obstante, en el año 2009, los tres conceptos registraron una caída importante. Se presumen dos causas principales, la crisis financiera mundial y la emergencia sanitaria ocurrida en ese mismo año.

La relación con el PIB es evidente, para la asignación de las participaciones, como vimos anteriormente, comienzan a considerar el crecimiento en la economía como criterio de distribución, la actividad económica también repercute en el volumen de recaudación de impuestos, mismo que influye en la conformación de la RFP, de cual se toma el 20% para el FGP mismo que se utiliza para la repartición de las participaciones.

Gráfica 2.8 Evolución de los Ingresos municipales reales (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Finanzas Publicas Municipales

Desigualdad en México

México es un país heterogéneo en el sentido de la provisión de bienes y servicios que ofrece el Gobierno. Existe gran diferencia entre el nivel de vida y bienestar por cada Estado, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ofrece una perspectiva clara de la situación actual del país. Las carencias sociales que determina el CONEVAL están relacionadas con el acceso a los servicios de educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación.

Tabla 2.4 Indicadores de carencias sociales año 2008¹

Carencia social	%	Millones de personas
Rezago educativo	21.7	23.2
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.4
Acceso a la seguridad social	64.7	69.0

Calidad y espacios de la vivienda	17.5	18.6
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	20.1
Acceso a la alimentación	21.6	23.1

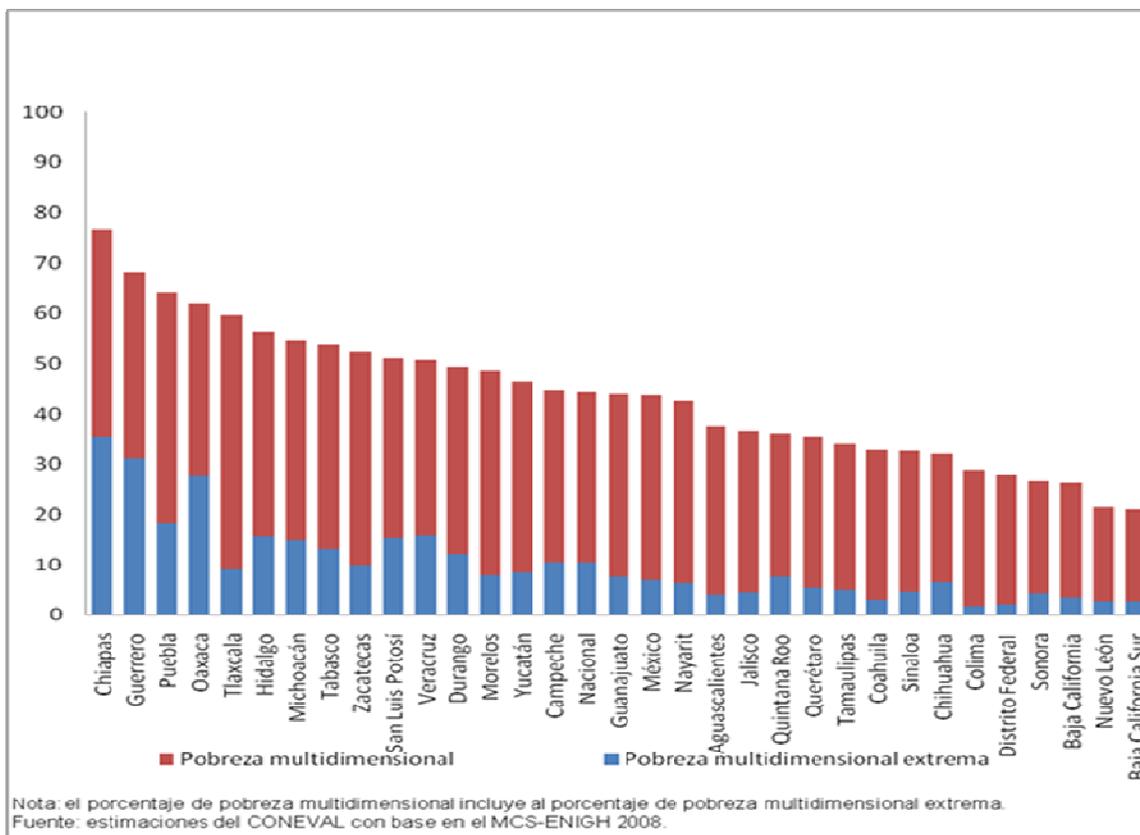
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008

¹ Se reporta el porcentaje de la población con cada carencia social.

Las personas que se encuentran con carencias de seguridad y los servicios de salud representan un mayor porcentaje, las áreas prioritarias por las cuales el Gobierno Central cedió responsabilidades con fines de descentralización son servicios de salud y servicios de educación, el rezago en el sector de seguridad social es destacable.

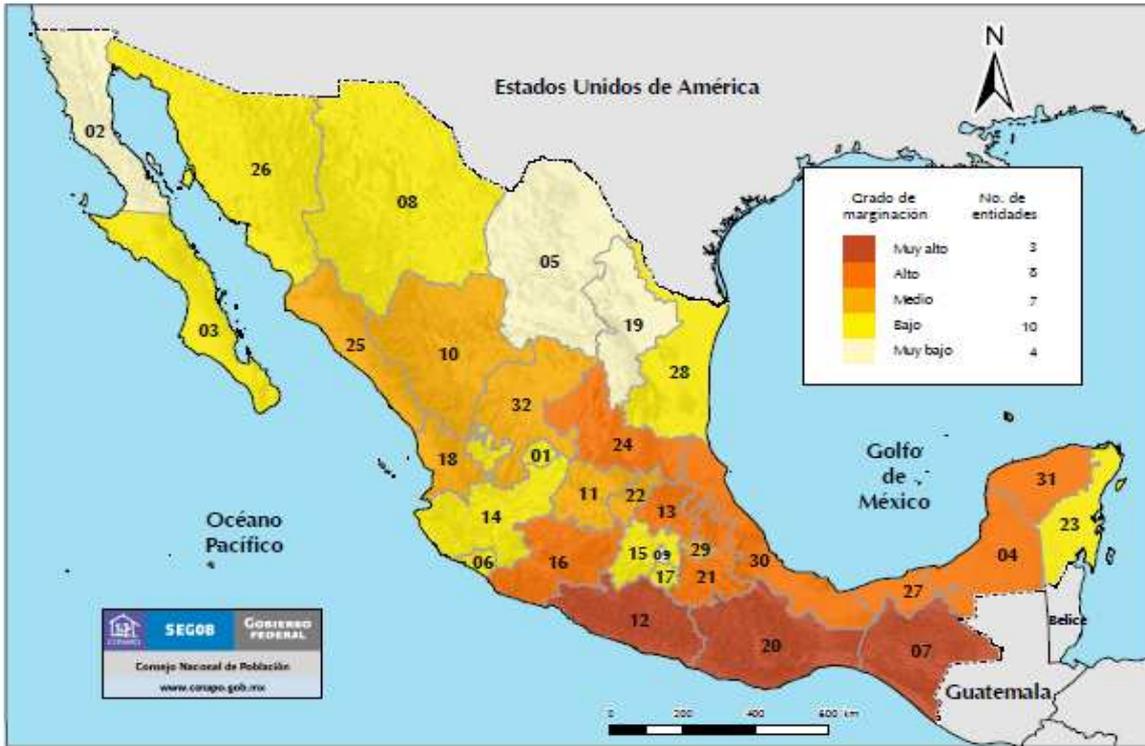
El índice de pobreza multidimensional considera las seis dimensiones antes mencionadas: Las transferencias federales, en especial las del ramo 33 son orientadas a combatir la pobreza y el rezago social, con el fin de disminuir la desigualdad social. En la gráfica 2.8 se logra apreciar que existen tres Estados con una pobreza multidimensional extrema: Chiapas, Guerrero y Oaxaca (todos estados del sur); quince Estados están por debajo de la media nacional; la entidad federativa con menor índice de pobreza es Baja California Sur. Quintana Roo se encuentra apenas por debajo de la media nacional. La CONEVAL estima que existen 35.99 millones de personas en México que sufren de pobreza multidimensional moderada y 11.20 millones de personas con pobreza extrema.

Gráfica 2.9 Incidencia de la pobreza multidimensional según entidad federativa



La desigualdad en el país se hace evidente con los resultados obtenidos por el Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), donde destaca que once entidades federativas se encuentran con alto y muy alto grado de marginación. Los peor ubicados de acuerdo a la CONAPO son Guerrero, Chiapas y Oaxaca; las entidades mejor ubicadas de acuerdo al índice son el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California y Coahuila (Mapa 2.1).

Mapa 2.1 Grado de marginación por entidad federativa,
2005



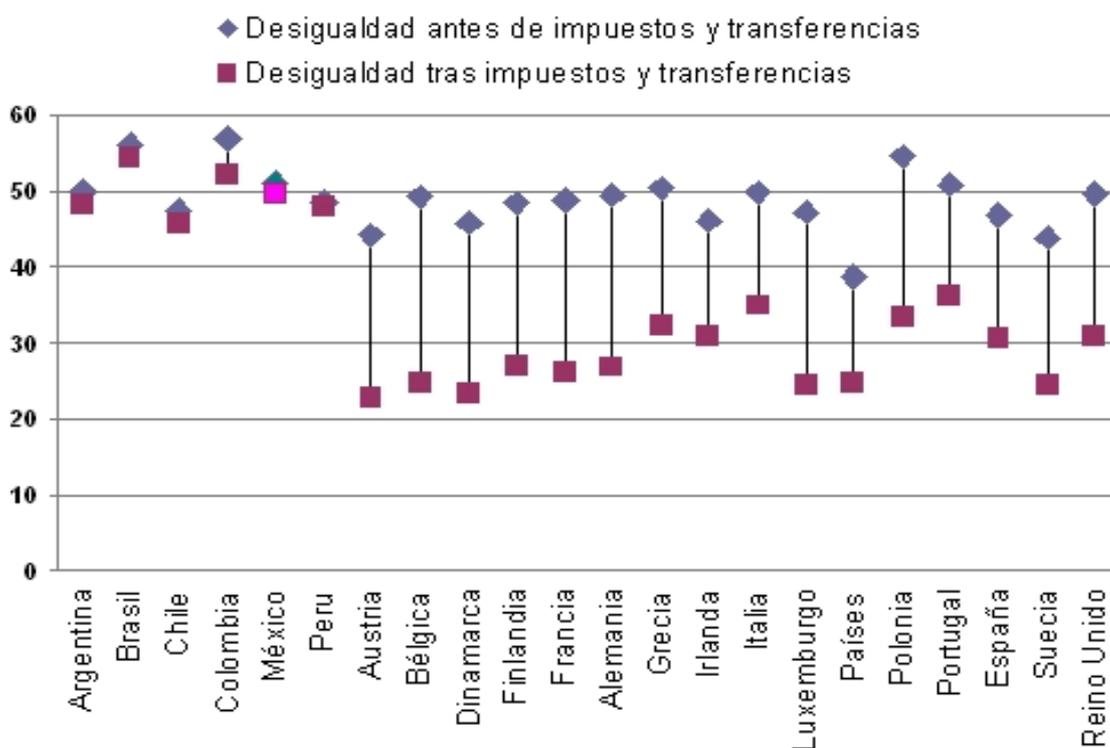
Fuente: CONAPO, Índice de marginación 2005- α

Otra medida para identificar la desigualdad es el coeficiente de Gini, mide la concentración del ingreso y se deriva de la curva de Lorenz, este coeficiente toma valores de 0 a 1, el criterio es que mientras más cercano a 1 mayor desigualdad existe en la distribución del ingreso, el coeficiente de Gini para México en el año 2000 fue de .5458, en el año 2005 fue de .5006 (CONEVAL).

En el año 2005, las cinco entidades federativas que muestran los menores niveles de desigualdad son: Tamaulipas (0.4299), Baja California (0.4390), Colima (0.4400), México (0.4402) y Sonora (0.4405). Por el contrario, las cinco entidades federativas con mayor nivel de desigualdad son: Chiapas (0.5427), Guerrero (0.5269), Oaxaca (0.5259), San Luis Potosí (0.5258) y Puebla (0.5170).

En el año 2009 la OCDE publica en su página electrónica un estudio en donde hace mención de la política fiscal y el impacto redistributivo que involucra a los países de América Latina, compara los resultados con economías europeas que integran la OCDE, la gráfica 2.9 sintetiza la información sobre la desigualdad y la redistribución fiscal antes y después de impuestos y transferencias.

Gráfica 2.9 Disminución del índice de GINI después de impuestos y transferencias



Fuente: OCDE

Claramente se demuestra la ineficiencia del sistema fiscal de los países de Latinoamérica en cuanto al aspecto de redistribución, en comparación con los europeos.

Transferencias Federales En México

Es importante mencionar que en México el principal marco normativo por el que se regulan las relaciones fiscales entre niveles de gobierno se delimita en primera instancia por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); la Ley de Ingresos de la Federación (LIF); el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y; la Ley de Planeación Nacional o Estatal (LNP).

A partir de la reforma fiscal y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980 se implementa en México un nuevo sistema de transferencias conformado en dos bloques principales, los cuales se clasifican Participaciones y Aportaciones, las primeras son de característica de transferencia no condicionadas. Las segundas se caracterizan por que los recursos transferidos son orientados a un fin específico según el fondo, por lo que se consideran

transferencias condicionadas. A estos dos tipos de transferencias se le anexan las transferencias por convenios de descentralización.

En esencia, las participaciones son transferencias que se identifican como incondicionadas, pues no están sujetas a restricciones impuestas por el donante. Las aportaciones, por otra parte, se clasifican como transferencias condicionadas puesto que son recursos etiquetados que deben aplicarse en objetivos específicos determinados en la LCF.

Participaciones Ramo 28

Las transferencias llamadas *participaciones* eran ingresos originalmente de los Estados y Municipios, cuya recaudación se delegó al nivel federal mediante el pacto fiscal justificando dicha acción por cuestiones de eficiencia. Las participaciones a Entidades Federativas y Municipios son considerados como gasto programable de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para que los Estados obtengan participaciones de los ingresos federales tienen que celebrar un convenio ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la distribución de las participaciones a través del Fondo General Participable (FGP) y se realiza considerando la el 20% de la recaudación federal participable (RFP), que será la que obtenga la federación por todos sus impuestos y derechos sobre la extracción de petróleo y de minería. El artículo 2º. De la LCF párrafo II y III establece los conceptos que no se consideran para formar parte de la RFP.

En el año 2007 el ejecutivo promueve un cambio en la fórmula de distribución del FGP, reforma la participación de los Estados y Municipios en los ingresos. Entra en vigor en el ejercicio 2008, y este tiene por objeto:

- a) Incrementar los recursos de las entidades federativas, sin erosionar los ingresos de la federación.
- b) Lograr mayor corresponsabilidad de las entidades federativas en términos hacendarios, especialmente en el fortalecimiento de los ingresos propios de las haciendas locales. (CEFP, 2007)

A continuación se destacan los factores de distribución del FGP, en donde la reforma del 2008 considera el crecimiento del PIB como factor de distribución.

Cuadro 2.3 Criterios de distribución del FGP para los Estados

Anterior a la Reforma 2008	Ley Vigente
Distribución: <ul style="list-style-type: none"> • Se determina del 20% de la RFP • El 45.17% en proporción directa al 	Distribución: <ul style="list-style-type: none"> • Continua determinándose del 20% de la RFP • Participación del fondo que la entidad

<p>número de habitantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 45.17% con base en el cambio de la recaudación de los impuestos asignables (IEPS, Tenencia y Uso de Vehículos e ISAN) • El 9.66% de la proporción inversa de a las participaciones per cápita. 	<p>recibió en el ejercicio 2007</p> <p style="text-align: center;">+</p> <ul style="list-style-type: none"> • El crecimiento del FGP entre el año 2007 y el año t <p>Multiplicado por la suma de los siguientes componentes:</p> <p>Participa con un 60% del:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Crecimiento del PIB de cada Estado x Población) / (suma del crecimiento de PIB de cada Estado x Población de cada Estado) <p>Participa con un 30% de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (El promedio de 3 años de las tasas de crecimiento en la recaudación de impuestos y derechos locales de cada Estado)x Población / (la suma del promedio de crecimiento de 3 años de las tasas de crecimiento en la recaudación de impuestos y derechos locales de cada Estado) x Población <p>Y participa con un 10% de la:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Recaudación de impuestos y derechos locales en cada Estado en el año t) x Población / (la suma de la recaudación de impuestos y derechos locales en cada Estado en el año t) x Población
---	---

Fuente: CEFP (2007) y LCF 2007 y 2009

La expresión matemática del criterio de distribución anteriormente mencionado es:

Fórmula 2.1 Distribución de las participaciones a los Estados

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal Federal 2009

Donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y

derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

\sum_i Es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Debido a que el ejercicio fiscal 2007 es el año base, la fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año del cálculo la RFP sea inferior a la observada en el 2007, en dicho supuesto la distribución respetará la cantidad efectivamente generada en el año del cálculo y el coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho fondo en el año base.

Cuadro 2.4 Situación de las Participaciones de Estados y Municipios 2009 contra 2007

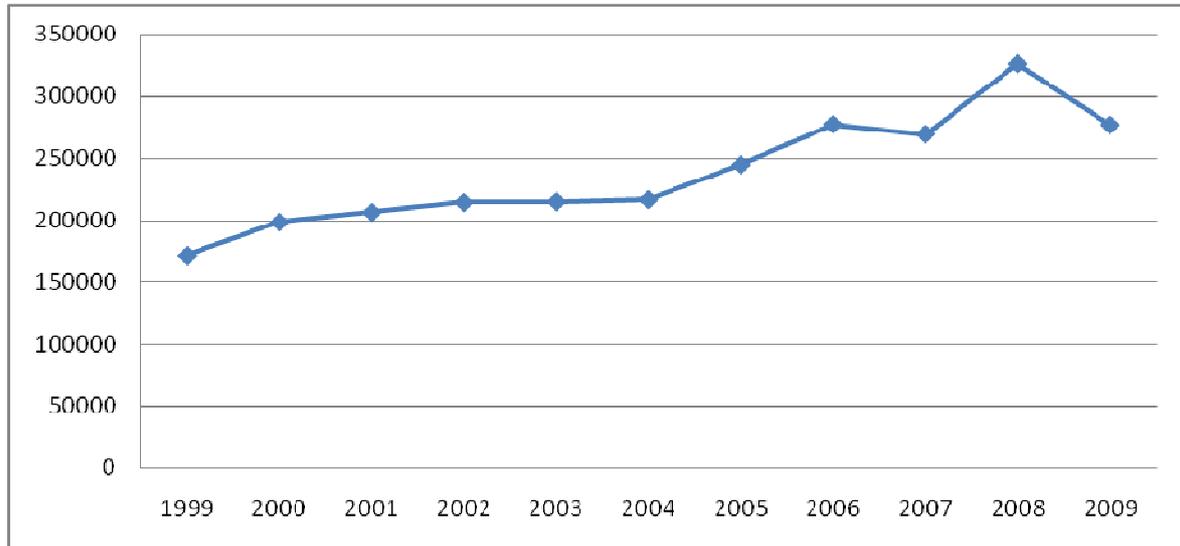
CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN	DESTINO	DESCRIPCIÓN LCF 2007	DESCRIPCIÓN LCF 2009	OBSERVACIONES
.0136% de la RFP	Municipios	Se determina por el .0136% de la RFP, participan los municipios colindantes con la frontera o litorales en donde se internen mercancías del extranjero, siempre que haya un convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de contrabando de mercancías extranjeras.	Sin cambios	El criterio de distribución da importancia al crecimiento de la recaudación de predial y derechos de agua. Pretende incentivar el esfuerzo fiscal.
3.17% del Derecho adicional sobre la extracción de petróleo	Municipios	Participan con el 3.17% del Derecho Adicional Sobre la Extracción de Petróleo los municipios colindantes con frontera o litorales por lo que se realicen materialmente la salida del país de dichos productos.	Sin cambios	Subvención compensatoria por exportación de productos petroleros.
Fondo de Fomento Municipal	Municipios	Se determina por un 0.168% de la RFP y por el 0.832% de la RFP. El índice de distribución toma en cuenta el crecimiento en la recaudación local de predial y derechos de agua multiplicado por el coeficiente de participación de la Entidad.	Se determina por un 0.168% de la RFP y por el 0.832% de la RFP. Se modifica la fórmula: Se determina un índice de crecimiento de la recaudación de predial y derechos de agua, la población de la Entidad, la diferencia, y se le suma la participación en el FF del año base 2007	Se considera a la población de la Entidad como determinante del coeficiente de distribución. La fórmula pretende distribuir, no menos de lo recaudado por concepto de derechos que dejan de percibir y lo percibido en el año 2007.
IEPS	Estados	Las Entidades participan en el 20% de la recaudación en Cervezas, bebidas refrescantes, bebidas alcohólicas fermentadas y no fermentadas. En el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.	Sin cambios	Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN	DESTINO	DESCRIPCIÓN LCF 2007	DESCRIPCIÓN LCF 2009	OBSERVACIONES
Participación en el ISR por verificación	Municipios y DF	Participan en el 80% de la recaudación que se obtenga del REPECOS, que se incorporen a partir del 1ro. Enero del año 2000, como resultados de actos de verificación	Sin cambios	Incentiva a los municipios a verificar la incorporación de los contribuyentes sin registro, detección, fiscalización de contribuyentes del REPECOS
Fondo de Fiscalización	Estados	El 0.25% de la RFP. Se asigna para las entidades con desventaja en la asignación o crecimiento del FGP y FFM	El Fondo de Fiscalización (FFI) se constituye con los recursos del fondo de Contingencia y a la Coordinación de Derechos. Los criterios de distribución toman en cuenta la población de la Entidad, la recaudación de pequeños y medianos contribuyentes, el PIB y el valor de la mercancía embargada.	Pretende Retribuir e incentivar a aquellos Estados que realicen esfuerzos de fiscalización.
Fondo de Compensación (FC)	Estados	N/A	Las Entidades participan con un 9/11 de la recaudación de cuotas previstas en el Art. 2do.-A, de la LIEPS. Y el 2/11 restante se distribuirá conforme al índice del inverso al PIB no minero y no petrolero de la entidad, multiplicado por el total del FC.	Compensatorio a las 10 Entidades con menor PIB (El PIB no minero ni petrolero).
Fondo de Extracción de hidrocarburos	Estados	N/A	Se conforma con el 0.6% del importe obtenido por el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos. El criterio de distribución considera el valor de la extracción bruta de extracción de petróleo y gas.	Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Fuente: Elaboración propia con base en la LCF 2007 y 2010, CEFP (2007) y Cabrera y Lozano (2010)

Las participaciones son una importante fuente de ingresos para los Estados y Municipios, los criterios de distribución toman en cuenta elementos de nivelación, incentivos de fiscalización y desarrollo económico. El sistema de cálculo y distribución de las participaciones es complejo.

Gráfica 2.10 Participaciones a Entidades Federativas en términos reales.



La Federación ha transferido recursos por concepto de participaciones a los Estados de manera relativamente creciente, de acuerdo a la variación en la recaudación federal total. La reforma en la fórmula de distribución aplicada para el ejercicio fiscal 2008 pretendía fortalecer las participaciones considerando diferentes criterios de crecimiento económico y esfuerzo de recaudación, en 2009 se registraron eventos externos que impactaron en las finanzas Federales y por lo tanto en el monto transferido por concepto de participaciones.

Aportaciones Ramo 33

La reforma del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal en noviembre de 1997 propone la creación del Ramo 33, donde se crea la figura de “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” los cuales fueron incorporados por primera ocasión en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

Actualmente el Ramo 33 se contempla los siguientes fondos (cuadro 2.5):

Cuadro 2.5 Integración del Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas

FONDO	DETERMINACIÓN DEL MONTO	DISTRIBUCIÓN	DESTINO
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	El monto del FAEB se determinará cada año con base en el registro común de las escuelas y de plantilla de personal y el importe del fondo determinado en el ejercicio inmediato anterior.	Considera la matrícula pública de educación básica por Estado, índice de calidad educativa, gasto estatal en educación y la aportación del FAEB en el año anterior.	Necesidades de educación básica y normal (Salarios, materiales y suministros)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Con base en el inventario de infraestructura física y la plantilla de personal.	Considera la población en la entidad, mortalidad, índice de marginación, y gasto federal en salud para la población abierta.	Salarios, materiales y suministros.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	2.5% de la RFP (0.303% para el FISE y 2.197% para el FISM)	FISE: Considera el ingreso per cápita, nivel educativo, espacio en la vivienda, drenaje, disponibilidad de electricidad y combustible. FISM: población ocupada, analfabetismo, drenaje, disponibilidad de electricidad.	Obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en rezago y pobreza extrema
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN-DF)	2.35% de la RFP	Considera el número de habitantes con que se cuente.	Principalmente para pago de deuda, derechos y aprovechamientos por concepto de agua y seguridad pública.

FONDO	DETERMINACIÓN DEL MONTO	DISTRIBUCIÓN	DESTINO
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	0.814% de la RFP	La distribución se establece en el PEF	Desayunos escolares, apoyos alimentarios, asistencia social de población en pobreza, infraestructura física en educación y apoyos.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Considera el registro de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal	La distribución se formula considerando las estrategias y prioridades para el combate al rezago en alfabetización, educación básica y formación de trabajo.	Salario, materiales y suministro para el combate al rezago en alfabetización, educación básica y formación de trabajo.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y el Distrito Federal (FASP)	La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la SHCP una propuesta para la integración del fondo.	Considera número de habitantes, ocupación penitenciaria y acciones programadas.	Implementación de programas de prevención, profesionalización, equipamiento, infraestructura y modernización de las fuerzas de seguridad.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	1.40% de la RFP, este fondo es de carácter redistributivo al beneficiar a las entidades con un menor PIB.	Considera el crecimiento del fondo desde el año 2007, la población, y la inversa del PIB.	Infraestructura, saneamiento financiero, modernización de los registros públicos y de recaudación, educación, protección civil e investigación.

Fuente: Elaboración propia con base en la LCF 2010

Cabe recordar que las Aportaciones son recursos etiquetados y por lo tanto la aplicación de los recursos son orientados a objetivos principales entre los que destacan: combatir el rezago en educación, salud y pobreza, así como minimizar los índices de criminalidad y fortalecer la infraestructura de los servicios básicos. Las aportaciones tienen una naturaleza redistributiva, en especial el FAFEf.

Estudios recientes concluyen que las participaciones tienden a acentuar la inequidad, dado que benefician a los estados con mayor fortaleza económica, debido al criterio de distribución que considera el desempeño económico y la recaudación impositiva.

En caso contrario, las aportaciones tienden a disminuir la brecha de desigualdad entre las Entidades, debido a que consideran importante en la fórmula de distribución a los estados con menor PIB per cápita, así como los niveles de marginación. Se hace notar que para ambas conclusiones la relación no es estadísticamente significativa, pero se puede considerar indicativa de la situación del sistema de transferencias mexicano: Participaciones y Aportaciones.

El cuadro 2.4 muestra la evolución de los recursos Federales transferidos a los Gobiernos Estatales y Municipales, las transferencias totales representan en promedio el 7.49% del PIB (SHCP, se considera el periodo 2003-2009), como se puede apreciar los dos principales bloques de transferencias son las aportaciones y las participaciones.

2.4 Recursos Federales Transferidos a Estados y Municipios (Millones de pesos)

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	403.467,90	460.512,50	503.163,10	555.940,50	605.334,20	682.021,10	761.089,00	824.642,50	984.059,80	929.167,80
Participaciones	178.136,2	196.931,2	214.909,8	225.227,8	239.890,2	278.892,4	329.337,3	332.757,7	423.454,9	375.717,3
Aportaciones Federales a Estados y Municipios 1/	181.609,0	209.417,3	226.146,5	247.728,0	258.830,9	289.756,9	311.941,3	356.761,3	396.679,3	412.466,6
FAEB	115.263,7	130.648,4	141.175,9	156.392,5	162.265,2	180.571,1	195.520,4	210.531,3	227.255,7	235.261,5
FASSA	22.832,4	25.336,7	27.588,1	32.936,3	34.532,1	38.042,6	40.674,3	44.463,5	47.689,9	49.741,8
FISE	1.937,9	2.310,6	2.640,2	2.706,7	2.849,6	3.228,7	3.452,4	3.864,8	4.641,6	4.833,5
FISM	14.051,8	16.753,5	19.143,7	19.626,0	20.662,0	23.410,4	25.032,6	28.022,8	33.655,5	35.047,2
FORTAMUN-DF	15.030,3	19.539,1	22.326,7	22.889,2	24.097,6	27.303,0	29.194,9	32.682,2	39.251,5	40.874,5
FASP	5.213,9	5.786,4	3.210,0	2.733,0	3.500,0	5.000,0	5.000,0	5.000,0	6.000,0	6.916,8
FAM	5.227,4	6.231,1	7.115,1	7.287,7	7.655,4	8.673,7	9.274,7	10.382,6	12.469,5	12.985,1
FAETA	2.051,6	2.811,5	2.946,8	3.156,6	3.269,0	3.527,4	3.792,0	3.957,0	4.269,2	4.473,0
FAFEF								17.857,1	21.446,4	22.333,2
PAFEF	6.870,0	12.807,7	14.700,0	30.989,6	49.694,5	46.945,9	54.671,5			
Previsiones para los Sistemas de Educación Básica, Normal y Tecnológica y de Adultos	13.682,2	14.799,3	15.677,6	17.671,5	16.933,8	19.416,1	21.098,2	21.850,2	23.462,1	26.980,3
Convenios de Descentralización	23.170,5	26.557,0	31.729,2	34.323,6	39.984,8	42.363,3	41.270,4	52.971,2	67.831,3	70.808,3
SEP	19.955,2	21.931,7	24.805,5	26.865,7	31.994,6	34.030,4	34.127,0	42.718,5	49.223,2	53.124,2
SEMARNAP (CNA)	559,3	578,9	485,3	902,5	931,1	1.098,9	873,8	1.523,5	4.203,5	1.909,2
SAGARPA	2.656,0	4.046,4	6.438,4	6.555,4	7.059,1	7.234,0	6.269,6	8.729,2	14.404,6	15.774,9
Convenios De Reasignación						4.646,5	2.770,3	3.399,4	5.244,1	4.729,4
SCT						4.332,4	2.562,1	2.874,5	4.159,6	3.491,0
SECTUR						304,6	188,7	524,9	1.084,5	1.238,4
SFP						9,5	19,5			
OTROS								56.902,7	67.388,1	38.465,9

Fuente: SHCP

Recapitulación

El federalismo en México, hasta la década de los ochenta, se vino desarrollando lentamente. Los conflictos de principios del siglo XX desviaron la atención en el establecimiento de un sistema federal efectivo, posteriormente y ya con el país en relativa calma, los actores políticos, intelectuales y gobernantes, comenzaron a establecer las bases para la política fiscal, reconociendo que existían problemas de recaudación, doble tributación, brechas financieras; en general, una desigualdad muy marcada.

El año de 1980 es importante en materia fiscal, entra en vigor la LCF, permitiendo esclarecer las cargas tributarias, imponiendo la figura de *participaciones* y reformando el sistema fiscal de tal manera que las Entidades sacrificaban derechos tributarios a cambio de la participación en los ingresos Federales. Las *aportaciones* hacen su aparición en el año de 1998, tienen naturaleza redistributiva y pretenden cerrar la brecha de desigualdad entre los Estados de la nación. Se hace cada vez más importante el tema de los municipios, se reconoce la necesidad de la autonomía de gestión y administración de recursos propios.

Es importante señalar que se han obtenido avances en materia de equidad y combate a la desigualdad, las reformas estructurales implementadas han logrado una mayor eficiencia en el aspecto de recaudación, pero sacrificando autonomía de las Entidades y Municipios, haciendo que éstas dependan fuertemente de las transferencias Federales.

El sistema actual de transferencias es complejo y no permite a los Gobiernos Estatales y/o Municipales el manejo profesional de sus haciendas, dependientes ampliamente de los recursos federales transferidos, desincentivando la recaudación y volviendo confuso el sistemas de incentivos de recaudación y eficiencia en la aplicación de los recursos. Este sistema permite delegar el costo político de la implementación de nuevos impuestos y tasas al gobierno central. Por su parte los gobiernos subcentrales exigen una mayor aportación de las transferencias.

En la década de los noventa se delegan responsabilidades de gasto a los Estados, y con ello recursos para el cumplimiento de sus funciones. Con la delegación de funciones de los sistemas educativos, de salud y de asistencia social, se busca brindar la misma calidad de servicios a una mayor parte de la población.

Claramente existe una brecha vertical que da origen a la transferencia de recursos. En comparación con otros países de la OCDE, estas transferencias no son tan eficientes en cuestión de minimizar la desigualdad. Dentro del territorio mexicano también existe desigualdad muy marcada, mientras los Estados fronterizos del norte, y la zona metropolitana de la ciudad de México están en una mejor posición de acuerdo al índice de marginación, los del sur y del golfo demuestran una marginación alta.

Se debe permitir a los gobiernos subcentrales una mayor autoridad sobre sus recursos y su sistema tributarios, conjuntamente con el fortalecimiento de la transparencia y rendición de

cuentas para incentivar la participación ciudadana, ya que una población informada puede tomar mejores decisiones.

CAPITULO III

EL ESTADO DE QUINTANA ROO Y SU SISTEMA DE TRANSFERENCIAS HACIA LOS MUNICIPIOS

En el siguiente capítulo, en primera instancia, se hará una descripción del estado de Quintana Roo y sus municipios de una manera general, posteriormente se presentarán las principales características del sistema financiero y la relación fiscal que guarda el gobierno estatal con los gobiernos locales.

El capítulo nos ayudará a entender la forma en que se presentan las transferencias de un nivel de gobierno a otro, y proporcionará información del grado de eficiencia, complejidad y la manera en que estos recursos influyen o no en el desarrollo financiero de las haciendas municipales.

Estado De Quintana Roo

El Estado de Quintana Roo se ubica al suroeste de México, en la península de Yucatán, la región se identifica por la denominación de Caribe Mexicano por la colindancia al oriente con el Mar Caribe, al norte colinda con el golfo de México, al sur comparte frontera con los países de Belice y parte de Guatemala, en el extremo occidental se encuentran los estados de Campeche y Yucatán.

La extensión total de su superficie es de 42,360.97 km², y representa el 2.16% de la totalidad de la superficie continental del país. La población total determinada en el último censo para el año 2005 es de 1,135,309 personas que representan el 1.09% de la población del país, de los cuales destaca que el 50.63% son hombres y 49.37% mujeres, (la proporción nacional es de 48.66% hombres, 51.34 mujeres, INEGI 2005).

En el año 2008 Quintana Roo reportó un PIB de 131,667,866 miles de pesos, es decir, el 1.55% del total nacional, siendo el sector terciario el más importante con un 85.7% de contribución, mientras que el sector secundario y terciario representan el 13.65 y el 0.65 por ciento respectivamente.

En el año 2010, el Estado de Quintana Roo contaba con nueve municipios, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y de nueva creación Tulum. Según el Censo de Población y Vivienda 2010, el Estado cuenta con 1,325,578 habitantes, y una tasa de crecimiento promedio anual de 4.1%. Del total de la población, el 50.79% son hombres y el 49.21% mujeres.

Según el INEGI, 715,348 habitantes nacieron en otra entidad o en el extranjero, esto representa un 54% de la totalidad de la población para 2010. La población inmigrante por municipio: Solidaridad con 67.5%, Benito Juárez con 63.1%, Isla Mujeres con 53.9%, Tulum con 52.4%, Cozumel 50.6%, Othón P. Blanco 38.6%, Lázaro Cárdenas 36.5%, José María Morelos 29.3% y Felipe Carrillo puerto

16.2%. Lo anterior indica que la inmigración se dirige hacia los municipios del norte con amplia actividad económica, presumiblemente en busca de empleo.

La población estatal tiene una edad promedio de 25 años, lo cual indica que Quintana Roo sigue siendo una entidad conformada por jóvenes.

La tasa de analfabetismo es de 4.8%, detectándose una tasa de 5.8% en mujeres y un 3.8% para hombres. Los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Tulúm y Othón P. Blanco presentan una tasa de 14.0, 13.6, 12.5, 8.1 y 7.1% respectivamente, mientras que Isla Mujeres, Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad evidencian una tasa de 4.0, 3.5, 2.8 y 2.7%.

El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 9.1, equivalente a aprobar el tercer grado de secundaria.

Ahora bien, en cuestión de la distribución porcentual de la población de 12 años y más por sector de actividad económica el INEGI reporta que el 77.0% de la población se ocupa en el sector comercio y servicios (el cual creció 4.3 puntos desde el 2010 cuando se reportó un 72.7%), 14.5% en el sector industrial y de la construcción, y solamente el 6.8% en el sector agropecuario, evidenciando la importancia del sector terciario para el Estado.

Finanzas Estatales

En la tabla 3.1, se representan las fuentes de ingresos a nivel capitulo, los cuales demuestran entre otras cosas, la gran dependencia que tiene el Estado de las transferencias federales, que en promedio desde el 2005 al 2008 representaron un 78.52% del total de ingresos; en contraste, los ingresos considerados como propios (Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de mejoras), promedian 11.21 para el mismo periodo.

La deuda pública para el 2005 y 2006 es prácticamente nula, mientras que para el ejercicio 2007 representó 3.94% y para el 2008 un 7.05% del total de ingresos. Sin embargo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado con fecha de 26 de noviembre del 2008, el decreto 66 por el cual se autoriza al Gobierno del Estado contratar financiamiento para la inversión productiva hasta por un monto total de 1,900 millones de pesos, aplicables, desde luego para el ejercicio 2009.

De igual manera, el 19 de octubre del año 2010, se firma el decreto 308, por el cual se autoriza al Gobierno del Estado contratar financiamiento hasta por un monto de 2,700 millones de pesos para ser destinado a inversión productiva. La deuda contratada en 2007 fue de 581.03 millones, y para el 2008 1,350 millones, si se hacen efectivos los decretos 66 y 308, la deuda ascendería a Lo anterior aumenta 6,531.03 millones de pesos, lo cual pone en riesgo la capacidad financiera del estado en caso de incumplimiento de pago.

Tabla 3.1 Representatividad de Ingresos del Estado de Quintana Roo

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	Promedio
TOTAL DE INGRESOS	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Impuestos	4.62%	4.40%	4.58%	4.18%	4.44%

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	Promedio
Derechos	4.05%	4.37%	5.10%	3.68%	4.30%
Productos	1.04%	1.04%	0.73%	0.79%	0.90%
Aprovechamientos	0.86%	1.92%	1.81%	1.67%	1.57%
Contribuciones de Mejoras	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Participaciones Federales	35.45%	35.90%	31.20%	28.88%	32.86%
Aportaciones Federales	47.35%	45.75%	44.44%	45.12%	45.66%
Otros Ingresos	0.37%	2.94%	3.79%	3.13%	2.56%
Por Cuenta de Terceros	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Financiamiento	0.00%	0.00%	3.94%	7.05%	2.75%
Disponibilidad Inicial	6.26%	3.67%	4.42%	5.48%	4.96%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales

La tabla 3.2 muestra los egresos del Estado agregados a nivel capitulo, de manera general se puede observar que los capítulos más importantes en cuestión de gasto son el de Subsidios, Transferencias y Ayudas que en promedio del periodo comprendido representa el 51.59%, en tanto que el capitulo Recursos Asignados a Municipios el 13.63%. El Estado asigna a el capitulo Obras Públicas y Acciones Sociales en promedio el 7.96% (Tabla 3.2).

Tabla 3.2 Representatividad de Egresos del Estado de Quintana Roo

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	Promedio
TOTAL DE EGRESOS	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Servicios Personales	8.48%	7.82%	8.31%	8.57%	8.29%
Materiales y Suministros	1.02%	1.10%	1.48%	1.03%	1.16%
Servicios Generales	4.87%	5.14%	4.80%	5.02%	4.96%
Subsidios, Transferencias y Ayudas	50.47%	55.60%	52.12%	48.18%	51.59%
Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles	0.24%	0.50%	0.46%	0.22%	0.35%
Obras Públicas y Acciones Sociales	8.71%	4.84%	8.26%	10.05%	7.96%
Inversión Financiera	1.59%	2.56%	0.86%	0.14%	1.29%
Recursos Asignados a Municipios	14.35%	15.07%	13.11%	11.98%	13.63%
Otros Egresos	4.03%	0.52%	1.36%	2.04%	1.99%
Por Cuenta de Terceros	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Deuda Publica	1.99%	1.34%	2.12%	4.73%	2.54%
Disponibilidad Final	4.27%	5.51%	7.12%	8.04%	6.24%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales

La tabla 3.3 muestra como se ha venido integrando el recursos pagado al Estado por concepto de participaciones, con el paso del tiempo se han ido incorporando conceptos que proporcionan ingresos extraordinarios tratando de que corresponda con las nuevas funciones delegadas de la Federación a los Estados.

Quintana Roo presenta una tendencia de crecimiento en sus ingresos por participaciones a excepción de los ejercicios fiscales 2004 y 2009.

Tabla 3.3 Participaciones pagadas al Estado de Quintana Roo (millones de pesos)

AÑO	Fondo General de Participaciones	Fondo de Fomento Municipal	IEPS	Tenencia	0.136% de la RFP	Derecho adicional sobre ext. de petróleo	ISAN	Incentivos económicos	Fondo de Fiscalización	Fondo de extracción de hidrocarburos	IEPS Artículo 2A Fracción II	TOTAL
2002	1.779,1	122,9	72,6	138,7	3,7	0,0	68,0	84,0	N/A	N/A	N/A	2.269,0
2003	2.014,1	130,3	68,4	150,1	4,7	0,0	79,8	94,4	N/A	N/A	N/A	2.541,8
2004	889,3	62,8	34,9	128,8	2,2	0,0	42,3	175,0	N/A	N/A	N/A	1.335,3
2005	2.663,2	195,9	123,5	204,6	5,8	0,0	106,4	299,8	N/A	N/A	N/A	3.599,2
2006	3.223,0	237,0	130,2	243,0	6,8	0,0	146,2	296,6	N/A	N/A	N/A	4.282,8
2007	3.299,3	246,7	135,8	382,7	7,6	0,0	176,3	336,9	N/A	N/A	N/A	4.585,3
2008	3.937,1	293,0	154,1	353,8	10,3	0,0	176,8	381,3	178,9	0,0	N/A	5.485,3
2009	3.359,7	260,7	167,3	349,0	8,9	0,0	141,6	400,8	167,4	0,0	241,8	5.097,2
2010	3.951,8	294,4	132,2	320,7	10,7	0,0	159,2	369,1	190,2	0,0	263,7	5.692,0

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

De igual forma, se destaca que al ser una entidad carente de recursos petroleros no se ve beneficiado por el concepto de derechos adicionales sobre la extracción de petróleo ni por el fondo de extracción de hidrocarburos.

Municipios del Estado de Quintana Roo

De acuerdo con Arellano Gault y Cabrero, más allá de las reformas de 1983, fueron las de 1999 al artículo 115, las que elevaron al municipio de una entidad administrativa a una institución de gobierno. Aunque aclaran que la estructura y el modelo jurídico han permanecido sin modificaciones de fondo y que las principales diferencias que conllevaron dichas reformas se enfocan en las funciones y responsabilidades que los municipios han adquirido.

Ahora los municipios no sólo se encargan de ofrecer servicios públicos definidos constitucionalmente, si no que tienen la facultad de definir políticas públicas, intervenir en la planificación del desarrollo urbano, evaluar el desempeño, los resultados y el impacto de sus acciones, así como la rendición de cuentas.

El artículo 169 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo establece las funciones y servicios públicos son los mencionados a continuación:

- 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;
- Rastros;
- Seguridad pública en términos del artículo 21 de la CPEUM, policía preventiva municipal y tránsito;
- Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar las nomenclaturas de las calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y la numeración oficial de las avenidas y calles, conforme al reglamento respectivo;
- Autorización para la construcción, planificación y modificación ejecutada por particulares;
- Estacionamientos públicos establecidos en las vías de circulación;

- Instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos;
- Crear, con arreglo en la Ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales;
- Bomberos;
- Transporte urbano de pasajeros en autobuses de ruta establecida; y
- Los demás que la Legislatura determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Cozumel

El Municipio de Cozumel se localiza en una isla, entre las coordenadas extremas, al norte 20 grados 36', al sur 20 grados 16' de latitud norte; al este 86 grados 44' y oeste 87 grados 20' de longitud oeste. Tiene como colindancias, al norte y al sur con el municipio de Solidaridad y el Mar Caribe; al este con el Mar Caribe y al oeste con el municipio de Solidaridad.

El municipio tiene una extensión total 920.05 km² lo que representa el 2.17 % del estado. Comprende la isla de Cozumel, islotes y cayos adyacentes; además de un polígono de 11.9 hectáreas en la zona continental. La isla tiene alrededor de 39 Km. de largo y una anchura media de 12.8 km.

Los principales recursos del municipio son sus playas y mar cristalino y sus arrecifes de coral que atraen a visitantes nacionales e internacionales, también cuenta con abundantes recursos pesqueros. Aunque no es explotada, se cuenta con suelos aptos para la agricultura y fruticultura.

El municipio tiene un total de 24 534 personas como población económicamente activa, lo que presenta el 47.94% del total de la población municipal. Del total de la PEA el 93.86% se encuentra ocupada y 6.14% está desocupada. (INEGI, Censo 2005)

Benito Juárez

El municipio se localiza en la zona norte del estado, entre las coordenadas extremas 21° 22 ' y 20° 43' de latitud norte; al este 86° 44' y al oeste 87° 19'. Tiene como límites, al norte con los municipios de Lázaro Cárdenas e Isla Mujeres, y el Mar Caribe; al este con el Mar Caribe, al sur con el Mar Caribe y con los municipios de Solidaridad y Lázaro Cárdenas, y al oeste con el municipio de Lázaro Cárdenas.

El municipio de Benito Juárez tiene una extensión de 2,100.71 km² lo que representa el 4.95 % del territorio del Estado.

De los principales recursos destacan sus playas y sus arrecifes, otro de los principales recursos naturales del municipio son las maderas preciosas: el cedro y la caoba; sin embargo, la explotación forestal se considera como una actividad menor en el ámbito económico municipal. Aunque poco explotados, también tiene recursos pesqueros.

En el municipio habitan un total de 572,973 personas, de las cuales 50.49% son hombres y 46.56 mujeres, (INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2005).

Felipe Carrillo Puerto

Tiene como coordenadas geográficas extremas, al norte 20° 22', al sur 19° 03' de latitud norte; al este 87° 26' y al oeste 88° 43'. Sus colindancias son al norte con el estado de Yucatán y con el municipio de Solidaridad, al este con el Mar Caribe, al sur con el municipio de Othón P. Blanco, y al oeste con el municipio de José María Morelos.

Su superficie continental es de 13,384.28 km², y representa un 31.59% del total del territorio del estado.

Los principales recursos son el forestal, donde se prefiere especies de maderas preciosas como el cedro y la caoba, y otras especies tropicales como el ciricote, guayacan etc. La tierra para uso agrícola se encuentra en manchones pequeños por lo que limita la esta actividad a gran escala. Se cuenta también con pequeños recursos pesqueros.

El municipio cuenta con 65,373 habitantes que representan el 5.75% de la población total del Estado, el 50.92% de los habitantes son hombres y el 49.08 mujeres.

Isla Mujeres

El municipio tiene como coordenadas extremas al norte 21° 39; al sur 21° 08' de latitud norte; al este 86° 42' y al oeste 87° 13' de longitud oeste. Sus colindancias son al norte con el Golfo de México y el Mar Caribe, al este con el Mar Caribe, al sur con el Mar Caribe y el municipio de Benito Juárez y al oeste con el municipio de Lázaro Cárdenas.

La extensión continental es de 11.33 km², que representan el 0.03% del total de territorio del Estado.

Los principales recursos del municipio son los pesqueros, las playas, las barreras coralíferas a su alrededor. La actividad turística es la principal en el municipio.

De acuerdo al censo elaborado por la INEGI en 2005, la población era de 13,315 habitantes, es decir, 1.17% de la población total del Estado. Corresponden el 50.16% hombres y 49.84 mujeres.

José María Morelos

Se ubica dentro de las coordenadas geográficas al norte 20° 19', al sur 19° 14' de latitud norte, al este 88° 24' y al oeste 89° 19' de longitud oeste.

La superficie continental del municipio es de 4,672 km², representando el 11.03% de total del territorio.

Como principal recurso es la selva, con especies de maderas preciosas, como caoba y cedro, entre otras maderas tropicales, la región es propicia para la apicultura, el municipio cuenta con las mejores tierras para la agricultura, no obstante la tierra para uso agrícola se encuentra en manchones por lo que se dificulta la mecanización a gran escala.

La población era de 32,746 habitantes, es decir, 2.88% de la población total del Estado. Corresponden el 50.92% hombres y 49.08 mujeres (INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2005).

Lázaro Cárdenas

El municipio de Lázaro Cárdenas se localiza con las coordenadas extremas al norte 21° 36', al sur 20° 36' de latitud norte; al este 87° 6' y al oeste 87° 41' de longitud oeste. Tiene como colindancias: al norte con el Golfo de México, al este con los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez y Solidaridad, al sur con el municipio de Solidaridad y al oeste con el estado de Yucatán.

La extensión territorial es de 3,288.38 km², es decir, el 7.76% del total del territorio del Estado.

Los principales recursos naturales del municipio son el pesquero, forestal y agrícola, la actividad turística es de temporada y se presenta en el norte del municipio.

La población del municipio es de 22,434 habitantes, es decir, el 1.98% de la población total del Estado, la proporción de hombres es del 51.33% mientras que de las mujeres es 48.67% (INEGI, Censo 2005).

Othón P. Blanco

El municipio se encuentra en la zona sur del estado, entre las coordenadas extremas 19 ° 19' y 17° 50' de latitud norte y a los 87 ° 15' y 89 ° 25' de longitud oeste. Tiene como colindancias, al norte con los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos, al este con el Mar Caribe, al Sur con Belice y Guatemala y al oeste con el estado de Campeche.

Hasta el año 2010 el municipio contaba con una superficie de 14,592.59 km², un 34.45% de la superficie total del Estado.

Los principales recursos naturales del municipio son su amplia extensión forestal en donde predominan maderas preciosas como cedro y caoba, maderas duras tropicales, cuenta con una zona costera de aún bajo desarrollo turístico, frente a las costas se encuentra el banco Chinchorro, un arrecife de gran extensión; en la zona sur se presenta gran actividad agrícola

La población en el municipio es de 219,763 habitantes, el 19.36% de la población total del Estado, de los cuales 49.63% son hombres, y el 50.47 mujeres (INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2005).

Solidaridad

El municipio de Solidaridad se localiza en la porción norte del estado, entre las coordenadas geográficas extremas, al norte 20° 45', al sur 19° 46' de latitud norte; al este 86° 57' y al oeste 88° 05' de longitud oeste. Tiene como colindancias: al norte con el estado de Yucatán y con los municipios de Lázaro Cárdenas y Benito Juárez; al este con el Mar Caribe y el municipio de Cozumel; al sur con el Mar Caribe y el municipio de Felipe Carrillo Puerto y al oeste con el Municipio de Felipe Carrillo Puerto y el estado de Yucatán.

La superficie continental abarca un total de 3,391.14 km², representa un total de 8.01% del territorio estatal.

Los principales recursos naturales del municipio son la selva con sus diferentes especies maderables, fauna de costas, las playas, arrecifes coralinos y el mar de incomparable belleza. Existe potencial para la fruticultura y actividades pecuarias.

En el 2005 el municipio contaba con una población de 135,512 habitantes, representa el 11.94% de la población total del estado, de los cuales el 52.24% son hombres y 47.76 mujeres.

Tulum

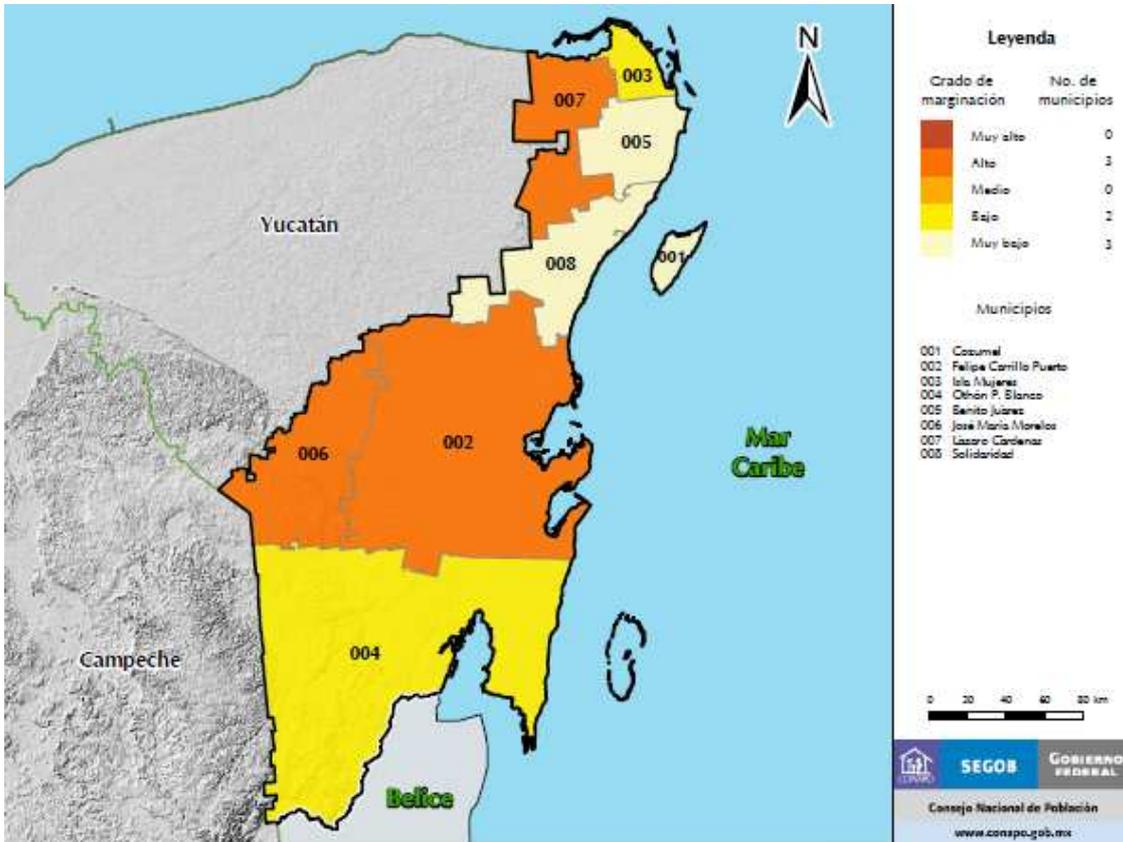
El municipio de Tulum es de reciente creación (mayo 2008), se establece en parte del territorio del municipio de Solidaridad y se localiza en la porción norte del estado, coordenada 20°28'48" latitud norte y 87°20'22" longitud Oeste, continua hasta salir a la costa del Mar Caribe en el punto 20°24'55" latitud Norte e y 87°17'51" longitud Oeste, por el Sur colinda con el municipio de Felipe Carrillo Puerto, por el este el Mar Caribe, y por el Oeste el Municipio de Felipe Carrillo Puerto y la Línea que partiendo de Coordenadas 19°39'07" latitud Norte y 89°24'52".

El municipio cuenta con una extensión de 2,040.94 km² territorio del Estado. Su población se estima en 24,991 habitantes, parte de esa población debe ser descontada de la correspondiente al municipio de Solidaridad.

Desigualdad Entre Los Municipios Del Estado

De manera general, para el año 2005 la CONAPO publica la Encuesta Nacional de Población y Empleo, y determina el grado de marginación de los municipios de Quintana Roo que para ese entonces contaba con ocho, de los cuales Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel presentan un grado de marginación muy bajo, Solidaridad e Isla Mujeres un grado medio, y los peor posicionados son los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. En el primer grupo la actividad preponderante es el turismo, mientras que en el grupo menos beneficiado el sector primario destaca. Véase mapa 3.1

Mapa 3.1 Grado de marginación por municipio, 2005



Fuente: Censo Nacional de población y Vivienda 2005 y ENEO 2005.

Sistema De Coordinación Fiscal Del Estado

El sistema de coordinación fiscal establece las bases de la relación fiscal entre el Estado de Quintana Roo y sus municipios, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (LCFQROO en adelante), es el principal instrumento normativo para este efecto.

En el artículo 4to. De la LCFQROO establece las fuentes de ingreso de las cuales los municipios adheridos al sistema pueden requerir y cobrar.

Sistema de distribución de las participaciones y aportaciones entre el Estado de Quintana Roo y sus municipios.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la LCF establece que los municipios tendrán participación de la recaudación Federal, con respecto a este punto la LCFQROO, delimita en su artículo 5to., sin perjuicio de lo establecido en la LCF, los términos y monto de las participaciones que tendrán derecho los gobiernos locales.

En la tabla 3.4 se muestra la situación de los ingresos de los municipios del Estado con el periodo 2005-2008. Se consideran ocho municipios: Cozumel (COZ), Felipe Carrillo Puerto (FCP), Othón p.

Blanco (OPB), Benito Juárez (BJ), José María Morelos (JMM), Lázaro Cárdenas (LC) y Solidaridad (SOL).

Tabla 3.4 Ingresos de los Municipios de Quintana Roo

FUENTE DE INGRESO	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Impuestos*	765,966,986	20.75%	1,006,166,273	25.53%	1,372,729,334	27.88%	1,095,278,160	20.92%
Derechos*	488,147,680	13.22%	502,311,498	12.75%	651,090,243	13.22%	642,459,038	12.27%
Productos*	42,024,000	1.14%	53,749,028	1.36%	133,426,558	2.71%	85,833,005	1.64%
Aprovechamientos*	189,521,803	5.13%	161,463,506	4.10%	192,321,694	3.91%	212,110,996	4.05%
Contribuciones de Mejoras*	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
Participaciones	928,920,257	25.17%	1,113,360,560	28.25%	1,279,558,180	25.99%	1,409,406,249	26.92%
Aportaciones Federales y Estatales	533,132,453	14.44%	557,291,341	14.14%	658,072,889	13.36%	831,426,560	15.88%
Otros Ingresos	45,694,892	1.24%	364,536,324	9.25%	362,524,546	7.36%	736,763,716	14.07%
Por cuenta de Terceros	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%
Financiamiento	697,760,205	18.90%	175,534,596	4.45%	211,036,163	4.29%	90,624,574	1.73%
Disponibilidad Inicial	19,026	0.00%	6,473,522	0.16%	63,445,146	1.29%	132,053,204	2.52%
Ingresos Totales	3,691,187,302		3,940,886,648		4,924,204,753		5,235,955,502	

Fuente: INEGI, Ingresos y Egresos de los 300 Municipios Más Representativos

* Se consideran Ingresos Propios

Se puede apreciar la gran dependencia que en general guardan los municipios con las transferencias federales (Tabla 3.5), destacando que en el año 2008 los ingresos por transferencias federales fueron mayores que la capacidad de recaudación de las entidades locales.

Tabla 3.5 Relación de los Ingresos de los municipios de Quintana Roo

FUENTE DE INGRESO	2005	2006	2007	2008
Ing. Propios	40.25%	43.74%	47.71%	38.88%
Participaciones	25.17%	28.25%	25.99%	26.92%
Aportaciones	14.44%	14.14%	13.36%	15.88%
Financiamiento	18.90%	4.45%	4.29%	1.73%
Otros Ingresos*	1.24%	9.41%	8.65%	16.59%

Fuente: Elaboración propia con base en Ingresos y Egresos de los 300 Municipios Más Representativos, INEGI

*/Compuesto por ingresos por cuenta de terceros, disponibilidad inicial y otros ingresos

Ahora bien, como sabemos no todos los municipios tienen la misma capacidad de recaudación, esto debido a la complejidad o no de la actividad económica que se desarrolla dentro de ellos. A continuación se detalla la situación de cada municipio con respecto a su dependencia a transferencias y su relación de la recaudación de ingresos propios con los ingresos totales.

Tabla 3.6 Relación de ingresos por municipio, promedio 2005-2008

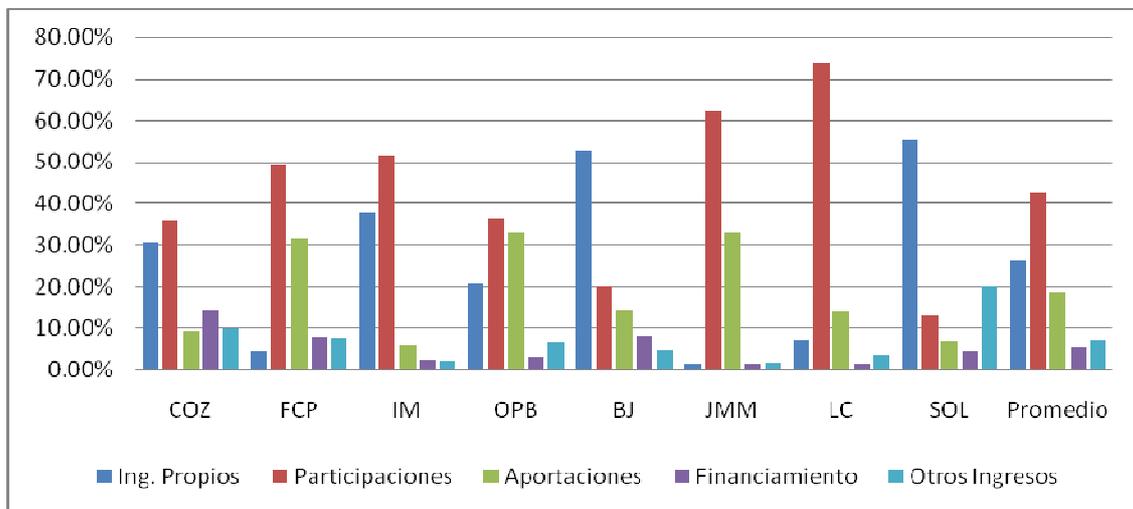
Fuente de Ingresos	COZ	FCP	IM	OPB	BJ	JMM	LC	SOL	Promedio
Ing. Propios	30.43%	4.34%	37.84%	20.71%	52.70%	1.35%	7.20%	55.37%	26.24%
Participaciones	35.99%	49.29%	51.46%	36.56%	20.14%	62.15%	73.80%	12.97%	42.79%
Aportaciones	9.36%	31.33%	6.06%	33.17%	14.20%	33.25%	13.99%	6.90%	18.53%
Financiamiento	14.20%	7.68%	2.49%	2.94%	8.08%	1.47%	1.54%	4.59%	5.37%
Otros Ingresos	10.03%	7.36%	2.14%	6.63%	4.88%	1.78%	3.47%	20.17%	7.06%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Ingresos y Egresos de los 300 Municipios Más Representativos.

Para ilustrar la tabla anterior se presenta la siguiente gráfica (Gráfica 3.1). En donde se hace la comparación de la importancia de los ingresos propios, participaciones y aportaciones con los ingresos totales en las finanzas públicas municipales, se consideraron datos de los años 2005 al 2008, por lo que el dato representado es el promedio de esos cuatro periodos; por ejemplo, los ingresos propios del municipio de Cozumel representan el 30.43% con respecto a los ingresos totales que es el promedio de los cuatro periodos considerados.

Existen otras fuentes de ingresos para los municipios consideradas por el INEGI como son: ingresos por cuenta de terceros, financiamiento (deuda pública), disponibilidad inicial, otros ingresos. Pero al no ser de interés para el análisis se mencionan de manera general.

Gráfica 3.1 Relación de ingresos por municipio, promedio 2005-2008



Fuente: Elaboración Propia

INEGI clasifica el gasto municipal en doce conceptos generales, con base en el clasificador por objeto de gasto y el catalogo general de claves para la estadística de las finanzas públicas estatales y municipales.

Tabla 3.6 Egresos de los municipios del Estado de Quintana Roo 2008

Municipio	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Subsidios, transferencias y ayudas	Bienes muebles e inmuebles	Obras públicas y acciones sociales	Inversión financiera	Otros egresos	Por cuenta de terceros	Deuda pública	Disponibilidad final	Total
COZ	229 661 997	36 395 363	86 071 061	32 981 354	3 640 108	62 423 718	-	1 581 013	-	54 474 900	-	507 229 514
FCP	86 823 512	14 993 100	20 595 543	7 445 302	3 596 524	56 360 025	9 879 127	1 994 841	-	5 992 844	792 758	208 473 576
IM	90 169 482	13 602 801	43 859 986	17 033 096	2 698 929	16 427 848	-	192 712	-	-	-	183 984 854
OPB	206 687 599	28 161 111	84 751 529	17 390 221	5 563 447	155 797 284	-	8 781 766	-	-	-	507 132 957
BJ	1 004 247 566	200 695 905	243 489 875	44 652 251	40 666 518	78 160 709	-	-	-	72 653 734	157 729 728	1 842 296 286
JMM	71 303 697	17 901 034	14 830 155	11 226 996	1 225 092	47 570 230	3 100 487	-	1 693 674	-	6 192 493	175 043 858
LC	67 557 041	16 648 278	19 847 949	13 508 573	6 841 393	38 765 389	-	-	-	-	18 387 884	181 556 507
SOL	307 067 149	167 454 732	210 540 383	166 930 058	388 717 016	334 389 917	-	-	-	20 344 984	34 793 711	1 630 237 950
<i>Suma</i>	<i>2 063 518 043</i>	<i>495 852 324</i>	<i>723 986 481</i>	<i>311 167 851</i>	<i>452 949 027</i>	<i>789 895 120</i>	<i>12 979 614</i>	<i>12 550 332</i>	<i>1 693 674</i>	<i>153 466 462</i>	<i>217 896 574</i>	<i>5 235 955 502</i>

Fuente: Ingresos y Egresos de los 300 municipios más representativos, INEGI

A partir de esta clasificación (tabla 3.6) se pueden inferir algunos indicadores de interés, por ejemplo que en seis de los ocho municipios considerados (Cozumel, Felipe C. Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez y José María Morelos) el gasto para servicios personales representa más del 40% del total de sus egresos, destacando a Benito Juárez con un 54.51%; por el contrario Lázaro Cárdenas y Solidaridad presentó un 37.21 y 18.84% en ese mismo rubro.

De igual manera en la relación entre los servicios personales y el gasto dirigido a obras y acciones el municipio de Benito Juárez presenta una relación de 12.85 a 1, es decir que por cada peso invertido en obra pública y acciones sociales se requiere 12.85 pesos al rubro servicios personales. Dicha relación es de 3.68, 1.54, 5.49, 1.33, 1.50 y 1.74 para los municipios de Cozumel, FCP, IM, OPB, JMM y LC, respectivamente. Se destaca nuevamente una relación de 0.92 del municipio de solidaridad, siendo que por cada peso invertido en infraestructura y acciones sociales se paga solamente 0.92 pesos al rubro de sueldos.

Se puede inferir de manera general que el municipio con mayor eficiencia aparente es el de solidaridad, sin embargo se debe profundizar en el estudio debido a que por cuestiones de organización las obras pueden ser llevadas a cabo por administración directa por lo que el gasto se consideraría en los capítulos 1000 y 2000, correspondientes a servicios personales y materiales y suministros.

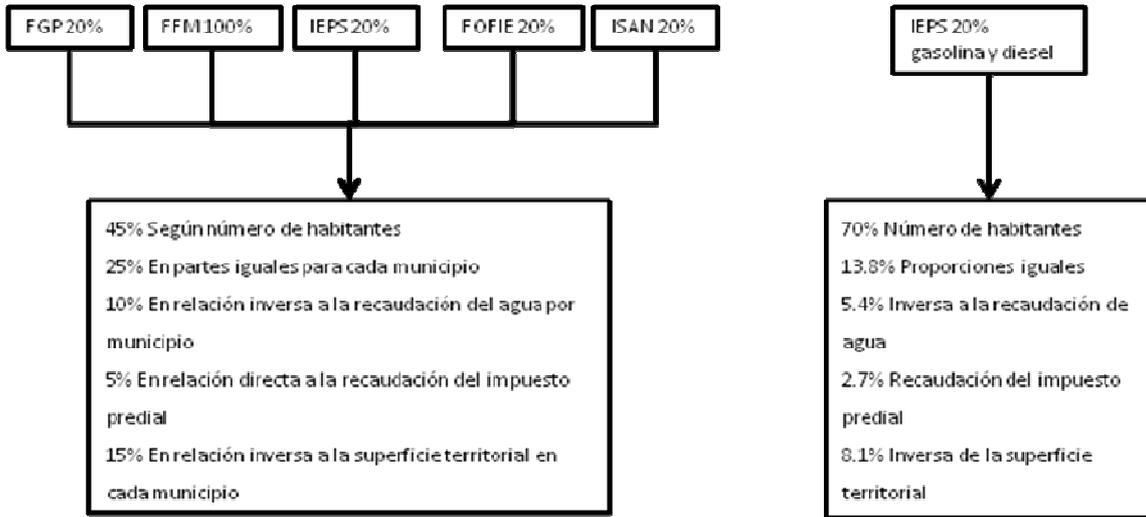
Dado que las inversiones productivas en obras públicas y acciones impactan directamente al bienestar de la población, se puede utilizar una relación entre el gasto en ese aspecto y el gasto total para evaluar el interés de cada municipio en ofrecer dichos bienes

Participaciones Para Los Municipios Del Estado De Quintana Roo

Según el artículo 5to. De la LCFQROO los municipios que se hayan incorporado al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, participan sin condición alguna en la distribución de los fondos federales siguientes:

- En el 20% de las cantidades que el estado reciba por concepto de participación del Fondo General (FGP), Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Vehículos (Tenencia), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Fondo de Fiscalización (FOFIE) y el Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios (IEPS), a las que se refiere los Artículos 2° y 3°A, 4ª y 6° de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, con base a los coeficientes para la distribución que establece el artículo 8º de esta Ley.
- El 20% de las cantidades que el Estado reciba por concepto de cuotas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a que se refiere el artículo 4º-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con base a los coeficientes para la distribución que establece el artículo 8º-A de esta Ley.
- El 100% de los recursos correspondientes al Fondo de Fomento Municipal

Cuadro 3.1 Fórmula Estatal para la distribución de las participaciones



Fuente: Manual de Transferencias Federales para Municipios y Art. 8vo. LCFQROO

Como es de esperarse las participaciones son de gran importancia en las finanzas públicas municipales, para los gobierno locales del Estado de Quintana Roo éstas han representado en promedio un 42.79% del total de ingresos (tabla 3.3).

Estos recursos no se encuentran etiquetados para un fin específico, por lo tanto el municipio es libre para aplicarlos en lo que su administración determine y serán suministrados mensualmente a cada municipio.

Dichas participaciones son inembargables y no están sujetas a retención, excepto que la Contaduría Mayor de Hacienda lo determine cuando exista motivo fundado o bien a fin de solventar los créditos contratados o documentos en los que establezca como garantía las participaciones que el municipio debe recibir.

Estamos de acuerdo que en la distribución de las participaciones del Estado de Quintana Roo hacia sus municipios contenga elementos de equidad, como el caso de la variable población (45%), la población se presenta como una variable con alto grado de ponderación en todas las fórmulas estatales.

Se identifican dos factores de distribución que no generan incentivos o acciones estratégicas por parte de los municipios: el 25% de las participaciones se distribuye en partes iguales y el 15% en relación inversa a la superficie total de cada municipio, es debatible este último criterio de distribución.

El único elemento que pretende incentivar el aumento de los recursos propios es el que ofrece obtener mayores recursos en relación directa con la recaudación de predial.

Existe también el *efecto suma cero* en la que el fondo de participaciones transferido al Estado es fijo, es inevitable que el incremento del coeficiente de participación de un municipio, genere una reducción del coeficiente de participación de otra entidad. Por lo que al introducir un nuevo elemento en la formula de distribución algunos municipios se verán afectados y otros no, es por eso que difícilmente se lograra un consenso entre estos para cambiar los criterios de distribución.

Población por municipios

En el año 2000 la población del Estado de Quintana Roo era un total de 874,963 habitantes los cuales se distribuía de acuerdo a la tabla 3.7

Tabla 3.7 Población de Quintana Roo por municipio, 2000

Municipio	Habitantes	%
BJ	419,815	47.98%
OPB	208,164	23.79%
SOL	63,752	7.29%
COZ	60,091	6.87%
FCP	60,365	6.90%
JMM	31,052	3.55%
LC	20,411	2.33%
IM	11,313	1.29%
TOTAL QROO	874,963	

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI

Se nota gran concentración de población en los municipios del norte con alta concentración de servicios turísticos, Benito Juárez y Solidaridad, que juntos contienen mas de la mitad de la población del Estado (55.27%). Othón P. Blanco habita el 23.79% de la población, el resto se distribuye entre los demás municipios que en suma representan solamente el 20.94%.

Según el II Conteo de Población y Vivienda 2005, elaborado por el INEGI, la población total del Estado de Quintana Roo es de 1,135,309 habitantes. Dicha población se distribuye de la siguiente manera por municipio.

Tabla 3.8 Población de Quintana Roo por municipio, 2005

Municipio	Habitantes	%
BJ	572,973	50.47%
OPB	219,763	19.36%
SOL	135,589	11.94%
COZ	73,193	6.45%
FCP	65,373	5.76%
JMM	32,746	2.88%

Municipio	Habitantes	%
LC	22,357	1.97%
IM	13,315	1.17%
TOTAL QROO	1,135,309	

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005

De acuerdo a la tabla 3.8, el 79.57% de la población se centra sólo en tres municipios, Benito Juárez, Othón P. Blanco y Solidaridad, mientras que el 20.43 restante se distribuye entre los municipios de Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Tulúm, Lázaro Cárdenas e Isla Mujeres; este último apenas representa el 1.17%.

Se logra detectar un gran crecimiento un 7.30% de la población promedio anual para el periodo 2000-2005, principalmente en las zonas conurbadas como Cancún, Puerto Juárez y Alfredo V. Bonfil, sin embargo el municipio de solidaridad denota un impactante crecimiento de 22.54% promedio anual para el mismo periodo.¹

El municipio de Cozumel presenta un crecimiento de 4.36%, Isla Mujeres 3.54%, entre los mas destacados. Considerando que el promedio anual de crecimiento para el periodo 2000-2005 a nivel nacional es de 1.0% y para Quintana Roo 4.7%. (INEGI, Demografía y Población)

Por otro lado el municipio de Othón P. Blanco y José María Morelos presentan una tasa de crecimiento de 1.11 y 1.09%

La población por municipio es la variable principal para la distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios que detallaremos más adelante. Dado que las Aportaciones tienen el objeto de satisfacer las necesidades básicas de la población, el crecimiento debe de tomarse en cuenta para la distribución de los recursos.

Aportaciones Para Los Municipios De Quintana Roo

Distribución Del FORTAMUN-DF

La LCF en su artículo 38 último párrafo, establece que para efectos de la distribución del FORTAMUN para los municipios se considerará el número de habitantes con que cuenta cada uno de los municipios. La fórmula aplicada es la siguiente:

$$\frac{NP}{N} = \frac{\text{NUMERO DE HABITANTES DEL MUNICIPIO}}{\text{POBLACIÓN TOTAL DE LA ENTIDAD}}$$

¹ /Cálculos propios de acuerdo a Censo 2000 y Censo de Población 2005 INEGI.

Es decir, los recursos se distribuyen en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el ejercicio del que se trate (cláusula cuarta). En el acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del FORTAMUN publicado en el periódico oficial en su cláusula quinta indica “el numero de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiere dado a conocer el ... INEGI”. Como se sabe, el INEGI proporciona información a través del Censo General de Población y Vivienda y a través del Censo de Población y Vivienda los cuales se realizan cada diez y cinco años respectivamente.

Luego entonces, en Quintana Roo no se cumple con la cláusula cuarta debido a que la misma Ley indica que el INEGI será la fuente oficial de información para el cálculo de los porcentajes de distribución. Es de considerar que, dado el alto índice de crecimiento de la población para algunos municipios del Estado, la distribución del fondo no está en proporción a la población real para el ejercicio fiscal del que se trata, salvo el año inmediato anterior en que se publican los resultados del Censo y el Censo de Población.

La tabla 3.6 muestra la distribución del fondo de acuerdo a las publicaciones hechas en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo en sus años correspondientes. Aunque la cláusula quinta del acuerdo de distribución publicada no indica la fuente exacta, se presume que los datos de la población son del Censo de Población y Vivienda del año 2000, para los ejercicios del 2004 al 2006 y del Censo de Población del 2005 para los años 2007 en adelante.

Tabla 3.9 Distribución del FORTAMUN 2000-2010

Municipio	2000	2001	2002	2003 **	2004	2005	2006	2007	2008	2009 *	2010
COZ	8,800,338	12,117,334	13,844,514		16,638,679	18,856,903	21,558,668	23,571,362	29,329,347		33,506,631
FCP	10,539,940	12,173,857	13,907,641		16,713,780	18,942,017	21,655,977	21,052,978	26,195,775		29,926,755
IM	1,586,108	2,284,377	2,606,430		3,132,471	3,550,084	4,058,730	4,288,015	5,335,491		6,095,402
OPB	36,736,296	41,992,087	47,959,417		57,636,983	65,320,992	74,680,003	70,773,341	88,061,740		100,604,124
BJ	56,664,969	84,639,852	96,722,213		116,240,599	131,737,485	150,612,469	184,522,480	229,597,311		262,298,235
JMM	5,385,091	6,255,996	7,154,147		8,597,943	9,744,197	11,140,319	10,545,651	13,121,702		14,990,616
LC	3,338,500	4,118,177	4,702,541		5,652,015	6,405,526	7,323,292	7,199,936	8,958,708		10,234,691
SOL	4,860,652	12,814,396	14,687,980		17,651,341	20,004,571	22,870,771	43,665,615	54,332,197		50,630,065
TUL											11,440,496
Total	127,911,895	176,396,076	201,584,883	-	242,263,811	274,561,775	313,900,229	365,619,378	454,932,271	-	519,727,015

Fuente: Acuerdo por el que se dan a conocer la distribución de los recursos del FORTAMUN, Periódico Oficial del Gob. De Q. Roo

*/ No se encontraron datos

**/ No se publicó en el Periódico Oficial

Como menciona el artículo 37 de la LCF, los municipios que “reciban el fondo lo destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones

financieras, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención directamente a las necesidades vinculadas con seguridad pública de sus habitantes”, entonces para medir el desempeño del uso del fondo se puede utilizar un índice municipal de seguridad pública y un análisis de la situación de sus obligaciones financieras, así como las observaciones por orientación de recursos que emita el órgano de fiscalización correspondiente, aunque cabe mencionar que la LCF no limita el uso del FORTAMUN solamente a éstos rubros.

Tabla 3.10 Porcentajes de distribución del FORTAMUN

Municipio	2000	2001	2002	2003**	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010
COZ	6.88%	6.87%	6.87%		6.87%	6.87%	6.87%	6.45%	6.45%		6.45%
FCP	8.24%	6.90%	6.90%		6.90%	6.90%	6.90%	5.76%	5.76%		5.76%
IM	1.24%	1.30%	1.29%		1.29%	1.29%	1.29%	1.17%	1.17%		1.17%
OPB	28.72%	23.81%	23.79%		23.79%	23.79%	23.79%	19.36%	19.36%		19.36%
BJ	44.30%	47.98%	47.98%		47.98%	47.98%	47.98%	50.47%	50.47%		50.47%
JMM	4.21%	3.55%	3.55%		3.55%	3.55%	3.55%	2.88%	2.88%		2.88%
LC	2.61%	2.33%	2.33%		2.33%	2.33%	2.33%	1.97%	1.97%		1.97%
SOL	3.80%	7.26%	7.29%		7.29%	7.29%	7.29%	11.94%	11.94%		9.74%
TUL											2.20%
Total	100%	100%	100%		100%	100%	100%	100%	100%		100%

Fuente: elaboración propia con base en tabla 3.8

*/ No se encontraron datos

**/ No se publicó en el Periódico Oficial

La tabla anterior (3.10), muestra la distribución en términos porcentuales del FORTAMUN, destacan los municipios de Benito Juárez, Othón P. Blanco y Solidaridad, dado que la población es la base para el cálculo éstos tres municipios recibieron poco mas del 79% del total del fondo.

Distribución del FISM en Quintana Roo

El artículo 35 de la LCF indica que los estados distribuirán a los municipios los recursos del FISM con una fórmula igual a la señalada en el artículo 34 de la misma Ley. No obstante, hace la aclaración de que en aquellos casos en que la disponibilidad de la información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada se utilizaran las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso a cada una de ellas.

- a) Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salario mínimos respecto a la población del estado en igual situación;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto a la población del estado en igual situación;

- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto a la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Formula de Distribución del FISM

$$IMP_i = R_{i1}\beta_1 + R_{i2}\beta_2 + R_{i3}\beta_3 + R_{i4}\beta_4$$

Donde:

R1 = Son todas las personas que no reciben ingresos o que recibe menos de dos salarios mínimos general.

R2 = Es la población de de 15 años o más que no sabe leer ni escribir.

R3 = población que habita en viviendas sin disponibilidad de drenaje.

R4 = población que habita en viviendas sin disponibilidad de energía eléctrica.

R_j = Rezago asociado a cada una de las cuatro necesidades básicas consideradas en el IMP, en el j-ésimo municipio con respecto al rezago Estatal en esa misma necesidad.

β_n = Ponderador cuyo valor es de .25 para cada una de las variables.

Estas variables se miden para los hogares y luego se agregan a nivel estatal para obtener la proporción que les corresponde a cada municipio respecto al total estatal.

Como sabemos los recursos del FISM están destinados a objetivos específicos (combate a la pobreza), la LCF y la LCFQROO establecen los rubros en los cuales se debe aplicar el gasto.

- Agua potable
- Alcantarillado
- Drenaje y letrinas
- Urbanización municipal
- Electrificación rural y de colonias pobres

- Infraestructura básica de salud
- Infraestructura básica educativa
- Mejoramiento de vivienda
- Caminos rurales
- Infraestructura productiva rural

Adicionalmente, los municipios podrán disponer hasta de un 2% del total de los recursos del FISM para el programa de Desarrollo Municipal y un 3% para ser aplicados como gastos indirectos.

Tabla 3.11 Distribución del FISM 2000-2010

Municipio	2000	2001	2002	2003**	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010
COZ	3,872,237	4,616,748	4,874,294		5,284,235	5,987,136	6,395,155	7,174,130	8,633,426		9,395,259
FCP	15,849,979	18,897,441	23,388,109		25,355,115	28,727,814	30,685,591	34,423,314	41,425,387		45,080,857
IM	840,984	1,002,680	1,440,861		1,562,041	1,769,912	1,890,434	2,120,702	2,552,076		2,777,277
OPB	32,100,037	38,271,883	40,531,557		43,940,375	49,785,258	53,178,081	59,655,547	71,790,132		78,125,055
BJ	23,522,998	28,045,744	30,147,259		32,682,729	37,030,136	39,553,710	44,371,632	53,397,301		58,109,199
JMM	8,753,126	10,436,082	12,145,958		13,167,467	14,918,894	15,935,700	17,876,782	21,513,112		23,411,478
LC	5,033,972	6,001,849	7,489,719		8,119,627	9,199,686	9,826,638	11,023,592	13,265,909		14,436,523
SOL	8,371,885	9,981,540	15,026,907		16,290,712	18,457,678	19,715,554	22,117,048	26,615,894		17,694,897
TUL											11,269,643
Total	98,345,218	117,253,967	135,044,664	-	146,402,301	165,876,514	177,180,863	198,762,747	239,193,237	-	260,300,188

Fuente: Acuerdo por el que se dan a conocer la distribución de los recursos del FISM, Periódico Oficial del Gob. De Q. Roo

*/ No se encontraron datos

**/ No se publicó en el Periódico Oficial

La tabla 3.11 muestra la distribución porcentual de los recursos del FISM, se puede apreciar que gran porcentaje del recurso es asignado al municipio de Othón P. Blanco, Benito Juárez y Felipe Carrillo Puerto. Los porcentajes de distribución para los años 2000 y 2001 son los mismos, dado que para efectos del cálculo se tomaron datos del Censo General de Población y Vivienda del año 1990, y del Censo General de Población del año 1995. A partir del año 2002 la información base para el cálculo se actualiza con el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, sin embargo, existe el rezago de cinco o diez años en la información, dado que las tasas de crecimiento natural de la población y la migración pueden generar rezagos en la prestación de los servicios públicos municipales, se asienta el caso de los municipios con altas tasa de crecimiento de la población.

Tabla 3.12 Porcentajes de distribución del FISM

Municipio	2000	2001	2002	2003**	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010
COZ	3.94%	3.94%	3.61%		3.61%	3.61%	3.61%	3.61%	3.61%		3.61%
FCP	16.12%	16.12%	17.32%		17.32%	17.32%	17.32%	17.32%	17.32%		17.32%
IM	0.86%	0.86%	1.07%		1.07%	1.07%	1.07%	1.07%	1.07%		1.07%
OPB	32.64%	32.64%	30.01%		30.01%	30.01%	30.01%	30.01%	30.01%		30.01%
BJ	23.92%	23.92%	22.32%		22.32%	22.32%	22.32%	22.32%	22.32%		22.32%
JMM	8.90%	8.90%	8.99%		8.99%	8.99%	8.99%	8.99%	8.99%		8.99%
LC	5.12%	5.12%	5.55%		5.55%	5.55%	5.55%	5.55%	5.55%		5.55%
SOL	8.51%	8.51%	11.13%		11.13%	11.13%	11.13%	11.13%	11.13%		6.80%
TUL											4.33%
Total	100%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%

Fuente: elaboración propia con base en tabla 3.10

*/ No se encontraron datos

**/ No se publicó en el Periódico Oficial

Sin embargo se detectó que existe un rezago en los datos base para el cálculo del porcentaje de la distribución de este fondo de hasta once años, como en el caso anterior, la población es la variable base para realizar la distribución del fondo. Para los periodos 2000 y 2001 se usa información del Censo General de Población y Vivienda del año 1990, y para los periodos subsecuentes se toma en cuenta información del Censo General de Población y Vivienda del año 2000.

El Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), desarrolla indicadores de rezago social para Estados y Municipios, a continuación se analizarán las variables pertinentes a la fórmula de distribución del FISM.

Tabla 3.13 Porcentaje de habitantes en condiciones de rezago según necesidad por municipio

Municipio	2000				2005				2010			
	R1	R2	R3	R4	R1	R2	R3	R4	R1	R2	R3	R4
Total Estatal	140,804	42,064	164,874	37,404	S/D	73,036	89,128	25,341	168,957	44,177	72,993	25,352
COZ	6.60%	4.85%	1.40%	1.59%	S/D	15.82%	1.01%	2.75%	6.02%	4.40%	0.79%	3.01%
FCP	9.55%	16.17%	24.72%	18.83%	S/D	11.55%	37.76%	16.47%	8.55%	15.29%	37.18%	12.27%
IM	1.53%	0.92%	0.46%	1.36%	S/D	13.77%	0.35%	1.80%	1.24%	1.04%	1.05%	5.10%
OPB	28.85%	29.82%	33.17%	28.21%	S/D	11.02%	21.56%	24.68%	23.54%	27.74%	18.67%	17.48%
BJ	37.51%	27.47%	11.95%	12.37%	S/D	10.08%	6.51%	32.11%	39.49%	29.08%	11.90%	43.15%
JMM	5.63%	7.83%	12.86%	9.66%	S/D	7.64%	16.79%	8.47%	5.24%	7.21%	15.79%	5.63%
LC	3.37%	5.07%	8.82%	4.92%	S/D	17.15%	10.18%	6.05%	2.78%	4.76%	8.24%	5.24%
SOL	6.95%	7.87%	6.63%	23.06%	S/D	12.97%	5.83%	7.67%	11.17%	6.97%	1.19%	4.25%
TUL	N/A	N/A	N/A	N/A	S/D	N/A	N/A	N/A	1.98%	3.52%	5.20%	3.87%

Fuente: Periódico Oficial, 30/01/2004, tomo I, No. 2 bis sexta época, Censo y Cuento de Población y Vivienda 2000, 2005 Y 2010 , INEGI y CONEVAL

Si actualizamos los datos base para el cálculo de distribución con información del 2005 podremos comparar que tanto afecta, el rezago que se presenta, a las finanzas municipales. La tabla 3.14 muestra los valores actualizados al 2005 de las variables asociadas con los rezagos considerados. No se encontró información del año 2005 de la variable R1, por lo cual se usa su proxy con valores del año 2000.

Tabla 3.14 Distribución actualizada del FISM para 2005

Municip.	Población Censo 2005	R1 (%)*		R2(%)		R3(%)		R4(%)		Índice municipal de pobreza		Total a distribuir por municipio
Tota Estatat	1,135,309	140,804	1.00000	73,036	1.00000	89,128	1.00000	25,341	1.00000	4.00000	1.00000	165,876,514
COZ	73,193	9,292	0.06599	11,552	0.15817	900	0.01010	697	0.02750	0.26176	0.065441	10,855,151
FCP	65,373	13,447	0.09550	8,436	0.11551	33,659	0.37765	4,173	0.16467	0.75333	0.188334	31,240,145
IM	13,315	2,158	0.01533	10,057	0.13770	315	0.00353	457	0.01803	0.17460	0.043650	7,240,428
OPB	219,763	40,622	0.28850	8,051	0.11023	19,213	0.21557	6,255	0.24683	0.86113	0.215283	35,710,387
BJ	572,973	52,819	0.37512	7,360	0.10078	5,803	0.06511	8,137	0.32110	0.86211	0.215527	35,750,938
JMM	32,746	7,930	0.05632	5,580	0.07639	14,963	0.16788	2,147	0.08472	0.38532	0.096330	15,978,915
LC	22,434	4,752	0.03375	12,523	0.17147	9,075	0.10182	1,532	0.06046	0.36749	0.091872	15,239,488
SOL	135,512	9,784	0.06949	9,476	0.12975	5,200	0.05834	1,943	0.07667	0.33425	0.083563	13,861,062

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y vivienda 2005 y CONEVAL

*/ Datos del año 2000

De tal manera que si comparamos la distribución del FISM efectiva del año 2005 según la publicación del periódico oficial del estado con la distribución del mismo fondo pero con los datos actualizados, se presentan los resultados en la siguiente tabla:

Tabla 3.15 Comparación de la distribución del FISM

Municipio	% distribución 2005 Real	% Distribución 2005 Actualizado	Variación
Cozumel	3.61%	6.54%	-2.93%
Felipe Carrillo Puerto	17.32%	18.83%	-1.51%
Isla Mujeres	1.07%	4.36%	-3.30%
Othón P. Blanco	30.01%	21.53%	8.49%
Benito Juárez	22.32%	21.55%	0.77%

Municipio	% distribución 2005 Real	% Distribución 2005 Actualizado	Variación
José María Morelos	8.99%	9.63%	-0.64%
Lázaro Cárdenas	5.55%	9.19%	-3.64%
Solidaridad	11.13%	8.36%	2.77%

Fuente: Elaboración propia

Con lo que queda demostrado que la falta de datos actuales para el cálculo de la distribución de este fondo afecta considerablemente a las haciendas municipales deteriorando la provisión de servicios que se podrían prestar a la población, principalmente de los municipios que mas lo necesitan como es el caso de Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, los cuales reciben menos de lo que realmente les correspondería; los municipios más beneficiados son Othón P. Blanco, Solidaridad y Benito Juárez.

Determinación de los porcentajes de distribución del FISM y el FORTAMUN con base en el censo 2010.

Porcentaje de distribución del FORTAMUN con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2010. Con los datos de la tabla 3.16 y con la cantidad de recursos asignados al estado por concepto del FORTAMUN, se puede estimar la distribución del recurso para cada municipio, hasta que se actualicen los datos por medio del INEGI. Dicha distribución deberá ser aplicable a partir del ejercicio fiscal 2011 en adelante.

Tabla 3.16 Factor de distribución del FORTAMUN, base información 2010

Municipio	Población Censo 2010	% distribución
Cozumel	79,535	6.00%
Felipe Carrillo Puerto	75,026	5.66%
Isla Mujeres	16,203	1.22%
Othón P. Blanco	244,553	18.45%
Benito Juárez	661,176	49.88%
José María Morelos	36,179	2.73%
Lázaro Cárdenas	25,333	1.91%
Solidaridad	159,310	12.02%
Tulum	28,263	2.13%
Total	1,325,578	

Fuente: Elaboración propia

El índice municipal de pobreza expresado en la tabla 3.17 debería ser el criterio de distribución de los recursos del FISM para los años posteriores al 2010, esperando que la información se actualice debidamente.

Tabla 3.17 Factor de distribución del FISM, base información 2010

Municipio	Pob. Censo 2010	R1 (%)		R2(%)		R3(%)		R4(%)		Índice municipal de pobreza		Total a distribuir por municipio
Tota Estatal	1,325,578	168,957	1.00000	44,177	1.00000	72,993	1.00000	25,352	1.00000	4.00000	1.00000	260,300,188
COZ	79,535	10,163	0.06015	1,942	0.04396	575	0.00788	762	0.03006	0.14205	0.035511	9,243,598
FCP	75,026	14,453	0.08554	6,753	0.15286	27,137	0.37178	3,111	0.12271	0.73289	0.183223	47,693,008
IM	16,203	2,088	0.01236	461	0.01044	770	0.01055	1,293	0.05100	0.08434	0.021086	5,488,710
OPB	244,553	39,769	0.23538	12,253	0.27736	13,626	0.18668	4,431	0.17478	0.87420	0.218549	56,888,312
BJ	661,176	66,716	0.39487	12,847	0.29081	8,685	0.11898	10,940	0.43152	1.23619	0.309046	80,444,816
JMM	36,179	8,858	0.05243	3,185	0.07210	11,524	0.15788	1,427	0.05629	0.33869	0.084672	22,040,235
LC	25,333	4,695	0.02779	2,104	0.04763	6,018	0.08245	1,329	0.05242	0.21028	0.052571	13,684,169
SOL	159,310	18,867	0.11167	3,079	0.06970	865	0.01185	1,077	0.04248	0.23570	0.058924	15,337,972
TUL	28,263	3,348	0.01982	1,553	0.03515	3,793	0.05196	982	0.03873	0.14567	0.036417	9,479,367

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 INEGI y CONEVAL

Con la correcta aplicación del FISM se pretende redistribuir los recursos al combate de la marginación y pobreza extrema, así mismo ofrecer oportunidades de desarrollo a los habitantes de dichas zonas menos favorecidas. Por otro lado la distribución del FORTAMUN, es sencilla y clara, sin embargo puede no ser equitativa de acuerdo a los fines establecidos en la LCF.

La distribución del FORTAMUN y del FISM, se deberá transparentar y actualizar, al mismo tiempo que se busquen herramientas para incentivar el buen uso de los recursos etiquetados.

Recapitulación

El Estado de Quintana Roo es una entidad altamente dinámica, principalmente en los municipios del norte que presentan gran afluencia de turismo; este sector, junto con el comercio, representan el 85.7% de la actividad económica, mientras que el sector industrial y agropecuario solamente el 13.65 y el 0.65%.

Dicho dinamismo genera una atracción a migrantes que buscan mejorar su calidad de vida. Quintana Roo es un Estado de migrantes, el 54% de la población nacieron en otra entidad o en el extranjero, la tasa de analfabetismo asciende a 4.8% del total de la población, presentando un rezago mayor el sector femenino con 5.8%, mientras que los hombres demuestran un 3.8%.

La tasa de crecimiento de la población en el Estado es de 4.1% promedio anual, para el 2010 se contaba con una población total de 1,325,578 habitantes (50.79% son hombres y el 49.21% mujeres). El promedio de edad de los habitantes es de 25 años.

En cuanto a sus finanzas, Quintana Roo depende fuertemente de los ingresos por *Participaciones y Aportaciones*, representando éstas en promedio el 78.52% del total de ingresos. Los recursos propios generados por la entidad ascienden en promedio a solamente el 11.21%.

Se cuenta actualmente con nueve municipios, los cuales presentan características heterogéneas, por un lado, los municipios beneficiados por la actividad turística del norte del Estado, por otro, los municipios dedicados principalmente al sector agropecuario del centro y sur. Existe potencial en varias entidades locales para su desarrollo, siempre y cuando las políticas públicas se orienten a aquellos sectores aun no atendidos.

Los municipios, al igual que el estado, dependen fuertemente de las transferencias federales y estatales, sin embargo, los ingresos propios de los municipios representan alrededor del 40% del total de sus ingresos, las *participaciones y aportaciones* representan aproximadamente un 40%; el resto de las entradas son por deuda y otros ingresos.

Al analizar las *participaciones* federales de los municipios del estado, se identifican seis conceptos importantes, el Fondo General de Participaciones, El Fondo de fomento Municipal, participación en el IEPS, el Fondo de Fiscalización, participación en el ISAN, además de una participación especial en el IEPS gasolina y diesel.

La fórmula de distribución establecida en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, crea una gran bolsa con los primeros cinco conceptos para luego distribuir los recursos de acuerdo al número de habitantes, recaudación por agua, recaudación por predial y; superficie territorial; mientras tanto, la participación del IEPS gasolina y diesel, se considera un fondo de redistribución ya que pretende disminuir las desigualdades entre los municipios.

Los criterios son altamente redistributivos, y pocos pretenden generar incentivos para el incremento en la recaudación.

Estos recursos son altamente estratégicos debido a que no cuentan con etiqueta del gasto alguno, por lo que la Hacienda Estatal tiene libertad de ejercer el gasto en su conveniencia y en sus necesidades apremiantes.

Por otra parte, las *aportaciones* son recursos etiquetados y se orientan principalmente para minimizar la brecha y el rezago social de la población, la Federación transfiere a los Municipios a través de los Estados el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

El primer FORTAMUN se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada municipio y tiene por objeto la satisfacción de las necesidades de los municipios dando prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de necesidades de seguridad pública.

La fuente de información oficial para el cálculo y posterior distribución es el INEGI a través de sus censos y conteos de población. Estos datos se publican cada diez y cinco años respectivamente, por lo que, dada el alto crecimiento poblacional de algunos municipios y el rezago de hasta cinco años en la actualización de la información, la distribución del fondo no es equitativa y presume que beneficia a ciertos Ayuntamientos y desprotege a otros que padecen mayores necesidades.

El segundo fondo (FISM), presenta más limitaciones en cuestión de rubros de gasto, pretende minimizar el rezago social y beneficiar a la población que se encuentre en pobreza extrema. La Ley de Coordinación Fiscal del Estado señala que las variables base para el índice de marginación municipal deberán ser los ingresos, alfabetismo, viviendas sin disponibilidad de drenaje y sin energía eléctrica.

Los rubros de aplicación son: alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

La distribución presenta también el problema del rezago de la información, pero en este caso más grave, dado que los censos de población y vivienda son cada diez años, se puede presentar este mismo periodo de tiempo en rezago, por lo que la distribución es ineficiente, beneficiando a municipios y restringiéndole posibilidades de manejo de recursos a otros.

La distribución de las participaciones se establece en la LCFQROO y la fórmula de distribución considera variables como población (sumamente explicativa), de equidad, como la distribución por partes iguales, recaudación del agua, variables que intentan incentivar la recaudación de impuestos directos (predial), y la última con base en su extensión territorial. Las 32 Entidades Federativas establecen, de acuerdo a su LCF local los criterios de distribución de las participaciones correspondientes a los municipios, por lo que no hay una fórmula igual a otra dentro del territorio nacional.

CAPITULO IV

PROPUESTAS DE DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES

El sistema mexicano de coordinación fiscal enfrenta una disyuntiva entre equidad y eficiencia, por una parte los estados y municipios con mayor eficiencia recaudatoria y oportunidades son incentivados mediante los ingresos coordinados denominados *participaciones*; por otra, se les redistribuyen ingresos a los que presentan menores oportunidades para el desarrollo de su población con el fin de que estas entidades ofrezcan los mismos niveles de servicios que los que se encuentran en una mejor posición.

Es decir, que los Estados que presentan mejores niveles de ingresos y eficiencia recaudatoria subsidian a los que no cuentan con esta ventaja.

Existen diversos criterios para la distribución de los recursos federales transferidos, cada Estado determina en su Ley de Coordinación Fiscal o similar, la forma en que dichos recursos serán repartidos entre sus municipios, considerando diversos principios tanto equidad como incentivos a la eficiencia.

Propuesta de una nueva fórmula de distribución de las transferencias en el Estado de Quintana Roo hacia sus municipios.

En el siguiente capítulo se proponen tres nuevas fórmulas de distribución de los recursos que por coordinación fiscal le corresponden a los gobiernos locales. Las fórmulas pretende considerar los principios de equidad, eficiencia y proporcionar a las haciendas locales incentivos para el correcto ejercicio de los recursos, así como premiar el esfuerzo recaudatorio.

Las tres fórmulas consideran principios distintos, pueden ser adoptadas para cumplir diferentes objetivos prioritarios, contingencias o bien alinearse con la filosofía y principios de la administración en curso. Es decir, un gobierno de derecha tal vez pretende el desarrollo a través de incentivos a productividad y premios a la eficiencia, mientras que uno de izquierda procure la redistribución de la riqueza para satisfacer en igual medida las necesidades de toda la población.

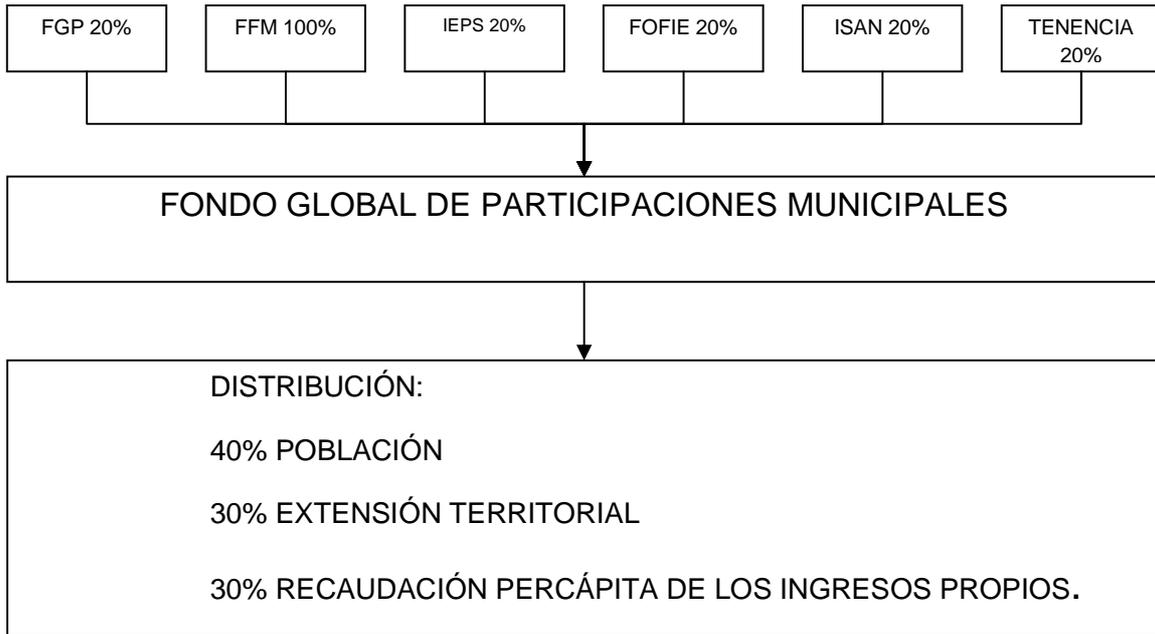
Como se mencionó, un cambio en los criterios de distribución presume un mayor beneficio para ciertos municipios y una pérdida potencial para otros, por lo tanto se tendría que considerar una forma de estabilización de los ingresos, en donde el crecimiento se presente de la manera paulatina, que el cambio en la distribución se presente de manera gradual con el objetivo de no desequilibrar las finanzas municipales.

Para este propósito se puede determinar un año base de distribución (p_{j0}), el cual corresponderá al mínimo de recursos a distribuir, luego entonces, el crecimiento natural de los ingresos por conceptos participables se podrán incluir con la nueva fórmula de distribución. Es decir la nueva fórmula de distribución se aplicara solamente al incremento en la determinación de las participaciones.

Fórmula Intermedia

La primera fórmula que describiremos es la que pretende considerar factores de *equidad y eficiencia*, el objetivo es brindarle a cada municipio el suficiente recurso para cumplir con sus obligaciones que son de su competencia distribuyendo los recursos federales en los que participan a través de este criterio. El criterio de distribución se representa en el siguiente cuadro (4.1).

Cuadro 4.1 Fórmula Intermedia



La representación matemática del criterio anterior es:

$$p_j = p_{j_0} + P \left(\beta_1 \frac{Pob_j}{\sum_j Pob_j} + \beta_2 \frac{Ext_j}{\sum_j Ext_j} + \beta_3 \frac{RPC_j}{\sum_j RPC_j} \right)$$

Donde:

β_1 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.40

β_2 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.30

β_3 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.30

P = Incremento del Fondo Global de Participaciones desde el año 2008

p_{j_0} = Participación en los recursos del municipio j en el año base (2008)

P_j = Participación en los recursos del municipio j

Pob_j = Población del municipio j

Ext_j = Extensión territorial del municipio j

RPC_j = Recaudación per cápita del municipio j correspondiente a los recursos propios

A continuación se presentará la simulación de la aplicación de esta fórmula con información correspondiente al 2008 para determinar el monto de distribución de las participaciones hacia los municipios para el ejercicio fiscal 2009.

Se consideran los datos base:

Tabla 4.1 Datos base

Concepto	Importe
Participaciones 2008	1.409.406.249
Recurso determinado para 2009*	1.479.876.561
Recurso a distribuir	70.470.312
40% por población	28.188.125
30% Extensión Territorial	21.141.094
30% Recaudación per Cápita	21.141.094

*/ Suponiendo un incremento del 5 por ciento

FUENTE: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Se calcula el índice por variable considerada, en este caso se usa la población por municipio, la extensión territorial y los recursos per cápita. Se obtienen la proporción en la que participaran los gobiernos locales en las participaciones.

Tabla 4.2 Proporción de participación de los municipios por variable

Municipio	Población (Pobj)	Proporción	Extensión Territorial Km2(Ext j)	Proporción	Recursos propios (RPj)	Recursos propios / población (RPCj)	Proporción
COZ	73.193	0,06447	647,33	0,01618	128.655.219	1.757,75	0,12694
FCP	65.373	0,05758	13.384,28	0,33463	8.893.359	136,04	0,00982
IM	13.315	0,01173	11,33	0,00028	43.248.678	3.248,12	0,23457
OPB	219.763	0,19357	14.592,59	0,36483	108.814.113	495,14	0,03576
BJ	572.973	0,50468	2.100,71	0,05252	1.004.513.367	1.753,16	0,12661
JMM	32.746	0,02884	4.672,49	0,11682	2.539.278	77,54	0,00560

Municipio	Población (Pobj)	Proporción	Extensión Territorial Km2(Ext j)	Proporción	Recursos propios (RPj)	Recursos propios / población (RPCj)	Proporción
LC	22.434	0,01976	3.288,38	0,08221	24.891.196	1.109,53	0,08013
SOL	135.512	0,11936	1.300,71	0,03252	714.125.989	5.269,84	0,38057
SUMA	1.135.309	1,000000	39.997,82	1,0000000	2.035.681.199	13.847,12	1,000000

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien si consideramos las proporciones y las aplicamos a los montos de las participaciones por variable se obtienen los resultados de la tabla 4.2, en donde el factor de distribución multiplica al monto de las participaciones asignado por variable, dando como resultado el monto que percibirá cada municipio por variable considerada. Cabe aclarar que para fines de amortiguar el impacto en las finanzas municipales, la aplicación de la nueva fórmula se presentara al incremento nominal de las participaciones asignadas considerando el 2008 como año base, y de esta manera evitar el rechazo político a la aplicación del nuevo criterio de distribución.

Tabla 4.2 Distribución por variable

Municipio	Distribución año base 2008	Factor de distribución por población	Distribución 1	Factor de distribución por extensión territorial	Distribución 2	Factor de distribución por recaudación per cápita	Distribución 3
COZ	181.578.762	0,064470	1.817.279,19	0,016184	342.150,25	0,126940	2.683.649,13
FCP	104.062.036	0,057582	1.623.119,59	0,334625	7.074.343,46	0,009824	207.699,42
IM	109.211.104	0,011728	330.592,71	0,000283	5.988,54	0,234570	4.959.062,01
OPB	182.188.188	0,193571	5.456.406,03	0,364835	7.713.003,14	0,035758	755.959,49
BJ	421.810.837	0,504685	14.226.113,27	0,052521	1.110.343,18	0,126608	2.676.636,75
JMM	105.707.474	0,028843	813.037,10	0,116819	2.469.673,31	0,005600	118.391,32
LC	117.374.352	0,019760	557.004,65	0,082214	1.738.093,46	0,080127	1.693.974,71
SOL	187.473.496	0,119361	3.364.572,26	0,032520	687.498,27	0,380573	8.045.720,78
	1.409.406.249		28.188.124,80		21.141.093,60		21.141.093,60

Fuente: Elaboración propia

De esta manera se obtienen dos resultados principales, el primero es la distribución del incremento en las participaciones con la nueva fórmula de distribución, y el otro es la distribución total que se le asignaría a las entidades locales al sumar la distribución base del ejercicio 2008 (tabla 4.3).

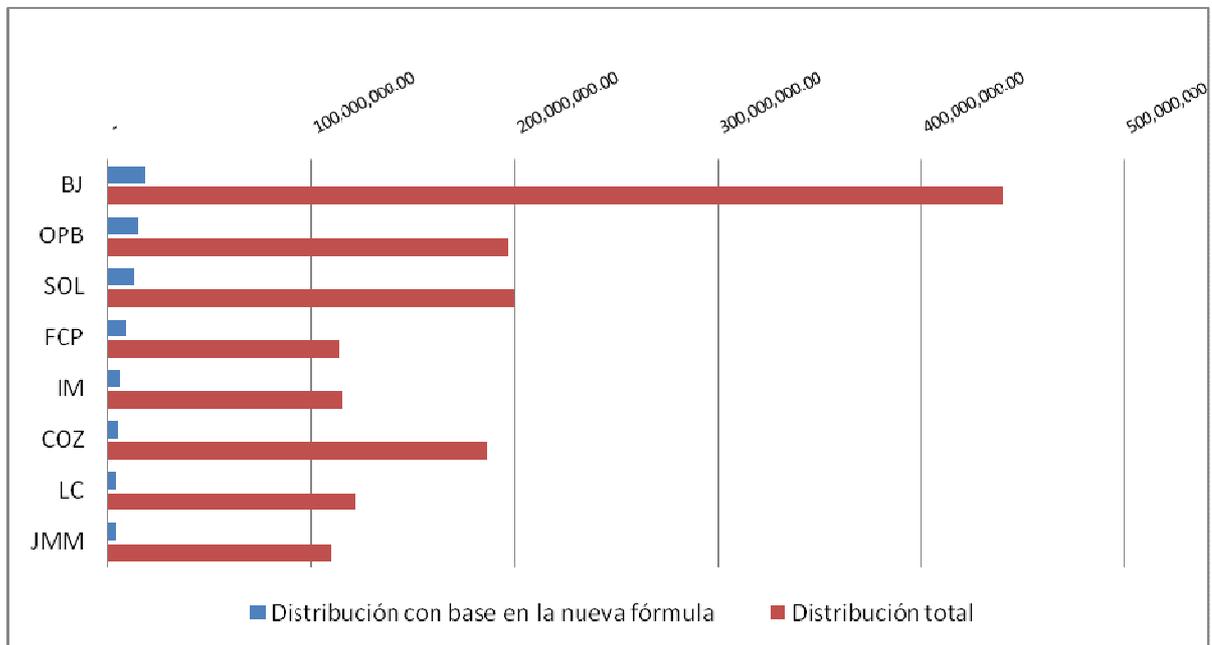
Tabla 4.3 Distribución de las participaciones

Municipio	Distribución con base en la nueva fórmula	Distribución total
BJ	18.013.093,20	439.823.930,20
OPB	13.925.368,65	196.113.556,65
SOL	12.097.791,30	199.571.287,30
FCP	8.905.162,47	112.967.198,47
IM	5.295.643,26	114.506.747,26
COZ	4.843.078,56	186.421.840,56
LC	3.989.072,82	121.363.424,82
JMM	3.401.101,73	109.108.575,73
	70.470.312,00	1.479.876.561,00

Fuente: Elaboración propia

Considerando solamente la distribución del excedente se puede verificar que algunas variables ayudan a ciertos municipios a obtener mayores recursos de las participaciones, por ejemplo, el caso de Isla Mujeres, no percibe un gran monto por población, ni mucho menos por extensión territorial, la variable en la cual es relativamente eficiente es la recaudación per cápita.

Gráfica 4.1 Distribución con base en la fórmula Intermedia



Fuente: Elaboración propia

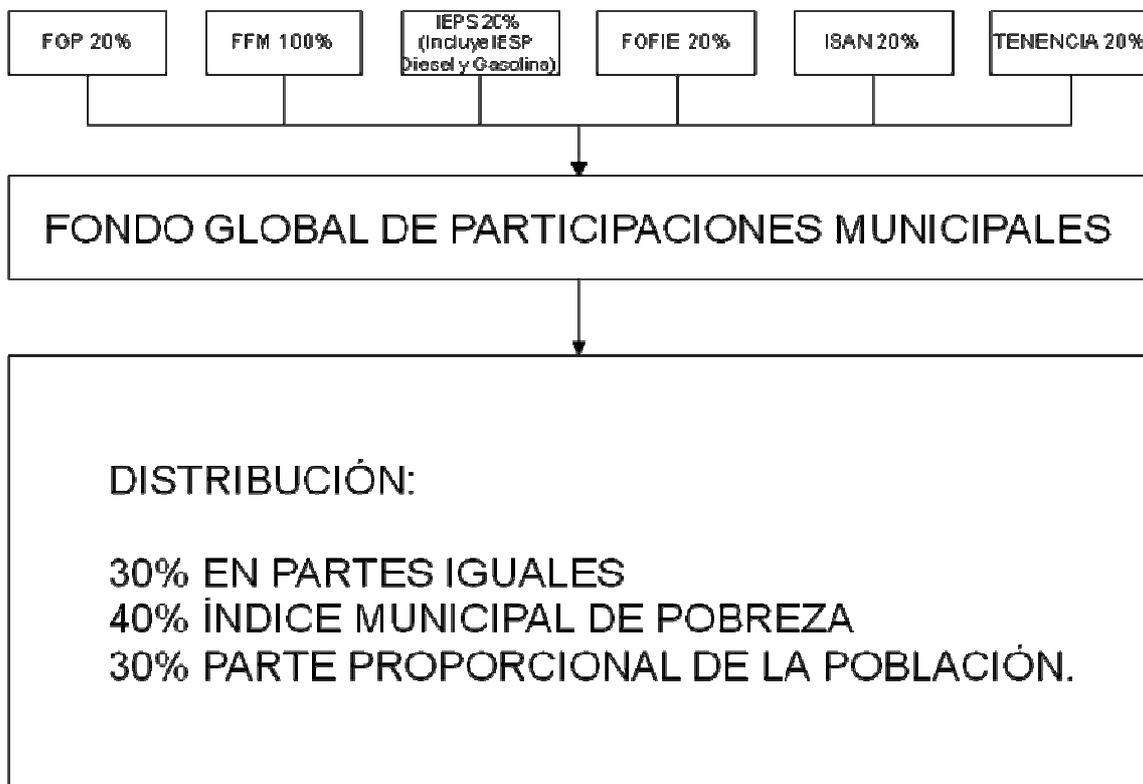
Por lo tanto, la tendencia es que conforme pase el tiempo la nueva fórmula de distribución vaya tomando mayor importancia en la asignación de los recursos correspondientes a participaciones.

Fórmula Redistributiva

Con este criterio de distribución se pretende fortalecer a los gobiernos locales menos afortunados, considerando que la aplicación de los recursos ayudara a la población a obtener, por lo menos, los mismos niveles en cuanto a calidad, de los servicios municipales.

Se consideran variables como la población, el índice de marginación, además de considerar la distribución por igual de cierto porcentaje de las participaciones el criterio de distribución se representa en el siguiente cuadro (4.2).

Cuadro 4.2 Fórmula con base redistributiva



La representación matemática del criterio anterior es:

$$p_j = p_{j_0} + P \left(\frac{\beta_1}{n} + \beta_2 IMP_j + \beta_3 \frac{Pob_j}{\sum_j Pob_j} \right)$$

Donde:

β_1 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.20

β_2 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.40

β_3 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.40

P= Incremento del Fondo Global de Participaciones desde el año 2008

P_{j0} = Participación en los recursos del municipio j en el año base (2008)

P_j = Participación en los recursos del municipio j

$Pobj$ = Población del municipio j

n =cantidad de municipios considerados

IMP_j =Índice municipal de pobreza considerado para la distribución del FISM

Lo interesante de esta fórmula es que considera al índice municipal de pobreza como criterio de distribución, este índice es el mismo utilizado para distribuir el FISM en el apartado de participaciones. Por lo que a continuación se presenta la simulación en la aplicación de esta fórmula.

Se consideran los datos base:

Tabla 4.4 Datos base

Concepto	Importe
Participaciones 2008	1.409.406.249
Recurso determinado para 2009*	1.479.876.561
Recurso a distribuir	70.470.312
30% partes iguales	21.141.094
40% Índice municipal de pobreza	28.188.125
30% Proporcional a la población	21.141.094

*/ Suponiendo un incremento del 5 por ciento

FUENTE: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Se considera el índice municipal de pobreza determinado en la distribución del FISM y el índice de población como factores de distribución, además de un porcentaje del recurso que será distribuido en partes iguales, por lo que la tabla de proporción queda de la siguiente manera (tabla 4.5).

Tabla 4.5 Proporción de participación de los municipios por variable

Municipio	índice de marginación*	Población (Pobj)	Factor Población	20% partes iguales
COZ	0,03610	73.193	0,064470	0,125000
FCP	0,17320	65.373	0,057582	0,125000
IM	0,01070	13.315	0,011728	0,125000
OPB	0,30010	219.763	0,193571	0,125000

Municipio	índice de marginación*	Población (Pobj)	Factor Población	20% partes iguales
BJ	0,22320	572.973	0,504685	0,125000
JMM	0,08990	32.746	0,028843	0,125000
LC	0,05550	22.434	0,019760	0,125000
SOL	0,11130	135.512	0,119361	0,125000
SUMA		1.135.309	1,000000	1,000000

*/ Se considera el criterio de distribución para el FISM del año inmediato anterior

Ya conocidos los factores de distribución por variable, se multiplican dichos factores por el monto asignado por cada variable considerada, dando como resultado el monto con el cual participará cada municipio en dichos recursos como lo indica en la tabla 4.6.

Tabla 4.5 Distribución por variable

Municipio	distribución año base 2008	Factor de distribución por población	Distribución 1	Factor de distribución por índice de marginación	Distribución 2	Factor de distribución partes iguales	Distribución 3
COZ	181.578.762	0,064470	1.362.959,39	0,03610	1.017.591,31	0,12500	2.642.636,70
FCP	104.062.036	0,057582	1.217.339,70	0,17320	4.882.183,22	0,12500	2.642.636,70
IM	109.211.104	0,011728	247.944,53	0,01070	301.612,94	0,12500	2.642.636,70
OPB	182.188.188	0,193571	4.092.304,52	0,30010	8.459.256,25	0,12500	2.642.636,70
BJ	421.810.837	0,504685	10.669.584,95	0,22320	6.291.589,46	0,12500	2.642.636,70
JMM	105.707.474	0,028843	609.777,82	0,08990	2.534.112,42	0,12500	2.642.636,70
LC	117.374.352	0,019760	417.753,49	0,05550	1.564.440,93	0,12500	2.642.636,70
SOL	187.473.496	0,119361	2.523.429,19	0,11130	3.137.338,29	0,12500	2.642.636,70
	1.409.406.249		21.141.093,60		28.188.124,80		21.141.093,60

Fuente: Elaboración propia

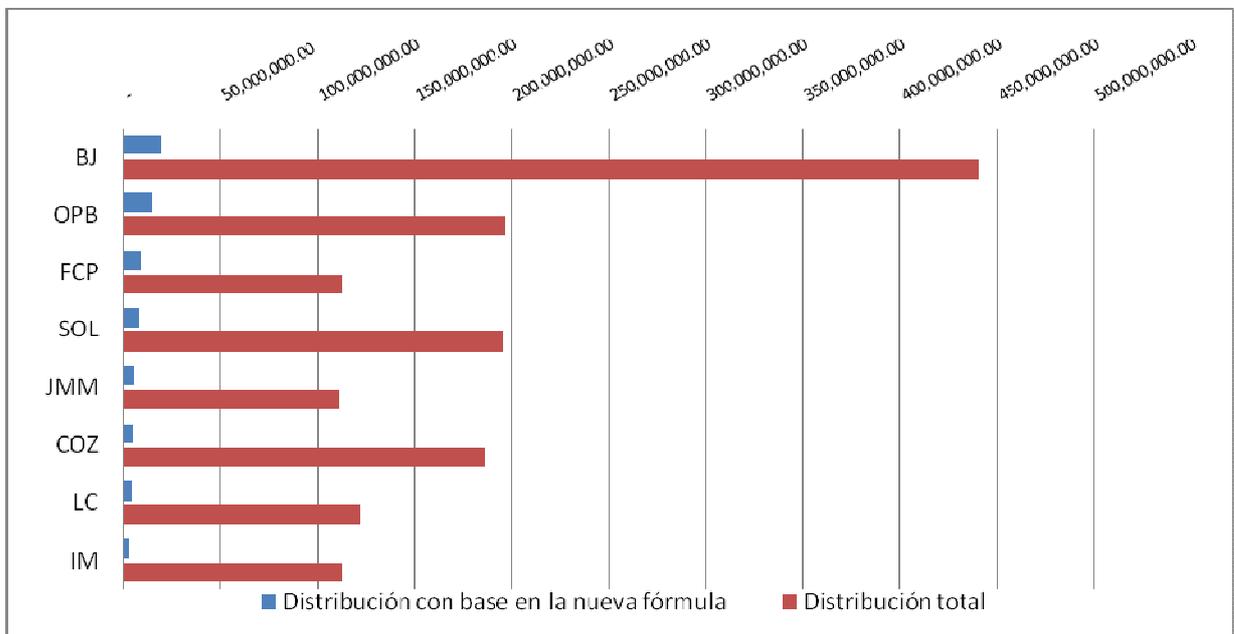
De esta tabla se desprende el monto de distribución del incremento en las participaciones de cada municipio, considerando la nueva fórmula de distribución, el monto total se determina al sumar los montos por variable con la distribución base del ejercicio 2008 (tabla 4.5).

Tabla 4.5 Distribución de las participaciones

Municipio	Distribución con base en la nueva fórmula	Distribución total
BJ	19.603.811,11	441.414.648,11

Municipio	Distribución con base en la nueva fórmula	Distribución total
OPB	15.194.197,47	197.382.385,47
FCP	8.742.159,61	112.804.195,61
SOL	8.303.404,19	195.776.900,19
JMM	5.786.526,94	111.494.000,94
COZ	5.023.187,40	186.601.949,40
LC	4.624.831,11	121.999.183,11
IM	3.192.194,17	112.403.298,17
	70.470.312,00	1.479.876.561,00

Gráfica 4.2 Distribución con base en el criterio de redistribución



Fuente: Elaboración propia

Esta fórmula permite fortalecer de manera paulatina a los gobiernos locales con menos oportunidades y con mayores carencias, con el propósito de que puedan ofrecer la misma calidad en los servicios que cualquier otro municipio con mayores posibilidades. Al igual que el razonamiento anterior, la tendencia es que conforme pase el tiempo la aplicación de la fórmula tome mayor ponderación con respecto a la distribución total de recursos hasta que se logró completamente la distribución a través de este criterio.

Fórmula Con Base En La Eficiencia

La siguiente fórmula pretende dotar de mayores recursos a las entidades locales que se comporten de una manera más eficiente en cuanto a la recaudación y aplicación del gasto, y de tal manera premiar el buen desempeño de la gestión municipal e incentivar a los gobiernos municipales a la mejora en la recaudación y prestación de servicios.

Para tal efecto se utilizan la variable población, obras y acciones per cápita y la eficiencia recaudatoria. Dado que los municipios son niveles de gobierno cuya principal función es satisfacer las necesidades de sus habitantes de acuerdo a su competencia, esta variable siempre será importante; las obras y acciones per cápita es la razón del gasto considerado en obras y acciones con el número de habitantes; por otro lado, la eficiencia recaudatoria se determina como la razón de los ingresos municipales menos las aportaciones entre el total de ingresos municipales. Se excluye el monto por participaciones debido a que no se desea que el monto asignado en este periodo afecte la distribución del periodo siguiente.

A continuación se presenta el criterio de distribución:



Y la representación matemática es la siguiente:

$$p_j = p_{j0} + P \left(\beta_1 \frac{Pob_j}{\sum_j Pob_j} + \beta_2 \frac{OAPC_j}{\sum_j OAPC_j} + \beta_3 \frac{ER_j}{\sum_j ER_j} \right)$$

Donde:

β_1 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.30

β_2 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.35

β_3 = Corresponde a la ponderación asignada que es de 0.35

P = Incremento del Fondo Global de Participaciones desde el año 2008

p_{j0} = Participación en los recursos del municipio j en el año base (2008)

p_j = Participación en los recursos del municipio j

Pob_j = Población del municipio j

$OAPC_j$ = Obras y acciones per cápita del municipio j

ER_j = Eficiencia recaudatoria del municipio j

Se establecen los datos base para la simulación:

Tabla 4.6 Datos base

Concepto	Importe
Participaciones 2008	1.409.406.249
Recurso determinado para 2009*	1.479.876.561
Recurso a distribuir	70.470.312
30% Proporcional a la población	21.141.094
35% Obras y acciones per cápita	24.664.609
35% Eficiencia recaudatoria	24.664.609

*/ Suponiendo un incremento del 5 por ciento

FUENTE: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

La variable *obras y acciones per cápita* determina el gasto que realiza cada municipio en ese rubro por habitante con lo que se intenta incentivar la aplicación del gasto en inversiones productivas. Por otra parte la *eficiencia recaudatoria* propone medir que entidad local logra mayor proporción de ingresos municipales (excluyendo las participaciones) con relación a los ingresos totales. De tal

manera que al elaborar un índice por dichas variables se puede determinar el factor con el cual participaran en la proporción considerada para cada variable.

Tabla 4.7 Proporción de participación de los municipios por variable

Municipio	Población (Pobj)	Factor Población	Monto en obras y acciones	Obras y acciones per cápita	Factor obras y acciones per cápita	Ingresos totales	Ingresos totales menos participaciones	Eficiencia recaudatoria	Factor eficiencia recaudatoria
COZ	73.193	0,064470	62.423.718	852,86	0,090323	507.229.514	325.650.752	0,642019	0,139700
FCP	65.373	0,057582	56.360.025	862,13	0,091304	208.473.576	104.411.540	0,500838	0,108980
IM	13.315	0,011728	16.427.848	1233,79	0,130664	183.984.854	74.773.750	0,406413	0,088434
OPB	219.763	0,193571	155.797.284	708,93	0,075080	507.132.957	324.944.769	0,640749	0,139424
BJ	572.973	0,504685	78.160.709	136,41	0,014447	1.842.296.286	1.420.485.449	0,771041	0,167775
JMM	32.746	0,028843	47.570.230	1452,70	0,153849	175.043.858	69.336.384	0,396109	0,086192
LC	22.434	0,019760	38.765.389	1727,97	0,183002	181.556.507	64.182.155	0,353511	0,076922
SOL	135.512	0,119361	334.389.917	2467,60	0,261332	1.630.237.950	1.442.764.454	0,885002	0,192573
SUMA	1.135.309	1,000000	789.895.120	9.442,41	1,000000	5.235.955.502	3.826.549.253	4,595680	1,000000

Fuente: Elaboración propia

De tal manera que ya conocidos los factores de participación de los municipios por variable considerada, se multiplican dichos factores por el monto asignado por criterio. Dando como resultado el monto con el cual participará cada gobierno local en dichos recursos, véase tabla 4.8

Tabla 4.8 Distribución por variable

Municipio	Distribución año base 2008	Factor Población	Distribución n 1	Factor obras y acciones per cápita	Distribución 2	Factor eficiencia recaudatoria	Distribución 3
COZ	181.578.762	0,064470	1.362.959	0,090323	2.227.776	0,139700	3.445.657
FCP	104.062.036	0,057582	1.217.340	0,091304	2.251.979	0,108980	2.687.954
IM	109.211.104	0,011728	247.945	0,130664	3.222.783	0,088434	2.181.180
OPB	182.188.188	0,193571	4.092.305	0,075080	1.851.812	0,139424	3.438.841
BJ	421.810.837	0,504685	10.669.585	0,014447	356.325	0,167775	4.138.107
JMM	105.707.474	0,028843	609.778	0,153849	3.794.622	0,086192	2.125.880
LC	117.374.352	0,019760	417.753	0,183002	4.513.661	0,076922	1.897.260
SOL	187.473.496	0,119361	2.523.429	0,261332	6.445.653	0,192573	4.749.729
	1.409.406.249		21.141.094		24.664.609		24.664.609

Fuente: Elaboración propia

La suma de los montos de las distribuciones permite observar cuánto corresponde de las participaciones para cada municipio de acuerdo a cada variable, recordemos que la nueva fórmula de distribución sólo se aplica al incremento nominal del fondo global de participaciones municipales con base en el año 2008, por lo tanto se distribuye la misma cantidad asignada para cada municipio en el ejercicio 2008, y se le agrega el recurso excedente determinado con la nueva fórmula de acuerdo a la tabla 4.9

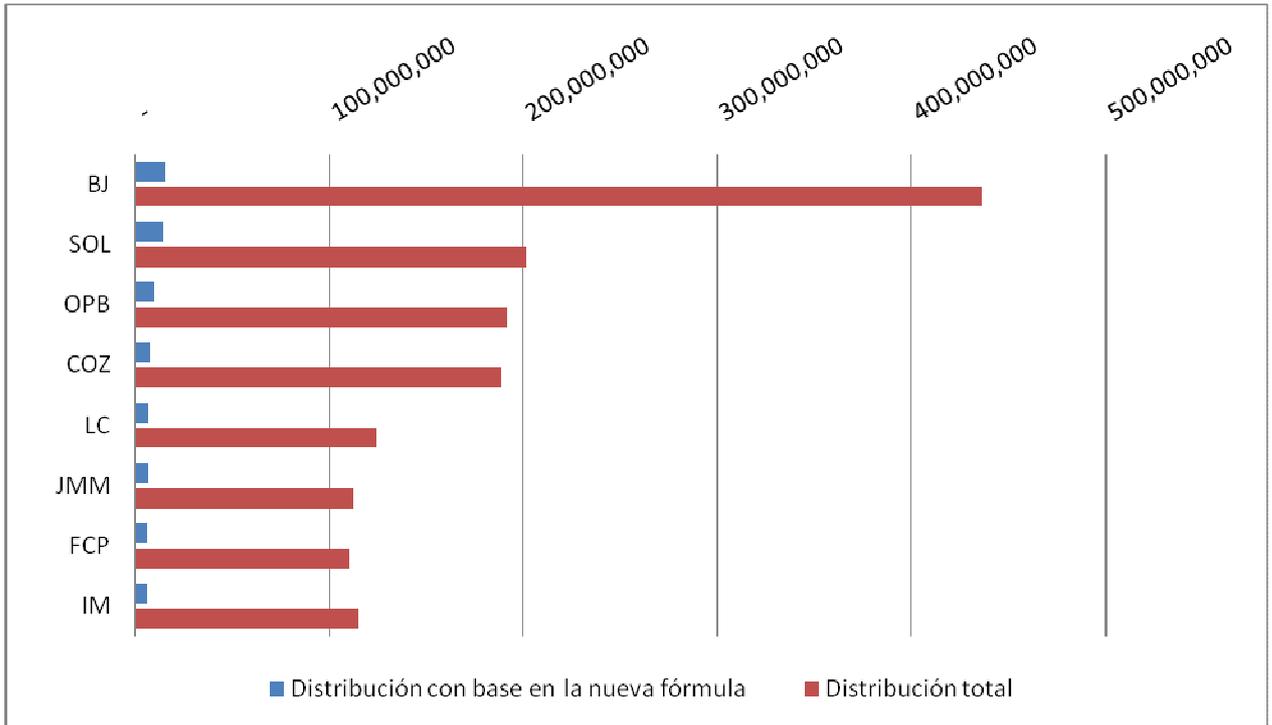
Tabla 4.9 Distribución de las participaciones

Municipio	Distribución con base en la nueva fórmula	Distribución total
BJ	15.164.017	436.974.854
SOL	13.718.811	201.192.307
OPB	9.382.957	191.571.145
COZ	7.036.392	188.615.154
LC	6.828.675	124.203.027
JMM	6.530.280	112.237.754
FCP	6.157.273	110.219.309
IM	5.651.907	114.863.011

70.470.312 1.479.876.561

Fuente: Elaboración propia

Grafica 4.3 Distribución con base en el criterio de eficiencia



Fuente: Elaboración propia

Asignando mayores recursos a los gobiernos que presentan una mayor eficiencia tanto en la recaudación se pretende incentivar mejores prácticas gubernamentales en éstos dos aspectos, se busca también generar un ambiente de competitividad constructiva de la gestión municipal y lograr maximizar el bienestar de la población.

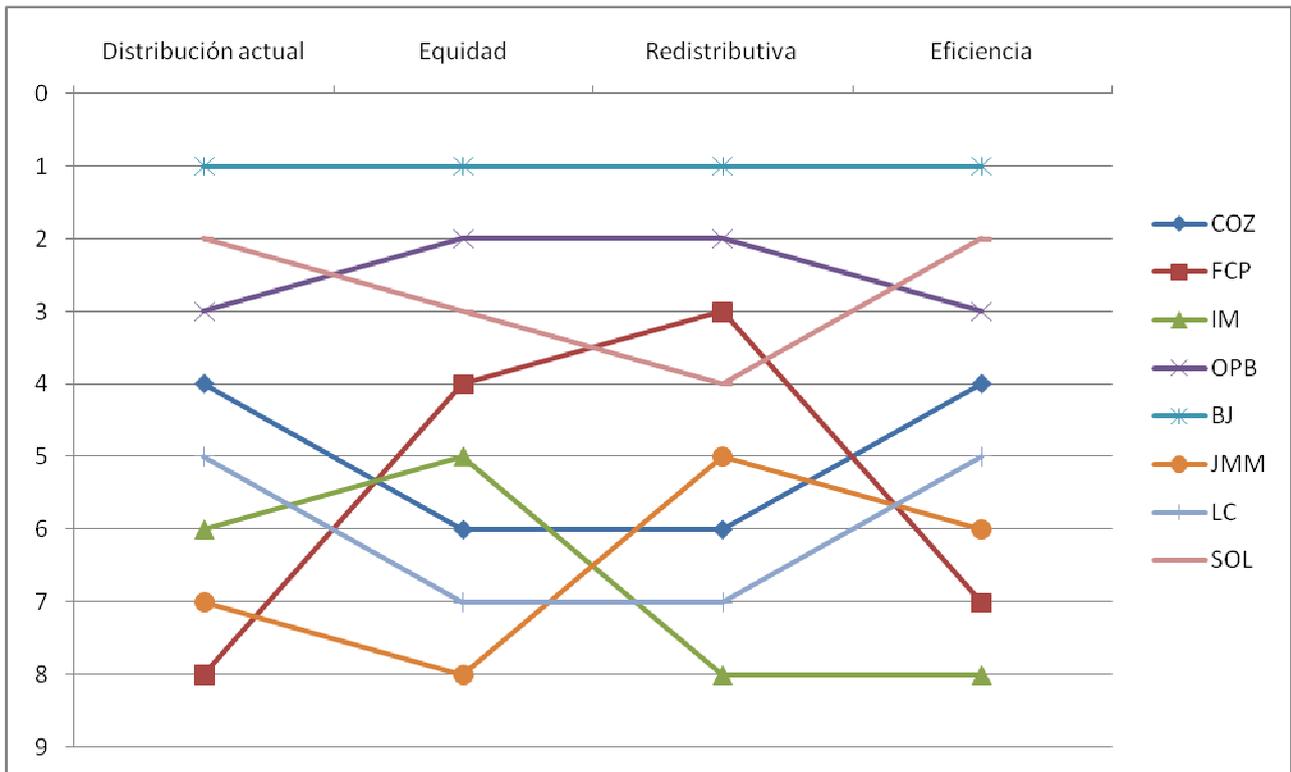
Como los dos criterios de distribución anteriores, la transición a la implementación de la nueva fórmula es paulatina, lo cual evita la confrontación política a la ejecución de dicho procedimiento.

Comparativa

La cuestión que les debería interesar a las autoridades municipales es el efecto de la implementación de cualquiera de las tres fórmulas propuestas, a continuación se representa en la gráfica 4.4 el lugar relativo que ocupa la entidad local en la distribución del recurso por fórmula aplicada.

En la aplicación de todas las fórmulas el municipio de Benito Juárez se mantiene en el primer lugar en cuanto a la recepción del recurso, esto debido a que dentro de su territorio se encuentra alrededor del 50% de la población total del Estado. Como se puede distinguir el municipio que mejoraría su situación al implementarse cualquiera de las fórmulas propuestas es el de Felipe Carrillo Puerto, siendo la fórmula redistributiva la que le proporcionaría mayores recursos.

Gráfica 4.4 Lugar relativo en la distribución de las participaciones por fórmula aplicada



Fuente: Elaboración propia

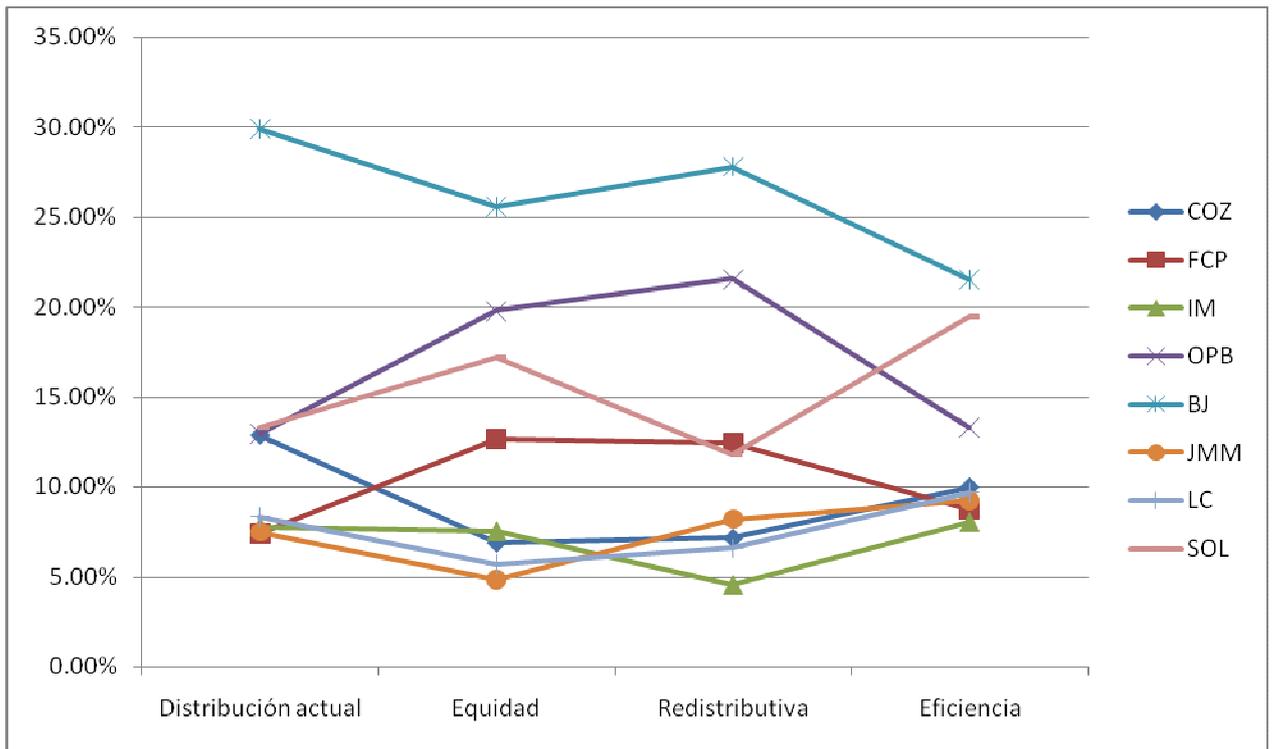
Ahora bien, ¿en que porcentaje del recurso participan los municipios por cada fórmula considerada?, ya conocemos que lugar relativo ocupa cada uno de ellos, la gráfica 4.5 muestra si en realidad se benefician de las medidas aplicadas o no.

De acuerdo a los criterios de distribución actual de las participaciones, el municipio mayor beneficiado es en primer lugar Benito Juárez, posteriormente y casi en la misma proporción, Cozumel, Solidaridad y Othón P. Blanco; en un último grupo los municipios que reciben menos proporción de las participaciones son: Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y José María Morelos.

Ya con la aplicación de las fórmulas propuestas la idea es que se vaya modificando la proporcionalidad de la distribución, para Benito Juárez la implementación de cualquier criterio aquí propuesto resultaría negativo, pues perdería proporción en la participación de los recursos. Por otro lado Felipe Carrillo Puerto mejoraría su proporción de participación si se ejecuta cualquiera de las fórmulas, por lo que las autoridades apoyarían una reforma como la aquí señalada.

A fin de maximizar su presupuesto, los decisores preferirían una fórmula sobre otra, por ejemplo Othón P. Blanco optaría por la distributiva, Solidaridad por la de eficiencia, Felipe Carrillo Puerto por la intermedia. En este momento se aprecia el trabajo de cabildeo y negociación política.

Tabla 4.5 impacto de la aplicación de las fórmulas propuestas



Fuente: Elaboración propia

Se puede enriquecer cada modelo con un mayor número de variables a fin de explicar de mejor forma el cambio en la ponderación y la importancia relativa que tiene cada municipio del Estado con respecto a los recursos federales transferidos hacia los municipios.

Recapitulación

El sistema de distribución de recursos federales a los estados y municipios se caracteriza por dos grandes bloques: por una parte las participaciones que se distribuyen a través de fondos e impuestos participables, y que son recursos de libre aplicación para los gobiernos subnacionales; por otro lado las aportaciones tienen la característica de que el uso está destinado a objetivos específicos detallados en la Ley de Coordinación Fiscal.

Ambos bloques se determinan con la normatividad federal, la porción transferida a los estados se determina en la ley antes mencionada, no obstante, la porción municipal, aunque son recursos federales transferidos a las entidades locales, necesariamente tienen que pasar por las haciendas estatales, la Federación determina el monto que reciben por cada fondo.

El caso del FISM, la LCF, establece una metodología clara para la determinación y distribución del recurso, acotando que en caso de no contar con información suficiente, presenta una fórmula alternativa un tanto más sencilla a base de índices de las carencias más importantes. Mientras tanto el FORTAMUN-DF es determinado por la Federación y su distribución responde a la parte proporcional del número de habitantes por municipio.

Lo interesante de las transferencias hacia los municipios viene cuando se estudian los criterios de determinación del fondo global de participaciones y sus criterios de distribución, la federación considera por ley que al menos el 20% de las participaciones otorgadas al Estado se transfieran a sus municipios, sin embargo, delega la responsabilidad al estado para determinar los criterios de distribución que mejor le parezcan.

En la actualidad existe mayor dinamismo en el mapa político de los municipios del estado, la Gubernatura y la mayoría en el Congreso del Estado aún se encuentra en manos del mismo partido, no obstante los contrapesos al parecer se presentan desde los gobiernos locales.

Este capítulo presenta tres criterios de distribución de las participaciones distintos, que consideran variables redistributivas, de equidad y otras que valoran la eficiencia recaudatoria. Esta gama de fórmulas de distribución puede ayudar a los gobernantes en el poder a considerar estos diferentes criterios a fin de conseguir objetivos específicos de redistribución, incentivar actitudes de eficiencia y/o de equidad según sea conveniente.

En la dinámica de distribución de las participaciones se presenta un gran monto a distribuir, la diferente fórmula determina el porcentaje de participación en el monto global, siendo así que, al implementar un cambio en las variables, en los coeficientes de ponderación de las variables u otra innovación estructural, y al ser un juego de suma cero, algún ente local percibirá menos recursos relativamente y otro percibirá una mayor proporción de estos, lo que ocasionaría confrontación política y la negativa de los menos beneficiados para aceptar la implantación de los nuevos criterios de distribución.

Considerando esta realidad, la solución se presenta de una manera en que la aplicación de los nuevos criterios de distribución se planteen de manera paulatina, tomando solamente el incremento en el monto de las participaciones a partir de un año base, asegurando de esta forma que al menos las entidades locales percibirán la misma cantidad de recursos con los

criterios de distribución antes de la reforma, para luego recibir el incremento en las participaciones con base en la nueva fórmula de distribución.

Cabe señalar que hay tantas fórmulas de distribución como Entidades Federativas existen en México, por lo que la evaluación de la eficiencia de éstas responde al momento coyuntural en que se encuentre.

Es decir, si el gobierno en el poder determina que las acciones y programas sociales son la vía para una mejor calidad de vida de los habitantes, preferirá un criterio de distribución de recursos que favorezca cerrar la brecha de rezago social; por otro lado si el gobierno decide que se deben premiar las prácticas municipales eficientes, se tenderá a considerar variables de distribución de recursos con estas características.

En las tres fórmulas de distribución propuestas el denominador común es la población, es bien sabido que los objetivos principales de cualquier gobierno es elevar el nivel de vida de sus habitantes, por lo que esta variable debe de influir de forma directa en los razonamientos de distribución.

La justificación para usar la variable *extensión territorial* se basa en que a una dimensión mayor del municipio mayores serán los gastos para cubrir las necesidades y servicios (carreteras, caminos, accesos, transporte público, etc.) por lo tanto se considera variable de equidad.

El uso de la variable *recaudación per cápita* responde al principio de *correspondencia fiscal* que nos menciona que el contribuyente debe percibir que los impuestos pagados al gobierno financian los bienes, obras y servicios públicos que lo benefician directamente. Por lo tanto si un conjunto de individuos se esfuerza para contribuir fiscalmente, es justo utilizar este indicador como criterio de equidad al momento de la distribución de recursos.

En la segunda fórmula, se hace hincapié en el efecto redistributivo a través de las variables utilizadas, la primera es la repartición del recurso a partes iguales, de carácter redistributivo totalmente, dado que un municipio relativamente rico recibe la misma cantidad de recurso que una relativamente más pobre, en la primera situación el recurso percibido será menor en proporción al total de ingresos que de lo que reciba un municipio pobre en donde el recurso recibido proporcionalmente representara un mayor impacto.

Ahora bien, como describimos en el capítulo tres, el índice municipal de pobreza considera variables de rezago social muy claras: ingreso, educación, servicios de drenaje y electricidad. Este índice se utiliza en la distribución del FISM, y fácilmente podría adoptarse para ser considerado en la fórmula redistributiva.

En la última fórmula propuesta se destacan dos variables *obras y acciones per cápita y eficiencia recaudatoria*, la primera determina qué municipio lleva a cabo mayores obras de infraestructura productiva y acciones por habitante, lo que propicia en teoría mayores niveles de bienestar a la población. La segunda variable se define como la relación de los ingresos totales menos las participaciones entre los ingresos totales, se excluyen a las participaciones para que el monto asignado en el periodo actual no efecto al futuro. La esencia de esta

variable es considerar el poder recaudatorio del gobierno municipal, e incentivar el mejoramiento en el sistema de recaudación.

Como cualquier cambio en los criterios de distribución, o en las ponderaciones o algún movimiento endógeno o exógeno de las variables, afecta de manera positiva o negativa a los municipios según sea el caso, sin duda cobra suma importancia la ideología política del partido dominante en el Congreso Estatal.

La participación directa de los titulares municipales complicaría la elección de qué instrumento se optaría, dado que en cualquiera de los casos existen municipios que son beneficiados y otros que resultan negativamente afectado; esto, bajo los supuestos de que los funcionarios tienen a maximizar su presupuesto, o bien bienestar social de sus contribuyentes.

CONCLUSIONES GENERALES

El Estado, entre otras razones, existe debido a que el mercado presenta fallas, es decir que no puede solucionar de manera eficiente ciertos eventos (dilema del prisionero por ejemplo). Las principales funciones de un gobierno son para Musgrave (1959) la *Estabilización, Redistribución y Asignación*.

El *federalismo* implica la existencia de más de un nivel de gobierno y que tales niveles ejerzan sus funciones con cierto grado de autonomía, regularmente los estados que pactan integrarse en una nación federativa ceden potestades, autoridad y funciones a un gobierno central.

Varios autores manifiestan que la provisión de bienes logra su máxima eficiencia si se consideran distintos niveles de gobierno que tomen en cuenta las necesidades y preferencias de su población.

El Estado Mexicano está organizado de tal manera que presenta la existencia de un gobierno central o *Federal*, gobiernos subnacionales o *estatales* y gobiernos locales denominados *gobiernos municipales*.

Al presentar distintos niveles de gobierno, éstos son responsables de diferentes funciones, que por teoría deberían ser repartidas al nivel que las desarrolle de una manera más eficiente. Las funciones principales del gobierno central son por lo general establecer las políticas nacionales y promover el desarrollo económico, asignar eficientemente los recursos con el objetivo de propiciar un ambiente de oportunidades para todos, servicios de defensa nacional y seguridad, etc. Los gobiernos Estatales prestan servicios, administran políticas, buscan eficientar recursos y promueven el crecimiento regional.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, México concentra los impuestos de mayor recaudación en el gobierno central (impuesto a la renta y al consumo), justificando dicha acción por motivos de eficiencia, presentándose una brecha fiscal vertical entre los diferentes niveles. En México existen entidades federativas que exhiben una mejor posición económica y otras que se pueden catalogar como entidades pobres, deduciéndose una importante brecha fiscal horizontal.

Para minimizar dichas brechas se crean las transferencias financieras, en el país existen una amplia gama de tipos de transferencia, condicionadas, no condicionadas, y sus subclasificaciones, considerando las mencionadas en la teoría del federalismo.

México presenta dos grandes bloques principales de transferencias, una denominada *Participaciones* y la otra *Aportaciones*, la primera con características de transferencias no condicionadas y la segunda son transferencias condicionadas, existe también, en menor proporción los convenios de descentralización, que son transferencias destinadas a funciones específicas delegadas de la federación a los estados. A partir de la década de los ochentas se presentaron reformas fiscales en donde las entidades cedían potestades tributarias a la federación a cambio de recibir recursos a través de transferencias.

Los gobiernos estatales depende fuertemente de las transferencias federales (cerca del 90% de sus ingresos se presentan vía participaciones y aportaciones), alrededor de un 7% son recursos propios y un 3% financiamiento entre otros.

En el bloque *Participaciones*, las entidades obtienen ingresos por los fondos e impuestos participables, dichos fondos se determinan en su mayoría como porcentaje de la recaudación federal participable, con algunas excepciones. Su distribución en un tanto compleja y se determina de acuerdo a diversas variables explicativas del gasto.

El bloque de las *Aportaciones* se encuentra integrado principalmente por ocho fondos con destino de aplicación específico, los más importantes en cuanto a monto son el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal que pretende solventar las funciones delegadas a los estados derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa establecido en 1992. También se encuentra el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud cuyo objetivo es la atención de los ciudadanos no atendidos por los organismos de seguridad social, ya sea IMSS, ISSSTE, SEDENA, MARINA y/o PEMEX. Los Estados adquieren la responsabilidad de brindar servicios de salud al firmarse el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

La recaudación federal participable (RFP) se conforma por la recaudación de todos sus impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones por los mismos conceptos. La RFP presentó un crecimiento permanente hasta el año 2009 cuando decae 7.32% ubicándose a niveles de 2007.

Para el año 2008 las transferencias por concepto de aportaciones y participaciones representaron para los estados cerca de un 85% de sus ingresos. Esta situación se da entre la mayoría de las entidades a través del periodo 1999-2009.

Por otro lado, los gobiernos municipales gozan de una relativa mejor posición en cuanto a su dependencia con los recursos federales transferidos, en donde sus recursos propios promedian un 22.09% y los recursos transferidos por aportaciones y participaciones alcanzan el 37 y 30% aproximadamente (promedio de los periodos 2005 a 2008). Marcando una brecha horizontal de importancia.

Muchos estudios confirman la marcada desigualdad en el país, para el 2008, la CONEVAL publicó los indicadores de carencia sociales, el cual expone que el 21.7% de los habitantes de México padecen de un rezago educativo, el 40.7% carecen de acceso a los servicios de salud, 21.6 % acceso a la alimentación. Los estados que presentan mayor índice de pobreza son Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca y Chiapas; mientras que al otro extremo, Sonora, Baja California, Nuevo León y Baja California Sur se encuentran en las mejores posiciones. La CONAPO presenta un mapa según el grado de marginación por entidad federativa, destacando los estados del sur antes mencionados en un grado de marginación muy alto. Quintana Roo ocupa el lugar vigésimo segundo a nivel nacional.

Datos que apoyan la alta desigualdad son los proporcionados por la OCDE en donde se analiza el comportamiento del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias, en donde

la peor situación la presentan países Latinoamericanos, entre ellos México; lo cual indica que las políticas fiscales y de transferencias no promueven la distribución del ingreso.

A nivel nacional encontramos un país con alta desigualdad, sus políticas fiscales y de transferencias no minimizan la situación, si bien existen reformas mínimas en la conceptualización de fondos e impuestos participables, como la creación del Fondo Compensatorio y de extracción de Hidrocarburos, a fin de atender las constantes demandas de los estados con actividad de extracción de hidrocarburos.

El Estado de Quintana Roo presenta cierta similitud con las características a nivel nacional, INEGI clasifica el gasto municipal en doce conceptos generales, con base en el clasificador por objeto de gasto y el catalogo general de claves para la estadística de las finanzas públicas estatales y municipales.

Existe entre sus municipios tres que se encuentran con un grado de marginación muy bajo, los cuales son altamente atractivos para la inmigración, dos con un grado medio y tres con un grado alto, dichas diferencias se presentan por las ventajas en cuanto a la explotación de recursos naturales y al dinamismo de las actividades que se llevan a cabo dentro de su territorio.

La población en los municipios mejor posicionados crece a una tasa mayor al promedio estatal, mientras que en los más pobres permanece notablemente baja.

En cuanto a sus finanzas, Quintana Roo depende fuertemente de los ingresos por *Participaciones y Aportaciones*, representando éstas en promedio el 78.52% del total de los ingresos. Los recursos propios generados por la entidad ascienden en promedio a solamente el 11.21%, mientras que sus municipios tienen ingresos propios que llegan a constituir hasta el 40%, destacando el municipio de Solidaridad. Otro 40% viene de las transferencias Federales y Estatales.

Los municipios reciben dos fondos principales: el FISM y el FORTAMUN-DF, recursos etiquetados y pertenecientes al ramo 33 denominado *Aportaciones*, otra importante fuente son las *participaciones*, en donde los municipios participan en el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal principalmente.

La distribución del FISM toma en cuenta la segunda fórmula sugerida en la LCF, tomando variables básicas de ingresos, educación y rezagos sociales, lo cual considera los criterios redistributivos. El FORTAMUN-DF se distribuye proporcionalmente por el número de habitantes de cada municipio, se podría enriquecer la forma de distribución del fondo, tomando en cuenta variables acordes al objetivo del fondo, a fin de aumentar la eficiencia en su repartición.

Se encontró que el principal problema en la distribución de dichos fondos es la falta de actualización de los datos, el rezago es importante, luego que la información para la distribución del FISM para el ejercicio 2008 se da con variables del año 2000.

Ahora bien, la distribución de las participaciones responde a un criterio que considera variables como población (sumamente explicativa), de equidad, como la distribución por

partes iguales, recaudación por agua, variables que intentan incentivar la recaudación de impuestos directos (predial), y la ultima con base en su extensión territorial. Las 32 Entidades Federativas establecen, de acuerdo a su LCF específica, los criterios de distribución de las participaciones correspondientes a los municipios, lo que indica que el Congreso Local tiene la posibilidad de fomentar reformas a la Ley, a fin de usar las participaciones como herramienta fiscal para el logro de objetivos primordiales o de coyuntura.

Con base en lo anterior se propone una modificación a los criterios de distribución de las participaciones. La propuesta implica tres nuevas fórmulas basadas en redistribución, fomento a la eficiencia y una mixta. Cualquier modificación a los criterios de distribución modificaría la participación porcentual de los municipios, algunos se verían beneficiados y otros no, lo que constituye un juego de suma cero. Por lo anterior, es importante anclar un monto de distribución, es decir, asegurar un mínimo de recursos y a partir del cual el incremento se vea distribuido con el nuevo criterio y de esta manera minimizar el enfrentamiento político entre los municipios.

Se realizó una simulación aplicando las tres fórmulas propuestas cuyos resultados se detallan en el capítulo cuatro, se concluye mencionando que de acuerdo a la coyuntura política y objetivos primordiales de los decisores se puede optar o no por una u otra fórmula. Dichas fórmulas permiten un dinamismo en su estructura, pudiendo modificar la ponderación de las variables, agregar o enriquecerlas dada la facilidad de cálculo. Deberá tomarse en cuenta la prontitud de la información y de los datos base para el cálculo, para evitar el rezago que pudiera sesgar la efectividad de los resultados.

Recomendaciones

En dado caso que se decidiera por alguna de las fórmulas antes planteadas, se deberá considerar que para notar los efectos de la misma, se tendría que mantener un tiempo considerable según las condiciones económicas del país.

Implementar conjuntamente con cualquier criterio de distribución estrategias que fomenten la profesionalización de los servidores públicos.

También se debe fortalecer la transparencia y el acceso a la información, al menos como lo indica la normatividad local y fortalecer instrumentos que recopilen y organicen información estadística a fin de fomentar los trabajos de investigación y análisis de las finanzas públicas.

Los incentivos no económicos muchas veces no son suficientes para garantizar un correcto actuar de los tomadores de decisiones municipales; se deberán implementar incentivos administrativos, a fin de minimizar el riesgo de corrupción y evitar que los funcionarios decidan con base en sus intereses personales.

Si alguna fórmula considera el crecimiento porcentual de los recursos propios como variable, en una situación peculiar como es el caso de una crisis en donde los recursos propios decrecieron, la formula quedaría con un resultado un tanto ambiguo y poco confiable, por lo que se tendría que prever dicha situación.

BIBLIOGRAFÍA

Angoita Grijalba, Miguel. (2004), "Entidades Locales y Descentralización del Sector Público". Consejo Económico Social, Departamento de Publicaciones.

Arteaga Nava, Elisur (1988) "Derecho Constitucional Estatal". Editorial Porrúa. México.

Cabrera, Fernando y Lozano, René (2010) "Relaciones Intergubernamentales y el Sistema de Transferencias en México: Una Propuesta de Nivelación Interjurisdiccional".

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2006) "Ramo 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios" CEF, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2007) "Modificación de los ramos 28 y 33 ante cambios derivados de la Reforma Hacendaria" CEF, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición multidimensional de la pobreza (2008) Web: <http://www.coneval.gob.mx/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Web: <http://www.coneval.gob.mx/>

Cruz Covarrubias, Armando Enrique. (2004). "Federalismo Fiscal Mexicano". Editorial Porrúa, México.

Díez de Urdanivia, Xavier (2003). "El sistema federal Mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas". IAPQRO, México. ""JF1355 d53""

Giugale, Marcelo M. and Steven B. Webb (2000). "Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from Mexico" The World Bank, Washington D.C. U.S.A

Higuera Torron, Carmen y Marcos García, Carmen. (2000), "Relación del déficit y de la visibilidad de los impuestos con la demanda del gasto público" Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

INEGI (2009). Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos.

INEGI. México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Web: <http://www.inegi.org.mx>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). SEGOB Secretaría de Gobernación 2010. Web: <http://www.e-local.gob.mx>

Lagos, Rodríguez María Gabriela. (2001) "Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete. Universidad de Castilla.

Ley de Coordinación Fiscal. Evolución, Funcionamiento y Propuestas. (2005) Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica

Molina Ozuna, Carlos (1999), "Efectos de la aplicación del IRPF sobre los ingresos y su distribución. Un ejercicio de simulación con datos de la EP 1999"

Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1992) "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada", 5ta. Edición, Mc Graw-Hill, Madrid.

Oates, W.A. (1977): Op. Cit. Pág. 81. Vid. BARCEL, Y. (1969): "Two Propositions on the Optimun Level of Producing Colective Goods". En Public Choice.

Paul A. Samuelson,(1954) "The Pure Theory of Public Expenditures", Review of Economics and Statistics, November 1954

Peña Aumada, José Antonio y Monroy Luna, Rubén. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2008) INAFED, "Manual de Transferencias Federales para Municipios", Secretaria de Gobernación, México.

Pigou, A. C. (1928). "A Study of Public Finance" McMillan, London.

Política Fiscal y Desarrollo en América Latina: En Busca del Vínculo. (2008). OCDE web: <http://www.oecd.org/>

Porrúa, Perez Francisco, (2000) "Teoría del Estado". Editorial Porrúa, México.

Rangel Guerrero, Christi G. (2003). "Economía Pública Multijurisdiccional. Modelos teóricos y el caso español como experiencia práctica" Consejo Económico Social, España.

Rodriguez, Victoria E. (1999). "La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo" editorial FCE, México. ""JL1220 R62""

Ruiz-Huerta C. J. (2000) "Corresponsabilidad fiscal: Responsabilidades y límites" en Papeles de la Economía Española, núm. 83.