



Munich Personal RePEc Archive

Financial Performance of the municipalities of Quintana Roo

Ken, Crucita Aurora and Dacak Cámara, José Antonio

Universidad de Quintana Roo

15 July 2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/71705/>
MPRA Paper No. 71705, posted 04 Jun 2016 06:45 UTC

El Desempeño Financiero de los Municipios de Quintana Roo

Autores

M.C. José Antonio Dacak Cámara

Dra. Crucita Aurora Ken

Abstract:

The municipality is the government level closest to its population which directly perceives their needs and requirements. The municipalities' responsibilities are to provide public services and guarantee basic public infrastructure. Thus, it is essential that municipalities have sufficient income to ensure their administration and operation to comply with the constitutional responsibilities conferred. Numerous studies have shown the inability of municipalities to generate income as a result of a poor fiscal effort, causing the debate about inefficiency. In Quintana Roo, economic polarization and regional inequalities results in a strong dependence of the municipalities on the federal and state governments' financial support, situation that limits their autonomy. In this paper, based on a methodology designed by aRegional (2009) we calculate a municipal financial index performance, which allows us to have a clear references of the state of Quintana Roo's municipalities and their operational and administrative conditions, since we consider each of the relevant aspects of the municipal operations, financial aspects to the public income and expenditure in administrative, operational and even public investment promotion.

Keywords: Public finance, regional development, economic efficiency.

JEL Classification: G0, H0, R1.

Introducción

El municipio, es el orden de gobierno que por su cercanía con la población es su primer contacto y el que de manera directa es capaz de percibir las necesidades y requerimientos que los habitantes de su territorialidad expresan. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expresan con claridad las responsabilidades que como orden de Gobierno tienen los municipios, los cuales se pueden resumir en brindar los servicios públicos y garantizar la infraestructura pública básica. De esta manera, es indispensable que los municipios cuenten con los ingresos suficientes que les permitan garantizar su administración y operación y al mismo tiempo puedan cumplir con las responsabilidades constitucionales conferidas. A través de numerosos estudios, se ha demostrado la incapacidad de los municipios para generar ingresos propios, producto de un pobre esfuerzo fiscal, originando el debate acerca de la ineficiencia de las administraciones municipales y recomendando el fortalecimiento de los órdenes federal y estatal, quienes en apariencia tienen mejor desempeño. Sin embargo es menester de todos los órdenes de gobierno, garantizar la autonomía financiera de todos y de cada uno de ellos a fin de que puedan desempeñarse adecuadamente, cumpliendo con sus obligaciones y beneficiando a la población. En Quintana Roo, la polarización económica y el desequilibrio regional, referenciado por una zona norte desarrollada con una actividad turística detonante del crecimiento económico, contrasta gráficamente con la zona centro y zona sur del estado, las cuales, prácticamente carecen de actividad económica alguna que les permita generar riquezas locales. Es así que, el funcionamiento de los municipios quintanarroenses, se orienta en el mismo sentido a la dinámica económica de sus regiones, por lo que aunque contamos con tres de los municipios que generan más ingresos en el país, el resto de ellos, se caracteriza por una pobreza notable y una fuerte dependencia hacia los órdenes de gobierno federal y estatal, y a los recursos que ellos puedan disponer para los municipios. En Quintana Roo, sus municipios no están ajenos a esta realidad, por lo que con base en una metodología diseñada por aRegional (2009) y adecuada para su aplicación, desarrollamos el cálculo de un índice de desempeño financiero municipal, que nos permite tener referencias claras de la situación de los municipios quintanarroenses y sus condiciones operacionales y administrativas. Es este índice, una forma integral de evaluar el desempeño de los municipios, toda vez que considera cada uno de los aspectos relevantes en el funcionamiento municipal, aspectos financieros con el análisis de ingresos y egresos, administrativos, operacionales e incluso de fomento a la inversión pública.

1. Los gobiernos locales en México

En los últimos años, las teorías económicas, han volteado a ver a los gobiernos sub nacionales, dirigiendo las estrategias de desarrollo a un esquema endógeno, en donde todo parte desde lo local hasta lo nacional.

En México, los gobiernos locales, cargan con la responsabilidad de atender las necesidades de infraestructura básica y servicios públicos para la población. De esta manera, requieren insumos y recursos que les permitan garantizar condiciones adecuadas a la población que gobiernan. Adicionalmente, estos gobiernos locales, son los que mejor conocen las necesidades de la población, porque son el primer contacto que los ciudadanos tienen con un orden de gobierno.

En este sentido, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, se vuelve prioritario y esencial para fortalecer los esquemas de desarrollo en México y en cada una de sus entidades.

Las finanzas de los municipios en México se han convertido en un tema prioritario para el análisis, toda vez que se han iniciado esfuerzos para descentralizar temas y sectores a través del federalismo y el federalismo fiscal, que permitirán eficientar la oportunidad y efectividad de los gobiernos locales en la atención de necesidades siempre y cuando puedan ser lo suficientemente capaces de sobrevivir por sí solos y dejar a un lado la necesidad de subsidio que se ha vuelto muy normal en nuestros días.

Sin embargo, también hay que señalar que aunque se han iniciado esfuerzos para impulsar la descentralización, nuestro sistema federal fiscal, sigue aun altamente centralizado, impidiendo a los gobiernos locales tomar decisiones para su desarrollo.

Nuestro país pasa por una etapa en donde tanto los gobiernos federal y estatal, así como los gobiernos locales, tienen que poner de su parte y hacer su tarea para mejorar sus funciones.

Para el análisis de la situación de los Municipios en México, se tomaron como base, el análisis de ingresos y egresos de 2571 municipios de los 31 estados de la República Mexicana, con el fin de poder comprender su situación y desenvolvimiento en los últimos años. No se considera el Distrito Federal, toda vez que los datos de finanzas municipales manejados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) no los presenta.

De la misma manera, el periodo comprendido de análisis se estableció para el periodo de 1989 al 2010. Sin embargo en algunos casos, para el 2010 se tienen

todavía datos preliminares, por lo que se toma como último ejercicio de análisis el 2009.

En el ámbito municipal, se puede observar que parte importante de la dependencia de los municipios hacia los recursos federales no permite una autonomía auténtica, toda vez que los recursos propios están limitados: pasan a representar del 36% de los ingresos totales en 1994 al 20% en 2010. Un comportamiento interesante es el de la evolución de transferencias: mientras el peso de las participaciones ha venido decreciendo sexenio con sexenio, del 47% al 33%, las aportaciones han crecido en gran proporción: en 1994 estas apenas representaban el 2% de los ingresos totales, y para el 2010 ya eran el 34%. Esto se atribuye a la importancia que han adquirido los diferentes programas de desarrollo social y combate a la pobreza, y refuerza la tercera etapa del proceso de descentralización en México, establecido por Díaz-Cayeros, González, & Rojas (2002).

En el caso de las aportaciones, el monto que reciben los municipios se ha mantenido constante entre el 23% y el 26%. Para el 2010 los municipios en su conjunto recibieron 92 mil millones de pesos.

Dacak, Guirado, Medina, & Ruiz, (2012:7) señalan que “el crecimiento de las aportaciones a municipios se observa más claramente en la segunda mitad del sexenio 1994-2000 y la primera mitad del sexenio 2000-2006. Antes y después de dicho periodo la relación municipal/estatal es constante, aunque a diferente nivel: en 1994 era del 2%, y para 2010 representa el 15%. Esto fortalece el proceso de descentralización, que ha dado lugar a un mayor flujo de recursos hacia los gobiernos locales”.

Con relación a las participaciones municipales, el estado de México es el que mayores recursos recibe con alrededor del 13% de las participaciones a municipios y entre el 13 y 17% de las aportaciones a municipios.

En contraparte, como en cualquier muestra, existen casos de municipios con muchas mejores condiciones que presentan aspectos favorables que los lleva a tener un mejor desempeño financiero y en su contexto contar con una autonomía financiera real, es decir, no depender de las transferencias y recursos federales y estatales, que generalmente vienen condicionados.

Bajo estos indicios, identificamos estos municipios con mejores condiciones financieras, y con base en los modelos económicos aplicados a gobiernos locales, a fin de medir su situación financiera, analizamos la mejor propuesta que nos permita evaluar las condiciones de los municipios del estado de Quintana Roo y

determinar si estos cuentan con autonomía financiera y consecuentemente un adecuado desempeño financiero.

Según López (2004), las finanzas municipales se han convertido en un factor crucial, ya que deben procurar satisfacer los compromisos y adicionalmente fortalecer al municipio para que esto sea posible. Sin embargo, en muy pocos casos, esto ha sucedido, ya que al analizar el comportamiento municipal, nos damos cuenta que los gobiernos locales continúan dependiendo considerablemente, tanto en materia de ingresos como de gastos, de las transferencias federales. El proceso de descentralización aún no se ha completado y esto podría estar afianzando las diferencias y desigualdades entre las regiones del país.

López (2004: 15) señala que

En México, la dependencia de los entes locales para con los recursos de la federación, ha llevado a ineficiencias en los aparatos de recaudación, a una situación de pereza fiscal y a una falta de motivación para generar procesos innovadores o, por lo menos, actualizaciones más acordes a las nuevas necesidades que el medio impone.

De esta manera, ha sido más fácil que los gobiernos municipales aprovechen los recursos otorgados por la federación y basen en ellos su gestión, durante su corto período de administración, sin fomentar la sistematización de sus procedimientos, el fortalecimiento de sus catastros y el mejoramiento general en la recaudación.

El punto básico de todo análisis del comportamiento financiero municipal, son obviamente los ingresos totales y el ingresos propio generado en el orden municipal. Tal como hemos visto, la fuerte dependencias hacia las transferencias federales, hacen que los ingresos propios sean poco representativos y los egresos municipales sean también soportados en los ingresos provenientes vía transferencias de los otros órdenes de gobierno.

Sin embargo, cuando realizamos el análisis de la proporción entre ingresos propios y el ingreso total entre los 23 mejores municipios de México, hablando en términos de finanzas, observamos que en promedio, de 1989 al 2010, teniendo en cuenta que este último año presenta datos parciales, los municipios en mejores condiciones financieras tuvieron en promedio el 48% de ingresos propios en sus ingresos totales.

Durante la década de los 90's es cuando estos municipios alcanzan sus mejores condiciones, toda vez que el esquema de transferencias como tal no se daba y llegaron a tener el 59% de ingresos propios con relación al total de ingreso. Esto significa que de cada 10 pesos que ejercían, 6 pesos eran producto de sus esfuerzos de recaudación, transformado en ingresos propios. En los últimos años,

esta tendencia ha venido a la baja, aunque prácticamente se ha mantenido cercano al 40%.

De manera particular, el municipio de Huixquilucan es el que mejor proporción de ingresos propios contra ingresos totales ha mantenido de 1989 al 2010, al grado que en 1993, esta proporción llegó a representar el 90%. En la tabla 1 se calcularon con base en datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI, la proporción de ingresos propios contra los ingresos totales. Del universo total, nos centramos en los 23 municipios con mayores ingresos propios con relación a sus ingresos totales, entre los cuales podemos notar que su rango de proporción es de entre el 42 y 59%. Es importante destacar, que tres municipios del estado de Quintana Roo: Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel se encuentran posicionados entre estos municipios.

La diferencia entre los municipios con peor comportamiento en este análisis, es notoria con relación a estos municipios, que por sus características podemos considerar urbanos y metropolitanos (urbanos grandes), toda vez que para los municipios más pobres, el comportamiento de su gasto va directamente ligado al comportamiento de las transferencias federales que reciben, en contraparte con el comportamiento de los municipios analizados, los cuales presentan una menor dependencia de los recursos federales, lo cual da un mayor peso a los ingresos propios.

Tabla 1 Proporción entre ingreso propio e ingresos totales de los 23 mejores municipios en México, 1989-2010

Huixquilucan	59%	Villa Hidalgo	46%
Los Cabos	57%	Metepec	46%
Puerto Peñasco	55%	Tepotzotlán	45%
Zapopan	53%	Mineral de la Reforma	44%
San Pedro Garza García	50%	Zapotlán el Grande	44%
Zihuatanejo de Azueta	50%	Santiago	44%
Tlajomulco de Zúñiga	49%	Atizapán de Zaragoza	44%
Bahía de Banderas	49%	Querétaro	44%
Cuautitlán Izcalli	49%	Cuautitlán	44%
Juárez	47%	Ramos Arizpe	43%
Tizayuca	47%	León	42%
Puerto Vallarta	46%		

Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (2010 es parcial)

La fuerte dependencia a las transferencias federales, sigue siendo el común denominador en los más de 2 mil municipios mexicanos, lo cual ha generado un desgano por mejorar sus esquemas de recaudación, con base en su capacidad fiscal, por lo que los esfuerzos realizados en esta materia, prácticamente son nulos.

Adicionalmente, las malas administraciones, con gastos corrientes mayores, en las cuales la prestación de servicios adecuados no es primordial y la prioridad se vuelve el pago de nómina, ha sido un patrón común entre los municipios mexicanos, demostrándose que incluso, no son capaces de generar sus propios recursos para pagar sus plantillas de personal completas y dependen claramente de las transferencias federales recibidas.

Sin embargo, existe un grupo exclusivo de municipios mexicanos que presentan condiciones diferentes, con ingresos propios representativos y una estabilidad mucho más clara, provocada más por las condiciones y características económicas y naturales de sus territorios, y en los cuales cada uno de ellos presenta una particularidad propia, pero que nos permite identificar la visión de la imagen del municipio que debemos alcanzar en México.

Es con base en esta imagen, en la que los municipios se esfuerzan por generar sus propios ingresos, aplicar adecuadamente el gasto, administrarse eficientemente e invertir en obra pública generadora de oportunidades, con la que evaluamos a los municipios quintanarroenses a fin de determinar sus condiciones actuales, y con base en el conocimiento del entorno local, explicamos los resultados obtenidos con relación a su desempeño financiero y si realmente pueden ser considerados financieramente autónomos.

2. El desempeño financiero de los municipios de Quintana Roo

Los ingresos propios municipales se componen de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Dado que este tipo de ingresos son los únicos cuya recaudación depende en gran medida de los esfuerzos locales y que cuentan con un alto grado de libertad en su aplicación. Su contribución a los ingresos totales resulta ser un indicador adecuado de la autonomía financiera municipal.

La mayoría de los 30 impuestos que los municipios están autorizados a cobrar tiene muy poco potencial recaudatorio y varios están relacionados con el principal impuesto municipal: el predial, el cual se estima que alrededor del 50 por ciento de los propietarios de terrenos o inmuebles no paga. Así, las restringidas potestades tributarias de los municipios, se conjugan con un cobro insatisfactorio de los impuestos que tienen autorizados. Esta baja recaudación de recursos propios, a su vez, constituye un freno para el desarrollo económico y social, dado que potencialmente se podrían tener más recursos para emprender acciones que impulsen el desarrollo en sus jurisdicciones.

La autonomía financiera de los municipios, tiene que ser estudiada de manera integral para que podamos en realidad generar una opinión de las condiciones de

los ayuntamientos. De esta manera, es importante considerar aspectos no solamente financieros y fiscales, sino también administrativos, operativos e incluso los relacionados con la inversión pública para poder definir si los municipios en Quintana Roo cuentan con autonomía financiera y así poder calificar su desempeño financiero.

Con base en una metodología implementada por aRegional (2009), y mediante el análisis de un número de variables establecidas, desarrollamos el índice de Desempeño Financiero (IDF), el cual es un indicador integral de la situación de las finanzas públicas de los gobiernos.

Esta metodología, la cual considera los aspectos más importantes de un municipio para definir su desempeño financiero, ha sido aplicada para calificar a los Estados de la República Mexicana, generando una visión clara de la situación financiera de cada uno de ellos.

Toda vez, que la metodología utilizada es muy clara, fácil de aplicar e interpretar, replicaremos el modelo, con algunas adecuaciones para contemplar todas las condiciones municipales importantes a considerar en un análisis financiero.

El Índice de Desempeño Financiero, es un instrumento que hace más accesible el análisis comparativo del desempeño financiero de los gobiernos al interrelacionar sus principales variables económicas: capacidad de generar ingresos, su capacidad de ahorro e inversión; la administración de su endeudamiento y sus prácticas administrativas.

El índice explica de manera sistémica las interrelaciones entre todos los componentes de las finanzas públicas de los municipios en Quintana Roo. Se destaca la importancia del efecto de los desequilibrios financieros, que se traducen en muchos casos en endeudamiento de los municipios, que buscan compensar la falta de recursos para atender sus necesidades con deuda pública o financiamiento a corto plazo. Esto, a su vez, lleva a un mayor pago de servicio financiero, el cual repercute negativamente en el ahorro y la inversión productiva, incrementando el gasto corriente y conduciendo a un deterioro de la situación financiera del estado.

Para la elaboración del Índice de Desempeño Financiero se construyen tres subíndices compuestos: el Indicador General de Ingresos, el Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera, y el Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión. Estos subíndices sintetizan la información de cada una de las áreas que se consideran importantes en la evaluación financiera de los municipios: ingresos, gastos, deuda y resultados financieros.

El Índice de Desempeño Financiero se estima e integra utilizando el análisis de factores, permitiendo agrupar las variables que tienen un comportamiento similar.

Así, a partir de la base de datos originales se componen razones simples y se deriva un nuevo y menor conjunto de variables, los indicadores amplios: Indicador General de Ingresos (IGI), Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera (ICEAF) e Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión (ICI).

Así, la forma de determinar el IDF, es:

$$IDF = \alpha_1 IGI + \alpha_2 ICEAF + \alpha_3 ICI$$

Donde:

$$\sum \alpha_i = 1$$

El valor de α se calculó a través de un proceso de encuestas en donde se les pidió a servidores públicos tomadores de decisiones en las áreas administrativas, financieras y operativas de los municipios¹ (Tesorería, Egresos, Ingresos y Planeación) que distribuyeran 10 puntos según su importancia en el desempeño municipal, con base en su experiencia entre los tres temas centrales que maneja cada uno de los indicadores: Indicador General de Ingresos (IGI) con tema central los ingresos, Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera (ICEAF) con tema central la administración municipal e Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión (ICI) con tema central la inversión pública municipal.

Se hizo una comparativa de las propuestas de cada uno de los servidores públicos encuestados y se sacó la media de todas las propuestas, para determinar el valor de α . Este sistema se replica para el peso de los indicadores compuestos que componen cada uno de los tres índices generales ya señalados.

El Indicador General de Ingresos se confecciona, a partir de la suma ponderada de dos indicadores compuestos: el de Capacidad de Generar Ingresos y el de Endeudamiento. Estos dos indicadores reflejan conjuntamente la capacidad de captar recursos de los municipios, ya sea por su propia recaudación o por financiamiento crediticio. Es decir, este índice en particular muestra la habilidad que tienen los gobiernos municipales para generar recursos y el manejo de su endeudamiento.

Tabla 2. Indicadores y Razones que componen el Índice General de Ingresos

Indicador Compuesto	Indicador simple	Relación	Descripción
Capacidad de Generar Ingresos	Autonomía financiera	Ingresos propios / Ingresos totales	Expresa la capacidad del gobierno para generar sus recursos propios. Mientras mayores sean mayor holgura económica tendrán.
	Ingreso fiscal	Ingresos Tributarios / Ingresos totales	Permite conocer la importancia de la carga fiscal dentro de los Ingresos de libre disposición que tiene el gobierno.
	Esfuerzo fiscal	Ingresos propios / PIB	Expresa el esfuerzo por aumentar sus ingresos propios.
	Dependencia fiscal	Ingresos propios / Ingresos federales	Expresa la importancia de los ingresos propios en relación con los federales para el financiamiento del gasto.
	Esfuerzo tributario	Ingresos tributarios / PIB	Pone de manifiesto el esfuerzo del gobierno para recaudar impuestos.
Indicador de Endeudamiento	Grado de endeudamiento	Saldo de la Deuda / Gasto Corriente	Dimensiona el saldo de la deuda en relación con el Gasto Corriente.
	Costo financiero de la deuda	Servicio de la deuda / Ingresos Totales	Mide la carga financiera respecto de los ingresos totales.
	Nivel de endeudamiento	Saldo de la deuda / Ingresos Totales	Mide la importancia del saldo de la deuda con respecto a todos los Ingresos que percibe el gobierno.
	Deuda per Cápita	Saldo de la deuda / Población del municipio	Expresa la carga por habitante que representa el endeudamiento contratado.

Fuente: Elaboración propia con base en aRegional (2009)

El Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Financiera (ICEAF) dimensiona el peso que tiene el gasto administrativo con respecto a los recursos que recauda el municipio, y en función al gasto total que ejerce el gobierno local. En este indicador se considera la interrelación entre el gasto operativo y el equilibrio financiero del gobierno. Se espera que haya una relación estrecha entre el control de los gastos operativos y el equilibrio financiero municipal, dado que un adecuado manejo de los mismos, puede generarles ahorros que la administración municipal podrá destinar ya sea a inversiones productivas y sociales o al servicio de su endeudamiento. Este indicador se conforma con dos indicadores compuestos: el de Eficiencia Administrativa y el de Equilibrio Financiero, los cuales se integran en total con siete razones simples.

Tabla 3. Indicadores y razones que integran el Indicador de Eficiencia Administrativa y Financiera

Indicador Compuesto	Indicador simple	Relación	Descripción
Eficiencia Administrativa	Gasto Administrativo per Cápita	Gasto Administrativo/Población Municipal	Mide la carga para la población del funcionamiento administrativo del Gobierno
	Costo operacional	Gasto Administrativo/Gasto Primario	Dimensiona la importancia de la función administrativa en el gasto primario del municipio.
	Cobertura de Servicios Personales	Gasto en Servicios Personales/ Ingresos Disponibles	Muestra el peso de los salarios y Prestaciones de los trabajadores municipales dentro de los ingresos disponibles
	Carga Administrativa	Gastos Administrativos/ Ingreso Disponible	Dimensiona el peso del gasto administrativo en los ingresos disponibles.
Equilibrio Financiero	Balance financiero	Ingresos totales - Egresos totales	Muestra la habilidad del gobierno para generar ingresos y cubrir sus gastos
	Flexibilidad fiscal	Balance financiero/ Gasto total	Expresa la importancia del déficit en los gastos totales o, si es un superávit, la habilidad del gobierno para enfrentar recortes en sus ingresos totales
	Capacidad fiscal	Déficit o superávit financiero/ Ingresos propios e ingresos asignables	Dimensiona la capacidad que tiene el gobierno local para financiar su déficit, o su capacidad de ahorro

Fuente: Elaboración propia con base en aRegional (2009)

El Indicador Compuesto de Capacidad de Inversión (ICI), mide el esfuerzo que realizan los gobiernos en forma individual, para realizar obras de infraestructura y fomento en relación con los demás gastos en que incurren.

Tabla 4. Indicadores y razones que componen el Indicador de Capacidad de Inversión

Indicador simple	Relación	Descripción
Esfuerzo de inversión	Gasto en Inversión / Gasto Primario	Dimensiona la importancia que tiene la inversión pública en el gasto primario
Impulso a la inversión	Gasto en Inversión / Ingresos Propios	Muestra el esfuerzo del gobierno por destinar una parte de sus recursos a la realización de obras públicas y fomento
Recursos para inversión	Gasto en Inversión / Ingresos Propios + Participaciones	Mide la importancia que prestan los municipios al desarrollo de su infraestructura en relación con los recursos no etiquetados que reciben
Inversión per Cápita	Gasto en Inversión / Población Municipal	Refleja el esfuerzo por habitante que realiza el gobierno en gasto de inversión.

Fuente: Diseño propio con base en aRegional (2009)

Con base en este modelo, se realizó la evaluación de los municipios de Quintana Roo, a fin de conocer su situación, y poder con base en ellas establecer políticas diferenciadas que permitan fortalecer sus finanzas, administración y capacidad de inversión.

3. Resultados

En general cuando revisamos a los municipios con mejores ingresos totales e ingresos propios en el país, nos damos cuenta que tres municipios quintanarroenses destacan entre los primeros 30 de los cerca de 2500 municipios de México. Benito Juárez se posiciona como el segundo mejor municipio en generar ingresos propios en el país y Solidaridad y Cozumel entran entre los 25 primeros.

Las condiciones económicas generadas en su territorio, han permitido que estos municipios, a través de la recaudación del impuesto predial obtengan grandes ingresos, derivado de los hoteles que prestan servicios dentro de la actividad turística. Sin embargo, si analizamos únicamente el desempeño de los ingresos y los ingresos propios en proporción de los gastos y de los mismos ingresos, no se logra contemplar la visión integral del desempeño municipal, y seguramente estaremos muy alejados de conocer una visión aproximada de la realidad del desempeño municipal. El hecho es claro: el tener muchos ingresos propios, no implica en todos los casos que las condiciones del desempeño financiero de los mismos sea el mejor.

Con base en las razones calculadas obtenemos los tres indicadores compuestos que integran el Índice de Desempeño Financiero. Con estos indicadores compuestos, podemos hacer una regionalización del estado de Quintana Roo y ubicar las condiciones que imperan en cada una de las zonas. Es importante destacar que los resultados de desempeño financiero que veremos en este apartado, coincide con las zonas en las que la actividad económica, originada por el turismo es más dinámica.

La Capacidad de Generar Ingresos, elaborado con 5 razones identificadas en el apartado anterior, trajo como resultado que los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, presentan el mejor desempeño de todos los municipios de Quintana Roo. En estos municipios, es donde se cuenta con la mayor cantidad de infraestructura hotelera con la mayor cantidad de cuartos, básicamente por la ubicación del destino turístico de Cancún en el municipio de Benito Juárez y la Riviera Maya en el municipio de Solidaridad.

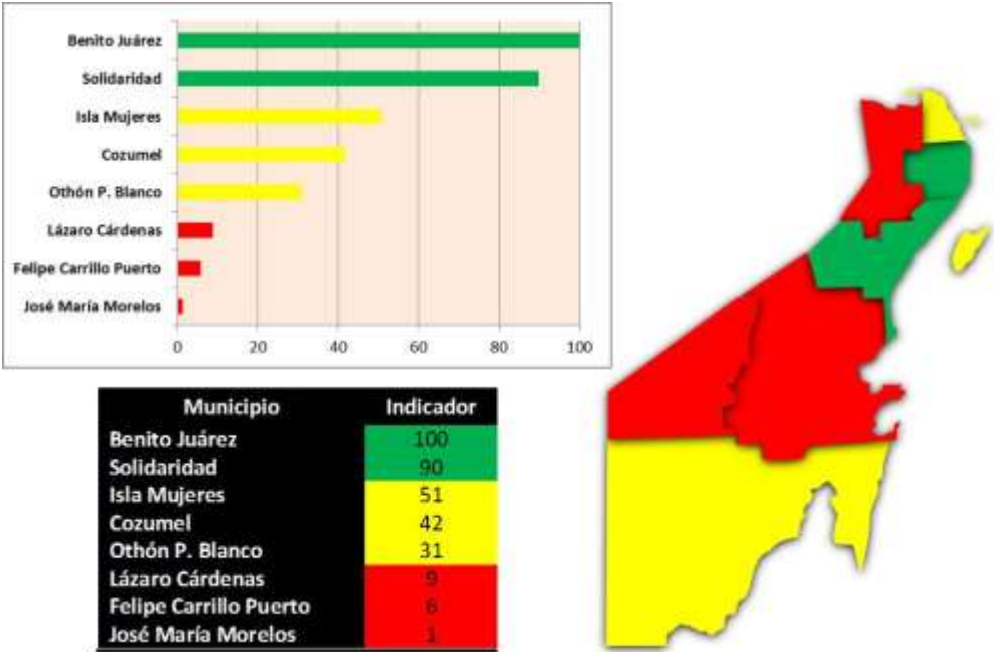
Gracias a esta infraestructura hotelera, la recaudación de impuesto predial, se incrementa notoriamente y permite mayor campo de acción a estos municipios de

la zona norte del estado de Quintana Roo. Benito Juárez tiene 100 puntos en el indicador compuesto de capacidad para generar ingresos por 90 del municipio de Solidaridad.

Posteriormente encontramos un segundo bloque de municipios, con una menor capacidad para generar ingresos, pero que de una u otra manera, tienen opciones y cierta presencia de actividades económicas productivas que les permiten tener captación de recursos propios. Isla Mujeres, Cozumel y Othón P. Blanco, las dos primeras con actividades turísticas a menor escala en comparación con los municipios mejor posicionados y Othón P. Blanco donde se ubica la ciudad de Chetumal, sede de los tres poderes de gobierno. Este segundo bloque varía su desempeño entre los 51 y 31 puntos, con un comportamiento medio.

Finalmente, encontramos un último bloque con baja capacidad para generar ingresos, prácticamente en los municipios rurales de Quintana Roo, con poca o nula dinámica económica productiva y consecuentemente poca posibilidad de generación de recursos propios. Estos municipios son Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y en el fondo José María Morelos con apenas 1 punto de capacidad.

Ilustración 1. Resultados del Indicador Compuesto de Capacidad para Generar Ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

El Indicador de Endeudamiento, integrado por cuatro razones: grado de endeudamiento, costo financiero de la deuda, nivel de endeudamiento y deuda per cápita, evalúa el riesgo crediticio que enfrenta un municipio relacionando el

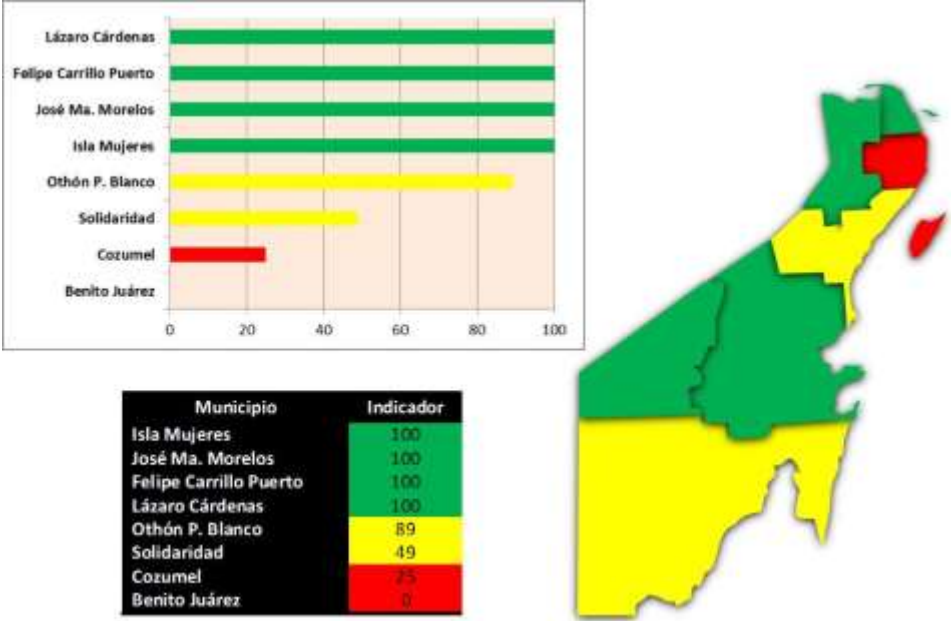
monto de endeudamiento de cada uno de ellos con respecto a sus gastos totales e ingresos disponibles.

Para el caso de Quintana Roo, únicamente cuatro municipios del estado, cuentan con deuda pública, por lo que por obvias razones, los municipios con mejores resultados son aquellos que no cuentan con ese compromiso como son los municipios de Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos e Isla Mujeres.

Encontramos en Othón P. Blanco hasta antes del año 2010 y Solidaridad, dos municipios con riesgo medio, con una deuda pública manejable y consecuentemente con un indicador compuesto de endeudamiento medio.

Finalmente los municipios con bajo desempeño en el indicador compuesto de endeudamiento, son Benito Juárez y Cozumel. Cozumel alcanza a conseguir 25 puntos, mientras que Benito Juárez prácticamente sale reprobado en comparación exclusivamente con los municipios de Quintana Roo.

Ilustración 2. Resultados del Indicador Compuesto de Endeudamiento (ICE)



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

En detrimento de la calificación alcanzada por Benito Juárez, podemos señalar que es de los municipios con más dinamismo económico en Quintana Roo y el que tiene la mayor parte de la población del estado con cerca del 70% del total. Consecuentemente, las necesidades en infraestructura y servicios que demanda la población son mucho mayores.

El Indicador General de Ingresos, integra las variables relacionadas con la capacidad de generar recursos propios de los municipios y las variables

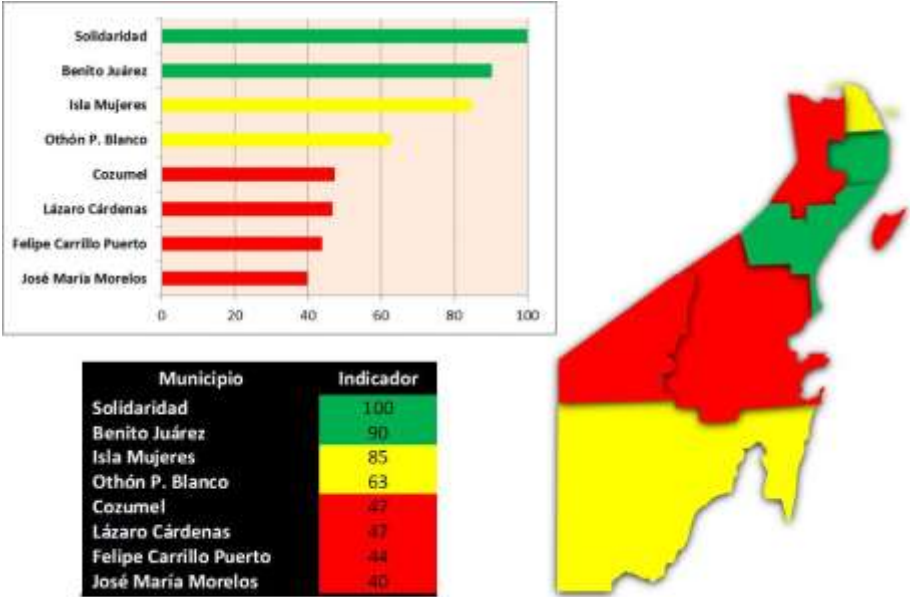
vinculadas al manejo de financiamiento obtenido a través de los procesos de endeudamiento establecidos en la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.

En este indicador general, los ingresos propios municipales juegan un papel muy importante y prácticamente es lo que determina los resultados finales que a continuación se presentan. Es importante señalar que el Sistema de Coordinación Fiscal sigue brindando pocas atribuciones tributarias a los municipios de México, por lo que de una u otra manera, la generación de ingresos propios se complica.

Los municipios con mejor calificación son Solidaridad con 100 punto, seguido por Benito Juárez con 90 puntos. Estos municipios presentan una mayor capacidad para generar ingresos y mantienen cierto equilibrio con su capacidad de endeudamiento, lo que les permite mantener un buen desempeño en este aspecto. Como hemos señalado, en apartados anteriores, estos municipios cuentan con los principales destinos turísticos del país como son Cancún y la Riviera Maya, que se vuelven referente inclusive a nivel mundial, lo que fortalece su capacidad para generar ingresos.

Los municipios con desempeño medio son Isla Mujeres con 85 puntos y Othón P. Blanco con 63 puntos. Finalmente encontramos a cuatro municipios con bajo desempeño en este indicador. Estos municipios son Cozumel y Lázaro Cárdenas con 47 puntos, Felipe Carrillo Puerto con 44 puntos y José María Morelos con 40 puntos.

Ilustración 3. Resultados del Indicador General de Ingresos

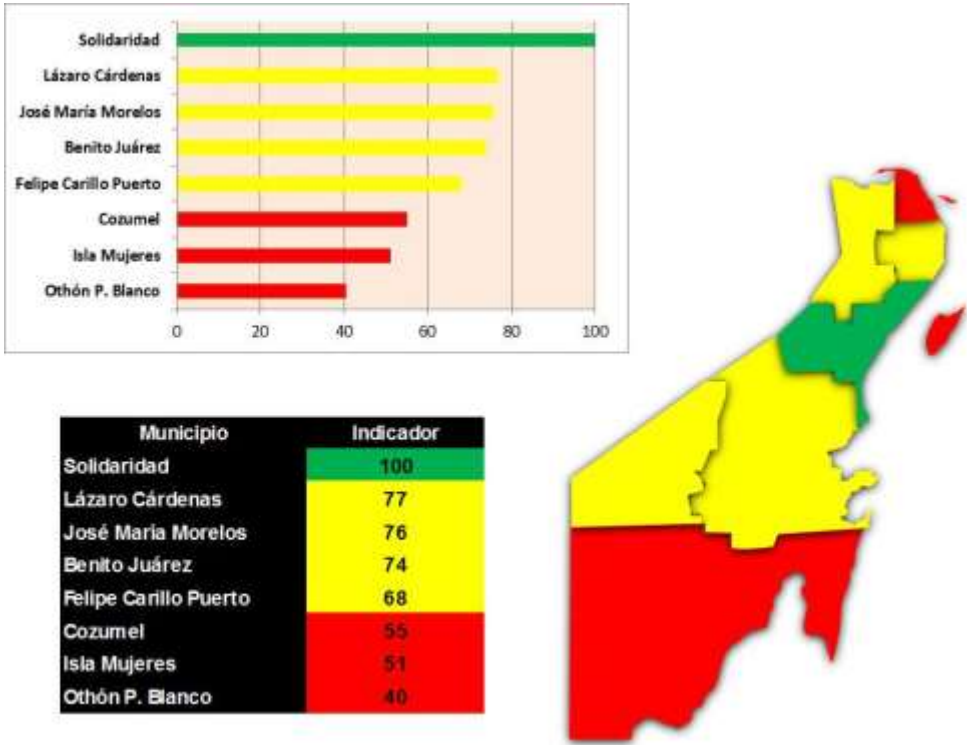


Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Para la construcción del Indicador de Eficiencia Administrativa y Financiera contempla dos indicadores compuestos, el indicador de Eficiencia Administrativa y el indicador de Equilibrio Financiero.² Este indicador se compone de cuatro razones: el gasto administrativo per cápita, el costo operacional, la cobertura de servicios personales y la carga administrativa. De una u otra manera, este indicador refleja el desempeño administrativo de los municipios y su responsabilidad para aplicar adecuadamente los recursos que se generan para el pago de sus gastos administrativos y operacionales.

Encontramos en primer lugar de desempeño administrativo y financiero al municipio de Solidaridad con 100 puntos de calificación, que en gran parte se debe a los resultados que presentamos en el Indicador General de Ingresos y su gran capacidad de generar ingresos propios y a las medidas responsables que le ha permitido no incrementar irracionalmente su estructura orgánica.

Ilustración 4. Resultados del Indicador de Eficiencia Administrativa y Financiera de los municipios de Quintana Roo



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Encontramos un segundo bloque de municipios con desempeño medio, el cual está integrados por los municipios rurales del estado y Benito Juárez: Lázaro Cárdenas con 77 puntos, José María Morelos con 76 puntos y Felipe Carrillo Puerto con 68 puntos. Finalmente los municipios con peor desempeño en este

indicador son los municipios de Cozumel, Isla Mujeres y Othón P. Blanco, en donde las proporciones de gasto en servicios personales en estos son mucho mayor en comparación de los demás municipios. Othón P. Blanco explica muy bien el comportamiento reflejado en este indicador, toda vez que como señalamos, la burocracia se ha vuelto el único factor de desarrollo y una opción viable para la generación de ingresos y empleo para la población local.

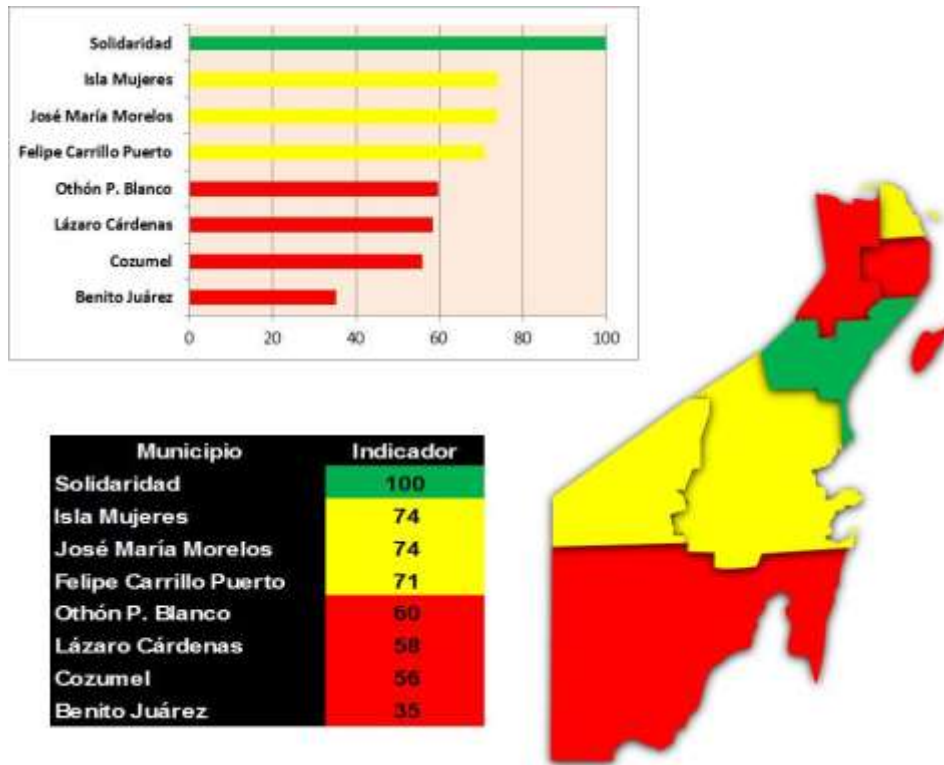
El Indicador de Capacidad de Inversión, se integra por cuatro razones: el esfuerzo de inversión, el impulso a la inversión, los recursos para la inversión y la inversión per cápita.

La inversión pública en infraestructura es considerada como uno de los principales factores que contribuyen a detonar el desarrollo económico de una zona determinada. Esto se origina porque la inversión pública contribuye a aumentar los niveles de competitividad de los sectores productivos, al reducir los costos que derivados de su operación se generan.

El municipio con mayor capacidad de inversión es el municipio de Solidaridad con 100 puntos en este indicador. Le sigue un bloque de tres municipios con desempeño medio. Estos municipios son Isla Mujeres, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto con un puntaje entre los 71 y 74 puntos. El caso de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto destaca, ya que a pesar de ser municipios rurales con una pobre capacidad de generar sus ingresos propios, aplican de la mejor manera, con base en sus posibilidades, sus aportaciones federales intentando fomentar el desarrollo de inversión pública productiva.

Finalmente, sorprende ver a Benito Juárez con apenas 35 puntos y Cozumel con 56 puntos en el fondo de las calificaciones con un mal desempeño en su capacidad de inversión, lo que implica que en proporción a sus ingresos, el esfuerzo por invertir en infraestructura pública es menor al de los demás municipios quintanarroenses. Los acompañan en este último bloque de bajo desempeño los municipios de Othón P. Blanco y Lázaro Cárdenas.

Ilustración 5. Resultados del Indicador compuesto de capacidad de inversión en municipios de Quintana Roo



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

4. El Índice de Desempeño Financiero y las Perspectivas de la autonomía financiera municipal.

La importancia de los resultados que a continuación se presentan a través de la construcción del índice de desempeño financiero de los municipios de Quintana Roo, radica en que en este índice, se reúne toda la información relevante de las finanzas públicas municipales, clasificando a los municipios con base en el desempeño que han presentado en la generación de ingresos propios, administración de su endeudamiento, control de su gasto administrativo y generación de ahorro interno para el financiamiento de su inversión productiva.

Debemos destacar que Quintana Roo, gracias a la actividad turística desarrollada con gran fuerza en el norte del estado, tiene un dinamismo económico que permite a varios de nuestros municipios tener la oportunidad de generar una cantidad considerable de ingresos propios que le dan un gran margen de maniobra y una autonomía financiera real.

Sin embargo, en ningún caso, esta condición se da por el buen desempeño de las administraciones municipales, sino que en muchos casos, a pesar de las

administraciones municipales, el desarrollo de la economía se ha dado y circunstancialmente los municipios se ven beneficiados.

Los resultados generan un gran ganador, que es el municipio de Solidaridad, con un desempeño notable y destacado en prácticamente todos los indicadores compuestos y generales presentados, siendo beneficiado con una gran capacidad para generar ingresos propios, pero también con un buen manejo de su capacidad de endeudamiento y con un equilibrado gasto administrativo y un constante esfuerzo de generación de inversión pública productiva.

Le siguen con 72 puntos los municipios de Isla Mujeres y Benito Juárez. Este último, después de un análisis integral, se ubica hasta la tercera posición de los municipios en Quintana Roo, a pesar del ser el segundo municipio en el país con mayores ingresos propios. Y es que a pesar de su gran capacidad de generar ingresos, no ha tenido un adecuado desarrollo urbano y ha presentado un crecimiento desordenado de su población, la cual atraída por la dinámica económica generada por el polo turístico de Cancún, se han asentado en esa zona con la esperanza de alcanzar una mejor calidad de vida.

Adicionalmente, Benito Juárez se ha visto envuelto en las últimas administraciones en escándalos de corrupción y faltas administrativas que han llevado a una mala aplicación de los recursos municipales desviándoles de su origen primordial que es el beneficio de la población.

Finalmente, encontramos un bloque con cinco municipios con calificaciones de entre 52 y 59 puntos, con un pobre desempeño financiero y consecuentemente con una limitada autonomía financiera. En el caso de los municipios de José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco, los cuales carecen de actividades económicas fuertes, se ven complicados en generar recursos propios, lo cual afecta notablemente su desempeño.

El caso de Cozumel, es un caso que podría ser objeto de una investigación más amplia, a fin de determinar, por qué siendo uno de los 30 mejores municipios de la república mexicana de los cerca de 2500 existente, en generar ingresos propios con relación a sus ingresos totales, salió como el municipio pero calificado en su desempeño.

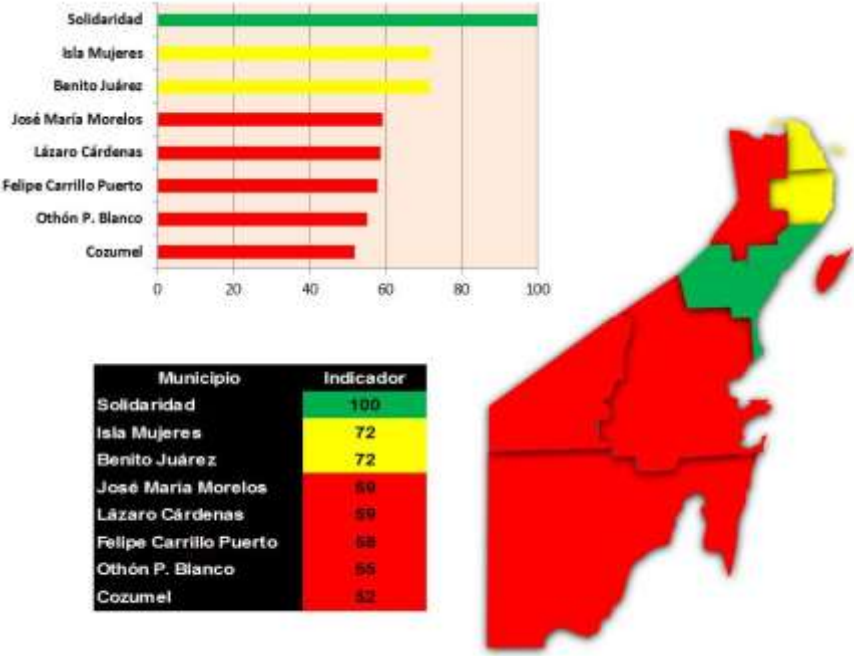
Una explicación importante radica en que han venido comprometiendo su estabilidad, a través de un mayor endeudamiento y no han podido reflejar éste en un esfuerzo mayor para la generación de inversión pública aunado a un pobre desempeño administrativo y financiero.

De esta manera identificamos una zona norte ligada al desarrollo turístico, con un desempeño adecuado de sus municipios y el bloque conformado con el resto de todos los municipios, que reflejan el pobre desempeño que tienen en general la

gran mayoría de los municipios mexicanos, los cuales se ven limitados en la generación de ingresos propios.

Las perspectivas para un mejor desempeño financiero de los municipios de Quintana Roo, no son las mejores, a menos que se haga el diseño de una política aplicable para impulsar factores de desarrollo y promover motores de desarrollo que fomenten las actividades económicas y productivas a lo largo de todo el territorio, a fin de equilibrar las regiones del estado.

Ilustración 6. Resultado del Índice de Desempeño Financiero de los municipios de Quintana Roo



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI

Es una realidad que para los municipios quintanarroenses, está fuera de su alcance la posibilidad de impulsar el desarrollo económico de sus regiones, adicionalmente que no forma parte de las atribuciones y responsabilidades contenidas en el Artículo 115 constitucional, siendo esta responsabilidad de los órdenes de gobierno estatal y federal.

Así, debemos reconocer que nuestro estado, presenta ventajas comparativas que lo hacen único en México, con recursos naturales extraordinarios que le permiten la posibilidad para el desarrollo de negocios y actividades productivas que podrían convertirse en detonantes en cada una de las regiones quintanarroenses.

5. Conclusiones

Los resultados obtenidos en las estimaciones del índice de desempeño financiero de los municipios de Quintana Roo y sus componentes principales, permiten hacer un análisis integral del desempeño real de nuestros municipios, alejándonos de la simple comparativa de ingresos contra egresos que muchas veces sirve para maquillar informes pero no nos permite analizar con imparcialidad y con apego a la realidad el desempeño financiero y la autonomía financiera real del orden de gobierno municipal.

Estos resultados, revelan gran disparidad entre los municipios quintanarroenses, demostrándose que aquellos soportados en economías fuertes, basadas prácticamente en la actividad turística, tuvieron una mayor holgura financiera, la cual ha venido acentuando la polarización de las regiones, con zonas de gran desarrollo, mientras que en otras las condiciones económicas se encuentran muy lejos de ser favorables tanto para el inversionista como para la población. De esta manera, los municipios de la zona norte son los que cuentan con mayor autonomía financiera al ser los que más ingresos propios generan y consecuentemente tienen una mejor infraestructura de servicios y realizan mejores inversiones productivas.

De la misma manera, los estados que basan su economía en las actividades primarias, como son los municipios rurales de nuestro estado, presentan una muy baja capacidad para generar ingresos y se vuelven fuertemente dependientes de las transferencias federales y/o estatales que pudiesen recibir, por lo que sus decisiones se ven limitadas y se alejan por mucho de poder ejercer un gasto autónomo como tal. Esto coloca a los municipios en una situación compleja que originada por la falta de recursos, genera consecuencias negativas, reduciendo las inversiones y afectando los niveles de vida de su población.

Se vuelve de gran importancia, que aprovechando las ventajas de contar con recursos naturales importantes y condiciones geográficas benevolentes, los tres órdenes de gobierno, en conjunto puedan diseñar políticas públicas que permitan incentivar, a través de esquemas de financiamiento alternativos, actividades productivas detonantes de la economía local que permita compensar los desequilibrios no solo económicos, sino también sociales y financieros que presentan los municipios en Quintana Roo.

Confirmamos una zona norte con mejores condiciones económicas y consecuentemente los municipios que allí se encuentran, resultan los mejor calificados en esta evaluación. En particular el municipio de Solidaridad, ha sabido aprovechar adecuadamente esa ventaja comparativa, y ha sabido no excederse equilibrando su administración, a pesar del gran crecimiento poblacional que presenta, dando buenos resultados a partir de su creación como municipio.

Por otro lado quedan todos los demás municipios del estado, los cuales no se han vuelto factor importante para incentivar el desarrollo de sus regiones y no han podido mejorar sus esquemas recaudatorios, porque tampoco hay mucho que recaudar en su territorialidad. Estos municipios, en muchas ocasiones, han tenido que ser auxiliados por el gobierno estatal, a fin de poder hacer frente al pago de sus compromisos administrativos, generados de la aplicación de malas prácticas.

En este sentido, es importante que se establezcan estrategias en dos vertientes: la primera, en desarrollar acciones que permitan eficientar las administraciones de estos municipios, promoviendo la profesionalización de sus servidores públicos y la reducción del aparato administrativo. De esta manera, se pretenderían reducir los gastos y aproximarlos al ideal de ser autónomos financieramente hablando, disminuyendo su dependencia hacia las transferencias federales. Esta acción deberá ser fortalecida a través de la transparencia y la rendición de cuentas, que por un lado los órganos fiscalizadores deberán supervisar, pero también complementado por la sociedad cuyo momento ha llegado para que se involucre mucho más en las decisiones de sus gobiernos, y participe apoyando y en ocasiones cuestionando sus decisiones.

La otra vertiente importante para aplicar, es la promoción de políticas públicas que pudiesen ser detonantes económicos en las regiones de nuestro estado, permitiendo reducir las brechas existentes y equilibrando las condiciones a lo largo y ancho de Quintana Roo. Solo de esta manera y con mejores condiciones económicas, los municipios podrán contar con una oportunidad para que con buenas prácticas recaudatorias y el fortalecimiento de sus catastros, puedan ver incrementados sus ingresos propios.

Esta segunda vertiente, tiene en su principal responsable al gobierno estatal y al gobierno federal, que hoy cuentan con los recursos y herramientas necesarias para fomentar proyectos que permitan el desarrollo regional equilibrado de Quintana Roo y el fomento de las economías microrregionales que permitan a su vez, el fortalecimiento de las economías locales y consecuentemente mejores condiciones para facilitar a los municipios el cumplimiento de sus responsabilidades.

Es imprescindible entonces, la colaboración de los tres órdenes de gobierno, en las tareas que permitan fortalecer a los municipios, si realmente se vuelve esto, una prioridad nacional. De otra manera, no se puede culpar exclusivamente a la figura municipal de su pobre desempeño administrativo, financiero y operativo.

Bibliografía

Cabrera, L., & Cruz, E. (2009). A representative revenue system for local governments in Mexico. Chetumal, México: Universidad de Quintana Roo.

Cabrero, E. (2002). Un panorama de experiencias municipales en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Colmenares Páramos, D. (1999). Retos del Federalismo Fiscal Mexicano. Comercio Exterior , 415-431.

López, M. (2004). Finanzas Municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2010). Clasificador por Objeto del Gasto. México: Diario Oficial de la Federación.

Senado de la República. (2001). El Federalismo Fiscal en México. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Shah, A. (2000). The Design of Economic Constitutions in an Emerging Borderless World Economy. México: World Bank.

Solozabal, J. (1978). Nacionalismo y Federalismo en Sociedades con Divisiones Étnicas: Los casos de Canadá y Suiza. Londres, Inglaterra: London School of Economics and Political Science.

Weingast, B. (1994). El papel económico de las instituciones políticas. Inglaterra: Universidad de Stanford.

Valencia Carmona, S. (2003). Derecho, Autonomía y Educación Superior. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ziccardi, A., & Saltalamacchia, H. (2005). Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Tocqueville, A. d. (2002). La democracia en América. Ciencia Política. Madrid, España: Alianza Editorial.

Trapé, A., Botteón, C., & Molina, R. (2007). Autonomía financiera municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza. España: Finanzas Públicas Provinciales Municipales.

Althusser, L. (1959). Montesquieu: la politique et L'histoire. París, Francia: Presses Universitaires de France.

Althusius, J. (1990). Traducción del Latín, introducción y notas críticas, Primitivo Mariño. La política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.

Aghon, G., & Casas, C. (1996). Análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.

aRegional. (2009). Índice de desempeño financiero de las Entidades Federativas. México: aRegional.

B. I. (1997). América Latina Tras Una Década de Reformas. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C.: BID.

Barcelata, H. (2010). Las finanzas públicas estatales y municipales en México. Málaga, España: Grupo Eumed - Universidad de Málaga.

Bird, R. (2004). Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes. Washington, D.C.: Sustainable Development Department. Inter-American Development Bank.

Bonenfant, J. C. (1963). Revue d'histoire de l'Amérique française. Canada and the French Canadian Question , 61.

Dacak, J., Guirado, M., Medina, M., & Ruiz, O. (2012). Análisis de la Evolución de las Aportaciones y Participaciones de los Estados y Municipios de México (200-2012). Chetumal, Q.Roo: Universidad de Quintana Roo.

Daughters, R., & Harper, L. (2006). Fiscal and Political Decentralization Reforms. Estado Unidos: IADB.

Desarrollo, B. I. (2006). Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: IADB, Sustainable Development Department.

Díaz-Cayeros, A., González, J., & Rojas, F. (2002). Mexico's Decentralization at a Cross Roads. San Francisco, California: Centre for Research on Economic Development and Policy Reform. Stanford University.

Elazar, D. (1987). Exploring Federalism. Alabama, Estados Unidos: The University of Alabama Press.

Escobar Lemmon, M. (2001). Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America. The Journal of Federalism No. 31 , 4.

Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. Revista de la CEPAL 86 , 29-46.

Fraga, G. (1969). Derecho Administrativo. México: Porrúa.

Hernández Valdez, A. (1998). Definiciones y Teoría sobre el Federalismo: Una revisión conceptual. México: Centro de Investigación y Docencias Económicas.

Hernández Trillo, F. (2001). El Federalismo Hacendario en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Gil-Ruiz, C., & Iglesias, J. (2007). El gasto público en España en un contexto descentralizado. Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales , 185-206.

Giménez, A. (1993). El proceso de Descentralización Fiscal en España. Revista Valenciana de Hacienda Pública , 16-22.

Mugrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance: A study in public economic. New York, E.U.: McGraw-Hill.

Mejía, C., & Atanasio, O. (2008). Descentralización en América Latina. Estudios de Caso. España: Instituto de Estudios Fiscales.

Mitxelena, C. (2006). Descentralización fiscal y cohesión territorial en España. Principios , 73-90.

Oates, W. (1977). The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington, Massachusetts: DC Heath and Company.

Oates, W. (1972). Fiscal Federalism. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.

Reyes Heróles, J. (1982). El Liberalismo Mexicano, Tomo II. México: Fondo de Cultura Económica.