

HONORABLE ASAMBLEA:

001887



La suscrita, Célida Teresa López Cárdenas, diputada **integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional** en esta Sexagésima Primera Legislatura, en ejercicio de mi derecho de iniciativa previsto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, comparezco ante esta Asamblea Legislativa, con el objeto de someter a su consideración la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Gobierno y Administración Municipal**, todo ello al tenor de la siguiente,

Exposición de motivos:



En años recientes se ha observado en México un deterioro de las finanzas públicas en todos los órdenes de gobierno. La tendencia general creciente del endeudamiento de las entidades federativas, en algunos casos, alcanza niveles poco manejables que podrían poner en riesgo la sustentabilidad financiera de los gobiernos locales para cumplir, incluso, con sus responsabilidades constitucionales.

Desde finales de los años ochenta los déficits de los gobiernos de las entidades federativas se han incrementado. En 1994, estos déficits alcanzaron el 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB) y a finales de 2015, el déficit sub nacional (entendido como el total de las obligaciones de las entidades federativas, los municipios y sus organismos) superó el 3.0% del PIB. Por otro lado, el promedio de la deuda de las entidades federativas respecto de sus participaciones federales creció de 64.5% en 1994 a 84% en 2015.

A pesar de que la deuda sub nacional no compromete la viabilidad y la estabilidad macroeconómica, el aumento de los niveles de deuda pública de las entidades federativas ocasiona un deterioro de las finanzas públicas nacionales en caso de que no puedan solventar el servicio de la deuda. Esto detonó una crisis en

Brasil a mediados de los noventa y en Argentina en 2001-2002 (AmievaHuerta,2002).

Fuente:<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/cefp0072016.pdf>

En este contexto, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa y la legislación secundaria de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en la que se establecen mecanismos para un endeudamiento controlado y sostenible para las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales.

En el Estado de Sonora, hemos hecho lo propio al aprobar diversas reformas en la materia, sin embargo, desde mi punto de vista es perfectible la incorporación de elementos de control al gasto corriente, que limite en un porcentaje idóneo dicho gasto, razón por la cual presento esta iniciativa.

También, cabe resaltar que la nueva Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios incluye gran parte de las recomendaciones generales formuladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en materia de deuda pública para los entes públicos, así como también engloba la mayor parte de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que se hicieron específicamente para México en materia de disciplina hacendaria. Junto a la implementación de la nueva legislación que entro en vigor escalonadamente a partir de finales del 2016, se tendrá que avanzar en materia de transparencia y rendición de cuentas y de endeudamiento, así como también se deberá analizar y proponer un replanteamiento de los sistemas estatales de pensiones y otros factores que siguen ejerciendo presión sobre las finanzas públicas sub nacionales.

Entre los efectos más comunes que se asocian a una deuda elevada, se encuentra los siguientes (Amieva-Huerta, 2010):

- **Recortes a la inversión pública** en sectores sociales básicos como educación y salud. La disminución del gasto público social afecta al desarrollo del capital humano y, por tanto, el crecimiento económico.
- **Aumento de la marginación y la pobreza extrema**, principalmente en zonas rurales, lo cual restringe el acceso a los servicios sociales básicos, debido a la concentración del gasto público y a que los escasos recursos públicos se concentran en zonas urbanas, quedando desprotegida la población rural.
- **Las brechas de ingreso y la polarización social** aumentan- incluso en naciones que en los noventa habían tenido cierto crecimiento económico (Brasil, México, Chile)-, a consecuencia de la falta de mecanismo de transmisión al desarrollo humano. El crecimiento económico sin equidad genera una creciente desigualdad social entre ricos y pobres en la mayor parte de los países altamente endeudados.
- **Deterioro ecológico derivado del crecimiento irregular de las ciudades** así como de la presión por el aumento de las exportaciones orientadas a generar las divisas para el pago de la deuda, sobreexplotando la tierra y recursos naturales no renovables. Lo anterior reduce la producción para el mercado interno, provocando el desbaste local de alimentos en los países exportadores de estos bienes. Existe, sin embargo, una gran evidencia empírica realizada en el Banco Mundial que indica que cuando una nación se desarrolla económicamente, sus indicadores ecológicos también mejoran.
- **La coincidencia del sobreendeudamiento en los proceso políticos** de numerosos países en desarrollo es grave, aunque difícil de medir por sí misma, de tal manera que hay que destacar tres aspectos: primero, las deudas contraídas por regímenes autoritarios que son heredados por los regímenes en transición (Paraguay a principios de los noventa, Ecuador en 2008); segundo, el estancamiento económico dificulta la transición a una economía de mercado (países de Europa del este y de la

Comunidad de Estados Independientes); tercero, mediante la restricción de la libertad de elección de opciones de política económica por los partidos políticos y, por ende, por la población, la presión de los mercados es una realidad que se suma para que los países en desarrollo cumplan con sus planes de estabilización (Brasil y Argentina en 2003).

- **Dificultades en la planificación plurianual** y recortes en las inversiones de infraestructura física, e incluso del gasto corriente del sector gubernamental.
- **Deterioro de las instituciones públicas**, de los servicios prestados por el Estado y el desprestigio de la función pública que se produce en todo proceso de endeudamiento, además del inevitable ajuste posterior. Las reformas de segunda generación impulsadas por el Banco Mundial, como consecuencia del ajuste, indican que es necesario mejorar la eficiencia del sector público y consolidar los avances de la estabilidad macroeconómica a través del reforzamiento del sector fiscal.

Fuente:<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/cefp0072016.pdf>

Las consideraciones anteriores nos dan las bases para realizar un diagnóstico financiero integral de la entidad federativa o municipio y con ello generar una planeación financiera basada en variables como el ingreso, gasto y deuda, que incentive unas finanzas sanas con un endeudamiento que no ponga en riesgo la estabilidad económica del ente público.

Ante ello, es importante hacer algunas consideraciones de fondo sobre el gasto operativo de los Gobiernos Estatales y de los Municipios.

Uno de los rubros en los que más erogan recursos las entidades gubernamentales es el gasto operativo, entendido este como los capítulos de servicios personales, materiales, suministros y servicios generales. Esto representa el mayor monto en el gasto tanto en las entidades federativas como en los municipios y ha crecido considerablemente en los últimos años, por lo tanto el

recurso que se destina a inversión en infraestructura productiva es mínimo, se hace más grave aún por la tendencia de todos los niveles a comprometer flujos o incluso buscar mecanismos para contraer deuda y hacer frente a estos gastos operativos lo cual es por supuesto improductivo.

El promedio nacional de gasto en servicios personales, materiales y servicios es de 25.6%; es decir, en promedio las entidades federativas gastan uno de cada cuatro pesos para que opere el aparato gubernamental; si bien el Estado de Sonora se encuentra por debajo del promedio nacional, alrededor del 20%, lo preocupante es una tendencia a la alza en las últimas décadas, con un crecimiento exponencial, que si no se le limita o pone freno a esta tendencia, resultará en la inviabilidad financiera de los ayuntamientos, que implicará además una crisis de gobernabilidad y credibilidad, tal y como lo mencionamos en los efectos que generan los niveles de deuda crecientes e incontrolables que presentan nuestros gobiernos municipales.

Ante este escenario, una propuesta que consideramos viable, es el poder establecer mecanismos de control, fundamentalmente en el gasto corriente y en los servicios personales de los funcionarios públicos. Es un tema de fondo, el poder no solamente limitar el aumento del gasto en servicios personales, en específico el evitar esa tentación a elevarse los sueldos de los funcionarios y querer resolver en un trienio o en un sexenio su situación económica, y esto no es privativo de un color o de una sigla partidista, es una situación que se presenta con los presidentes municipales y funcionarios de todos los colores y de todos los partidos.

Otro aspecto fundamental a considerar es **el Tamaño de la Administración Pública Municipal**, que en función de los criterios establecidos por el Instituto de Auditoría y Fiscalización de Sonora ISAF, (Cuenta Pública 20015), que a través de la fórmula que ha establecido donde:

- $\text{Tamaño de la Administración Municipal} = \left(\frac{\text{Total de Servidores Públicos}}{\text{Habitantes por municipio}} \right) * 100$, en tal virtud, que de esta fórmula se desprenden dos parámetros para su medición;

- ACEPTABLE: Si es menor o igual al promedio del grupo municipal
- NO ACEPTABLE: Si es mayor al promedio del grupo municipal

Para ello se establecieron 3 rangos o grupos de ayuntamientos, el Grupo 1, los municipios con más de 100 mil habitantes, el grupo 2, los municipios con habitantes entre los 10 mil y 100 mil habitantes, y el Grupo 3, los municipios con menos de 10 mil habitantes.

Con estos criterios y con dichos indicadores, se desprende una situación bastante preocupante, puesto que la mitad de los municipios de la entidad, se encuentran en el rango de NO ACEPTABLE, es decir su calificación promedio, supera el indicador establecido como ACEPTABLE, en función de la cantidad de servidores públicos que debe tener cada municipio.

La situación se vuelve más crítica aún, cuando revisamos la fórmula que el mismo Instituto de Auditoría y Fiscalización (ISAF) establece para determinar el Gasto Corriente por Servidor Público, el cual es igual $\text{Gasto Corriente} / \text{Total de servidores públicos}$, con esta categorización el 75% de los ayuntamientos del estado se encuentran en el rango de NO ACEPTABLE, destacando que los municipios del grupo 1, es decir los más grandes, los 6 en su totalidad están en este parámetro.

Es claro que los recursos que los ayuntamientos reciben, la mayoría se destinan para el pago de nóminas y de servicios personales. No podemos seguir con esta dinámica donde las estructuras y nóminas de los municipios son obesas y el gasto para inversión productiva, cada vez se ve más disminuido, sin considerar los niveles de deuda que estos tienen, como la enunciamos aquí mismo.

Urge pues, que atendamos los criterios establecidos en la materia por el Instituto de Auditoria y Fiscalización (ISAF), urge que tomemos conciencia y que de manera oportuna vayamos invirtiendo esta relación del gasto, para que sea la Inversión productiva en los municipios lo que impere y **NO** las altas nóminas y las grandes burocracias que asfixian las finanzas municipales y no les permiten cumplir con sus funciones sustantivas, que es atender los servicios y necesidades de infraestructura que tienen los habitantes de los municipios en nuestro estado.

Es fundamental hacer un alto en el camino y reflexionar hacia dónde vamos, si la política estará al servicio de la gente, o si los políticos seguirán sirviéndose de la gente, claro, me refiero a políticos sin compromiso ético, que llegando al poder se olvidan de quienes y para que los eligieron.

En vez de estar pensando en aumentar nomina, en contratar a más y más personas cada 3 años para cumplir con compromisos de campaña y aumentar los sueldos a los funcionarios públicos, deberíamos estar pensando en cómo limitamos a los municipios para lograr ir reduciendo a niveles moderados y aceptables su porcentaje de recursos destinados a este rubro. En función de la realidad económica que vive nuestro país y la inmensa mayoría de los mexicanos, hoy más que nunca debemos hacer más con menos, y más con menos significa también menos personal, menos burocracia y más resultados.

Creo, que es nuestra responsabilidad ir estableciendo mecanismos de control, cada vez más rígidos, que a través de instrumentos legales, no se pueda ejercer de manera irresponsable y para otros fines, las finanzas públicas en nuestros gobiernos.

Por eso la importancia de esta propuesta, de enriquecer algunos artículos de la recién modificada Ley de Gobierno y Administración Municipal, que cierre aún más la pinza de las reformas integrales aprobada en materia de Disciplina Financiera.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de :

D E C R E T O

POR EL CUAL SE ADICIONA UN INCISO A) DEL NUMERAL I DEL ARTÍCULO 144 BIS A, SE REFORMA EL NUMERAL I DEL ARTÍCULO 144 BIS B, SE AGREGA UNA FRACCIÓN TERCERA AL ARTÍCULO 144 BIS C, SE REFORMA LA FRACCIÓN SEGUNDA DEL ARTÍCULO 144 BIS E, SE AGREGA UN TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 153, TODOS DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE SONORA, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 144 Bis A. En materia de servicios personales, el presupuesto de egresos municipal deberá cumplir con los siguientes lineamientos. En todo caso, en la elaboración y posterior aprobación del presupuesto de egresos se observará lo siguiente:

I.- La asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el presupuesto de egresos, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el presupuesto de egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre:

a).- El 1.5 por ciento del crecimiento real; y

... integro resto del texto del presente artículo

Artículo 144 Bis B. Los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición del municipio deberán ser destinados a los siguientes conceptos.

1.- Por **lo menos el 30 por ciento** para la amortización anticipada de la deuda pública conforme a lo establecido en la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representan una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, a **inversión en infraestructura**, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones, y

... Integro resto del texto

Artículo 144 Bis C. En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos para el municipio en la Ley de Ingresos de que se trate, el Presidente Municipal, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del balance presupuestario de recursos disponibles, deberá aplicar ajustes al presupuesto de egresos en los rubros de gasto en el siguiente orden:

I.- ... INTOCADA

II.- ... INTOCADA

III.- **Gasto en Servicios Personales.**

Artículo 144 Bis E. Una vez aprobado el presupuesto de egresos, para el ejercicio del gasto, el municipio deberá observar las siguientes disposiciones:

I.- ... INTOCADA

II.- Podrá realizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el presupuesto de egresos con cargo a los ingresos excedentes que obtenga y con la autorización previa del **Cabildo** y de la Secretaria de Hacienda **del Estado.**

Artículo 153.- El ayuntamiento podrá autorizar el ejercicio de los ingresos extraordinarios que se obtengan en los diversos rubros de la Ley de Ingresos aprobada.

... Primeros 2 párrafos del texto original intocados

Bajo ninguna circunstancia, la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública del Ayuntamiento, podrá proponer en su proyecto de ejercicio de los ingresos extraordinarios que se hayan obtenido, que estos se utilicen para aumentos salariales, compensaciones o emolumentos extraordinarios y bonos navideños.

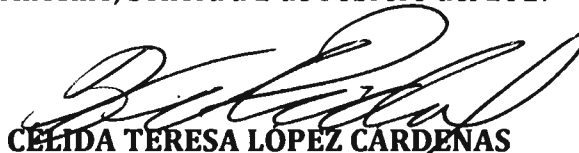
TRANSITORIOS

PRIMERO.- Los ayuntamientos en su totalidad, para el año 2018, deberán establecer las medidas de disciplina financiera que establece el presente decreto, para lo cual, entre otras consideraciones ya estipuladas en la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, deberán cumplir con los índices establecidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en los rubros de Tamaño de la Administración Pública y de Gasto Corriente por Servidor Público, para tener el rango de ACEPTABLE, en ambas fórmulas, antes de que concluya el período en mención.

SEGUNDO.- Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

ATENTAMENTE

Hermosillo, Sonora a 2 de Febrero del 2017



CÉLIDA TERESA LÓPEZ CARDENAS

DIPUTADA INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ACCIÓN NACIONAL