



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

La distribución de las participaciones federales a los municipios:
una propuesta alternativa para Quintana Roo.

Tesis

Para obtener el grado de:

MAESTRÍA EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Presenta

Josué Alejandro Flores Noh

Director de Tesis

Dra. René Leticia Lozano Cortés

Chetumal, Quintana Roo, México, Mayo 2017.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

La distribución de las participaciones federales a los municipios:
una propuesta alternativa para Quintana Roo.

Tesis

Para obtener el grado de:

MAESTRÍA EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Presenta

Josué Alejandro Flores Noh

Director de Tesis

Dra. René Leticia Lozano Cortés



Chetumal, Quintana Roo, México, Mayo 2017.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

La distribución de las participaciones federales a los municipios:
una propuesta alternativa para Quintana Roo.

Presenta: **Josué Alejandro Flores Noh**

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

Maestría en Economía del Sector Público

Aprobado por

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TRABAJO DE TESIS:

PRESIDENTE: _____

Dra. René Leticia Lozano Cortés

SECRETARIO: _____

Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

VOCAL: _____

Mtro. Naiber José Bardales Roura

SUPLENTE: _____

Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez

SUPLENTE: _____

Dr. José Luis Esparza Aguilar



Chetumal, Quintana Roo, México, Mayo 2017.



DEDICATORIA

A Mamá Licha, quien me afilió a la vida.

A mi hija Alessia, por ser mi inspiración desde el primer latido de su corazón.

A la fraternidad OozmaKappa, por su valiosa amistad y apoyo a lo largo de la maestría; quienes se convirtieron en amigos para toda la vida.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad de Quintana Roo, en especial al comité de la Maestría de Economía del Sector Público; que confiaron en mí y me otorgaron la oportunidad de obtener la beca del CONACYT para cursar esta maestría.

Agradezco al cuerpo docente de la Maestría en Economía del Sector Público, quienes, con su brillante desempeño, me dotaron de los conocimientos y herramientas para llevar a cabo esta investigación.

Agradezco a los que conformamos el grupo de la generación, mismos que permitieron un excelente ambiente de convivencia para cursar la maestría.

Hago un agradecimiento especial a mi director de tesis, la Dra. René Leticia Lozano Cortés, quien, a pesar de las circunstancias y sus múltiples ocupaciones, siempre estuvo apoyándome, dispuso de su tiempo y conocimientos para permitirme concluir esta tesis. Recalco que estoy agradecido y tiene usted mi total admiración.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO.

1.1 TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA	1
1.2 EL GOBIERNO CENTRAL	2
1.2.1 Necesidad del sector público	2
1.2.2 Funciones principales del sector público	4
1.3 LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	6
1.3.1 Funciones de los gobiernos subnacionales	6
1.3.2 La descentralización: Ventajas y desventajas	8
1.3.3 Fuentes de Ingresos de los gobiernos subnacionales.....	10
1.4 LAS TRANSFERENCIAS	12
1.4.1 Funciones de las transferencias	13
1.4.1.1 Desequilibrio Vertical.....	14
1.4.1.2 Desequilibrio Horizontal	15
1.4.2 Clasificación de las transferencias.....	17
1.5 CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE FORMULAS DE DISTRIBUCIÓN	19

CAPITULO II

TRANSFERENCIAS EN MÉXICO.

2.1 PRINCIPALES CAMBIOS EN EL SISTEMA FISCAL MEXICANO	20
2.2 ACTUALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES EN MÉXICO	27
2.3 QUINTANA ROO: ¿CÓMO SON LAS TRANSFERENCIAS EN QUINTANA ROO? .	30
2.3.1 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	30
2.3.2 ¿Cómo se distribuyen las transferencias en Quintana Roo?	31

2.3.3 ¿Ingresos de los municipios del Estado de Quintana Roo?	33
2.3.4 Acuerdos de coordinación fiscal entre el Estado de Quintana Roo y sus municipios	36
2.4 RECURSOS QUE SE DISTRIBUYEN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO	38
2.4.1 Evolución de las participaciones federales del Estado de Quintana Roo (2003-2012)	38
2.4.2 Autonomía Financiera contra Dependencia Financiera del Estado de Quintana Roo 2003-2012.....	39
2.4.3 Comportamiento de las participaciones federales que reciben los municipios de Quintana Roo 2008 a 2012	43
2.4.4 Participaciones federales que reciben los municipios de Quintana Roo 2008-2012: Nivel per cápita.....	45
2.4.5 Variación de las Participaciones Federales percapita 2008-2012	48

CAPITULO III

PROPUESTA: FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS.

3.1 ANÁLISIS DE PROPUESTA	50
3.2 ESFUERZO FISCAL	52
3.2.1 Fórmula para la estimación del esfuerzo fiscal	54
3.2.2 Determinación del esfuerzo fiscal	55
3.3 ESTIMACIÓN DE POBREZA MUNICIPAL	58
3.4 ÍNDICE DE TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA – INTERVALOS DE SALARIO (ITLP-IS)	60
3.5 FACTORES DE DISTRIBUCIÓN CONSIDERADOS EN LAS PROPUESTAS.....	62
3.5.1 Número de habitantes de cada municipio.....	63
3.5.2 Distribución en partes iguales.....	64
3.5.3 Estimación de pobreza municipal.....	64
3.5.4 Esfuerzo fiscal municipal.....	66

3.6 CONSTRUCCIÓN DE LAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS	68
3.6.1 Propuesta de distribución 1: Efecto compensatorio-resarcitorio	69
3.6.1.1 Factores de distribución – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio	69
3.6.1.2 Monto total de participaciones a distribuir – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio	71
3.6.1.3 Monto correspondiente a cada factor de distribución – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio.....	72
3.6.1.3.1 Distribución de las participaciones considerando un indicador de pobreza para cada municipio – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio	72
3.6.1.3.2 Esfuerzo fiscal municipal – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio	75
3.6.1.4 Integración de los factores de distribución que intervienen en la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”	77
3.6.2 Propuesta de distribución 2: Mayor efecto distributivo y equitativo	88
3.6.2.1 Factores de distribución – Mayor efecto distributivo y equitativo	88
3.6.2.2 Monto total de participaciones a distribuir – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo.....	90
3.6.2.3 Monto correspondiente a cada factor de distribución – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo	92
3.6.2.3.1 Número de habitantes de cada municipio – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo.....	92
3.6.2.3.2 Distribución de las participaciones considerando un indicador de pobreza para cada municipio – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo	94
3.6.2.3.3 Distribución de las participaciones federales en partes iguales, para cada municipio – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo	96
3.6.2.3.4 Esfuerzo fiscal municipal – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo	97
3.6.2.4 Integración de los factores de distribución que intervienen en la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”	99

3.6.3 Propuesta de distribución 3: Más distributivo, menos equitativo	113
3.6.3.1 Factores de distribución – Propuesta: Más distributivo, menos equitativo	113
3.6.3.2 Monto total de participaciones a distribuir – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.....	115
3.6.3.3 Monto correspondiente a cada factor de distribución – Propuesta: más distributivo, menos equitativo	117
3.6.3.3.1 Número de habitantes de cada municipio – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.....	117
3.6.3.3.2 Distribución de las participaciones considerando un indicador de pobreza para cada municipio – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.....	119
3.6.3.3.3 Distribución de las participaciones federales en partes iguales, para cada municipio – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.....	122
3.6.3.3.4 Esfuerzo fiscal municipal – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.....	122
3.6.3.4 Integración de los factores de distribución que intervienen en la propuesta “más distributivo, menos equitativo”	124
3.6.4 Comparación de resultados de las propuestas de distribución de participaciones federales de Quintana Roo	138

CONCLUSIÓN.....	147
------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	158
--------------------------	------------

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO.

Tabla 1 - Fuentes de Ingresos de los gobiernos subnacionales	11
--	----

CAPITULO II

TRANSFERENCIAS EN MÉXICO.

Tabla 2 - Las funciones del gasto y la responsabilidad del nivel de gobierno.....	23
---	----

Gráfica 1 - Participaciones recibidas por Quintana Roo 2003-2012	39
--	----

Gráfica 2 - Autonomía Financiera contra Dependencia Financiera del estado de Quintana Roo 2003-2012	41
--	----

Gráfica 3 - Deuda pública por entidad federativa 2003 - 2012.....	42
---	----

Tabla 3 - Las participaciones federales que reciben los municipios de Quintana Roo del 2008 al 2012	43
--	----

Gráfica 4 - Distribución porcentual de las Participaciones Federales entre los municipios de Quintana Roo (2008 - 2012).....	44
---	----

Tabla 4 - Participaciones Federales per cápita a precios constantes del 2008 (miles de pesos)	45
--	----

Gráfica 5 - Participaciones Federales per cápita que reciben los municipios de Quintana Roo a precios constantes del 2008 (miles de pesos).....	46
--	----

Tabla 5 – Comparativo del comportamiento de los municipios con las participaciones federales totales y en términos per cápita.....	47
---	----

Gráfica 6 - Variación de las Participaciones Federales per cápita del 2008-2012.....	48
--	----

CAPITULO III

PROPUESTA: FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS.

Tabla 6 – Criterios y factores de distribución considerados por la fórmula de distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo (2013)	51
--	----

Tabla 7 - Estimación del PIB municipal (2010 - 2012).....	56
---	----

Tabla 8 - Ingresos propios por municipio (2010 - 2012)	56
--	----

Tabla 9 - Estimación del esfuerzo fiscal de los municipios de Quintana Roo 2010 al 2012.....	57
--	----

Gráfica 7 - Esfuerzo fiscal de los municipios de Quintana Roo 2010 al 2012.....	57
Tabla 10 - Municipios de Quintana Roo con mayor y menor porcentaje de población en situación de pobreza (2010)	60
Tabla 11 - Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza-Intervalos de Salario, por año del 2008 al 2012	61
Gráfica 8 - Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza-Intervalos de Salario (2008 – 2012)	62
Tabla 12 - Número de habitantes por municipio en Quintana Roo.....	63
Tabla 13 - Proporción porcentual de habitantes por municipio	63
Tabla 14 - Porcentaje de población en situación de pobreza. Proyectada con la variación porcentual del ITLP-IS, para el 2011 y 2012	64
Tabla 15 - Proporción porcentual de cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza	65
Tabla 16 - Estimación del esfuerzo fiscal de los municipios de Quintana Roo (2010 – 2012)	66
Tabla 17 - Proporción porcentual del esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo	67
Tabla 18 – Porcentaje correspondiente a cada factor de distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”	69
Tabla 19 – Comparativo de los criterios distributivos y los factores de distribución de la fórmula original respecto a la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”	70
Tabla 20 - Participaciones federales (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo)	71
Tabla 21 – Monto de las participaciones federales totales a distribuir por la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”	72
Tabla 22 - Montos a distribuir por el factor estimación de pobreza municipal	73
Tabla 23 - Proporción porcentual de cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza	73
Tabla 24 - Montos distribuidos a cada municipio por el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”	74
Tabla 25 - Montos a distribuir por el factor esfuerzo fiscal municipal	75
Tabla 26 - Proporción porcentual del esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo	76
Tabla 27 - Montos distribuidos a cada municipio por el factor esfuerzo fiscal municipal	76

Tabla 28 - Montos totales de participaciones federales por municipio con propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”	77
Gráfica 9 - Comparación de la distribución porcentual de las participaciones por municipio 2010-2012, entre la distribución conforme L. C. F. de Q. Roo y la distribución de la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio"	78
Tabla 29 - Diferencia de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	79
Tabla 30 - Diferencia promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	80
Tabla 31 - Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la distribución hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo	82
Tabla 32 - Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la Propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”	83
Gráfica 10 - Comparación de la distribución de las participaciones per cápita por municipio 2010-2012, entre la distribución conforme L. C. F. de Q. Roo y la distribución de la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio"	84
Tabla 33 - Diferencia per cápita de la distribución de las participaciones federales de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo	85
Tabla 34 - Diferencia promedio per cápita en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	86
Tabla 35 – Porcentaje correspondiente a cada factor de distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”	88
Tabla 36 – Comparativo de los criterios distributivos y los factores de distribución de la fórmula original respecto a la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”	89
Tabla 37 - Participaciones federales (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo)	90
Tabla 38 – Monto de las participaciones federales totales a distribuir por la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”	91
Tabla 39 - Montos a distribuir por el factor número de habitantes de cada municipio	92
Tabla 40 - Distribución porcentual de la población de Quintana Roo, por municipio	93

Tabla 41 - Montos distribuidos a cada municipio por el factor número de habitantes de cada municipio	93
Tabla 42 - Montos a distribuir por el factor estimación de pobreza municipal	94
Tabla 43 - Proporción porcentual de cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza	95
Tabla 44 - Montos distribuidos a cada municipio por el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”	96
Tabla 45 - Participaciones federales a distribuir por el factor: distribución en partes iguales, para cada municipio	97
Tabla 46 - Montos a distribuir por el factor esfuerzo fiscal municipal	97
Tabla 47 - Proporción porcentual del esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo	98
Tabla 48 - Montos distribuidos a cada municipio por el factor esfuerzo fiscal municipal	99
Tabla 49 - Montos totales de participaciones federales por municipio con propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”	100
Gráfica 11 - Comparación de la distribución porcentual de las participaciones por municipio 2010-2012, entre la distribución conforme L. C. F. de Q. Roo y la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”	101
Tabla 50 - Diferencia de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	102
Tabla 51 - Diferencia promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	103
Tabla 52 - Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la distribución hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo	105
Tabla 53 - Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la Propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”	107
Gráfica 12 - Comparación de la distribución de las participaciones per cápita por municipio 2010-2012, entre la distribución conforme L. C. F. de Q. Roo y la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”	108

Tabla 54 - Diferencia per cápita de la distribución de las participaciones federales de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo.....	109
Tabla 55 - Diferencia promedio per cápita en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.....	110
Tabla 56 – Porcentaje correspondiente a cada factor de distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo”	113
Tabla 57 – Comparativo de los criterios distributivos y los factores de distribución de la fórmula original respecto a la propuesta “más distributivo, menos equitativo”	114
Tabla 58 - Participaciones federales (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo)	116
Tabla 59 – Monto de las participaciones federales totales a distribuir por la propuesta “más distributivo, menos equitativo”	117
Tabla 60 - Montos a distribuir por el factor número de habitantes de cada municipio	118
Tabla 61 - Distribución porcentual de la población de Quintana Roo, por municipio	118
Tabla 62 - Montos distribuidos a cada municipio por el factor número de habitantes de cada municipio	119
Tabla 63 - Montos a distribuir por el factor estimación de pobreza municipal	120
Tabla 64 - Proporción porcentual de cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza	120
Tabla 65 - Montos distribuidos a cada municipio por el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”	121
Tabla 66 - Participaciones federales a distribuir por el factor: distribución en partes iguales, para cada municipio	122
Tabla 67 - Montos a distribuir por el factor esfuerzo fiscal municipal	123
Tabla 68 - Proporción porcentual del esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo	123
Tabla 69 - Montos distribuidos a cada municipio por el factor esfuerzo fiscal municipal	124
Tabla 70 - Montos totales de participaciones federales por municipio con propuesta “más distributivo, menos equitativo”	125

Gráfica 13 - Comparación de la distribución porcentual de las participaciones por municipio 2010-2012, entre la distribución conforme L. C. F. de Q. Roo y la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo”	126
Tabla 71 - Diferencia de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	127
Tabla 72 - Diferencia promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	129
Tabla 73 - Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la distribución hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo	131
Tabla 74 - Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la propuesta “más distributivo, menos equitativo”	132
Gráfica 14 - Comparación de la distribución de las participaciones per cápita por municipio 2010-2012, entre la distribución conforme L. C. F. de Q. Roo y la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo”	133
Tabla 75 - Diferencia per cápita de la distribución de las participaciones federales de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo	135
Tabla 76 - Diferencia promedio per cápita en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	136
Tabla 77 - Comparación de resultados de las propuestas de distribución de participaciones federales de Quintana Roo	138
Gráfica 15 - Comparación de la distribución porcentual promedio (2010 - 2012) de las participaciones por municipio. Entre las propuestas y la distribución real	139
Tabla 78 - Diferencia de las participaciones federales distribuidas por las propuestas respecto a la distribución hecha por la L. C. F. de Q. Roo	141

CONCLUSIÓN

Tabla 79 - Cuadro comparativo de criterios considerados para la distribución de las participaciones	147
--	------------

Tabla 80 - Cuadro comparativo de factores considerados para la distribución de las participaciones	149
Tabla 81 - Cuadro comparativo respecto al orden de los municipios de acuerdo al nivel de esfuerzo fiscal y pobreza	150
Tabla 82 - Tabla para ordenar a los municipios de acuerdo a la cantidad de habitantes	151
Tabla 83 - Tabla de análisis de la variación promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo	152
Tabla 84 - Tabla de análisis de la variación promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo	153
Tabla 85 - Tabla de análisis de la variación promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo	155

INTRODUCCIÓN

Los ingresos que intervienen en la administración financiera municipal se pueden clasificar en dos grandes rubros: los ingresos propios y las transferencias intergubernamentales, estos últimos son los recursos transferidos por la Federación o el Estado, basado en un acuerdo de coordinación fiscal, los cuales pueden ser de libre ejecución, como es el caso de las participaciones en los ingresos federales, o condicionados en su gasto, como es el caso de las aportaciones federales. Entre los objetivos principales de las transferencias intergubernamentales, se encuentra la de corregir los desequilibrios verticales y horizontales de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, esto no garantiza que los gobiernos subnacionales se desarrollen. Para el caso del Estado de Quintana Roo, las transferencias intergubernamentales distribuidas Estado-municipio, se reparten mediante una ley llamada: “Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo”. Por lo tanto, el objeto de esta investigación es plantear una mejor forma de distribuir las transferencias intergubernamentales no condicionadas con el fin de realizarlo lo más equitativo posible.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos, lo cuales son: marco teórico; transferencias en México; propuesta: fórmula de distribución de las participaciones federales a los municipios; y en el último capítulo las conclusiones.

En el capítulo 1 de la presente investigación, se puntualizan las principales teorías de la hacienda pública, enfocándose en las operaciones de presupuesto público derivado de la política económica y en la asignación eficiente de los recursos. Se describe la importancia del sector público y sus funciones principales para intervenir en el sistema económico. En este apartado también se abarcan las consideraciones teóricas acerca de los gobiernos subnacionales, al igual que sus funciones y sus fuentes de ingresos; es aquí donde se detalla el tema de las transferencias intergubernamentales y las funciones esenciales de las mismas. El propósito de la investigación es la aplicación de una nueva forma de distribución de los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales no

condicionadas, por lo tanto, se cita a Peña Ahumada (2012) para considerar los criterios para la construcción de fórmulas de distribución.

En el capítulo 2, se habla de la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México desde su creación en 1980 y abarca la serie de cambios que se le ha hecho a través del tiempo en las relaciones fiscales intergubernamentales. La asignación de gasto depende de las responsabilidades inherente al nivel de gobierno, para lo cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la división de algunas responsabilidades, en el entendido de que estos pueden ser concurrentes o explícitas según la función del nivel de gobierno. En esta sección se trata las transferencias federales en México, existen cuatro vertientes principales para por las cuales el gobierno federal transfiere estos recursos a las entidades federativas y municipios; participaciones, aportaciones, excedentes de ingresos federales y convenios de reasignación. Para recibir estos recursos el gobierno de Quintana Roo firmó un acuerdo de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por lo tanto, se establece el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, que tiene como objeto coordinar a los municipios y distribuir a los mismos las participaciones que les correspondan, al igual que plantear las reglas de colaboración con las autoridades fiscales y establecer las condiciones que deberá cumplir cada municipio para acceder a los recursos. Se muestra las participaciones que el Estado de Quintana Roo recibió en el periodo 2003-2012 y se analiza la situación financiera del Estado por medio de los indicadores autonomía y dependencia financiera. Se presenta el comportamiento de las participaciones federales que reciben los municipios del Estado de Quintana Roo, este dato también se presenta en términos per cápita.

El capítulo 3 de este trabajo, abarca la propuesta de la investigación; “fórmula de distribución de las participaciones federales a los municipios”. En este apartado se analizan los cuatro factores de distribución considerados en la nueva fórmula de distribución que plantea; número de habitantes por cada municipio, distribución en partes iguales, indicador de pobreza municipal y esfuerzo fiscal municipal. Se procede a la construcción de las tres fórmulas alternativas de distribución de las

participaciones federales a los municipios que se proponen, estas son: efecto compensatorio-resarcitorio; mayor efecto distributivo y equitativo; y más distributivo, menos equitativo. Después de realizar el análisis correspondiente de cada fórmula de distribución planteada, se enlistan las ventajas y desventajas de cada una.

Finalmente, en el capítulo 4, se realiza una comparación de los porcentajes de los factores de distribución y criterios considerados en cada propuesta, de igual forma se comparan los resultados de cada una, se realiza un análisis de los efectos de cada propuesta para posteriormente dar a conocer las conclusiones de esta investigación.

CAPITULO 1

MARCO TEÓRICO

1.1 TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA

Esta investigación se fundamenta en la Teoría de la Hacienda Pública la cual es una rama de la Teoría Económica del Federalismo Fiscal, buscando una solución de distribución equitativa para los recursos que reciben los municipios mediante transferencias intergubernamentales no condicionadas; en el entendido que existen acuerdos de coordinación fiscal Estado-Municipios.

Para fijar una definición más rigurosa de lo que es la Hacienda Pública debemos empezar por recordar lo que es la Ciencia Económica, puesto que la Hacienda Pública es una rama de la misma. Musgrave (1959) menciona que aun cuando las operaciones de la Hacienda Pública suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. No se ocupa del dinero, la liquidez o los mercados de capital, sino de los problemas tales como la asignación de los recursos, la distribución de la renta, la estabilidad de los precios, el pleno empleo y el desarrollo de económico. Por tanto, debemos considerar nuestra tarea (la de los hacendistas) como una investigación sobre aquellos aspectos de la política económica que surgen de las operaciones del presupuesto público (Musgrave, 1959).

Debido a que los mecanismos de mercado no pueden realizar todas las funciones económicas por sí solo, es necesaria la intervención del gobierno a través de la política pública esto es necesario para guiar, corregir y complementar el mercado en algunos aspectos. Las limitaciones de los mecanismos de mercado hacen necesarias las medidas correctoras y compensadoras de política pública, sin embargo, esto no quiere decir que cualquier acción hecha por el sector público garantice la mejora del funcionamiento del sistema económico. El uso eficiente de los recursos se busca mediante una política pública que permita una intervención eficiente y planeada del sector público. “En condiciones de mercados competitivos de factores y productos, el mercado conduce a la utilización eficiente de recursos

(produce lo que los consumidores desean y lo hace en forma más barata). Por lo tanto, no debe haber obstáculos para la libre entrada de consumidores y productores” (Musgrave R. , 1992). La intervención planeada del gobierno es buena siempre y cuando sea sistemática en lugar de azarosa¹, sea eficiente en lugar de desperdiciadora, coordinada en vez de desordenada, consistente en lugar de contradictoria y racional y no irracional (Wildavsky, 1979).

1.2 EL GOBIERNO CENTRAL

1.2.1 Necesidad del sector público.

(Musgrave, 1959) Desde el punto de vista normativo, ¿Por qué es necesario el sector público? Si se empieza con las premisas generalmente aceptadas por nuestra sociedad: 1) composición de la producción debe situarse en línea con las preferencias de los consumidores individuales y 2) si hay una referencia por la toma de decisiones descentralizada ¿Por qué no se deja toda la economía al sector privado? O expresado con otras palabras: si se supone que estamos en una economía de empresa privada ¿Por qué una parte sustantiva de la economía está sujeta a alguna forma de dirección en vez de dejarla a la “mano invisible” de las fuerzas de mercado?.

En parte, el predominio del gobierno puede reflejar la presencia de ideologías políticas y sociales que se aparten de las premisas acerca de la elección de consumidor y de la toma de decisiones descentralizadas. Pero esto es una parte menor de la historia. Es más importante el hecho de que el mecanismo de mercado por sí solo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos. Es importante darse cuenta de este hecho, ya que implica que el tamaño adecuado del sector público es, en un grado importante, una cuestión técnica más que ideológica. Un conjunto de razones explica este hecho, incluyendo entre ellas las siguientes (Musgrave R. , 1959):

¹ Azarosa: que tiene en sí azar o desgracia. – R. A. E.

1. La afirmación de que el mercado conduce a una utilización eficiente de recursos (produce lo que los consumidores desean y lo hace de la forma más barata) se basa en la condición de mercados competitivos de factores y productos. Por tanto, no debe haber obstáculos a la libre entrada y consumidores y productores deben tener un conocimiento total del mercado. La regulación gubernamental u otras medidas pueden ser necesarias para asegurar estas condiciones.
2. Pueden ser también necesarias cuando la competencia no es eficiente debido a la existencia de costes decrecientes.
3. Con mayor generalidad, los acuerdos e intercambios contractuales necesarios para el funcionamiento del mercado no pueden existir sin la protección y refuerzo de una estructura legal prevista por el gobierno.
4. Incluso si existe la estructura legal y se suprimen los obstáculos a la competencia, las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser provistos por el mercado. Surgen problemas de “externalidades” que conducen al “fallo de mercado” y requieren la corrección pública, sea por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva.
5. Los valores sociales pueden requerir ajustes en la distribución de la renta de la riqueza resultante del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad por herencia.
6. El sistema de mercado, especialmente en una economía de alto desarrollo financiero, no comporta necesariamente un alto nivel de empleo, una estabilidad en el nivel de precios ni una tasa de crecimiento económico socialmente deseado. Es necesaria la intervención pública con el fin de asegurar el cumplimiento de estos objetivos. Como los acontecimientos de los años ochenta han demostrado, este es el caso especialmente en una economía sujeta a repercusiones internacionales.

7. Los puntos de vista público y privado respecto al tipo de descuento a utilizar en la valoración del consumo futuro pueden ser distintos.

Estas limitaciones del mecanismo de mercado requieren medidas correctoras o compensadoras de política pública, aunque, ello no prueba que cualquier medida política que se aplique vaya a mejorar realmente el funcionamiento del sistema económico. La política pública, no menos que la privada, puede equivocarse y ser ineficiente, y precisamente la hacienda pública busca como mejorar la eficacia de la formulación y la aplicación de la política (Musgrave R. , 1959).

1.2.2 Funciones principales del sector público.

Debido a las fallas de mercado en la provisión de algunos servicios y en la redistribución de la renta, podría decirse que el sector público tiene tres funciones principales para intervenir en el sistema económico: la provisión, distribución y la estabilización (Musgrave R. , 1959):

1. Función de provisión: Provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada función de asignación de la política presupuestaria; hace referencia a los bienes y servicios que deben pagarse mediante la financiación presupuestaria. Las políticas de regulación, que pueden igualmente ser consideradas como una parte de la función de asignación, no se incluyen aquí, debido a que no son primordialmente un problema de política presupuestaria.
2. Función de distribución: El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado equitativo o justo de distribución aquí denominado función de distribución; es decir, el uso eficiente de los recursos dadas una distribución de la renta y una determinación de las preferencias de los consumidores.

3. Función de estabilización: La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internación y la balanza de pagos. Nos referimos a todos estos objetivos como función de estabilización.

La provisión de bienes y servicios², es la que la mayoría de los estudiosos del federalismo fiscal han ubicado como más propia de los gobiernos subcentrales. Una excepción serían los denominados bienes públicos puros, caracterizados por ser bienes no rivales y no sujetos de exclusión, características precisamente que generan dos tipos de problemas en caso de ser proporcionados por autoridades subnacionales; por un lado, la dificultad, casi imposibilidad, de internalizar los beneficios y los costes del servicio y, por otro lado, los incentivos existentes para que surjan conductas tipo *free rider* de algunas jurisdicciones. Con la excepción de estos bienes públicos puros, resulta lógico que la demás provisión de bienes sea más eficiente si se realiza por gobiernos subcentrales (Oates, 1972).

En lo que corresponde a la distribución, también puede verse que es más eficiente si se realiza por medio de un gobierno central que mediante los gobiernos subnacionales. El problema principal en esta función gubernamental es la alta movilidad de los factores al interior de un país. De manera que, si cada gobierno local estableciera una política impositiva diferente a la existente en las comunidades vecinas, existirían incentivos de algún sector de la población para moverse hacia donde se vea más beneficiado por dicha política.

La función de estabilización es quizá la que más argumentos tiene para ser tomada como propia del gobierno central, al tratarse básicamente de estabilización monetaria y fiscal, que se expresa principalmente en el control de la inflación,

² La federación otorga recursos a los estados y municipios mediante transferencias intergubernamentales, para alcanzar sus objetivos; entre ellos satisfacer las necesidades de provisión de bienes públicos que necesitan los habitantes de Quintana Roo.

asocia a una autoridad central con control de la masa monetaria (Cabrera Castellanos & Lozano Cortés, 2010).

Las funciones económicas son diferentes entre el gobierno central y local, en lo relativo a la asignación, distribución y estabilización, debido al nivel institucional de gobierno. La estructura institucional se convierte entonces en una estructura fiscal, que refleja las fuerzas históricas de la construcción de naciones, guerras y geografías (Musgrave & Musgrave, 1999).

Las decisiones sobre provisión de servicios públicos en cada nivel de gobierno están determinadas fundamentalmente por las demandas de quienes residen en cada jurisdicción (Oates, 1972).

De igual manera hay argumentos a favor del desempeño de los estados y municipios, en cuanto a la provisión de bienes y servicios, así, tenemos que de acuerdo a la denominada Hipótesis de Tiebout, existe una competencia entre los gobiernos subnacionales que hace que estos suministren los bienes y servicios que desea la gente y que los produzca de manera eficiente (Stiglitz J. , 1992)

1.3 LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES.

1.3.1 Funciones de los gobiernos subnacionales.

Una de las principales funciones del Estado es establecer el marco jurídico dentro del cual se realizan todas las transacciones económicas. Aparte de eso, las actividades del estado se dividen en:

- a) La producción de bienes y servicios.
- b) La regulación y la concesión de subvenciones a la producción privada.
- c) La compra de bienes y servicio.
- d) La redistribución de la renta (la realización de transferencias)

Estas cuatro actividades³ es una agrupación simple de las diversas actividades que realiza el Estado. Pero no corresponde a la manera en que la administración organiza su presupuesto o reparte las competencias entre sus distintos ministerios⁴. Las administraciones locales y regionales también realizan actividades cuya importancia desde el punto de vista del gasto ha variado con el paso del tiempo (Stiglitz, 2000).

Mauricio López González investigador del CIDE⁵ (López González, s.f), menciona que ahora, no sólo es posible identificar las funciones básicas por las cuales el estado debe intervenir en la economía, sino también la forma en que debe hacerlo. Para el caso de las finanzas públicas de los entes locales, algunos autores han señalado cuáles deben ser las funciones que, en materia de ingresos y egresos, cumplen los diversos ámbitos de gobierno. Así que se plantea los siguiente (Musgrave & Musgrave, 1992):

- La provisión de bienes y servicios cuyos beneficios están limitados regionalmente se realiza de forma más eficiente por parte de las jurisdicciones de nivel inferior.
- Dado que la incidencia del beneficio de los diversos bienes sociales está sujeta a limitaciones espaciales, cada servicio debería ser decidido y pagado dentro de los confines de la jurisdicción en la que se producen los beneficios.
- Teniendo en cuenta las diferencias de los gustos, las personas con gustos similares en bienes sociales se reunirán en la misma jurisdicción a través del “voto con los pies”.
- La financiación de servicios nacionales y locales debe realizarse a través de impuestos, cuya carga sea soportada dentro de la jurisdicción beneficiada.

³ Producción, regulación, compra y redistribución.

⁴ Economía, sanidad, trabajo, etc.

⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE

- Las funciones de distribución y estabilización deben estar en manos del gobierno central.

1.3.2 La descentralización: Ventajas y desventajas.

Una forma de gobierno descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan diversificados como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores. Se hace referencia a los siguientes teoremas como fundamento de tal hipótesis (Díaz Cayeros, 2003):

1. El teorema de Charles Tiebout, conocido como “Votar con los pies”, en el que destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con la estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación.
2. Teorema de la descentralización de Oates, está formulado en los siguientes términos: “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes⁶ a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones” (Oates, 1972).

La descentralización permite una mayor cercanía entre los ciudadanos y los entes encargados de la toma de decisiones públicas; esto genera una mayor fiscalización de la ciudadanía para con los políticos y administradores y, adicionalmente, se genera una mayor competencia entre los entes locales en la

⁶ Óptimo en el sentido de Pareto: determinación científica de dónde se encuentra el mayor bienestar alcanzable de una sociedad. La máxima prosperidad común se obtiene cuando ninguna persona puede aumentar su bienestar en un intercambio sin perjudicar a otra.

prestación de servicios públicos, lo cual depara en una mayor eficiencia en éstos últimos (López González, s.f). Desde el punto de vista económico, la descentralización estará justificada en la medida en que permita alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y estabilización (Gutierrez, Escobar, & Gutierrez, 2000).

De acuerdo con Wallace Oates, son varios los argumentos que existen a favor de un sistema descentralizado, estos son (Oates, 1972):

1. Posibilidades de mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los distintos grupos de consumidores, hecho que se refuerza con la movilidad de los consumidores (Tiebout 1956).
2. Mayores posibilidades de progreso técnico en la producción de estos bienes, por mayor experimentación, innovación y emulación entre productores.
3. Mayor eficiencia en el gasto, ya que la prestación de los servicios estará mucho más próxima a sus costes reales si la comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de la tributación local.

Lo planteado anteriormente le permite a Wallace Oates concebir el teorema de la descentralización el cual indica que: *“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 son provistos en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones”* (Oates, 1972).

Un problema que presenta la descentralización tiene que ver con la forma en que los gobiernos subnacionales asumen las nuevas responsabilidades. El llamado efecto “flypaper” muestra que toda vez que aumentan las transferencias, el gasto público se expande en mayor medida que si hubiese aumentado el ingreso de la comunidad en la misma magnitud. Lo que sugiere el análisis empírico es que el

efecto sustitución entre transferencias e impuestos no es perfecto. De esta manera, los gobernantes locales al tomar decisiones presupuestarias se estarían apartando de las preferencias de los ciudadanos: al incrementar las transferencias recibidas se produce un gasto público “excesivo” e incluso en algunas ocasiones, una presión tributaria “excesiva” sobre la economía local (Acosta & Loza, 2001).

1.3.3 Fuentes de Ingresos de los gobiernos subnacionales.

La provisión de bienes y servicios públicos puede realizarse óptimamente bajo un esquema descentralizado entre los diferentes niveles de gobierno. Debería estar garantizada la equidad vertical entre estos niveles. Es decir, cada uno de ellos debería, de manera agregada, tener garantizados los recursos suficientes para proveer adecuadamente los servicios que son de su competencia. Los gobiernos regionales y locales deberán contar con los recursos necesarios para poder brindar los servicios asignados a su correspondiente nivel (Cabrera Castellanos & Lozano Cortés, 2010).

La brecha financiera vertical es prácticamente inherente a un sistema descentralizado, mientras que el desequilibrio vertical, dado que considera las transferencias entre niveles de gobiernos, solo existirá si el sistema de transferencias implementado no logra proporcionar a cada nivel los recursos suficientes para afrontar sus responsabilidades de gasto (Cabrera Castellanos & Lozano Cortés, 2010).

Para lo anterior se considera las siguientes fuentes de ingresos para los gobiernos subnacionales:

Tabla 1

Fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales					
Ingresos Propios		Ingresos Recibidos por Transferencias			
No tributarios	Tributarios	Participaciones		Transferencias	
Multas, créditos,	Atribuciones: Rendimiento Gestión Normativo	Con base en recaudación (Tax sharing) ⁷	Con base en otros criterios (revenue sharing) ⁸	Condicionadas	No Condicionadas

Fuente: Elaboración de Cabrera Castellanos y Lozano Cortes (2010), a partir de López Laborda (1991)

Los sistemas tributarios de las regiones y los municipios, a diferencia de los sistemas fiscales centrales, recurren habitualmente a los impuestos sobre las ventas y sobre el patrimonio (Stiglitz, 2000).

El impuesto sobre los bienes inmuebles es, en general, un impuesto sobre el suelo y el capital: los edificios y el equipo. La incidencia de las dos partes es muy diferente. La oferta de suelo es inelástica, por lo que el impuesto recae en sus propietarios y se refleja totalmente en el valor del suelo (Stiglitz, 2000). El impuesto sobre la propiedad es el impuesto local por excelencia, dada la perfecta inmovilidad de la base gravable, la fácil identificación del contribuyente, la dificultad de evasión y la relativa predictibilidad de los ingresos. En la mayoría de los países se ha asignado este impuesto al nivel local (Cabrera Castellanos & Lozano Cortés, 2010).

⁷ Participación en los impuestos.

⁸ Participación en los ingresos.

Los impuestos sobre las ventas equivalen simplemente a unos impuestos proporcionales sobre la renta ⁹. Sus efectos son análogos a los de los impuestos sobre salarios¹⁰. Recae sobre la tierra (y sobre los trabajadores que tienen una reducida movilidad) (Stiglitz, 2000). Citando a Slack (2006) El impuesto a la renta personal es casi inexistente en los países en desarrollo, pero es importante para cerca de la mitad de los países de la OCDE y suele tomar la forma de una sobretasa al impuesto existente a nivel nacional o central (Cabrera Castellanos & Lozano Cortés, 2010).

Los ingresos con los que cuenta un municipio se constituyen principalmente por Ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), participaciones, aportaciones y financiamiento. Tanto las participaciones como las aportaciones tienen su fuente en las transferencias que la federación distribuye entre los estados y, a través de éstos, a los municipios (Bojórquez Carrillo & Peña Ahumada, 2012) .

1.4 LAS TRANSFERENCIAS.

Podemos señalar que el federalismo fiscal determina la forma de organización del sector público que resulte más eficiente para la prestación y financiamiento de sus funciones y servicios que provee; es decir, en un sistema federal, los estados están sujetos a las normas que emite la federación, pero permite la conservación de la soberanía de cada estado para la atención de sus asuntos internos. En un sistema unitario, las funciones y facultades de gobierno se concentran en una administración central que rige en todo el territorio. En una confederación, los estados miembros conservan su soberanía y sólo se coordinan para funciones específicas. El federalismo fiscal establecería qué nivel de gobierno debe realizar

⁹ Los impuestos sobre la renta son impuestos sobre los salarios más la renta procedente del capital. Estos impuestos producen un efecto especialmente distorsionador en las decisiones de los ricos (Stiglitz, 2000)

¹⁰ En los municipios pequeños, si la gente no tuviera un vínculo especial con su lugar de residencia, la curva de oferta de trabajo a largo plazo sería perfectamente elástica. Un impuesto sobre el trabajo aumentaría simplemente el precio del trabajo antes de deducir los impuestos y no alteraría su precio neto (Stiglitz, 2000).

qué función, y cómo habrán de financiarse tales actividades (Cabrero Mendoza, 2007).

La descentralización de las funciones entre los órdenes de gobierno puede generar disparidades entre los ingresos recaudado directamente y las necesidades de gastos. Ya que a nivel local el desempeño del sector público puede ser más eficiente desempeñando la mayor parte de los servicios públicos, y a nivel federal el sector público puede ser más eficiente recaudando las contribuciones de mayor magnitud. La existencia de estas brechas o disparidades entre los ingresos y el gasto en un determinado ámbito (local, regional o incluso el nacional), es lo que da origen a las transferencias de recursos entre órdenes de gobierno, permitiendo al nivel receptor financiar ciertos programas o funciones que con recursos propios no podría hacer (Peña Ahumada, 2012).

Las transferencias intergubernamentales pueden definirse como “los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor”. Se trata de una definición general, ya que resulta difícil especificar qué clase de recursos se pueden transferir, cuáles son los mecanismos de transferencia o qué tipo de necesidades de gasto subnacionales se pretenden financiar, asuntos que varían en cada caso. Como se refiere a los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, a las transferencias intergubernamentales se les denomina “transferencias federales” (Peña Ahumada, 2012).

1.4.1 Funciones de las transferencias.

Este tipo de recursos pueden cumplir dos funciones esenciales, e incluso ambas a la vez¹¹ (Cabrera Castellanos & Lozano Cortés, 2010):

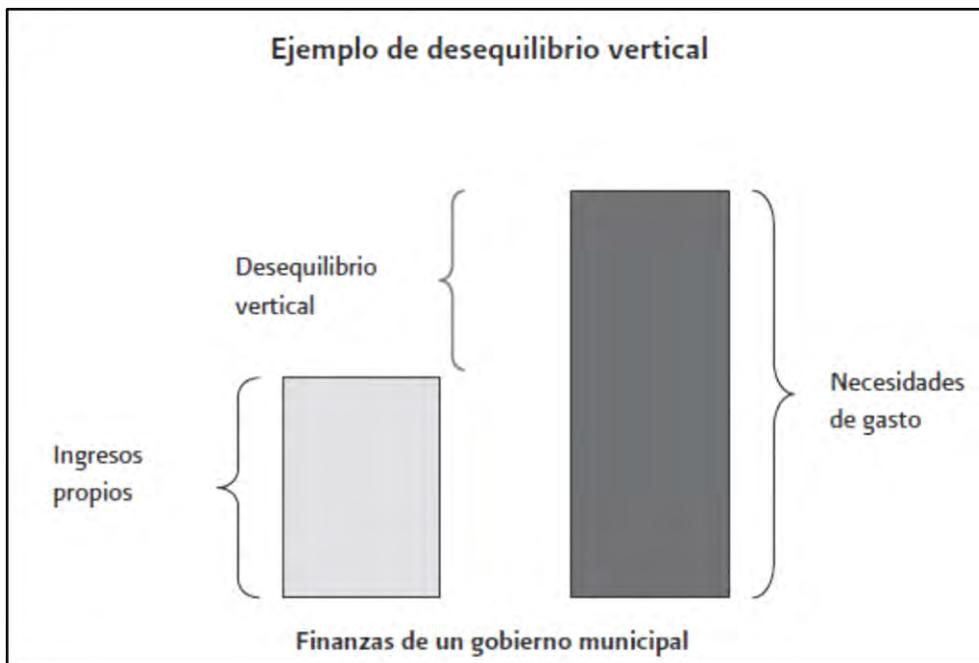
¹¹ Existe consenso en la literatura respecto a tres grandes áreas de intención para las que se enfocan las transferencias: 1) para tomar en cuentas las externalidades que se generan en una región; 2) para impulsar el consumo de bienes preferentes; 3) para corregir desequilibrios verticales y horizontales (fines de nivelación). (Véase Relaciones Intergubernamentales y el Sistema de Transferencias en México una Propuesta de Nivelación Interjurisdiccional pág. 28).

- Reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno (fortalecer el equilibrio vertical), o
- Reducir la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión) entre gobiernos de un mismo orden (fortalecer el equilibrio horizontal).

1.4.1.1 Desequilibrio Vertical.

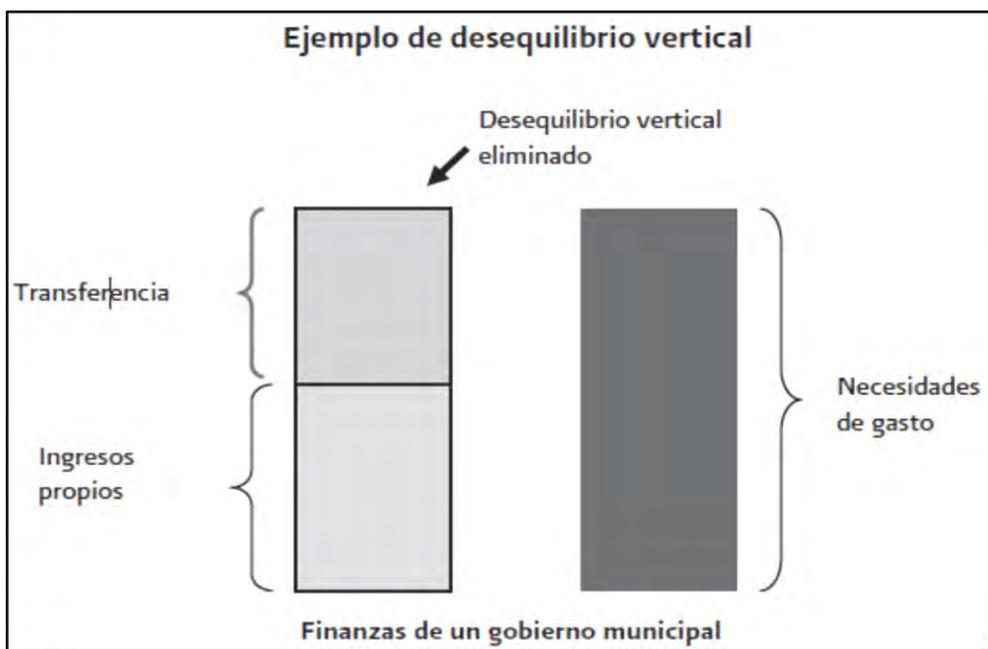
En las ilustraciones 1 y 2, se puede observar con mucha sencillez la brecha que existe entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno municipal. Como se ha mencionado en páginas anteriores, la brecha entre estos aspectos varía mucho para los municipios mexicanos, ya que algunos pueden solventar casi en su totalidad sus responsabilidades de gasto, mientras que otros dependen en un 100% de las transferencias federales. De cualquier modo, este esquema es suficiente para ilustrar la función de las transferencias federales en la eliminación del desequilibrio vertical (Peña Ahumada, 2012).

Ilustración 1



Fuente: Peña Ahumada, Manual de Transferencias Federales Para Municipios (2012).

Ilustración 2



Fuente: Peña Ahumada, Manual de Transferencias Federales Para Municipios (2012).

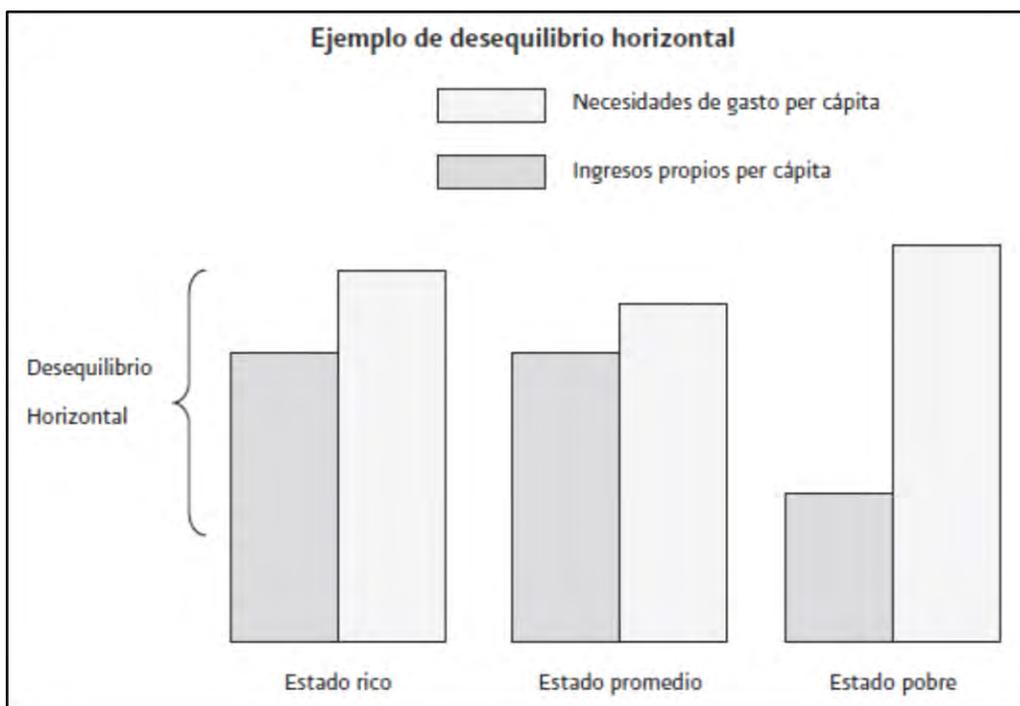
De esta forma, las transferencias federales eliminan la brecha entre los ingresos propios municipales y sus necesidades de gasto. Debe reconocerse que los recursos transferidos pueden ser insuficientes para eliminar el desequilibrio pero que, en cualquier caso, contribuyen a su disminución. Por otro lado, también es difícil identificar las necesidades de gasto de un municipio, que pueden llegar a ser ilimitadas si se toman como base las demandas ciudadanas o las actividades que lleva a cabo un ayuntamiento, y que rebasan sus competencias constitucionales (Peña Ahumada, 2012).

1.4.1.2 Desequilibrio Horizontal.

Una de las funciones del sector público es impulsar la equidad entre regiones, de tal manera para reducir la brecha entre capacidad de gasto (o de inversión, si se prefiere) de los gobiernos municipales con mayores y menores niveles de autosuficiencia financiera ¹² (Peña Ahumada, 2012).

¹² Una de las funciones más importantes que lleva a cabo un gobierno federal es la de impulsar la equidad entre regiones, de forma que se reduzca la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión, si se prefiere)

Ilustración 3



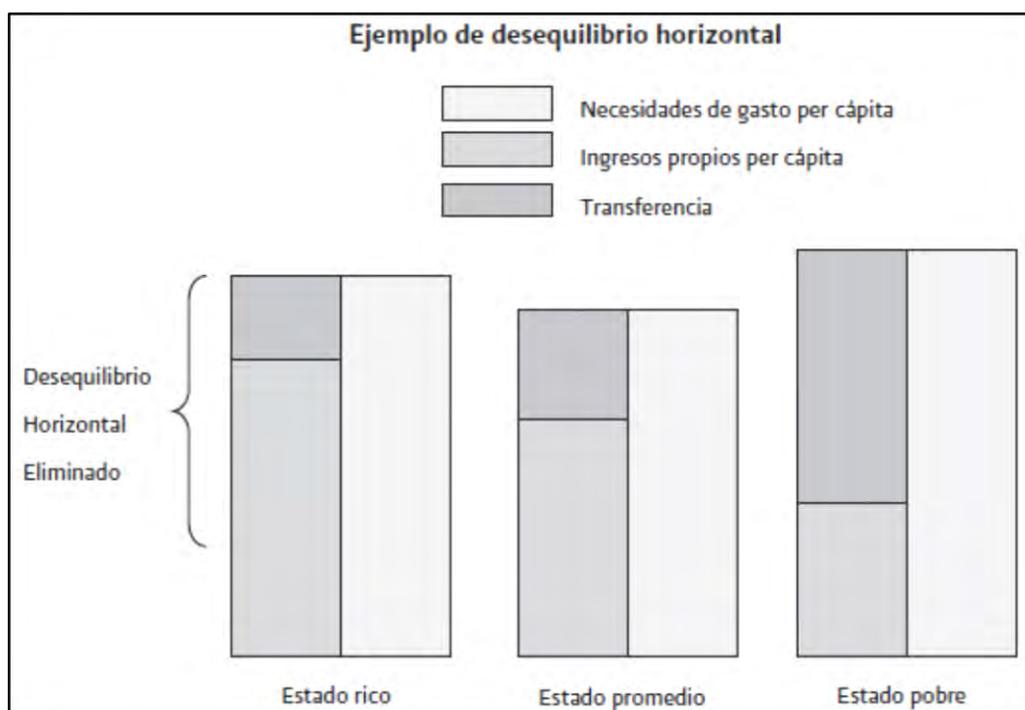
Fuente: Peña Ahumada, Manual de Transferencias Federales Para Municipios (2012).

El “municipio pobre” cuenta con menores ingresos propios debido a su dificultad para impulsar su recaudación. Al mismo tiempo, dicho municipio es el que tiene mayores necesidades de gasto por habitante, dada la carencia de infraestructura básica, urbanización, entre otras carencias.

En contraste, el “municipio rico” tiene más ingresos propios per cápita, pero también cuenta con necesidades de gasto per cápita altas, ya que requiere mantener y ampliar redes de servicios públicos, además de que puede contar con una ciudadanía que demanda que el municipio diseñe e implemente políticas que van más allá de sus competencias constitucionales. Así, en cada uno de los casos se requieren montos distintos de transferencias federales para disminuir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto per cápita para distintos municipios (Peña Ahumada, 2012).

de los gobiernos municipales con mayores y menores niveles de autosuficiencia financiera. (Véase Manual de Transferencias Federales Para Municipios (2012), pág. 15)

Ilustración 4



Fuente: Peña Ahumada, Manual de Transferencias Federales Para Municipios (2012).

Transferir montos distintos a cada uno de los municipios se asegura primeramente que se reduzca la brecha entre sus ingresos propios por habitante y su gasto per cápita, y de esta forma eliminar el desequilibrio vertical. Estos montos de transferencias federales fundamentados en la equidad, es decir, dar mayores recursos a los municipios con mayor marginación no necesariamente garantiza niveles de inversión y desarrollo parecido a los demás municipios. Aunque, los objetivos esenciales de las transferencias son los de reducir la medida de lo posible la brecha de desequilibrio verticales y horizontales para alcanzar cierto grado de equidad (Peña Ahumada, 2012).

1.4.2 Clasificación de las transferencias.

Lozano Cortés (2010) menciona que una forma adicional de clasificar a los fondos de transferencias federales es por el objetivo de gasto. Ya se vio cómo se clasifican por el mecanismo de distribución, pero también pueden ubicarse por el destino que debe darse a los recursos. Entonces tendríamos dos tipos de

transferencias federales (Lozano Cortés, Cabrera Castellanos, & Wallace Frederick, 2010):

- No condicionadas: cuando el orden de gobierno que transfiere no establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.
- Condicionadas: cuando el orden de gobierno que transfiere establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

Las transferencias condicionadas buscan fomentar el gasto local en determinados servicios públicos, tales como la educación; mientras que las transferencias no condicionadas se tratan de cantidades fijas que el gobierno central transfiere a los gobiernos estatales y municipales, y que los gobiernos locales pueden utilizar de forma independiente (Lozano Cortés, Cabrera Castellanos, & Wallace Frederick, 2010).

Las transferencias condicionadas se suelen clasificar en (Lozano Cortés, Cabrera Castellanos, & Wallace Frederick, 2010):

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

1.5 CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN.

Al realizar las transferencias federales se debe decidir entre distribuir un monto parcial o total entre los miembros sin considerar algún criterio. Por lo regular, se toman en cuenta aspectos que permiten una asignación diferenciada de las transferencias y, en términos generales, existen cinco clases de criterios que podrían utilizarse para construir las fórmulas o mecanismos de distribución (Peña Ahumada, 2012):¹³

1. Criterios resarcitorios: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal y, por tanto, el territorio que “aporta más” a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos. También se considera como resarcitorio el esquema de distribución que considera los costos que tiene que asumir un municipio como parte de su desarrollo económico, tales como vialidades o tránsito vehicular. De ahí que se pueda decir que las transferencias federales distribuidas bajo criterios resarcitorios favorecen más a los estados y municipios “ricos”, donde se recauda más y donde se cuenta con economías más dinámicas.
2. Criterios distributivos: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más extenso. Incluso pueden existir fórmulas que tomen en cuenta una combinación de ambos criterios en indicadores de densidad poblacional para distribuir los

¹³ Al establecer la distribución de las transferencias federales debe tomarse una primera decisión: distribuir un monto parcial o total de los recursos por partes iguales entre los miembros sin criterio alguno, o el de transferir cantidades diferenciadas a cada gobierno según necesidades, características o condiciones. (Véase Manual de Transferencias Federales Para Municipios, pág. 16)

recursos. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido, los municipios con territorios más grandes necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las localidades que lo componen. Estos criterios favorecen a los estados y municipios con el mayor número de habitantes y con mayor extensión territorial.

3. Criterios compensatorios: son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios con mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con dichos esquemas de distribución se trata de “compensar” a los estados y municipios con más rezagos, de modo que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este tipo de fórmulas favorece a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación.
4. Criterios históricos o inerciales: son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal para el cual se hace el cálculo. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales al monto, o también puede establecerse un fondo de transferencia “de garantía”, asegurando a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos que el año anterior. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos, simplemente se asignan en función de los porcentajes con los que se ha distribuido en años anteriores. Estos criterios favorecen a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales previos.

5. Criterios de incentivos a avances programáticos: son aquéllos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias. De esta forma, los estados y municipios que se beneficiarían con este criterio son aquellos que estén en las mejores condiciones y tengan mayores capacidades para desempeñarse adecuadamente en un programa específico.
6. Criterio equitativo: la distribución en partes iguales puede considerarse como una sexta forma de asignación. La fórmula es por lo tanto más sencilla, ya que resulta de dividir el monto total entre el número de receptores.

CAPITULO II

TRANSFERENCIAS EN MÉXICO

2.1 PRINCIPALES CAMBIOS EN EL SISTEMA FISCAL MEXICANO.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en su estado actual se conformó en 1980, a raíz de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA). Antes de 1980 si bien existía un mecanismo de coordinación fiscal, los estados participaban en la recaudación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) con un 40 por ciento y, en general el grado de coordinación fiscal era menor (Janetti, 1989). Desde ese momento, se ha presentado una serie de cambios que han modificado las relaciones fiscales intergubernamentales en el país, a saber, en 1986 se otorga plena potestad para que los gobiernos locales cobren los impuestos a la propiedad; en 1988 se concede a los gobiernos estatales el derecho de cobrar el IVA; en 1991 se revisan y se cambian los criterios para las participaciones a los gobiernos estatales (se incluyen criterios como el tamaño de la población, impuestos asignables y un mecanismo compensatorio). En 1996 las metas del ramo 26 se ampliaron a tres, específicamente: aliviar la pobreza, promover la participación y servir como instrumento de descentralización hacia los estados y municipios.¹⁴ Finalmente, en 1998, la mayor parte de los recursos del ramo 26 se transfirieron al ramo 33 denominado “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios” (Sour, 2004). Ahora bien, en 1992 se puso en marcha un proceso de descentralización del gasto en educación que en los próximos años se habría de extender a áreas como salud, agricultura, gasto contra pobreza, etcétera. En particular, en 1996 estos procesos de descentralización se formalizaron en lo que se llamó el Ramo 33, esencialmente consistió en la creación de un mecanismo para asignar recursos a estados y municipios en aquellos gastos para los que no existía tal mecanismo (Sobarzo, 1999).

¹⁴ Desde su aparición en 1983, y hasta 1989, el ramo 26 fue el principal instrumento de la política regional en el país: se implementó como un programa federal de inversión operado por los gobiernos estatales. A partir de 1990, el objetivo primordial del ramo 26 fue aliviar la pobreza extrema mediante el Programa Nacional de Solidaridad.

Es importante señalar que la asignación de gasto depende de las responsabilidades inherentes al nivel de gobierno (federal, estatal y municipal), en la cual la función de gasto puede ser de responsabilidad concurrente o explícita según la función del nivel de gobierno.

La constitución mexicana se refiere a la división de algunas responsabilidades, por ejemplo, proclama que la educación es la responsabilidad concurrente de los gobiernos federal y estatal, pero deja asignaciones explícitas a las leyes sectoriales, como las que regulan la educación y la salud. Muchas de las asignaciones en México siguen las reglas generalmente aceptadas y principios de asignación de gastos (Cabrero Mendoza & Martinez Vazquez, Assignment of Spending, Responsibilities and Service Delivery, s.f). En la tabla 2 se muestran las funciones del gasto y la responsabilidad del nivel de gobierno.

Tabla 2

Funciones del gasto y la responsabilidad por nivel de gobierno			
Función de gasto	Gobierno federal	Gobierno estatal	Gobierno municipal
Defensa	<ul style="list-style-type: none"> • 100 por ciento 		
Asuntos Exteriores y Relaciones Económicas	<ul style="list-style-type: none"> • 100 por ciento 		
Políticas laborales	<ul style="list-style-type: none"> • 100 por ciento 		
La política monetaria y financiera	<ul style="list-style-type: none"> • 100 por ciento 		
Correos y Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno y proveedores privados 		
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de políticas y normas (SEP), Financiación a través de Transferencias (Ramo 33) • Escuelas secundarias y primarias (concurrente) • Institutos tecnológicos federales de educación superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación, implementación, mantenimiento y equipo (concurrente) • Secundarias y universidades estatales. • Administración de programas y 	Papel mínimo, mantenimiento escolar y alguna construcción escolar

	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación y auditoría de rendimientos subnacionales. • Relaciones laborales y fijación de salarios • Supervisión de construcción escolar • Toda la educación en el Distrito Federal • Aproximadamente la mitad de las escuelas técnicas • La mayoría de la producción de libros de texto • La mayoría de la formación de maestros 	<p>autoevaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mitad de las escuelas técnicas • Construcción escolar (concurrente) • Programas de educación de adultos. 	
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de políticas y normas (administración de seguridad social); Financiación a través de Transferencias (Ramo 33) • Evaluación y auditoría de rendimientos subnacionales. • Hospitales secundarios y terciarios • Relaciones laborales y fijación de salarios • Mayoría de las decisiones en materia de infraestructuras de capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención primaria a los habitantes de las zonas rurales y urbanas pobres • Parcialmente responsable de la financiación. • Administración de programas y autoevaluación. • Epidemiología y salud preventiva. • Salud reproductiva 	
Caminos	<ul style="list-style-type: none"> • Carreteras federales construcción y mantenimiento. • Financiación del desarrollo de caminos rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Carreteras secundarias (construcción y mantenimiento) • Implementación de desarrollo de caminos rurales. • Mantenimiento de carretera federal secundario (con fondos federales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Calles locales.
Policía y seguridad interna	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias federales a los estados para reforzar la policía estatal. • Policía federal y policía fronteriza • Policía especial (concurrente) • Coordinación de seguridad pública de estados y municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Policía especial (concurrente) • Orden y seguridad pública estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orden y seguridad pública local.
Asistencia social y seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación a través del ramo 33 y 26 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de programas de almuerzo escolar. • Asistencia alimentaria para los pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de programas de infraestructura social.

		<ul style="list-style-type: none"> • Otros programas en coordinación con la SEDESOL. 	
Cultura y bibliotecas		<ul style="list-style-type: none"> • Bibliotecas públicas. 	
Parques y recreación.	<ul style="list-style-type: none"> • Reservas de biosfera • Monumentos nacionales • Parques nacionales (concurrente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques nacionales (concurrente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques locales
Transporte público.	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los ferrocarriles y las operaciones de los aeropuertos se han privatizado. • Operaciones portuarias privatizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos aeropuertos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte local y tránsito.
Protección ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Normas nacionales. • Aprobado por INE, Comisión Nacional del Agua, La Secretaría de Salud y la Secretaría de industria 	<ul style="list-style-type: none"> • Los estados pueden adoptar sus propias normas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite uso de la tierra
Agua, alcantarillado y saneamiento.		<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimiento de agua y alcantarillado (concurrente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Recolección de basura. • Abastecimiento de agua y alcantarillado. Muchos sistemas de agua han sido privatizados (pero los municipios conservan la responsabilidad de la deuda) (concurrente)
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional para el desarrollo de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos estados tienen sus organismos de vivienda 	
Precios subsidiados	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de intervención en el mercado (la mayoría eliminadas) 		
Agricultura y riego.	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación de programas de riego, abastecimiento de agua y exploración hidroeléctrica. • Programas nacionales de riego y financiación para investigación. • Desarrollo rural, caminos rurales, forestal. • Financiación para investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo rural • Extensión de servicios. • Perforación • Algunas investigaciones. 	
Otras infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación a través del ramo 33 "infraestructura social" para los pobres 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cementerios • Mataderos • Mercados

			públicos
Turismo	• Programas nacionales (concurrente)	• Programas estatales (concurrente)	
Política industrial	• Concurrente	• Concurrente	

Fuente: información proporcionada por autoridades mexicanas, la constitución, ley federal de educación, ley federal de salud y Amieva-Huerta (1997).

El gobierno federal provee servicios públicos con una esfera de beneficios que alcanza todo el país, como la defensa nacional. Los gobiernos estatales prestan servicios en una esfera de beneficio intermedio, como carreteras estatales y hospitales secundarios, y los gobiernos municipales proveen servicios con áreas de beneficios locales (Cabrero Mendoza & Martínez Vázquez, s.f). Los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública¹⁵ y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera¹⁶.

Dos características dominan la asignación actual de responsabilidades. Primero, los tres niveles, especialmente los gobiernos federal y estatal, tienen obligaciones concurrentes como la educación, la salud y la asistencia social. En segundo lugar, son asignadas pocas responsabilidades al nivel municipal, especialmente en educación y salud, donde los beneficios podrían obtenerse a través de la descentralización donde hasta el nivel más bajo pueda tomar decisiones. Las asignaciones a menudo distinguen tres elementos de la prestación de servicios: reglamentación o diseño normativo, financiamiento e implementación o ejecución. El gobierno federal tiende a desempeñar un papel más de diseño normativo y

¹⁵ Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas...”

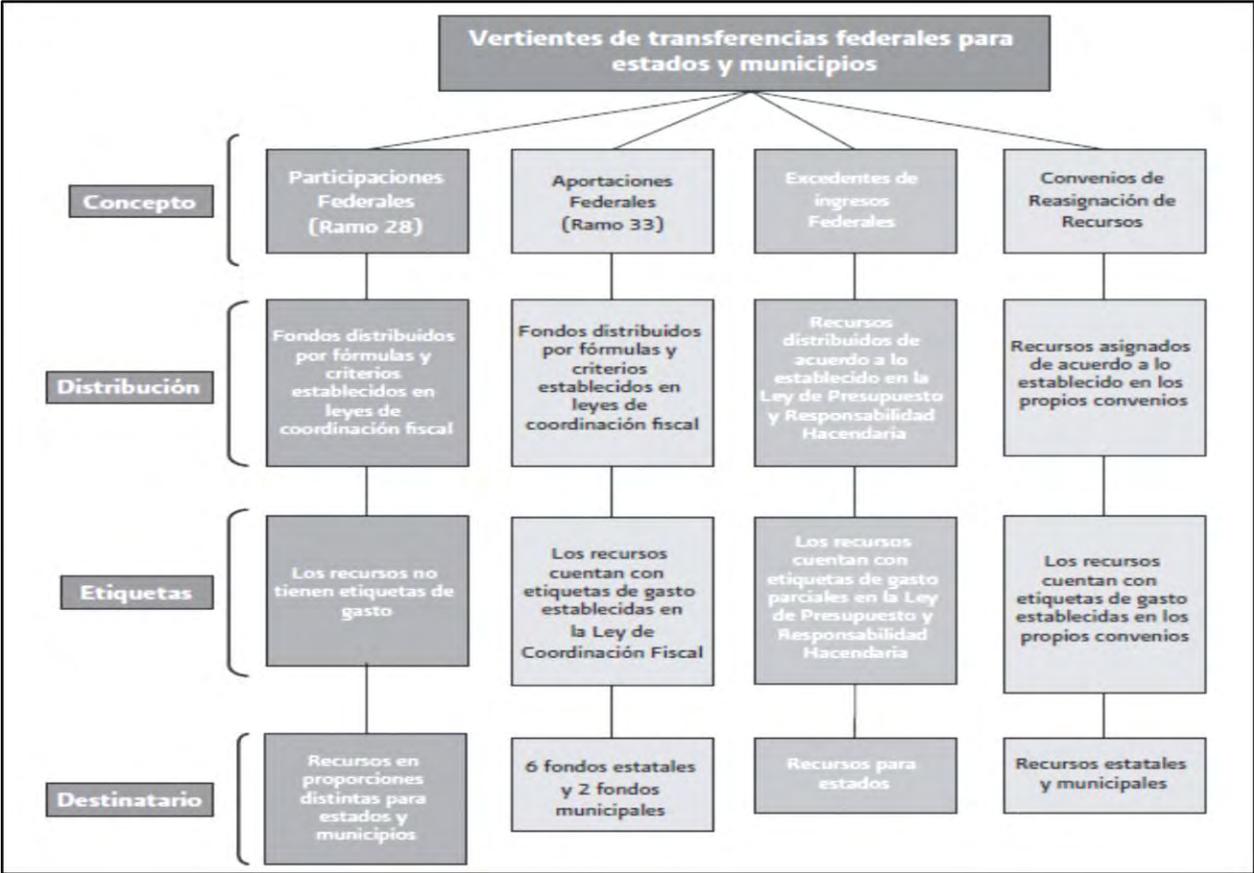
¹⁶ Artículo 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017).

financiación, mientras que los estados y, en menor medida los municipios, tienden a tomar la iniciativa para la implementación y la ejecución, pero no financiación. En México, las responsabilidades de gasto se han descentralizado en sector por sector bajo decisiones unilaterales a nivel federal. Por lo tanto, no hay un esquema en el cual los gobiernos estatales se comprometan con el gobierno federal para asumir más responsabilidades (Cabrero Mendoza & Martínez Vazquez, s.f).

2.2 ACTUALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES EN MÉXICO.

En nuestro país existen cuatro vertientes principales por las cuales el orden de gobierno federal transfiere recursos a las entidades federativas y municipios. Cada vertiente puede distinguirse por el sustento legal, forma de distribución, objetivos, etiquetas de gasto y destinatario. Así también, cada vertiente de gasto cuenta con antecedentes distintos que determinan los objetivos de la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales (Peña Ahumada, 2012).

Ilustración 5



Fuente: Peña Ahumada, Manual de Transferencias Federales Para Municipios (2012).

Bajo el esquema del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el gobierno federal recauda los impuestos con las bases impositivas más amplias, como son el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), además de otras bases impositivas como son los ingresos por energía (petróleo y electricidad), comercio exterior, etcétera. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas y las participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Así pues, como consecuencia del arreglo fiscal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales (Sobarzo, 1999).

Las Entidades que, mediante convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán recibir las participaciones establecidas en dicha ley, en las cuales se encuentran las transferencias no condicionadas (participaciones ramo 28) como son (Ley de Coordinación Fiscal, 2013):

- Fondo General de Participaciones.¹⁷
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- Fondo de Fomento Municipal.
- Fondo de fiscalización.
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

¹⁷ El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

La creación de los Fondos de Aportaciones Federales del ramo 33 dio un giro significativo en las condiciones de repartición de los recursos descentralizados. Específicamente, en el ramo 26 las condiciones distributivas de los recursos estaban normadas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras que, en cambio, la distribución de los recursos del ramo 33 pasó a ser regulada por la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, los recursos y funciones que se presupuestan en el ramo 33 eran transferidos a las entidades federativas y municipios a través de las dependencias del ejecutivo federal; mientras que, actualmente, son recursos descentralizados y controlados por las legislaturas estatales y con las actividades establecidas en cada fondo por la federación, orientándose hacia actividades específicas de educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social (Sour, 2004).

Las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal. Dentro de las transferencias condicionadas (Aportaciones Ramo 33) se encuentran (Ley de Coordinación Fiscal, 2013):

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y DF (FORTAMUN-DF)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas

Dichas aportaciones se integrarán, distribuirán, administrarán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal; De los Fondo de Aportaciones Federales¹⁸.

2.3 QUINTANA ROO: ¿CÓMO SON LAS TRANSFERENCIAS EN QUINTANA ROO?

2.3.1 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El 28 de diciembre de 1979 se realizó un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, representada por el licenciado Guillermo Prieto Fortún y el Gobierno del Estado de Quintana Roo, representado por el licenciado Jesús Martínez Ross.

Dicho convenio busca una mejor distribución de recursos fiscales entre Federación, Estados y Municipios; pues solo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios.

Este convenio permite al Estado de Quintana Roo participar en todos los cálculos y distribución de participaciones establecidos por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal¹⁹, por medio de las formulas y los procedimientos que deban seguirse para determinar los recursos correspondientes.

Con este acuerdo de adhesión, las entidad federativa recibirá por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representara para el Estado de Quintana Roo, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación

¹⁸ Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁹ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en su estado actual se conformó en 1980.

federal, a cambio de lo cual dicha entidad se obliga a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuesto especiales que sólo puede establecer la Federación de acuerdo con la Constitución Política; de lo anterior el sistema fiscal nacional busca la armonía para evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

2.3.2 ¿Cómo se distribuyen las transferencias en Quintana Roo?

El Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, se establece con el fin de uniformar las relaciones fiscales y evitar la concurrencia impositiva ²⁰ de los Tributos Estatales y Municipales con las fuentes gravadas por los ordenamientos federales y estatales²¹ (Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo., 2013).

Como menciona el artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo tiene como objeto:

1. Coordinar el Sistema Fiscal del Estado de Quintana Roo con sus municipios.
2. Establecer las bases para la distribución de las participaciones que corresponden a la Hacienda Pública Municipal, de los ingresos que les otorga el Gobierno Federal y el Estado.
3. Establecer las condiciones que deben satisfacer los municipios para recibirlas.

²⁰ Implica que no existen competencias tributarias exclusivas a un orden jurídico sobre determinadas materias impositivas, es decir, dos o más ámbitos de gobierno pueden tener a su favor contribuciones en la misma materia, aspecto que puede generar la posibilidad de la doble o triple imposición.

²¹ Artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013)

4. La distribución entre los Municipios de las participaciones que les corresponda.
5. Fijar las reglas de colaboración administrativa, entre las autoridades fiscales del Estado y las del Municipio.
6. Señalar las bases para la adhesión de los Municipios al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado, así como constituir los organismos en Materia de Coordinación Fiscal.

El Ayuntamiento que decida que su municipio sea adherido al Sistema, deberán hacerlo en forma integral y completa y no solo en algunos de los ingresos participables, lo cual les dará el derecho a recibir el total de ingresos vía participaciones²².

El municipio que mediante convenio se haya incorporado al Sistema de Coordinación Fiscal del estado de Quintana Roo tendrá acceso en efectivo y sin condición alguna en la distribución de los Fondos Federales, que se lleva a cabo de la siguiente manera²³:

1. El 20% de las cantidades que el estado reciba por concepto de participaciones del Fondo General, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevo, Fondo de Fiscalización y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a las que se refiere los Artículos 2 y 3 A y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, con base a los coeficientes para la distribución que establece el artículo 8 de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo.
2. 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 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con base a los coeficientes para la

²² Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013).

²³ Artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013).

distribución que establece el artículo 8-A de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo.

3. El 100% de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal a que se refiere el Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.
4. Cualquier otro tipo de participaciones que apruebe el Gobierno Federal.

2.3.3 ¿Ingresos de los municipios del Estado de Quintana Roo?

Los municipios que integren el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, sólo podrán requerir y cobrar los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, Participaciones, Contribuciones y demás, de conformidad a los dispuesto por cada Ley de Ingresos municipal y en los términos de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en los siguientes rubros²⁴:

I. Impuestos:

1. Predial.
2. Sobre Adquisición de Inmuebles.
3. Sobre Diversiones, Video Juegos y Espectáculos Públicos.
4. Sobre el Uso o Tenencia de Vehículos que no consuman gasolina ni otro derivado del petróleo.
5. Sobre juegos permitidos, rifas y loterías.
6. Sobre solares sin construcción, sin barda o sin banquetas.
7. A músicos y cancioneros profesionales.
8. 15% Adicional sobre impuestos y derechos.

II. Derechos:

1. De cooperación para obras públicas que realicen los Municipios.
2. Del registro civil.
3. De las certificaciones.
4. Servicios de tránsito.

²⁴ Artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013)

5. Alineamientos de predios, constancias del uso del suelo, número oficial, medición de solares del fundo legal y Servicios Catastrales.
6. Panteones.
7. Licencias y refrendos de funcionamiento comercial, industrial y de servicios.
8. Licencias para funcionamiento de establecimientos en horas extraordinarias.
9. Licencias para construcción.
10. Rastro e inspección sanitaria.
11. Ocupación de la vía pública o de otros bienes de uso común
12. Traslado de animales sacrificados en los rastros.
13. Depósito de animales en corrales municipales.
14. Registro y búsqueda de fierros y señales para ganado.
15. Expedición de certificados de vecindad, de residencia y de morada conyugal.
16. Anuncios.
17. Permisos para rutas de autobuses de pasajeros urbanos y suburbanos.
18. Limpieza de solares baldíos.
19. Servicios de inspección de locales comerciales e industriales.
20. Servicios de inspección y vigilancia.
21. Servicios y mantenimiento de alumbrado público.
22. Servicios de recolección, transportación, tratamiento y destino final de residuos sólidos.
23. Promoción y publicidad turística.
24. Uso de la Vía Pública o de otros bienes de uso común.
25. De la verificación, control y fiscalización de obra pública.
26. De los servicios que presta la Unidad de Vinculación.
27. Otros no especificados.

III. Productos:

1. Ventas o explotación de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio.
2. Bienes mostrencos.

3. Papel para copias para actas del registro civil.
4. Mercados.
5. Arrendamiento, explotación, operación o enajenación de Empresas Municipales.
6. Venta de objetos recogidos por el departamento de limpia.
7. Productos diversos.

IV. Aprovechamientos:

1. Rezagos.
2. Recargos.
3. Multas
4. Gastos de ejecución.
5. Aprovechamientos diversos.

V. Participaciones:

1. Del Gobierno Federal.
2. Del gobierno del Estado.

VI. Aportaciones federales.

VII. Otros ingresos:

1. Subsidios.
2. Transferencias del Gobierno Federal
3. Transferencias del Gobierno del Estado.
4. Donativos; y
5. Financiamientos.

Es importante resaltar que los ingresos propios de los municipios del Estado de Quintana Roo son: los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. La recaudación y administración de estos es competencia de las Tesorerías Municipales, sus dependencias y órganos auxiliares; bajo la vigilancia de los Síndicos²⁵ (Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, 2010).

²⁵ Artículo 4 de la Ley de Hacienda de Los Municipios del Estado de Quintana Roo (2010)

2.3.4 Acuerdos de coordinación fiscal entre el Estado de Quintana Roo y sus municipios.

El factor para distribuir el 20% de las cantidades que el estado reciba por concepto de participaciones del Fondo General, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se determinara conforme a las reglas siguientes²⁶:

1. Se establecerá un monto global compuestos por los recursos estimados, señalados en las fracciones I y II del artículo 5 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.
2. La población y la Superficie Territorial, serán proporcionados en forma oficial por el I. N. E. G. I. y se sujetarán a los resultados del último censo de población y vivienda.
3. Los datos de la Recaudación del Impuesto Predial de los Municipios serán conforme a las últimas cifras que haya validado la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para el cálculo de las participaciones.
4. Los datos a que se refiere la fracción III del presente artículo, se actualizarán cada año y se usará el más actualizado del que corresponda al periodo a distribuir.
5. Los datos de los ingresos propios de cada Municipio, serán conforme a las últimas cifras de su cuenta pública y que hayan sido proporcionadas de manera oficial por la Auditoría Superior del Estado.

La L. C. F. del Estado de Quintana Roo en su Artículo 8 menciona que para determinar los coeficientes para la distribución del 20% de las cantidades que el estado reciba por concepto de participaciones del Fondo General, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal, se realizara de acuerdo a los siguientes factores²⁷:

²⁶ Artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013)

²⁷ Artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013)

1. El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio.
2. El 25% será distribuido en partes iguales, para cada municipio.
3. El 5% será distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio.
4. El 15% se distribuirá en proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio.
5. El 10% se distribuirá en relación a los ingresos propios de cada Municipio.

Para desarrollar, vigilar y perfeccionar el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado, se tiene conformada una Comisión Permanente de Funciones Fiscales; integrada por el Gobierno del Estado por conducto de la Secretaria de Finanzas, los Ayuntamientos a través de sus Tesorerías Municipales y el Poder Legislativo por medio de su Auditoria Superior del estado. Esta comisión tiene los siguientes objetivos²⁸:

1. Proponer las medidas que estimen convenientes para mejorar o actualizar en su caso el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.
2. Vigilar la distribución y liquidación tanto de pagos provisionales como de diferencias en la participación anual que formule la Secretaria de Finanzas.
3. Efectuar en forma permanente estudios de la Legislatura Fiscal Municipal.
4. Vigilar el cumplimiento de los Convenios de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa que celebren los Municipios con el Estado y en caso de violación a los mismos, emitir la opinión correspondiente.
5. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva Estatal y Municipal, para lograr mayor equidad en la distribución de los ingresos entre el Estado y los Municipios.

²⁸ Artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

6. Actuar como consultor técnico de las Haciendas Públicas Municipales.
7. Promover el desarrollo técnico de las Haciendas Públicas Municipales.

2.4 RECURSOS QUE SE DISTRIBUYEN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

2.4.1 Evolución de las participaciones federales del Estado de Quintana Roo (2003-2012).

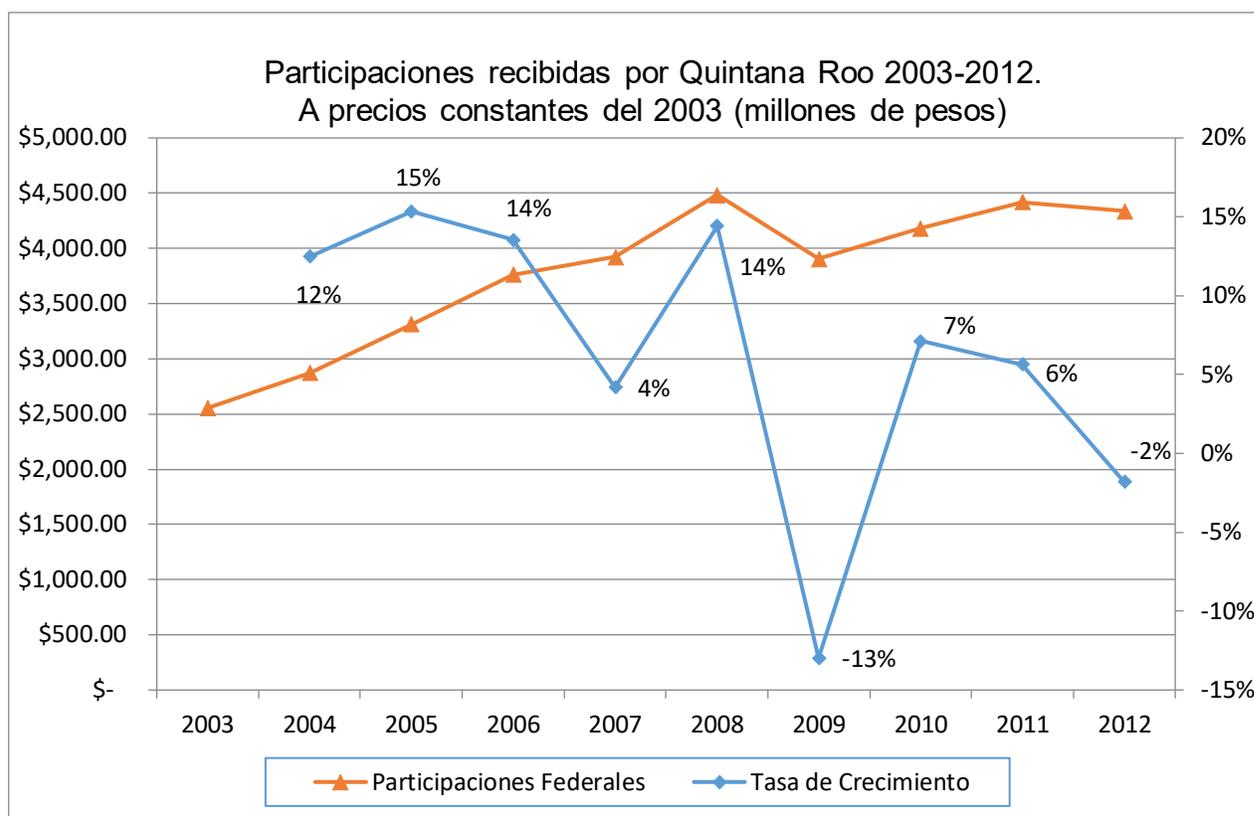
Como consecuencia del arreglo fiscal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y al estar bajo el esquema del mismo desde 1979²⁹, el gobierno del Estado de Quintana Roo delegó su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales provenientes del ramo 28 (no condicionadas), entre los que se encuentran (Ley de Coordinación Fiscal, 2013):

- Fondo General de Participaciones.
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- Fondo de Fomento Municipal.
- Fondo de fiscalización.
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Para observar la evolución que ha tenido las participaciones federales que ha recibido el Estado de Quintana Roo (2003-2012), presentamos los montos a precios constantes del 2003 en la gráfica 1.

²⁹ Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado el 28 de diciembre de 1979.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En los datos presentados anteriormente en la gráfica 1, se puede apreciar como el monto de participaciones federales desde el 2003 mantuvo una tendencia a la alza hasta el 2008, en el 2009 las participaciones recibidas por el Estado de Quintana Roo mostraron una tasa de crecimiento negativa del -13% con respecto al año anterior; sin embargo, del 2009 al 2011 tuvo una tendencia a la alza, siendo su punto más alto en el 2011 con 4,416.94 millones; sin embargo, no mayor al conseguido en el 2008 con \$4,485.20 millones de pesos. En el 2012 las participaciones federales se redujeron en un -2% con respecto al 2011.

2.4.2 Autonomía Financiera vs Dependencia Financiera del Estado de Quintana Roo 2003-2012.

Para analizar la situación financiera del Estado de Quintana Roo utiliza dos indicadores: dependencia financiera y autonomía financiera. Los cuales se

pueden comparar en términos de tiempo y al realizar un entrecruzamiento entre ambos permite llegar a conclusiones mediante la lógica estadística respecto al comportamiento de los mismos en el periodo que se determine.

La elección de los indicadores financieros refleja la situación de las finanzas públicas y los de gestión presupuestaria, indican el grado de eficiencia en cuanto al desarrollo y ejecución del Presupuesto tanto en Ingresos/Recursos como en Egresos/Gastos (Gomis, 2010).

En este análisis se entiende por Autonomía Financiera al grado en que un Gobierno puede hacer frente a sus necesidades de financiamiento con los Recursos que recauda por sí mismo.

$$AF = \text{Ingresos Propios} / \text{Ingresos Totales}.$$

Entenderemos por Dependencia Financiera el grado de decisión propia que tiene un Gobierno sobre sus finanzas locales, en el cual, un alto nivel de dependencia financiera significa que el gobierno local poco puede planear de manera autónoma y que, en consecuencia, puede ser muy pequeña la proporción que destinen a la inversión.

$$DF = \text{Transferencias} / \text{Ingresos Totales}.$$

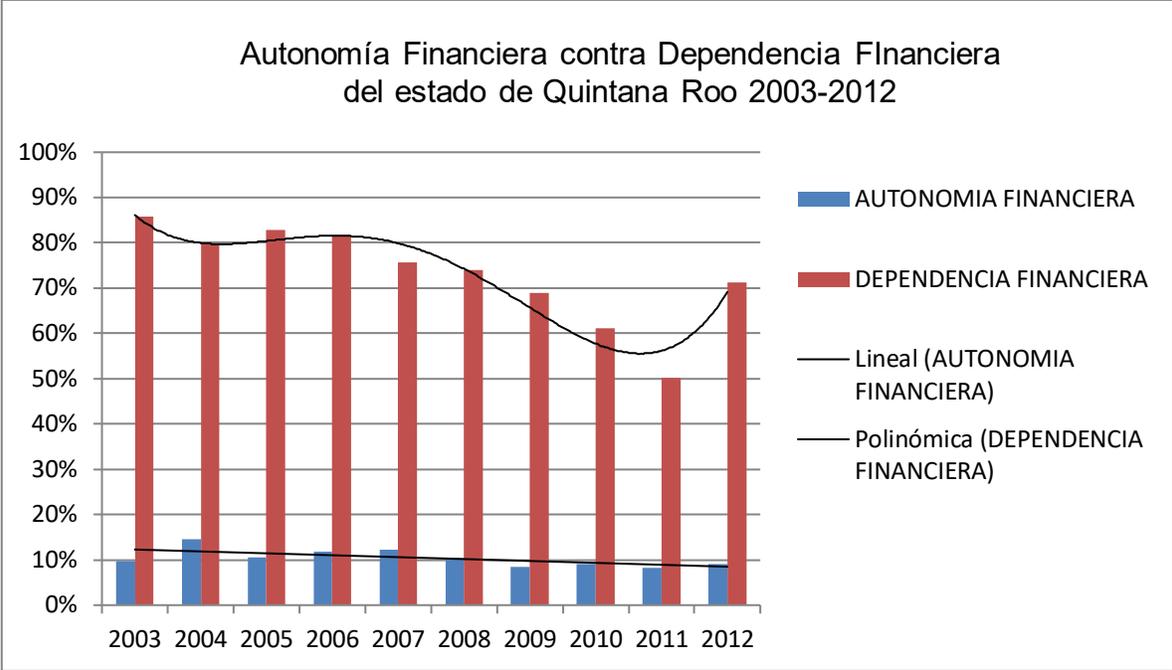
Estos indicadores buscan evaluar la situación financiera de la entidad gubernamental para conocer su solvencia, eficiencia y sustentabilidad. También ayuda a la detección de necesidades de financiamiento, grado de autonomía y perspectiva de sostenimiento (Fernández, 2011).

Para obtener los indicadores de Autonomía Financiera y Dependencia Financiera del Estado de Quintana Roo, se utilizaron los datos del periodo 2003 a 2012 a precios constantes del 2003³⁰. Al realizar las operaciones aritméticas

³⁰ Datos obtenidos del INEGI en el apartado de estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Con estos se realizó la operación aritmética de “ingresos propios/ingresos totales” para determinar la autonomía financiera y la operación aritmética de “transferencias/ingresos totales” para determinar la dependencia financiera.

correspondientes para determinar los indicadores financieros, se obtienen los resultados que se muestran en la siguiente gráfica.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En la gráfica 2 se observa que la autonomía financiera pasó del 10% a 15% en el 2003 al 2004, pero muestra una tendencia descendente a lo largo del periodo 2004-2012, pasando del 15% en el 2004 a un 9% en el 2012.

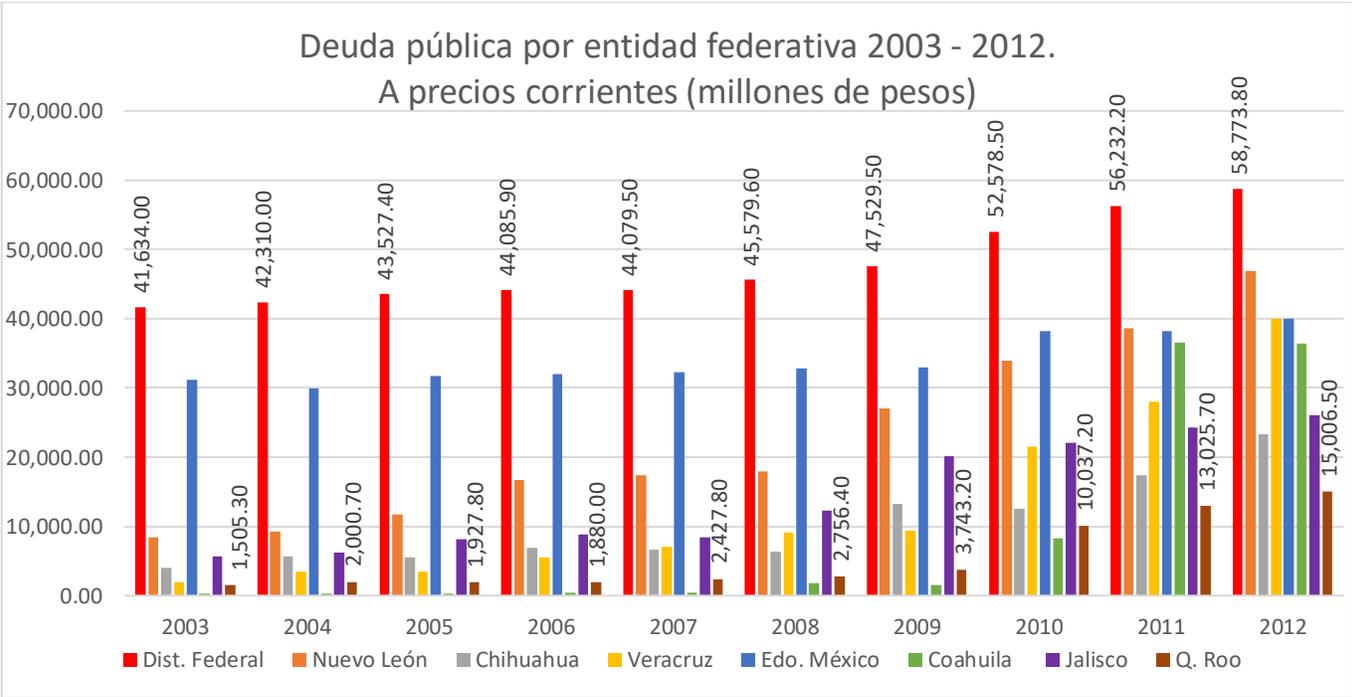
Por otro lado, la dependencia financiera muestra fluctuaciones en el periodo de análisis (2003-2012) inicia en el 2003 con un 86% llegando hasta su punto más bajo en el 2011 con un 50% pero en el 2012 tiene una tendencia a ascendente ubicándose en un 71%, pero no mayor al dato mostrado al inicio del periodo. Esto hace notorio que el Estado de Quintana Roo tiene una disminución de ingresos propios en el año 2012.

En la gráfica 1 se hace evidente el crecimiento de las participaciones recibidas por el Estado de Quintana Roo por lo que ha contribuido al crecimiento de la dependencia financiera en el 2012. Sin embargo, los indicadores de dependencia

financiera pueden no ser suficientes para explicar la situación de autonomía financiera si el gobierno se encuentra fuertemente endeudado y tiene dificultades para hacer frente a los pagos por conceptos de deuda (Fernández, 2011).

En el caso del Estado de Quintana Roo se ubica entre las ocho entidades federativas con más deuda pública, como se muestra en la gráfica 3.

Gráfica 3



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su portal de Deuda Pública de Entidades y Municipios.

En la gráfica 3 se muestran las ocho entidades federativas con mayor deuda pública en el periodo 2003 – 2012, podemos resaltar que el Distrito Federal es el que se mantiene con mayor deuda pública en el periodo, sin embargo, su variación porcentual del 2003 al 2012 fue de un incremento del 41%. En tanto Quintana Roo en el 2003 se colocaba en el lugar número siete de esta lista con una deuda pública de 1,505 millones de pesos y en el 2012 se coloca en el número ocho con una deuda pública de 15,006 millones de pesos, esto representa un incremento porcentual de 897% en su deuda pública para este periodo. Es importante recalcar, que la entidad federativa con el mayor incremento porcentual es Coahuila con una variación de 13,839%; es decir, su deuda en el 2003 fue de

261 millones de pesos y en el 2012 presenta una deuda de 36,421 millones de pesos.

2.4.3 Comportamiento de las participaciones federales que reciben los municipios de Quintana Roo 2008 a 2012.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, regula la bolsa de los ingresos participables que el Gobierno de Quintana Roo tiene que destinar a sus municipios, los fondos de transferencias etiquetadas para los municipios y los condicionamientos en el destino de dichos fondos, si los hubiera. Cuando la Hacienda Pública del Estado de Quintana Roo recibe las transferencias no condicionadas de la Federación, éstas se distribuyen entre el Gobierno del Estado y sus respectivos municipios, de manera autónoma, sin injerencia del Gobierno Federal, a través de los criterios determinados por la misma ley (Reyes Tépatch, 2013).

En la tabla 3, se muestra los montos de transferencias no condicionadas distribuidos a los municipios por el Gobierno de Quintana Roo del periodo 2008 al 2012 (a precios constantes del 2008).

Tabla 3

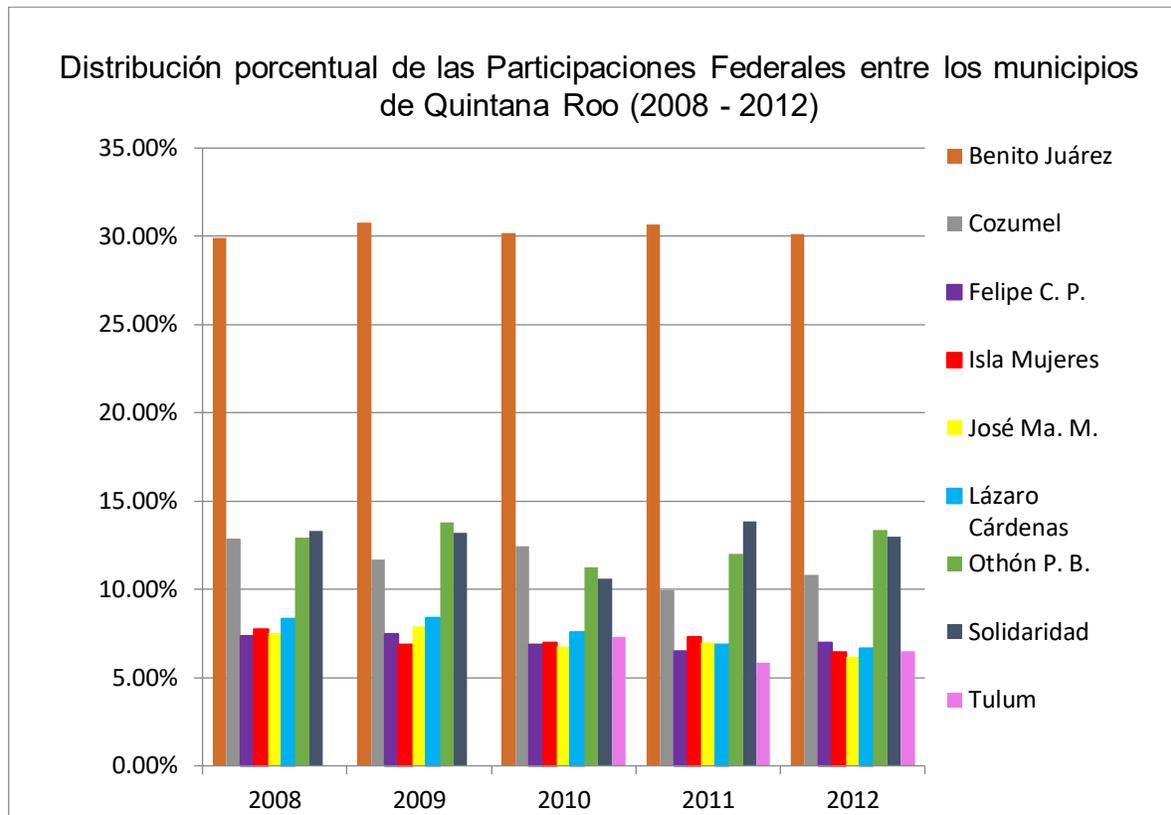
Participaciones Federales a precios constantes del 2008 (millones de pesos)					
MUNICIPIO	2008	2009	2010	2011	2012
Benito Juárez	421.81	386.52	399.99	458.66	402.61
Cozumel	181.58	146.53	165.15	149.14	144.74
Felipe C. P.	104.06	93.47	91.18	96.65	93.37
Isla Mujeres	109.21	86.25	92.41	108.87	85.86
José Ma. M.	105.71	99.26	89.52	104.62	82.62
Lázaro Cárdenas	117.37	105.49	100.46	102.83	89.06
Othón P. B.	182.19	173.37	149.05	179.35	178.57
Solidaridad	187.47	165.55	140.79	206.71	173.90

Tulum	-	-	96.63	87.70	86.51
-------	---	---	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Con los datos de la tabla 3, se determina el porcentaje de la distribución de las participaciones entre los municipios en el periodo 2008 al 2012; esto se representa en la gráfica 4.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. A precios constantes del 2008.

En la gráfica 4 se observa que Benito Juárez, es el municipio que recibe mayor cantidad de Participaciones Federales, acumulando en promedio el 30% de las mismas a lo largo del periodo. Seguidamente ubicándolos en un grupo medio bajo se encuentran los municipios de Solidaridad, Othón P. Blanco y Cozumel; que cada uno recibe en promedio el 12% de las participaciones federales. En un nivel más bajo, se ubican los municipios que menos participaciones reciben y son

Tulum, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y José María Morelos; en promedio cada uno de estos recibe 7% de las participaciones.

2.4.4 Participaciones federales que reciben los municipios de Quintana Roo 2008-2012: Nivel per cápita.

A continuación, realizamos el análisis del comportamiento de las participaciones que reciben los municipios de Quintana Roo a nivel per cápita del periodo 2008 a 2012³¹, esto a precios constantes del 2008.

Para el periodo de 2010 al 2012 se incluye al municipio de Tulum, porque a partir del 2010 se cuenta con el número de población del municipio proporcionado por la COESPO; a pesar de que este se creó en el 2008 (INAFED, s.f). Con lo anterior se determina las participaciones per cápita que recibidas por todos los municipios esto se muestra en la tabla 4.

Tabla 4

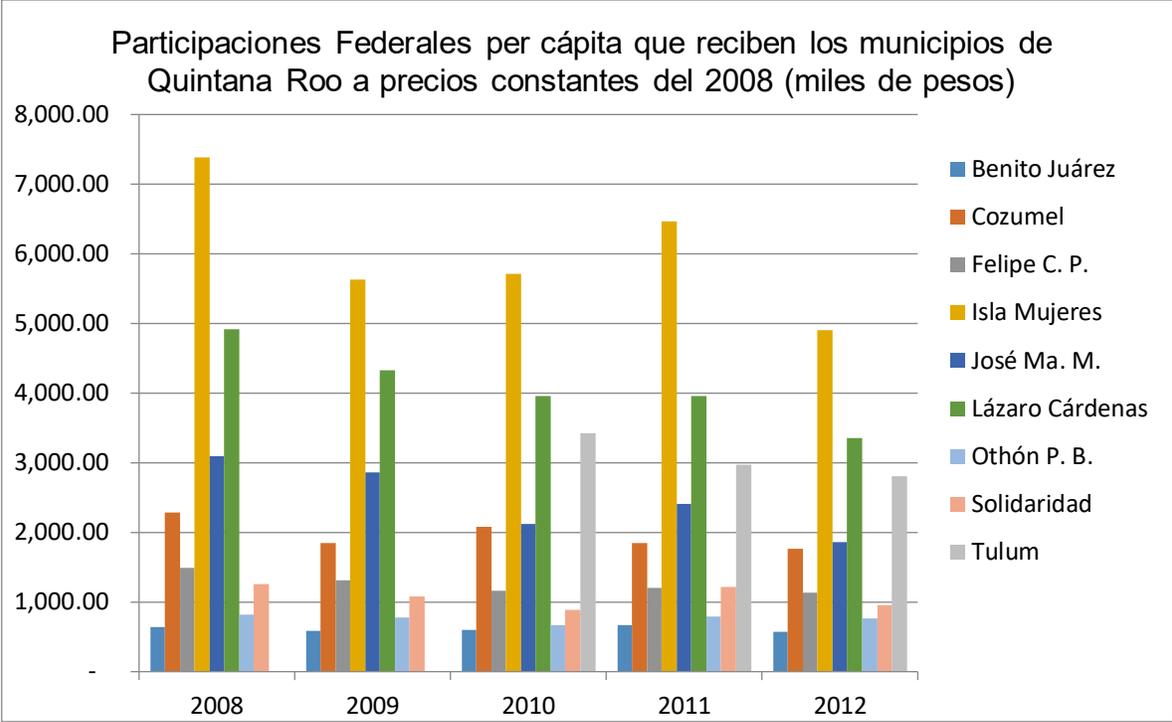
Participaciones Federales per cápita a precios constantes del 2008 (miles de pesos)					
MUNICIPIO	2008	2009	2010	2011	2012
Benito Juárez	645.30	587.92	604.95	673.67	574.66
Cozumel	2,286.91	1,843.89	2,076.46	1,843.54	1,759.52
Felipe C. P.	1,494.29	1,314.24	1,163.06	1,199.77	1,128.55
Isla Mujeres	7,389.26	5,635.92	5,709.69	6,464.69	4,905.51
José Ma. M.	3,088.00	2,857.23	2,118.82	2,413.73	1,859.08
Lázaro Cárdenas	4,914.30	4,325.63	3,956.48	3,957.43	3,350.74
Othón P. B.	818.47	775.53	666.68	785.33	765.76
Solidaridad	1,263.08	1,082.06	882.48	1,209.80	953.72
Tulum	-	-	3,419.13	2,972.50	2,813.03

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Población proporcionada por la COESPO.

³¹ Los datos de la población del 2010 al 2012 se tomaron de las proyecciones de la COESPO, del 2008 al 2009 se estimó con las tasas de crecimiento de población para cada municipio que publica la COESPO.

Para apreciar mejor el comportamiento de las participaciones federales per cápita, los datos de la tabla 4 son representados en la gráfica 5.

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Población proporcionada por la COESPO.

En la gráfica 5 apreciamos que el comportamiento de Participaciones Federales que reciben los municipios a nivel per cápita es muy diferente respecto a la cantidad total que reciben por municipio como se muestra en la gráfica 4. Se observa que a nivel per cápita el municipio que tiene un nivel alto de Participaciones Federales en el periodo 2008 al 2012 es Isla Mujeres y el municipio que recibe menos es Benito Juárez. En relación las Participaciones totales recibidas por municipio del 2008 al 2012, Benito Juárez es el municipio que recibe mayor cantidad de recursos y el que recibe menos participaciones en promedio en el periodo es el municipio de Tulum.

Para observar mejor el comportamiento entre las participaciones federales totales que recibe cada municipio respecto a las recibidas en términos per cápita, se presenta la siguiente tabla comparativa. El cual se determinó en base al promedio

participaciones totales y per cápita promedio que recibe cada municipio en el periodo 2008 al 2012 a precios constantes del 2008³²:

Tabla 5

Nivel	Participaciones Federales promedio por municipio 2008-2012 (millones de pesos)		Participaciones Federales per cápita promedio por municipio 2008-2012 (miles de pesos)	
Alto	Benito Juárez	413.92	Isla Mujeres 	6021.01
Medio Alto			Lázaro Cárdenas 	4100.92
			José Ma. Morelos 	2467.37
Medio Bajo	Solidaridad	174.88	Cozumel 	1962.07
	Othón P. Blanco	172.51		
	Cozumel	157.43	Tulum	1840.93
Bajo	Lázaro Cárdenas	103.04	Felipe Carrillo Puerto	1259.98
	Isla Mujeres	96.52	Solidaridad 	1078.23
	José Ma. Morelos	96.35	Othón P. Blanco 	762.35
	Felipe Carrillo Puerto	95.75	Benito Juarez 	617.30
	Tulum	90.28		

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Población proporcionada por la COESPO.

En la tabla 5 se aprecia el efecto que tiene las participaciones per cápita promedio respecto a las participaciones totales promedio que reciben los municipios en el periodo 2008 al 2012. En el caso de Benito Juárez en participaciones promedio totales es el municipio que recibe más recursos que el resto de los municipios, pero en términos per cápita promedio es el que menos recibe. También en términos per cápita se encuentran en un nivel bajo los municipios de Solidaridad y Othón P. Blanco, cuando ambos en participaciones promedio totales se encontraban en un nivel medio bajo. Felipe Carrillo Puerto se encuentra en un nivel bajo en ambos rubros.

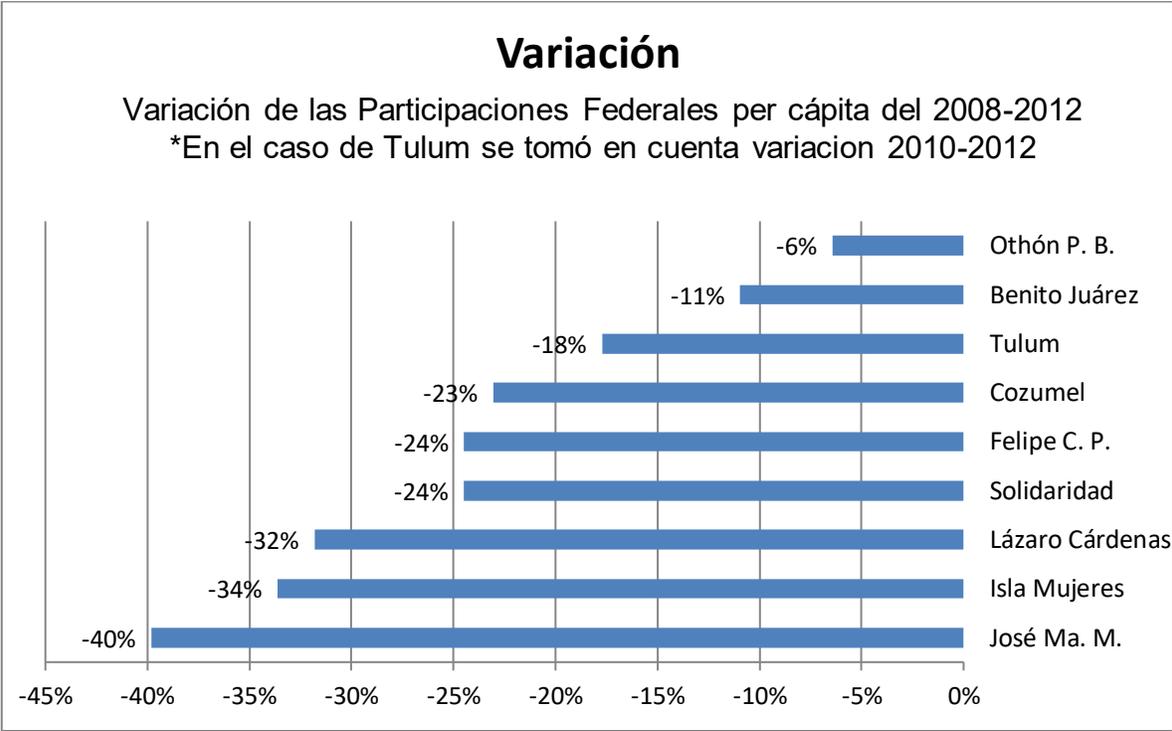
³² Para determinar el promedio de participaciones totales y per cápita que recibe el municipio de Tulum, se determinó con los datos del 2010 al 2012.

Los municipios de Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y José Ma. Morelos, en el rubro de Participaciones promedio totales se ubican en un nivel bajo y en términos per cápita promedio el municipio de Isla Mujeres cambia a un nivel alto; siendo el municipio que más participaciones per cápita promedio recibe. Lázaro Cárdenas y José Ma. Morelos cambian a un nivel medio alto. El municipio de Cozumel permanece en un nivel medio bajo en ambos rubros.

2.4.5 Variación de las Participaciones Federales percapita 2008-2012.

A continuación, se presenta la variación del 2008 con respecto al 2012 de los montos de Participaciones Federales per cápita (a precios del 2008) que han recibido los municipios. Donde podemos apreciar que el municipio que ha perdido más Participaciones Federales ha sido el municipio de José Ma. Morelos (-40%) y el que ha perdido menos es Othón P. Blanco (-6%). Resaltamos que la variación para todos los municipios es negativa (gráfica 6).

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Población proporcionada por la COESPO.

Este análisis a nivel per cápita de las participaciones demuestra que el criterio distributivo que adopta el estado para distribuir sus participaciones no es efectivo. Como lo establece uno de los acuerdos de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio)

Ya que los criterios distributivos *son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las participaciones federales* (Peña Ahumada, 2012).

CAPITULO III

PROPUESTA:

FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS.

3.1 ANÁLISIS DE PROPUESTA.

Como se mencionó en el capítulo 2, La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013) considera los siguientes factores para realizar la distribución del 20% de las cantidades que el estado recibe por concepto de participaciones³³ esto se determina como sigue³⁴:

1. El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio.
2. El 25% será distribuido en partes iguales, para cada municipio.
3. El 5% será distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio.
4. El 15% se distribuirá en proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio.
5. El 10% se distribuirá en relación a los ingresos propios de cada Municipio.

De acuerdo a los criterios que podrían utilizarse para construir las fórmulas o mecanismos de distribución, mencionados en el Manual de Transferencias Federales para Municipios (Peña Ahumada, 2012), determinamos que los criterios

³³ Participaciones del Fondo General, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal.

³⁴ Estos factores de distribución también son considerados en La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, en la última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 15 de diciembre de 2016.

de distribución de las participaciones consideradas por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo se compone de la siguiente forma:

Tabla 6

Criterio	Factor de distribución.
Distributivo	El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio.
	El 15% se distribuirá en proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio.
Equitativo	El 25% será distribuido en partes iguales, para cada municipio.
Resarcitorio	El 5% será distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio.
	El 10% se distribuirá en relación a los ingresos propios de cada Municipio.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

Los factores considerados por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo para la distribución de las participaciones son:

- 60% distributivo.
- 25% equitativo.
- 15% resarcitorio.

No se consideran los criterios:

- Compensatorio. (Considera la marginación y pobreza)
- Histórico o Inercial. (Toma en cuenta los montos distribuidos en el año anterior)
- Incentivos. (Contempla los avances, cumplimiento u obtención de objetivos de programas)

3.2 ESFUERZO FISCAL.

El esfuerzo por recaudar se conoce como esfuerzo fiscal y representa la brecha entre la recaudación de determinada región (estado o instancia local) y su capacidad fiscal (Martinez Vazquez & Boex, 1997). Una forma matemática de representar el esfuerzo fiscal es:

$$\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\text{Recaudación actual}}{\text{Capacidad fiscal}}$$

El problema radica en el cálculo del denominador, es decir, de la capacidad fiscal; se define como “la habilidad potencial del gobierno de una región para recaudar ingresos de sus propias fuentes y pagar por una canasta estandarizada de bienes y servicios públicos” (Martinez Vazquez & Boex, 1997).

Pese a la importancia de cuantificar la capacidad fiscal, el ejercicio no es fácil. A continuación se explican cinco métodos útiles para medir la capacidad fiscal, con sus ventajas y desventajas (Martinez Vazquez & Boex, 1997).

1. Recaudación fiscal de un año base.

Desafortunadamente, aunque es la forma más fácil de calcular la capacidad fiscal, resulta la más inexacta, ya que la recaudación depende tanto de la capacidad fiscal como del esfuerzo fiscal de la región.

2. Ingreso per cápita.

Es la medida más utilizada debido a su gran accesibilidad y su simplicidad. Sin embargo, si bien su simpleza es la principal ventaja, presenta una desventaja: no contabiliza todas las bases de recaudación disponibles para los gobiernos. Por ejemplo, cuando una localidad genera recursos a partir del sector turismo, dicha fuente de ingresos proviene de personas que no residen en esa localidad, de ahí que tales recursos no necesariamente incrementarán el ingreso per cápita de los residentes en la localidad.

3. Producto regional bruto (PRB).

Es el equivalente regional del producto interno bruto, y se define como el valor total de los bienes y servicios producidos en una región en determinado periodo de tiempo. Dado que el valor de la producción es igual al pago de todos los factores productivos que participaron (tierra, trabajo y capital), el PRB refleja el ingreso que recibieron las empresas y los trabajadores de la región en ese lapso de tiempo, de ahí que resulte una buena aproximación al total de recursos potencialmente gravables en la región. Esta medida es superior al ingreso per cápita, ya que incluye los ingresos generados en una región independientemente del lugar de residencia del trabajador o productor. Por ejemplo, a diferencia del ingreso per cápita, el PRB incluye el ingreso generado por los turistas en hospedaje y consumos en la región. La principal desventaja de este método es que agrega el valor de todas las actividades económicas generadas, en lugar de considerar que los diferentes tipos de bases potenciales de una región pueden estar sujetos a diversos niveles de recaudación.

4. Total, de recursos sujetos a impuesto (tri).

Esta forma de medir capacidad fiscal se basa en realizar varios ajustes al prb. El primero consiste en eliminar de éste todos los impuestos federales, ya que tales ingresos no se encuentran disponibles para ser gravados como ingreso por las autoridades fiscales de la región. Aunque el tri incluye las transferencias federales que sí representan una fuente de ingreso para personas y empresas (pensiones y seguros contra el desempleo), su principal desventaja es que para su cálculo se requiere una gran cantidad de datos, que en muchos países no están disponibles.

5. Sistema impositivo representativo (sir).

Los sistemas antes mencionados aplican medidas unidimensionales, es decir, que se calculan con base en un solo concepto. Para aliviar esta deficiencia el sir cuantifica la capacidad fiscal suponiendo que la región realizará su esfuerzo fiscal promedio, para lo cual se recolecta información sobre los ingresos generados, y sobre las bases de recaudación para cada uno de los impuestos recolectados. Así,

es posible calcular la recaudación esperada en cada región suponiendo que se realiza un esfuerzo fiscal promedio.

Cada uno de estos métodos se diferencia por la calidad y la cantidad de información que se requiere para su cálculo. El SIR, en comparación con los demás, proporciona la representación más cercana de la capacidad fiscal de la región, por lo que a priori parece el método más idóneo para estimarla. No obstante, “esta medida es extremadamente intensiva en información” y lamentablemente en muchos países, y más en ámbitos locales, la falta de información confiable es un problema grave al que se enfrenta el investigador que pretende realizar este tipo de análisis (Martinez Vazquez & Boex, 1997). Se concluye que el estudio de las capacidades fiscales es un problema empírico, y que el investigador debe someter los métodos propuestos para estudiar la capacidad fiscal a la disponibilidad de los datos. En este caso usaremos como medida de capacidad fiscal el producto interno bruto municipal.

Se realiza estimaciones para calcular el esfuerzo fiscal de los municipios de Quintana Roo para el periodo 2010 a 2012 haciendo uso de la metodología planteada por Laura Sour (Sour, 2004). Es importante este análisis para identificar a los municipios de Quintana Roo que aprovechan más la base gravable que tienen a su alcance y de esta manera determinar si su nivel de recaudación de ingresos propios le permite tener un mejor esfuerzo fiscal según las estimaciones que planteamos. Es decir, con esta medición se conoce la eficiencia de cada municipio para recaudar una parte de la riqueza.

Con estas estimaciones se podrá realizar una clasificación de los municipios con mayor, mediano y menor esfuerzo fiscal y estos resultados permitirán complementar el planteamiento de la fórmula para la distribución de las transferencias que se propone más adelante.

3.2.1 Fórmula para la estimación del esfuerzo fiscal.

El esfuerzo fiscal representa la brecha entre la recaudación de una región y su capacidad fiscal; y para el presente análisis el esfuerzo fiscal se mide como la

razón de los ingresos propios recaudados por el municipio sobre una medida de capacidad fiscal, que para este caso se eligió el producto interno bruto municipal (Martinez Vazquez & Boex, 1997); y matemáticamente se representa como sigue:

$$\text{ESFUERZO FISCAL} = \frac{\text{Ingreso Propio del Municipio}}{\text{Producto Interno Bruto Municipal}}$$

El Ingreso Propio del Municipio es la suma de los impuestos, derechos, aprovechamientos y productos, en tanto el Producto Interno Bruto Municipal es el producto interno bruto en el nivel municipal, al carecer de cálculos oficiales para el producto interno municipal, esta variable se estima de la siguiente manera³⁵ (Sour, 2004):

$$\text{PIB Municipal} = \frac{\text{PIB Estatal}}{\text{Población Estatal}} \times \text{Población municipal}$$

3.2.2 Determinación del esfuerzo fiscal.

Para poder determinar el esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo (2010 - 2012) se utilizará el análisis panel, ya que, tenemos un conjunto de datos ordenados en serie temporal.

- Estimación del PIB Municipal.

Presentamos a continuación los resultados de la estimación del PIB para los municipios de Quintana Roo abarcando el periodo 2010 al 2012³⁶, en millones de pesos a precios constantes del 2010. Estos datos se muestran en la tabla 7:

³⁵ Para los datos de la variable PIB estatal se utilizaron datos del INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales de México. Para los datos de población estatal y población municipal se usó datos de población 2010 a 2012 tomados de las proyecciones de la COESPO (COESPO, 2014).

³⁶ El municipio de Bacalar no es considerado en este ejercicio por falta de datos en la estimación de pobreza; por lo consiguiente se omite en el cálculo del esfuerzo fiscal municipal.

Tabla 7

Estimación del PIB municipal. A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	92,618.78	96,012.04	101,931.40
Cozumel	11,141.24	11,407.93	11,968.30
Felipe Carrillo Puerto	10,981.55	11,360.27	12,036.83
Isla Mujeres	2,267.05	2,374.77	2,546.40
José Ma. Morelos	5,918.51	6,112.36	6,465.80
Lázaro Cárdenas	3,556.77	3,664.12	3,866.88
Othón P. Blanco	31,317.91	32,205.53	33,927.81
Solidaridad	22,348.47	24,094.78	26,528.39
Tulum	3,959.07	4,160.51	4,474.31
TOTAL	184,109.35	191,392.31	203,746.12

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

- Ingresos propios por municipio.

En la tabla 8, se presentan los montos de los ingresos propios obtenidos por los municipios del Estado de Quintana Roo en el periodo 2010 al 2012; estas cantidades están representadas en millones de pesos a precios constantes del 2010.

Tabla 8

Ingresos propios por municipio. A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	1,027.89	948.76	1,135.57
Cozumel	170.51	188.60	158.36
Felipe Carrillo Puerto	7.91	9.64	10.56
Isla Mujeres	72.73	63.09	72.87
José Ma. Morelos	1.98	3.44	4.00
Lázaro Cárdenas	5.38	7.13	9.67
Othón P. Blanco	117.05	134.03	160.28
Solidaridad	654.52	668.71	782.97
Tulum	121.33	115.80	130.83
TOTAL	2,179.28	2,139.21	2,465.11

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

- Estimación del Esfuerzo Fiscal de los Municipios de Quintana Roo 2010 – 2012.

Al desarrollar la operación aritmética para determinar el esfuerzo fiscal, siendo la razón de los ingresos propios de los municipios entre la medida de capacidad fiscal; en este caso el PIB municipal. Obtenemos los siguientes resultados:

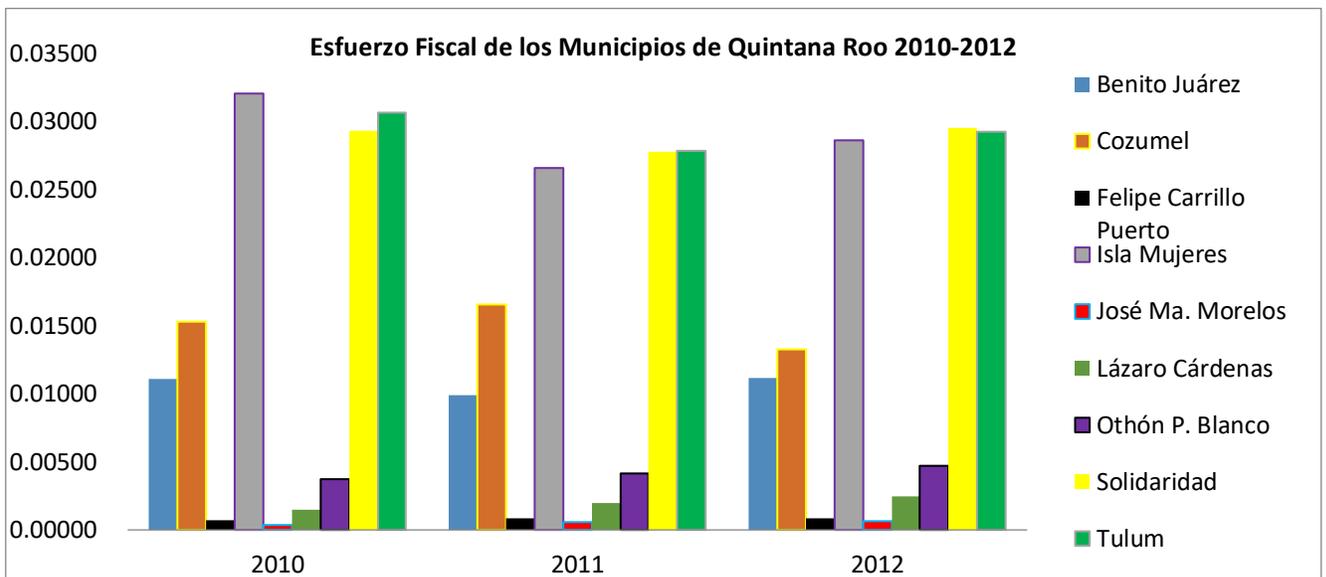
Tabla 9

Estimación del esfuerzo fiscal de los municipios de Quintana Roo 2010 al 2012			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	0.01110	0.00988	0.01114
Cozumel	0.01530	0.01653	0.01323
Felipe Carrillo Puerto	0.00072	0.00085	0.00088
Isla Mujeres	0.03208	0.02657	0.02862
José Ma. Morelos	0.00033	0.00056	0.00062
Lázaro Cárdenas	0.00151	0.00195	0.00250
Othón P. Blanco	0.00374	0.00416	0.00472
Solidaridad	0.02929	0.02775	0.02951
Tulum	0.03065	0.02783	0.02924

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

A continuación, se presenta gráficamente la estimación del esfuerzo fiscal con los datos mostrados en la tabla 9.

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Como se puede apreciar en los resultados obtenidos Solidaridad, Isla Mujeres y Tulum son los municipios con mayor esfuerzo fiscal; Isla Mujeres en el 2010 fue el municipio con mayor esfuerzo fiscal, pero a partir del 2011 se ubica por debajo de Tulum y Solidaridad.

Entre los municipios por considerarlos en un nivel intermedio de esfuerzo fiscal se encuentran Cozumel y Benito Juárez; hay que resaltar que en Quintana Roo, Benito Juárez es el municipio que obtiene más ingresos propios y el que tiene el mayor número de habitantes.

Entre los municipios con menor esfuerzo fiscal se encuentran Othón P. Blanco, Lázaro Cárdenas; y aún más inferiores Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos.

3.3 ESTIMACIÓN DE POBREZA MUNICIPAL.

La forma de distribución de las participaciones que señala la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, únicamente considera los criterios distributivo, equitativo y resarcitorio; por este hecho se decide incluir como factor de distribución la “estimación de pobreza municipal” para que ahora se considere el criterio compensatorio.

La pobreza se ha relacionado con el ingreso, y el ingreso ha permanecido en el centro del significado del concepto. Cuando las personas carecen o se les niega el ingreso y otros recursos, incluido el uso de bienes y la recepción de servicios en especies equivalentes al ingreso, para lograr las condiciones de vida (es decir, las dietas, bienes materiales, infraestructura, estándares y servicios) que los habiliten para desempeñar los roles, participar en las relaciones y seguir el comportamiento usual que se espera de ellos en virtud de pertenecer a la sociedad, se puede decir que están en la pobreza (Grupo de Rio: Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza, 2007). Dicho de otra manera, la pobreza de una persona tiene que ver con la carencia de los factores que intervienen para que pueda desarrollarse, como son: educación, seguridad social, vivienda y servicios básicos (luz y agua), en general lo que involucre la insatisfacción de sus derechos humanos,

económicos, sociales y culturales (Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad, 2008).

La medición de la pobreza ha sido desarrollada, mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. A pesar de la evidente utilidad, así como de su amplia aceptación en el orden mundial, las medidas unidimensionales de pobreza han sido sujetas a exhaustivas revisiones. Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de la pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado (CONEVAL, 2009).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público que se encarga de generar información objetiva sobre la situación de la política social, sobre la medición de la pobreza y la evaluación de los programas y acciones de desarrollo social (CONEVAL, 2007).

La Ley General de Desarrollo Social establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es el encargado de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, estos lineamientos son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informativa, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básico en la vivienda, acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Estos estudios deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para

cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años (Ley General de Desarrollo Social, 2016).

Los resultados de pobreza de los municipios del Estado de Quintana Roo para el año 2010 (CONEVAL, 2010), se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 10

Quintana Roo			
Municipios con mayor y menor porcentaje de población en situación de pobreza, 2010			
Municipio	Pobreza		
	Porcentaje	Personas	Carencias
Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza			
José María Morelos	73.2	21,528	2.8
Felipe Carrillo Puerto	71.6	43,060	2.7
Lázaro Cárdenas	71.2	15,198	2.5
Tulum	47.9	11,302	2.8
Isla Mujeres	45.2	6,315	2.2
Municipios con menor porcentaje de población en pobreza			
Benito Juárez	26.3	185,311	2.5
Solidaridad	30.3	47,668	2.4
Cozumel	31.7	24,562	2.3
Othón P. Blanco	42.9	109,361	2.5
Total de municipios en el estado: 9			
<small>Nota: de acuerdo con la metodología de medición de pobreza publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010, las estimaciones de pobreza que se reportan toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.</small>			
<small>Nota: las estimaciones municipales de pobreza 2010 han sido ajustadas a la información reportada a nivel estatal en julio de 2011. Pueden variar ligeramente debido a valores faltantes en el MCS-ENIGH 2010.</small>			

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

3.4 ÍNDICE DE TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA – INTERVALOS DE SALARIO (ITLP-IS).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha utilizado la ENOE³⁷ desde 2010 para observar trimestralmente la evolución del

³⁷ La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que realiza el INEGI registra las variables más importantes del mercado laboral mexicano de manera trimestral, incluyendo el ingreso laboral de los hogares.

poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares y, con base en éste, analizar si aumenta o disminuye el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales son menores que el valor de la canasta alimentaria, a eso se le llama Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP-IS). Aunque el ITLP-IS no es indicador de pobreza, sí permiten conocer trimestralmente el rubro más importante de los ingresos de los hogares: el ingreso laboral (CONEVAL, 2016).

El ITLP-IS refleja el poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares en relación a la canasta alimentaria. Si el ingreso laboral aumenta más que el valor de la canasta alimentaria, el poder adquisitivo del hogar mejora y el ITLP-IS tiende a bajar. De forma inversa, si el precio de los alimentos de la canasta alimentaria aumenta más que el ingreso laboral, el poder adquisitivo empeora y el ITLP-IS tiende a subir (CONEVAL, 2016).

En el cuadro siguiente se muestra los datos de ITLP-IS anual para el Estado de Quintana Roo para el periodo 2008 al 2012, determinado a partir de los resultados trimestrales que publica la CONEVAL.

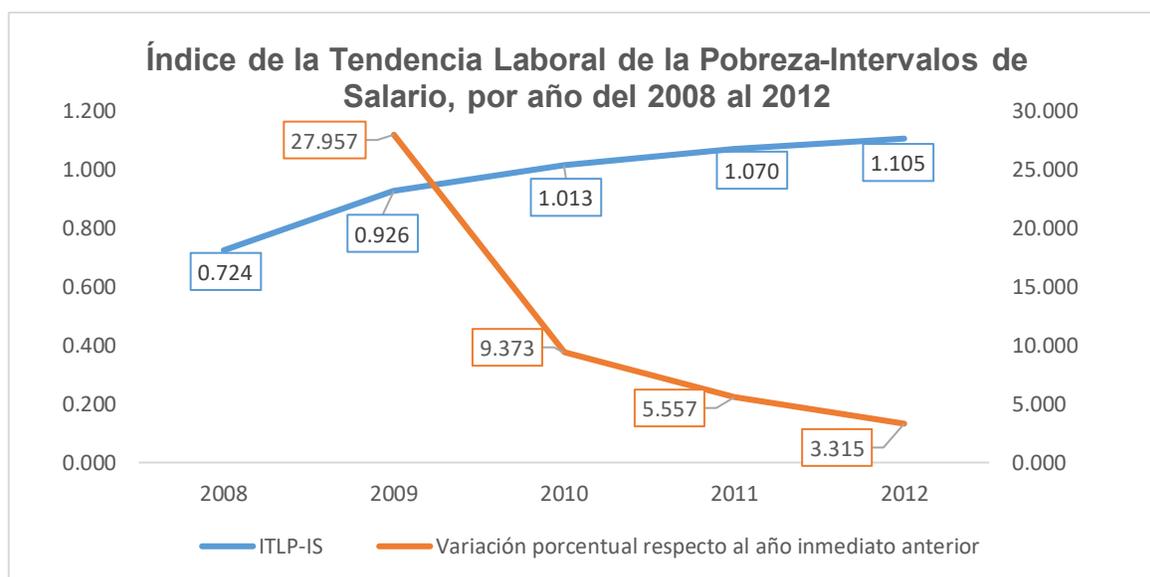
Tabla 11

Quintana Roo		
Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza-Intervalos de Salario, por año del 2008 al 2012		
Año	Valor del Indicador	Variación porcentual respecto al año inmediato anterior
2008	0.724	
2009	0.926	27.957
2010	1.013	9.373
2011	1.070	5.557
2012	1.105	3.315

Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones de CONEVAL con base en la ENOE, 2008-2013.

En la gráfica 8, se presentan los datos del Índice de Tendencia Laboral – Intervalos de Salario y su variación porcentual por año.

Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones de CONEVAL con base en la ENOE, 2008-2013

En la gráfica 8 se observa que el ITLP-IS presenta una tendencia hacia arriba, es decir, el precio de los alimentos de la canasta alimentaria aumenta más que el ingreso laboral y por lo tanto el poder adquisitivo va empeorando.

La variación porcentual anual del ITLP-IS se determinó para ser utilizado como variación de la pobreza y así proyectar los valores de pobreza de los municipios, para los años 2011 y 2012 del periodo considerado en este ejercicio.

3.5 FACTORES DE DISTRIBUCIÓN CONSIDERADOS EN LAS PROPUESTAS.

Para realizar la distribución de las participaciones se consideran cuatro factores; número de habitantes de cada municipio, distribución en partes igual, estimación municipal de pobreza y esfuerzo fiscal municipal. Los cuales se detalla a continuación:

3.5.1 Número de habitantes de cada municipio.

Para conocer el número de habitantes por municipio, se usa los datos de población 2010 a 2012 tomados de las proyecciones de la COESPO (COESPO, 2014). Los datos de población por municipio se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 12

Número de habitantes por municipio en Quintana Roo.			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	661,186	680,841	700,599
Cozumel	79,535	80,896	82,261
Felipe C. Puerto	78,395	80,558	82,732
Isla Mujeres	16,184	16,840	17,502
José Ma. Morelos	42,251	43,344	44,441
Lázaro Cárdenas	25,391	25,983	26,578
Othón P. Blanco	223,572	228,376	233,194
Solidaridad	159,541	170,861	182,336
Tulum	28,263	29,503	30,753

Fuente: Población proporcionada por la COESPO.

Con los datos anteriores se determina la proporción porcentual por población de cada municipio para los años 2010, 2011 y 2012. Este valor representa el porcentaje de participación que tendrá cada municipio sobre la cantidad de participaciones a repartir por el concepto de número de habitantes.

Tabla 13

Proporción porcentual de habitantes por municipio.			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	50.306	50.165	50.029
Cozumel	6.051	5.960	5.874
Felipe C. Puerto	5.965	5.936	5.908
Isla Mujeres	1.231	1.241	1.250
José Ma. Morelos	3.215	3.194	3.173
Lázaro Cárdenas	1.932	1.914	1.898
Othón P. B.	17.010	16.827	16.652
Solidaridad	12.139	12.589	13.020
Tulum	2.150	2.174	2.196

Fuente: Elaboración propia con datos de población proporcionado por la COESPO.

El municipio que tiene mayor número de habitantes es Benito Juárez, manteniéndose arriba del 50% en los tres años considerados para este análisis. El municipio con menor número de habitantes es Isla Mujeres que no representa más del 1.25% de la población.

3.5.2 Distribución en partes iguales.

Para este factor de distribución, únicamente se considera dividir el monto que corresponde a este concepto entre el número de municipios; para este caso son nueve municipios. El municipio de Bacalar no es considerado en este ejercicio por falta de datos en la estimación de pobreza.

3.5.3 Estimación de pobreza municipal.

Para realizar este cálculo, se tomaron los datos de la estimación de pobreza municipal del año 2010 para los municipios del Estado de Quintana Roo obtenidos de las mediciones de la CONEVAL. Para estimar la pobreza municipal de los años 2011 y 2012, se utilizó la variación porcentual por año del ITLP-IS para Quintana Roo, obtenidos de las estimaciones de la CONEVAL. Los años 2008 y 2009 no serán considerados en esta propuesta porque no se cuentan con los datos del ITLP-IS de Quintana Roo para estos años respectivamente.

Tabla 14

Porcentaje de población en situación de pobreza. Proyectada con la variación porcentual del ITLP-IS, para el 2011 y 2012			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	26.3	27.76	28.68
Cozumel	31.7	33.46	34.57
Felipe Carrillo Puerto	71.6	75.58	78.08
Isla Mujeres	45.2	47.71	49.29
José María Morelos	73.2	77.27	79.83
Lázaro Cárdenas	71.2	75.16	77.65
Othón P. Blanco	42.9	45.28	46.78
Solidaridad	30.3	31.98	33.04
Tulum	47.9	50.56	52.24

Fuente: Elaboración propia con datos de la estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Con nuestras estimaciones de pobreza a nivel municipio para los años 2010, 2011 y 2012; se determina la proporción de participación para cada municipio; este valor representa el porcentaje con que participan los municipios sobre la cantidad de participaciones a repartir, considerando como factor de distribución el porcentaje de personas en situación de pobreza de cada municipio.

Tabla 15

Proporción porcentual de cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza.	
Municipio	2010
Benito Juárez	5.973
Cozumel	7.200
Felipe Carrillo Puerto	16.262
Isla Mujeres	10.266
José María Morelos	16.625
Lázaro Cárdenas	16.171
Othón P. Blanco	9.743
Solidaridad	6.882
Tulum	10.879

Fuente: Elaboración propia con datos de la estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

El porcentaje de distribución para cada municipio mostrado en el 2010 se repite para los años 2011 y 2012, porque la proyección se toma de la variación porcentual anual del ITLP-IS correspondiente al Estado de Quintana Roo; es decir, en cada año se aplica la misma variación porcentual para cada municipio.

Podemos observar en la tabla 15, que el municipio que presenta mayor participación porcentual (de acuerdo a su población en situación de pobreza) en las participaciones federales a distribuir por el concepto de pobreza es el municipio de José María Morelos, tiene mayor porcentaje de participación con 16.625%; esto es porque en el 2010 el 73.2% de su población se encontraba en situación de pobreza, siendo el municipio con el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza. El municipio con menor participación porcentual en este concepto es el municipio de Benito Juárez con 5.973%, teniendo el menor porcentaje de población en situación de pobreza en el 2010 con el 26.3%.

Al incluir la pobreza como factor de distribución, se busca compensar a los municipios con mayor rezago, utilizando la estimación de pobreza municipal como componente de nivelación, de modo que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo (Peña Ahumada, 2012).

3.5.4 Esfuerzo fiscal municipal.

Los datos de esfuerzo fiscal de los municipios se toman de la medición de elaboración propia aplicando la operación aritmética de los ingresos propios entre una medida de capacidad fiscal (producto interno bruto municipal)³⁸.

El esfuerzo fiscal representa la brecha entre la recaudación de una región y su capacidad fiscal; y para el presente análisis el esfuerzo fiscal se mide como la razón de los ingresos propios recaudados por el municipio sobre una medida de capacidad fiscal, que para este caso se eligió el producto interno bruto municipal (Martinez Vazquez & Boex, 1997).

Tabla 16

Estimación del esfuerzo fiscal de los municipios de Quintana Roo 2010 al 2012			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	0.01110	0.00988	0.01114
Cozumel	0.01530	0.01653	0.01323
Felipe Carrillo Puerto	0.00072	0.00085	0.00088
Isla Mujeres	0.03208	0.02657	0.02862
José María Morelos	0.00033	0.00056	0.00062
Lázaro Cárdenas	0.00151	0.00195	0.00250
Othón P. Blanco	0.00374	0.00416	0.00472
Solidaridad	0.02929	0.02775	0.02951
Tulum	0.03065	0.02783	0.02924

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

³⁸ Al carecer de cálculos oficiales para el producto interno municipal, esta variable se estima de la siguiente manera (Sour, 2004):

$$\text{PIB Municipal} = \frac{\text{PIB Estatal}}{\text{Población Estatal}} \times \text{Población municipal}$$

Con los datos de esfuerzo fiscal estimado para cada municipio, se realizó el cálculo para determinar la proporción de participación que tendrá cada municipio; este valor representa el porcentaje con que participan los municipios sobre la cantidad de participaciones a repartir, considerando como factor de distribución el esfuerzo realizado por cada municipio.

Tabla 17

Proporción porcentual del esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo.			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	8.898	8.512	9.248
Cozumel	12.271	14.242	10.984
Felipe Carrillo Puerto	0.577	0.731	0.728
Isla Mujeres	25.722	22.885	23.755
José María Morelos	0.268	0.485	0.513
Lázaro Cárdenas	1.212	1.676	2.075
Othón P. Blanco	2.997	3.585	3.922
Solidaridad	23.482	23.907	24.501
Tulum	24.572	23.976	24.274

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Los municipios que hayan realizado mayor esfuerzo por recaudar para aprovechar su base gravable, tendrán mayor porcentaje de participación en los recursos que reparte el factor de distribución: esfuerzo fiscal. En este caso, son Isla Mujeres, Solidaridad y Tulum los municipios que obtendrán mayores recursos repartidos por este concepto.

Los municipios que muestran menor porcentaje de participación y por lo tanto menor esfuerzo fiscal son: José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y Othón P. Blanco; en este entendido, estos municipios son los que obtengan menos recursos de los que reparte este concepto.

Entre los municipios por considerarlos en un nivel intermedio de esfuerzo fiscal se encuentran Cozumel y Benito Juárez; hay que resaltar que Benito Juárez es el municipio con mayores ingresos propios. Se podría decir que ambos municipios se

ubican en un nivel intermedio en el porcentaje de participación de los recursos que distribuye el concepto “esfuerzo fiscal”.

3.6 CONSTRUCCIÓN DE LAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS.

Es importante mencionar que el decreto por el cual se crea el municipio de Bacalar con cabecera municipal en la ciudad de Bacalar, entró en vigor el 17 de Febrero de 2011 fecha en que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo (Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 2011). Por este hecho, el municipio de Bacalar no es considerado en este ejercicio, ya que, no se contempló en la estimación de pobreza del 2010 publicada por CONEVAL³⁹ y por consiguiente no se hizo la proyección de pobreza para el periodo requerido.

Es preciso señalar que la cantidad de participaciones reales por año consideradas en este análisis estan representadas únicamente por lo que recibio cada munipio en el periodo 2010 al 2012; por lo tanto, las participaciones recibidas por Bacalar no son considerados.

Dicho lo anterior, se presentan tres propuestas de distribución de las participaciones para el Estado de Quintana Roo; en dichas propuestas se modificarán los porcentajes de los criterios de distribución considerados por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, incluso se anexan dos factores de distribución: estimación de pobreza municipal y esfuerzo fiscal municipal.

³⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

3.6.1 Propuesta de distribución 1: Efecto compensatorio-resarcitorio.

3.6.1.1 Factores de distribución – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio.

En la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” se consideran dos factores para la distribución de las transferencias, estos son: la estimación municipal de pobreza y el esfuerzo fiscal municipal.

Considerando que los factores contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013) para la distribución de las participaciones son: 60% distributivo, 25% equitativo y 15% resarcitorio. Conociendo que el factor esfuerzo fiscal municipal es de criterio resarcitorio se considera que este incluya de manera directa el 15% la distribución actual y el 85% restante se divide entre la estimación municipal de pobreza y el esfuerzo fiscal municipal. Esto se representa mejor en el siguiente cuadro:

Tabla 18

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio.	
	Estimación de Pobreza Municipal	Esfuerzo Fiscal Municipal
60% Distributivo	30.00%	30.00%
25% Equitativo	12.50%	12.50%
15% Resarcitorio		15.00%
	42.50%	57.50%

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

Por lo tanto, los factores de distribución considerados en la propuesta 1 son 42.50% compensatorio y 57.50% resarcitorio. En esta propuesta los criterios distributivo y equitativo son sustituidos por el criterio compensatorio, como se muestra en el cuadro comparativo siguiente:

Tabla 19

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.		Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio.	
Criterio	Factor de distribución.	Criterio	Factor de distribución.
Distributivo	El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio.	Compensatorio	42.50% Estimación de pobreza municipal.
	El 15% se distribuirá en proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio.		
Equitativo	El 25% será distribuido en partes iguales, para cada municipio.	Resarcitorio	57.50% Esfuerzo fiscal municipal.
Resarcitorio	El 5% será distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio.		
		El 10% se distribuirá en relación a los ingresos propios de cada Municipio.	

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

3.6.1.2 Monto total de participaciones a distribuir – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio.

Para determinar el monto real de participaciones federales que Quintana Roo entregó a sus municipios anualmente, se considera la sumatoria de las cantidades de participaciones federales recibidas en cada año por los municipios de Quintana Roo en 2010, 2011 y 2012 (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo); esta información se muestra en el cuadro siguiente expresada en millones de pesos y a precios constantes del 2010:

Tabla 20

Participaciones federales (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo) A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	438.681	503.035	441.556
Cozumel	181.129	163.563	158.742
Felipe C. P.	99.999	106.001	102.400
Isla Mujeres	101.345	119.397	94.162
José Ma. M.	98.183	114.742	90.612
Lázaro Cárdenas	110.178	112.774	97.671
Othón P. B.	163.470	196.702	195.847
Solidaridad	154.412	226.706	190.721
Tulum	105.984	96.182	94.878
Total:	1453.380	1639.101	1466.590

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los factores de distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” son 42.50% estimación municipal de pobreza y 57.50% esfuerzo fiscal municipal; por lo tanto, los montos de las participaciones federales que corresponde a cada uno de ellos en cada año se muestran en la tabla 21:

Tabla 21

Participaciones federales a precios constantes del 2010 (millones de pesos)						
Año	2010		2011		2012	
Factor de distribución.	Estimación de pobreza municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.	Estimación de pobreza municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.	Estimación de pobreza municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.
Porcentaje	42.50%	57.50%	42.50%	57.50%	42.50%	57.50%
Monto a distribuir.	617.686	835.693	696.618	942.483	623.301	843.289

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.6.1.3 Monto correspondiente a cada factor de distribución – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio.

Conociendo el monto a distribuir para cada factor de distribución se determina la cantidad que corresponde a cada municipio de acuerdo a la proporción porcentual que cada municipio representa en cada factor de distribución. Esto se detalla a continuación.

3.6.1.3.1 Distribución de las participaciones considerando un indicador de pobreza para cada municipio – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio.

El 42.50% de las participaciones federales repartidas en cada año del periodo considerado en este ejercicio, corresponden al factor estimación de pobreza municipal, estos montos se plasman en el siguiente cuadro:

Tabla 22

Montos a distribuir por el factor estimación de pobreza municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Estimación de pobreza municipal	Estimación de pobreza municipal.	Estimación de pobreza municipal
Porcentaje	42.50%	42.50%	42.50%
Monto a distribuir.	617.686	696.618	623.301

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos que reparte el factor de estimación de pobreza municipal, se distribuyen de acuerdo a la proporción de participación para cada municipio según el porcentaje de población en situación de pobreza. Esta proporción se muestra en la tabla 23:

Tabla 23

Proporción porcentual de cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza.	
Municipio	Porcentaje
Benito Juárez	5.973
Cozumel	7.200
Felipe Carrillo Puerto	16.262
Isla Mujeres	10.266
José María Morelos	16.625
Lázaro Cárdenas	16.171
Othón P. Blanco	9.743
Solidaridad	6.882
Tulum	10.879

Fuente: Elaboración propia con datos de la estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Cabe señalar que el porcentaje de distribución para cada municipio mostrado en la tabla 23, corresponde para los años 2010, 2011 y 2012, porque la proyección se

toma de la variación porcentual anual del ITLP-IS correspondiente al Estado de Quintana Roo; es decir, en cada año se aplica la misma variación porcentual para cada municipio.

De acuerdo a la proporción de participación que representa cada municipio en la estimación de pobreza municipal; como se muestra en la tabla 23. El 42.50% de las participaciones federales que reparte en cada año el factor estimación de pobreza municipal queda distribuido de la siguiente manera:

Tabla 24

Montos distribuidos a cada municipio por el factor estimación de pobreza municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	36.896	41.610	37.231
Cozumel	44.471	50.154	44.875
Felipe Carrillo Puerto	100.446	113.282	101.359
Isla Mujeres	63.410	71.513	63.986
José María Morelos	102.691	115.813	103.624
Lázaro Cárdenas	99.885	112.649	100.793
Othón P. Blanco	60.183	67.874	60.730
Solidaridad	42.507	47.939	42.893
Tulum	67.198	75.785	67.809
Total:	617.686	696.618	623.301

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

De acuerdo a la tabla 24, los municipios que obtienen mayores recursos de los distribuidos por el factor de estimación de pobreza municipal son; José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas. Como se esperaba puesto que son los municipios que tienen mayor porcentaje de personas en situación de pobreza.

En caso contrario los municipios que reciben menos recursos de los distribuidos por el factor de estimación de pobreza municipal son; Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. Estos tres municipios son los que presentan menos porcentaje de personas en situación de pobreza.

3.6.1.3.2 Esfuerzo fiscal municipal – Propuesta: Efecto compensatorio-resarcitorio.

Al factor esfuerzo fiscal municipal le corresponde el 57.50% de las participaciones federales repartidas en cada año del periodo considerado en este ejercicio, como se muestra a continuación en la tabla 25:

Tabla 25

Montos a distribuir por el factor esfuerzo fiscal municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Esfuerzo fiscal municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.
Porcentaje	57.50%	57.50%	57.50%
Monto a distribuir.	835.693	942.483	843.289

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos que distribuye el factor esfuerzo fiscal municipal, se reparten de acuerdo a la proporción de participación para cada municipio en esfuerzo fiscal municipal, en la tabla 26 se muestra esta proporción:

Tabla 26

Proporción porcentual del esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo.			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	8.898	8.512	9.248
Cozumel	12.271	14.242	10.984
Felipe Carrillo Puerto	0.577	0.731	0.728
Isla Mujeres	25.722	22.885	23.755
José María Morelos	0.268	0.485	0.513
Lázaro Cárdenas	1.212	1.676	2.075
Othón P. Blanco	2.997	3.585	3.922
Solidaridad	23.482	23.907	24.501
Tulum	24.572	23.976	24.274

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

De acuerdo a la proporción de participación para cada municipio en esfuerzo fiscal municipal; como se muestra en tabla 26. El 57.50% de las participaciones federales que reparte en cada año el factor esfuerzo fiscal municipal queda distribuido de la siguiente manera:

Tabla 27

Montos distribuidos a cada municipio por el factor esfuerzo fiscal municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	74.364	80.226	77.988
Cozumel	102.547	134.224	92.629
Felipe Carrillo Puerto	4.825	6.888	6.143
Isla Mujeres	214.957	215.691	200.326
José María Morelos	2.242	4.574	4.328
Lázaro Cárdenas	10.129	15.801	17.498
Othón P. Blanco	25.043	33.788	33.072
Solidaridad	196.241	225.322	206.610
Tulum	205.344	225.970	204.696
Total:	835.693	942.483	843.289

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Los municipios más beneficiados con los montos que distribuye el factor esfuerzo fiscal son: Isla Mujeres, Solidaridad y Tulum; estos son los municipios que tienen mayor esfuerzo fiscal. En caso contrario se encuentran José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas.

3.6.1.4 Integración de los factores de distribución que intervienen en la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”.

La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, consiste en distribuir las participaciones federales mediante dos factores de distribución:

- 42.50% Estimación de pobreza municipal.
- 57.50% Esfuerzo fiscal municipal.

Considerando los factores arriba mencionados, la distribución de las participaciones para cada municipio resulta de la siguiente forma:

Tabla 28

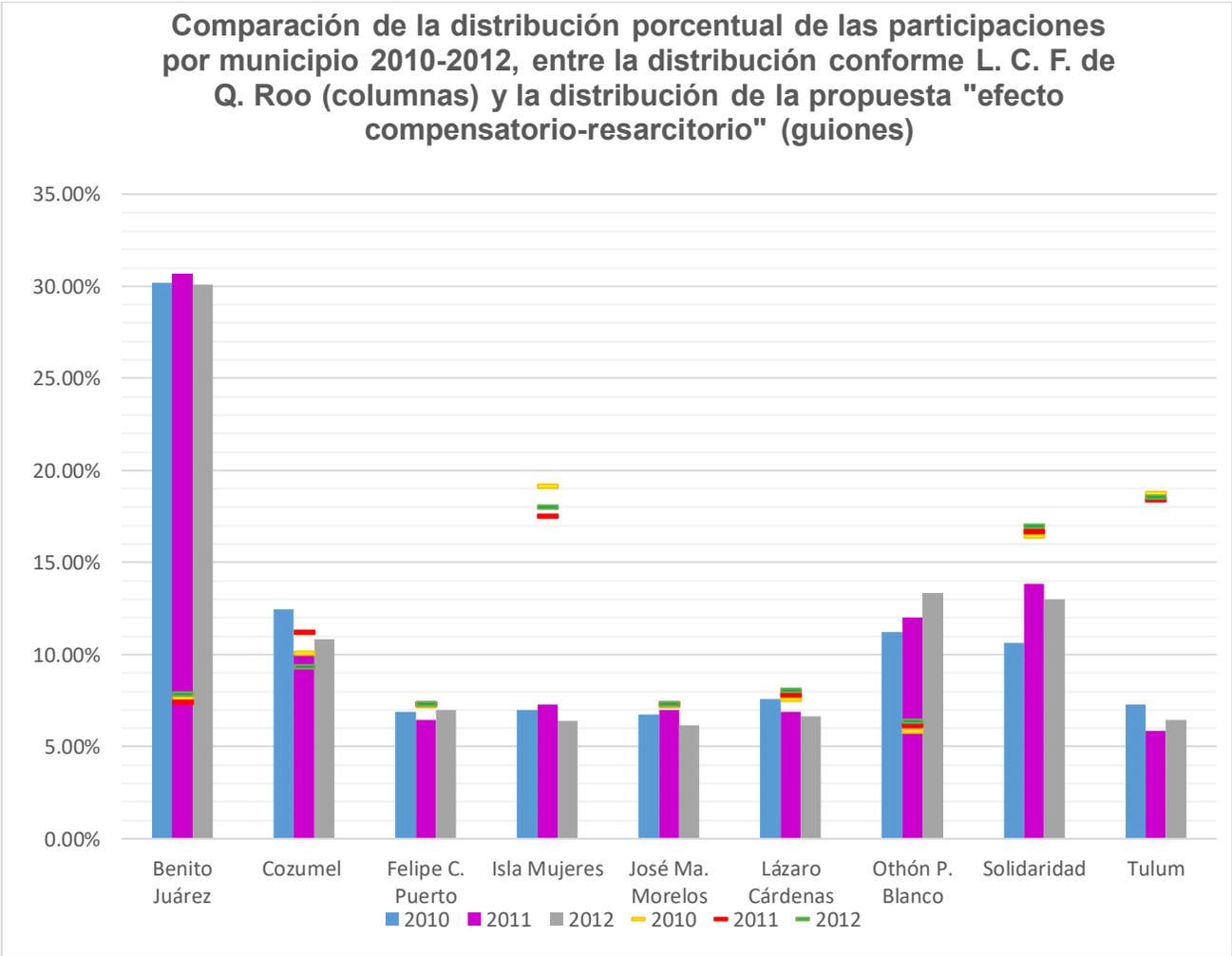
Montos totales de participaciones federales por municipio con propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”. A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	111.260	121.836	115.219
Cozumel	147.018	184.378	137.504
Felipe Carrillo Puerto	105.271	120.169	107.502
Isla Mujeres	278.367	287.204	264.312
José María Morelos	104.933	120.386	107.952
Lázaro Cárdenas	110.014	128.449	118.290
Othón P. Blanco	85.226	101.662	93.802
Solidaridad	238.749	273.261	249.504
Tulum	272.542	301.755	272.505
Suma:	1453.380	1639.101	1466.590

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

En la tabla 28, se observa que los municipios que reciben mayores recursos con la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio" son: Tulum, Isla Mujeres y Solidaridad. En un nivel medio se ubica Cozumel y los municipios que reciben menos recursos son: Lazaro Cárdenas, Benito Juárez, José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco.

En la gráfica 9, se muestra un comparativo de la distribución porcentual de las participaciones hecha conforme la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo y la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio", la cual nos permite observar el cambio:

Gráfica 9



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

En la gráfica 9, se observa que en la distribución original el municipio de Benito Juárez acumula en promedio el 30% de las participaciones que se reparten, pero con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” se ve afectado negativamente acumulando en promedio 7.65% de las participaciones en el periodo; es el municipio que más pierde con esta propuesta.

Los municipios que son más beneficiados con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” son: Tulum, Isla Mujeres y Solidaridad; que en promedio acumulan el 18.58%, 18.23% y 16.70% de las participaciones respectivamente en el periodo.

En la tabla 29, se presenta la diferencia en los recursos recibidos por los municipios entre la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” y la distribución que menciona la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo:

Tabla 29

Diferencia de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.			
A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	-327.42	-381.20	-326.34
Cozumel	-34.11	20.82	-21.24
Felipe Carrillo Puerto	5.27	14.17	5.10
Isla Mujeres	177.02	167.81	170.15
José María Morelos	6.75	5.64	17.34
Lázaro Cárdenas	-0.16	15.68	20.62
Othón P. Blanco	-78.24	-95.04	-102.04
Solidaridad	84.34	46.55	58.78
Tulum	166.56	205.57	177.63

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” se observa que el municipio que pierde más recursos es Benito Juárez; en promedio pierde 344.99 millones en el periodo. Seguido por el municipio de Othón P. Blanco el cual tiene una variación negativa promedio de 91.78 millones. En caso contrario Tulum, Isla Mujeres y Solidaridad son los grandes ganadores, tienen una variación positiva promedio de 183.25 millones, 171.66 millones y 63.23 millones en el periodo respectivamente.

La diferencia promedio (millones de pesos) y la diferencia porcentual por municipio, de la distribución hecha por la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución real en el periodo considerado del ejercicio (2010 - 2012), se representa en la tabla 30:

Tabla 30

Diferencia promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010		
Municipio	Diferencia promedio (Millones de Pesos)	Diferencia promedio porcentual
Tulum	183.25	186
Isla Mujeres	171.66	165
Solidaridad	63.23	35
Lázaro Cárdenas	12.04	12
José María Morelos	9.91	10
Felipe Carrillo Puerto	8.18	8
Cozumel	-11.51	-6
Othón P. Blanco	-91.78	-49
Benito Juárez	-344.99	-75

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” representa un cambio demasiado agresivo, Los grandes perdedores son Benito Juárez y Othón P. Blanco; pierden en promedio el 75% y 49% de sus participaciones respectivamente. Los dos grandes ganadores son Tulum e Isla Mujeres; aumentan sus participaciones en un promedio de 186% y 165% respectivamente. Solidaridad, aunque en menor medida, también aumenta sus participaciones en un promedio de 35%. Se resalta que Isla Mujeres, Tulum y Solidaridad son los municipios con mayor esfuerzo fiscal.

Se destaca que los tres municipios más pobres aumentan sus participaciones con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, José Ma. Morelos en promedio aumenta un 10%, Felipe Carrillo Puerto en promedio aumenta un 8% y Lazaro Cárdenas en promedio aumenta un 12%. Estos municipios aumentan sus participaciones con esta propuesta, a pesar de ser los tres municipios con menor esfuerzo fiscal, esta es una de las ventajas de esta propuesta.

La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” premia a los municipios con mayor esfuerzo fiscal (Isla Mujeres, Tulum y Solidaridad) y también beneficia a los municipios más pobres (José Ma. Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lazaro Cárdenas). Por otro lado, castiga a los municipios que presentan un valor medio (Benito Juárez, Othón P. Blanco y Cozumel) en cada uno de los factores de distribución considerados en esta propuesta.

Después de observar el comportamiento de la distribución hecha por la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” en valores totales, a continuación, se presenta el comportamiento de la distribución en términos per cápita.

De acuerdo a la distribución de las participaciones federales hecha por la L. C. F.⁴⁰ del Estado de Quintana Roo, se determina la distribución de las participaciones en términos per cápita; usando datos de la población proporcionados por la COESPO. Esto se presenta en la tabla 31:

⁴⁰ L. C. F. (Ley de coordinación fiscal)

Tabla 31

Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la distribución hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	663.48	738.84	630.26
Cozumel	2,277.35	2,021.89	1,929.74
Felipe Carrillo Puerto	1,275.58	1,315.84	1,237.73
Isla Mujeres	6,262.06	7,090.10	5,380.08
José Ma. M.	2,323.80	2,647.24	2,038.93
Lázaro Cárdenas	4,339.25	4,340.29	3,674.90
Othón P. Blanco	731.17	861.31	839.84
Solidaridad	967.85	1,326.84	1,045.99
Tulum	3,749.91	3,260.07	3,085.17

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Población proporcionada por la COESPO.

Se observa que con la distribución de las participaciones federales hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo en términos per cápita, los municipios que reciben mayores recursos en el periodo considerado (2010, 2011 y 2012) son: Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas. Los municipios que reciben menos recursos son: Benito Juárez, Othón P. Blanco y Solidaridad.

Los datos de la distribución per cápita determinada con los datos de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” son los siguientes:

Tabla 32

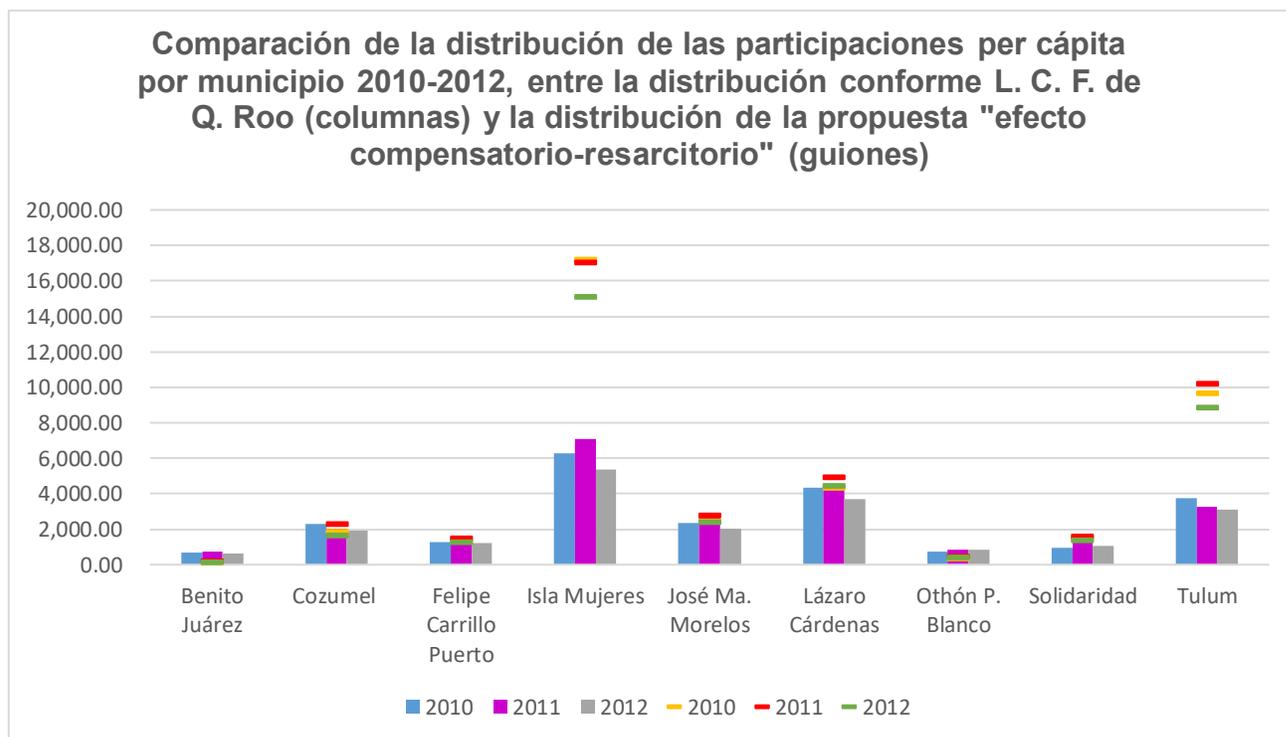
Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la Propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	168.27	178.95	164.46
Cozumel	1,848.48	2,279.20	1,671.56
Felipe Carrillo Puerto	1,342.83	1,491.71	1,299.40
Isla Mujeres	17,200.13	17,054.88	15,101.82
José Ma. M.	2,483.56	2,777.47	2,429.11
Lázaro Cárdenas	4,332.79	4,943.59	4,450.69
Othón P. Blanco	381.20	445.15	402.25
Solidaridad	1,496.47	1,599.31	1,368.37
Tulum	9,643.07	10,227.94	8,861.09

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En términos per cápita con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” los municipios que reciben mayores participaciones federales son: Isla Mujeres y Tulum. En caso contrario los municipios que reciben menos son: Benito Juárez y Othón P, Blanco.

En la gráfica 10, se muestra un comparativo de la distribución de las participaciones federales per cápita en miles de pesos, conforme la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo y la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, la cual nos permite observar el cambio:

Gráfica 10



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En la gráfica 10, se aprecia que tanto cambia la distribución per cápita de las participaciones, con la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio" respecto a la distribución original, Con esta propuesta, se observa que el municipio de Benito Juárez y Othón P. Blanco son los municipios que reciben menos participaciones federales por persona; pero este efecto se ve reflejado también en la distribución per cápita original.

Los municipios que son más beneficiados en términos per cápita con la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio" son: Isla Mujeres y Tulum. En el caso de Isla Mujeres con la distribución real recibió 6,244.08 pesos en promedio por persona y con la distribución hecha con la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio" recibiría en promedio 16,452.27 pesos por persona; se ve ampliamente beneficiado con la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio".

En la tabla 33, se presenta la diferencia en los recursos recibidos por los municipios en términos per cápita, entre la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” y la distribución que menciona la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo:

Tabla 33

Diferencia per cápita de la distribución de las participaciones federales de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo. A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	-495.20	-559.89	-465.80
Cozumel	-428.87	257.31	-258.18
Felipe Carrillo Puerto	67.25	175.87	61.66
Isla Mujeres	10,938.06	9,964.77	9,721.74
José Ma. M.	159.76	130.22	390.18
Lázaro Cárdenas	-6.45	603.30	775.79
Othón P. Blanco	-349.97	-416.15	-437.59
Solidaridad	528.62	272.47	322.39
Tulum	5,893.16	6,967.88	5,775.91

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En la tabla 33 se aprecia que con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, los dos municipios beneficiados con mayores participaciones federales son: Isla Mujeres y Tulum. Se observa que los municipios que pierden mayores recursos son: Benito Juárez y Othón P, Blanco.

La diferencia promedio (miles de pesos) y la diferencia porcentual por municipio, de la distribución per cápita hecha por la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución real en el periodo considerado del ejercicio (2010 - 2012), se representa en la tabla 34:

Tabla 34

Diferencia promedio per cápita en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010		
Municipio	Diferencia promedio (Miles de Pesos)	Diferencia promedio porcentual
Isla Mujeres	10,208.19	165
Tulum	6,212.32	186
Lázaro Cárdenas	457.55	12
Solidaridad	374.49	35
José María Morelos	226.72	10
Felipe Carrillo Puerto	101.59	8
Cozumel	-143.25	-6
Othón P. Blanco	-401.24	-49
Benito Juárez	-506.96	-75

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Con el resultado de la diferencia promedio per cápita del periodo que se muestra en la tabla 34, se observa que la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” perjudica a los municipios de Benito Juárez, Othón P. Blanco y Cozumel; dado que son los municipios que pierden recursos con esta propuesta. Con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” en términos percapita Isla Mujeres es el municipio que recibe en promedio mayores recursos con 10,208.19 pesos por persona el cual representa un incremento del 165% y Tulum que recibe con esta propuesta 6,212.32 pesos por persona, en términos monetarios es menos que lo recibido por Isla Mujeres, sin embargo, en promedio Tulum aumenta sus recursos en un 186% un incremento porcentual promedio mayor que lo que consigue Isla Mujeres.

La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” representa un cambio drástico en la distribución de las participaciones federales, premiando el esfuerzo fiscal y compensando a los municipios que presentan mayor pobreza. Los municipios que

presentan mayor esfuerzo fiscal son: Isla Mujeres, Solidaridad y Tulum; de ahí que fueron los más beneficiados por la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” al incrementar en mayor porcentaje las participaciones federales. La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” al considerar el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”, permitió a los municipios más pobres (José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas) incrementar en menor medida sus participaciones federales que los municipios con mayor esfuerzo fiscal.

La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” deja en desventaja a los municipios de Benito Juárez, Othón P. Blanco y Cozumel; estos al tener valores medianos en ambos factores de distribución considerados por esta propuesta⁴¹, esto resulta en una reducción en sus participaciones federales.

En términos percapita tomando los valores de la distribución hecha por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, el municipio de Benito Juárez es el que menos recursos recibe y con la aplicación de la distribución de la propuesta 1 se reduce aún más los recursos para dicho municipio; por lo tanto, la propuesta 1 no se hace equitativo para todos los municipios.

⁴¹ La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, consiste en distribuir las participaciones federales mediante dos factores de distribución:

- 42.50% Estimación de pobreza municipal.
- 57.50% Esfuerzo fiscal municipal.

3.6.2 Propuesta de distribución 2: Mayor efecto distributivo y equitativo.

3.6.2.1 Factores de distribución – Mayor efecto distributivo y equitativo.

En la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” se consideran los siguientes factores para la distribución de las participaciones federales: número de habitantes de cada municipio, distribución en partes iguales, la estimación municipal de pobreza y el esfuerzo fiscal municipal.

Considerando que los factores contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo para la distribución de las participaciones son: 60% distributivo, 25% equitativo y 15% resarcitorio. El factor esfuerzo fiscal municipal es de criterio resarcitorio, por lo tanto, tendrá el 15% de la distribución actual, se toma un 15% del criterio distributivo para que corresponda al factor estimación de pobreza municipal, el cual es de criterio compensatorio, el 45% del criterio distributivo y el 25% equitativo corresponde a los factores número de habitantes de cada municipio y distribución en partes iguales, respectivamente; como lo señala la legislación actual. Esto se explica en la tabla 35:

Tabla 35

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo			
	Número de habitantes de cada municipio	Distribución en partes iguales	Estimación de Pobreza Municipal	Esfuerzo Fiscal Municipal
60% Distributivo 25% Equitativo 15% Resarcitorio	45.00%	25.00%	15.00%	15.00%
	45.00%	25.00%	15.00%	15.00%

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

Por lo tanto, los factores de distribución considerados en la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” son 45.00% distributivo, 25.00% equitativo, 15.00% compensatorio y 15.00% resarcitorio. En esta propuesta un 15.00% del criterio distributivo se sustituye por el criterio compensatorio, como se muestra en la tabla 36:

Tabla 36

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo		Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo	
Criterio	Factor de distribución.	Criterio	Factor de distribución.
Distributivo	El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio.	Distributivo	45.00% Número de habitantes de cada municipio.
	El 15% se distribuirá en proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio.	Compensatorio	15.00% Estimación de pobreza municipal.
Equitativo	El 25% será distribuido en partes iguales, para cada municipio.	Equitativo	25.00% Distribución en partes iguales, para cada municipio.
Resarcitorio	El 5% será distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio.	Resarcitorio	15.00% Esfuerzo fiscal municipal.
	El 10% se distribuirá en relación a los ingresos propios de cada Municipio.		

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

Al cambiar los porcentajes y factores de distribución de las participaciones federales considerados por Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013) como se muestra en la tabla 36, se busca reducir en un 15% el criterio distributivo de la fórmula original y ese porcentaje de participaciones federales se distribuya mediante un factor de distribución que considere un indicador de pobreza; de esta manera la fórmula de distribución que se propone se hace 15%

compensatoria y buscar compensar en esta medida a los municipios con mayor población en situación pobreza.

El 15% considerado a repartir en la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, mediante el factor de distribución “esfuerzo fiscal” sustituye a los factores: “5% distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio” y “10% se distribuirá en relación a los ingresos propios de cada Municipio”; puesto que estos factores son de criterio resarcitorio y ya están implícitos en la medida de esfuerzo fiscal. Se incluye el factor de distribución “esfuerzo fiscal” con el objetivo de premiar la eficiencia de los municipios.

3.6.2.2 Monto total de participaciones a distribuir – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo.

Para determinar el monto real de participaciones federales que Quintana Roo entregó a sus municipios anualmente, se considera la sumatoria de las cantidades de participaciones federales recibidas en cada año por los municipios de Quintana Roo en 2010, 2011 y 2012 (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo); esta información se muestra en la tabla 37 expresada en millones de pesos y a precios constantes del 2010:

Tabla 37

Participaciones federales (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo) A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	438.681	503.035	441.556
Cozumel	181.129	163.563	158.742
Felipe C. P.	99.999	106.001	102.400
Isla Mujeres	101.345	119.397	94.162
José Ma. M.	98.183	114.742	90.612
Lázaro Cárdenas	110.178	112.774	97.671
Othón P. B.	163.470	196.702	195.847
Solidaridad	154.412	226.706	190.721
Tulum	105.984	96.182	94.878
Total:	1453.380	1639.101	1466.590

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los factores de distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” son:

- 45.00% Número de habitantes de cada municipio.
- 15.00% Estimación de pobreza municipal.
- 25.00% Distribución en partes iguales, para cada municipio.
- 15.00% Esfuerzo fiscal municipal.

Por lo tanto, los montos de las participaciones federales que corresponde a cada uno de ellos en cada año, se muestran en la tabla 38:

Tabla 38

Participaciones federales a precios constantes del 2010 (millones de pesos)				
Factor de distribución.	Porcentaje	Monto a distribuir en cada año.		
		2010	2011	2012
Número de habitantes de cada municipio.	45.00%	654.021	737.595	659.965
Estimación de pobreza municipal.	15.00%	218.007	245.865	219.988
Distribución en partes iguales, para cada municipio.	25.00%	363.345	409.775	366.647
Esfuerzo fiscal municipal.	15.00%	218.007	245.865	219.988
Total:		1453.380	1639.101	1466.590

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.6.2.3 Monto correspondiente a cada factor de distribución – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo

Conociendo el monto a distribuir para cada factor de distribución se determina la cantidad que corresponde a cada municipio de acuerdo a la participación porcentual que cada municipio representa en cada factor de distribución. Esto se detalla a continuación.

3.6.2.3.1 Número de habitantes de cada municipio – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo.

El 45.00% de las participaciones federales que reparte el Estado en cada año considerado en el periodo de estudio, se distribuye de acuerdo al número de habitantes de cada municipio, estos montos anuales se muestran en el cuadro siguiente:

Tabla 39

Montos a distribuir por el factor número de habitantes de cada municipio a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Número de habitantes de cada municipio	Número de habitantes de cada municipio	Número de habitantes de cada municipio
Porcentaje	45.00%	45.00%	45.00%
Monto a distribuir.	654.021	737.595	659.965

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos que se muestran en la tabla 39, se distribuyen de acuerdo a la proporción de participación de cada municipio en relación su número de habitantes en cada año del periodo en estudio (2010.2011 y 2012), este valor porcentual se muestra en la tabla 40:

Tabla 40

Distribución porcentual de la población de Quintana Roo, por municipio.			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	50.306	50.165	50.029
Cozumel	6.051	5.960	5.874
Felipe C. Puerto	5.965	5.936	5.908
Isla Mujeres	1.231	1.241	1.250
José Ma. Morelos	3.215	3.194	3.173
Lázaro Cárdenas	1.932	1.914	1.898
Othón P. B.	17.010	16.827	16.652
Solidaridad	12.139	12.589	13.020
Tulum	2.150	2.174	2.196

Fuente: Elaboración propia con datos de población proporcionado por la COESPO.

Los montos del 45.00% de las participaciones distribuidas mediante el factor “número de habitantes de cada municipio”, quedan como se muestra la tabla 41:

Tabla 41

Montos distribuidos a cada municipio por el factor número de habitantes de cada municipio, a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	329.014	370.015	330.172
Cozumel	39.578	43.964	38.767
Felipe Carrillo Puerto	39.010	43.781	38.989
Isla Mujeres	8.053	9.152	8.248
José María Morelos	21.025	23.556	20.944
Lázaro Cárdenas	12.635	14.121	12.525
Othón P. Blanco	111.252	124.115	109.897
Solidaridad	79.390	92.857	85.930
Tulum	14.064	16.034	14.493
Total:	654.021	737.595	659.965

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de población proporcionado por la COESPO.

En la tabla 41, se aprecia que el municipio Benito Juárez es el que recibe mayores recursos con este factor, puesto que en cada año del periodo concentra más del 50% de la población del Estado de Quintana Roo; le sigue en menor cantidad de recursos recibidos Othón P. Blanco y Solidaridad.

3.6.2.3.2 Distribución de las participaciones considerando un indicador de pobreza para cada municipio – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo.

El 15.00% de las participaciones federales repartidas en cada año del periodo considerado en este ejercicio, corresponden al factor estimación de pobreza municipal, estos montos se plasman en tabla 42:

Tabla 42

Montos a distribuir por el factor estimación de pobreza municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Estimación de pobreza municipal	Estimación de pobreza municipal.	Estimación de pobreza municipal
Porcentaje	15.00%	15.00%	15.00%
Monto a distribuir.	218.007	245.865	219.988

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos que reparte el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”, se distribuyen de acuerdo a la proporción de participación para cada municipio según el porcentaje de población en situación de pobreza. Esta proporción se muestra en la tabla 43:

Tabla 43

Proporción porcentual de cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza.	
Municipio	Porcentaje
Benito Juárez	5.973
Cozumel	7.200
Felipe Carrillo Puerto	16.262
Isla Mujeres	10.266
José María Morelos	16.625
Lázaro Cárdenas	16.171
Othón P. Blanco	9.743
Solidaridad	6.882
Tulum	10.879

Fuente: Elaboración propia con datos de la estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Cabe señalar que el porcentaje de distribución para cada municipio mostrado en la tabla 43, corresponde para los años 2010, 2011 y 2012, porque la proyección se toma de la variación porcentual anual del ITLP-IS correspondiente al Estado de Quintana Roo; es decir, en cada año se aplica la misma variación porcentual para cada municipio.

De acuerdo a la proporción de participación que representa cada municipio en la estimación de pobreza municipal; como se muestra en la tabla 43. El 15.00% de las participaciones federales que reparte en cada año el factor estimación de pobreza municipal queda distribuido como se muestra en la tabla 44:

Tabla 44

Montos distribuidos a cada municipio por el factor estimación de pobreza municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	13.022	14.686	13.140
Cozumel	15.696	17.701	15.838
Felipe Carrillo Puerto	35.452	39.982	35.774
Isla Mujeres	22.380	25.240	22.583
José María Morelos	36.244	40.875	36.573
Lázaro Cárdenas	35.253	39.758	35.574
Othón P. Blanco	21.241	23.956	21.434
Solidaridad	15.003	16.920	15.139
Tulum	23.717	26.748	23.932
Suma:	218.007	245.865	219.988

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

De acuerdo a la tabla 44, los municipios que obtienen mayores recursos de los distribuidos por el factor de estimación de pobreza municipal son; José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas. Como se esperaba puesto que son los municipios que tienen mayor porcentaje de personas en situación de pobreza.

En caso contrario los municipios que reciben menos recursos de los distribuidos por el factor de estimación de pobreza municipal son; Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. Estos tres municipios son los que presentan menos porcentaje de personas en situación de pobreza.

3.6.2.3.3 Distribución de las participaciones federales en partes iguales, para cada municipio – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo.

El 25.00% de las participaciones federales repartidas en cada año del periodo considerado en este ejercicio, se realiza en partes iguales para cada municipio, los montos a distribuir en cada año se muestran en la tabla 45:

Tabla 45

Participaciones federales a distribuir por el factor “distribución en partes iguales, para cada municipio”.			
A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Partes iguales, para cada municipio.	Partes iguales, para cada municipio.	Partes iguales, para cada municipio.
Porcentaje	25.00%	25.00%	25.00%
Monto a distribuir.	363.345	409.775	366.647

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos mencionados en la tabla 45, en cada año se dividen en partes iguales entre los 9 municipios⁴² considerados en este ejercicio, de esta forma a cada municipio le corresponde los siguientes montos en cada año: 40.372 millones de pesos en 2010, 45.531 millones de pesos en 2011 y en 2012 son 40.739 millones de pesos.

3.6.2.3.4 Esfuerzo fiscal municipal – Propuesta: mayor efecto distributivo y equitativo.

Al factor esfuerzo fiscal municipal le corresponde el 15.00% de las participaciones federales repartidas en cada año del periodo considerado en este ejercicio, como se muestra en la tabla 46:

Tabla 46

Montos a distribuir por el factor esfuerzo fiscal municipal.			
A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Esfuerzo fiscal municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.
Porcentaje	15.00%	15.00%	15.00%
Monto a distribuir.	218.007	245.865	219.988

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

⁴² Bacalar no se considera en este ejercicio, ya que, no se contempló en la estimación de pobreza del 2010 publicada por CONEVAL.

Los montos que distribuye el factor esfuerzo fiscal municipal, se reparten de acuerdo a la proporción de participación para cada municipio en esfuerzo fiscal municipal, esta proporción se muestra en la tabla 47:

Tabla 47

Proporción porcentual del esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo.			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	8.898	8.512	9.248
Cozumel	12.271	14.242	10.984
Felipe Carrillo Puerto	0.577	0.731	0.728
Isla Mujeres	25.722	22.885	23.755
José María Morelos	0.268	0.485	0.513
Lázaro Cárdenas	1.212	1.676	2.075
Othón P. Blanco	2.997	3.585	3.922
Solidaridad	23.48	23.907	24.501
Tulum	24.572	23.976	24.274

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

De acuerdo a la proporción de participación para cada municipio en esfuerzo fiscal municipal; como se muestra en la tabla 47. El 15.00% de las participaciones federales que reparte en cada año el factor esfuerzo fiscal municipal queda distribuido de la siguiente manera:

Tabla 48

Montos distribuidos a cada municipio por el factor esfuerzo fiscal municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	19.399	20.928	20.345
Cozumel	26.751	35.015	24.164
Felipe Carrillo Puerto	1.259	1.797	1.602
Isla Mujeres	56.076	56.267	52.259
José María Morelos	0.585	1.193	1.129
Lázaro Cárdenas	2.642	4.122	4.565
Othón P. Blanco	6.533	8.814	8.627
Solidaridad	51.193	58.780	53.898
Tulum	53.568	58.949	53.399
Suma:	218.007	245.865	219.988

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

En la tabla 48, se observa que los municipios a los cuales el factor esfuerzo fiscal le proporciona mayores recursos son: Isla Mujeres, Solidaridad y Tulum; estos municipios son los que tienen mayor eficiencia fiscal. En caso contrario se encuentran José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas; que son los que tienen menor esfuerzo fiscal.

3.6.2.4 Integración de los factores de distribución que intervienen en la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”.

La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” consiste en distribuir las participaciones federales mediante los siguientes factores de distribución:

- 45.00% Número de habitantes de cada municipio.
- 15.00% Estimación de pobreza municipal.
- 25.00% Distribución en partes iguales, para cada municipio.
- 15.00% Esfuerzo fiscal municipal.

Mediante los factores arriba mencionados, la distribución de las participaciones para cada municipio resulta como se muestra en la tabla 49.

Tabla 49

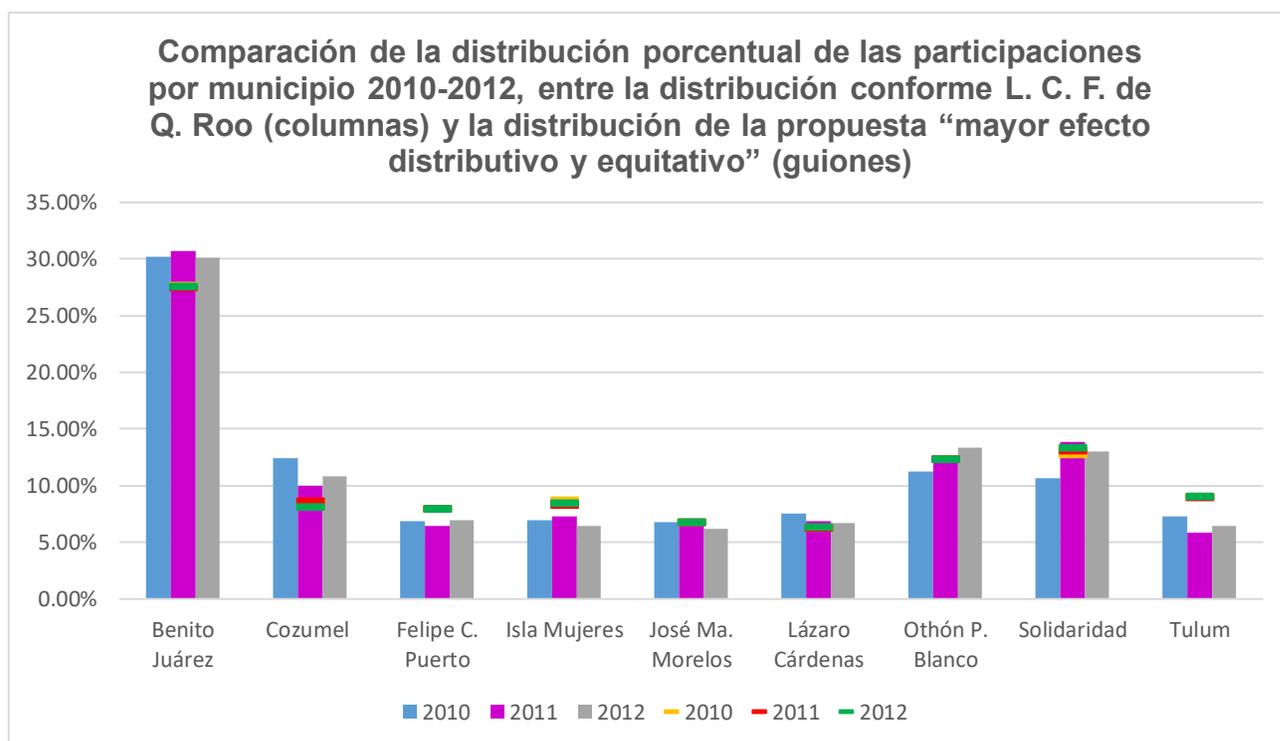
Montos totales de participaciones federales por municipio con propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	401.807	451.160	404.395
Cozumel	122.396	142.211	119.508
Felipe Carrillo Puerto	116.092	131.090	117.104
Isla Mujeres	126.881	136.190	123.829
José María Morelos	98.225	111.155	99.385
Lázaro Cárdenas	90.902	103.532	93.403
Othón P. Blanco	179.398	202.415	180.698
Solidaridad	185.957	214.087	195.705
Tulum	131.721	147.261	132.563
Suma:	1453.380	1639.101	1466.590

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

En la tabla 49, se aprecia que con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, el municipio que recibe más participaciones federales es Benito Juárez, muy por abajo en un nivel medio alto se ubica Solidaridad y Othón P. Blanco. En un nivel medio se ubica Tulum, Cozumel, Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto. Los municipios que están en el nivel más bajo y por consiguiente reciben menos recursos con esta propuesta se encuentran José María Morelos y Lázaro Cárdenas.

En la gráfica 11, se muestra un comparativo de la distribución porcentual de las participaciones hecha conforme la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo y la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, la cual nos permite observar el cambio:

Gráfica 11



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

En la gráfica 11, se aprecia que en la distribución original el municipio de Benito Juárez acumula en promedio el 30% de las participaciones que se reparten; es el municipio que más participaciones federales recibe. Con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, el municipio de Benito Juárez se ve afectado negativamente acumulando en promedio 27.58% de las participaciones federales en el periodo; a pesar de esta reducción, sigue siendo el municipio que más participaciones acumula con esta propuesta. Otros que pierden con esta propuesta son los municipios de Cozumel y Lázaro Cárdenas.

Los municipios que son más beneficiados con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” son: Tulum, Isla Mujeres y Felipe C. Puerto; que en promedio acumulan el 9.03%, 8.49% y 7.99% de las participaciones respectivamente en el periodo. Los municipios de Solidaridad, Othón P. Blanco y José Ma. Morelos, también fueron beneficiados con esta propuesta, pero en menor medida; acumulando en promedio 13.07%, 12.34% y 6.77% respectivamente.

En la tabla 50, se presenta la diferencia en los recursos recibidos por los municipios entre la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” y la distribución que menciona la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo:

Tabla 50

Diferencia de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.			
A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	-36.87	-51.87	-37.16
Cozumel	-58.73	-21.35	-39.23
Felipe Carrillo Puerto	16.09	25.09	14.70
Isla Mujeres	25.54	16.79	29.67
José María Morelos	0.04	-3.59	8.77
Lázaro Cárdenas	-19.28	-9.24	-4.27
Othón P. Blanco	15.93	5.71	-15.15
Solidaridad	31.55	-12.62	4.98
Tulum	25.74	51.08	37.68

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” se observa que los municipios que pierden más participaciones son Benito Juárez y Cozumel; quienes en el periodo considerado tienen una reducción promedio de 41.97 y 39.77 millones de pesos respectivamente. En el caso del municipio de Lázaro Cárdenas su margen de pérdida se fue reduciendo pasando de 19.28 millones de pesos en el 2010 a 4.27 millones de pesos en el 2012; sin embargo, tuvo una pérdida promedio en el periodo considerado de 10.93 millones de pesos.

Dejando fuera a los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Lázaro Cárdenas, todos los demás municipios muestran con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, una diferencia positiva promedio en la obtención de participaciones. en el periodo. Los municipios más beneficiados con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, son Tulum, Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto; los

cuales tuvieron en promedio incrementos por 38.17, 24.00 y 18.63 millones de pesos en sus participaciones respectivamente. En el caso de Solidaridad y José María Morelos presentan variaciones negativas en el 2011, a pesar de lo anterior, en el periodo del ejercicio Solidaridad incrementa en promedio 7.97 millones de pesos y José María Morelos lo hace con 1.74 millones de pesos. El municipio de Othón P. Blanco tuvo incremento promedio en el ejercicio de 2.16 millones de pesos; es importante recalcar que sus participaciones pasaron de una variación positiva de 15.93 millones de pesos en el 2010 a una pérdida de 15.15 millones de pesos.

La diferencia promedio (millones de pesos) y la diferencia porcentual promedio por municipio, de la distribución hecha por la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución real en el periodo considerado del ejercicio (2010, 2011 y 2012), se representa en la tabla 51:

Tabla 51

Diferencia promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010		
Municipio	Diferencia promedio (Millones de Pesos)	Diferencia promedio porcentual
Tulum	38.17	39
Isla Mujeres	24.00	24
Felipe C. Puerto	18.63	18
Solidaridad	7.97	6
Othón P. Blanco	2.16	2
José Ma. M.	1.74	2
Lázaro Cárdenas	-10.93	-10
Cozumel	-39.77	-23
Benito Juárez	-41.97	-9%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, afecta negativamente a los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Lázaro Cárdenas, provocándoles reducción en las participaciones respecto a la distribución real⁴³. En el caso de Benito Juárez en promedio pierde 41.97 millones de pesos esto representa una reducción del 9%, en el caso de Cozumel tiene una pérdida promedio de 39.77 millones de pesos, pero le representa una reducción del 23%, en términos porcentuales Cozumel es el más afectado. Lázaro Cárdenas en promedio pierde 10.93 millones de pesos en participaciones, pero únicamente le representa una reducción del 10% respecto a la distribución real; recordemos que este municipio del 2010 al 2012 su margen de pérdida anual se fue reduciendo.

La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, beneficio a los 6 municipios restantes, puesto que todos tuvieron incrementos en sus participaciones respecto a la distribución real. El municipio con mayor incremento promedio en sus participaciones fue Tulum con 38.17 millones de pesos el cual representa un aumento promedio de 39% en sus participaciones, seguido por Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto, quienes tuvieron incrementos promedios por 24 y 18.63 millones de pesos respectivamente. El municipio de Solidaridad en promedio aumento sus participaciones con 7.97 millones de pesos (un incremento promedio del 6%). En menor medida los municipios de Othón P. Blanco y José María Morelos incrementaron sus recursos con un promedio de 2.16 y 1.74 millones de pesos respectivamente; esto representa un incremento promedio del 2% para ambos municipios.

En cuanto a los dos municipios con mayor pobreza en Quintana Roo, se destaca que la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, beneficia a José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto; se observa que tuvieron incrementos promedios del 2% y 18% respectivamente. Sin embargo, Lázaro Cárdenas el tercer municipio

⁴³ Distribución hecha mediante los criterios establecido en el Artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013)

más pobre del Estado se redujo sus participaciones en un promedio de 10%; aunque el margen de pérdida se fue reduciendo en el periodo considerado en el ejercicio.

La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, premia a los municipios con mayor esfuerzo fiscal (Isla Mujeres, Tulum y Solidaridad) y también beneficia a los municipios más pobres (José Ma. Morelos y Felipe Carrillo Puerto); sin embargo, Lázaro Cárdenas a pesar de ser el tercer municipio con mayor pobreza no fue beneficiado con esta propuesta, pero en los resultado se observa que el margen de pérdida anual de participaciones se fue reduciendo (Pasando de perder 19.28 millones de pesos en el 2010 a tener una pérdida de 4.27 millones de pesos en el 2012), de seguir con esta tendencia en algún punto presentaría resultados positivos. Por otro lado, la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, castiga a los municipios que presentan un valor medio en esfuerzo fiscal y un valor bajo en pobreza (Benito Juárez y Cozumel); cabe mencionar que Solidaridad tiene pobreza baja pero su esfuerzo fiscal es alto, por lo tanto, esta propuesta le beneficia.

Después de observar el comportamiento de la distribución hecha por la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” en valores totales, a continuación, se presenta el comportamiento de la distribución en términos per cápita.

De acuerdo a la distribución de las participaciones federales hecha por la L. C. F.⁴⁴ del Estado de Quintana Roo, se determina la distribución de las participaciones en términos per cápita; usando datos de la población proporcionados por la COESPO. Esto se presenta en la tabla 52:

⁴⁴ L. C. F. (Ley de coordinación fiscal)

Tabla 52

Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la distribución hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	663.48	738.84	630.26
Cozumel	2,277.35	2,021.89	1,929.74
Felipe Carrillo Puerto	1,275.58	1,315.84	1,237.73
Isla Mujeres	6,262.06	7,090.10	5,380.08
José Ma. M.	2,323.80	2,647.24	2,038.93
Lázaro Cárdenas	4,339.25	4,340.29	3,674.90
Othón P. Blanco	731.17	861.31	839.84
Solidaridad	967.85	1,326.84	1,045.99
Tulum	3,749.91	3,260.07	3,085.17

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Población proporcionada por la COESPO.

En la tabla 52, se observa que con la distribución de las participaciones federales hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo en términos per cápita, los municipios que reciben mayores recursos en el periodo considerado (2010, 2011 y 2012) son: Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas, un tanto más bajo Tulum. Los municipios que reciben menos recursos son: Benito Juárez, Othón P. Blanco y Solidaridad.

Los montos de la distribución per cápita determinada con los datos de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” se muestran en la tabla 53:

Tabla 53

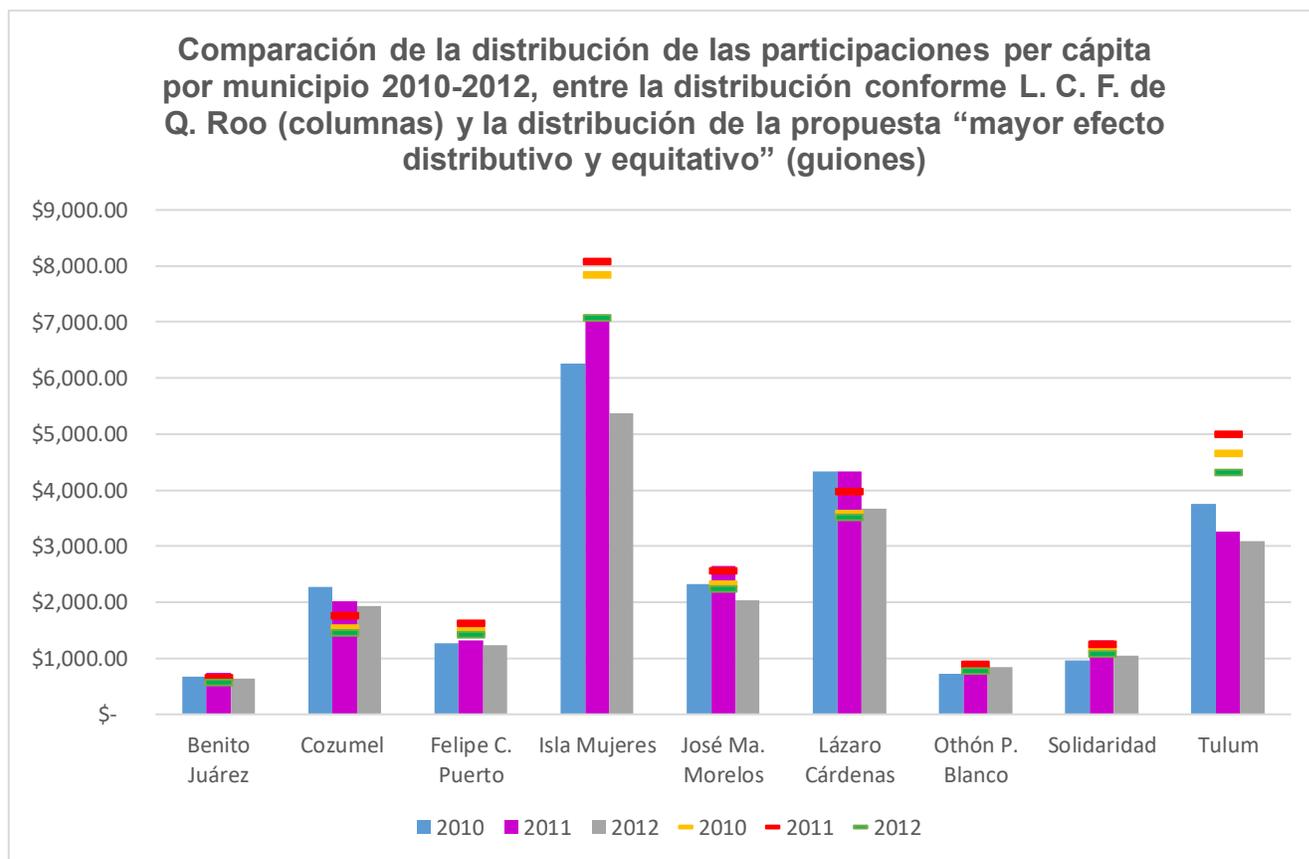
Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	607.71	662.65	577.21
Cozumel	1,538.90	1,757.95	1,452.79
Felipe Carrillo Puerto	1,480.86	1,627.27	1,415.46
Isla Mujeres	7,839.89	8,087.27	7,075.14
José Ma. M.	2,324.80	2,564.48	2,236.32
Lázaro Cárdenas	3,580.10	3,984.60	3,514.28
Othón P. Blanco	802.42	886.33	774.88
Solidaridad	1,165.58	1,252.99	1,073.32
Tulum	4,660.53	4,991.38	4,310.57

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En términos per cápita con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” los municipios que reciben más participaciones federales son: Isla Mujeres y Tulum. En caso contrario los municipios que reciben menos son: Benito Juárez y Othón P, Blanco.

En la gráfica 12, se muestra un comparativo de la distribución de las participaciones federales per cápita en miles de pesos, conforme la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo y la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, la cual nos permite observar el cambio:

Gráfica 12



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En la gráfica 12, se observa el cambio en la distribución per cápita de las participaciones, con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución original. Con esta propuesta, se aprecia que el municipio de Benito Juárez y Othón P. Blanco son los municipios que reciben menos participaciones federales por persona; pero este efecto se ve reflejado también en la distribución per cápita original. Con la aplicación de esta propuesta, se nota una reducción en las participaciones federales per cápita para el municipio de Benito Juárez, respecto a la distribución original. Para el municipio de Othón P. Blanco se notan ligeros incrementos en sus participaciones federales per cápita para los años 2010 y 2011, para el año 2012 muestra una ligera reducción en las mismas; respecto a la distribución original.

Los municipios que son más beneficiados en términos per cápita con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” son: Isla Mujeres y Tulum. En el caso de Isla Mujeres con la distribución real recibió 6,244.08 pesos en promedio por persona y con la distribución hecha con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” recibiría en promedio 7,667.43 pesos por persona; se ve beneficiado con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, pero en menor medida que con la aplicación de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”.

En la tabla 54, se presenta la diferencia de las participaciones federales per cápita distribuidas a los municipios, de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, respecto a la distribución que menciona la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo:

Tabla 54

Diferencia per cápita de la distribución de las participaciones federales de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo. A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	-55.77	-76.19	-53.04
Cozumel	-738.45	-263.94	-476.94
Felipe Carrillo Puerto	205.28	311.43	177.73
Isla Mujeres	1,577.82	997.17	1,695.06
José Ma. M.	1.00	-82.76	197.40
Lázaro Cárdenas	-759.14	-355.69	-160.62
Othón P. Blanco	71.24	25.02	-64.96
Solidaridad	197.73	-73.85	27.34
Tulum	910.62	1,731.32	1,225.40

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En la tabla 54, se aprecia que con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, los dos municipios beneficiados con mayores participaciones federales per cápita son: Isla Mujeres y Tulum. Se observa que los municipios que pierden mayores recursos en términos per cápita son: Lázaro Cárdenas y Cozumel.

La diferencia promedio (miles de pesos) y la diferencia porcentual por municipio, de la distribución per cápita hecha por la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, respecto a la distribución real en el periodo del ejercicio (2010-2012), se representa en la tabla 55:

Tabla 55

Diferencia promedio per cápita en el periodo (2010-2012) de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010		
Municipio	Variación promedio (Miles de Pesos)	Diferencia promedio porcentual
Isla Mujeres	1,423.35	24
Tulum	1,289.12	39
Felipe Carrillo Puerto	231.48	18
Solidaridad	50.40	6
José Ma. Morelos	38.54	2
Othón P. Blanco	10.43	2
Benito Juárez	-61.67	-9
Lázaro Cárdenas	-425.15	-10
Cozumel	-493.11	-23

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Con el resultado de la diferencia promedio per cápita del periodo que se muestra en la tabla 55, se observa que la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” perjudica a los municipios de Cozumel, Lázaro Cárdenas y Benito Juárez; dado que son los municipios que pierden recursos con esta propuesta. El municipio con mayor reducción en sus participaciones federales per cápita es Cozumel con una reducción promedio de 493.11 pesos por persona, el cual representa un 23% de pérdida en sus participaciones percapita. Lázaro Cárdenas pierde 425.15 pesos en promedio por persona, lo que equivale a una reducción promedio del 9% de sus participaciones en términos per cápita. En cuanto a Benito Juárez la reducción promedio en sus participaciones per cápita representa un 9% de pérdida, lo que equivale a 61.67 pesos por persona.

Con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, en términos per cápita, Isla Mujeres es el municipio que en promedio incrementa en mayor medida sus recursos con 1,423.35 pesos por persona, lo cual representa un incremento del 24%, le sigue el municipio de Tulum, con un incremento per cápita promedio con esta propuesta de 1,289.12 pesos en términos monetarios, esto es menos que lo que lo recibido por Isla Mujeres, sin embargo, en promedio Tulum aumenta sus participaciones per cápita en un 39%, un incremento porcentual promedio mayor que lo que consigue Isla Mujeres.

La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, representa un cambio moderado en la distribución de las participaciones federales, premiando el esfuerzo fiscal y compensando de alguna manera a los municipios que presentan mayor pobreza. Los municipios que presentan mayor esfuerzo fiscal son: Isla Mujeres, Solidaridad y Tulum; de ahí que Isla Mujeres y Tulum fueron los más beneficiados por esta propuesta, al incrementar sus participaciones en un promedio de 24% y 39% respectivamente, en caso de Solidaridad solamente incremento sus participaciones en un promedio de 6%.

La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, al considerar el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”, les permite a los municipios más pobres tener beneficios al incrementar sus participaciones federales, aunque en menor medida que los municipios con mayor esfuerzo fiscal. En el caso de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, estos incrementaron sus participaciones en un promedio de 2% y 18% respectivamente. Lázaro Cárdenas es el tercer municipio con mayor pobreza en el Estado, sin embargo, con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, es afectado negativamente al reducir sus participaciones en un promedio de 10%; es preciso recalcar que a lo largo del periodo considerado en este ejercicio (2010 al 2012), el efecto negativo de esta propuesta se va reduciendo, de seguir esta tendencia podría volverse positivo.

La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”⁴⁵, deja en desventaja a los municipios de Benito Juárez y Cozumel; estos al tener valores medianos en dos factores de distribución (esfuerzo fiscal y estimación de pobreza municipal), que representan el 30% de las participaciones a repartir, resulta en una reducción en sus participaciones federales. Othón P. Blanco también es un municipio con valores medianos en los dos factores de distribución mencionados anteriormente; sin embargo, la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, le permite incrementar sus participaciones en un promedio de 2% en el periodo.

En términos percapita tomando los valores de la distribución hecha por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, el municipio de Benito Juárez es el que menos recursos recibe y con la aplicación de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, el municipio que recibe menos participaciones en términos percapita es Cozumel seguido por Lázaro Cárdenas.

⁴⁵ La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, consiste en distribuir las participaciones federales mediante estos factores de distribución:

- 45.00% Número de habitantes de cada municipio.
- 15.00% Estimación de pobreza municipal.
- 25.00% Distribución en partes iguales, para cada municipio.
- 15.00% Esfuerzo fiscal municipal.

3.6.3 Propuesta de distribución 3: Más distributivo, menos equitativo.

3.6.3.1 Factores de distribución – Propuesta: Más distributivo, menos equitativo.

En la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, se consideran los siguientes factores para la distribución de las participaciones federales: número de habitantes de cada municipio, distribución en partes iguales, la estimación municipal de pobreza y el esfuerzo fiscal municipal.

Los factores contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo para la distribución de las participaciones son: 60% distributivo, 25% equitativo y 15% resarcitorio. El factor esfuerzo fiscal municipal es de criterio resarcitorio, por lo tanto, tendrá el 15% de la distribución actual, se toma un 15% del criterio equitativo para que corresponda al factor estimación de pobreza municipal, el cual es de criterio compensatorio, el 60% del criterio distributivo y el 10% equitativo corresponde a los factores número de habitantes de cada municipio y distribución en partes iguales. Esto se explica en la tabla 56:

Tabla 56

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo	Propuesta: más distributivo, menos equitativo			
	Número de habitantes de cada municipio	Distribución en partes iguales	Estimación de Pobreza Municipal	Esfuerzo Fiscal Municipal
60% Distributivo 25% Equitativo 15% Resarcitorio	60.00%	10.00%	15.00%	15.00%
	60.00%	10.00%	15.00%	15.00%

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

Los factores de distribución considerados en la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, son 60.00% distributivo, 10.00% equitativo, 15.00% compensatorio y 15.00% resarcitorio. En esta propuesta, un 15.00% del criterio equitativo se sustituye por el criterio compensatorio, como se muestra en la tabla 57:

Tabla 57

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo		Propuesta: más distributivo, menos equitativo	
Criterio	Factor de distribución.	Criterio	Factor de distribución.
Distributivo	El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio.	Distributivo	60.00% Número de habitantes de cada municipio.
	El 15% se distribuirá en proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio.		
Equitativo	El 25% será distribuido en partes iguales, para cada municipio.	Equitativo	10.00% Distribución en partes iguales, para cada municipio.
		Compensatorio	15.00% Estimación de pobreza municipal.
Resarcitorio	El 5% será distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio.	Resarcitorio	15.00% Esfuerzo fiscal municipal.
	El 10% se distribuirá en relación a los ingresos propios de cada Municipio.		

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

Al cambiar los porcentajes y factores de distribución de las participaciones federales considerados por Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013) como se muestra en la tabla 57, se busca reducir en un 15% el criterio equitativo de la fórmula original y ese porcentaje de participaciones federales se

distribuya mediante un factor de distribución que considere un indicador de pobreza; de esta manera la fórmula de distribución que se propone se hace 15% compensatoria y buscar compensar en esta medida a los municipios con población en situación pobreza.

El 15% considerado a repartir en la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, mediante el factor de distribución “esfuerzo fiscal” sustituye a los factores: “5% distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio” y “10% se distribuirá en relación a los ingresos propios de cada Municipio”; puesto que estos factores son de criterio resarcitorio y ya están implícitos en la medida de esfuerzo fiscal. Se incluye el factor de distribución “esfuerzo fiscal” con el objetivo de premiar la eficiencia de los municipios.

El 15% considerado en la fórmula original que se distribuye mediante el factor de distribución que se refiere a “la proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio”, se elimina y ese porcentaje se suma al factor de distribución que se refiere al “número de habitantes de cada municipio”; de esta forma este factor de distribución reparte el 60% de las participaciones federales en la propuesta “más distributivo, menos equitativo”. Con esto se busca mantener el 60% del criterio distributivo que contempla la fórmula original; pero distribuido únicamente por el factor “número de habitantes de cada municipio” con el fin de beneficiar a los municipios con mayor población.

3.6.3.2 Monto total de participaciones a distribuir – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.

Para determinar el monto anual que Quintana Roo entrego a sus municipios, se considera la sumatoria de los montos anuales de participaciones federales recibidas por los municipios de Quintana Roo en 2010, 2011 y 2012 (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo); esta información se muestra en la tabla 58, expresada en millones de pesos y a precios constantes del 2010:

Tabla 58

Participaciones federales (repartición hecha por lo establecido en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo) A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	438.681	503.035	441.556
Cozumel	181.129	163.563	158.742
Felipe C. P.	99.999	106.001	102.400
Isla Mujeres	101.345	119.397	94.162
José Ma. M.	98.183	114.742	90.612
Lázaro Cárdenas	110.178	112.774	97.671
Othón P. B.	163.470	196.702	195.847
Solidaridad	154.412	226.706	190.721
Tulum	105.984	96.182	94.878
Suma:	1453.380	1639.101	1466.590

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los factores de distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” son:

- 60.00% Número de habitantes de cada municipio.
- 15.00% Estimación de pobreza municipal.
- 10.00% Distribución en partes iguales, para cada municipio.
- 15.00% Esfuerzo fiscal municipal.

Por lo tanto, los montos de las participaciones federales que corresponde a cada uno de ellos en cada año, se muestran en la tabla 59:

Tabla 59

Participaciones federales a precios constantes del 2010 (millones de pesos)				
Factor de distribución.	Porcentaje	Monto a distribuir en cada año.		
		2010	2011	2012
Número de habitantes de cada municipio.	60.00%	872.028	983.461	879.954
Estimación de pobreza municipal.	15.00%	218.007	245.865	219.988
Distribución en partes iguales, para cada municipio.	10.00%	145.338	163.910	146.659
Esfuerzo fiscal municipal.	15.00%	218.007	245.865	219.988
Suma:		1453.380	1639.101	1466.590

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

3.6.3.3 Monto correspondiente a cada factor de distribución – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.

Conociendo el monto a distribuir para cada factor de distribución se determina la cantidad que corresponde a cada municipio de acuerdo a la participación porcentual que cada municipio representa en cada factor de distribución. Esto se detalla a continuación.

3.6.3.3.1 Número de habitantes de cada municipio – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.

El 60.00% de las participaciones federales que reparte el Estado en cada año considerado en el periodo de estudio, se distribuye de acuerdo al número de habitantes de cada municipio, estos montos anuales se muestran en la tabla 60:

Tabla 60

Montos a distribuir por el factor número de habitantes de cada municipio a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Número de habitantes de cada municipio	Número de habitantes de cada municipio	Número de habitantes de cada municipio
Porcentaje	60.00%	60.00%	60.00%
Monto a distribuir.	872.028	983.461	879.954

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos que se muestran en la tabla 60, se distribuyen de acuerdo a la proporción de participación de cada municipio en relación al número de habitantes que haya tenido en cada año del periodo en estudio (2010.2011 y 2012), este valor porcentual se muestra en la tabla 61:

Tabla 61

Distribución porcentual de la población de Quintana Roo, por municipio.			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	50.306	50.165	50.029
Cozumel	6.051	5.960	5.874
Felipe C. Puerto	5.965	5.936	5.908
Isla Mujeres	1.231	1.241	1.250
José Ma. Morelos	3.215	3.194	3.173
Lázaro Cárdenas	1.932	1.914	1.898
Othón P. B.	17.010	16.827	16.652
Solidaridad	12.139	12.589	13.020
Tulum	2.150	2.174	2.196

Fuente: Elaboración propia con datos de población proporcionado por la COESPO.

El 60.00% de las participaciones federales distribuidas mediante el factor “número de habitantes de cada municipio”⁴⁶, al que hace referencia la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, quedan como se muestran en la tabla 62:

Tabla 62

Montos distribuidos a cada municipio por el factor número de habitantes de cada municipio, a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	438.686	493.353	440.229
Cozumel	52.770	58.619	51.690
Felipe Carrillo Puerto	52.014	58.374	51.986
Isla Mujeres	10.738	12.203	10.998
José María Morelos	28.033	31.408	27.925
Lázaro Cárdenas	16.847	18.828	16.701
Othón P. Blanco	148.336	165.487	146.530
Solidaridad	105.853	123.810	114.573
Tulum	18.752	21.379	19.324
Suma:	872.028	983.461	879.954

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de población proporcionado por la COESPO.

En la tabla 62, se aprecia que el municipio Benito Juárez es el que recibe mayores recursos en este factor de distribución, puesto que en cada año del periodo concentra más del 50% de la población del Estado de Quintana Roo; le sigue en menor cantidad de recursos recibidos Othón P. Blanco y Solidaridad.

3.6.3.3.2 Distribución de las participaciones considerando un indicador de pobreza para cada municipio – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.

El 15.00% de las participaciones federales repartidas en cada año del periodo considerado en este ejercicio, corresponden al factor estimación de pobreza municipal, estos montos se muestran en la tabla 63:

⁴⁶ La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013), menciona que el 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio; en la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, para este factor de distribución se considera el 60%.

Tabla 63

Montos a distribuir por el factor estimación de pobreza municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Estimación de pobreza municipal	Estimación de pobreza municipal.	Estimación de pobreza municipal
Porcentaje	15.00%	15.00%	15.00%
Monto a distribuir.	218.007	245.865	219.988

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos que reparte el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”, se distribuyen de acuerdo a la proporción de participación para cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza. Esta proporción se muestra en la tabla 64:

Tabla 64

Proporción porcentual de cada municipio de acuerdo al porcentaje de población en situación de pobreza.	
Municipio	Porcentaje
Benito Juárez	5.973
Cozumel	7.200
Felipe Carrillo Puerto	16.262
Isla Mujeres	10.266
José María Morelos	16.625
Lázaro Cárdenas	16.171
Othón P. Blanco	9.743
Solidaridad	6.882
Tulum	10.879

Fuente: Elaboración propia con datos de la estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Cabe señalar que el porcentaje de distribución para cada municipio mostrado en la tabla 64, corresponde para los años 2010, 2011 y 2012, porque la proyección se toma de la variación porcentual anual del ITLP-IS correspondiente al Estado de

Quintana Roo; es decir, en cada año se aplica la misma variación porcentual para cada municipio.

De acuerdo a la proporción de participación que representa cada municipio en la estimación de pobreza municipal; como se muestra en la tabla 64. El 15.00% de las participaciones federales que reparte en cada año el factor estimación de pobreza municipal queda distribuido como se muestra en la tabla 65:

Tabla 65

Montos distribuidos a cada municipio por el factor estimación de pobreza municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	13.022	14.686	13.140
Cozumel	15.696	17.701	15.838
Felipe Carrillo Puerto	35.452	39.982	35.774
Isla Mujeres	22.380	25.240	22.583
José María Morelos	36.244	40.875	36.573
Lázaro Cárdenas	35.253	39.758	35.574
Othón P. Blanco	21.241	23.956	21.434
Solidaridad	15.003	16.920	15.139
Tulum	23.717	26.748	23.932
Total:	218.007	245.865	219.988

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

De acuerdo a la tabla 65, los municipios que obtienen mayores recursos de los distribuidos por el factor de estimación de pobreza municipal son; José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas. Como se esperaba puesto que son los municipios que tienen mayor porcentaje de personas en situación de pobreza.

En caso contrario los municipios que reciben menos recursos de los distribuidos por el factor de estimación de pobreza municipal son; Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. Estos tres municipios son los que presentan menos porcentaje de personas en situación de pobreza.

3.6.3.3.3 Distribución de las participaciones federales en partes iguales, para cada municipio – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.

El 10.00% de las participaciones federales repartidas en cada año del periodo considerado en este ejercicio, se realiza en partes iguales para cada municipio, los montos a distribuir en cada año se muestran en la tabla 66:

Tabla 66

Participaciones federales a distribuir por el factor: distribución en partes iguales, para cada municipio.			
A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Partes iguales, para cada municipio.	Partes iguales, para cada municipio.	Partes iguales, para cada municipio.
Porcentaje	10.00%	10.00%	10.00%
Monto a distribuir.	145.338	163.910	146.659

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos mencionados en la tabla 66, en cada año se dividen en partes iguales entre los 9 municipios⁴⁷ considerados en este ejercicio, de esta forma a cada municipio le corresponde los siguientes montos de participaciones federales en cada año: 16.149 millones de pesos en 2010, 18.212 millones de pesos en 2011 y en 2012 son 16.295 millones de pesos.

3.6.3.3.4 Esfuerzo fiscal municipal – Propuesta: más distributivo, menos equitativo.

Al factor esfuerzo fiscal municipal le corresponde el 15.00% de las participaciones federales repartidas en cada año del periodo considerado en este ejercicio, como se muestra en la tabla 67:

⁴⁷ Bacalar no se considera en este ejercicio, ya que, no se contempló en la estimación de pobreza del 2010 publicada por CONEVAL.

Tabla 67

Montos a distribuir por el factor esfuerzo fiscal municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Año	2010	2011	2012
Factor de distribución.	Esfuerzo fiscal municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.	Esfuerzo fiscal municipal.
Porcentaje	15.00%	15.00%	15.00%
Monto a distribuir.	218.007	245.865	219.988

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Los montos distribuidos por el factor esfuerzo fiscal municipal, se reparten de acuerdo a la proporción de participación para cada municipio en esfuerzo fiscal municipal, esta proporción se muestra en la tabla 68:

Tabla 68

Proporción porcentual del esfuerzo fiscal de los municipios del Estado de Quintana Roo.			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	8.898	8.512	9.248
Cozumel	12.271	14.242	10.984
Felipe Carrillo Puerto	0.577	0.731	0.728
Isla Mujeres	25.722	22.885	23.755
José María Morelos	0.268	0.485	0.513
Lázaro Cárdenas	1.212	1.676	2.075
Othón P. Blanco	2.997	3.585	3.922
Solidaridad	23.482	23.907	24.501
Tulum	24.572	23.976	24.274

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

De acuerdo a la proporción de participación para cada municipio en esfuerzo fiscal municipal; como se muestra en la tabla 68. El 15.00% de las participaciones federales que reparte en cada año el factor “esfuerzo fiscal municipal”, queda distribuido como se muestra en la tabla 69:

Tabla 69

Montos distribuidos a cada municipio por el factor esfuerzo fiscal municipal a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	19.399	20.928	20.345
Cozumel	26.751	35.015	24.164
Felipe Carrillo Puerto	1.259	1.797	1.602
Isla Mujeres	56.076	56.267	52.259
José María Morelos	0.585	1.193	1.129
Lázaro Cárdenas	2.642	4.122	4.565
Othón P. Blanco	6.533	8.814	8.627
Solidaridad	51.193	58.780	53.898
Tulum	53.568	58.949	53.399
Total:	218.007	245.865	219.988

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

En la tabla 69, se observa que los municipios a los cuales el factor esfuerzo fiscal le proporciona mayores recursos son: Isla Mujeres, Solidaridad y Tulum; estos municipios son los que tienen mayor eficiencia fiscal. En caso contrario se encuentran José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas; que son los que tienen menor esfuerzo fiscal.

3.6.3.4 Integración de los factores de distribución que intervienen en la propuesta “más distributivo, menos equitativo”.

La propuesta “más distributivo, menos equitativo” consiste en distribuir las participaciones federales mediante los siguientes factores de distribución:

- 60.00% Número de habitantes de cada municipio.
- 15.00% Estimación de pobreza municipal.
- 10.00% Distribución en partes iguales, para cada municipio.
- 15.00% Esfuerzo fiscal municipal.

La propuesta “más distributivo, menos equitativo” es una variación de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”⁴⁸, incrementando en un 15% el criterio distributivo y reduciendo en el mismo porcentaje el criterio equitativo. En cuanto a los criterios compensatorio y resarcitorio permanecen sin cambios respecto a la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”.

Mediante los factores de distribución considerados en la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, las participaciones federales para cada municipio resultan como se muestra en la tabla 70:

Tabla 70

Montos totales de participaciones federales por municipio con propuesta “más distributivo, menos equitativo” a precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	487.26	547.18	490.01
Cozumel	111.37	129.55	107.99
Felipe Carrillo Puerto	104.87	118.36	105.66
Isla Mujeres	105.34	111.92	102.14
José María Morelos	81.01	91.69	81.92
Lázaro Cárdenas	70.89	80.92	73.13
Othón P. Blanco	192.26	216.47	192.89
Solidaridad	188.20	217.72	199.91
Tulum	112.19	125.29	112.95
Total:	1453.380	1639.101	1466.590

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

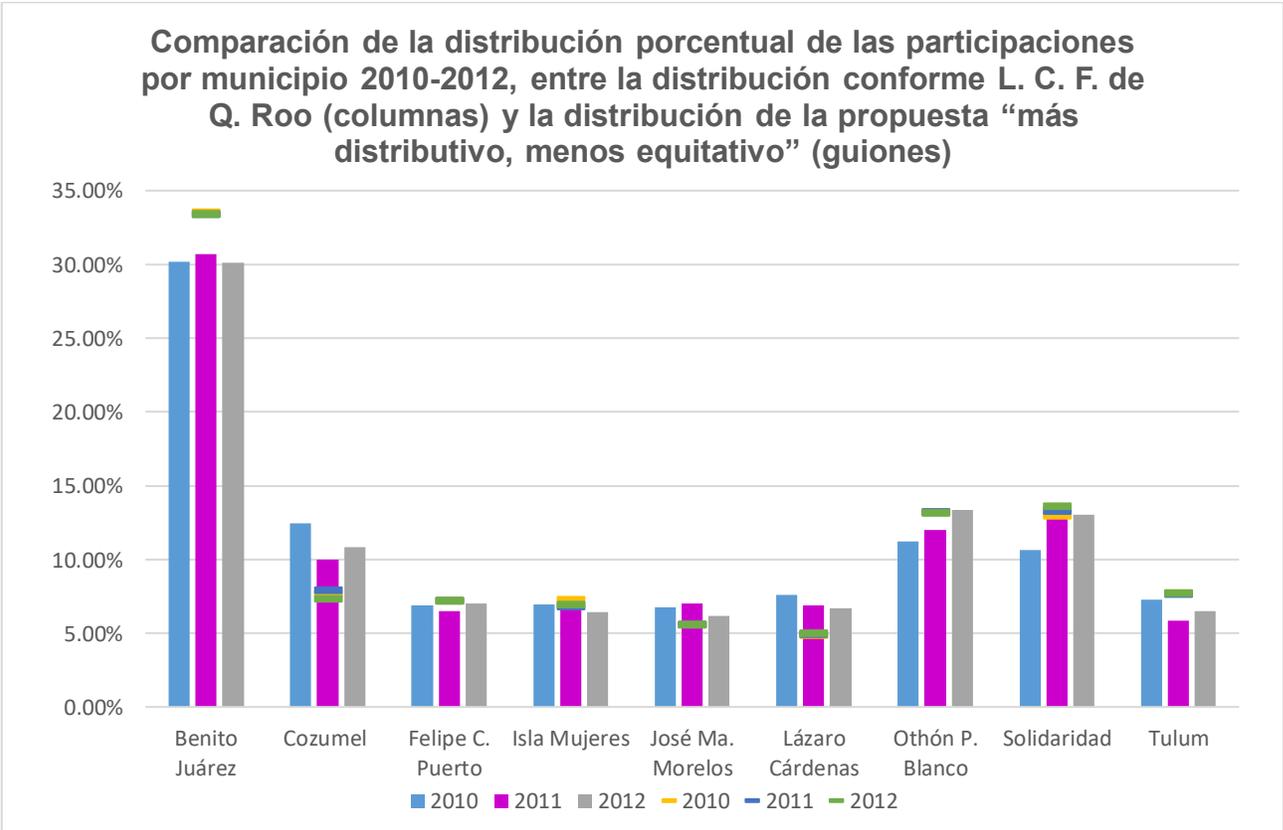
⁴⁸ La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” consiste en distribuir las participaciones federales mediante los siguientes factores de distribución:

- 45.00% Número de habitantes de cada municipio. (Distributivo)
- 15.00% Estimación de pobreza municipal. (Compensatorio)
- 25.00% Distribución en partes iguales, para cada municipio. (Equitativo)
- 15.00% Esfuerzo fiscal municipal. (Resarcitorio)

En la tabla 70, se observa que con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, el municipio que recibe más participaciones federales es Benito Juárez, muy por abajo en un nivel medio alto se ubica Solidaridad y Othón P. Blanco. En un nivel medio se ubica Tulum, Cozumel, Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto. Los municipios que están en el nivel más bajo y por consiguiente reciben menos recursos con esta propuesta se encuentran José María Morelos y Lázaro Cárdenas.

En la gráfica 13, se muestra un comparativo de la distribución porcentual de las participaciones hecha conforme la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo y la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, la cual nos permite observar el cambio:

Gráfica 13



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

En la gráfica 13, se aprecia que en la distribución original el municipio de Benito Juárez acumula en promedio el 30% de las participaciones federales que se reparten; es el municipio que más recursos recibe. Con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, el municipio de Benito Juárez es beneficiado acumulando en promedio el 33.44% de las participaciones federales en el periodo; con esta propuesta se mantiene como el municipio que recibe más recursos. Recordemos que el 60% de las participaciones se distribuye de acuerdo al “número de habitantes de cada municipio” y Benito Juárez en el periodo (2010, 2011 y 2012) acumula en promedio el 50% de la población del Estado de Quintana Roo. Por otro lado, se aprecia en la gráfica 13, que con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, los municipios que son afectados negativamente son: Cozumel, Lázaro Cárdenas y José Ma. Morelos.

En la tabla 71, se presenta la diferencia en los recursos recibidos por los municipios con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, respecto la distribución que menciona la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo:

Tabla 71

Diferencia de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.			
A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			
Municipio	2010	2011	2012
Benito Juárez	48.57	44.15	48.45
Cozumel	-69.76	-34.02	-50.75
Felipe Carrillo Puerto	4.87	12.36	3.26
Isla Mujeres	4.00	-7.48	7.97
José María Morelos	-17.17	-23.05	-8.69
Lázaro Cárdenas	-39.29	-31.85	-24.54
Othón P. Blanco	28.79	19.77	-2.96
Solidaridad	33.79	-8.98	9.18
Tulum	6.20	29.11	18.07

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Con la propuesta “más distributivo, menos equitativo” se observa que los municipios que pierden más participaciones son Cozumel, Lázaro Cárdenas y José María Morelos; quienes en el periodo considerado tienen una reducción promedio de 51.51, 31.89 y 16.31 millones de pesos respectivamente. En el caso del municipio de Lázaro Cárdenas su margen de pérdida en participaciones se fue reduciendo a lo largo del periodo con esta propuesta, los montos de pérdida son los siguientes; en 2010 pierde 39.29 millones de pesos, en 2011 el monto de pérdida es de 31.85 millones de pesos y en 2012 pierde 24.54 millones de pesos.

A excepción de Cozumel, Lázaro Cárdenas y José María Morelos, todos los demás municipios muestran con la propuesta “más distributivo, menos equitativo” diferencia positiva promedio en la obtención de participaciones en el periodo. El municipio más beneficiado con la propuesta “más distributivo, menos equitativo” es Benito Juárez al obtener 47.06 millones de pesos de incremento promedio en el periodo. Le sigue Tulum y Othón P. Blanco; los cuales tuvieron en promedio incrementos por 17.79 y 15.20 millones de pesos en sus participaciones respectivamente, es importante recalcar que las participaciones de Othón P. Blanco pasaron de una diferencia positiva de 28.79 millones en el 2010 a una pérdida de 2.96 millones de pesos en 2012. En el caso de Solidaridad e Isla Mujeres presentan diferencias negativas en el 2011, a pesar de lo anterior, en el periodo del ejercicio Solidaridad incrementa en promedio 11.33 millones de pesos e Isla Mujeres lo hace con 1.50 millones de pesos. Felipe Carrillo Puerto mostró incrementos en sus participaciones a lo largo del periodo lo que resulta en una diferencia positiva promedio en el periodo de 6.83 millones de pesos.

La diferencia promedio (millones de pesos) y la diferencia porcentual promedio por municipio, de la distribución hecha por la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución real en el periodo considerado en este ejercicio (2010 - 2012), se representa en la tabla 72:

Tabla 72

Diferencia promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010		
Municipio	Variación Promedio (Millones de Pesos)	Variación Porcentual Promedio
Benito Juárez	47.06	10
Tulum	17.79	18
Othón P. Blanco	15.20	9
Solidaridad	11.33	8
Felipe Carrillo Puerto	6.83	7
Isla Mujeres	1.50	2
José Ma. Morelos	-16.31	-16
Lázaro Cárdenas	-31.89	-30
Cozumel	-51.51	-30

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

La propuesta “más distributivo, menos equitativo”, afecta negativamente a los municipios de Cozumel, Lázaro Cárdenas y José Ma. Morelos, provocándoles reducción en las participaciones respecto a la distribución real⁴⁹. En el caso de Cozumel y Lázaro Cárdenas en promedio pierde 51.51 y 31.89 millones de pesos, esto representa una reducción del 30% en las participaciones federales para ambos municipios. José Ma. Morelos en el periodo tiene una perdida promedio de 16.31 millones de pesos en participaciones, que representa una reducción del 16% respecto a la distribución real.

En términos porcentuales con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, el municipio más beneficiado es Tulum, con incremento promedio del 18% en sus participaciones federales en el periodo; lo que representa una diferencia positiva promedio por 17.79 millones de pesos. Le siguen Benito Juárez, Othón P. Blanco, Solidaridad y Felipe Carrillo Puerto, quienes tuvieron incrementos promedios de

⁴⁹ Distribución hecha mediante los criterios establecido en el Artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013).

10%, 9%, 8% y 7% respectivamente. El municipio de Isla Mujeres incremento sus participaciones federales en un promedio de 1.50 millones de pesos, lo que le representa una diferencia positiva promedio de 2%.

En cuanto a los dos municipios con mayor pobreza en Quintana Roo, se destaca que la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, beneficia a Felipe Carrillo Puerto con incremento promedio de 7%; sin embargo, José Ma. Morelos y Lázaro Cárdenas tuvieron variaciones negativas promedio de 16% y 30% respectivamente; esto se debe a la distribución del 60% de las participaciones en relación al número de habitantes y una reducción del 10% en la distribución en partes iguales.

La propuesta “más distributivo, menos equitativo”, premia a los municipios con mayor esfuerzo fiscal (Isla Mujeres, Tulum y Solidaridad). Por otro lado, la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, castiga a Cozumel quien presenta un valor medio en esfuerzo fiscal y un valor bajo en pobreza, es importante mencionar que Benito Juárez tiene valores medios en los factores de distribución mencionados anteriormente, pero es beneficiado con esta propuesta porque es el municipio con mayor número de habitantes en el Estado de Quintana Roo.

En la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, se muestra que el municipio con mayor diferencia negativa promedio en sus participaciones es Benito Juárez y con la propuesta “más distributivo, menos equitativo” sucede lo contrario, es decir, Benito Juárez es uno de los municipios con mayores beneficios en sus participaciones federales con esta propuesta. En cuanto a Cozumel, es uno de los municipios que pierden participaciones tanto en la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” y “más distributivo, menos equitativo”.

Después de observar el comportamiento de la distribución hecha por la propuesta “más distributivo, menos equitativo” en valores totales, a continuación, se presenta el comportamiento de la distribución en términos per cápita.

De acuerdo a la distribución de las participaciones federales hecha por la L. C. F.⁵⁰ del Estado de Quintana Roo, se determina la distribución de las participaciones en términos per cápita; usando datos de la población proporcionados por la COESPO. Esto se presenta en la tabla 73:

Tabla 73

Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la distribución hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	663.48	738.84	630.26
Cozumel	2,277.35	2,021.89	1,929.74
Felipe Carrillo Puerto	1,275.58	1,315.84	1,237.73
Isla Mujeres	6,262.06	7,090.10	5,380.08
José Ma. M.	2,323.80	2,647.24	2,038.93
Lázaro Cárdenas	4,339.25	4,340.29	3,674.90
Othón P. Blanco	731.17	861.31	839.84
Solidaridad	967.85	1,326.84	1,045.99
Tulum	3,749.91	3,260.07	3,085.17

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Población proporcionada por la COESPO.

En la tabla 73, se observa que con la distribución de las participaciones federales hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo en términos per cápita, los municipios que reciben mayores recursos en el periodo considerado (2010, 2011 y 2012) son: Isla Mujeres y Lazaro Cárdenas, un tanto más bajo Tulum. Los municipios que reciben menos recursos son: Benito Juárez, Othón P. Blanco y Solidaridad.

Los montos de la distribución per cápita determinada con los datos de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” se muestran en la tabla 74:

⁵⁰ L. C. F. (Ley de coordinación fiscal)

Tabla 74

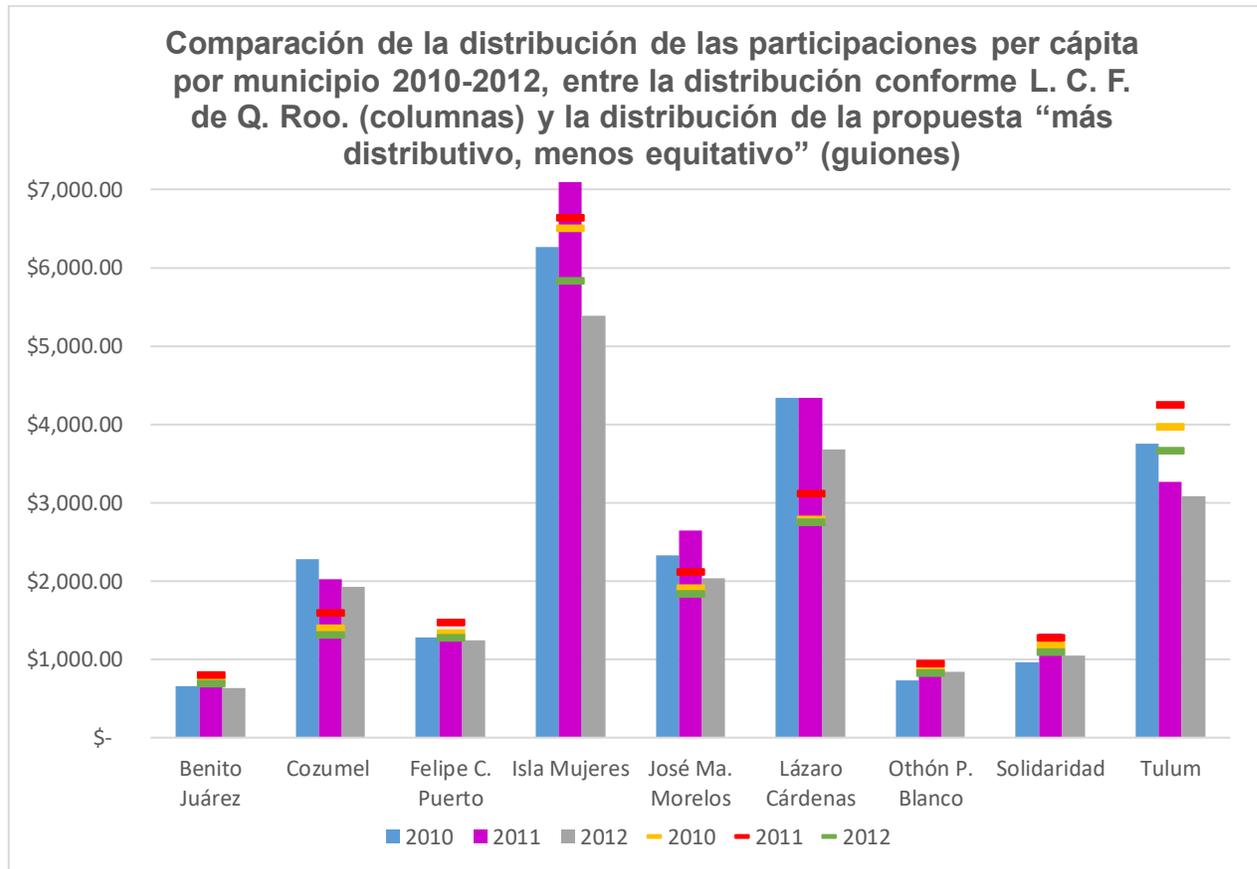
Distribución de las participaciones federales per cápita, con datos de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	736.94	803.68	699.41
Cozumel	1,400.21	1,601.41	1,312.74
Felipe Carrillo Puerto	1,337.75	1,469.31	1,277.10
Isla Mujeres	6,509.03	6,646.20	5,835.64
José Ma. M.	1,917.36	2,115.37	1,843.40
Lázaro Cárdenas	2,791.97	3,114.36	2,751.69
Othón P. Blanco	859.94	947.86	827.15
Solidaridad	1,179.62	1,274.26	1,096.36
Tulum	3,969.35	4,246.59	3,672.84

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En términos per cápita con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, los municipios que reciben más participaciones federales son: Isla Mujeres, seguido por Tulum y Lázaro Cárdenas. En caso contrario los municipios que reciben menos son: Benito Juárez y Othón P, Blanco.

En la gráfica 14, se muestra un comparativo de la distribución de las participaciones federales per cápita en miles de pesos, conforme la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo y la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, la cual nos permite observar el cambio:

Gráfica 14



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En la gráfica 14, se observa el cambio en la distribución per cápita de las participaciones federales, con la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución original. Con esta propuesta, se aprecia que, tanto en esta propuesta como en la distribución original, los municipios que reciben menos participaciones per cápita, son los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco; sin embargo, la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, permite ligeros incrementos en las participaciones federales per cápita para ambos municipios. El municipio de Benito Juárez con la distribución original recibe en promedio 677.52 pesos de participaciones federales por persona en el periodo, con la propuesta

“más distributivo, menos equitativo” esto incrementa ligeramente recibiendo en promedio 746.68 pesos por persona en el periodo (2010-2012). El municipio de Othón P. Blanco recibe de participaciones federales en promedio 810.77 pesos por persona con la distribución original y con la propuesta en promedio aumenta a 878.32 pesos por persona en el periodo.

Los municipios más beneficiados en términos per cápita con la propuesta “más distributivo, menos equitativo” son: Isla Mujeres y Tulum. En el caso de Isla Mujeres con la distribución real recibe de participaciones federales 6,244.08 pesos en promedio por persona y con la distribución hecha con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” recibe en promedio 6,330.29 pesos por persona; en términos per cápita Isla Mujeres es el que recibe más participaciones seguido por Tulum. En relación a las dos propuestas⁵¹ presentadas anteriormente, la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, es el que menos recursos otorga a Isla Mujeres en términos per cápita; esto se debe a que la propuesta distribuye el 60% de las participaciones federales en relación al “número de habitantes de cada municipio” e Isla Mujeres es el municipio con menor cantidad de habitantes.

En la tabla 75, se presenta la diferencia de las participaciones federales per cápita distribuidas a los municipios, de la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, respecto a la distribución que menciona la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo:

⁵¹ La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” contempla únicamente los factores de distribución “estimación de pobreza municipal” y “esfuerzo fiscal municipal”; no contempla el factor de distribución “número de habitantes de cada municipio”. La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” distribuye el 45% de las participaciones federales en relación al “número de habitantes de cada municipio”

Tabla 75

Diferencia per cápita de la distribución de las participaciones federales de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo. A precios del 2010 (miles de pesos)			
MUNICIPIO	2010	2011	2012
Benito Juárez	73.47	64.84	69.16
Cozumel	-877.13	-420.48	-617.00
Felipe Carrillo Puerto	62.16	153.47	39.37
Isla Mujeres	246.97	-443.90	455.56
José Ma. M.	-406.44	-531.87	-195.53
Lázaro Cárdenas	-1,547.27	-1,225.93	-923.20
Othón P. Blanco	128.77	86.55	-12.69
Solidaridad	211.77	-52.58	50.37
Tulum	219.44	986.52	587.67

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL. Población proporcionada por la COESPO.

En la tabla 75, se observa que con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, los municipios beneficiados con mayores participaciones federales per cápita son Isla Mujeres y Tulum; aunque Isla Mujeres muestra una reducción en sus participaciones federales per cápita en el 2011, es el que más recursos recibe por persona. Con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, se aprecia que en términos per cápita Lázaro Cárdenas, Cozumel y José María Morelos; son los municipios que pierden más recursos.

La diferencia promedio (miles de pesos) y la diferencia porcentual por municipio, de la distribución per cápita hecha por la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, respecto a la distribución real en el periodo del ejercicio (2010-2012), se representa en la tabla 76:

Tabla 76

Diferencia promedio per cápita en el periodo (2010-2012) de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010		
Municipio	Variación Promedio (Miles de Pesos)	Diferencia promedio porcentual
Tulum	597.88	18
Isla Mujeres	86.21	2
Felipe C. Puerto	85.00	7
Solidaridad	69.85	8
Benito Juárez	69.16	10
Othón P. Blanco	67.54	9
José Ma. Morelos	-377.95	-16
Cozumel	-638.20	-30
Lázaro Cárdenas	-1232.13	-30

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Con el resultado de la diferencia promedio per cápita del periodo mostrado en la tabla 76, se observa que la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, provoca pérdida en las participaciones federales de los municipios de Lázaro Cárdenas, Cozumel y José María Morelos. Si se considera la pérdida en términos porcentuales, Lázaro Cárdenas y Cozumel pierden un 30% de sus participaciones federales, esto representa para Lázaro Cárdenas una reducción per cápita promedio en el periodo de 1,232.13 pesos y para Cozumel la reducción es de 638.20 pesos. En cuanto a José María Morelos la reducción promedio en sus participaciones federales per cápita representa un 16% de pérdida, lo que equivale a una pérdida de 377.95 pesos por persona.

Con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, en términos per cápita, Tulum es el municipio que incrementa en mayor medida sus participaciones federales con una variación positiva promedio de 597.88 pesos por persona esto representa un incremento del 18%, seguido por Isla Mujeres con un incremento promedio en sus recursos de 86.12 pesos por persona, esta diferencia representa un incremento del 2% para este municipio. Con esta propuesta, el municipio de

Othón P. Blanco es el que menos diferencia positiva promedio presenta en términos monetarios con 67.54 pesos por persona, esto representa un incremento promedio per cápita de 9% en sus participaciones federales.

La propuesta “más distributivo, menos equitativo” representa un cambio agresivo en la distribución de las participaciones federales, en esta propuesta se incrementa en un 15% los recursos a repartir por el factor de distribución “número de habitantes” y se reduce en un 15% los recursos a repartir por el factor de distribución “partes iguales para cada municipio”⁵²; respecto a la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”.

Los municipios que presentan mayor esfuerzo fiscal son: Isla Mujeres, Solidaridad y Tulum; de ahí que con los factores de distribución considerados por la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, le permiten a Tulum ser el municipio con mayor incremento promedio en sus participaciones al aumentar en 18%, el municipio de Solidaridad tuvo un incremento promedio en sus participaciones del 8% (con la propuesta 2 incremento 6%) este beneficio se debe a que es el tercer municipio con mayor población en el estado⁵³. Isla Mujeres incrementó en promedio sus participaciones con esta propuesta en un 2%, toda vez que con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” presenta un incremento promedio del 24%, este incremento promedio bajo se debe a que es el municipio con menor número de habitantes.

La propuesta “más distributivo, menos equitativo”, a pesar de considerar el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”, no beneficio a dos de los tres municipios más pobres; José María Morelos y Lázaro Cárdenas. José María Morelos redujo sus participaciones federales en un promedio de 16% respecto a la distribución real y Lázaro Cárdenas perdió el 30% de las participaciones respecto

⁵² La propuesta “más distributivo, menos equitativo”, es una variación de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, incrementando en un 15% el criterio distributivo y reduciendo en el mismo porcentaje el criterio equitativo. En cuanto a los criterios compensatorio y resarcitorio permanecen sin cambios en relación a la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”.

⁵³ Considerando únicamente la población del periodo del ejercicio (2010-2012).

a la distribución real; esto se debe a que José María Morelos y Lázaro Cárdenas ocupan el lugar 4 y 2 respectivamente de los municipios con menor población en el estado. Con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, Felipe Carrillo Puerto incrementó sus participaciones federales en un promedio de 7% respecto a la distribución real; destacamos que ocupa el lugar número 5 con mayor número de habitantes en el estado.

3.6.4 Comparación de resultados de las propuestas de distribución de participaciones federales de Quintana Roo.

En la tabla 77, se muestran los montos de participaciones federales que corresponden a cada municipio, conforme la distribución hecha por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo y las cantidades correspondientes a cada municipio, mediante la repartición hecha por las propuestas.

Tabla 77

Municipio	Montos de la distribución hecha por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010 (millones de pesos)			Montos de participaciones federales del Estado de Quintana Roo distribuidas mediante propuestas. A precios constantes del 2010 (millones de pesos)								
				Efecto compensatorio-resarcitorio			Mayor efecto distributivo y equitativo			Más distributivo, menos equitativo		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Benito Juárez	438.68	503.03	441.56	111.26	121.84	115.22	401.81	451.16	404.40	487.26	547.18	490.01
Cozumel	181.13	163.56	158.74	147.02	184.38	137.50	122.40	142.21	119.51	111.37	129.55	107.99
Felipe C. Puerto	100.00	106.00	102.40	105.27	120.17	107.50	116.09	131.09	117.10	104.87	118.36	105.66
Isla Mujeres	101.35	119.40	94.16	278.37	287.20	264.31	126.88	136.19	123.83	105.34	111.92	102.14
José Ma. Morelos	98.18	114.74	90.61	104.93	120.39	107.95	98.22	111.15	99.38	81.01	91.69	81.92
Lázaro Cárdenas	110.18	112.77	97.67	110.01	128.45	118.29	90.90	103.53	93.40	70.89	80.92	73.13
Othón P. Blanco	163.47	196.70	195.85	85.23	101.66	93.80	179.40	202.42	180.70	192.26	216.47	192.89
Solidaridad	154.41	226.71	190.72	238.75	273.26	249.50	185.96	214.09	195.71	188.20	217.72	199.91
Tulum	105.98	96.18	94.88	272.54	301.75	272.50	131.72	147.26	132.56	112.19	125.29	112.95

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

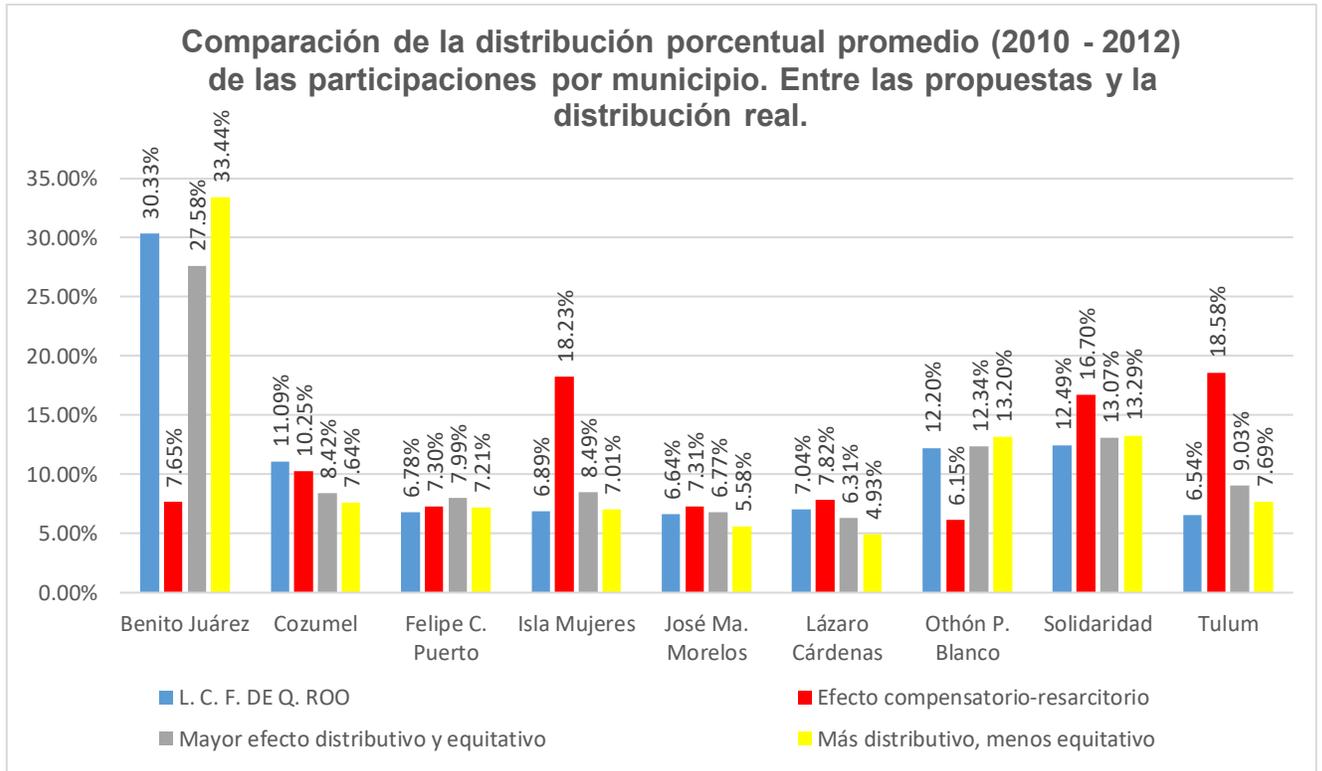
En la tabla 77, se observa que el municipio Benito Juárez, es el que recibe mayor cantidad de recursos, tanto en la distribución original como en las propuestas “mayor efecto distributivo y equitativo” y “más distributivo, menos equitativo”; la ventaja de Benito Juárez, en estas formas de distribución es porque en ellas se considera el “número de habitantes” como factor de distribución, recordemos que este municipio acumula el 50% de la población del Estado de Quintana Roo.

En la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, los municipios que reciben mayores recursos son Isla Mujeres, Tulum y Solidaridad, estos municipios son los que presentan mayor eficiencia fiscal; la ventaja de esta propuesta es premiar a los municipios más eficientes y el hecho de no contemplar el factor de distribución “número de habitantes”, representa una ventaja para Isla Mujeres, puesto que es el municipio con menos población en el Estado.

En la gráfica 15, se muestra un comparativo de la distribución porcentual promedio (del periodo 2010 - 2012) de las participaciones federales que recibe cada municipio, de acuerdo a las propuestas de distribución⁵⁴ y la distribución hecha por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

⁵⁴ “Efecto compensatorio-resarcitorio”, “mayor efecto distributivo y equitativo” y “más distributivo, menos equitativo”

Gráfica 15



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

En la gráfica 15, se observa los diferentes efectos que tienen las propuestas sobre el porcentaje promedio de acumulación de participaciones federales de cada municipio en el periodo 2010 al 2012. Se aprecia que el municipio de Benito Juárez es el municipio que recibe mayor cantidad de recursos con la distribución original y con las propuestas “mayor efecto distributivo y equitativo” y “más distributivo, menos equitativo”; estas formas de distribución consideran el factor de distribución “numero de habitante de cada municipio”, cabe mencionar que Benito Juárez tiene el 50% de la población del Estado de Quintana Roo. En la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, Benito Juárez es uno de los municipios que menos recursos reciben con esta propuesta, acumula el 7.65% de los recursos distribuidos; los factores de distribución considerados en esta propuesta son

“esfuerzo fiscal municipal” y “la pobreza municipal”, donde el municipio de Benito Juárez presenta valores medianos en estos factores de distribución.

En la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, los municipios que acumulan mayor cantidad de las participaciones federales repartidas son Isla Mujeres, Tulum y Solidaridad; acumulando en promedio el 18.23%, 18.58% y 16.70% respectivamente; estos son los municipios que presentan mayor eficiencia fiscal. Esta propuesta también beneficio a los municipios con mayor población en situación de pobreza, estos municipios son José Ma. Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto.

En la tabla 78, se presentan las diferencias de las participaciones federales obtenidas por municipio, conforme la distribución hecha por las propuestas, respecto a la repartición real que menciona la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

Tabla 78

Municipio	Diferencia de las participaciones federales distribuidas por las propuestas respecto a la distribución hecha por la L. C. F. de Q. Roo. A precios constantes del 2010 (millones de pesos)								
	Efecto compensatorio-resarcitorio			Mayor efecto distributivo y equitativo			Más distributivo, menos equitativo		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Benito Juárez	-327.42	-381.20	-326.34	-36.87	-51.87	-37.16	48.57	44.15	48.45
Cozumel	-34.11	20.82	-21.24	-58.73	-21.35	-39.23	-69.76	-34.02	-50.75
Felipe C. Puerto	5.27	14.17	5.10	16.09	25.09	14.70	4.87	12.36	3.26
Isla Mujeres	177.02	167.81	170.15	25.54	16.79	29.67	4.00	-7.48	7.97
José Ma. Morelos	6.75	5.64	17.34	0.04	-3.59	8.77	-17.17	-23.05	-8.69
Lázaro Cárdenas	-0.16	15.68	20.62	-19.28	-9.24	-4.27	-39.29	-31.85	-24.54
Othón P. Blanco	-78.24	-95.04	-102.04	15.93	5.71	-15.15	28.79	19.77	-2.96
Solidaridad	84.34	46.55	58.78	31.55	-12.62	4.98	33.79	-8.98	9.18
Tulum	166.56	205.57	177.63	25.74	51.08	37.68	6.20	29.11	18.07

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

Con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, los municipios que pierden recursos son Othón P. Blanco, Lázaro Cárdenas con una ligera pérdida en el 2010, Benito Juárez tiene pérdidas en el periodo 2010 – 2012 y Cozumel muestra pérdidas en el año 2010 y 2012. La pérdida de participaciones federales que muestra Othón P. Blanco con esta propuesta, se debe a la baja eficiencia fiscal y a los valores medianos que presenta este municipio en el factor de distribución “esfuerzo fiscal municipal”. Lázaro Cárdenas, es de los municipios con menor eficiencia fiscal, pero la afectación negativa solo lo tiene ligeramente en el 2010, presenta diferencias positivas en el 2011 y 2012; esto se debe al beneficio que recibe del factor de distribución “estimación de pobreza municipal”, puesto que es de los tres municipios con mayor porcentaje de personas en situación de pobreza.

Los municipios que se ven más beneficiados con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” son Isla Mujeres, Tulum y Solidaridad; estos son los tres municipios con mayor eficiencia fiscal. Los municipios con mayor porcentaje en situación de pobreza como son José Ma. Morelos y Felipe Carrillo Puerto, también muestran incrementos en sus participaciones federales con esta propuesta.

Con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, los municipios que pierden mayor cantidad de recursos son Benito Juárez y Cozumel. Esto se debe a que la propuesta redujo el porcentaje de participaciones federales repartidos mediante el criterio distributivo en un 15% y distribuirlo mediante el criterio compensatorio, el cual no es beneficioso para Benito Juárez y Cozumel; puesto que ambos municipios son de los que presentan menor porcentaje de personas en situación de pobreza. Sin embargo, Solidaridad también es de los municipios con menos pobreza, pero esta desventaja se ve compensada con nivel de eficiencia fiscal que presenta.

Lázaro Cárdenas, José Ma. Morelos y Felipe Carrillo Puerto, son de los municipios que presentan mayor porcentaje de personas en situación de pobreza y de los municipios con menor esfuerzo fiscal, a pesar de coincidir en estas características, al aplicar la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, Lázaro Cárdenas

presenta pérdidas en sus participaciones federales en el periodo 2010 – 2012 y Felipe Carrillo Puerto presenta diferencias positivas en el periodo, en tanto José Ma. Morelos únicamente presenta pérdidas en el 2011.

En la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, al aumentar el porcentaje que distribuye el factor de distribución “número de personas de cada municipio” y reducir al factor “distribución en partes iguales”, tiene un efecto negativo sobre los municipios de José Ma. Morelos, Cozumel y Lázaro Cárdenas. Cozumel es el municipio que mayor cantidad de pérdidas muestra con esta propuesta, esto se debe a que en promedio únicamente acumula el 6% de la población de Quintana Roo y esta propuesta reparte el 60% de las participaciones federales en relación al número de habitantes y presenta valores medianos para los factores de distribución “estimación de pobreza municipal” y “esfuerzo fiscal municipal”.

Al igual que en la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, en la propuesta “más distributivo, menos equitativo” las diferencias negativas que muestra el municipio de Lázaro Cárdenas, se van reduciendo a lo largo del periodo, con esta tendencia llegaría a un punto donde la diferencia sea positiva en ambas propuestas.

Con la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, Isla Mujeres es el municipio con menor cantidad de población, pero es el municipio que muestra mayor esfuerzo fiscal, esto le permite compensar la desventaja referente a la población, lo que provoca que presente una pérdida en sus participaciones federales de 7.48 millones de pesos en el 2011 y en el 2010 y 2012 muestre diferencias positivas por 4 y 7.97 millones de pesos respectivamente.

A diferencia de las propuestas “efecto compensatorio-resarcitorio” y “mayor efecto distributivo y equitativo”, donde el municipio de Benito Juárez es afectado negativamente, con la aplicación de la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, resulta en amplios beneficios en el periodo para Benito Juárez; la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, al considerar repartir el 60% de las participaciones federales mediante un factor de distribución que considera la

población, le permite mayores beneficios al municipio de Benito Juárez, ya que, acumula el 50% de la población del Estado de Quintana Roo.

Con base en lo anterior, se identifica las ventajas y desventajas de cada una de las propuestas, las cuales mencionamos a continuación:

1) Propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”.

Ventajas:

- Contempla el criterio compensatorio; el cual no es considerado en la fórmula de distribución original.
- Incrementa las participaciones federales de los municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza.
- Premia a los municipios que muestren mayor eficiencia fiscal.
- No considerar la población como factor de distribución, representa una ventaja para los municipios menos poblados.

Desventajas:

- Únicamente considera dos criterios de distribución: compensatorio y resarcitorio. No contempla los criterios distributivo y equitativo.
- Reduce las participaciones federales de los municipios que muestren valores medianos en los factores de distribución considerados.
- Al no contemplar la población como factor de distribución, afecta negativamente a los municipios con mayor número de habitantes.
- Representa un cambio muy agresivo en la repartición de las participaciones federales con respecto a la distribución original.

2) Propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”.

Ventajas:

- Contempla el criterio compensatorio; el cual no es considerado en la fórmula de distribución original.
- El 15% del criterio distributivo considerado en la fórmula original, repartido mediante un factor de distribución que contempla la superficie territorial de cada municipio, es sustituido por el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”.
- Repartir el 15% de las participaciones federales mediante un indicador de pobreza, permite mayor participación en los recursos a los municipios con mayor población en situación de pobreza.
- Premia la eficiencia fiscal.
- El 45% de las participaciones federales se reparte mediante el factor de distribución “número de habitantes de cada municipio”; al igual que en la fórmula original”.
- Representa un cambio moderado en la repartición de las participaciones federales con respecto a la distribución original.

Desventajas:

- Tiene efecto negativo sobre los municipios que muestren valores medianos en los factores de distribución “esfuerzo fiscal municipal.
- En términos per cápita, afecta negativamente al municipio con mayor población (Benito Juárez).
- El factor de distribución “esfuerzo fiscal municipal”, permite mayor beneficio a los municipios más eficientes, que los municipios que muestran mayor población en situación de pobreza.
- Tanto en la fórmula de distribución original como en la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, el municipio que recibe menos participaciones federales per cápita es Benito Juárez.

3) Propuesta “más distributivo, menos equitativo”.

Ventajas:

- Contempla el criterio compensatorio; el cual no es considerado en la fórmula de distribución original.
- Se mantiene el 60% del criterio distributivo de la fórmula original, repartido mediante el factor de distribución “número de habitantes de cada municipio”.
- Distribuir el 60% de las participaciones federales, mediante el factor de distribución “número de habitantes de cada municipio” beneficia a los municipios con mayor población.
- Busca premiar a los municipios con mayor eficiencia fiscal.

Desventajas:

- Repartir el 15% de las participaciones federales mediante un indicador de pobreza, no es suficiente para eliminar el efecto negativo sobre los municipios con mayor población en situación de pobreza.
- Afecta negativamente a los municipios con menor número de habitantes.
- Reducir el porcentaje de los recursos distribuidos mediante el factor de distribución “partes iguales a cada municipio”, afecta negativamente a los municipios más pobres.
- En términos per cápita, provoca reducción en las participaciones federales per cápita del municipio con mayor esfuerzo fiscal.

CONCLUSIÓN

La distribución de las participaciones federales se realiza mediante los factores de distribución considerados en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo; esta repartición contempla los criterios de distribución; distributivo, equitativo y resarcitorio.

En la tabla 79, se muestra un comparativo de los criterios de distribución considerados por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo (2013)⁵⁵ y los considerados por las propuestas planteadas.

Tabla 79

Cuadro comparativo de criterios considerados para la distribución de las participaciones.				
Criterios	L. C. F. del Estado de Quintana Roo	Propuestas		
		Efecto compensatorio-resarcitorio	Mayor efecto distributivo y equitativo	Más distributivo, menos equitativo
Distributivo	60%		45.00%	60.00%
Equitativo	25%		25.00%	10.00%
Resarcitorio	15%	57.50%	15.00%	15.00%
Compensatorio		42.50%	15.00%	15.00%
Histórico o Inercial				
Incentivos				

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

⁵⁵ Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo

En la tabla 79, se observa que la fórmula de distribución original⁵⁶, solamente considera tres criterios de distribución⁵⁷, en las tres propuestas hechas se consideró un criterio más; el criterio compensatorio. Con esto las propuestas “mayor efecto distributivo y equitativo” y “más distributivo, menos equitativo” consideran en sus fórmulas de distribución los criterios distributivo, equitativo, resarcitorio y compensatorio. La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” únicamente considera los criterios resarcitorio y compensatorio.

Es preciso señalar que en la fórmula de distribución original y en la fórmula de distribución de las propuestas, no son considerados los criterios⁵⁸: histórico o inercial, e Incentivos.

En la tabla 80, se presenta un comparativo donde se muestra los factores de distribución considerados por la L. C. F. del Estado de Quintana Roo y los considerados por las propuestas hechas en este trabajo; así también, los respectivos porcentajes de participación en cada propuesta.

⁵⁶ Distribución hecha mediante a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (2013).

⁵⁷ Criterios: distributivo, equitativo y resarcitorio.

⁵⁸ Criterios que pueden considerarse para la distribución de los recursos, mencionados en el Manual de Transferencias Federales para Municipios. (Peña Ahumada, 2012)

Tabla 80

Cuadro comparativo de los factores considerados para la distribución de las participaciones.					
Criterio	Factor de distribución.	L. C. F. del Estado de Quintana Roo	Propuesta		
			Efecto compensatorio-resarcitorio	Mayor efecto distributivo y equitativo	Más distributivo, menos equitativo
Distributivo	Distribución en relación directa al número de habitantes de cada municipio.	45.00%		45.00%	60.00%
	Distribución en proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio.	15.00%			
Equitativo	Distribución en partes iguales, para cada municipio.	25.00%		25.00%	10.00%
Resarcitorio	Distribución en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por municipio.	5.00%			
	Distribución en relación a los ingresos propios de cada Municipio.	10.00%			
	Esfuerzo fiscal municipal.		57.50%	15.00%	15.00%
Compensatorio	Estimación de pobreza municipal.		42.50%	15.00%	15.00%

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

Los factores de distribución de criterio resarcitorio considerados en la fórmula de distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo, fueron sustituidos en las propuestas con el factor de distribución “esfuerzo fiscal municipal”; este es de criterio resarcitorio. El factor de distribución de criterio distributivo, relacionado a la “distribución en proporción directa de la superficie territorial que le corresponde a cada municipio”, considerado en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo, es sustituido en las propuestas con el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”; este último de criterio compensatorio.

En la tabla 81, se ordenan los municipios del más alto al más bajo en sus niveles de esfuerzo fiscal y pobreza. El orden de esfuerzo fiscal se determinó por el promedio de esfuerzo fiscal de los municipios en el periodo considerado en el ejercicio (2010, 2011 y 2012) y en el orden de pobreza se determinó de acuerdo a los niveles de pobreza publicado por el CONEVAL en el 2010.

Tabla 81

Cuadro comparativo respecto al orden de los municipios de acuerdo al nivel de esfuerzo fiscal y pobreza.				
Nivel	Lugar	Esfuerzo fiscal	Lugar	Pobreza
Alto	1	Isla Mujeres	1	José Ma. Morelos
	2	Tulum	2	Felipe Carrillo Puerto
	3	Solidaridad	3	Lázaro Cárdenas
Medio	4	Cozumel	4	Tulum
	5	Benito Juárez	5	Isla Mujeres
			6	Othón P. Blanco
Bajo	6	Othón P. Blanco	7	Cozumel
	7	Lázaro Cárdenas	8	Solidaridad
	8	Felipe Carrillo Puerto	9	Benito Juárez
	9	José María Morelos		

Fuente: Elaboración propia con datos de estimación de esfuerzo fiscal con información del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 publicadas por la CONEVAL.

La fórmula de distribución real y la fórmula de distribución de las propuestas “mayor efecto distributivo y equitativo” y “más distributivo, menos equitativo” consideran al “número de habitantes de cada municipio” como factor de distribución; por lo tanto, se ordenan los municipios con mayor y menor población de acuerdo a los datos proporcionados por la COESPO. Esto se presenta en la tabla 82.

Tabla 82

Tabla para ordenar a los municipios de acuerdo a la cantidad de habitantes.	
Municipio	Lugar
Benito Juárez	1
Othón P. Blanco	2
Solidaridad	3
Cozumel	4
Felipe C. Puerto	5
José Ma. Morelos	6
Tulum	7
Lázaro Cárdenas	8
Isla Mujeres	9

Fuente: Población proporcionada por la COESPO.

Las tablas 81 y 82, son útiles en este análisis para observar de forma más sencilla, como cada una de las propuestas afecta a los municipios, de acuerdo a los niveles de esfuerzo fiscal, pobreza y cantidad de habitantes. Esto se observa en las siguientes tablas de análisis.

En la tabla 83, se muestra el efecto de la distribución de las participaciones federales sobre los municipios, mediante la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”:

Tabla 83

Tabla de análisis de la variación promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010.					
MUNICIPIO	Variación Promedio (Millones de Pesos)	Variación Percapita Promedio (Miles de Pesos)	Lugar en Esfuerzo Fiscal	Lugar en Pobreza	Lugar en Número de Habitantes
Tulum	183.25	6,212.32	2	4	7
Isla Mujeres	171.66	10,208.19	1	5	9
Solidaridad	63.23	374.49	3	8	3
Lázaro Cárdenas	12.04	457.55	7	3	8
José M. Morelos	9.91	226.72	9	1	6
Felipe C. Puerto	8.18	101.59	8	2	5
Cozumel	-11.51	-143.25	4	7	4
Othón P. Blanco	-91.78	-401.24	6	6	2
Benito Juárez	-344.99	-506.96	5	9	1

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

En la tabla 83, en el análisis para la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, se observa que la fórmula de distribución beneficia a los municipios que tienen mayor esfuerzo fiscal (Tulum, Isla Mujeres y Solidaridad); puesto que esta propuesta distribuye el 57.50% de los recursos mediante el factor de distribución “esfuerzo fiscal municipal”. En cuanto a los municipios que presentan mayor pobreza (José Ma. Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas) fueron beneficiados aprovechando el 42.50% de los recursos que reparte la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”, mediante el factor de distribución “estimación de pobreza municipal”.

Los municipios perjudicados con la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” son: Benito Juárez, Othón P. Blanco y Cozumel, estos municipios muestran que perdieron recursos con esta propuesta. Se percibe que la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” al no considerar “el número de habitantes” como factor

de distribución, perjudico a los municipios más poblados (Benito Juárez y Othón P. Blanco); aunque, Solidaridad siendo el tercer municipio con mayor población se benefició con esta propuesta al ser el tercero con mayor esfuerzo fiscal.

La propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” considera únicamente dos factores de distribución; “esfuerzo fiscal municipal” y “estimación de pobreza municipal”, siendo estos de criterio resarcitorio y compensatorio respectivamente. Esta consideración provoca un cambio agresivo con respecto a la distribución hecha por la L. C. F. del estado de Quintana Roo.

En la tabla 84, se muestra el efecto de la distribución de las participaciones federales sobre los municipios, mediante la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”:

Tabla 84

Tabla de análisis variación promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010.					
MUNICIPIO	Variación Promedio (Millones de Pesos)	Variación Percapita Promedio (Miles de Pesos)	Lugar en Esfuerzo Fiscal	Lugar en Pobreza	Lugar en Número de Habitantes
Tulum	38.17	1,289.12	2	4	7
Isla Mujeres	24.00	1,423.35	1	5	9
Felipe C. Puerto	18.63	231.48	8	2	5
Solidaridad	7.97	50.40	3	8	3
Othón P. Blanco	2.16	10.43	6	6	2
José M. Morelos	1.74	38.54	9	1	6
Lázaro Cárdenas	-10.93	-425.15	7	3	8
Cozumel	-39.77	-493.11	4	7	4
Benito Juárez	-41.97	-61.67	5	9	1

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

En la tabla 84, en el análisis de la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, se aprecia que la formula beneficia a los municipios con mayor esfuerzo fiscal (Tulum, Isla Mujeres y Solidaridad); a pesar que este factor de distribución “esfuerzo fiscal municipal” reparte únicamente el 15% de los recursos. La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, beneficia a los dos municipios con mayor pobreza: José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, a pesar que este último es de los que menor esfuerzo fiscal presentan. Lázaro Cárdenas es el tercer municipio con mayor pobreza, sin embargo, presenta perdidas con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”; esto es por ser uno de los municipios con menor esfuerzo fiscal y con menor población⁵⁹.

El municipio de Benito Juárez es el que más pierde con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”; al igual que en la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”. Pero en la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, el municipio de Benito Juárez muestra una variación negativa promedio de 41.97 millones de pesos, menor que la perdida presentada en la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio” de 344.99 millones de pesos. Benito Juárez es el municipio con mayor población y a pesar, que la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” reparte el 45% de los recursos mediante el factor de distribución “número de habitantes”, no se vio beneficiado.

Othón P. Blanco y Solidaridad son el segundo y el tercero respectivamente en cuanto a cantidad de población; estos se benefician con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, a pesar de que Othón. P. Blanco tiene un nivel bajo de esfuerzo fiscal y un nivel medio en pobreza.

En términos generales la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” presenta un cambio moderado en la variación de las participaciones recibidas por

⁵⁹ En el caso del municipio de Lázaro Cárdenas su margen de perdida se fue reduciendo pasando de \$19.28 millones en el 2010 a \$4.27 millones en el 2012; sin embargo, tuvo una perdida promedio en el periodo considerado de \$10.93 millones de pesos. (Véase 3.6.2.4 Análisis de resultados – Propuesta 2).

cada municipio, respecto a la distribución hecha por la L. C. F. del estado de Quintana Roo. La propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” considera cuatro criterios de distribución; distributivo, equitativo, resarcitorio y compensatorio.

En la tabla 85, se muestra el efecto de la distribución de las participaciones federales sobre los municipios, mediante la propuesta “más distributivo, menos equitativo”:

Tabla 85

Tabla de análisis de la variación promedio en el periodo (2010 - 2012) de la distribución de la propuesta “más distributivo, menos equitativo” respecto a la distribución de la L. C. F. del Estado de Quintana Roo. A precios constantes del 2010.					
MUNICIPIO	Variación Promedio (Millones de Pesos)	Variación Percapita Promedio (Miles de Pesos)	Lugar en Esfuerzo Fiscal	Lugar en Pobreza	Lugar en Número de Habitantes
Benito Juárez	47.06	69.16	5	9	1
Tulum	17.79	597.88	2	4	7
Othón P. Blanco	15.20	67.54	6	6	2
Solidaridad	11.33	69.85	3	8	3
Felipe C. Puerto	6.83	85.00	8	2	5
Isla Mujeres	1.50	86.21	1	5	9
José M. Morelos	-16.31	-377.95	9	1	6
Lázaro Cárdenas	-31.89	-1,232.13	7	3	8
Cozumel	-51.51	-638.20	4	7	4

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Y con datos de estimación de la pobreza 2010 y estimación del ITLP-IS publicadas por la CONEVAL.

De acuerdo a la tabla 85, donde se hace el análisis de la propuesta “más distributivo, menos equitativo”, se puede determinar que esta propuesta beneficia directamente a los municipios con mayor población; puesto que reparte el 60% de los recursos por medio del factor de distribución “número de habitantes de cada

municipio". El incremento en el factor de distribución "número de habitantes de cada municipio", obedece a una reducción en el criterio equitativo del factor de distribución "partes iguales", con respecto a la fórmula de distribución real; por lo que deja desprotegido a dos de los municipios con mayor pobreza (José María Morelos y Lázaro Cárdenas). En cuanto a Felipe Carrillo Puerto es beneficiado a pesar de ser el segundo municipio con mayor pobreza, este beneficio se debe a su ubicación como el número cinco en cantidad de población.

Los municipios con mayor esfuerzo fiscal fueron beneficiados con la propuesta "más distributivo, menos equitativo", Isla Mujeres y Tulum tienen valores medios en cuanto a pobreza, esto contrarresta el efecto negativo de ser los municipios con menor población. Solidaridad es beneficiado al ser uno de los municipios con mayor esfuerzo fiscal y de igual forma por ser uno de los municipios con mayor número de habitantes.

La propuesta "más distributivo, menos equitativo" podría decirse que presenta una variación moderado alto con respecto a la distribución hecha por la L. C. F. del estado de Quintana Roo, a pesar de que considera los mismo cuatro criterios de distribución que la propuesta "mayor efecto distributivo y equitativo", deja desprotegidos a los municipios más pobres, al reducir el porcentaje de repartición en partes iguales y darle más peso a la distribución por número de habitantes.

Por lo anterior se concluye que la propuesta "efecto compensatorio-resarcitorio" presenta un cambio agresivo y solo considera dos criterios de distribución; resarcitorio y compensatorio. La propuesta "más distributivo, menos equitativo" realiza una variación moderada alta dejando desprotegido a los municipios más pobres dando más peso al criterio distributivo y reduciendo el equitativo.

En tanto que la propuesta "mayor efecto distributivo y equitativo" presenta un cambio moderado respecto a la distribución real, al considerar los cuatro criterios de distribución y en porcentajes sin variaciones drásticas respecto a los considerado en la L. C. F. del Estado de Quintana Roo, esto le da la oportunidad tanto a municipios pobres o con mayor esfuerzo fiscal obtener mayores recursos;

tal es el caso de Lázaro Cárdenas que a pesar de perder con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo”, su margen de pérdida se va reduciendo a lo largo del periodo; llegara a un punto en el cual sea positivo. En el Caso de Benito Juárez que es el municipio que más perdió con la propuesta “mayor efecto distributivo y equitativo” su variación negativa es mucho menor que lo mostrado en la propuesta “efecto compensatorio-resarcitorio”.

Bibliografía.

- Acosta, & Loza. (2001). Burocracia y Federalismo Fiscal: Un Marco Teórico para el Analisis del Efecto "Flypaper".
- Bojórquez Carrillo, A. L., & Peña Ahumada, J. A. (2012). *Autonomía Financiera Municipal*. México, D. F. Recuperado el 2014 de Abril de 20, de http://www.inafed.gob.mx/work/siha_2015/5/au_fin-mun_kikin.pdf
- Cabrera Castellanos, F., & Lozano Cortés, R. (2010). *Relaciones Intergubernamentales y el Sistema de transferencias en México*. Chetumal: Porrua.
- Cabrero Mendoza, E. (2007). *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México, D. F.: Nostra Ediciones.
- Cabrero Mendoza, E., & Martinez Vazquez, J. (s.f). Assignment of Spending, Responsibilities and Service Delivery.
- COESPO. (2014). Recuperado el 20 de 10 de 2014, de <http://coespo.qroo.gob.mx/portal/#>
- CONEVAL. (2007). Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>
- CONEVAL. (2009). Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>
- CONEVAL. (2010). Recuperado el 20 de Septiembre de 2016, de http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/QuintanaRoo/Paginas/pob_municipal.aspx
- CONEVAL. (23 de Agosto de 2016). Recuperado el 20 de Septiembre de 2016, de <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2016/08/23/indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-resultados-nivel-nacional-y-estatal/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (24 de Febrero de 2017). Recuperado el 26 de Marzo de 2017, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Díaz Cayeros, A. (2003). Federalism and the Political Limits of Redistribution. *Presentado en el Seminario: "Nuevos Retos de la Descentralización Fiscal en América Latina" at the Centro de Investigación y Docencia Económica*. México, DF: Standford University, Department of Political Science.
- Fernández, J. M. (2011). *Dependencia de Recursos vs Descentralizacion de Funciones*. Mar de Plata, Argentina: Facultad de Ciencias Economicas y Sociales.

- Gomis, L. M. (2010). *Un primer acercamiento a la Evaluación de la Gestión Municipal a través del uso de indicadores*. Revista Nexos.
- Grupo de Rio: Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza. (Diciembre de 2007). *Compendio de Mejores prácticas en la medición de la pobreza*. Recuperado el 15 de Octubre de 2016, de http://www.cepal.org/deype/publicaciones/sinsigla/xml/9/34409/rio_group_compendium_es.pdf
- Gutierrez, A., Escobar, H., & Gutierrez, E. (2000). *Hacienda Pública. Un Enfoque Económico*. (Primera ed.). Itagui, Colombia: Lito Brasil, Ltda.
- INAFED. (s.f). Recuperado el 18 de Julio de 2014, de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM23quintanaroo/municipios/23009a.html>
- Janetti. (1989). *La coordinación fiscal y los ingresos estatales en Comercio Exterior* (Vol. 39 num 9).
- Ley de Coordinación Fiscal*. (2013). Mexico, D. F.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo*. (2013). Chetumal.
- Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo*. (2010). Chetumal.
- Ley General de Desarrollo Social*. (1 de Junio de 2016). Mexico, DF. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- López González, M. (s.f). *Finanzas Municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*. México D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Obtenido de <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/mauriciolopez.pdf>
- Lozano Cortés, R., Cabrera Castellanos, L., & Wallace Frederick, H. (2010). *Ensayos de Economía Regional*. Mexico, D. F.: Plaza y Valdés Editores.
- Martinez Vazquez, J., & Boex, J. (1997). *Capacidad fiscal: Una visión general de conceptos y temas de medición y su aplicabilidad en la Federación Rusa*. Georgia: Documento de Trabajo de Universidad Estatal de Georgia.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance* (Quinta ed.). Nueva York: Mc Graw Hill.
- Musgrave, R. (1992). *Hacienda Pública Teoría Y Aplicada*. Madrid: Mc Graw-Hill.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. (J. M. Lozano Iruese, Trad.) Nueva York, Estados Unidos de America: Mc Graw-Hill Inc.

- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. (1999). *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. España: Mc Graw Hill.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Public Finance in Theory and Practice*. USA: McGraw-Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Peña Ahumada, J. A. (2012). *Manual de Transferencias Federales Para Municipios (4ta ed.)*. (L. A. Wence Partida, Ed.) México, Distrito Federal, México: Secretaría de Gobernación. Recuperado el 10 de Julio de 2013, de http://www.inafed.gob.mx/work/siha_2015/5/manual_transfer_fed_mpios.pdf
- Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*. (17 de Febrero de 2011). Chetumal, Quintana Roo, México: Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Recuperado el 20 de Diciembre de 2016, de <http://www2.scjn.gob.mx/AccessoInformacion/Archivos/07319070.pdf>
- Reyes Tépac, M. (2013). Distribución de los flujos de participaciones y de aportaciones federales para el Estado de Quintana Roo, 200-2013. D. F., México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. .
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (16 de Octubre de 2015). *gob.mx*. Recuperado el 25 de Enero de 2017, de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/18123/qnaroo_conv_adhesion_28dic1979.pdf
- Sobarzo, H. (Junio de 1999). Estructura hacendaria y desigualdad regional en México. (XI). D. F., México: Centro de Estudios Económicos.
- Sour, L. (2004). *El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de Iso gobiernos locales urbanos?*
- Stiglitz, J. (1992). *Economía del Sector Público*. España: Antoni Bosch Editor.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector (Tercera Edición ed.)*. (A. Bosch, Ed.) Columbia University, La economía del sector público: Antoni Bosch.
- Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad. (2008). *UCCS*. Recuperado el 20 de Octubre de 2016, de http://www.uccs.mx/images/library/file/sociedad_finanzas/La-pobreza-en-Mexico.pdf
- Wildavsky, A. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Gran Bretaña: Mac Millan Press.