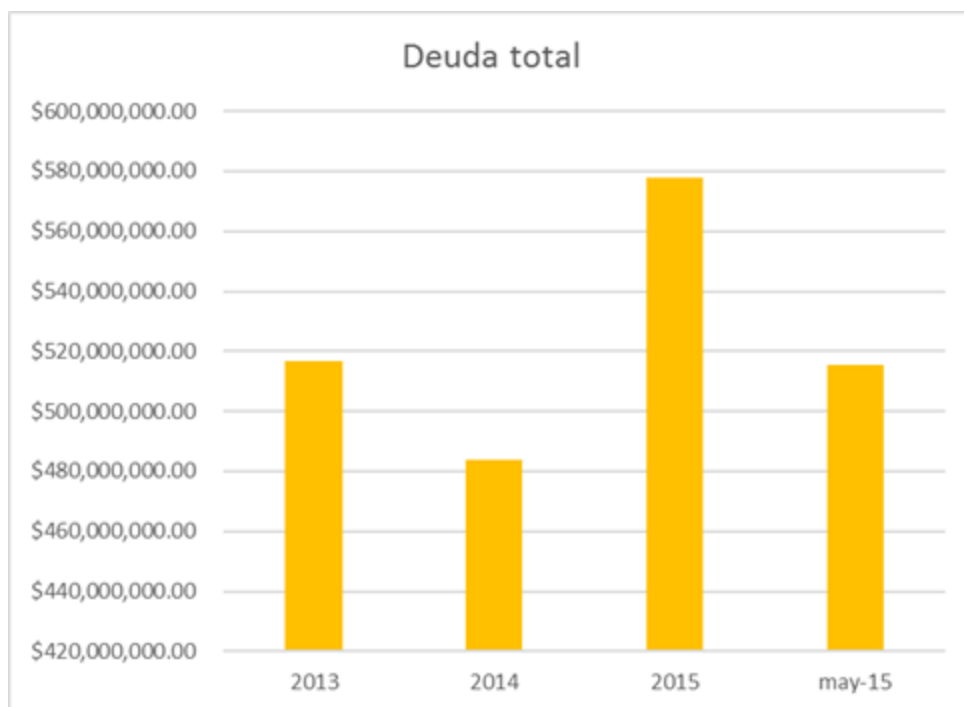


Diagnóstico y Propuestas
Municipio de Torreón
Septiembre de 2016
Eje Temático: Finanzas

Diagnóstico.

La base de cualquier sociedad, pública o privada, se basa en unas finanzas sanas y eficientes, capaces de satisfacer cualquier necesidad. En especial, las finanzas públicas son de suma importancia, ya que persiguen el bienestar social y colectivo. Todas las áreas dependen directamente de un buen funcionamiento de los recursos del municipio, ya que sin unas finanzas sanas, el gobierno no es capaz de invertir en seguridad, medio ambiente, servicios públicos, entre otros. Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en su Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM), Torreón cumple con 100% de sus criterios, calificándolo como un municipio de calidad en la información presupuestal. Sin embargo, al analizar sus finanzas se identificaron tres retos que a continuación explicamos.

La primera problemática que se encontró en Torreón es el manejo de la deuda. Gran parte de esta ha sido contraída con instituciones de banca comercial y desarrollo. Los créditos de la Banca le permiten al Ayuntamiento contar con recursos aparte del ingreso fiscal recaudado por la Alcaldía. Los ingresos fiscales, según distintos archivos del municipio, rondan la cantidad de \$1,000,000,000 y los recursos federales entre \$1,000,000,000 y \$1,200,000,000. (Portal de Transparencia, Modelo de Presupuesto y Presupuesto Ciudadano, 2016). Además, de acuerdo a los portales de transparencia de Torreón y Saltillo, la deuda municipal del primero crece de 476 millones 36 mil pesos a 548 millones 514 mil pesos en el último trimestre del año en curso, mientras que el municipio de Saltillo logró una disminución de 237 millones 76 mil pesos a 235 millones 485 mil pesos. (Sánchez, P., 9 agosto de 2016. Siglo de Coahuila). ¿Es viable la implementación de fuentes de ingreso municipales alternas a las federales y municipales? ¿De qué manera se puede incrementar el ingreso fiscal municipal, de manera que Torreón se vuelva más independiente y sustentable? ¿La opción de emisión de deuda pública es factible? ¿Existe viabilidad para implementar fideicomisos y establecer fondos de inversión en mercados de dinero y capitales a manera de incrementar los recursos municipales para destinarse en desarrollo social y económico?



Deuda del municipio de Torreón desde 2013. Diagrama realizado por el equipo a partir de datos del Portal de Transparencia de Torreón.

El segundo reto que enfrenta Torreón en materia de presupuesto es la poca sensibilidad por parte del municipio para tomar en cuenta la percepción y sentir de la ciudadanía, a la hora de realizar el presupuesto de egresos. Veamos dos casos analizados por el equipo: En Torreón, durante el 2014 se inició un proyecto llamado “Torreón iluminado al 100”, con el cual se cambiarían 57,640 lámparas de vapor de sodio a luz LED. Este proyecto costaría 2 mil 900 millones de pesos a un plazo de 15 años (Aristegui Noticias, 16 de octubre 2015). Solamente en el 2016, por alumbrado público, el municipio presupuesta una cantidad de \$186,000,000 (Portal de transparencia, Presupuesto de Egresos del 2016). Además, se le concesionó la luz a la empresa Concesionaria de Alumbrado Público de Torreón, S.A. de C.V. El municipio justifica esta acción argumentando que el ahorro que se tendría cada año, sería de más de 40 millones de pesos, (Aristegui Noticias, 16 de octubre 2015). Sin embargo, no se encuentra debidamente claro en dónde se verá reflejado el ahorro, sin mencionar que todo el proceso ha carecido de transparencia, en especial el proceso de licitación.

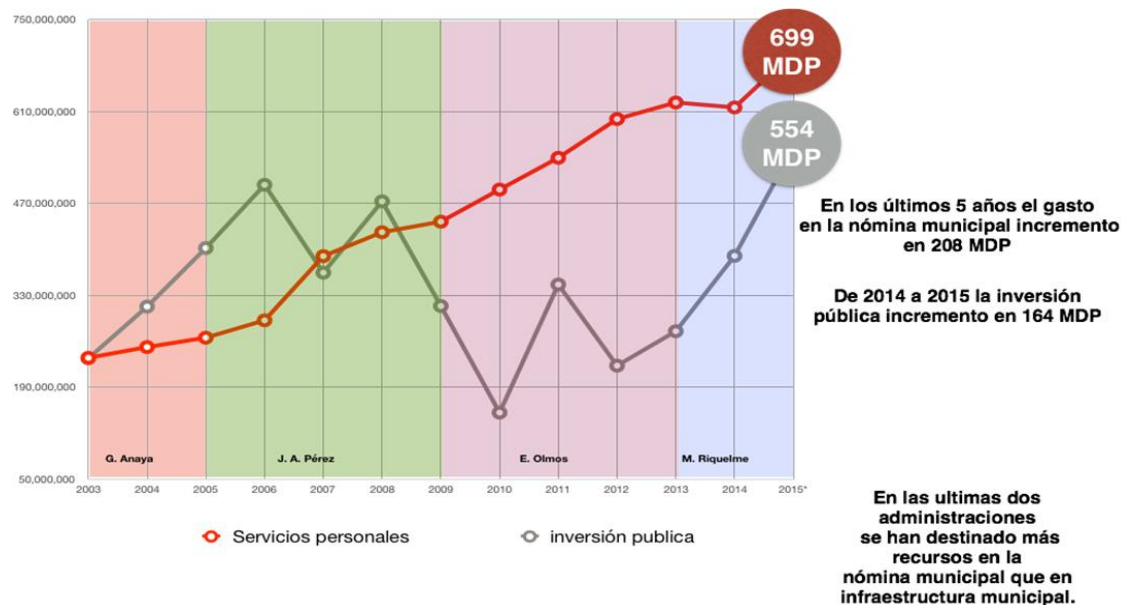
El segundo caso, es el tema tan polémico del teleférico. Para la construcción de este se tendrá una inversión total de 160 millones de pesos y que podrá alcanzar una capacidad de 385 pasajeros por hora. El costo aproximado sería entre 20 a 40 pesos. Sin embargo, según la opinión de algunas OSCs, declaran que el proyecto no es rentable ya que, junto con la inversión inicial y

el mantenimiento anual del teleférico, no se podrá recuperar la inversión sino hasta dentro de 29 años aproximadamente. Los factores que llevaron al gobierno municipal a aceptar esta inversión, aún no están debidamente aclarados, al menos, no han sido explícitamente expuestos ante la ciudadanía, de modo que no queden dudas sobre el asunto. Entre las preguntas frecuentes está la necesidad de saber si se realizó, un estudio de impacto urbano para identificar y analizar los beneficios que un teleférico podría traer.

El tercer reto que hemos detectado, tiene un sustento general basado en las áreas de transparencia y correcto manejo de los recursos. Nace de la revisión de los presupuestos de egresos del municipio en los últimos años; en tales presupuestos observamos dos situaciones base: la primera se refiere al tema de correcto manejo de los recursos, pues el presupuesto estimado para 2016, prevé un egreso por \$439,540,000.00 en desarrollo comunitario, frente a un reducido \$18,500,000.00 en vivienda, y un aún más escaso \$3,100,000.00 en salud (Portal de transparencia, Junio 23, 2016, pp. 31-32). Es necesario conocer los criterios sobre los cuales se deciden las áreas por apoyar. La segunda es cómo a lo largo de los años, la cantidad presupuestada para servicios públicos (este rubro se refiere a las remuneraciones del personal al servicio de los organismos públicos, tales como sueldos, salarios, dietas, honorarios, prestaciones, gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas) ha crecido más que lo presupuestado a otros rubros como lo es inversión pública. El presupuesto otorgado a servicios públicos ha crecido \$196,639,367 durante los últimos 7 años; esto se obtuvo restando la cantidad presupuestada durante el año 2010 que fue de \$442,810,663.00 (Portal de Transparencia, Presupuesto 2010, p. 1) a lo presupuestado en el año 2016, la cual fue de \$695,300,000.00 (Portal de Transparencia, 1 de abril, presupuesto 2016, p.10). En comparación, la inversión pública creció \$159,791,629 durante este mismo lapso, ya que en el año 2010 la cantidad presupuestada fue de \$130,008,371.48 (Portal de Transparencia, Presupuesto 2010, p. 1) y en el 2016 \$289,800,000.00 (Portal de Transparencia, Presupuesto 2016, p. 11). Si sacamos la diferencia entre servicios personales e inversión pública, esto nos da \$36,847,738. De hecho, la cantidad destinada a servicios públicos en el 2015 representó un 29% de los ingresos totales del municipio, esto si tomamos en cuenta que en el 2015 se obtuvieron ingresos totales de \$2,196,357,127 (INEGI, 2015, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales) y la cantidad presupuestada a servicios personales fue de \$639,450,000.06 (Portal de transparencia, presupuesto de egresos 2015, p. 10). Como consecuencia de lo anterior nace la incógnita de ¿con qué base se determinan las cantidades presupuestadas para cada rubro del presupuesto-

anual?

Aquí presentamos una gráfica comparando el crecimiento del gasto en servicios personales con el de inversión pública.



(Consejo Cívico de las instituciones A.C., 2016)

Ante las muchas necesidades que el municipio debe afrontar, los miembros del equipo nos permitimos exponer algunas ideas que sirvan de propuesta y puedan, tal vez, ayudarles a tomar algunas decisiones.

PROPUESTAS

Propuesta 1.

Torreón tiene de las mejores calificaciones en Standard & Poor's Global Ratings. (Flores, 22 de sept 2016, en *El Economista*). En este mismo artículo, indica que la emisión de bonos municipales tiene un gran potencial en el mercado de valores mexicano y es un gran incentivo tanto monetario como de transparencia. Mientras se pueda mantener credibilidad crediticia, la emisión de bonos puede significar un plan de financiamiento muy interesante a largo plazo en el que no se tiene que recurrir a instituciones de Crédito. Actualmente los intereses de deuda municipal son de TIIE mas 1.9 (Portal de Transparencia, Deuda Pública, 2016). El municipio de

Torreón podría emitir deuda pagada a tasas de TIIE más un puntaje muy bajo, según la calificación del S&P, esto puede resultar interesante para los inversionistas, el invertir en la ciudad. El TIIE (Tasa de interés interbancaria de equilibrio) a cuatro semanas con valor de 4.64% (Banco de México, 2016)

Los bonos municipales usualmente son emitidos con el fin de captar fondos para financiar proyectos públicos tales como pavimentar carreteras con peaje, construcción de puentes, construcción de estadios deportivos, etc. (Global Finance School, s/f)

La Ley de Deuda Pública para el estado de Coahuila de Zaragoza menciona en su Artículo 2, que la deuda pública se constituye de las obligaciones de pasivo, directas o contingentes del Estado, Municipios, organismos públicos descentralizados estatales y municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y fideicomisos públicos estatales y municipales que formen parte de la administración pública. El artículo 3 indica que se entiende como valores los bonos, obligaciones, certificados y demás títulos de crédito, nominados o innominados, representativos de la parte proporcional de un bien o de la participación en un crédito colectivo o de cualquier derecho de crédito individual, susceptibles de circular en el mercado de valores, que emitan, en serie o en masa, en términos de la legislación aplicable, las entidades señaladas en el Artículo 2 de esta Ley. (Ley de Deuda Pública para el estado de Coahuila de Zaragoza, Art. 2 y 3, 2011). La Constitución Mexicana en su artículo 117 establece que los estados y los municipios pueden contraer obligaciones y empréstitos, siempre que sean contratados en moneda nacional, en territorio nacional y además que sean destinados a inversiones públicas productivas. Las legislaturas de los estados establecen las bases y conceptos, bajo las cuales se pueden contratar tales obligaciones de pago. (Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos)

Por otro lado el desarrollo social y económico son áreas que necesitan crecimiento monetario a largo plazo y requieren de sustento económico para el soporte de estos. Hay fondos de inversión y fideicomisos más que nada federales en México y en otras partes del mundo municipales, manejados por instituciones financieras especializadas los cuales son invertidos en mercados de dinero y capitales, tanto de renta fija como variable. Esto permite crear fondos de desarrollo de alto rendimiento con riesgos gestionados que garantizan solvencia económica.

El objetivo de esta propuesta es reestructurar la deuda con el propósito de que disminuya su carga financiera y liberar recursos para el gasto social, infraestructura y la prestación de servicios públicos. Así mismo brindar la oportunidad de crear un manejo financiero municipal más transparente. Esto le da a Torreón la oportunidad de ser pionero en temas de gestión financiera y obtención de recursos por fuentes alternas a las fiscales y federales.

Propuesta 2.

Referendo *sic*. Los principios claves para el buen ejercicio de una democracia consisten en involucrar a la comunidad en la toma de decisiones importantes que le impactan. Un instrumento para la participación ciudadana es el referendo, un instrumento de medición ciudadana que permite comprobar la aprobación o rechazo de la gente acerca de las decisiones importantes que se desean tomar, o la creación de nuevas leyes, la construcción de obras de infraestructura o generación de proyectos de alto impacto, etc. Este carácter legal se encuentra integrado en el Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Torreón, Coahuila, pero no dice claramente si está o no aprobado. El referendo no es una práctica lejana que se utiliza sólo en países desarrollados como Inglaterra o los Países bajos, también ha sido utilizada en América Latina. De 1900 a 1980, hubo 38 referendos en países latinoamericanos, y en los treinta años siguientes (desde 1981 hasta la actualidad), hubo 103. Esta estadística nos refuerza la idea del referendo para evitar erogaciones innecesarias o indeseadas por la comunidad. Este se podría ejercer mediante una simple metodología. Primero, se dan a conocer los proyectos, obras de infraestructura o cambios importantes a la ley mediante medios de comunicación y un portal electrónico. Segundo, se da a conocer toda la información necesaria para poder tomar una decisión informada. Por último, el ciudadano vota para rechazar o aprobar la propuesta en un portal electrónico o mediante las mismas urnas que son utilizadas en las votaciones. Esto aumentaría la participación ciudadana, crearía un sistema de democracia directa en Torreón, y disminuiría el rechazo de la gente hacia decisiones importantes. En caso de que la idea del referendo tome tiempo en establecerse como una práctica ciudadana, en Torreón, otra opción sería.

Propuesta 3.

En base a una evaluación imparcial.

El ejercicio de transparencia y correcta administración de los recursos es un escenario ideal para el crecimiento efectivo de la región. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el artículo 85 fracción II, explica que la información presupuestaria de las

entidades y los municipios debe ser emitida al público en general, presentando el uso de los recursos invertidos, además de contar con un portal de difusión informativa.

Este portal debe tener un marco de regulación preciso, a fin de que sea posible realizar mediciones de cantidades a través del tiempo y los ámbitos diversos. Debe ser una información de difusión constante pues las interrupciones u omisiones temporales de la misma generan desorientación o toma de decisiones precipitadas entre quienes analizan la información obtenida. Además, se propiciaría activamente la presentación de la información, en una manera que fuera clara para la totalidad de la ciudadanía, a fin de que cualquier persona pueda emitir una opinión sobre lo expuesto.

Por otro lado, se propone elaborar un sistema de distribución de los recursos, que permita tener una mejor distribución de los mismos, que responda a un mejor aprovechamiento de los mismos, y evitar carencias entre distribuciones injustas. Este sistema de distribución debe valorar los costos-beneficios de recortar gastos en un sector, y ampliarlos en otro, discernir evaluando años anteriores si realmente ha sido una asignación correcta y corregir los elementos que no han pasado dicha prueba.

Por último, se necesita una mejor transparencia en los datos, es decir mayor desglose y justificación de los egresos. Para esto se propone una contabilidad abierta y poner a disposición del público los planes de obra, los presupuestos, proyectos ejecutivos, calendarios de construcción, fianzas, permisos, licencias, cartas y dictámenes que demuestren el cumplimiento de los trámites correspondientes a las obras realizadas, en construcción o por realizarse. La transparencia presupuestal, saber cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público, es fundamental para crear confianza entre los ciudadanos y el gobierno.

Referencias

Aristegui Noticias, (16 de octubre 2015), Denuncian opacidad en alumbrado público de Torreón; alcalde lo niega. Obtenido de:

<http://aristeguinoticias.com/1610/mexico/denuncian-opacidad-en-alumbrado-publico-de-torreon-alcalde-lo-niega/>

Ayuntamiento de Torreón. (Junio 23, 2016). Agenda al Presupuesto de Egresos del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza para el Ejercicio Fiscal 2016 [Documento Word].

Obtenido a partir de <http://www.torreon.gob.mx/transparencia/info.cfm?e=20&t=1>

Ayuntamiento de torreón 01/08/2016 Deuda pública al 31 de mayo del 2016. En portal de

transparencia. C.P. Osvaldo Zarate Montoya Subdirector de Contabilidad. (2016). Integración de Deuda, Mayo 2016. 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:

<http://www.torreon.gob.mx/transparencia/archivos/534/21XXVIMayo.pdf>

Ayuntamiento de Torreón. (2015). Presupuesto de Egresos 2015. 29 de Septiembre del 2015, de ITESM Campus Laguna Sitio web:

<http://www.torreon.gob.mx/transparencia/archivos/299/Presupuesto%2020151.pdf>

Ayuntamiento de Torreón. (2016). Presupuesto de Egresos 2016. 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:

<http://www.torreon.gob.mx/transparencia/archivos/299/Presupuesto%202016.pdf>

Consejo Cívico de las instituciones A.C. (2016). CONSEJO CÍVICO DE LAS INSTITUCIONES A.C. [diapositivas PowerPoint]. Obtenido el 29 de septiembre del Consejo Cívico de las instituciones A.C.

DE JESUS FLORES,C. JOSE., CALDERON VALVER, PROF. JOSE LEONEL . (2007). REGLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y LA PRESERVACIÓN ECOLÓGICA . 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:

http://coahuila.gob.mx/archivos/filemanager/leyes/Reglamento_en_los_Municipios/Arteaga/R_para_la_ProteccionAlAmbiente_y_la_PreservacionEcologica.pdf

Flores, L. (22 de septiembre 2016), Bonos municipales, con un gran potencial en el país. En *El Economista*. Obtenido de:

<http://eleconomista.com.mx/estados/2016/09/22/bonos-municipales-gran-potencial-pais>

Gamboa Chacon, Arturo . (2002). Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Torreón, Coahuila . 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:

<http://www.torreon.gob.mx/reglamentos/26.pdf>

Global Finance School. (2016). LOS BONOS MUNICIPALES (AKA MUNIS) EXPLICA. 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:

<http://www.globalfinanceschool.com/es/book/bonds/los-bonos-municipales-aka-munis-explica>

INEGI, (2015). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. 29 de Septiembre del 2016, Recuperado de:
http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289

INEGI, (2015). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. 29 de Septiembre del 2016, Recuperado de:
http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 85, Fracción II, Emitida por la CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN en el año 2015. Sitio Web:http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

Mejía Berdeja,J., Salinas Uribe,E., González Torres,D. (2016). Agenda Ciudadana Para El Fortalecimiento de La Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera. Gomez Palacio, Dgo: Celsa Impresos, S.A. de C.V., pag. 176, apartado 5.

Mejía Berdeja,J., Salinas Uribe,E., González Torres,D. (2016). Agenda Ciudadana Para El Fortalecimiento de La Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera. Gomez Palacio, Dgo: Celsa Impresos, S.A. de C.V., Punto 6 del desarrollo humano en renacer lagunero (libro) pag 176.6

Tesoreria Municipal de Ttorreon. (2010). Presupuesto Original Por Capítulo. 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:
<http://www.torreon.gob.mx/transparencia/archivos/299/Presupuesto%202010.pdf>

Miranda, Guadalupe . (2016). El teleférico no es rentable, dice PC29. 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:
<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1254502.el-teleferico-no-es-rentable-dice-pc29.html>

Uno TV. (2016). Datos que debes saber del nuevo teleférico en Torreón. 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:
<http://www.unotv.com/noticias/estados/coahuila/detalle/datos-que-debes-saber-del-nuevo-teleferico-en-torreon-532662/>

Welp ,Y.. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. 29 de Septiembre del 2016, de ITESM Campus Laguna Sitio web:
<http://nuso.org/articulo/el-referendo-en-america-latina-disenos-institucionales-y-equilibrios-de-poder>