



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas**

**La devolución de Potestades:
Una herramienta para el fortalecimiento de las Haciendas
Públicas Municipales de Quintana Roo**

**TESIS
Para obtener el grado de
Maestro en Economía y Administración Pública**

**Presenta
Lic. Rosana Beatriz Azcorra Lugo**

**Director de Tesis
Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos**

Cozumel, Quintana Roo, México, octubre de 2009

UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económicas Administrativas



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

Maestría en Economía y Administración Pública

COMITÉ DE TESIS

Director:

Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

Asesor:

Dr. Frederick Harriss Wallace

Asesor:

M.C. René Lozano Cortés

Cozumel, Quintana Roo, México, octubre de 2009

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Índice de cuadros | 2 |
| Introducción | 3 |
| CAPITULO I: MARCO TEORICO | |
| 1.1 La Hacienda Pública: antecedentes históricos, naturaleza y la ley que los faculta ... | 7 |
| 1.2 La Hacienda Pública en Quintana Roo | 14 |
| 1.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal | 20 |
| 1.4 Reforma de Ley en Materia Hacendaria | 26 |
| CAPITULO II: MARCO DE REFERENCIA | |
| 2.1 Aportaciones y participaciones federales a entidades y municipios | 36 |
| 2.2 Las finanzas en Quintana Roo | 42 |
| 2.3 Fuentes de ingreso municipal | 50 |
| 2.4 Egresos municipales | 55 |
| CAPITULO III: METODOLOGIA | |
| 3.1 Prueba de hipótesis | 59 |
| 3.2 Indicadores financieros | 65 |
| 3.3 Autonomía Financiera | 73 |
| CAPITULO IV: RESULTADOS | |
| 4.1 Coordinación fiscal | 77 |
| 4.2 Finanzas Municipales | 87 |
| 4.3 La ventaja y desventaja de la devolución de potestades | 97 |
| CONCLUSIONES | 103 |
| Anexos | 114 |
| Bibliografía | 116 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|----|
| 1 Ingresos totales en Quintana Roo | 46 |
| 2 Estructura porcentual de los ingresos del Estado de Quintana Roo | 48 |
| 3 Estructura porcentual de los egresos del Estado de Quintana Roo | 49 |
| 4 Tabla de Contingencia..... | 63 |
| 5 Capacidad fiscal por impuestos | 66 |
| 6 Capacidad fiscal por derechos | 67 |
| 7 Capacidad fiscal por ingresos efectivos ordinarios | 68 |
| 8 Capacidad fiscal por ingresos totales | 69 |
| 9 Autonomía tributaria | 70 |
| 10 Dependencia por participaciones | 71 |
| 11 Autonomía Financiera | 75 |
| 12 Distribución de participaciones a municipios seleccionados 2002 | 79 |
| 13 Indicadores financieros 1990-2005 | 81 |
| 14 Ingresos municipales por grupos específicos 1998-2006 | 85 |
| 15 Ingresos municipales per cápita | 90 |
| 16 Municipios con mayores incrementos en sus ingresos entre 1998-2006..... | 92 |
| 17 Modificación de los niveles de autonomía financiera municipal | 94 |
| 18 Modificación de los niveles de autonomía tributaria municipal | 95 |
| 19 Ventajas y desventajas de la devolución de potestades tributarias..... | 99 |

INTRODUCCIÓN

La inclusión de Quintana Roo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en el año de 1980, sumado a la Reforma que en 1983 se hizo al artículo 115 constitucional, logró un avance en la autonomía municipal, los cambios dieron a la esfera municipal nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones y para definir su perfil administrativo, sin embargo, aún esta esfera de gobierno debe apegarse a medidas homogéneas, sobre todo en materia financiera.

El análisis de las finanzas municipales, de la economía pública de los municipios de Quintana Roo, es importante para entender las potencialidades y capacidades de sus gobiernos y su análisis técnico es solo un componente para el estudio de las gestiones municipales. Ciertamente la función que más importa no es solo gestionar mayores recursos para sus haciendas sino fortalecer sus gobiernos municipales. Para materializar esta función el gobierno municipal además de sus ingresos propios, necesariamente requiere recibir recursos de la Federación a través del Estado como resultado de los Convenios de Coordinación Fiscal.

Las legislaturas locales al señalar las contribuciones municipales, tienen que tomar en consideración los compromisos adquiridos en el esquema del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en el cual se señalan múltiples prohibiciones que reducen en forma considerable las posibilidades de percepción de ingresos propios de los municipios; mostrando, entonces, que los municipios perciben como renglón más importante de ingresos las llamadas participaciones federales, cuyo peso relativo en los ingresos totales de los municipios en algunos casos alcanzan niveles superiores al 80% (Santana Loza, 1999).

Pero, realmente ¿incide en la generación de recursos propios y en la fuerte dependencia hacia las participaciones federales en los municipios de Quintana Roo el haber perdido potestades tributarias como medida de adhesión al SNCF?

Esta interrogante ha dado motivo para realizar esta investigación en la que se analiza la estructura de las finanzas públicas de Quintana Roo y sus municipios. El objetivo general es descubrir cómo incide la pérdida de potestades tributarias en la generación de recursos propios y en la fuerte dependencia hacia las participaciones federales, a raíz de su adhesión al SNCF, a partir de un análisis de su estructura financiera para el periodo 1998-2006.

La hipótesis central de esta tesis se refiere a que en efecto el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al cautivar la mayor parte de las potestades tributarias locales, limita la obtención de ingresos propios a los municipios de Quintana Roo y en consecuencia, genera mayor dependencia de éstos a los recursos federales participables.

Esta investigación consta de cinco capítulos, el capítulo I presenta el marco teórico, donde se detalla algunas consideraciones básicas de historia y naturaleza de la Hacienda Pública de Quintana Roo y su incorporación al SNCF. En el capítulo II se describe el marco de referencia, mismo que se encuentra dividido en dos partes la primera contiene los antecedentes de cómo se fueron dando las políticas sobre participaciones y aportaciones a Estados y Municipios, una segunda parte, que describe a los municipios de Quintana Roo y analiza las variables ingreso y egreso de las finanzas públicas para el periodo 1998 – 2006.

La metodología de esta investigación está definida en el capítulo III, el cual comprende los objetivos principales, la construcción de variables, índices y su manejo; así como las fórmulas de distintas razones utilizadas para enunciar indicadores de autonomía financiera.

En el capítulo IV se analiza los indicadores utilizados, se describe que la recaudación en Quintana Roo en el periodo de 1998 a 2006, no creció lo suficiente; aunque la población se multiplicó en este periodo, los ingresos propios que se obtuvieron de los ciudadanos no creció en la misma proporción pero sí crecieron las necesidades de servicios. A diferencia, los ingresos por aportaciones y participaciones federales,

año con año se incrementaron, logrando ocupar un gran margen en las cifras financieras de las administraciones municipales.

Igualmente se demostró que en algunos municipios del estado, mejoraron sus niveles de autonomía tributaria, pero también algunos retrocedieron, o bien, siguieron una lógica común en relación a los municipios con características diferentes a las suyas, igualando su nivel de autonomía con éstos. Esto significa que a nivel teórico, la formulación y distribución de recursos entre los municipios, no es la adecuada, los criterios manejados son cómodos cuando se trata de recibir recursos, pero inoperante cuando se analiza detenidamente sobre la estructura heterogénea de los municipios que componen el estado.

Es necesario devolver competencias (potestades tributarias) a favor de los poderes locales, otorgándole mayor valor a la capacidad fiscal, la necesidad fiscal y el esfuerzo tributario de cada municipio. Esta necesidad de devolver potestades tributarias, nos indica que en las reformas fiscales, se debe privilegiar la eficiencia de la recaudación propia, se debe devolver a los ayuntamientos la facultad de cobrar nuevamente potestades tributarias según sus características económicas, políticas y geográficas, y por consiguiente, que éstos puedan manejar flexibilidad en las tasas de recaudación de las mismas.

Como resultado de la investigación, en el capítulo V se presenta las conclusiones y las aportaciones de este trabajo. La evidencia empírica mostró que el aumento de las participaciones en los ingresos municipales en Quintana Roo está directamente relacionado con un aumento en sus ingresos totales pero que este incremento afecta negativamente los ingresos propios como consecuencia de la pérdida de potestades tributarias y más ordenamientos al ser parte integrante del SNCF. Se propone una Iniciativa de Ley de Coordinación Hacendaria entre estado y municipios, con una estructura nueva, preservando artículos de la Ley Coordinación Fiscal vigente que son aplicables, pero que conlleve a un sistema integral de coordinación eficiente.

Aunque los municipios de Quintana Roo tienen ciertas peculiaridades en relación a otros municipios de la República Mexicana, no está por demás puntualizar que esta investigación se ubica en la perspectiva de que las carencias financieras de los municipios son importantes y merecen ser estudiadas en detalle, porque ningún gobierno municipal puede constituirse en un promotor del desarrollo de su comunidad sino cuenta con los recursos suficientes y aun peor si sus fuentes de recaudación de ingresos están en suspenso.

Sin embargo, tales carencias financieras no explicarán por sí mismas todas las limitaciones de los municipios, es decir, el análisis financiero que en esta investigación se hace, debe ser complementado con otras investigaciones que sean capaces de ofrecer visiones más integradas de lo que el municipio necesita y por otros análisis en dimensiones diferentes como la organización social y la política.

CAPITULO I: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se hace una revisión a la literatura sobre la hacienda pública, se incluye una revisión histórica de los sucesos relevantes de la vida federal del Estado a partir del año de 1974, con relación al establecimiento de leyes y decretos, economía, las finanzas públicas y el contexto nacional; se exponen algunas consideraciones básicas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el fin de referenciar las condiciones contextuales de los municipios de Quintana Roo al adherirse al ya mencionado SNCF.

1.1 La Hacienda Pública: Antecedentes históricos, naturaleza y la ley que los faculta

El Concepto y la evolución de la hacienda pública, tiene su origen en la escuela italiana de estudio de las finanzas públicas. Su disciplina no se refiere sólo a los impuestos, como pudiera parecer, sino que abarca un ámbito de estudio mucho más amplio. De ahí que haya autores que prefieran las denominaciones equivalentes a su significado como lo son: *Economía del Sector Público* o *Economía Pública*.

El sector público, en su definición más amplia, es el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes fundamentales del país.

La Economía pública hace realidad la democracia económica. Se trata de una economía que ya no es un asunto privado donde la mayoría de la población queda excluida. Sino que todos los habitantes son la economía ya que solamente en conjunto se puede producir el bienestar (Stiglitz, 2002).

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. El economista Lionel Robbins (1932), sintetizó el concepto

moderno de economía al entenderla como “la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios que son escasos y que admiten usos alternativos, por lo tanto, la ciencia económica, se trata de la ciencia de las elecciones humanas cuando éstas se enfrentan a situaciones de escasez”, a lo largo de la historia, estas elecciones revolucionaron el pensamiento hacendístico.

Los Cameralistas (siglos XVII-XVIII), son los pioneros en la elaboración de manuales y procedimientos recaudatorios y de gestión pública, centraban su preocupación en la administración de las finanzas públicas. Sin embargo, fueron los fisiócratas (siglo XVIII) los primeros que postularon un impuesto único para grabar la renta de la tierra o, más específicamente, su producto neto. La escuela clásica (mismo siglo) fue la que restringió las actividades del Estado a algunas funciones básicas, entre ellas la recaudación de ingresos públicos.

En su desarrollo la escuela clásica (siglo XIX) con John Stuart Mill, afianza de modo decisivo el principio clásico de gestión pública mínima, que se complementa con otros principios que atañen al modo de llevar a cabo esta gestión: el principio de equilibrio presupuestario, el principio de neutralidad impositiva y el principio de equidad en el reparto de la carga tributaria.

El principio de equilibrio presupuestario, refiere a que el gasto público debe financiarse con los ingresos ordinarios, la deuda pública constituye un ingreso de naturaleza extraordinaria al que debe recurrirse sólo en condiciones excepcionales y garantizando su liquidación.

El principio de neutralidad impositiva, nos dice que los impuestos no deben afectar el crecimiento económico, deben evitarse, entonces, impuestos que penalicen la inversión limitando, por ejemplo, los beneficios empresariales.

El principio de equidad en el reparto de la carga tributaria, menciona que los impuestos deben repartirse según los criterios de beneficio (en función de lo que cada cual recibe del Estado) y del criterio de capacidad económica (según lo que cada cual puede aportar).

Atendiendo a estos principios, la hacienda pública resulta ser la parte de la teoría económica que estudia la intervención del Estado en la economía, fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, a través de los ingresos y gastos públicos, lo que se denomina la actividad financiera del Estado. La hacienda pública busca la lógica económica que prevalece en las actuaciones del sector público: cómo resuelve el sector público los problemas asignativo y organizativo y cómo esto afecta al resto del sistema económico.

La hacienda pública también tiene relación con otras disciplinas, debido a que ésta estudia el comportamiento económico del sector público desde dos puntos de vista: *el enfoque positivo y el enfoque normativo*.

El enfoque positivo, refiere a lo que es, la realidad institucional, los instrumentos que utiliza, las consecuencias económicas de sus actuaciones y las características del proceso de toma de decisiones. *El enfoque normativo*, refiere a lo que debería ser, hace mención al comportamiento ideal u óptimo que sería deseable en el sector público.

Aún con estos dos puntos de vista, es el enfoque económico, es el que unifica y proporciona el sentido básico de la hacienda pública, y el derecho financiero es el que proporciona los instrumentos legales que dirigen las decisiones económicas del sector público. Por ello la hacienda pública, es una parte sobresaliente en la práctica de la actividad financiera pública y proporciona normas que tienen en sí mismo valor económico.

De todo lo anterior, se distingue que la hacienda pública, representa un punto de estudio. Mirar la historia con la finalidad de conocer y entender cómo se origina la hacienda pública y cómo con el paso del tiempo, los gobiernos han implicado en su modificación o estructuración, sigue siendo tema interesante, sobre todo al preguntarnos ¿Cómo se originó la hacienda pública en México?

Desde 1821 cuando México adquiere su independencia, y a lo largo del siglo XIX, cuando prevalecían los modelos de: *República Federal y República Centralista o*

Unitaria, salvo el breve lapso de imperialismo que se vivió, la administración pública no implicó cuestiones que llamaran mucho la atención, porque en los Sistemas Federales y Republicanos Federales, fueron las Secretarías de Estado las que fungieron como interlocutoras del sector público.

Hasta antes del año de 1917, el modelo de administración pública no sufrió cambios. Fue con la idea de un nuevo modelo instrumentado por el presidente de la república Venustiano Carranza, lo que contribuyó en gran medida, al modelo que actualmente tiene la administración pública. Este modelo resultaba ser una especie de mezcla entre el modelo tradicional y un modelo nuevo, basado en secretarías de estado y departamentos administrativos. La hacienda pública de entonces, representaba una secretaría de estado, que dependía del Ejecutivo Federal, siguiendo la línea tradicional de la época en torno a sus funciones, teniendo bajo su responsabilidad al enorme sistema horizontal de la época, el presupuesto y el manejo obviamente del aparato burocrático.

En 1917 se propone que junto a las secretarías de estado, debería de haber un nuevo tipo de organismo público, y fue cuando se crearon los departamentos administrativos, que básicamente ocuparon función de estadística, contraloría, presupuesto y personal, específicamente creándose los departamentos de la contraloría y el departamento de aprovisionamientos personales.

Con los Presidentes Álvaro Obregón Salido y Plutarco Elías Calles, se crean otros dos departamentos: el de presupuesto y el de estadística nacional, pero fue hasta la época del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, cuando nuevamente la Secretaría de Hacienda, retoma las funciones de contraloría, de presupuesto y de estadística, ocupando una posición de dependencia globalizadora y coordinadora, que mantiene desde entonces.

Considerando la legislación del siglo XIX y XX, en medio de la turbulencia política, la figura del estado sale fortalecida, se legitima su actuación y se apropia de bienes y funciones que antes ostentaba la Iglesia Católica. Le corresponde al Estado moderno,

regular las atribuciones que demandaban los particulares en todas las esferas de la vida económica, política, social, educativa y cultural.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en México, es esa Secretaría de Estado de antaño, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹, le concede las funciones de proyectar y calcular los ingresos de la Federación; manejar la deuda pública de la Federación; autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país; determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, entre otras más funciones.

Continuando con la historia de la hacienda pública en México, los Presidentes subsecuentes a Lázaro Cárdenas, mantuvieron la línea de la hacienda pública de un Estado moderno, cada uno con políticas económicas para el desarrollo con sus respectivas peculiaridades por el entorno económico que vivieron.

Con el Presidente Carlos Salinas de Gortari, la administración pública en México toma nuevos aires, se ponen en marcha programas que fueron más allá de un esquema de transferencias de recursos o de subsidios focalizados. Sin embargo esta forma de administrar trajo problemas a la hacienda pública, heredando al Presidente Ernesto Zedillo la crisis económica más severa de las que se haya tenido en la hacienda moderna de México, que además fue marcada por crisis financieras.

Con estas reflexiones se comprueba que la hacienda pública en nuestro país, refleja el conjunto de todos los recursos con que cuenta el gobierno, así como la forma en que se utiliza, administra y supervisa. A su vez, cada orden de gobierno (federal, estatal o municipal) cuentan con su hacienda correspondiente, pues tiene a su disposición recursos distintos y responsabilidad diferentes.

¹ Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En nuestro país, la distribución de competencias es definida por la Constitución General de la República. De esta manera existen competencias exclusivas de la Federación, de los estados y de los municipios. Hay facultades coincidentes entre Federación y Estados, facultades de coordinación entre Federación y Estados, por una parte y entre Estados y municipios, por la otra. De igual forma existen competencias concurrentes entre Federación y Estados, entre Estados y municipios y entre Federación, Estados y municipios.

El artículo 115 Constitucional, establece expresamente que los Estados deben adoptar para su régimen interior la forma de régimen republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Con la Constitución de 1917, se propuso darle al municipio una mayor importancia, al considerar que su independencia política y económica era una de las grandes conquistas de la Revolución. Se pretendía que el municipio libre fuera la base de la administración del país (Astudillo, 1999: 88).

La fracción II del proyecto al artículo 115 Constitucional originalmente propuesto por la Comisión del Constituyente señalaba “los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar a inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley”.

Sin embargo este artículo a la fecha ha sido reformado y adicionado en varias ocasiones, siendo hasta 1983, cuando se lleva a cabo una reforma importante al artículo 115 Constitucional, con base a ello, las constituciones de cada uno de los Estados, establecen su régimen municipal y las legislaturas estatales expiden sus leyes orgánicas municipales. A su vez, a cada municipio le otorga facultades legislativas internas, para hacer sus propios reglamentos y ordenanzas municipales.

Adicionalmente a los ingresos que señala la Constitución, a partir de 1998 se integraron distintos recursos, con motivo de otra nueva modificación al 115 Constitucional. Así, los ingresos municipales se clasifican en once grandes rubros que presentan, al igual que el gasto, una estructura muy concentrada en pocas fuentes: participaciones, transferencias e impuestos, solamente estos tres representan el 78% de los ingresos totales. Esta situación se ha intensificado a lo largo de la última década, especialmente por el avance de las transferencias, que han desplazado a los ingresos propios como la segunda fuente de ingresos.

Sin duda alguna, la reforma municipal de 1983, ayudó mucho a los municipios del país, dando a los ayuntamientos la claridad sobre los ingresos que les pertenecen y sobre la libertad que la ley les otorga para administrarlos, saber cuáles son los servicios que les competen y qué ley les reconoce su autoridad para planear su crecimiento urbano, además de concederle “autonomía” para reglamentar la vida municipal, tienen recursos, funciones, patrimonio propio y personalidad jurídica para actuar.

En base a los párrafos anteriores tenemos que nuestro país regula y tiene leyes que impactan a la hacienda pública, constituidas por escalas, donde todos los mexicanos tenemos la obligación de respetarlas. Las leyes nacionales tienen una escala mayor que las leyes locales, habiendo regulaciones específicas para órdenes de gobierno. Los recursos económicos que forman parte de la hacienda pública dependen de disposiciones legales particulares que corresponden a realidades distintas, y la administración de la hacienda pública contempla las fuentes de los recursos y las aplicaciones del gasto, por consiguiente la hacienda pública desde la administración, busca la sustentabilidad en sus finanzas y la promoción del desarrollo.

1.2 Hacienda Pública en Quintana Roo

En el siglo XIX, entra una permanente lucha entre monarquía y república, la cual produjo innumerables gobiernos de uno y otro frente a lo largo de este siglo, el Presidente Porfirio Díaz, buscaba el control económico y político de la frontera con Belice y la explotación de los recursos naturales y forestales de lo que hoy es Quintana Roo. La historia de Quintana Roo, como tal comienza a escribirse desde ese entonces, antes de ello había florecido la cultura maya, pero para ese entonces, solamente una porción del territorio era habitado por indígenas mayas en especial en la zona centro, que aún conserva el nombre de sus raíces “La zona maya de Quintana Roo”.

El 24 de noviembre de 1902, se creó el Territorio Federal de Quintana Roo con una extensión de 50,000 km². Las primeras elecciones para conformar los ayuntamientos en Payo Obispo, Bacalar, Xcalak, Campamento General Vega e Isla Mujeres, fue en el año 1903. En el Diario Oficial de la Federación, el 27 de febrero de 1904, se publicó la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio Federal de Quintana Roo, dándole a la capital del territorio el nombre de Santa Cruz de Bravo, los municipios conformados mayormente de la zona sur, correspondía en características territoriales a las necesariamente buscadas del gobierno federal.

Hasta el año de 1911 el General Ignacio Altamirano Bravo se desempeñó como jefe político del territorio, para ese entonces, Quintana Roo servía como colonia penal llamada “Cuerpo de Operarios”, una especie de exilio de presos políticos y opositores al régimen porfirista. En el gobierno del Presidente Francisco I. Madero, fue enviado el General Manuel Sánchez Rivera para sustituir a Bravo en el poder, y fue hasta junio de 1913, con Carranza que se decretó la anexión del Territorio de Quintana Roo al Estado de Yucatán.

Dos años bastaron para que el gobernador de Yucatán en ese entonces dirigido por Salvador Alvarado, devolviera a los mayas el territorio de Santa Cruz de Bravo. Acción que fue reiterada por Carranza al emitir otro decreto que derogaba el establecido en 1913, integrando así nuevamente el territorio a Quintana Roo.

Para 1918 el General Constitucionalista Francisco May, con el poder concedido por Carranza, controló y monopolizó la compra venta de toda la producción chiclera y concentró el gran poder político, teniendo entre 1916 y 1930, la zona sur del Estado un importante desarrollo, aunado al traslado de la capital del territorio a Payo Obispo.

Con la creación de los municipios libres promulgada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en el año de 1917), la organización política del territorio se modificó, quedando dividido en tres municipios libres: Cozumel, Isla Mujeres y Payo Obispo.

En 1924, fue nombrado el primer Gobernador, el General Amado Aguirre, a quien se le instruyó organizar una comisión para realizar un estudio político, administrativo y económico de Quintana Roo, con la intención de justificar al territorio, para que se conservase como entidad dependiente de la Federación. A finales de 1928, se decretó la desaparición de los municipios libres en los territorios federales, sustituyéndose por delegaciones de gobierno lo cual nuevamente dio al gobernador un poder centralizado.

El 14 de diciembre de 1931, argumentando que el territorio de Quintana Roo no puede bastarse a sí mismo económicamente y que representaba un enorme egreso para la Federación, se decretó su anexión a los Estados de Yucatán y Campeche, permaneciendo así hasta principios del año 1935.

Con otro decreto en 1935 el Presidente Cárdenas, creó nuevamente el Territorio Federal de Quintana Roo, ocupando la gubernatura un mes después el General Rafael E. Melgar (en la actualidad este gobernador es considerado uno de los más destacados personajes que ha gobernado el Estado), le precedió Gabriel R. Guevara, Margarito Ramírez, Aarón Merino Fernández, Rufo Figueroa, Javier Rojo Gómez y David Gustavo Gutiérrez, quien fue el último gobernador de Quintana Roo como Territorio Federal.

A partir de 1967, la orientación económica de la entidad, adoptaría a la industria turística, hasta ese entonces poco explotada en México, pero que para los años setentas se convierte en una política del gobierno federal ante el panorama internacional que se vivía.

En 1972, el Presidente Luis Echeverría Álvarez, emitió un acuerdo presidencial que otorgó la condición de zona libre durante los siguientes ocho años. Al unísono se reunieron las condiciones que proclama el artículo 73 Constitucional, Quintana Roo dejaría su posición de territorio, pues contaba entre varias condiciones, la de poder con ingresos propios suficientes, cubrir los gastos de su administración pública, asumiendo el 8 de octubre de 1974, tras la aprobación de las legislaturas, la condición de estado libre y soberano, conservando sus límites y extensiones que le fueron otorgados en el año de 1902 y que en la actualidad originó controversia limítrofe con el Estado de Campeche.

De acuerdo con la Constitución de Quintana Roo la entidad se dividió en siete municipios. Sin embargo, por decreto publicado el 29 de julio de 1993 se creó el octavo municipio que recibió el nombre de Solidaridad².

En 1974 se descubrieron nuevos yacimientos de petróleo en Chiapas y Tabasco, con lo que nuestro país se convirtió en un importante productor mundial. Mientras tanto en Quintana Roo se convocó a elecciones para integrar el Congreso Constituyente, cuya misión fue redactar la Constitución Política del Estado de Quintana Roo. Con base en el texto Constitucional del Estado se realizaron las elecciones para nombrar al primer Congreso o primera Legislatura, al Gobernador y a los presidentes municipales.

Las grandes transformaciones de nuestro estado se lograron con el esfuerzo continuo de varias generaciones de quintanarroenses. Se establecieron los fundamentos legales para el desarrollo de la entidad en los aspectos político, fiscal, administrativo, social

² En el año 2008, también por decreto se le otorgó a la Alcaldía de Tulum la categoría de noveno municipio.

y económico. Se publicaron leyes entre las que destacan la Ley de Hacienda del Estado, la Ley de Ingresos Municipales, la Ley de Fomento Apícola y la creación de la Dirección de Catastro del Estado, entre otras muchas leyes más.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo contempla en los artículos 115 al 126 a la Hacienda Pública. El artículo 115, describe que “en cada ejercicio fiscal la Hacienda Pública, recibirá para cubrir el gasto público y demás obligaciones a cargo del Gobierno del Estado, los ingresos por conceptos de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones federales y otros que anualmente se establezcan en la Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo”. Su recaudación y administración son competencia de la Secretaría de Hacienda, además, contempla la recaudación y administración de las percepciones derivadas de las funciones del poder judicial.

Su administración (artículo 116) está a cargo del Ejecutivo por conducto del secretario de finanzas; y su Ley (artículo 117) determina la organización y el funcionamiento de las oficinas de la hacienda en el estado. En noviembre de cada año, el Ejecutivo debe presentar a la Legislatura el presupuesto de egresos (artículo 118).

La Constitución hace referencia al año fiscal hacendario, que comprende del primero de enero al último día del mes de diciembre (artículo 119), si el presupuesto de egresos no es aprobado aunque se inicie un nuevo año fiscal, seguirá vigente el presupuesto del año anterior (artículo 120). Los pagos serán efectivos, solo si son comprendidos por el presupuesto de egresos o por otra ley posterior (artículo 121); existiendo para su regulación la Contaduría Mayor de Hacienda, que depende de la Legislatura (artículo 122).

Los artículos 123 y 124, regulan en los términos señalados por la Ley, a los empleados de hacienda que tengan a su cargo el manejo de los fondos del estado. El secretario de finanzas remitirá anualmente al Ejecutivo, un informe sobre el estado de la hacienda pública del ejercicio fiscal anterior (artículo 125).

La primera ley de hacienda del Estado fue publicada el 15 de septiembre de 1975, está compuesta por ocho títulos, el primer título describe las generalidades de la hacienda pública, la cual fue reformada en 1995 y adicionada en 1997; el título segundo norma los impuestos, y los define como “las prestaciones que fija esta ley en dinero en forma unilateral y con carácter obligatorio, a las personas cuya situación coincidan con el hecho generador del crédito fiscal”. Éste título ha sido reformado en dos ocasiones en el año de 1995 y 1999, y adicionado en 1997.

De los Derechos, es el nombre que recibe el título tercero, donde cita que “el gobierno del Estado percibirá derechos por los servicios que preste en el ejercicio de sus funciones de derecho público”, los derechos son “las contraprestaciones que fija esta ley, en pagos de servicios administrativos, o de otra índole, que se presenten”.

El cuarto título habla de *los productos*, que son “los ingresos que el municipio percibe derivados de la enajenación y arrendamiento o concesión de bienes de su propiedad, los que provengan de las inversiones que el mismo realice en actividades económicas de organismos descentralizados o cuando actúe como persona de derecho privado o de la productividad que obtenga de inversiones en valores”. Este título incluye en sus secciones al Periódico Oficial del Estado, las publicaciones oficiales, el acceso, uso o goce de bienes propiedad del Estado o de los que tenga bajo su administración.

El título quinto, *aprovechamientos*, nos hace referencia a las disposiciones generales de la hacienda sobre los recargos, este título fue reformado en 2002, la Ley los define como “los recargos, gastos de ejecución, multas y demás ingresos no clasificables como impuestos, derechos y productos”. El sexto título dedicado a los aprovechamientos pero en forma diversa, éste se reformó en el año 2006.

Los *ingresos extraordinarios*, es el título séptimo de la Ley de hacienda, enumera los apoyos, empréstitos y aportaciones que recibirá el Gobierno del Estado. El título ocho, es el último título adicionado a la Ley de Hacienda en el año 1995, y habla de “las cauciones judiciales que se recaudarán de conformidad con las resoluciones que se emitan”.

La Ley de hacienda también contiene algunas disposiciones transitorias, suscritas mediante convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que se anexaron a ella cuando el Estado de Quintana Roo se adhirió al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dejando en suspensión algunos impuestos y derechos.

La actividad institucional de la hacienda pública en Quintana Roo, es “conducir la política hacendaria del Estado en materia de administración tributaria, ingresos, gasto público, fe registral y la procuración fiscal”. La hacienda pública tiene como misión “administrar la hacienda mediante el diseño y ejecución de políticas fiscales que permitan obtener los recursos necesarios para financiar el gasto público. Apuntalándose en ser una secretaría eficiente con procesos de innovación constante que promueva la excelencia en el servicio, fomentando una administración transparente con finanzas públicas sanas que coadyuven al desarrollo del Estado³”.

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Estado de Quintana Roo, 2006.

1.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El siglo XIX en México, sirvió como preludeo a la Coordinación Fiscal. En un sistema a la inversa, denominado “contingente”, preveía la entrega de aproximadamente 30% de la recaudación de cada Estado a la Federación para financiar sus operaciones. Sin embargo, como esto no funcionó adecuadamente, debido a que los Estados no cumplían con la disposición, el “contingente” fue suspendido, durante el dominio de la República Centralista (específicamente en 1836). No obstante las bases orgánicas de 1843 previeron que la Federación pagase un “contingente” a los Estados, incorporándola a la Ley de clasificación de rentas en 1846, pero reduciéndola a “compensación”, hasta el año de 1868 cuando se estipuló un porcentaje del 20% a esta denominada compensación.

La institución de un sistema de tributos compartidos en el año de 1851, respecto al derecho sobre consumo de efectos extranjeros que equivaldría al 50% a manera de coordinación, se reconoce como los intentos de un sistema complejo de coordinación. En el año de 1884 la Corte determinó la existencia de una amplia concurrencia impositiva entre la Federación y las entidades; tanto la Federación como los Estados podían gravar todas las fuentes de ingresos con excepción de las reservadas por la constitución de 1857 a la Federación.

La Constitución de 1917, al igual que las que le prosiguieron, la de 1824 y la de 1857, no distribuyó las fuentes de ingreso o las materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, concibiéndose un legítimo sistema concurrente, donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico, donde los Estados solo encontraban limitaciones en los artículos 117, 118 y 131 Constitucionales.

Como la norma suprema no hacía una separación de fuentes impositivas, y en las fuentes reservadas a la Federación no se incluían las más importantes, se generó una doble y hasta triple tributación, al existir una amplia coincidencia tributaria, ya que la constitución en su artículo 73 fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para

establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, los artículos 115 y 124 de la norma suprema establecen lo mismo para los Estados.

En los años veinte, se inició un proceso de fortalecimiento de la coordinación fiscal mediante una política que implicaba separar de la Ley del timbre⁴ algunas hipótesis sobre gravamen, estableciendo leyes especiales con participaciones a los Estados y municipios involucrados en el proceso económico. El Congreso de la Unión, estableció gradualmente un genuino sistema de coordinación fiscal, sustentado en parte, por participaciones de los impuestos federales a favor de las entidades federativas y, por otra, en una contribución federal que recaía sobre los ingresos tributarios de carácter local y municipal, y que constituía una auténtica participación de los impuestos de esos niveles de gobierno a favor de la Federación.

Las convenciones nacionales fiscales dado todas estas circunstancias, otorgaron un fuerte impulso a la coordinación, que a partir de la reforma constitucional de 1934, en la fracción X del artículo 73, elevó a nivel constitucional la base para una futura creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, basado en participaciones más no en tributos.

Con posterioridad en 1942, derivado de la reforma al artículo 73 Constitucional, se le adiciona la fracción XXIX, dicha adhesión modificó el sistema, la facultad legislativa del Congreso de la Unión se vio quebrantada al normarse la distribución y el ejercicio de las potestades tributarias. Ahora el Congreso imponía contribuciones en exclusiva sobre determinadas materias, pero las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la Ley secundaria federal determinara, consolidando el sistema, basándolo en las participaciones de la Federación a las entidades federativas respecto de lo recaudado vía tributos federales, no limitándose a los ingresos derivados del impuesto a la

⁴ Se llama así por la utilización del papel sellado o estampilla fiscal, que fue un medio verás para probar y controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias relacionadas con ciertas actividades mercantiles.

energía eléctrica, sino también respecto de los diversos tributos especiales de carácter federal. Resumiendo, el marco constitucional que se estableció a partir de 1942 es el sustento que rige, a la fecha, la coordinación fiscal.

En el año de 1949 se adiciona un inciso “g” a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, con el propósito de reservar a la Federación la potestad para gravar en exclusiva la producción y consumo de cerveza, reglamentadas en la Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, decretado el 29 de diciembre de 1948.

Posteriormente, en la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1951, por primera ocasión se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para el efecto de la recaudación de la cuota federal y de la participación local en ese tributo federal, precisándose que los estados tendrían derecho a una cuota adicional del doce al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción, siempre y cuando no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria.

En apoyo al sistema, en el año de 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados y la Ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenio de coordinación en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles, con las que se conformó un sistema que buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación; en principio, velando que las entidades federativas respetaran las restricciones que en el nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, derechos a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebrarían con la Federación, dicho sistema perduró en su esencia hasta el año de 1972.

No todos los Estados aceptaron coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de este último tributo, únicamente se coordinaron los Estados con menor importancia respecto de dicha fuente de ingresos.

A finales de 1970, se crea por primera vez una tasa del 10% sobre algunos artículos llamados de lujo, y se determinó que dicha tasa fuera uniforme en toda la República, independientemente de que la entidad estuviera coordinada. Si la entidad estaba coordinada o si lo hacían, recibirían una participación del 40% de la recaudación obtenida por este concepto y, en caso contrario, seguiría causándose la misma tasa y el estado podría cobrar su propio impuesto sobre los artículos gravados. Con este mecanismo, los contribuyentes de los estados no coordinados tendrían una doble carga tributaria sobre una misma base, por lo que fueron presionados a hacerlo, forzando a las entidades a ingresar a la coordinación fiscal.

Con una reforma a la Ley del impuesto sobre la renta (1972) se previó la posibilidad de que se celebraran convenios respecto al impuesto al ingreso global de las empresas, a condición de que no se mantuvieran en vigor los impuestos locales y municipales establecidos en la ley, siguiendo fuera del sistema los Estados más importantes.

La transformación del mecanismo que regía al impuesto sobre ingresos mercantiles, principal impuesto del sistema desde 1942, fue transformado en 1973, abandonando el sistema de cuotas adicionales, y adoptándose el de participaciones en sentido estricto, ya que las entidades que celebraran el respectivo convenio recibirían 45% de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio.

Aunque formalmente la coordinación representaba una opción para las entidades, el no hacerlo implicaba la pérdida en participación del 45% de la recaudación de dicho impuesto, lo que equivalía al 1.8 por ciento del ingreso gravado, además, de que se verían en la necesidad de mantener o de buscar sus propios impuestos ya sea al comercio o a la industria que les compensara los ingresos no percibidos, lo que se traduciría en la duplicación o triplicación de gravámenes para los contribuyentes en dichas entidades: el federal, el estatal y el municipal.

Según Astudillo (1999: 134) una estimación señala que “si algún estado no se hubiera coordinado, la tasa del impuesto hubiera ascendido hasta 46% en algunos casos, sumando la tasa federal, la estatal y la municipal”. Una vez coordinadas todas las entidades en 1976, comienza el periodo denominado “coordinación general”, que culmina en 1979. Este hecho termina un largo proceso, que inicia en 1925 con la Primera Convención Nacional Fiscal y termina en 1976, año en que se coordinó la última entidad federativa.

El mecanismo organizacional utilizado en este proceso fueron las llamadas reuniones de tesoreros y funcionarios de la SHCP, que sustituyeron a las Convenciones Nacionales Fiscales. La primera de ella se efectuó en 1972, entre ese año y el año de 1975 se realizaron ocho. A partir de entonces se celebran anualmente, excepto en 1983 cuando se verificó una extraordinaria, además de la ordinaria. A partir de 1979 dichos eventos se comenzaron a denominar Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) con celebraciones anuales.

En 1973 se creó el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y el Distrito Federal (INDETEC) con sede en Guadalajara. El Instituto para el desarrollo (INDETEC) ha sido el órgano técnico del SNCF a partir de ese año (Martínez A., 1980: 47).

Como el ingreso tributario es el más importante de los recursos, ya que permite una sana economía presupuestal para dotar a las diferentes jurisdicciones de autonomía suficiente para responder a las necesidades de su población, en México, se requería de un sistema fiscal que diera orden y congruencia al conjunto de impuestos, y que permitiera al nivel de gobierno que pueda administrarlo con mayor eficiencia lo hiciera y lo distribuyera racionalmente.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es el régimen que, a través de la participación estatal en los impuestos federales, la correspondencia de los impuestos entre las jurisdicciones federales y la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los estados y los municipios.

El actual SNCF, se estableció con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal (que ha sido modificada en numerosas ocasiones) y la Ley de impuesto al valor agregado (IVA). En el año de 1980, con la Ley del impuesto especial sobre producción y servicios, se dio lugar a un Sistema de Coordinación Fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al sistema entre la Federación y las entidades federativas.

Desde principios de los años ochenta, cuando se establecieron las bases del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), la coordinación fiscal en México ha dictado las pautas de la evolución de las haciendas locales.

En resumen, el SNCF ha brindado soluciones a uno de los problemas más importantes de la historia económica de México: la coordinación fiscal. Sin embargo, el sistema aún tiene mucho que avanzar en otras esferas propias de la gestión hacendaria.

Las etapas fundamentales en la existencia del Sistema de Coordinación Fiscal, se observan de 1978 a 1989, cuando se verifica un proceso de afinamiento y consolidación de la Ley. De 1990 a 1996, cuando se presentan algunos cambios en la estructura y fórmula del Fondo General de Participaciones, que será lo más importante de este sistema de coordinación, y una tercera etapa de 1997 en adelante, con la introducción de los Fondos de Aportaciones Federales a manera de transferencias fiscales condicionadas.

1.4 Reformas de Ley en materia hacendaria

El Estado cumple una serie de funciones en su relación con la sociedad. El cumplimiento de estas funciones requiere de la colecta de recursos vía diferentes medios: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de seguridad social y venta de bienes y servicios, entre otros, que a su vez generan un conjunto de acuerdos que conforman leyes de carácter fiscal. En Quintana Roo estas leyes de carácter fiscal están instrumentadas mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Vigente a partir de 1980 el SNCF se norma mediante la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El sistema está integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las Secretarías de finanzas o dependencias equivalentes en los Estados, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y los Órganos de la Coordinación Fiscal: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (Comisión Permanente).

El SNCF se encarga del ingreso contemplando tres grandes temas: política fiscal, participaciones y colaboración administrativa, y el gasto intergubernamental. Este último, el gasto intergubernamental, estudia el proceso de descentralización y su financiamiento vía aportaciones, las participaciones federales a entidades y otras modalidades de gasto coordinado.

La política fiscal comprende el conjunto de instrumentos por medio de los cuales el sector público obtiene ingresos bajo diferentes modalidades, incluyendo los impuestos y los derechos a cobrar, las tasas a aplicar, las exenciones impositivas y asuntos similares.

Las participaciones son los ingresos que la federación transfiere a estados y municipios, en virtud de la firma del convenio de adhesión al SNCF, mediante el cual estados y municipios suspenden su potestad tributaria a cambio de recibir estos

recursos, que se tratan como ingresos propios y son gastados sin condición y sin fiscalización de la federación. La colaboración administrativa, es el conjunto de funciones de administración de ingresos federales, que incluyen el registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios en virtud del convenio firmado entre éstos ámbitos de gobierno. Por esta actividad, las entidades federativas y municipio reciben incentivos económicos de la federación.

El gasto descentralizado es una transferencia condicionada, destinada a cubrir un servicio específico definido por la federación y es sometido a la fiscalización de éste ámbito de gobierno.

El problema de la concurrencia impositiva y la búsqueda de ingresos suficientes para financiar las funciones básicas de los tres ámbitos de gobierno dieron origen a diversos arreglos fiscales, a través de la historia de México. La historia fiscal mexicana marcó con la Ley de Distribución de Rentas de 1857, la utilización de una práctica que permanece hasta nuestros días, la federación y los estados participan en el rendimiento de un impuesto (SHCP, 1982: 45) en forma equitativa.

De aquí que por primera vez se estableciera la participación⁵ impositiva, como instrumento de coordinación fiscal, convirtiéndose este dispositivo en el más importante del sistema en la actualidad. A partir de 1912, el Gobierno Federal comenzó a gravar la extracción del petróleo, diez años después, los estados donde se ubicaban los pozos y las refinerías, obtuvieron una participación del 5 por ciento del rendimiento de dicho impuesto, explícitamente, el concepto de participaciones en un principio fue utilizado con relación al rendimiento de un impuesto.

⁵ Las participaciones son transferencias no condicionadas de un ámbito de gobierno a otro, generalmente de la Federación a Estados y municipios, producto del proceso de armonización fiscal vivido por el país, que tiene como contraparte la derogación o suspensión de la potestad tributaria de las entidades sobre las fuentes gravadas.

La Constitución de 1917 sólo señalaba como impuestos privativos de la Federación los relativos a importaciones y exportaciones (artículo 131), las demás fuentes de ingresos aceptaban la concurrencia entre Federación y Estados, sin ningún límite para la primera, a diferencia de la actualidad, donde la competencia fiscal está limitada por el artículo 115 Constitucional (desde el año de 1983).

En este artículo, el 115 Constitucional, se autoriza a las legislaturas estatales a establecer, a favor de los municipios, contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, que derivó en el establecimiento del impuesto predial y otros gravámenes sobre la plusvalía.

En el siglo XIX, se inicia un proceso de sustitución de los gravámenes indirectos por impuestos directos, un ejemplo de este hecho fue el Impuesto del Centenario (antecedente del Impuesto Sobre la Renta) creado en 1921 y establecido como ingreso federal ordinario en los años 1924 y 1925.

La expedición de la Ley federal del impuesto sobre herencias y legados (1926), como impuesto federal, determinó que los Estados debían suspender o no decretar impuestos en esta materia a cambio de una participación del impuesto federal, con ello se reafirmó el mecanismo de participaciones establecido con anterioridad en la Ley del Timbre: la federación se apropia de la fuente impositiva, las entidades renuncian a ella y a cambio reciben una participación del rendimiento de la misma, teóricamente superior a la que percibirían mediante su propio gravamen; este argumento, afianzó las bases del SNCF actualmente vigente.

En la primera mitad del siglo XX, dos Convenciones Nacionales Fiscales efectuadas una en 1925 y otra en 1933, continuando con el modelo de las Leyes de clasificación de rentas, tuvieron el propósito de delimitar y distribuir gravámenes entre la Federación y Estados, pero fue hasta la Convención Nacional Fiscal de 1947, donde se logró cambiar la orientación de las relaciones fiscales intergubernamentales.

En el año de 1933 la escasa productividad de los impuestos existentes, motivo a convocar a la segunda Convención Nacional Fiscal, donde se reitera la recomendación de introducir reformas constitucionales sobre la distribución de las fuentes impositivas entre Federación, Estados y municipios.

Con tal recomendación, el Presidente Lázaro Cárdenas, despachó una iniciativa de reforma constitucional en 1936; su objetivo fue delimitar responsabilidades entre Federación y Estados (SHCP, 1982: 84), por lo que se planteó conservar, y aún ampliar, la competencia fiscal de la Federación, pero concediendo a los Estados y municipios participación en la mayoría de los impuestos.

La tercera Convención Hacendaria (1947) marcó el cambio de orientación de las relaciones fiscales intergubernamentales de una política de distribución de fuentes impositivas a una armonización⁶ fiscal entre los diferentes ámbitos de gobierno. Para 1979 ya existían las instituciones que serían fundamentales en la llamada *Coordinación Fiscal Integral*, pero a pesar de los avances realizados, el SCF había encontrado sus límites y requería de un nuevo impulso para avanzar.

Mediante una serie de cambios en el marco jurídico del SCF, la creación de una nueva Ley de coordinación fiscal y la introducción del IVA a partir de 1980, se logró trascender en aspectos fiscales, institucionales, organizacionales y operativos del sistema.

A partir de enero de 1980, entró en vigor el IVA en sustitución del impuesto federal sobre ingresos mercantiles (ISIM). El ISIM representó un tributo al que el mismo proceso de desarrollo económico y la complejidad en los procesos de producción y distribución, hizo obsoleto (SHCP, 1979: 7). Con la introducción del IVA, se logró mantener la recaudación durante los últimos 25 años alrededor del 10% del PIB, en

⁶ La armonización consiste en aprovechar las fuentes impositivas en forma común, mediante la coordinación que garantice la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos del gobierno federal y los de las entidades federativas, distribuyéndose entre ambos los rendimientos de los impuestos en forma concertada, mediante participaciones y/o transferencias de diversa naturaleza (Ortiz, 1998: 27).

comparación con el 8% que se obtenía en la década de los años 70, sin contar la recaudación del petróleo (Shettino, 2007).

Un fenómeno similar sucedió cuando se perfeccionó el impuesto sobre la renta (1925) en sustitución al impuesto del timbre, que se siguió cobrando hasta hace algunos años, pero que dejó de ser la fuente principal de recaudación del gobierno debido a la sustitución.

Las características del IVA y sobre todo el hecho de que el lugar donde se recauda el impuesto no es necesariamente el lugar en el que se produce el bien o se realiza el consumo final, obligaron a variar sustancialmente el procedimiento para hacer la distribución de participaciones a las entidades federativas. Se decidió que las participaciones no se otorgarían en función de las recaudaciones obtenidas en cada entidad, sino que se integraría en un Fondo General de Participaciones (FGP) que sería un porcentaje de la casi totalidad de la recaudación impositiva federal. Este fondo se distribuiría entre las entidades, con base en criterios determinados en la nueva LCF y en los convenios celebrados con la Federación. A partir de este hecho, el sistema de participaciones se convirtió en la columna vertebral del SNCF (Colmenares, 1999:418).

La Ley de Coordinación Fiscal estableció dos fondos: el primero ya mencionado como FGP de naturaleza resarcitoria⁷, implicó que los Estados de menor desarrollo relativo, no obtengan los recursos necesarios para estimular su desarrollo. Para reducir los problemas planteados, se creó el segundo fondo denominado Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP) de naturaleza distributiva que se repartió entre los Estados bajo distintas fórmulas, aunque por su poco monto entre 0.3 por ciento y 0.5 por ciento de la RFP, no tuvo el impacto deseado.

A partir de 1981 se añadió el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Con estas medidas se eliminaron las discusiones sobre la identificación del origen geográfico

⁷ En sus primeros años, las entidades que generaron mayores volúmenes de impuesto federal, fueron las que también recibieron mayores proporciones por concepto de participaciones.

de los impuestos (CEPAL, 1985:59). Al mismo tiempo se mantuvo la exigencia de que los Estados que se coordinen, entreguen a sus municipios al menos el 20% de las participaciones que les corresponda.

La incorporación (aprobada por las legislaturas locales) de los Estados al SNCF, fue formalmente voluntaria y en ejercicio de su soberanía, mediante la firma de un Convenio de Adhesión entre la respectiva entidad y la SHCP. Los Estados que no quisieran adherirse, tenían la opción de establecer libremente los gravámenes que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, que son exclusivos de la Federación, en relación con los cuales continuarían recibiendo las participaciones dispuestas en las leyes federales.

La entrada en vigor del SNCF tuvo que asegurar a cada entidad federativa, que con el nuevo sistema recibirían al menos recursos equivalentes en términos reales y en tendencia a los que hubieran recibido con el sistema anterior. Para asegurar la incorporación de la totalidad de entidades en el SNCF, la Federación emitió un documento denominado Carta de Garantía (Hoyo D'addona, 1981:51).

El fuerte proceso de descentralización de la Federación a las entidades federativas, representaba un gasto, cubierto al principio por medio de subsidios y transferencias, que a la larga complicaron el sistema, y dieron pie para que en 1997 se creara una nueva figura fiscal: las aportaciones, como un nuevo ramo presupuestal para introducir lógica al proceso de descentralización.

El federalismo fiscal a diferencia del federalismo como forma de gobierno, se refiere a las relaciones intergubernamentales en materia de ingreso y gasto público entre las haciendas públicas de los diferentes niveles de gobierno que operan en un sistema federal. Desde esta perspectiva la problemática hacendaria al interior de cada hacienda pública no forma parte del objeto de estudio del federalismo fiscal. No obstante, debido a que en gran medida los problemas particulares de las haciendas locales son el resultado de la limitación de competencias en materia de ingreso y

gasto público, definido en el pacto constitucional para cada ámbito de gobierno, el federalismo fiscal aparece como un complejo proceso.

La ponderación de los diversos factores para una asignación óptima de las tareas fiscales entre los diferentes ordenes de gobierno es la tarea central del federalismo fiscal, algo difícil de estandarizar, pues la optimización fiscal puede variar de una sociedad a otra, creando subjetividad, lo cual implicaría que la provisión centralizada de un determinado bien público puede resultar adecuada para una sociedad, y en cambio en otro tipo de sociedad esta solución puede ser insatisfactoria.

El proceso de coordinación fiscal en Quintana Roo inicio en el periodo de mandato del licenciado Jesús Martínez Ross (1975-1981), con fundamento en los siguientes artículos de la Legislación Federal: 31 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los artículos 2, 10, 11 y 12 de la Ley de Coordinación Política del Estado de Quintana Roo; 14 fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y 248 de la Ley de Hacienda del propio Estado y el Decreto del 31 de mayo de 1975 publicado en el Periódico Oficial de la misma fecha. Las premisas para este proceso fueron, mejorar la distribución de recursos fiscales entre la Federación, Estados y municipios y la plena armonización, evitando la superposición de gravámenes.

El Poder Legislativo resolvió, que la iniciativa de ley que se presentaba, buscaba fundamentalmente uniformar las relaciones fiscales y evitar la concurrencia impositiva de los tributos que corresponde a los niveles de gobierno estatal y municipal, con las fuentes impositivas por los ordenamientos federales, así como establecer las bases de distribución de las participaciones federales provenientes de la recaudación nacional. Todo ello con el singular propósito de fomentar el desarrollo de las haciendas públicas y el equilibrio económico de los municipios.

En sí, constituyó un mecanismo planteado por el Gobierno del Estado, para reafirmar con base sólida la relación en materia fiscal entre el Estado y sus municipios; otorga plena garantía de acción y participación a éste último, situando al Estado como eje mediador de los recursos que por vía federal se destinan al gobierno municipal.

Al mismo tiempo, se hizo conveniente precisar en el texto, en su artículo 15, la forma en que participan en el desarrollo y vigilancia del sistema de coordinación fiscal, las diversas instancias de gobierno, resultando el citado artículo 15 de la siguiente manera:

Artículo 15. *Objetivo de los Órganos de Coordinación*: “El Gobierno del Estado por conducto de la secretaría de finanzas, los ayuntamientos a través de sus tesorerías municipales y el poder legislativo por medio de su Contaduría Mayor de Hacienda, participarán en el y en forma conjunta al desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Coordinación fiscal del Estado y en forma conjunta integrarán la Comisión permanente de Funciones Fiscales”.

De esta forma fue aprobada en lo general y en lo particular la iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo. Los municipios que por acuerdos de sus Ayuntamientos opten por adherirse al sistema, deberán hacerlo en forma integral y completa, y no sólo en algunos de los ingresos participables, lo cual les dará derecho a recibir el total de ingresos vía participaciones, que se establezcan en el ordenamiento.

El coordinar al sistema fiscal de Quintana Roo con sus municipios, se resumió en establecer las bases para la distribución de las participaciones que correspondan a la hacienda pública municipal, de los ingresos que les otorga el Gobierno Federal y el Estado. El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en Quintana Roo fue celebrado el 1º de noviembre de 1979.

En marzo de 1980, se le adicionó el anexo número tres con el fin de coadyuvar con el Plan Global de Desarrollo 1980-1992. El gobierno había decidido participar en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano para lo cual, entre otras acciones, determinó dejar en suspenso la aplicación de leyes tributarias estatales y municipales que graven la producción o enajenación de animales, vegetales y diversos alimentos que integran la canasta básica recomendable.

En sesión celebrada el 13 de marzo de 1981, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, dio su consentimiento unánime para establecer una nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Entre las nuevas disposiciones se reformaron diversos preceptos de la Ley del IVA, se estableció un impuesto especial sobre producción de bienes y servicios, y se amplió el objeto del impuesto sobre uso o tenencia de automóviles, siendo necesario actualizar la terminología relativa a dichos gravámenes en términos de la coordinación fiscal, quedando plenamente identificables los impuestos federales.

Como parte del programa de reforma administrativa, el 02 de noviembre de 1982, también se integró en el Convenio del SNCF y Quintana Roo el anexo número dos, en el deseo de agilizar la desconcentración de los servicios. En este anexo la Secretaría de Relaciones Exteriores permitió en distintos puntos del territorio nacional y de los consulados mexicanos de poblaciones fronterizas, establecer lugares para la expedición de pasaportes debiéndose ajustar a los términos del reglamento para la expedición y visa de pasaportes.

El gobierno de Quintana Roo con objeto de que se preste un servicio nacional, eficiente y uniforme, manifestó su disposición a prestar su colaboración administrativa, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que por su conducto se tramiten y entreguen pasaportes.

En virtud de no seguir lesionando el desarrollo de espectáculos públicos (obras de teatro, funciones de circo o cine) y evitando el cierre de esas fuentes de ingreso y trabajo, y con el fin de que las entidades federativas continúen percibiendo ingresos por ellas, el Congreso de la Unión en noviembre de 1991, consideró conveniente aprobar reformas a la Ley del impuesto al valor agregado, que se integraron en el anexo 4 de la LCF, Quintana Roo convino establecer en su legislación local (estatal o municipal o en ambas) impuestos a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, que en su conjunto, incluyendo adicionales, no superen un gravamen del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades, como lo determinaba este anexo.

Es irrefutable que bajo las condiciones socioeconómicas y políticas en las que se encontraba insertado Quintana Roo la descentralización tendiera a ser una necesidad para gobernar y promover el desarrollo, para lo cual el Estado debía suscitar nuevas formas legales con el fin de fortalecer lo municipal, para que los gobiernos locales puedan cumplir eficazmente y con responsabilidad las necesidades de la población.

Quintana Roo, necesitaba en la mayoría de sus municipios lograr un desarrollo y una planeación fiscal estratégica y adecuada, en gran medida y quizá en parte a que la gran mayoría de los miembros de los ayuntamientos desconocían el marco jurídico y normativo básico que regula la vida del municipio a raíz de los nuevos cambios.

La descentralización supone optar por la diversidad y no por el mí mismo, lo cual implica dejar un alto margen de capacidad y libertad de fijarse objetivos y modos de gestión y liderazgo, donde se reconozca la heterogeneidad territorial, rompiendo con los principios de intervención y apoyo a los municipios por parte del Estado, que se empeña en tener un rol facilitador a través de la concurrencia, en el criterio de centralizar los procesos de competencia municipal.

CAPÍTULO II: MARCO DE REFERENCIA

En este capítulo se describen los antecedentes socioeconómicos y algunos conceptos sobre el establecimiento e incremento sustancial de las participaciones por parte de la Federación a Quintana Roo, concluyendo con el análisis de los movimientos a lo largo del periodo de estudio de los ingresos y los egresos municipales.

Como este capítulo resulta muy extenso, conteniendo información importante y precisa, es elemental precisar que los datos corresponden a fuentes de información provenientes de cuentas públicas, leyes de ingreso, presupuestos de egresos y documentos normativos del Estado de Quintana Roo y de sus municipios; también algunos datos proviene de estadísticas de finanzas públicas del INEGI y de la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Ante la falta información y derivado de los diversos grados de separación de ésta en las fuentes estatales mencionadas, se solicitó información adicional a las tesorerías de cada municipio o bien se realizaron entrevistas personalizadas con los propios funcionarios de estos ayuntamientos, los cuales proporcionaron en algunos casos solamente información de forma parcial, lo que no limitó el alcance de la investigación puesto que algunas cifras se estimaron. En relación con lo anterior, en cada apartado de este capítulo se señalan las fuentes específicas y el periodo de información utilizado.

2.1 Aportaciones y Participaciones Federales a entidades y municipios

La ponderación de los diversos factores para una asignación óptima de las tareas fiscales entre los diferentes niveles de gobierno constituye la tarea central del

federalismo fiscal, no obstante es una tarea difícil de estandarizar ya que la solución óptima, difiere de una sociedad a otra.

Las transferencias de la Federación a las entidades han ido en constante aumento desde 1980 (Ortiz, 1998) y actualmente éstas se componen de:

1. Fondos de participación e ingreso por colaboración administrativa (transferencias no condicionadas), y
2. Fondos de aportaciones y convenios de descentralización (transferencias condicionadas)⁸.

Las aportaciones son un conjunto de recursos públicos condicionados a la obtención y cumplimiento de determinados objetivos. Estos procesos comienzan con el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud en 1983 (SSA, 1983), donde la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), se responsabilizó de la planeación, programación, presupuestación, financiamiento y normatividad técnica de los servicios de salud, dejando a los Estados la coordinación y la prestación de los servicios de salud a la población abierta, con opción de delegar la operación de los servicios a los municipios previa firma de un convenio.

Continuando con este proceso, en agosto 1996 el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas firman el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, conteniendo las bases, compromisos y responsabilidades de las partes, así como la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros, permitiendo a las entidades contar con autonomía en el ejercicio de las facultades que le otorga la Ley general de salud (Secretaría de Salud, 1996).

El siguiente sector en descentralizarse fue el de los Servicios de Educación Básica, su propósito, consistía en abatir el centralismo prevaleciente en el sistema educativo. En el periodo de 1988 a 1994 se fomentó la modernización y mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización y Descentralización de la Educación Básica

⁸ Ortiz Ruiz, Miguel (1998 a).

(ANMEB, 1992) se formalizó el compromiso entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, concretando sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal, así como unir esfuerzos para extender la cobertura de los servicios educativos y elevar su calidad.

En seguridad pública el Congreso de la Unión aprobó la Ley general de seguridad pública, base para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que es coordinado por un Consejo Nacional, integrado por los gobiernos estatales; este sistema es el responsable de concretar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de gobierno. En 1997, estos órdenes firmaron los convenios de colaboración en materia de seguridad pública, con base en esto, se distribuyen los recursos presupuestales determinados. Se busca la homologación de normas administrativas y operativas de actuación y desde el año de 1998 se renueva anualmente el convenio, sus aportaciones, mecanismos y alcances⁹.

La descentralización del combate a la pobreza y otros programas contemplados en el convenio de Desarrollo Social firmado entre la Federación y las entidades federativas¹⁰, incluyendo el ramo 26 "*Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza*" que ha cambiado su lógica distributiva y espacios de aplicación a partir de 1998, se convirtió en un recurso focalizado hacia regiones específicas, y sus funciones sociales en su mayoría reasignadas al "*Fondo para la Infraestructura Social Municipal*" del Ramo 33, representó en su momento una fuente importante de recursos para los municipios.

El Ramo 33, deriva en siete fondos destinados a las entidades federativas, no se abundará mucho en estos fondos con excepción de dos que son manejados directamente por los municipios: el fondo tres "*Aportaciones para la infraestructura social municipal*" y el fondo cuatro "*Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios*".

⁹ Cámara de diputados, LX Legislatura (2006).

¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El ramo 33 *"Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios"* que surge en 1998 como una vía alternativa de transferencias de recursos hacia estados y municipios, dirige sus principales fondos al nivel municipal con "Aportaciones para La Infraestructura Social Municipal" y "Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal".

Como se mencionó con anterioridad, hasta 1997 la descentralización se enfrentaba a la proliferación de convenios y acuerdos complejos, por lo que se decide dar a estas transferencias una base legal que asegure su continuidad y permanencia (LCF, 1998).

Las participaciones federales a entidades federativas y municipios son aquellos recursos fiscales provenientes de la recaudación federal participable, que se transfiera a las entidades federativas conforme a lo dispuesto en la Ley de coordinación fiscal.

Margin (1994), define la recaudación federal participable como "aquella que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como los derechos por la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos sin incluir los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, los incentivos de colaboración administrativa, los impuestos sobre tenencias o uso de vehículos, el impuesto especial sobre la producción y servicios en que participen las entidades que se sumaron al SNCF, la recaudación de pequeños contribuyentes que obtuvieron su RFC a partir de año 2000, y el excedente de ingresos de la federación por aplicar la tasa del 15% a la obtención de premios".

Por formarse en diferentes épocas y criterios, el sistema de participaciones antes de 1980, estuvo desprovisto de determinantes en cuanto a impuestos y recaudación exclusiva de la Federación, ya que no delimitaba montos y su distribución causaba confusión, siendo corregidas en parte al adoptarse el esquema de la nueva Ley de coordinación fiscal, que canalizó a través de un solo instrumento la porción del impuesto federal destinado a ser compartido. El principal propósito fue compensar vía participaciones a las entidades federativas por el sacrificio a sus ingresos, gastos

de administración y suspensión o derogación de impuestos producto de su adhesión al SNCF.

Aceptar algunas delimitaciones en las leyes federales (abstenerse de gravar determinados actos o actividades) es requisito indispensable para pertenecer al SNCF¹¹, lo que implica que al adherirse a éste, los Estados tuvieron que renunciar, entre otros tributos a muchos de sus impuestos sobre ventas y servicios, su mayor fuente de ingreso.

La distribución del FFCP¹² estableció para 1980, un 50% entre todas las entidades federativas por partes iguales y el restante 50% en proporción inversa a las participaciones del FGP y del gasto corriente en educación per cápita erogado por la Federación en la entidad (Ortiz, 1998: 264) beneficiando en mayor medida a las entidades más pobladas.

En 1991 se crea una nueva reserva de contingencia (NRC) vigente hasta 1995, que se aplicó en el caso de que las participaciones totales del Fondo General de Participaciones y del Fondo al Fomento Municipal (FFM), que percibe una entidad federativa no logre la tasa de crecimiento que experimente la Recaudación Federal Participable (RFP) del año en que se aplica con respecto al año base.

También en 1991 nace la reserva de compensación, con los remanentes de los recursos no distribuidos a las entidades no coordinadas en derechos y el porcentaje del FFM que no se distribuye a los municipios de las mismas entidades. El objetivo fue compensar a las entidades afectadas por el cambio de fórmula de participaciones efectuado a partir de ese año, al coordinarse Nuevo León y Jalisco (estados que faltaban) en materia de derechos, en el segundo semestre de 1994, dicha reserva desapareció ya que no existían recursos por distribuir.

¹¹ Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 1, 2, 10, 11, 12 y 13.

¹² Ley de Coordinación Fiscal (LCF) artículo 4.

Indudablemente el SNCF permitió incrementar en los ingresos de los Estados de la Federación, un sentido de estabilidad, pero con creciente aumento de su dependencia (Ibarra, 2003).

Los mecanismos de distribución de participaciones se han racionalizado y transparentado en su funcionamiento en términos de la disponibilidad, se entregan a tiempo en lo correspondiente a Estados y municipios, sin embargo, la argumentación de suficiencia de recursos para los tres ámbitos de gobierno es tema de debate.

Sin lugar a duda las aportaciones se han convertido en una importante fuente de recursos para entidades federativas, pues ya superan el monto de las participaciones; los esfuerzos de descentralización significan mayor apertura a la participación de los Estados y los municipios en el desarrollo del país. Es necesario señalar que de 1990 a 2005 los municipios del país han obtenido, en promedio, el 63% de sus ingresos totales a través de las transferencias federales (Ramo 28 y Ramo 33), y solo un 31% a través de sus ingresos propios (SHCP, 2005).

Weeb & González (2004) confirman en uno de sus trabajos que el esfuerzo fiscal de Estados y municipios ha disminuido en relación directa con el aumento de transferencias federales, vía aportaciones o Ramo 33, con lo cual su autonomía fiscal ha sido fuertemente afectada, debido a que las transferencias federales que reciben los municipios provienen básicamente de dos fuentes federales, el Ramo 33 que se distribuye con base en una fórmula definida por el gobierno y el Ramo 28.

2.2 Las Finanzas en Quintana Roo

En la literatura sobre estudios del SNCF, diferentes autores han señalado que a partir de su entrada en vigor en 1980, los municipios dependen en mayor grado de las participaciones federales; sin embargo, son pocos los autores que han comprobado bajo evidencia empírica la influencia de estos cambios en la estructura de los ingresos municipales. Los que lo han hecho como Ibarra, Sandoval y Sotres (1999), encontraron evidencia, de que tanto el SNCF como la reforma del artículo 115 constitucional han causado que las haciendas públicas municipales sean más dependientes de las participaciones.

La importancia de analizar en un primer momento a Quintana Roo como un todo, es abrir el panorama hacia el análisis de los municipios. En el Estado, al menos hasta ahora (2008-2009), no existen suficientes investigaciones debido al alto costo que trae inmerso el organizar información objetiva y confiable, haciendo que éste no se genere en la cantidad suficiente como para detonar un cambio.

Justamente lo que se pretende es corregir en parte esta carencia de información, por ello, en este apartado se analizará la estructura de las finanzas públicas, lo más sistemático y detallado posible, elaborando series estadísticas y modelos sobre las fuentes de ingreso y en lo que refiere a los egresos del Estado de Quintana Roo, para el periodo de estudio que comprende 1998 – 2006¹³.

Quintana Roo está localizado en el extremo sureste de México, en la Península de Yucatán, está conformado por 9 municipios¹⁴, siendo su capital la ciudad de Chetumal. Es el Estado que creció más en el país entre el año 2000 y 2005, presentando una tasa media anual de crecimiento (tmac) del 4.7% en comparación con la tasa nacional del 1% anual.

¹³ Fuente: Enciclopedia de los municipios de México (1999); Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2005), el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, anuarios estadísticos del Estado de Quintana Roo (INEGI) y la página web del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

¹⁴ Solamente se utilizaran los datos de 8 municipios, ya que el noveno por ser de reciente creación no generó información que entrará en este periodo de estudio.

El turismo ha sido el motor de crecimiento económico no solo del Estado, sino que representó el boom turístico para nuestro país. En los últimos años, le permitió a la entidad dar ocupación en forma sostenida, no solo a la mayor parte de su fuerza de trabajo, sino a buena parte de la corriente migratoria proveniente principalmente de las entidades circunvecinas, y porque no decirlo de otras partes de la república mexicana que llegan a la región por mejores condiciones de vida.

Los beneficios del desarrollo económico se han manifestado principalmente en la zona norte, la cual incluye los municipios de Benito Juárez (Cancún), Isla Mujeres, Cozumel y Solidaridad, representando el 70% de la población estatal, donde hasta ahora se concentra la actividad turística. Abarca 3,238 Km² equivalente al 6.4% de la extensión territorial del Estado. Los habitantes de esta región son en su mayoría personas que en los últimos 20 años han arribado al Estado provenientes del resto de la Península de Yucatán, Distrito Federal, Veracruz y Guerrero, atraídos por el acelerado desarrollo del turismo en la región. También resulta importante el flujo de residentes de otras partes del Estado que han emigrado a esta región.

Las principales actividades económicas son los servicios relacionados con el turismo, el comercio y la pesca, aunque esta última se ha mermado de manera considerable por la sobre explotación, sin embargo se encuentran en la búsqueda de alternativas.

Destacan los centros turísticos con relevancia internacional como Cancún, Cozumel, Isla Mujeres, Playa del Carmen y el corredor turístico Cancún –Tulum, conocido internacionalmente como Riviera Maya. En esta región se localizan los principales puertos del Estado, destacando Puerto Morelos como el más importante puerto comercial del Caribe Mexicano.

La zona maya está integrada por los municipios Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y el territorio interior del municipio de Solidaridad, que abarca 28,845 Km². La densidad de la población en esta región es de 4.2 habitantes por Km²; en esta zona es donde se concentra el mayor porcentaje de personas que hablan la lengua maya y conservan las tradiciones de esta cultura, por así decirlo,

pues las autoridades tratan en todo momento de recordar las raíces culturales de la región.

Las principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, la apicultura, la explotación forestal, el chicle y la pesca. Debido a las características del suelo y clima y la falta de modernas técnicas de cultivo, el rendimiento agropecuario es reducido, lo que repercute en una economía deprimida en la región. Sin embargo, han existido empresas emprendedoras como Hidroponía Maya, S.A. quienes exportan productos agropecuarios como el Pepino.

El nivel de servicios básicos en esta región presenta un rezago debido principalmente a la dispersión de la población en pequeñas comunidades y el continuo movimiento migratorio de sus habitantes, los habitantes de esta zona, surten de mano de obra a la industria turística en el norte del Estado, ocasionando movimientos migratorios al interior.

La región sur está integrada por el municipio de Othón P. Blanco, abarcando con 18,760 Km² el 36.9% de la extensión territorial del Estado. Los habitantes de esta región se constituyen por nativos descendientes de los mayas, inmigrantes de la Península de Yucatán, del centro del país y colonos de los programas de colonización del Gobierno Federal en la década del los setenta. Se estima una población indígena del 23% aproximadamente. Las principales actividades económicas son la agricultura, ganadería, apicultura, explotación forestal, chicle, pesca, pequeña industria, comercio y la administración pública.

El turismo también en las últimas décadas en esta región sur empieza a tener importancia, a través de los programas de ecoturismo, y el boom que experimente el Puerto de Majahual. El nivel de servicios básicos es adecuado en la zona urbana y presenta rezagos considerables en la zona rural debido a la dispersión de la población en pequeñas localidades y rancherías, las cuales muchas de ellas aún no cuentan con alumbrado público y servicios básicos.

En el lapso que va de 1998 a 2006, los ingresos de todos los municipios de Quintana Roo, a precios constante del 2002, se duplicaron al pasar de 3,601 millones de pesos a 7,976 millones de pesos. El aumento de los ingresos municipales fue real, efectivo, ya que además de duplicarse en términos monetarios, su ritmo de crecimiento ha sido más de 2 veces mayor que el experimentado por la población del Estado, el ingreso aumento en promedio 9.53% cada año mientras que la población lo hizo en 4.47%.

Ubicados en el contexto nacional puede sostenerse que los ingresos de los municipios de Quintana Roo han tenido una evolución favorable ya que a diferencia del conjunto de los municipios del país, en el mismo lapso, éstos solamente crecieron 8.99% en promedio anual.

Los ingresos municipales en Quintana Roo aumentaron a un ritmo que superaron al correspondiente promedio nacional. El incremento de los ingresos municipales en el Estado se debe, fundamentalmente a que desde 1994 ha recibido cantidades sustanciales de las participaciones por parte de la Federación. En efecto mientras que en 1998 a Quintana Roo se le otorgaba el 1.27 por ciento del total de las participaciones federales, para 2006 este porcentaje llegó al 2.98 por ciento. en el *Cuadro 1* se puede corroborar estas cifras.

El flujo de participaciones federales recibido permitió el incremento en los ingresos totales, a pesar de que los ingresos que los ayuntamientos obtienen por su propia cuenta disminuyeran en términos absolutos de 1998 a 2003, observando solo un leve crecimiento a partir del 2004 al 2006, gracias a las reformas fiscales hechas en el año 2003 por el Congreso de la Unión a las diferentes leyes fiscales.

Las reformas fiscales de 2003, en su mayoría fueron correcciones a las reformas de años anteriores, sin embargo, no logró una reforma fiscal integral que ampliara la base de los contribuyentes para repartir en forma más clara la base tributaria, que a su vez represente un porcentaje mayor del producto interno bruto (PIB) y que cubra la mayor parte del gasto público. Además, estas disposiciones se presentaron de

manera positiva, con el común denominador de siempre: la incertidumbre, debido a que los indicadores siempre resultan sensibles a los resultados de otras economías como lo es la Norteamérica.

Cuadro 1
INGRESOS TOTALES EN QUINTANA ROO
(Millones de pesos)

| MÉXICO | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| | <i>1998</i> | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>tmac*</i> |
| Ingreso Total | 334331 | 377893 | 423167 | 464198 | 480304 | 524347 | 547638 | 599750 | 665351 | 8.98% |
| Aportaciones Federales | 284468 | 323133 | 375386 | 415145 | 421998 | 462134 | 482944 | 525287 | 268448 | -0.72% |
| Ingresos propios | 23176 | 25724 | 27011 | 29590 | 30829 | 33297 | 37212 | 41195 | 52029 | 10.64% |
| Impuestos | 7273 | 8302 | 9642 | 11135 | 12299 | 12824 | 13305 | 15495 | 17816 | 11.85% |
| Derechos | 6463 | 7186 | 8123 | 9967 | 11086 | 11985 | 13517 | 14411 | 14949 | 11.05% |
| Productos | 6854 | 7358 | 5344 | 4448 | 3098 | 2779 | 3013 | 4880 | 7984 | 1.92% |
| Aprovechamientos | 2585 | 2879 | 3901 | 4041 | 4346 | 5709 | 7377 | 6410 | 11280 | 20.22% |
| Otros Ingresos | 26687 | 29036 | 20801 | 19463 | 27477 | 28916 | 27482 | 33268 | 344874 | 37.69% |
| QUINTANA ROO | | | | | | | | | | |
| Ingreso Total | 4716 | 5136 | 5475 | 6252 | 6426 | 6921 | 8029 | 8750 | 9769 | 9.53% |
| Aportaciones Federales | 3601 | 3865 | 4609 | 5251 | 5201 | 5937 | 6399 | 7244 | 7976 | 10.45% |
| Ingresos propios | 654 | 653 | 542 | 547 | 573 | 666 | 867 | 925 | 1146 | 7.27% |
| Impuestos | 239 | 256 | 269 | 285 | 280 | 345 | 388 | 404 | 430 | 0.60% |
| Derechos | 144 | 136 | 133 | 135 | 167 | 214 | 292 | 354 | 427 | 14.55% |
| Productos | 188 | 143 | 90 | 69 | 62 | 62 | 98 | 91 | 101 | -7.44% |
| Aprovechamientos | 83 | 118 | 49 | 59 | 65 | 45 | 90 | 75 | 188 | 10.84% |
| Otros Ingresos | 461 | 618 | 324 | 453 | 652 | 318 | 763 | 580 | 646 | 4.29% |

* porcentaje de la tasa media anual de crecimiento para el periodo 1998 – 2006

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del INEGI.

Los impuestos crecieron a una tasa anual promedio del 7.60 % por arriba de la tasa de crecimiento de los ingresos propios, la cual disminuyó en comparación con la tasa anual promedio del impuesto; debido a que los ingresos por productos decrecieron a lo largo del periodo en 7.44%. Aunque este crecimiento en la recaudación de los impuestos pareciera ser una cifra positiva, el crecimiento no fue tan significativo porque fue menor a la tasa anual promedio a nivel nacional.

Quintana Roo como Estado joven, con alto grado de crecimiento y expansión, gracias a la maquinaria turística implementada hace de él, un Estado sobresaliente en

la recaudación de ingresos locales a nivel nacional, catalogando dicha afirmación como una fortaleza para Quintana Roo, sin embargo, una economía altamente concentrada en el sector turismo con grandes necesidades de infraestructura, es totalmente vulnerable a cambios en las circunstancias o condiciones económicas nacionales e internacionales, y éstas pudieran afectar la capacidad de recaudación de impuestos.

Únicamente los ingresos por derechos mantuvieron, aunque con altibajos, una tendencia a la alza. Otros ingresos como son la deuda pública, las transferencias y las contribuciones ciudadanas han aumentado en los últimos años, pero no tienen gran importancia en el monto total de los ingresos, por lo cual no abundaremos en ellos al menos en este capítulo.

Como también se puede confirmar en el *Cuadro 1*, los ingresos que Quintana Roo obtiene vía participaciones de la Federación han constituido su principal fuente de ingreso, aunque con los vaivenes propios de la economía nacional, tales participaciones han ido en aumento al grado de haber representado, en 2006, el 81.68 por ciento de sus ingresos totales.

El Estado de Quintana Roo siguiendo la tendencia nacional contempla un 13% en su autonomía financiera, debido a dos razones, el incremento real de las participaciones federales y la caída de los ingresos propios de algunos de sus municipios. La disminución de los ingresos que por cuenta propia pueden allegarse los municipios de Quintana Roo ha sido patente sobre todo en la baja recaudación de los impuestos municipales.

Como ya se mencionó los impuestos suelen ser la principal fuente de ingreso de cualquier hacienda pública, por lo menos tal afirmación referencia a nuestro Estado, sin embargo, los impuestos han disminuido real y relativamente para los municipios, aunque no todos en la misma magnitud. Para algunos municipios constituye la parte más pequeña entre todas sus fuentes de ingreso municipal.

Este hecho es un indicio claro de la fragilidad de las haciendas locales del Estado. Existe presencia fiscal de los gobiernos municipales pero esta presencia marca una tendencia a la baja en los últimos años. La baja recaudación municipal implica una baja autonomía tributaria; por ahora no se abundará mucho sobre el tema ya que se considera su análisis bajo otras razones financieras.

Cuadro 2
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS
DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**

| | MÉXICO | | | | | | | | |
|-------------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | <i>1998</i> | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> |
| Ingresos propios | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Impuestos | 31.4% | 32.3% | 35.7% | 37.6% | 39.9% | 38.5% | 35.8% | 37.6% | 34.2% |
| Derechos | 27.9% | 27.9% | 30.1% | 33.7% | 36.0% | 36.0% | 36.3% | 35.0% | 28.7% |
| Productos | 29.6% | 28.6% | 19.8% | 15.0% | 10.0% | 8.3% | 8.1% | 11.8% | 15.3% |
| Aprovechamientos | 11.2% | 11.2% | 14.4% | 13.7% | 14.1% | 17.1% | 19.8% | 15.6% | 21.7% |
| | QUINTANA ROO | | | | | | | | |
| Ingresos propios | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Impuestos | 36.6% | 39.3% | 49.6% | 52.1% | 48.8% | 51.8% | 44.7% | 43.7% | 37.5% |
| Derechos | 22.0% | 20.8% | 24.6% | 24.6% | 29.1% | 32.1% | 33.6% | 38.3% | 37.3% |
| Productos | 28.7% | 21.9% | 16.6% | 12.6% | 10.8% | 9.3% | 11.3% | 9.9% | 8.8% |
| Aprovechamientos | 12.6% | 18.0% | 9.1% | 10.7% | 11.3% | 6.8% | 10.3% | 8.1% | 16.4% |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del SIMBAD – INEGI

Las cifras del *Cuadro 2*, muestran, como está estructurado el ingreso en Quintana Roo, los impuestos representan el 37.5% de la recaudación, con 3.3% por arriba del promedio nacional; también supera a la cifra nacional en cuestión de cobro de derechos que casi iguala el porcentaje por recaudación de impuestos.

Sin embargo, esta cifra representa en parte el crecimiento de Quintana Roo en los últimos años, pues el ingreso por derecho representa los pagos que se reciben por la prestación de servicios de carácter administrativo, entre servicios que presta el Estado. Los egresos, por su parte, se ordenaron con la finalidad de diferenciar los

gastos que se realizan en inversiones, de los que se destinan a la administración municipal.

Cuadro 3
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EGRESOS
DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**

| | MÉXICO | | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | |
| Egresos brutos | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | |
| Gastos Administrativos | 67.1% | 65.4% | 68.0% | 69.7% | 70.2% | 68.6% | 68.9% | 69.2% | 68.2% | |
| Obras Públicas y Fomento | 22.4% | 24.8% | 25.0% | 25.2% | 24.5% | 24.8% | 24.1% | 24.8% | 25.2% | |
| Otros | 10.6% | 9.8% | 7.0% | 5.1% | 5.3% | 6.5% | 7.0% | 6.1% | 6.6% | |
| | QUINTANA ROO | | | | | | | | | |
| Egresos brutos | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | |
| Gastos Administrativos | 64.7% | 70% | 71.9% | 68.1% | 69.5% | 68.5% | 64.3% | 65.1% | 70.2% | |
| Obras Públicas y Fomento | 23.5% | 20.5% | 22.8% | 25.6% | 24.3% | 27.5% | 23.7% | 24.6% | 22.5% | |
| Otros | 11.8% | 8.8% | 5.4% | 6.4% | 6.2% | 4.0% | 12.0% | 10.3% | 7.3% | |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del SIMBAD – INEGI.

En el *Cuadro 3*, se muestra que en el Estado de Quintana Roo la parte del gasto que se destina a la administración pública es mayor al promedio nacional. Es importante destacar, que en este Estado, la población tiene como segundo campo laboral después de la actividad turística pertenecer a la plantilla laboral del Gobierno del Estado, lo que conlleva a que se desembolse mucho más recursos en este rubro. Sin embargo, es importante mencionar que el porcentaje de gasto administrativo, es mayor en 2% al promedio nacional.

Más adelante, de la investigación, se podrá ofrecer una explicación más detallada a este fenómeno. Otro dato que alarma, pues si bien, el Estado es joven y carece de mucha infraestructura, lo constituye el porcentaje de los egresos utilizado para la obra pública y el fomento a la inversión que es el 2.7 % menor al promedio nacional. Lo que nos hace no tan competitivos, si nos comparamos con otros estados del norte, con características similares.

2.3 Fuentes de Ingreso Municipal¹⁵

La existencia del municipio como organización social requiere de recursos económicos para solventar los gastos necesarios para lograr sus fines. Los ingresos públicos son el conjunto de recursos que en un momento dado pasan a formar parte, o a ser propiedad del gobierno, ya sea éste Federal, Estatal o Municipal, en virtud de diferentes acciones que tendrá que llevar a cabo en el cumplimiento de las atribuciones que la ley le confiere.

Las acciones para generar ingresos son de diversa índole y entre ellas se puede enunciar la aplicación de la Ley de ingresos municipales, que señala una serie de gravámenes o de posibilidades jurídicas de percepción de ingresos a favor de este nivel de gobierno, y que está a cargo de sus respectivas administraciones aplicar dicha ley a fin de obtener los recursos, que el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales aprueben. Esta disposición es el instrumento jurídico que da facultades a los ayuntamientos para cobrar los ingresos a que tiene derecho.

En la Ley de ingresos municipales se establece de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el municipio y las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de esos conceptos. De conformidad con el artículo 115 Constitucional, el proyecto de esta ley debe ser elaborado por la tesorería municipal con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, el Código Fiscal Municipal, la Ley de hacienda municipal y demás disposiciones fiscales vigentes.

Los ingresos municipales se estructuran basándose en todos los recursos monetarios que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de ingresos.

¹⁵ Fuente: Ley de Ingresos Municipales, Constitución Política del Estado de Quintana Roo, Código Fiscal Municipal, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo y demás legislaciones aprobadas por el Congreso del Estado. Ver anexo 1.

Los ingresos se clasifican en dos grupos, ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios. Los ingresos ordinarios son los que se perciben en forma constante y regular, éstos se forman por: los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos y las participaciones. Los ingresos extraordinarios son los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales. Los ingresos extraordinarios se integran por: los créditos y las contribuciones especiales.

Los impuestos son las contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. Algunos ejemplos de impuestos municipales son:

- El impuesto predial.
- El impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles.
- El impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos.
- El impuesto por el mantenimiento y conservación de vías públicas.

Los derechos son los pagos que percibe el municipio de la prestación de un servicio de carácter administrativo, ejemplo de ello es la expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas, por licencias de construcción reparación o restauración de fincas.

Los productos se componen de los cobros que hace el municipio por el aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales, algunos ejemplos son:

- Los derivados de concesiones, de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles (edificios, instalaciones, mercados, centros sociales, la venta de bienes muebles e inmuebles, entre otros).
- Las participaciones son los porcentajes de la recaudación federal total, que las leyes estatales o federales conceden a los municipios. Este concepto es de gran importancia para los municipios, ya que representa una de sus principales fuentes de ingresos. Estas participaciones serán cubiertas por la

Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los Estados.

Los ayuntamientos reciben ingresos de la federación principalmente por dos conceptos:

1. Las participaciones federales, los cuales son recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno; y
2. Aportaciones, que son los recursos condicionados a aspectos específicos que determina la LCF conocidos como recursos etiquetados.

Cabe mencionar que en esta entidad federativa se cuenta con la Ley de coordinación fiscal del Estado de Quintana Roo, teniendo por objeto establecer el sistema de coordinación fiscal y reglamenta el sistema de coordinación estatal al que se sujetaran sus 8 municipios, normando la actividad fiscal de los mismos, mediante los convenios de coordinación que al efecto se suscriban.

En lo que respecta a los ingresos extraordinarios, el crédito, representa el ingreso que percibe el municipio por concepto de préstamos que solicita para el cumplimiento de sus funciones, y estos pueden ser otorgados por la federación o cualquier institución crediticia o del Estado.

Las contribuciones especiales son aquellos recursos que recibe el municipio eventualmente, como suele ser cuando el ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de éstas deberán aportar una contribución especial; o bien; cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras.

La Federación y los Estados pueden establecer los impuestos que consideren necesarios para cubrir sus presupuestos. En cambio, el municipio no puede fijar por sí mismo los impuestos municipales, sino que estos son fijados por las Legislaturas de los Estados y el municipio sólo tiene la facultad de recaudarlos.

En materia impositiva la Teoría de la Descentralización¹⁶ señala que los impuestos deben ser instrumentos del gobierno local para generar ingresos propios, sin que eso signifique el uso exclusivo o la posesión de la capacidad normativa o de gestión. Muchos autores argumentan que de nada sirve contar con una estructura política administrativa que resulte perfecta desde el punto de vista jurídico, si la Constitución respectiva no contempla mecanismos que garanticen la autosuficiencia financiera de los órganos que integran dicha estructura.

Las Ley de ingresos en Quintana Roo señala una serie de gravámenes que en su conjunto, perciben los distintos niveles de gobierno, pasando a formar su hacienda. Además de estas leyes de ingreso, también obtienen recursos de donaciones que los particulares otorgan, así como de la prestación de los servicios públicos que están a cargo en cada uno de los distintos gobiernos municipales. Otra fuente de la que obtiene ingresos deriva del sistema sancionatorio que se establece en la administración pública para castigar las conductas inadecuadas o ilícitas que realizan los ciudadanos.

Los ingresos que se obtienen vía transferencias del gobierno central (participaciones y aportaciones) son otra fuente de ingresos, pero éstos son entregados mediante la aplicación de criterios que se establecen en otras leyes.

En el caso de las haciendas públicas de Quintana Roo, las dos importantes fuentes de ingreso o fuentes de financiamiento a las que puede acudir para sufragar los gastos públicos son: la utilización del crédito público y la recaudación fiscal.

Se denomina *crédito público* a la captación y administración de recursos financieros, obtenidos por la vía del endeudamiento público interno o externo, cuyo recurso son destinados al financiamiento de las inversiones o del gasto, en los que el sector

¹⁶ Ver, Bonet, Jaime (2004). “Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional”.

público es deficitario para cubrir desequilibrios financieros temporales que represente el ejercicio fiscal o atender casos de emergencia.

La práctica demuestra que la utilización del crédito público a lo único que lleva es a un endeudamiento, en muchos de los casos, a un “endeudamiento en cadena”, que implica la continua contratación de empréstitos para el pago de los anteriores, de tal manera, que aún cuando la deuda se renegocie, a fin de cuentas siempre crece.

Sobre la *recaudación fiscal*, se sabe que es una fuente de ingreso que está condicionada por la magnitud y extensión de la actividad del gobierno, que representa al conjunto de obligaciones que deben de realizar los ciudadanos sobre sus rentas, sus propiedades, mercancías, o servicios que prestan en beneficio del Estado para su sostenimiento y el suministro de servicios, tales como defensa, transporte, comunicaciones, educación, sanidad, vivienda, entre otros.

La recaudación fiscal si bien es cierto resuelve problemas de ingresos, también inevitablemente provoca insatisfacción en los contribuyentes, puesto que lo obliga ocasionalmente a pagar dos o más gravámenes sobre el mismo ingreso o fuente de riqueza. Sin embargo, la recaudación fiscal no sólo y no siempre es utilizado para cubrir gastos públicos, sino también, para el logro de propósitos como la redistribución de ingresos, la estabilización, la reasignación de los recursos y con estos la promoción y el desarrollo.

Esto fue en lo que respecta a los ingresos, el siguiente subcapítulo, abundará en los egresos públicos, entendido como el destino del gasto público.

2.4 Egresos Municipales

Los egresos son los gastos que el ayuntamiento debe realizar para cumplir con sus funciones. Jurídicamente los egresos están reglamentados por el Presupuesto de Egresos, y constituye el programa anual de gastos del municipio, ya que permite al ayuntamiento:

- Prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal.
- Llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal.
- Manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio.

Además, los egresos municipales no deben de estar desligados del presupuesto de egresos, ya que este último es un documento normativo, que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, siendo grave el actuar fuera de los gastos previstos.

El presupuesto de egresos debe ser elaborado por la tesorería municipal, bajo la dirección y orientación del presidente municipal, tomando en cuenta el monto disponible de los ingresos del ayuntamiento, lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado y en la Ley de hacienda municipal.

De acuerdo con la Ley orgánica municipal, el Ayuntamiento debe aprobar el presupuesto anual de egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles en el municipio. En la mayoría de los municipios del país se utilizan básicamente tres tipos de presupuesto de egresos:

1. Por objeto del gasto
2. Institucional administrativo, y
3. Por programas

El criterio que cada municipio debe seguir para elaborar su presupuesto de egresos debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea

comprensible que asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del municipio.

El *presupuesto por objeto del gasto*, como su nombre lo indica, se organiza en base a los gastos que va a realizar el ayuntamiento, en un sistema de partidas, agrupando los gastos ordinarios y extraordinarios que el ayuntamiento realiza en un año fiscal.

De estos gastos pueden señalarse los siguientes: los gastos indispensables y directos con los que funciona la administración municipal, los gastos que se hacen para la realización de obras de beneficio colectivo, las asignaciones que el ayuntamiento destina al pago de los créditos obtenidos de instituciones bancarias y otros acreedores, los gastos destinados a pagar al personal que labora en la administración municipal en funciones normales, las erogaciones que hace el ayuntamiento para apoyar a las instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad, asimismo, es el apoyo a las actividades cívicas, culturales, productivas y recreativas del municipio.

También, en estos egresos, se contempla los gastos extraordinarios que de manera imprevista el ayuntamiento debe hacer, pero que por su finalidad reportan beneficios a la actividad municipal.

El *presupuesto institucional administrativo*, agrupa los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento y sus actividades principales. También los clasifica por partidas y por otra modalidad llamada ramo. Este tipo de presupuesto incluye los gastos que cubren las remuneraciones de los empleados y funcionarios del ayuntamiento, las erogaciones que el ayuntamiento realiza para administrar las obras de beneficio para la comunidad, las erogaciones que se originan y se ejercen en la prestación de este servicio. En términos generales incluyen los gastos necesarios que la administración requiere para sus actividades básicas.

En el *Presupuesto por programas* se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar, todo trabajo o actividad implica

un costo, el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento; consta de programas, tareas, actividades y metas, con los que se registran todas las funciones y trabajos que realiza el municipio. Es la categoría en la que se establecen los objetivos de cada una de las funciones que el gobierno municipal debe llevar a cabo, por ejemplo: un Programa de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuyos objetivos sean participar en el desarrollo armónico de los asentamientos humanos, promover las acciones tendientes a regularizar la tenencia y el uso del suelo urbano, construir las obras públicas prioritarias para dotar al municipio de infraestructura urbana básica, entre otros.

En la elaboración de este tipo de presupuesto se requiere del uso de una clave presupuestaria, a fin de ordenar e identificar fácilmente un programa de otro, sin necesidad de recurrir a la lectura del nombre de éste.

Cuando se habla de actividad en este tipo de presupuesto, se refiere al conjunto de acciones concretas que la administración municipal ejecuta dentro de un programa, para cumplir con los objetivos del mismo. El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas. Las metas nos dan el resultado parcial que sirve de base para poder continuar con las actividades previstas en el programa.

La aprobación del presupuesto de egresos consiste en la revisión que hace el ayuntamiento de los gastos previstos para el periodo de un año, conocido como ejercicio fiscal. Su revisión consiste en analizar que los gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio. Esto significa que los gastos no pueden ser mayores de lo que se prevé en la Ley de ingresos municipales, aprobada por la Legislación Local.

El Ayuntamiento es el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica Municipal. El Ayuntamiento en sesión de cabildo debe aprobar el presupuesto de egresos del municipio; éste puede solicitar al presidente municipal y a la tesorería que se reajuste en caso de tener errores o gastos no justificables.

El presidente municipal y el síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el presupuesto de egresos vigente. Por ello resulta de suma importancia que en el ejercicio del presupuesto de egresos se recaben las notas y documentos que justifiquen los gastos; estos comprobantes servirán al tesorero municipal para presentar al ayuntamiento la cuenta pública municipal.

CAPITULO III: METODOLOGIA

Con el análisis de ambos lados de las finanzas municipales, en este capítulo se procederá al establecimiento de indicadores financieros, que reflejarán cuantitativamente el grado de dependencia de los municipios de Q. Roo a raíz de su adhesión al SNCF.

Como investigadores en muchas ocasiones nos interesa un fenómeno cuyo comportamiento es expresado en porcentajes, y nos enfrentamos a la dura tarea de saber si la hipótesis planteada es la correcta. Como se sabe, las hipótesis prevén una indicación sobre el tipo de comportamiento que generalmente se debe esperar de la población. En estadística es interesante establecer y comprobar la hipótesis sobre aquellos parámetros que influyen en el comportamiento de lo que observamos, es decir se plantean hipótesis sobre el comportamiento general del todo y así tomar decisiones sobre el valor de algún parámetro poblacional.

3.1 Prueba de hipótesis

Procediendo del párrafo anterior, la hipótesis planteada en este trabajo de investigación, pasó por un filtro de prueba de hipótesis de proporciones y prueba de hipótesis llamada “ji cuadrada”¹⁷, considerando un 95% de confianza, para lo cual se planteo los siguientes ejercicios estadísticos:

Un análisis anual del total de los ingresos de los ocho municipios de Quintana Roo para el periodo 1988 – 2006 indicó que un poco más del 81% de las cifras anuales

¹⁷ Es una prueba de inferencia estadística que se emplea a menudo en las ciencias sociales, cuando las poblaciones son pequeñas, cuando se desconoce los parámetros media, moda, varianza, cuando se requiere establecer el nivel de confianza o significación, en las diferencias, generalmente cuando la población es mayor a 5 pero menor a 20 observaciones.

analizadas tenían un ingresos por recursos participables¹⁸ de más de 50 millones de pesos al año. Si esto es cierto, la propuesta de desarrollar un paquete especial de recursos para obtener ingresos propios para este grupo será tan factible como lo sería la devolución de potestades tributarias. Lo que se busca es determinar si el porcentaje verdadero es mayor del 70%. Los resultados mostraron que el 81.47% ciento de las cifras anuales de los ocho municipios encuestados para el periodo 1998-2006 reportaron ingresos participables de 50 millones de pesos o más anualmente.

El procedimiento para la prueba de hipótesis de proporciones fue el siguiente:

1. Especificación de la hipótesis nula y alterna.

$$\text{Hipótesis Nula} \quad = H_0 = P \leq .70$$

$$\text{Hipótesis Alterna:} \quad = H_a = P > .70$$

Donde:

P = la proporción de municipios con ingresos anuales federales de \$ 50 millones o más. (Proporción especificada de la hipótesis nula).

n = tamaño de la muestra.

2. El nivel de significación, α , permitido.

Para una $\alpha = .05$, el valor de tabla de *Z* para una prueba de una sola cola es igual a 1.64.

3. Calcular el error estándar de la proporción especificada en la hipótesis nula.

$$s_p = \sqrt{\frac{p(1-p)}{n}}$$

¹⁸ Se considero como recurso federal la suma de los ingresos por aportaciones y participaciones.

Por consiguiente: $s_p = \sqrt{\frac{0.70(1-0.70)}{72}} = 0.054$

4.- Calcular la estadística de prueba:

$$z = \frac{(\text{proporción}_{\text{observada}}) - (\text{proporción}_{H_0})}{s_p}$$
$$z = \frac{0.81 - 0.70}{0.054} = 2.03$$

5.- Decisión:

La hipótesis nula se rechaza porque el valor de la Z calculada es mayor que el valor crítico Z. Se puede concluir con un 95 % de confianza ($1 - \alpha = .95$), que más de un 70% de las cifras anuales por ingresos de los municipios de Quintana Roo, tienen ingresos federales de 50 millones o más. Por lo tanto, se puede introducir el nuevo paquete de recursos orientado a la captación de ingresos propios.

Desde otro punto, se propuso un segundo ejercicio: basados en la deducción, se sostiene que un 95% de los ingresos que recauda el Estado de Quintana Roo ha sido gracias a la buena recaudación de sus municipios. Se levanto una muestra de 72 ingresos anuales en el periodo de 1998-2006 por concepto de aportaciones y participaciones federales y se halló que un 66.66% de estos ingresos fueron superiores a los ingresos considerados propios en la recaudación municipal. Se quiere probar la hipótesis con un nivel de significación de 0.05, que el 95% de los ingresos de Estado de Quintana Roo se debe a la buena recaudación de sus municipios.

Hipótesis Nula: $H_o : p = 0.95$

Hipótesis Alterna: $H_a : p \neq 0.95$

Tamaño de la muestra: $n = 72$

Nivel de significación: $= 0.05$

El primer paso fue calcular el error estándar de la proporción utilizando el valor hipotético del porcentaje que se dedujo:

$$SE_p = \sqrt{\frac{p(1-p)}{n}} = \sqrt{\frac{0.95 * 0.05}{72}} = 0.025$$

Ahora solo es necesario construir el intervalo de confianza $p_o \pm 1.96 * SE_p$

$$0.95 \pm (1.96 * 0.025) = 0.901 \rightarrow 0.999$$

La proporción de .66 de ingreso por concepto de una buena recaudación municipal de la hipótesis no cae en la región de aceptación, por lo tanto, el gobierno estatal debiera ocuparse de mejores políticas de recaudación porque la tendencia de los ingresos es que favorece menos a la recaudación de los ingresos propios.

χ^2 (ji cuadrada) es una prueba estadística no paramétrica¹⁹ para diferencias entre dos o más muestras donde frecuencias esperadas son comparadas en relación con frecuencias obtenidas.

χ^2 se utiliza para hacer comparaciones entre frecuencias y no entre valores medios. Estas medidas son importantes porque la mayoría de la información en la investigación social y administrativa es de carácter nominal u ordinal, y porque no siempre estamos seguros que la característica que deseamos estudiar se distribuye normalmente en la población. La prueba de significación χ^2 se refiere esencialmente a la distinción entre frecuencias esperadas y frecuencias obtenidas. Las frecuencias esperadas f_e se refieren a los términos de la hipótesis nula, según la cual la frecuencia relativa (o proporción) se supone es la misma entre los dos grupos.

¹⁹ *Prueba No Paramétrica*: procedimiento estadístico que no adopta ningún supuesto acerca de cómo se distribuye la característica bajo estudio en la población, y que sólo requiere datos nominales u ordinales.

Con este señalamiento se integró a la investigación un tercer ejercicio:

Se espera que un 50% de los municipios de Quintana Roo en el periodo de 1998-2006, hayan integrado sus recursos financieros con ingresos propios, entonces también esperamos un 50% de los mismos municipios hayan integrado sus recursos financieros con ingresos federales.

Hipótesis Nula: la proporción de municipios que integraron sus recursos financieros con ingresos propios para el periodo 1998-2006 es la misma que la proporción de municipios que integraron sus recursos con ingresos federales para el mismo periodo.

Hipótesis Alternativa: la proporción de municipios que integraron sus recursos financieros con ingresos propios para el periodo 1998-2006, no es la misma que la proporción de municipios que integraron sus recursos financieros con ingresos federales para el mismo periodo.

La información recopilada proporciona la siguiente información:

Para la frecuencia observada de los municipios tenemos: $f_1^o = 72$

$$f_1^e = \frac{72}{2} = 36$$

Cuadro 4
TABLA DE CONTINGENCIA

| | Por ingresos propios | Por ingresos federales | Total de frecuencias |
|--|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Muestras que en periodo 1998-2006 obtuvieron el 50% de recursos | 24 | 48 | 72 |

Aplicando la fórmula: $\chi^2 = \sum \frac{(f_o - f_e)^2}{f_e}$

$$\chi^2 = \frac{(24 - 36)^2}{36} + \frac{(48 - 36)^2}{36} = 4 + 4$$

$$\chi^2 = 8$$

Para interpretar este valor de χ^2 es necesario determinar los grados de libertad. Para cuadros con un número único de renglones y número determina de1 columnas, los grados de libertad se calculan:

$$df = (c - 1)$$

En este caso (un cuadro de 1x2): $df = (2 - 1) = 1$

Al observar la Tabla de Distribución de χ^2 , encontramos que una χ^2 con 1 grado de libertad y .05 de nivel de significación es igual a 6.346. El valor obtenido de la χ^2 debe excederse o igualar con el fin de rechazar la hipótesis nula. Como:

$$8 > 6.346$$

Debemos rechazar la hipótesis nula de que la proporción de municipios que integraron sus recursos financieros con ingresos propios para el periodo 1998-2006, es la misma que la proporción de municipios que integraron sus recursos financieros con ingresos federales para el mismo periodo, y aceptar la hipótesis alterna de que no tienen la misma proporción.

3.2 Indicadores financieros

Existen variables que inciden en el manejo y aplicación de políticas fiscales, así como en la recaudación tributaria local, generando con ello cierto grado de dependencia o independencia de recursos federales. La mayoría de los municipios de toda la república mexicana, señalan una alta concentración de ingresos y gastos en el gobierno nacional, lo que deja un margen de acción estrecho a la administración local para satisfacer las necesidades de sus respectivas comunidades.

A pesar de los esfuerzos que estos gobiernos municipales realizan, sigue siendo bastante baja la participación del nivel municipal en la generación de ingresos propios, ya que la realidad municipal es muy compleja en todos los sentidos, incluyendo su estructura financiera. Acercarnos a una mayor comprensión de las haciendas municipales con el uso de algunos indicadores, implica aristas sobre todo al momento de obtener elementos para mejor clasificar o al menos, diferenciar a las administraciones municipales.

En economía un indicador es una medida de condensación de una realidad económica, una forma de medir un aspecto de esa realidad. La existencia de un indicador, tomado o medido dentro de un periodo de tiempo determinado de la realidad, es plenamente comparable con otros periodos. Debido a esto, en este trabajo²⁰, el objetivo de los indicadores manejados es proveer información sobre el análisis de la estructura y evolución de los ingresos locales, tanto de los ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) como de los ingresos provenientes de fuentes diferentes a las propias (participaciones federales,

²⁰ Fuente: Indicadores de desempeño financiero, recopiladas del libro *Desempeño del Gobierno en los municipios mexicanos*; Ley de Ingresos Municipales; Código Fiscal Municipal; Ley de Hacienda Municipal; Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo; INEGI: conteo de población y vivienda 2005; Anuarios estadísticos del Estado de Quintana Roo.

transferencias, entre otros), de ahí podemos determinar el grado de dependencia o independencia de las haciendas locales sobre los recursos federales.

Ya sabemos que la política para fortalecer a los municipios ha aumentado considerablemente los recursos de que pueden disponer éstos, pero también, vemos que ello ha venido aparejado, pareciera de manera simultánea, a la pérdida de capacidad para allegarse de ingresos propios.

Dado la complejidad que implica trabajar con datos cuantitativos de realidades complejas, seguiremos considerando sólo el periodo y la estructura de los datos que se han utilizado, considerando que a partir de 1998, se da un incremento en los ingresos propios de los municipios vía fondos federales, que son manejados directamente por las administraciones de los Ayuntamientos.

Los indicadores utilizados para esta investigación, son los llamados *Indicadores de Desempeño en Finanzas Públicas*, propuestos y utilizados en el libro *Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos*, escrito por Ibarra, Sandoval, Sotres y Pérez (2002). Este grupo de indicadores incluye los siguientes:

Cuadro 5
CAPACIDAD FISCAL POR IMPUESTOS

| Municipio | 1998 | Índice | 2006 | Índice |
|------------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| Cozumel | 282.14 | 0.78 | 626.92 | 0.67 |
| Felipe Carrillo Puerto | 7.98 | 0.02 | 21.68 | 0.02 |
| Isla Mujeres | 1 586.11 | 4.39 | 3 541.03 | 3.79 |
| Othón Pompeyo Blanco | 54.88 | 0.15 | 160.03 | 0.17 |
| Benito Juárez | 304.19 | 0.84 | 534.00 | 0.57 |
| José María Morelos | 1.84 | 0.00 | 4.46 | 0.01 |
| Lázaro Cárdenas | 6.93 | 0.01 | 11.49 | 0.01 |
| Solidaridad | 645.05 | 1.79 | 2 577.39 | 2.75 |

Fuente: Elaboración propia, la población fue estimada con base en estadísticas del INAFED y el INEGI.

Capacidad fiscal por impuestos. Este indicador muestra la capacidad fiscal de la hacienda local, en cuanto a la habilidad de generar ingresos y poder cubrir servicios públicos. Se consigue dividiendo los ingresos recaudados por los impuestos per cápita del municipio en cuestión, y la recaudación de impuestos per cápita promedio de los municipios considerados (información correspondiente a 1998 y 2006). Mientras mayor sea este indicador, mayor será la habilidad relativa del gobierno local para recaudar ingresos.

La capacidad fiscal por impuestos en los municipios de Quintana Roo puede ser definida como la habilidad potencial de un gobierno para financiar bienes públicos y servicios obteniendo los ingresos de su propia fuente.

Esta medida puede ser usada para:

1. Monitorear y comparar la tendencia, la situación fiscal y económica de los gobiernos.
2. Provee información acerca del poder económico regional.
3. Permite estimar el impacto del cambio estructural en las economías, y
4. Guiar al gobierno en el diseño del sistema de transferencias.

Cuadro 6
CAPACIDAD FISCAL POR DERECHOS

| Municipio | 1998 | Índice | 2006 | Índice |
|------------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| Cozumel | 207.27 | 2.02 | 406.57 | 1.36 |
| Felipe Carrillo Puerto | 6.17 | 0.06 | 34.96 | 0.12 |
| Isla Mujeres | 206.30 | 2.01 | 537.39 | 1.80 |
| Othón Pompeyo Blanco | 38.22 | 0.37 | 119.40 | 0.40 |
| Benito Juárez | 174.50 | 1.70 | 377.57 | 1.26 |
| José María Morelos | 5.18 | 0.05 | 24.49 | 0.08 |
| Lázaro Cárdenas | 10.87 | 0.11 | 64.04 | 0.21 |
| Solidaridad | 170.35 | 1.66 | 826.84 | 2.75 |

Fuente: Elaboración propia, la población fue estimada con base en estadísticas del INAFED y el INEGI.

Capacidad fiscal por derechos. Una de las principales fuentes de ingresos propios para las haciendas públicas municipales son los derechos. Se refieren a los pagos que recibe el municipio por la prestación de servicios públicos o administrativos a los particulares, conforme a sus funciones de derecho público.

El objetivo de este indicador es calcular la habilidad relativa para generar ingresos provenientes de los servicios prestados por el municipio. El indicador fue calculado dividiendo la recaudación de derechos per cápita entre el promedio de recaudación de derechos per cápita de los municipios considerados (también correspondiente a 1998 y 2006). Mientras mayor sea el indicador, mejor será el desempeño del gobierno en esta área.

Esta medida puede ser utilizada para describir:

1. El rango o tipo de servicio que se debe proveer;
2. El precio de los insumos que intervienen en la prestación de un servicio o bien, y
3. Los factores geográficos, demográficos, así como la estructura poblacional que determinan las características del bien o del servicio.

Cuadro 7
CAPACIDAD POR INGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS

| Municipio | 1998 | Índice | 2006 | Índice |
|------------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| Cozumel | 719.82 | 1.18 | 1 321.46 | 0.91 |
| Felipe Carrillo Puerto | 51.28 | 0.09 | 93.13 | 0.07 |
| Isla Mujeres | 2 268.75 | 3.70 | 5 083.88 | 3.47 |
| Othón Pompeyo Blanco | 150.65 | 0.25 | 318.61 | 0.22 |
| Benito Juárez | 619.95 | 1.01 | 1 052.16 | 0.72 |
| José María Morelos | 33.78 | 0.06 | 48.51 | 0.04 |
| Lázaro Cárdenas | 42.90 | 0.07 | 88.10 | 0.06 |
| Solidaridad | 1 022.34 | 1.67 | 3 716.67 | 2.54 |

Fuente: Elaboración propia, la población fue estimada con base en estadísticas del INAFED y el INEGI.

Ingresos efectivos ordinarios per cápita. Ibarra, Sandoval, Sotres y Pérez (2002) definen este indicador como el ingreso de operación de las haciendas municipales por habitante. Señalan que los gobiernos locales pueden obtener ingresos adicionales si esta razón es pequeña en términos relativos, lo que implica un desempeño fiscal deficiente. De igual forma, una razón mayor en términos relativos, indica un buen desempeño fiscal. El índice se obtiene del cociente de los ingresos efectivos ordinarios municipales y su población (con información correspondiente a 1998 y 2006).

Los ingresos municipales per cápita, se calculan como la razón entre los ingresos propios de los municipios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) y su población (información correspondiente a 1998 y 2006). Este indicador solo toma en cuenta los ingresos propios de los municipios (se excluyen los ingresos por participaciones). Si el indicador es pequeño, significa que el municipio puede hacer un esfuerzo aún mayor para recaudar ingresos propios adicionales, lo cual se traduce en un desempeño fiscal que no es favorable.

Cuadro 8
CAPACIDAD FISCAL POR INGRESOS TOTALES

| Municipio | 1998 | Índice | 2006 | Índice |
|------------------------|----------|--------|-----------|--------|
| Cozumel | 1 904.35 | 0.79 | 4 762.49 | 1.08 |
| Felipe Carrillo Puerto | 1 137.36 | 0.47 | 2 146.59 | 0.49 |
| Isla Mujeres | 8 140.16 | 3.39 | 10 895.03 | 2.48 |
| Othón Pompeyo Blanco | 964.87 | 0.40 | 1 559.20 | 0.35 |
| Benito Juárez | 1341.53 | 0.55 | 1 892.56 | 1.43 |
| José María Morelos | 1812.89 | 0.76 | 3 243.52 | 0.74 |
| Lázaro Cárdenas | 1935.73 | 0.81 | 4 294.38 | 0.98 |
| Solidaridad | 1942.63 | 0.81 | 6 308.65 | 1.44 |

Fuente: Elaboración propia, la población fue estimada con base en estadísticas del INAFED y el INEGI

La habilidad de recaudación de los gobiernos municipales, puede ser calculada desde la teoría macroeconómica, donde la capacidad se calcula a partir de una

medida agregada, el ingreso per cápita (como se indico en el párrafo anterior). La principal ventaja de usar esta variable deriva de la simplificación al momento del cálculo. La desventaja es que únicamente recae sobre los contribuyentes de esa jurisdicción, omitiendo la posibilidad de que el gobierno exporte impuestos.

También esta habilidad de recaudación, puede ser aproximada desde la teoría microeconómica, aprovechando la información macroeconómica sobre bases y recaudaciones que existen para cada uno de los impuestos. Su ventaja es que permite visualizar la habilidad de cada gobierno municipal al momento de recaudar cada uno de los impuestos existentes, en otras palabras, considera la heterogeneidad como ventaja para administrar y recaudar impuestos.

La eficiencia de un sistema depende de cuan estable sea la fórmula de asignación y distribución, y las condiciones fiscales. Un gobierno municipal falto de criterio y que además depende de decisiones políticas, conlleva al comportamiento oportunista de sus finanzas, aumento del gasto y altos niveles de déficit, en espera que el sistema de transferencias cubran los faltantes de financiación.

Cuadro 9
AUTONOMÍA TRIBUTARIA

| Municipio | 1998 Impuesto | 1998 Ingreso total | Índice | 2006 Impuesto | 2006 Ingreso total | Índice |
|------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------|
| Cozumel | 16.79 | 32.64 | 0.52 | 47.03 | 99.14 | 0.48 |
| Felipe Carrillo Puerto | 0.48 | 2.34 | 0.21 | 1.43 | 6.14 | 0.24 |
| Isla Mujeres | 10.95 | 18.95 | 0.58 | 48.61 | 69.80 | 0.70 |
| Othón Pompeyo Blanco | 11.28 | 23.60 | 0.48 | 35.52 | 70.71 | 0.51 |
| Benito Juárez | 126.15 | 195.90 | 0.65 | 318.11 | 626.78 | 0.51 |
| José María Morelos | 0.06 | 0.79 | 0.08 | 0.31 | 1.60 | 0.20 |
| Lázaro Cárdenas | 0.14 | 0.66 | 0.22 | 0.26 | 1.99 | 0.13 |
| Solidaridad | 39.96 | 48.26 | 0.83 | 380.16 | 548.20 | 0.70 |

Fuente: Elaboración propia, la población fue estimada con base en estadísticas del INAFED y el INEGI.

La autonomía tributaria, es considerada como una derivación de la soberanía, en donde el gobierno, tiene la potestad de gravar a los ciudadanos, sin embargo, la autonomía de los municipios no puede ir más allá de las normas del derecho, no se trata de un gobierno libre dentro del estado, sino de un poder regulado por el constituyente y por el legislativo. La autonomía tributaria resulta entonces en un poder tributario, en el que se superpone, el poder estatal y nacional.

Cuadro 10
DEPENDENCIA POR PARTICIPACIONES

| Municipio | 1998 Ingresos Federales | 1998 Ingreso total | Índice | 2006 Ingresos Federales | 2006 Ingreso total | Índice |
|------------------------|--|-----------------------------------|---------------|--|-----------------------------------|---------------|
| Cozumel | 44.68 | 32.64 | 0.37 | 125.63 | 99.14 | 0.27 |
| Felipe Carrillo Puerto | 61.30 | 2.34 | 25.20 | 67.21 | 6.14 | 9.95 |
| Isla Mujeres | 27.89 | 18.95 | 0.48 | 70.41 | 69.80 | 0.01 |
| Othón Pompeyo Blanco | 60.42 | 23.60 | 1.56 | 122.29 | 70.71 | 0.73 |
| Benito Juárez | 105.4 | 195.90 | -0.46 | 255.57 | 626.78 | -0.59 |
| José María Morelos | 35.83 | 0.79 | 44.36 | 71.66 | 1.60 | 44 |
| Lázaro Cárdenas | 24.13 | 0.66 | 35.56 | 74.92 | 1.99 | 36.65 |
| Solidaridad | 37.66 | 48.26 | -0.22 | 132.34 | 548.20 | -0.75 |

Fuente: Elaboración propia, la población fue estimada con base en estadísticas del INAFED y el INEGI.

El indicador de la dependencia a las participaciones federales, mide el grado de dependencia de las haciendas municipales en los ingresos por participaciones provenientes del gobierno federal. Este indicador se calcula dividiendo las participaciones federales que reciben los municipios entre sus ingresos efectivos ordinarios (información correspondiente a 1998 y 2006).

La notable dependencia de la mayoría de los municipios respecto a las participaciones federales se traduce en un freno estructural a la labor recaudatoria, pues resulta obvio suponer los desincentivos que genera el percibir que es realmente poco lo que, en incremento de ingresos, se puede lograr recurriendo a un mayor esfuerzo de recaudación y fiscalización. La estructura municipal resulta ser el medio adecuado para

llevar a cabo la labor de hacer un mayor esfuerzo fiscal, pero paradójicamente, son en nuestro país los que menos incentivos tienen si decidieran implementarlo.

A menor dependencia financiera o a mayor autonomía, redundan en mejor desempeño fiscal. Para establecer una relación directa entre el valor del indicador y el desempeño fiscal del gobierno local, se restó el indicador a la unidad.

3.3 Autonomía Financiera

La capacidad para contar con recursos suficientes, el libre manejo de su patrimonio y la disposición de su hacienda, constituyen las variables de medición de la autonomía financiera²¹. Según el artículo 115 fracción IV, se establece que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que esta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria: por su división, consolidación, traslación, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones que correspondan al municipio y con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.²²

La autonomía municipal, desde el concepto riguroso de “autonomía”, es la facultad del cual goza el municipio para expedir sus reglamentos, de acuerdo a las limitaciones y prohibiciones establecidas dentro de nuestra Constitución, así como de las demás leyes, que se deriven de ella. Sin embargo, en los municipios de Quintana Roo, como muchos otros municipios de México, esta autonomía se encuentra restringida; de hecho, los municipios de Quintana Roo tienen facultades para expedir sus reglamentos, aún así, se encuentran encadenados a las disposiciones de la Legislatura del Estado, por lo que su actuación es limitada.

La distribución de competencias, el desenvolvimiento del municipio de todas aquellas actividades y atribuciones relacionadas con su función primordial, como comunidad básica, establece de qué tipo de municipio se trata, es decir, fija las características con las que cuenta. Sin embargo, los municipios requieren de autonomía financiera para hacer uso y distribución de los recursos financieros, ya sea

²¹ Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Quintana Roo, estadísticas del INEGI varios años, anuarios estadísticos, y documentos elaborados por el INAFED.

²² Quintana, 1994.

de fuentes internas o externas. La autonomía financiera comprende la capacidad del gobierno municipal para realizar inversiones o generar gasto público en beneficio de la localidad.

La actividad económica de los municipios de Quintana Roo, genera riqueza y participa del agregado general de la economía nacional y nos muestra la capacidad de producción y prestación de bienes y servicios. Para movilizar la economía es necesario crear un ambiente aceptable para los agentes generadores de riqueza local. Por lo tanto se debe de garantizar el mejoramiento de la capacidad relativa de obtener recursos tributarios mediante el cumplimiento de sus obligaciones.

En algunos casos, los recursos percibidos mediante transferencia influyen para que los indicadores permanezcan estables o con tendencia a la baja, ya que los municipios prefieren recibir estos recursos que cobrar los impuestos. Vale la pena, resaltar el punto de la debilidad estructural del sistema tributario municipal y su práctica recaudatoria.

Los municipios de Quintana Roo, que cuentan con una estructura tributaria local conformada por los tributos de ámbito municipal reconocidos como básicos, (impuesto sobre la propiedad inmueble y a las actividades económicas), que se complementan con otros de menor impacto, presentan una cifra superior en su esfuerzo fiscal propio. Sin embargo, existe también en el Estado, algunos municipios con dificultad para conformar su base tributaria, ya que no cuentan con recursos amplios de recaudación, como por ejemplo: deficiencia en el cobro del impuesto predial.

Parece ser entonces que, como telón de fondo común a todos, subyace un problema adicional, relacionado con la gestión tributaria proactiva, en la cual se aplique el proceso de recaudación, fiscalización, control, seguimiento y atención al contribuyente, esto es, que los gobiernos estatales otorguen capacidad institucional a los municipios.

Los municipios pequeños presentan una base económica débil, responsable de un ingreso por habitante que no genera los recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Dado esto, los municipios ocupan sus esfuerzos en realizar y cumplir funciones de supervivencia, permaneciendo ajenos a la participación activa dentro del proceso de desarrollo municipal y a la generación de oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Cuadro 11
AUTONOMÍA FINANCIERA

| Municipio | 1998 Ingresos propios | 1998 Ingreso total | Índice | 2006 Ingresos propios | 2006 Ingreso total | Índice |
|------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------|
| Cozumel | 42.84 | 113.33 | 0.38 | 99.14 | 357.40 | 0.28 |
| Felipe Carrillo Puerto | 3.07 | 68.10 | 0.40 | 6.14 | 141.60 | 0.04 |
| Isla Mujeres | 24.88 | 89.26 | 0.28 | 69.80 | 149.58 | 0.47 |
| Othón Pompeyo Blanco | 30.97 | 198.37 | 0.16 | 70.71 | 346.05 | 0.20 |
| Benito Juárez | 257.10 | 556.35 | 0.46 | 626.78 | 1127.40 | 0.55 |
| José María Morelos | 1.04 | 55.90 | 0.02 | 1.60 | 107.26 | 0.01 |
| Lázaro Cárdenas | 0.87 | 39.12 | 0.02 | 1.99 | 96.83 | 0.02 |
| Solidaridad | 63.34 | 120.36 | 0.52 | 548.20 | 930.51 | 0.59 |

Fuente: Elaboración propia, la población fue estimada con base en estadísticas del INAFED y el INEGI.

La autonomía, permite diferenciar si esta proviene de una autonomía absoluta o relativa. La autonomía absoluta resulta cuando el municipio tiene la posibilidad de facilitarse su propia ley: en pocas palabras de tener autonomía institucional. En cambio la autonomía relativa no tiene esta facultad.

La importancia y significación de la autonomía financiera (o económica) refiere que un municipio no es verdaderamente autónomo si no es financieramente libre. Todo gobierno requiere para su autogestión, contar con recursos y, obtenerlos por derecho propio. Sin fondos suficientes no existe autonomía efectiva. El rol de los municipios ha variado y su campo de acción abarca aspectos que no fueron contemplados en otras épocas. Se requiere de cambios trascendentes para avanzar en su fortalecimiento hacendario.

CAPITULO IV: RESULTADOS

En este penúltimo capítulo se analizan los resultados obtenidos de la investigación y se retoman las partes más importantes de los capítulos anteriores, debido a que son las legislaciones locales las que fijan criterios de competencia y tributación municipal, en un primer momento se retoma el tema del Sistema de Coordinación Fiscal. Prosiguiendo, en un segundo lugar con las finanzas municipales en especial las provenientes de su poder tributario para finalmente concluir con las ventajas y desventajas de la devolución de potestades tributarias. Cabe decir como preámbulo a este capítulo que como se redondearon las cifras de las series e indicadores, los porcentajes pueden variar ligeramente con relación a las cifras reales, pues se consideró que para este análisis, este redondeo no es relevante, ya que lo que quiere proyectar no son cifras exactas, sino aportar parámetros y tendencias precisas que permitan la comparación de casos entre los municipios de Quintana Roo.

4.1 Coordinación fiscal

Resulta correcto afirmar que la descentralización fiscal implica necesariamente el fortalecimiento financiero de las haciendas locales, ya que entre sus objetivos se busca lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, promover la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular la responsabilidad y fortalecer a los gobiernos subnacionales²³ con más recursos y capacidad de decisión.

Por consiguiente, las haciendas locales en este proceso deben alcanzar un objetivo primordial: autonomía. Los ingresos que reciban las haciendas locales deben permitir a los gobiernos municipales poder ejercer la autonomía política que la ley

²³ Es un término genérico para una región administrativa de un país en cualquier nivel por debajo del estado soberano, normalmente un gobierno o una administración local.

les otorga, a tal grado que evite diferencias en términos de capacidad fiscal entre regiones, ya que mucho de esta autonomía depende de la determinación del nivel de los servicios que ofrecen. En este contexto, un mayor grado de autonomía política se manifiesta al final en un mayor grado de autonomía fiscal, entonces resulta fundamental la descentralización fiscal. Con esta breve explicación, se afina que en los municipios la autonomía debe contener potestades tributarias, recursos y capacidad de decisión para sus gobiernos e implicando un mayor control para determinar el nivel general de ingreso y gasto locales sin la constante intervención de otros entes económicos.

Gradualmente a partir de 1980, derivado de la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), Quintana Roo se dio a la tarea de refrendar este modelo a través de la creación de su respectivo Sistema de Coordinación Fiscal (conocido desde entonces como Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo). En esta ley sus municipios no son reconocidos formalmente como integrantes del SNCF, solo asume que con la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo éste representa los intereses municipales al interior del sistema. Se esperaba que la Ley funcione como una especie de regulador, donde el gobierno estatal y los gobiernos municipales discutirían, analizarían y acordarían igualitariamente las necesidades en materia de coordinación fiscal, trasladando las opiniones a los Órganos de Coordinación Fiscal encargados de analizar y mejorar el SNCF.

Sin embargo, el sistema de coordinación implementado en el Estado aún con todas las modificaciones realizadas en el transcurso de las décadas desde su publicación y hasta ahora, sigue tendiente al centralismo, y dista de estar cerca o al alcance de las haciendas públicas municipales²⁴.

²⁴ Sobre todo para la toma de decisiones, investigadores como Autillo 1990, Merino 2000, Ramírez 1985, concluyen que el gobierno federal controla los principales impuestos como IVA, ISR. También los nuevos impuestos IETU, IDE, entre otros impuestos, dejando a los Estados y municipios impuestos de base muy reducida como el impuesto sobre nomina o sobre espectáculos públicos, los cuales en el año 2007 también contemplaron alguna modificación.

En Quintana Roo el Sistema de Coordinación mayoritariamente sirve para definir la forma de dividir las transferencias, que sin duda alguna a pesar de estar regulado por la misma la Ley, dicha distribución se otorga de manera completamente discrecional, ya que las bases para la distribución de los recursos del SNCF entre municipios es decisión del gobernador, muchas veces aprobado sin mayores complicaciones por el Congreso, derivado de decisiones subjetivas basados en motivos más políticos que de equidad o eficiencia económica.

Un ejemplo de ello fue lo que lo sucedió en el año 2002, el 29.56% de las transferencias federales le fue asignado al municipio de Benito Juárez. Otro 22.55% fue entregado a los otros dos municipios más importantes de la zona norte y el 47.89% sobrante se distribuyó entre los cinco municipios restantes de la entidad²⁵.

Cuadro 12
DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS
SELECCIONADOS EN 2002
(Miles de pesos)

| Municipio | Participaciones a municipios | Porcentaje |
|------------------------|---|-------------------|
| Cozumel | 71,561.9 | 14.20 |
| Felipe Carrillo Puerto | 44,121.8 | 8.76 |
| Otón P. Blanco | 73,049.1 | 14.49 |
| Benito Juárez | 149,007.0 | 29.56 |
| Solidaridad | 42,196.1 | 8.35 |
| Resto de municipios | 124,198.5 | 24.64 |
| Estado | 504,134.4 | 100.00 |

Fuente: INEGI, Anuario estadístico del estado de *Q. Roo* del año 2004

Como señala Sedas & Santana (1999) “La mayoría de las leyes de coordinación Estado-municipio, señalan como objetivos: coordinar el sistema fiscal del estado con sus municipios, crear el sistema estatal de coordinación fiscal y fijar las reglas de

²⁵ Fuente: INEGI, Anuario estadístico del estado de *Quintana Roo* del año 2004.

coordinación fiscal y colaboración administrativa entre las autoridades fiscales del estado y de los municipios”.

En este caso además de lo señalado por Sedas & Santana (1999), la ley también señala la constitución de los organismos en materia de coordinación fiscal, la cual pasa sin efecto, pues es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien celosamente distribuye e incorpora a los municipios el monto de las transferencias.

Solo se reconoce la participación de los municipios en algunas asociaciones o consejos a nivel nacional o bien el reconocimiento laboral en la materia de algunos funcionarios municipales de manera dispersa. Un ejemplo de esta participación y que más espacio ha ganado a nivel federal es la Asociación Nacional de Municipios Costeros A. C. donde Quintana Roo tiene amplia trascendencia. En esta asociación se continúa con el análisis de políticas públicas relacionadas con temas como descentralización de funciones para la gestión administrativa de municipios costeros, teniendo como criterio las características heterogéneas de éstos con relación a otros municipios.

El esfuerzo fiscal municipal no es determinado y estimulado por el marco del sistema de coordinación Estado-municipio, debiendo ser así, ya que el esfuerzo fiscal de los municipios es la pieza fundamental para el fortalecimiento de su autonomía como ámbito de gobierno.

La tendencia al debilitamiento de la autonomía fiscal de los municipios de Quintana Roo, sumado a que entre 1998 al 2006, se crean diferentes ramos participables, confirmando lo que muchos autores concluyen en sus investigaciones “que el esfuerzo fiscal de Estados y municipios ha disminuido en relación directa con el aumento de trasferencias federales, vía aportaciones, con lo cual su autonomía fiscal ha sido fuertemente afectada (Webb & González, 2004; Sour, 2004; López 2004; Díaz, 2004; Michel, 2003; Moreno, 2003).

Estos autores puntúan en sus investigaciones, que la evidencia empírica señala esta tendencia hacia el debilitamiento del esfuerzo fiscal de los gobiernos municipales, pues consideran que los sistemas estatales de coordinación fiscal no poseen elementos que incentiven una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio de los municipios.

Los municipios del Estado de Quintana Roo tuvieron el mejor desempeño financiero en el periodo de 1990 – 2005, en relación a la media nacional, pues registraron el mejor desempeño financiero, gracias a un mayor incremento real en sus ingresos propios en comparación con los municipios de otros Estados. También fue el Estado que financió una mayor proporción de su gasto total con su ingreso propio, presentando menor grado de dependencia de las transferencias federales.

Cuadro 13
Indicador Financiero 1990 - 2005

| Estado | Crecimiento Real del Ingreso Propio | Ingreso Propio/Gasto Total | Ingreso Propio/Gasto Administrativo Total | Transferencia /Gasto Total |
|----------------|-------------------------------------|----------------------------|---|----------------------------|
| Media Nacional | 73 | 38 | 68 | 40 |
| Quintana Roo | 276 | 46 | 69 | 44 |

Fuente: Elaboración Propia con base en datos del INEGI. 1994=100, cifras reflejadas en Porcentajes.

Los datos del *cuadro 13* muestran que el estado posee municipios con un perfil financiero mucho mejor y superior a la media nacional que los demás municipios de la república mexicana. Sin embargo, este comportamiento financiero que se refleja a nivel nacional proyecta otros criterios de distribución distintos al realizar el mismo ejercicio de manera interna.

Los hallazgos interesantes de esto es que Quintana Roo cuyos municipios presentan el mejor perfil en sus finanzas públicas en comparación con la media nacional en

parte se debe al crecimiento económico y poblacional que se ha manifestado en los últimos años en el Estado de manera desigual. Este análogo esquema de coordinación fiscal refleja incentivos inicuos en el comportamiento fiscal pues tiende a un bajo esfuerzo de éstos por allegarse de ingresos propios.

El mal uso de recursos públicos, la mala rendición de cuentas, el bajo desempeño por desconocimiento de las leyes municipales son desventajas que otorga el poder culpar al gobierno federal de no otorgar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos.

Seguramente, más de un presidente municipal en su periodo de gobierno se preguntará ¿Para qué buscar recursos? si éstos generan costos políticos y son tan complicado reunirlos, que es mejor pedirlos a la federación. Esta interrogante es solo una arista de la problemática que atañe a los gobiernos municipales, pues se le puede adicionar que muchos de estos gobernantes son conscientes que la distribución de los recursos no se realiza bajo mecanismos claros y redistributivos, mostrando nula lucha por resarcir este hecho, o bien, consideran que su autonomía se ve limitada por la injerencia del gobierno federal a través de las transferencias y que les genera luchas constantes entre los distintos poderes.

Retomando el tema, los recursos transferidos a Quintana Roo, han sido de vital importancia en la conformación de las haciendas públicas. Este movimiento de recursos transferidos en el Estado ha representado la principal fuente de recursos con que la entidad cuenta para su desarrollo y financiamiento. Así mismo, se ha convertido en el centro del debate actual sobre el fortalecimiento y la autonomía hacendaria, sobre todo con los movimientos sociales que se dan y la creación del noveno municipio de Tulum. Es imperante y necesario realizar modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado para disponer del financiamiento para el presupuesto operativo de ese municipio.

La asignación de los recursos procedentes de las participaciones y las aportaciones federales, que constituyen entre el 86% y 90% del presupuesto de los municipios, (en

el año 2006 para Quintana Roo significó el 83.61%) se efectúa mediante fórmulas que incluyen la división de los recursos financieros entre el número total de municipios, en este sentido la creación de Tulum como municipio obligará a que la distribución de las participaciones y las aportaciones federales que se reparten mediante la Ley de Coordinación Fiscal se haga tomando en cuenta ahora nueve municipios y no ocho, como hasta la fecha se realizó.

Seguramente el efecto presupuestario será mayor para el municipios de Solidaridad, porque a partir de sus extensión territorial y su población es creado el noveno municipio, pero no exclusivamente el efecto será para el municipio mencionado, porque la bolsa de recursos se distribuye tomando en cuenta en todos los municipios, su población, los índices de pobreza y marginalidad, así como sus montos de recaudación por impuesto predial, agua potable y las extensiones territoriales.

Como se mencionó con anterioridad la importancia que tiene los recursos por aportaciones y participaciones en las haciendas municipales reside y centra su mecanismo en las transferencias. Actualmente en el Estado, el gasto de estas transferencias es a través de tres mecanismos, los ingresos que recibe son utilizados ya sea para el ejercicio libre, para actividades específicas o bien para actividades derivadas de convenios y/o programas específicos con dependencias y entidades.

Las aportaciones y participaciones federales representan la principal fuente de recursos para sus municipios, aunque estos recursos implican que cada nivel de gobierno está facultado para ejercerlos y supervisar su ejecución, son las aportaciones la única fuente de recursos descentralizados que en parte manejan libremente las Legislaturas locales y que se convierte en recursos ordinarios y propios para las haciendas municipales.

El *cuadro 14* muestra la importancia que tienen las aportaciones y participaciones federales con respecto al total de ingresos municipales. Podemos observar que en esta década los ingresos propios disminuyeron pasando de representar 16.27% de los ingresos al 12.02%, lo que significó un 4.25% de reducción en este rubro. Sin

embargo, las participaciones incrementaron en este mismo periodo 3.31%, pasando de ser el 80.30% del ingreso para el año 1998 al 83.61% para el año 2006, porcentaje que está por debajo del porcentaje de los ingresos por este rubro para los municipios de otros Estados con condiciones similares como lo es Baja California Sur.

Dos datos muy importantes de este *cuadro 14* son: la deuda pública refleja en este periodo un decremento del 2.05%, ya que para el año de 1998 representaba el 3.42% de los ingresos de los municipios de Quintana Roo, cifra que para el 2006 se reduce y representar solamente el 1.37% del total de los ingresos. El otro dato es que los municipios del Estado para el año de 1998, no contemplan porcentaje alguno en sus recursos por concepto de otros ingresos y para el 2006 este rubro representó el 3.01% del ingreso.

Sin lugar a duda, estos datos nos ponen en manifiesto que las participaciones y las aportaciones federales tienen una relevancia considerable, constituyendo un mecanismo para obtener financiamiento, y al mismo tiempo un obstáculo para una asignación de recursos óptima.

Las presiones a las que están inmersos nuestros gobernantes, para obtener el mayor fortalecimiento financiero en sus gobierno como premisa fundamental para alcanzar los beneficios económicos y políticos que se le atribuyen a la descentralización fiscal, lejos de coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía financiera, más bien parece imposibilitarlos, debido en parte a que los municipios no son incluidos dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde el gobierno estatal los representa y donde muy pocas veces están interesados en buscar esquemas más eficientes de relaciones fiscales con sus municipios.

Es un hecho que la Ley de coordinación fiscal representa para Quintana Roo el único ring formal en la que los municipios pueden disputar sobre criterios, a través de los cuales reciban un mayor monto de los ingresos, pero nunca se ha dado el espacio

Cuadro 14
INGRESOS MUNICIPALES POR GRUPO ESPECÍFICO 1998-2006
 (Valores Porcentuales)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ingresos propios | 16.27 | 14.78 | 13.22 | 10.27 | 8.71 | 8.97 | 9.67 | 10.78 | 11.04 | 12.02 |
| Participaciones federales y estatales | 80.30 | 81.39 | 78.24 | 87.33 | 83.56 | 81.41 | 86.26 | 79.60 | 86.49 | 83.61 |
| Deuda Pública | 3.42 | 2.14 | 3.25 | 1.13 | 0.96 | 1.53 | 1.45 | 2.10 | 2.08 | 1.37 |
| Otros ingresos | 0.00 | 1.69 | 5.29 | 1.27 | 6.77 | 8.09 | 2.63 | 7.53 | 0.39 | 3.01 |
| Total | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2006

propicio para avanzar en el fortalecimiento de la hacienda pública municipal bajo esta Ley, y por ende conseguir los objetivos de la descentralización fiscal.

La situación actual en Quintana Roo muestra que los mecanismos son sumamente limitados ya que su propia Ley no contempla el fortalecimiento de las haciendas municipales como parte de sus objetivos. La molestia de los gobiernos municipales y su debilitamiento está estrechamente vinculada con la forma en que los ámbitos superiores de gobierno les canalizan recursos.

Pero también pareciera observarse en los datos analizados en esta investigación, que los arreglos fiscales que se deciden en el ámbito estatal también tienen una influencia importante. Dado este sentir, resulta entonces y además necesario revisar a fondo los criterios definidos por la legislatura estatal para llevar a cabo la distribución y el suspenso de potestades tributarias.

Es fundamental que dichos criterios consideren elementos que premien a los gobiernos municipales que sean capaces de explotar de manera eficaz y eficiente su base fiscal, independientemente de su tamaño con la reincorporación de potestades tributarias o el buen manejo de las ya existentes. Incorporar criterios ligados al esfuerzo fiscal puede incentivar una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio, constituyendo un avance para el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los municipios y consiguiendo finanzas municipales más sanas.

4.2 Finanzas municipales

Muchos autores afirman que el municipio en México aún sigue atravesando una etapa de transición y adaptación a las nuevas circunstancias y necesidades. Derivan esta afirmación, sobre todo, porque en las últimas dos décadas las reformas de las que fue objeto el artículo 115 Constitucional les otorgó a los municipios la figura del tercer orden de gobierno. Aún con esta aseveración, estos autores deducen que las instituciones municipales o Ayuntamientos no satisfacen del todo los objetivos buscados y no responden a los criterios de valoración establecidos.

En Quintana Roo los municipios aún no están en aptitud de cumplir con la impartición de servicios públicos propios de una institución, en virtud de carecer de potestades tributarias, las que tenían fueron puestas en suspenso al coordinarse, por lo que su dependencia de la entidad federativa y de los ingresos derivados de la coordinación fiscal los hace evidentemente frágiles. Si estas potestades les fueran concedidas o reconocidas, éstas mismas le permitirían a los municipios una mejor capacidad de cumplir sus fines.

La participación de la administración municipal día a día, sobre todo en esta época de ardua competencia por cumplir los objetivos, se encuentra en plena cúspide, la distribución de responsabilidades de la administración pública, cada vez más requiere de mecanismos enfatizados en obtener un desarrollo local que privilegie mayor autonomía. Sin embargo, resulta evidente que solamente se podrá tener plena autonomía, toda vez que el municipio cuente con el reconocimiento de un poder tributario que sea original y esencialmente propio y que le permita a cada municipio estar en aptitud de cumplir con sus fines.

Se menciona a lo largo de esta investigación que a partir de los años ochenta se inicia un proceso de cambio en la administración pública federal, tendiente a la descentralización administrativa y que a partir de 1982 con la reforma al artículo 115 Constitucional, se destaca el fortalecimiento de la autonomía municipal, fundamentándose en la consideración de que la descentralización reclama un proceso decidido, gradual, ordenado y eficaz. A partir de 1983

el municipio deja de ser una organización perteneciente a la Federación y al Estado en su más amplio sentido.

Efectivamente el cambio a partir de las reformas al artículo 115 Constitucional en 1983 y las subsecuentes 1987 y 1999, no ha trascendido de todo en la esfera municipal, los problemas existen y se agravan sobre todo en materia hacendaria; bien de problemas derivados de una diversidad de factores que están relacionados con el sistema político, económico y social de cada municipio y como prueba de ello, la manifestación de la alternancia en los municipios.

Este esquema de alternancia de poder que desde 1984 se manifiesta en nuestro país a nivel municipal, en Quintana Roo florece a partir del año 2002, en un periodo de seis años a partir de esa fecha, cuatro municipios del Estado que ostentaron este esquema, se permitieron crear estructuras administrativas y de oportunidades para incentivar las relaciones entre poderes públicos. Estos municipios son: Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto e Isla Mujeres.

Explicar el fortalecimiento de los gobiernos municipales a partir de la alternancia del poder (alternancia política) es significativo, ya que después de ésta se establecieron una serie de disposiciones tendientes a dar mayor autonomía y poder de decisión a los ayuntamientos y a fortalecer la participación de la sociedad, coadyuvando además la política del ejecutivo federal para renovar el federalismo mexicano, se incrementaron de manera real los recursos económicos para los municipios en el marco del SNCF. Las transferencias de nuevos fondos federales al ámbito de las responsabilidades municipales, constituye un elemento importante al momento de analizar las finanzas municipales.

Fuera de esto, afinar la idea de que es preciso dotar al municipio de autonomía legislativa, que le otorgue la capacidad al ayuntamiento de promulgar sus propias leyes, como la parte del gobierno más cercano y sensible al sentir del ciudadano, no debiera ser una posibilidad remota para los municipios. En los últimos años la economía de los municipios de Quintana Roo han manifestado nuevos riesgos, pues el principal problema es que a pesar de su importante contribución en la configuración económica la región, algunos de estos municipios no alcanzan incorporarse plenamente al proceso de desarrollo, ya sea a causa de la política o

porque sus ayuntamientos carecen de funcionalidad para fortalecer sus haciendas, evitando así potencializar algunas de sus ventajas competitivas, como es tener mayor flexibilidad para adaptarse a las funciones y condiciones que la descentralización misma otorga.

Antes de empezar con la revisión de cómo se dieron los movimientos en las finanzas municipales en Quintana Roo, hay que conceptualizar que los municipios se han visto inmersos en una serie de cambios; cambios, valga la redundancia, que han llevado a éstos a ceder su lugar en determinados rubros, cambios más que necesarios obligados, debido a la coordinación fiscal y la pérdida o suspenso de potestades tributarias. En este mismo sentido el municipio no sólo se enfrentó a los cambios inherentes de la evolución económica del país, sino que dejó de visualizar las oportunidades del entorno para aprovechar las ventajas que surgían de esta evolución.

En continuidad con el tema, se presentan otros cuadros analíticos de cómo se vieron impactados los municipios del Estado, para apreciar la evolución de todos los municipios en su conjunto, se elaboró el *Cuadro 15*, en este cuadro tal evolución se expresa en términos de ingresos per cápita y pondera la evolución de los ingresos con la magnitud de las poblaciones que es obviamente diferente en cada municipio.

Describiendo el *cuadro 15*, las cantidades entre paréntesis corresponden a disminuciones en los ingresos, y las cantidades entre corchetes corresponden a aumentos en los mismos, los municipios de Solidaridad, Isla Mujeres y Cozumel, tuvieron mayores incrementos reales en los ingresos que pueden obtenerse directamente de la ciudadanía. En todos los demás municipios, estos incrementos no fueron significativos y en algunos casos disminuyeron los ingresos municipales propios medidos en términos per cápita.

| <i>Municipios</i> | <i>Ingresos Propios</i> | | | | | | | | | | | | <i>Participaciones</i> | |
|------------------------|-------------------------|---------|----------------|--------|------------------|--------|-----------------|--------|------------------|--------|-------------------------|--------|------------------------|--------|
| | <i>Ingresos Totales</i> | | <i>Totales</i> | | <i>Impuestos</i> | | <i>Derechos</i> | | <i>Productos</i> | | <i>Aprovechamientos</i> | | <i>Federales</i> | |
| | 1998 | 2006 | 1998 | 2006 | 1998 | 2006 | 1998 | 2006 | 1998 | 2006 | 1998 | 2006 | 1998 | 2006 |
| Cozumel | [1.06] | [3.66] | [0.72] | [1.40] | [0.28] | [0.66] | [0.21] | [0.43] | [0.07] | [0.19] | (0.16) | (0.10) | [0.94] | [2.26] |
| Felipe Carrillo Puerto | [1.07] | [1.79] | [0.05] | [0.08] | (0.01) | (.00) | [0.01] | [0.04] | (0.03) | (0.00) | [0.01] | [0.03] | [1.02] | [1.72] |
| Isla Mujeres | [5.02] | [13.69] | [2.27] | [6.43] | [1.59] | [4.48] | [0.21] | [0.68] | [0.26] | [0.63] | [0.22] | [0.49] | [2.76] | [7.25] |
| Othón P. Blanco | [0.81] | [1.40] | [0.15] | [0.33] | [0.05] | [0.17] | [0.04] | [0.12] | (0.03) | (0.02) | (0.03) | (0.02) | [0.66] | [1.07] |
| Benito Juárez | [1.07] | [2.19] | [0.62] | [1.30] | [0.30] | [0.66] | [0.17] | [0.47] | (0.01) | (0.01) | [0.13] | [0.16] | [0.45] | [0.89] |
| José María Morelos | [1.79] | [3.25] | [0.03] | [0.05] | [0.00] | [0.01] | [0.01] | [0.02] | (0.03) | (0.01) | [0.00] | [0.01] | [1.76] | [3.21] |
| Lázaro Cárdenas | [1.94] | [4.21] | [0.04] | [0.09] | (0.01) | (0.01) | [0.01] | [0.07] | (0.02) | (0.01) | (0.01) | (0.01) | [1.89] | [4.12] |
| Solidaridad | [1.79] | [6.95] | [0.95] | [5.22] | [0.62] | [3.62] | [0.17] | [1.15] | [0.01] | [0.09] | [0.15] | [0.35] | [0.84] | [1.73] |

Cuadro 15
INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA
(Pesos de 2002)

Fuente: Elaboración propio con datos del INEGI.

Resulta difícil establecer alguna relación entre el agotamiento de los municipios para allegarse de recursos propios y su nivel de población, porque tanto tienen la misma debilidad para obtener recursos propios los municipios más poblados como los que tienen bajos niveles de población.

El tamaño de la población puede influir en decisiones sobre el desarrollo económico de los municipios, no obstante, parece no ser un elemento que influya en la capacidad de obtener recursos propios; ya que el tamaño de la población, no es definitivo para determinar la cantidad de recursos que los municipios pueden obtener. Una alta o baja recaudación depende de factores que van más allá de los demográficos, es decir, en teoría los recursos municipales propios debieran estar en función de los contribuyentes. A mayor población es de esperarse mayores recaudaciones pero esto no sucede de manera inmediata porque entra en juego la parte administrativa y el desarrollo económico de ese municipio que en muchos de los casos depende de la organización y capacitación de las personas que dirigen ese desarrollo.

En una explicación más amplia, Quintana Roo marcadamente desde 1998, se convirtió en el principal centro de atracción de la población inmigrante en el país, sin embargo, este crecimiento poblacional no se dio aparejado con el desarrollo urbano y de servicios públicos básicos, preocupando más las cuestiones de distribución poblacional, pues ésta no se distribuyó, ni se está distribuyendo a lo largo de todo el territorio, sino que mayoritariamente se concentra en una sola región: la Norte (al principio se aglomeraba en el municipio de Benito Juárez ahora abarca el municipio de Solidaridad).

El crecimiento social resulta también importante, pues a las notables inmigraciones se suman las migraciones internas de habitantes de los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas, originan problemas como la oferta laboral que rebasa a la demanda, el incremento de las matriculas escolares, mayor demanda en materia de salud, vivienda, infraestructura urbana y equipamiento, entre otros, que al fin y al cabo remata en un gasto para el gobierno

municipal que manifiesta este fenómeno. Antes de concluir con el *cuadro 15* también se puede comprobar que la recaudación por concepto de productos es la fuente que más ha bajado en el periodo analizado, seguido por los ingresos por concepto de *aprovechamiento* e ingreso por *derechos*.

Con los datos y tendencias expuestos resulta difícil saber cuáles son los municipios que en este periodo vieron fortalecida su capacidad de allegarse de recursos propios y cuáles la vieron deteriorada, debido a que los datos señalados en esta tabla son basados en estimaciones poblacionales de los municipios, pues no contamos con datos fidedignos de la población para cada año. Pero bien podemos utilizarlos para emitir parámetros. Para acercarnos a una conclusión de este tipo, en el *cuadro 16* se anotan los tres municipios que ordenados de mayor a menor tuvieron entre 1998 y 2006 los mayores incrementos en sus fuente de ingresos propios. También se anotan los tres municipios que ordenados igualmente de mayor a menor en el mismo periodo tuvieron las mayores pérdidas.

Cuadro 16
**MUNICIPIOS CON MAYORES INCREMENTOS
EN SUS INGRESOS PROPIOS ENTRE 1998 Y 2006**

| Ingresos Totales propios | Impuestos | Derechos | Productos | Aprovechamientos |
|-------------------------------------|------------------|-----------------|------------------|-------------------------|
| Isla Mujeres | Isla Mujeres | Solidaridad | Isla Mujeres | Isla Mujeres |
| Solidaridad | Solidaridad | Isla Mujeres | Cozumel | Felipe Carrillo Puerto |
| Benito Juárez | Cozumel | Benito Juárez | Solidaridad | José M. Morelos |

**MUNICIPIOS CON MAYORES DISMINUCIONES
EN SUS INGRESOS PROPIOS ENTRE 1998 Y 2006**

| Ingresos Totales propios | Impuestos | Derechos | Productos | Aprovechamientos |
|-------------------------------------|------------------|-----------------|------------------|-------------------------|
| | Lázaro Cárdenas | | Felipe C. Puerto | Cozumel |
| | | | José M. Morelos | Othón P. Blanco |
| | | | Lázaro Cárdenas | Solidaridad |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Cuadro 15*.

Los municipios que tuvieron mayores incrementos en sus ingresos propios totales no necesariamente son los que mayores impuesto locales recaudaron, ni los que mayores incrementos obtuvieron en los derechos, productos y aprovechamientos. Por ejemplo Isla Mujeres que es el municipio que en mayor medida incremento el total de sus ingresos propios, no ocupa en primer lugar en la obtención de derechos, entonces los impuestos, los aprovechamientos y los productos son los que le permitieron ocupar el primer lugar en el incremento de los ingresos propios.

De cualquier forma, puede sostenerse que el municipios de Isla Mujeres, Solidaridad y Cozumel son los municipios que mayor esfuerzo han hecho para allegarse de recursos por cuenta propia, ya que en tres fuentes de ingreso se ubican entre los primeros tres lugares.

Como se ha visto, la realidad municipal es muy compleja en todos los sentidos, incluyendo su estructura financiera. El uso de indicadores para analizar la estructura financiera tiene como objeto obtener elementos para mejor clasificar, o al menos diferenciar a las administraciones municipales. En el transcurso de este trabajo se fue viendo como la política para fortalecer a los municipios ha aumentado considerablemente los recursos de que pueden disponer los municipios, también se vio que ello ha venido aparejado, sino de manera simultánea, si paralelamente de una pérdida de su capacidad para allegarse de ingresos propios.

Saber cuál ha sido la eficiencia en el manejo de los recursos de que disponen, es lo que se necesita responder. La autonomía financiera definida en el capítulo anterior, cayó en cuatro de los municipios de Quintan Roo, pero la magnitud de la caída no fue igual en todos los municipios. En la última columna del *Cuadro 17* puede verse la magnitud de la pérdida de autonomía financiera de cada uno de ellos. En esta columna se ordenaron los datos extremos de 1998 y 2006, en función de su índice de autonomía financiera, de tal manera que puede claramente apreciarse que entre estos años se modificó el lugar que cada municipio tenía de acuerdo al porcentaje que sus ingresos propios representa en el total de ingresos obtenidos.

Cuadro 17
**MODIFICACIÓN DE LOS NIVELES DE AUTONOMÍA
 FINANCIERA MUNICIPAL**

| Lugar | Autonomía Financiera en 1989 | | Autonomía Financiera en 2006 | | Pérdida (-) entre 1989 y 1998 | |
|--------------|---|-----|---|-----|--|------|
| 1 | Solidaridad | .52 | Solidaridad | .59 | Felipe C. Puerto | -.36 |
| 2 | Benito Juárez | .46 | Benito Juárez | .55 | Cozumel | -.10 |
| 3 | Felipe C. Puerto | .40 | Isla Mujeres | .47 | Lázaro Cárdenas | -.01 |
| 4 | Cozumel | .38 | Cozumel | .28 | José M. Morelos | .00 |
| 5 | Isla Mujeres | .28 | Othón P. Blanco | .20 | | |
| 6 | Othón p. Blanco | .16 | Felipe C. Puerto | .04 | | |
| 7 | José M. Morelos | .02 | Lázaro Cárdenas | .02 | | |
| 8 | Lázaro Cárdenas | .02 | José M. Morelos | .01 | | |

Fuente: Cálculos propios con base en datos del sistema municipal de bases de datos del INEGI las leyes de ingresos de cada uno de los municipios.

Así por ejemplo, mientras que en el año de 1998 Felipe Carrillo Puerto era el municipio que ocupaba el tercer lugar en autonomía financiera en el 2006 pasó a ocupar el lugar número seis, esto se debe a que fue el municipio que tuvo mayores pérdidas (-0.36); por el contrario el municipio de Isla Mujeres que en 1998 ocupada el quinto lugar en autonomía financiera, para el año 2006 representó el tercer lugar de la lista toda vez que fue el municipio con mayor crecimiento en su autonomía. En general la magnitud de la pérdida que cada uno de los cuatro municipios experimentó, hizo que entre uno y otro año se modificará el lugar que en este sentido ocupan en el contexto del Estado. Todos los municipios experimentaron cambios, pero los que tuvieron mermas fueron los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Cozumel y Lázaro Cárdenas.

El grado de la presencia fiscal de los gobiernos municipales puede ser medido por la autonomía tributaria. Este indicador que es la proporción que representan los impuestos en los ingresos propios, en el promedio de todos los municipios, bajo de 3.57% a 3.47% entre 1998 y 2006, como consecuencia de la caída en los niveles reales de recaudación fiscal media. Como tendencia general puede decirse que los

niveles de recaudación impositiva en casi todos los municipios cayeron a partir de 1998, siendo esta caída no pareja en cada uno de ellos.

En el *cuadro 18* puede advertirse que cuatro municipios tuvieron ganancias en sus niveles de autonomía tributaria y 4 experimentaron retroceso. En este cuadro los municipios se ordenaron de mayor a menor posición en cuanto a su capacidad de obtener ingresos propios por la vía de los impuestos municipales.

Cuadro 18
**MODIFICACIÓN DE LOS NIVELES DE AUTONOMIA
TRIBUTARIA MUNICIPAL**

| Lugar | Autonomía Tributaria en 1998 | | Autonomía Tributaria en 2006 | | Pérdida (-) entre 1998 y 2006 | |
|--------------|---|-----|---|-----|--|------|
| 1 | Solidaridad | .83 | Solidaridad | .70 | Benito Juárez | -.14 |
| 2 | Benito Juárez | .65 | Isla Mujeres | .70 | Solidaridad | -.10 |
| 3 | Isla Mujeres | .58 | Benito Juárez | .51 | Lázaro Cárdenas | -.09 |
| 4 | Cozumel | .52 | Othón P. Blanco | .51 | Cozumel | -.04 |
| 5 | Othón P. Blanco | .48 | Cozumel | .48 | | |
| 6 | Lázaro Cárdenas | .22 | Felipe C. Puerto | .24 | | |
| 7 | Felipe C. Puerto | .21 | José M. Morelos | .02 | | |
| 8 | José M. Morelos | .08 | Lázaro Cárdenas | .01 | | |

Fuente: Cálculos propios con base en datos del sistema municipal de bases de datos del INEGI las leyes de ingresos de cada uno de los municipios.

Algunos municipios mejoraron sus niveles de autonomía tributaria y otros retrocedieron, aunque lo más interesante es que para el año 2006, los municipios de Solidaridad e Isla Mujeres (0.70) y los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco (0.51) ocupan el mismo índice de autonomía tributaria, es decir, comparten la misma soberanía y sus gobiernos tienen la misma potestad de gravar a sus ciudadanos bajo un poder ciudadano.

Resultado de todo lo anterior, podemos inferir que para Quintana Roo la fórmula establecida para asignar recursos entre los municipios no es la adecuada, presenta serias deficiencias. Es muy cierto que a nivel teórico resulta cómodo aceptar la

necesidad de recibir transferencias intergubernamentales, pero también es cierto que la necesidad de recibir tales transferencias lleva consigo inmerso el catalogar a los municipios en dos problemáticas: conformismo e ineficiencia.

Debido a que siempre estarán inmersos criterios para la asignación de recursos, donde, por ejemplo, en el criterio de principio de origen, la asignación de recursos, no consigue en algunos municipios el volumen de recursos suficientes para cubrir sus necesidades, por el contrario en otros municipios consigue un alto grado de responsabilidad fiscal ya que el municipio decide gastar solo en lo necesario o en lo que los contribuyentes estén dispuestos a financiar.

Contraponiendo criterios en la asignación de recursos, se puede afirmar que un modelo apoyado en la capacidad económica de cada municipio, aumentaría la autonomía financiera de los mismos y por ende devolvería competencias (devolución de potestades tributarias) a favor de los poderes locales.

La necesidad de plantear un nuevo modelo económico otorgándole mayor valor a la capacidad fiscal, la necesidad fiscal y el esfuerzo tributario de cada municipio, en el entendido que estas tres figuras serán obligaciones financieras para cada uno de ellos, nos exige el razonamiento de los escenarios posibles que habrán en cuanto a devolución de potestades tributaria, descrito en lo subsecuente como ventajas y desventajas en la devolución de potestades tributarias, tema desarrollado en el siguiente subcapítulo.

4.3 La ventaja y desventaja en la devolución de potestades tributarias

La asignación de potestades tributarias constituye la base de un sistema tributario, que compone al mismo tiempo todo el sistema fiscal por su vinculación con el sistema de gasto. En esta política de asignación de potestades está inmerso los acuerdos de cooperación de diversas y diferentes unidades de gobierno con ámbitos determinados, donde se establece el grado de independencia y autonomía financiera así como el nivel de descentralización fiscal.

La asignación de potestades tributarias entre órdenes de gobierno, se integra por dos etapas, la primera: distribución de potestades tributarias, que consiste en determinar las figuras tributarias que podrán utilizar directamente los diferentes niveles de gobierno para financiar el gasto público; y la segunda, la capacidad o libertad de acción que tendrán para crear y/o manipular la estructura de cada figura y sus elementos, como la base y las tasas tributarias, así como de determinar la asignación de sus ingresos, conforme a objetivos de política fiscal locales y nacionales.

Sobre el tema de asignación de potestades tributarias entre órdenes de gobierno se ha escrito poco, pero comentado mucho en las esferas intelectuales. Cinco son los enfoques que permanecen relevantes sobre este tema de potestades tributarias y cooperación fiscal, estos enfoques son: el enfoque convencional²⁶, el enfoque de eficiencia y equidad fiscal²⁷, el enfoque de competencia fiscal o elección pública, el enfoque político, económico y geográfico; y por último el enfoque del superávit local nacional.

El enfoque que se analizó en esta investigación deriva del modelo económico que se sugiere necesario para la autonomía de los municipios: *el enfoque político-económico-geográfico*, cuyo exponente es R. J. Bennet (1986), quien sugiere la

²⁶ El enfoque convencional con sus exponentes Wallace E. Oates (1972), Richard A. Musgrave (1983), y David N. King (1988).

²⁷ Russell Mathews (1983)

necesidad de una teoría político económica, que tome plenamente en cuenta la estructura geográfica de la economía como un todo, no como agregados macroeconómicos, sino como una serie de economías regionales y locales cada una con sus estructuras sociales, económicas, culturales y por lo tanto políticas distintivas, que limitan los modelos de preferencias y capacidades para la asignación específica de bienes públicos o estructuras de ingresos, cuyo punto de partida debe ser el reconocimiento de la existencia y poder de los gobiernos estatales y locales, y que su existencia y poder deriven de la constitución explícita (países federales) o del reconocimiento histórico de poderes relativamente autónomos.

Al respecto y de entre muchas de las propuestas que han llegado al Congreso de la Unión sobre coordinación fiscal la que mejor resolvería el problema, es el enfoque político-económico-geográfico, que modifica ciertas reglas de distribución, con estas nuevas reglas se aplicarían criterios diferentes para ciertas regiones. Permitir a las entidades federativas aplicar impuestos específicos derivados de ciertas características propias de cada uno de sus municipios resulta ser una propuesta correcta pues otorga mayores potestades tributarias a éstos, cabe aclarar que no implica una disminución de los impuestos federales (lo cual es prioridad).

El impuesto que cobren los municipios será en adición al federal, por lo que en realidad estaríamos frente a un incremento en los impuestos para todos los ciudadanos.

Dado que para muchos ciudadanos contribuyentes el pago ya es demasiado alto, el ideal será hacer modificaciones a las reglas de distribución del fondo general de participaciones, política que resulta positiva al incluir el esfuerzo recaudatorio de cada municipio. Este elemento permitirá de una forma sencilla ver la participación de cada municipio en los ingresos tributarios nacionales y, de igual forma, establecerá incentivos para que los gobiernos estatales sean corresponsables del crecimiento del país, a nivel local lo que sucederá es que la participación de cada municipio se reflejará de forma más sencilla en los ingresos tributarios estatales y

establecerá incentivos para que los gobiernos municipales sean corresponsables del crecimiento del Estado.

En la realidad actual no existe el medio indicado para que cada municipio compare su autonomía con la de otro municipio, esta necesidad de medición, obligaría a las autoridades federales, a que por medio del INEGI se publique con mayor periodicidad las cifras financieras municipales y el PIB de cada Estado (hoy en día el último dato del PIB estatal es de 2007). De igual forma obligará necesariamente a que la contabilidad de las finanzas públicas tenga mecanismos verificadores para evitar maquillaje en las finanzas.

Después de esta breve explicación sobre las condiciones que guardan las potestades tributarias, se describen a continuación las ventajas y desventajas de la devolución de potestades tributarias a los municipios.

Cuadro 19
VENTAJAS Y DESVENTAJAS
DE LA DEVOLUCIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS

| Ventajas | Desventajas |
|---|---|
| Integrar nuevos impuestos municipales derivados de la devolución de potestades tributarias es totalmente legal y procede dentro del marco de la Constitución. | Resulta difícil que los municipios puedan obtener ingresos derivados de sus propios bienes, ya que en la realidad se presentan algunos aspectos que en principio lo impiden o algunos lo limitan. |
| La devolución de potestades tributarias es considerada una forma de obtener ingresos adicionales para beneficio del municipio. | Como será aplicado nuevas potestades tributarias en cada municipio, muchos contribuyentes trataran de ampararse, ante el |
| Los municipios podrán ejercer la facultad de obtener ingresos derivados de rendimientos de sus propios bienes; aquellos ingresos que provengan de la explotación, uso o | pago de la contribución, ocasionando posibles gastos al Estado en virtud de encontrar solución. |

| Ventajas | Desventajas |
|--|---|
| <p>aprovechamiento de los bienes propiedad de los municipios.</p> <p>Se tendrá facultad y suficiente flexibilidad para modificar tasas de impuestos y tener mejores ingresos, derivados de contribuciones inmobiliarias, predial y el impuesto de transmisiones patrimoniales o adquisición de inmuebles, entre otros.</p> | <p>Hay ausencia de normatividad sustantiva en materia de prestación de los servicios públicos, la cual resulta esencial para la aplicación de potestades.</p> <p>A pesar de que es legal y estar dentro del marco de la Constitución, serán impuestos meramente locales, no aplicables en todo el Estado a una tarifa fija.</p> |
| <p>Aporta beneficios para el municipio, ya que todo lo recaudado por cuestiones de devolución de potestades será distribuido en forma recíproca al esfuerzo fiscal realizado por cada municipio.</p> | <p>En muchos casos los impuestos pueden estar relacionados con criterios políticos, por debajo de lo que cuestan los insumos, deteriorando importantemente las administraciones municipales.</p> |
| <p>Aporta beneficios para el Estado, ya que podrá reestructurar la forma de distribución de participaciones federales, haciéndola más equitativa y generando responsabilidad fiscal entre sus municipios.</p> | <p>Los municipios que se no se vean beneficiados con la devolución de potestades tributarias recurrirán al endeudamiento público.</p> |
| <p>El Estado ya no será el único encargado de darle uso al recurso generado por la devolución de potestades y sus resoluciones serán cuestionadas por las organizaciones conformadas por los municipios.</p> | <p>Como las resoluciones sobre las potestades tributarias serán facultades de los cabildos, el destino de los impuestos puede ser severamente cuestionado.</p> |

Fuente: Elaboración propia basada en datos recabados en la investigación.

La evolución económica, la dinámica demográfica y la incesante migración, reclama en Quintana Roo acciones y decisiones para las hacienda municipales. La baja autonomía de sus gobiernos para influir en las leyes fiscales, ha generado un rezago importante en los servicios públicos demandado aún en los municipios más

favorecidos por la recaudación de ingresos propios. Si bien es cierto, que como Estado presenta una situación peculiar con relación a otras partes de de nuestro país, es impostergable replantear la distribución de las funciones de recaudación, ya que sus municipios requieren facultades fiscales para poder responder a las necesidades de sus regiones.

La solución fundamental no es aumentar la recaudación de impuestos, sino ampliar sus facultades para poder manejar flexibilidad en las tarifas de sus impuestos. La principal contribución para el Estado en este momento es, aplicar políticas orientadas al incremento de facultades tributarias a sus municipios.

La opción de ampliar las potestades tributarias ha sido analizada en diferentes estudios, Merino (2001) propone que los estados fijen un impuesto adicional en los impuestos especiales a bebidas alcohólicas, tabaco y gasolina; un impuesto a las ventas con crédito fiscal sobre el impuesto al valor agregado (IVA), Díaz Cayeros y McLuren (2000) proponen la opción de permitir a los estados una sobre tasa a los ingresos personales, pues consideran que los impuestos especiales son candidatos para que sean potestades de los estados. Sempere y Sobarzo (1998) discuten la descentralización de impuestos con un alto potencial para generar ingresos fiscales.

Aquí se propone que a la par con la devolución de potestades tributarias se avance en una iniciativa de Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Quintana Roo y sus municipios, diferente al sistema de coordinación fiscal vigente, donde se promueva la participación de los municipios en la toma de decisiones fiscales. En la medida en la que se modifique la estructura de los ingresos municipales, se incidirá en la dependencia, que es un asunto crucial de política que aun no es considerado y que merece mayor análisis.

En época de crisis la autoridad municipal no puede quedarse de brazos cruzados esperando ayuda que nunca llega, muchas veces derivado de cuestiones burocráticas. Lo que se pretende con esta iniciativa de ley es buscar alternativas validas que no

comprometan al funcionamiento futuro de la hacienda municipal (que no se llegue al endeudamiento), que seguramente pasara de gestión en gestión.

Con la devolución de potestades y la incorporación de los municipios en la nueva Iniciativa de Ley de Coordinación Hacendaria, los municipios tendrán injerencia en la formulación de leyes y políticas claras y eficientes, para buscar alternativas más viables dentro de sus regiones e incrementar sus ingresos propios. El cambio debe empezar desde el municipio, la célula del estado, pero más que nunca con un cambio fundamental en su autonomía.

CONCLUSIONES

En este análisis se ve claramente que la insuficiencia financiera, que con bases ciertas se atribuye a los municipios, es sólo una parte del problema. Otra parte, tanto o más importante que la anterior es la ineficiente administración de recursos de algunos municipios, que ciertamente son escasos. Esto se demuestra al observar los indicadores financieros. En este sentido es relevante señalar la baja capacidad recaudatoria de los municipios de este Estado.

Los fondos federales, sin duda han ayudado a fortalecer las finanzas municipales en el sentido de que ahora se cuenta con mayores recursos; sin embargo, ello no implica que las finanzas tengan una mayor certidumbre, porque los recursos extras de que ahora se dispone, se debe no a una mayor capacidad de los municipios para allegarse de recursos propios sino a las participaciones y aportaciones federales.

La bolsa de recursos adicionales que los municipios han tenido, sobre todo a partir de que se incrementó la política federal para fortalecer el federalismo, ha hecho que los municipios se vuelvan más dependientes de los recursos por participaciones y aportaciones federales.

No es razonable que se tenga una mayor capacidad de gasto en las haciendas municipales, cuando éstas no se comprometen administrativamente a generar mayores ingresos propios, y ha modernizar su estructura organizativa. No es mentira decir que los municipios en Quintana Roo padecen de limitaciones para llevar adelante políticas de desarrollo local. Estas limitaciones son producto del centralismo, de las prácticas políticas, de las condiciones económicas y financieras, y sobre todo de los problemas organizacionales; pese al reconocimiento constitucional de los municipios, la autonomía municipal no logra superar estas limitaciones.

Un municipio dependiente del poder central no logra desarrollar íntegramente todas sus potencialidades políticas e institucionales, ni mucho menos utilizar su potencial tributario para mejorar económicamente.

La mayoría de los municipios de Quintana Roo están presos del modelo político hegemónico de antaño, caracterizado por las prácticas burocráticas basadas en normas, procedimientos, centralismo y verticalidad, escaso compromiso con la gestión y mucho más prácticas que se reproducen en los Ayuntamientos.

Las capacidades de gestión de los municipios de Quintana Roo, es un tema que se debe investigar con la mayor profundidad posible, poco se conoció al respecto, pero del análisis aquí hecho, resulta que existen grandes carencias y diferencias entre municipios. Diferencias que no tienen que ver necesariamente con el tamaño del municipio, ni con su nivel de desarrollo, ya que a nivel nacional se ha demostrado que municipios rurales y pobres pueden ser tan eficientes en el uso de recursos públicos como los municipios urbanos mejor organizados, pero también, se da el caso de municipios urbanos tan ineficientes como algunos municipios pequeños, pobres y rurales.

Como marca la teoría, el municipio es uno de los principales asignadores de recursos a su comunidad, entonces, la capacidad de gestión de sus dirigentes para asignar y obtener recursos de forma eficiente y equitativa, es uno de los principales puntos que se tendrá que proyectar.

Lo antes expuesto hace ver la urgente necesidad de que se lleve a cabo una reforma municipal que atienda los asuntos más allá de la simple canalización de recursos, una reforma que logre captar la diversidad municipal, donde no se homogenice lo que desde su naturaleza es diverso. Esta muy bien que se haya dejado de ver a los municipios como simples prestadores de servicios, y que ahora se les conciba como un pleno ámbito de gobierno, pero se debe ir más lejos, debe de equipárseles de autonomía real para el desarrollo económico y social de sus comunidades.

El modelo de coordinación fiscal debe de sustentar políticas que tengan como objetivo estimular y promover la actividad económica a partir de acciones tendientes a incrementar las ventajas competitivas de los municipios, esto realizable fundamentalmente con el otorgamiento de ventajas tributarias (potestades tributarias) y enormes esfuerzos en gestión. La participación de los municipios en el desarrollo de Quintana Roo, debe privilegiar las relaciones con el nivel de gobierno estatal y a su vez focalizar la atención sobre las evidentes limitaciones que tienen los municipios por si solos.

La heterogeneidad de los distintos municipios del Estado, genera una gran variedad de formatos y esquemas de influencia para utilizar las potestades tributarias a criterio, atendiendo a que estas potestades dependen generalmente del tamaño de las poblaciones, las características y el grado de desarrollo de la economía, las condiciones geográficas, las características culturales locales, entre otros.

En este marco tan variable de características, las relaciones fiscales tendrán como objetivo obtener ventajas tributarias, vinculando las tasas impositivas municipales y el papel que juegan los contribuyentes. Por una parte, se debe necesariamente replantear el sistema de coordinación en el apartado referente a potestades tributarias para que estas sean devueltas a las haciendas municipales, y de nuevo incorporarlas al nivel municipal de desarrollo. Por otra parte se deben analizar bien los criterios para la asignación de recursos, ya que algunos de ellos crean brechas de capacidad fiscal o desincentiva el esfuerzo fiscal en materia de recaudación.

Debido a que en términos generales se comprobó con los índices expuestos, que algunos de los municipios de Quintana Roo expresan claramente que las transferencias indujeron a éstos a cierta pereza fiscal, en vez de incentivar la eficiencia y la responsabilidad, y por consecuente la autonomía de sus haciendas. Este hecho alienta a incorporar en la fórmula para la asignación de recursos, las características económicas, políticas y geográficas de cada municipio, así como

también, nuevos criterios para premiar con incentivos el esfuerzo fiscal o la creatividad financiera municipal.

En la implementación de estos criterios se requerirá flexibilizar el sistema de coordinación fiscal de Quintana Roo, donde nuevamente se sugiere devolver a las haciendas municipales potestades tributarias, y que estas haciendas adopten nuevas medidas en materia de recaudación local que estén explícitamente establecidas en la Ley. Incorporar criterios que faciliten el aprovechamiento de ciertas ventajas competitivas y comparativas, como la situación geográfica, la disponibilidad de recursos, la capacidad en gestión de recursos propios (implementación de impuestos), mejora los niveles de desarrollo.

El aprovechamiento de las ventajas de cada municipio en cuanto a instrumentar potestades tributarias, distintamente contribuye a la progresividad en la política fiscal y la reducción del costo político de una mala política de recaudación.

En síntesis y como aportación a esta investigación propongo una *Iniciativa de Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Quintana Roo y sus Municipios*, donde quede pactado entre los municipios acuerdos que beneficien a todos por igual en pro de la autonomía de cada uno de ellos. Esta propuesta surge debido a que se consideró que el esquema actual de Coordinación Fiscal en Quintana Roo resulta ineficiente e insuficiente para afrontar las realidades y por tanto las crisis a las que se enfrentan las haciendas municipales por la simple carencia de recursos.

La exposición de motivos para formular la *Iniciativa de Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Quintana Roo y sus Municipios* se deriva de los siguientes considerandos:

Exposición de Motivos

PRIMERO. Que el Artículo 68, numeral III y IV, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, establece que el derecho de iniciar leyes y decretos

competite a los Ayuntamientos y a los ciudadanos quintanarroenses en los términos que señale la respectiva Ley. Que conforme a su artículo séptimo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Quintana Roo son la Ley suprema del Estado. Que los ordenamientos que de ellas emanen forman la estructura jurídica de Quintana Roo. Que en el cumplimiento del artículo 10 del propio ordenamiento corresponde al Estado el impulsar el desarrollo económico en equilibrio con el medio ambiente, procurar el progreso compartido y la distribución equitativa de la riqueza para garantizar la justicia social, a cuyo efecto planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica, en la esfera de su competencia, regulando y fomentando las actividades de interés general a la cual concurrirán los diversos sectores de población de conformidad a las leyes de la materia, con irrestricto apego a las libertades consagradas en la Constitución Federal y la del Estado. Que en la sección cuarta de dicha Ley, otorga a la legislatura ser el ente encargado de fiscalizar y regular, mediante el control, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realice con corrección, según lo establecido en la Ley.

SEGUNDO. Que aunado al artículo 115 Constitucional, el municipio es la institución en la que debe fincarse la promoción del desarrollo regional, como una verdadera opción de cambio hacia una sociedad corresponsable y participativa. Que el fortalecimiento del municipio debe fincarse en nuevas relaciones entre Estado y los municipios, debido a su interrelación en un sistema federal de poderes concurrentes con denominador común en cooperación mutua de diversos contextos de gobierno y por tanto de decisión.

TERCERO. Que en los últimos años la coordinación entre el Gobierno del Estado y sus municipios, ha resultado favorable, ya que los municipios han recibido recursos de manera directa para incorporarlos libremente en rubros prioritarios como resultado de una política de Coordinación Fiscal. Pese a esto, la Ley de Coordinación Fiscal vigente data de 1993, en 16 años de vida solamente ha tenido cinco reformas indispensables para la aplicación de convenios que se han firmado con la Federación

para la integración del Fondo Único de Participaciones Federales a los municipios. Que se trata de una Ley de 29 artículos, que estableció como instancia de coordinación una Comisión Permanente integrada por la secretaría de finanzas, los tesoreros de cada municipio y la contaduría mayor de hacienda.

CUARTO. Que el artículo tercero de la Ley de coordinación fiscal del Estado tiene por objeto en su fracción VI, señalar las bases para la adhesión de los municipios al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado, así como construir los organismos en materia de coordinación fiscal.

QUINTO. Que del análisis de la fórmula de distribución de las participaciones federales que se encuentra vigente en el Estado se desprende lo siguiente: Es incongruente ser uno de los Estados del país cuyo criterio se basa en la recaudación de los ingresos propios, cuando esta intención no va acompañada de un programa permanente de modernización de la administración municipal, de la importancia que representa los ingresos propios para los Ayuntamientos y del fomento a la cultura de la eficiencia y racionalidad en la obtención de los recursos del municipio.

SEXTO. Que es irrelevante la consideración del factor poblacional en un 45 por ciento en la fórmula de distribución de los recursos, pues no considera el alto grado de migración e inmigración interna en del Estado, que sobrepasa a las cifras que publica el INEGI. Que considerando el criterio de la recaudación de los ingresos propios, el 10 por ciento distribuido en relación inversa a la recaudación del agua y el 5 por ciento distribuido en relación directa a la recaudación del impuesto predial es inequitativo, puesto que son estos dos rubros los que más aportan a la recaudación de los ingresos locales.

SEPTIMO. Que resulta incongruente que los organismos de coordinación fiscal estén integradas únicamente por las propias autoridades hacendarias, y que sean solamente la secretaría de finanzas y la contraloría mayor de hacienda juez y parte en la asignación de recursos.

OCTAVO. Que la presente iniciativa de Ley de coordinación hacendaria, busca fortalecer la normatividad de colaboración administrativa entre el Estado y sus municipios, y que en ésta se incorpore elementos no contenidos en la Ley vigente, los cuales persigan una legislación hacendaria integral. Los objetivos son: el establecimiento conjunto de compromisos de modernización de las haciendas públicas municipales, alentar el estudio e investigación en materia de coordinación hacendaria y proporcionar mayores herramientas para incentivar la recaudación propia, fomentando la competencia entre los municipios del Estado y de éstos con los de la República.

NOVENO. Que la estructura de esta iniciativa de Ley sea una nueva concepción preservando artículos de la Ley Coordinación Fiscal vigente que son aplicables y que conllevan a un sistema de coordinación eficiente.

DECIMO. Que en esta Ley se haga hincapié en la coordinación y colaboración administrativa, las cuales contemplen el ingreso, el gasto, el patrimonio y la deuda pública; que se contemple además las participaciones y aportaciones federales, los órganos de coordinación y de vigilancia, logrando como objetivo primordial sentar bases jurídicas e instrumentos legales que permitan el desarrollo económico administrativo de los gobiernos municipales y la aplicación de potestades tributarias.

UNDÉCIMO. Que para el incremento en la recaudación propia y la implementación de potestades tributarias los efectos positivos sean: la medición del comportamiento de los ingresos propios municipales, la captación de recursos en cuanto a volumen, dando capital importancia a la flexibilidad de tarifas de dos impuestos básicos, el predial y los derechos por servicios de agua potable. Con ello se logre orientar a los municipios a una constante búsqueda de autosuficiencia en la prestación de servicios y a constituir potestades tributarias como una táctica de fortalecimiento de las finanzas municipales. Este esfuerzo recaudatorio, por supuesto no implica mayor carga para los que menos tienen sino que fundamentalmente se centre en eficientar y ampliar el padrón de contribuyentes.

DUODÉCIMO. Que se creen nuevos órganos de coordinación que serán decisivos para el cumplimiento de los objetivos en materia hacendaria. Que su creación no incremente la burocracia, por lo que sea la secretaría de finanzas, quien deberá de realizar las adecuaciones en su estructura administrativa para cumplir con esta nueva función. Además, que los órganos de coordinación en su conjunto traigan consigo, por su propia naturaleza mayor transparencia a las acciones que se llevan a efecto en la relación hacendaria del Estado y los municipios, haciéndolos participes de las políticas a seguir en esta materia a todos los actores involucrados, provocando una participación abierta sobre las decisiones que afectan las hacienda municipales; haciendo de la coordinación un tema vigente y relevante mediante su estudio constante para encontrar formas, procedimientos y mecanismos que produzcan mejores resultados en la eficiencia de la captación y el manejo de los recursos en beneficio de la población. En su conjunto los órganos de coordinación procuraran la modernización administrativa técnicamente ordenada, que hasta ahora en los municipios son iniciativas aisladas, costosas y con alto riesgo de inoperancia.

DECIMOTERCERO. Que se considera esta oportunidad trascendental en virtud de que esta Ley se permita considerar la inclusión del nuevo municipio que, mediante Decreto numero 007 de la XII Legislatura de Estado Libre y Soberano de Q. Roo ha reconocido en la reforma al artículo 127 y 128 fracción VIII; 134 fracción II y 135 fracción I párrafo segundo y la adición de la fracción IX al artículo 128 de la Constitución Política de nuestro estado, la adición del municipio número nueve denominado TULUM.

DECIMOCUARTO. Que en la presente Ley se regule las relaciones hacendarias del Estado con los municipios, y estos entre sí, regule su coordinación y colaboración administrativa en materia hacendaria, así como el establecimiento de criterios de distribución de las participaciones e incentivos. Asimismo, sea un sistema de coordinación hacendaria mediante la constitución de organismos en dicha materia, para el cumplimiento de sus objetivos y de los convenios de coordinación y

colaboración que se celebre con apego a ella, además de buscar la optimización del propio sistema.

DECIMOQUINTO. Que esta Ley sea aplicable en tanto no contravenga a las obligaciones que deriven de la legislación federal vigente en materia hacendaria, a efecto de lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones de ambos niveles de gobierno.

DECIMOSEXTO. Que la distribución del fondo único de participaciones, sea una de las reformas sustantivas de esta Iniciativa de Ley, y que este basada en criterios generales que tengan como principios básicos, los de garantía, redistributivos, resarcitorios y compensatorios.

DECIMOSÉPTIMO. Que busque la modificación gradual en el coeficiente de los municipios, ya que la Ley de Coordinación Fiscal actual en el estado, provoca variaciones pronunciadas de un ejercicio fiscal a otro, mismas que pueden ser a la alza o a la baja, lo que produce enormes riesgos para municipios, pues se puede sufrir grandes retrocesos en sus ingresos por este concepto.

DECIMOCTAVO. Que la estructura de la fórmula para la asignación de los recursos este basada en los tres conceptos básicos del SNCF: población, recaudación e inverso compensatorio que procura la federación en la distribución de participaciones.

DECIMONOVENO. Que con los principios fundamentales de equidad y proporcionalidad, promuevan un desarrollo armónico ante la diversidad y la dispersión poblacional de algunos de los municipios del Estado. Que la población participe solamente en un 40% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio; 25% sea aplicable tomando como base el índice de dispersión en virtud de que nuestra realidad estatal es ampliamente justificada por la extensión del territorio y el número de comunidades, ya que se requiere de más recursos para

dotar de los servicios básicos a muchas comunidades pequeñas que a un asentamiento regular.

VIGÉSIMO. Que para lograr los efectos redistributivos se incluyan nuevos conceptos y se revaloren los ya existen. Para ello se aplique un 25% de la fórmula con base en la recaudación municipal, dividido en: 10% en proporción directa a la recaudación del impuesto predial, 10% en proporción directa a la recaudación por concepto de los derechos de agua potable y 5% en base a la recaudación por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Con esta parte de la fórmula se premiará el esfuerzo recaudatorio de los municipios, constituyendo la base fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales. El 10% restante se distribuya en parte iguales a todos los municipios del Estado.

VIGESIMO PRIMERO. Que la iniciativa estime acordar plazos de evaluación para determinar el comportamiento de los ingresos propios municipales, esto con el fin de estimar las consecuencias que deja una administración y las que vivirá la siguiente, y así efficientizar las administraciones municipales, para el incremento en la recaudación propia con efectos positivos: tener potestades tributarias que generen ingreso adicional disponible para emplearse en satisfactores municipales; además con el incremento de los ingresos municipales, el municipio se coloca en una mejor ubicación con respecto de los demás en el Estado y finalmente en conjunto posicionar al Estado en una mejor ubicación con respecto a otros, mejorando en la participación del fondo de fomento municipal que es cien por ciento participable a los municipios.

Anexos

No.1

CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS

Fuente: Crespo, 2009. "Lecciones de Hacienda Pública Municipal".

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

| | |
|-------------------------------------|--|
| Recursos Patrimoniales | Son todos los ingresos que obtienen las administraciones públicas derivados directamente del uso y aprovechamiento de sus bienes de dominio público, así como el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado. |
| Recursos derivado de sanciones | Representan los ingresos obtenidos de quienes no acatan las normas y obligaciones haciéndose acreedores a una sanción, que puede ser corporal o económica, según la naturaleza y gravedad de la infracción. |
| Recursos por transferencias | Recursos provenientes de los particulares, de organismos públicos o privados, de otro nivel de gobierno dentro del país (Federación, Estado u otros Municipios) o bien, de gobiernos extranjeros y que son recibidos por la Hacienda Pública, de una manera que no le sea onerosa. |
| Recursos por colaboración ciudadana | Los ingresos que provienen de sus ciudadanos, los cuales se hacen cargo, no solamente de cubrir el costo de determinadas obras que se constituyen como infraestructura de los servicios públicos, sino que también se encargan de mantener y otorgar la prestación de sus servicios. |
| Recursos crediticios | El crédito constituye un instrumento de desarrollo, ya que contribuye al cumplimiento de las funciones encomendadas a los distintos niveles de gobierno, complementando sus recursos propios, siempre y cuando no se caiga en el círculo vicioso del endeudamiento. |

CLASIFICACIÓN JURIDICA

| | |
|-----------------------------|---|
| Ingresos tributarios | <p>Son aquellos que el poder público obtiene haciendo uso de su poder soberano, y que se fundan en la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público tanto de la Federación, como de los Estados y de los Municipios. Se dividen en:</p> <p><u>Impuestos:</u> contribuciones establecidas en ley que deben pagar las persona personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos.</p> <p><u>Derechos:</u> derivados de la obtención de recursos por los servicios que presta el gobierno que sea en sus funciones de derecho público.</p> <p><u>Contribuciones especiales:</u> tienen la bondad de proporcionar a las autoridades la posibilidad de llevar a cabo obras que demanda la comunidad, sin tener que recurrir a los recursos del erario.</p> |
| Los ingresos no tributarios | <p>Son aquellos recursos que se obtiene como consecuencia de actividades relacionadas con la explotación del patrimonio público, trátase de bienes muebles o inmuebles. Se clasifican en:</p> <p><u>Productos:</u> aquellos ingresos que perciben las administraciones públicas y que se derivan de las explotaciones de los bienes que integran su patrimonio.</p> <p><u>Aprovechamientos:</u> contempla todos los ingresos de derecho público que perciben los gobiernos y que no son clasificables como Impuestos, Derechos, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones Especiales, Productos y Participaciones; específicamente, los ingresos que se derivan del sistema sancionatorio.</p> <p><u>Participaciones:</u> es el rubro de ingresos más importante que perciben los Estados y Municipios. Las participaciones provienen de la Recaudación Federal. Participable que son todos los impuestos federales y los derechos sobre extracción del petróleo y de minería, con sus excepciones, de cuyos rendimientos participan los Estados y los Municipios.</p> <p><u>Fondo de aportaciones Federales:</u> fondos creados por el Gobierno Federal para ser transferidos a los Estados y municipios, fondos que tienen un fin específico y características especiales.</p> |

Bibliografía

ALBI, Emilio; Contreras, Carlos; González Páramo, José María; Zubiri, Ignacio (1992). "Teoría de la Hacienda Pública". Editorial Ariel, Barcelona.

ASTUDILLO MOYA, Marcela (1990). Las participaciones a los estados: clave para la Coordinación fiscal en México. Investigación Económica número192, UNAM, México.

ASTUDILLO MOYA, Marcela (1999), El Federalismo y la coordinación impositiva en México, UNAM-IEE, Editorial Porrúa, México.

BONET, Jaime (2004). "Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana". Centro de Estudios Económicos Regionales, No. 49 Cartagena de Indias.

BREAK, George F. (1980). Financing Government in a Federal System. The Brookings Institution, Washington, D. C. USA.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LX Legislatura (1996). Nota informativa "Presupuesto en Materia de Seguridad Pública 1997-2006", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 15 de noviembre de 2006.

CEPAL (1985). Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. "El caso de México", México.

COLMENARES PÁRAMO, David (1995). Descentralización fiscal y potestad tributaria. Propuestas para el nuevo federalismo fiscal, Problemas del Desarrollo número 103, UNAM, México.

COLMENARES PÁRAMO, David (1999), "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano" en Comercio Exterior, Vol. 49, número 5, México.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (1990), Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, CONAPO, México.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Sista, México 1996.

CRESPO A., Marco A. (2009). Lecciones de Hacienda Pública Municipal.
Publicación electrónica www.eumed.net/libros/2009b/563/index.htm

DÍAZ CAYEROS, Alberto (1995). Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México. Fundación Friedrich Naumann, México.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (1996). Diccionario Jurídico Mexicano, Vol. 4 9ª edición, UNAM. México.

ENCICLOPEDIA DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO, (1999). Centro Nacional para el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Quintana Roo.

FEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A.C. (2003). “Evolución de la Hacienda Municipal en México”. FENAMM, México., Pág. 21.

HOYO D’ADDONA, Roberto (1979). “Antecedentes de la coordinación Fiscal (1979)”, en Memoria de la CL Reunión de la Comisión Permanente de funcionarios Fiscales, Guadalajara, Jalisco.

IBARRA SALAZAR, J. y M. Solís García (2003), “La distribución de participaciones a las entidades federativas, simulaciones de un esquema alternativo”. Gestión Pública, Vol. 12, número 1.

IBARRA SALAZAR, J., A. Sandoval Musi y Lida Sotres Cervantes, (1999), "México: Ingresos Estatales y Dependencia de las Participaciones Federales,". Comercio Exterior.

IBARRA, SANDOVAL, SOTRES Y PÉREZ (2002). Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos. ITESM, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, Anuarios estadísticos INEGI, varios números, México.

- Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. Edición 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, México.
- Sistema de Cuentas Nacionales. Edición 1990. México.
- Censo General de Población y Vivienda, varias publicaciones.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (1996), Federalismo Fiscal: conceptos, principios y teoría, INDETEC número especial, Guadalajara, México.

KELSEN, Hans (1991). General Theory of norms. Oxford, Clarendon Press (traducción de M. Harney)

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, en Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978.

MARGIN MANATOU, Emilio (1994), Nociones de Política Fiscal. Editorial Porrúa, México, D. F.

MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl (1980). “Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México”, en Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, México.

MORENO C., Nelson (1982). “Estructura del Poder y el Estado”. Santo Domingo, editora Nuevo Rumbo.

MUSGRAVE, Richard (1959). “The Theory of Public Finance: A study inn public Economy. McGraw Hill, New York.

OATES, Wallace (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourut Brace Jovanovich.

ORTIZ RUIZ, Miguel (1998a) “Los fondos de participaciones y su proceso de distribución entre las entidades federativas” en INDETEC, número 112, febrero de 2002, Guadalajara.

ORTIZ RUIZ, Miguel (1998). Evolución del Sistema de Participaciones, 1980-1997, INDETEC, Guadalajara.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos (1994). Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México.

RABASA, Emilio O. (1994). Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, IJ, México.

RABASA, Emilio O. y Caballero, Gloria (1996). Mexicano: ésta es tu Constitución, 10ª edición, Cámara de diputados, México.

ROBBINS, Lionel (1932), "Essay on the nature and significance of Economic. Fondo de Cultura Económica. México 1944. Segunda edición.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1992), "Acuerdo para la modernización de la Educación Básica", Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 1992.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1996), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en Diario Oficial de la Federación, marzo de 1996.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1979). Ley del impuesto al valor agregado 1980, y Ley de Coordinación Fiscal, México.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1982). La coordinación Fiscal en México, México.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2005), "Transferencias federales para entidades federativas". En Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2006.

SECRETARÍA DE SALUD (1996), "Acuerdo Nacional para la Descentralización de los servicios de Salud", en Diario Oficial de la Federación, 25 de septiembre de 1996.

SERRA ROJAS, Francisco (1996). Historia de las ideas e instituciones políticas. Editorial Porrúa, México.

SHETTINO, Macario (2007). Economía Informal: "Siempre sí". El Universal.com.mx. Columnas. <http://www.eluniversal.com.mx> consultado el 18 de Septiembre 2007.

SISTEMA MUNICIPAL DE BASE DE DATOS. Estadísticas Vitales 1990-2003. Publicación Electrónica <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jps?c=125> , consultado desde el año 2006 al 2008.

STIGLITZ, Joseph (2002), "Transparency in Government" OECD Policy available from: OECD. Publicación Electrónica consultada el 2 de diciembre de 2008 en página <http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf>

STIGLITZ, Joseph (2002). La Economía del Sector Público. Antoni Boch Editor. 1990-2003.

WEBB, Steven & Christian González (2004), “Negociación de un nuevo pacto fiscal en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, No. 3.

WEINGAST, Barry (1995). “The economic role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development,” *Journal of Law, Economics, and Organization*.