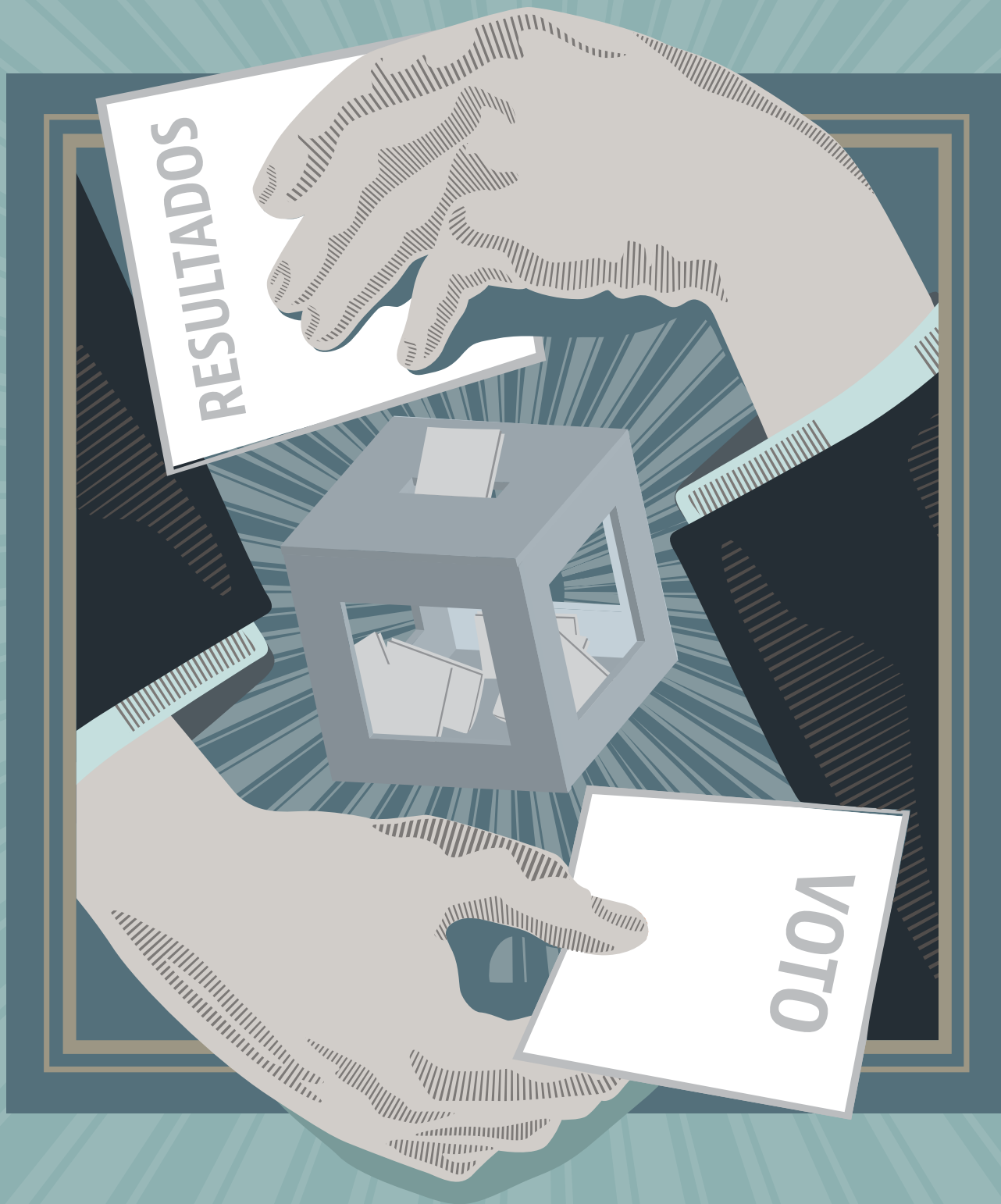


REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?



IMPACTO DEL TURISMO EN EL GASTO DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

JA

JESÚS ALARCÓN

Investigador, IMCO

El turismo es un sector trascendental para el crecimiento económico de México, ya que representa 9% del Producto Interno Bruto nacional y genera 7.5 millones de empleos (directos e indirectos). Este sector detona a otros sectores, desde el de la construcción hasta los negocios relacionados a los servicios turísticos. Lo anterior tiene impactos significativos para las finanzas locales aunque son poco conocidos.

La demanda de mayores servicios, no solo debido al crecimiento poblacional sino al de turistas, rebasa las capacidades municipales para proveer transporte público, recolección de residuos sólidos urbanos, tratamiento de aguas residuales y alumbrado, entre otros. Esto se debe a una falta de planeación urbana que contemple el efecto del turismo sobre la demanda de servicios y de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Para mostrar si los argumentos anteriores son ciertos, se analizaron variables sobre los ingresos y egresos de los 77 municipios con mayor flujo de turistas, a fin de identificar el impacto del turismo en sus finanzas públicas. La hipótesis era que el flujo de turistas incrementa la demanda de servicios públicos, por lo que se construyó un modelo econométrico de regresión (*log-log*)³ para determinar el efecto sobre el gasto en servicios

3. Las variables independientes del modelo fueron Turistas y Población, mientras que la variable dependiente fue Servicios generales; todas las variables se transformaron por medio de logaritmo natural.

públicos ante cambios en la población local y el número de turistas.⁴ Los resultados muestran que el flujo de la población local y de turistas explica 80% de los cambios ocurridos en el gasto en servicios públicos.⁵ Bajo este rubro, el crecimiento de la población entre 2000 y 2010 ocasionó un incremento anual de 0.33% en el gasto de servicios públicos, mientras que el crecimiento de la demanda turística implicó un incremento anual de 3% del gasto durante ese mismo periodo.⁶ En otras palabras, el crecimiento del turismo tuvo un efecto más fuerte que el de la población sobre la asignación del gasto.

Del mismo modo, se construyó otro modelo econométrico para analizar el comportamiento de la deuda pública ante aumentos en la inversión en obra pública y servicios personales.⁷ Los resultados

4. El ejercicio econométrico realizado consideró los 77 municipios turísticos más relevantes en los 31 estados de la República Mexicana, los cuales representan una variedad de destinos con diversidad poblacional, política y económica. Con base en esta muestra heterogénea, realizamos un análisis del impacto del sector turístico en las finanzas públicas municipales, considerando principalmente el gasto en servicios generales y la deuda pública. No se consideró a la Ciudad de México en este análisis debido al tamaño de su población y economía, pues era un "outlier" que distorsionaba los resultados.

5. Por cada incremento porcentual en la población local, el gasto en servicios generales se incrementa en 0.77%, mientras que un aumento del 1% en el flujo de turistas repercute en un aumento del gasto en 0.23%.

6. Entre 2000 y 2010, en promedio la tasa anual de crecimiento poblacional fue de 1.4%, mientras que el flujo de turistas (nacionales y extranjeros) promedió un incremento de 3.9% por año.

7. Los servicios personales incluyen: sueldos, salarios, prestaciones y gratificaciones para servidores públicos.

muestran que por cada 100 pesos que se invierten en obra pública, la deuda municipal se incrementa en 48.6 pesos. Por su parte, por cada 100 pesos que se gastan en servicios personales, la deuda municipal aumenta en 43.8 pesos. Estas cifras son relevantes por dos razones: la primera es que la Constitución establece que la adquisición de deuda debe utilizarse exclusivamente para la inversión productiva (principalmente obra pública), mientras que la segunda es por la falta de transparencia en el desglose del gasto de la deuda adquirida. Respecto a este último punto, el modelo econométrico muestra que el gasto corriente de los municipios se incrementa cuando se endeudan. Es decir, a mayor nivel de deuda, mayor es el flujo de recursos para el pago de sueldos y prestaciones de los servidores públicos, lo cual viola la Constitución.⁸

A pesar de lo anterior, algunos gobiernos locales argumentan que la federación y/o los estados, son quienes deben financiar o subsidiar el gasto de los servicios públicos que demandan los turistas. Sin embargo, de acuerdo al modelo econométrico, el incremento en el gasto promedio para la prestación de servicios públicos para el siguiente año sería aproximadamente de 3%. Si se compara esta cifra con la magnitud de la deuda municipal y se toma en cuenta la mala asignación de recursos públicos, así como la falta de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos locales, se puede concluir que los municipios tienen la capacidad y liquidez financiera para cubrir los incrementos en gastos derivados del turismo.

Considerando lo anterior, los ayuntamientos deberían utilizar su facultad para imponer cargas tributarias al turismo.⁹ Esto permitiría a los gobiernos

8. Si bien es cierto que existe una relación positiva entre el aumento de la deuda y el incremento en el gasto corriente de los municipios, no necesariamente se adquiere deuda para el pago de sueldos y salarios, ya que los municipios también adquieren recursos por parte de la Federación y de la recaudación local.

9. Por lo general, las leyes de ingresos municipales no especifican qué comprende el concepto "otros impuestos", por lo que se desconoce si incluye impuestos relacionados con el sector turístico.

municipales aumentar los ingresos locales e invertir en la infraestructura necesaria para mejorar la calidad de los servicios públicos, tanto para la población local como para los turistas. Por su parte, el análisis aporta un argumento adicional sobre la urgencia de mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos y egresos municipales.

Un primer paso sería incentivar a los municipios para que reporten de manera detallada los ingresos y gastos derivados de transferencias, subsidios u otras ayudas que reciben (como lo pide la Ley de Contabilidad y los parámetros del Índice de Información Presupuestal del IMCO). Al respecto, el gobierno estatal de Quintana Roo tiene una gran área de oportunidad, ya que en 2015 recaudó 642 mdp¹⁰ a través de un impuesto al hospedaje.¹¹ Sin embargo, entre 2012 y 2015, ni el estado ni los municipios de esa entidad reportaron el monto de transferencias y/o el gasto de esos recursos. En este sentido, es recomendable que una proporción significativa de los ingresos derivados de un impuesto especial al turismo se utilicen para el crecimiento y desarrollo sustentable de este sector.

Este último punto es importante considerando que 70%¹² del presupuesto de los municipios del país proviene de las transferencias, participaciones y aportaciones de procedencia federal y estatal. En especial porque algunos municipios no cuentan con suficientes recursos para mejorar la infraestructura de su territorio, por lo que deberían aprovechar las facultades fiscales y de cobro para la prestación de servicios públicos que les otorga el artículo 115 de la Constitución.

10. Artículo 1º de la Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo, para el Ejercicio Fiscal 2015.

11. El impuesto corresponde al 2% del valor de facturación de los servicios de hospedaje. Capítulo XII de la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo.

12. Índice de Información Presupuestal Municipal del IMCO. Cifras a 2013.