



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EL FINANCIAMIENTO POR MEDIO DE LA DEUDA PÚBLICA VÍA LA
COLOCACIÓN DE BONOS BURSÁTILES EN EL MERCADO DE VALORES
QUE HA LLEVADO A CABO EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ
2001-2005**

TESINA

Que para obtener el título de

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Presenta

ANDREA SÁNCHEZ GALLEGOS

Asesor: Mtro. Juan Miguel Ramírez Zozaya



MARZO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***Dedicado a las cuatro personas pilares de mi vida:
Mis Padres
Abuelita Esperanza
Tío Aurelio
Por brindarme siempre su amor, apoyo y ejemplo.***

AGRADECIMIENTOS

A *Dios* por todas las bendiciones vertidas sobre mí.

A la Universidad Nacional Autónoma de México mi Alma Mater.

A la FES Acatlán por todo lo que me ha dado.

A todos mis maestros por hacerme participe de sus conocimientos y lecciones de vida.

A mi asesor Lic. Juan Miguel Ramírez Zozaya por su confianza, paciencia y amistad.

A mis sinodales Dr. Antonio Ruezga Barba, Mtro. Juan José Sanabria López, Lic. Gerardo Roldan Cevallos, Lic. Arturo Flores Magallón por brindarme su apoyo constante y amistad.

Al Mtro. Antonio Estevez Guzmán Jefe del Programa Político por su solidaridad y amistad.

A mi hermano Rafael por su apoyo incondicional.

A toda mi familia por siempre estar al pendiente de mí, especialmente a mis tíos Carolina, Isabel, Xóchitl, Perla, Lupita, Andrés, Gustavo, Rosita y a mis primos Quetzalli, Noelia, Nora, Carlos Alberto, Miguel, Juan Alejandro, Carlos.

A mis amigos Erick Estrada Herrera, Mariana Sánchez García, Tania Carrasco, Bernardo Morale, Odin Nogami, Martha García, Carlos Enrique Pérez, Ernesto Vadillo, Omar Villamil, Julio Reyes, Mireya Ordóñez, Hugo Rodríguez, Guillermo Díaz Gutiérrez por su fraternidad y apoyo.

A todas las personas que me han ayudado a superarme, especialmente a Laura Angélica Rojas Hernández y Miguel Santillán Torres Torija por su amistad y las valiosas oportunidades que me han brindado.

A Ricardo Riquelme Morales por su cariño y la motivación que me brindaste para la conclusión de este trabajo.

INDICE

Introducción	1
--------------	---

Capítulo 1

Marco Teórico Básico en Torno al Financiamiento Municipal

1 El Municipio y su Gobierno Local en México	
1.1 Conceptualización del Municipio	6
1.2 Ayuntamiento: La Máxima Autoridad Municipal	8
1.3 Las Políticas Públicas Municipales	10
1.4 Relaciones Intergubernamentales (RIG's)	14
2 La Hacienda Pública Municipal	
2.1 Concepto de Hacienda Pública Municipal	17
2.2 Suficiencia Financiera	21
2.3 Ingresos Municipales	22
2.3.1 Clasificación	23
2.4 Deuda Pública	26

Capítulo 2

El esquema de financiamiento en el Municipio de Tlalnepantla de Baz

2.1 Aspectos Generales del Municipio de Tlalnepantla	32
2.1.1 Fortalezas del Municipio de Tlalnepantla	34
2.1.2 OPDM	35
2.2 Antecedentes del Fortalecimiento de Ingresos Municipales Propios	37
2.3 Factores Jurídicos – Financieros que permitieron la colocación de Bonos Bursátiles	39
2.4 Proceso de Colocación de los Bonos Bursátiles	
2.4.1 Calificaciones de la Oferta de Tlalnepantla	42
2.4.2 Emisores de Calificaciones Crediticias y Elementos a Evaluar	43
2.4.3 Requisitos para la emisión de deuda en el Mercado Bursátil	46
2.4.4 Descripción de la Emisión de Tlalnepantla de Baz	49
2.4.5 Los Agentes Colocadores de la Emisión	55

Capítulo 3

De las implicaciones y propuesta generadas a partir del esquema de financiamiento municipal en Tlalnepantla de Baz

3.1 Implicaciones Económicas	59
3.1.1 Reconocimiento Nacional	61
3.1.2 Reconocimiento Internacional	62
3.2 Implicaciones Políticas	64
Conclusiones	68
Bibliografía	73
Anexos	
Anexo 1 Colindancias del Municipio de Tlalnepantla de Baz	81
Anexo 2 Modelo de las Relaciones Intergubernamentales (RIG´S)	82
Anexo 3 Escala de Calificaciones y su significado	85
Anexo 4 Ingresos Municipales Tlalnepantla de Baz 1999 - 2005	86
Anexo 5 Ingresos Municipales de Tlalnepantla de Baz "Ingresos Propios, Participaciones y Otros Ingresos"	88
Anexo 6 Ingresos – Egresos Municipales Municipio de Tlalnepantla de Baz 1999 - 2005	89
Anexo 7 Principales Ingresos Municipales Municipio de Tlalnepantla de Baz 1999 – 2005	90
Anexo 8 Comparativo entre los Costos de la Deuda y los Ingresos Propios del Municipio de Tlalnepantla de Baz 1999 – 2005	91
Anexo 9 Distribución Histórica de los Ingresos Municipales Municipio de Tlalnepantla de Baz 1999 – 2005	92

INTRODUCCIÓN.

En el marco de la Reforma del Estado, particularmente en lo concerniente al tema de la autonomía municipal y sus fuentes de financiamiento, se pueden ver los cambios en las tres vertientes de la misma: reforma económica, política y administrativa; que se ha venido dando desde la década de los noventa.

Por el lado económico tenemos los intentos por perfeccionar el sistema de coordinación fiscal por medio del eficiente reparto de participaciones federales a los otros dos órdenes de gobierno; así como dotar al municipio de mayores responsabilidades en la prestación de servicios públicos. En el ámbito político la nueva dinámica de alternancia de los partidos políticos en los diferentes ámbitos de gobierno y la nueva cultura de interrelación; y por el lado administrativo la puesta en marcha de gobiernos que implementan la nueva administración pública como paradigma para alcanzar mejores niveles de eficiencia y eficacia en la satisfacción de necesidades públicas.

En general son muchos los esfuerzos que se han hecho para alcanzar el objetivo de proveer al municipio de mayor determinación y autonomía. Sobresale la última reforma al artículo 115 constitucional realizada en junio de 1999 en la cual se dotó al municipio de nuevas facultades y responsabilidades.

Al respecto Hugo Pérez González comenta "en las últimas reformas, se puede percibir la tendencia a fortalecer su capacidad financiera, lo que no quiere decir autonomía administrativa en esta materia".¹ Es decir, son pocos los municipios que tienen la posibilidad de fortalecer sus ingresos propios ampliando su agenda

¹ PÉREZ González, Hugo Nicolás. *Alternativas de Financiamiento para el Desarrollo Municipal*. Ed. Centro de Investigaciones Universidad Anáhuac del Sur. México 1994 p.p 4

de políticas públicas con una visión integral, aprovechando la dinámica que brindan las relaciones intergubernamentales.

Esencialmente los municipios metropolitanos dada su inmejorable ubicación geográfica aunada a su capacidad administrativa, son los únicos que han dejado de lado, el rezago que históricamente había sido la característica fundamental del municipio mexicano. Pese a ello, la dependencia financiera hacia los otros niveles de gobierno es muy clara, los ingresos vía participaciones son la principal fuente de financiamiento para ellos.

Por ello esta tesina se ocupará de describir específicamente el municipio de Tlalnepantla de Baz, como caso exitoso de generación y aprovechamiento de nuevas fuentes de financiamiento para su desarrollo; en un intento por identificar los mecanismos utilizados para allegarse de mayores ingresos autorizados por su máximo órgano de decisión el ayuntamiento municipal, dentro del marco jurídico que rige esta materia actualmente.

Nuestro objetivo es analizar el desarrollo del esquema de financiamiento por medio de la deuda pública vía la colocación de bonos bursátiles en el mercado de valores, que ha llevado a cabo el Municipio de Tlalnepantla desde el año 2001 al 2005; para describir las repercusiones económicas, políticas y administrativas que tuvo dicho financiamiento.

Creemos en la importancia que tiene el tema de las finanzas públicas, ya que está presente en todos los ámbitos del gobierno, siendo el ingreso con que se cuenta; la base para realizar todas las tareas que se tienen asignadas; así como, implica contar con una mayor autonomía en la toma de decisiones.

En el nivel municipal este aspecto no es la excepción, ya que en la hacienda pública que es administrada por la tesorería municipal recae la responsabilidad de buscar un mayor número de ingresos para llevar a cabo las políticas públicas, los programas de la administración y la prestación de servicios públicos; es decir, cubrir todo el presupuesto proyectado año con año.

Se hace necesario explorar todas las posibilidades con las que se podría contar para allegarse de una cada vez mayor captación de recursos; cabe señalar que es el nivel municipal de gobierno, el que cuenta con un mayor grado de identificación de las necesidades de su región y una mejor fiscalización para el financiamiento de dichos proyectos.²

Esta tesina pretende tomar en cuenta los esfuerzos y logros que se han hecho en un municipio de la importancia que tiene Tlalnepantla a nivel nacional, para tener un financiamiento cada vez mayor que le permita el buen desempeño en sus obligaciones. Con base en lo anterior, podremos identificar las innovaciones que en esta materia ha llevado a cabo dicho municipio. El trabajo que a continuación se presenta contribuiría para ejemplificar un caso exitoso en el desarrollo de un esquema de financiamiento para municipios de las mismas características con las que cuenta Tlalnepantla.

Para la sociedad, es primordial que el gobierno sea capaz de darle respuesta a toda la gama de necesidades definidas; por lo que en la mayoría de los casos esta satisfacción conlleva a realizar cada vez más erogaciones que sin duda tendrán como soporte los ingresos con que cuente el municipio. Sin embargo, al presentar las fuentes alternas con las que ha contado Tlalnepantla para fortalecer su hacienda, podría resultar más factible la realización de acciones encaminadas al desarrollo y estabilidad social.

²Arellano Cadena, Rogelio, Retos y Propuestas: federalismo fiscal, Ed., Fundación mexicana cambio XX Luis Donaldo Colosio, México, 1994. p.p 7

Las implicaciones prácticas que presenta la investigación es la oportunidad que se tendría de ir construyendo una tipología de financiamiento municipal que ayude en medida de lo posible a municipios con rezago a ir incorporando poco a poco prácticas exitosas en sus finanzas públicas.

Partimos de la hipótesis de que la contratación de deuda, vía la colocación de bonos bursátiles en el mercado de valores, ha contribuido, en el caso del Ayuntamiento de Tlalnepantla al fortalecimiento de sus ingresos, lo que ha impactado positivamente en el mejoramiento de la gestión municipal.

La tesina se divide en tres capítulos para un mejor entendimiento y una mejor organización:

En el primer capítulo llamado "**Marco teórico básico en torno al financiamiento municipal**", se da una referencia sustancial de los conceptos relevantes que se manejan e influyen en el desarrollo de la tesina; así como se presentan las dos corrientes teóricas que sustentan la investigación: políticas públicas y relaciones intergubernamentales.

La segunda parte, "**El esquema de financiamiento en el Municipio de Tlalnepantla de Baz**", se desarrolla el planteamiento del problema a través de una descripción del proceso de colocación de los bonos bursátiles municipales en la bolsa mexicana de valores durante el periodo 2001-2005.

Finalmente, en el tercer capítulo "**De las implicaciones y propuesta generadas a partir del esquema de financiamiento municipal en Tlalnepantla de Baz**" se identifican los aspectos claves de análisis que señalan los aciertos y desventajas de este proceso; esto es, mediante estos elementos elaborar una propuesta general, que nos permita identificar los factores económicos, políticos y administrativos que se modificaron a partir de la implementación de esta política de gobierno.

CAPITULO 1 CONCEPTOS BÁSICOS EN TORNO AL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo abordaremos los conceptos que nos ayudarán a lo largo de la investigación a explicar el fenómeno del financiamiento municipal, describiendo lo que consideramos como Hacienda Pública Municipal, Ingresos Municipales y Deuda Pública Municipal; cada uno de ellos nos permitirá analizar los capítulos subsecuentes.

La Hacienda Pública es la parte de la administración pública que se encarga de la obtención de los Ingresos, los procesos presupuestarios del gasto, la deuda y la administración del patrimonio.

De ella se desprenden los ingresos que son la materia prima para llevar a cabo la acción gubernamental; de acuerdo a la cantidad de ingresos con los que se cuenta se podrá responder a las necesidades que manifiesta la sociedad.

La innovación en la búsqueda de más fuentes de financiamiento para las obras públicas son las máximas para cumplir con un buen gobierno: Eficiente, Eficaz y Transparente.

La deuda pública forma parte de los ingresos públicos emergentes, su contratación y administración es la esencia de esta investigación, resaltando la importancia que ocupa para llevar a cabo las obras públicas que tienen mayor impacto en la sociedad y que ayudan a darle continuidad a un proyecto político en un territorio determinado, en este caso el municipio de Tlalnepantla de Baz.

A continuación revisaremos cada uno de estos conceptos.

1.1 CONCEPTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO

El concepto de Municipio tiene varias connotaciones de acuerdo al enfoque teórico que se pretenda resaltar; para la realización de esta investigación se expondrán los vinculados a las ópticas políticas, administrativas y jurídicas.

Desde el aspecto jurídico que se manifiesta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el municipio es: “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del territorio mexicano cuenta con personalidad jurídica propia, así como se encuentra integrado por una comunidad en un territorio determinado, tiene un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública”.¹

Es decir, que se trata de un espacio físico determinado por la división política de un estado; integrado por una comunidad que lleva a cabo relaciones sociales, económicas y culturales reguladas por un gobierno autónomo llamado Ayuntamiento.

Tomando como referencia lo expresado por la Constitución, podemos vincular la perspectiva administrativa que define al municipio como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos avecindados en su territorio.²

Se identifican los elementos que dan al municipio la característica de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio; así como, de organización administrativa de su territorio, población y hacienda pública.

La definición propuesta desde la perspectiva política visualiza al municipio como un orden de gobierno en donde se refugia lo más elemental de las

¹ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 115.

² Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República. *El Municipio Mexicano*. Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República México 2001 pp. 64

libertades individuales y de grupo, por lo que es el espacio en el que las decisiones de la colectividad, en aras de mejores formas de asociación política y democrática se llevan a cabo.

Para José Merino Mañón, el municipio sigue considerándose en el presente como una unidad política básica para los sistemas democráticos, independientemente de la forma de organización política de los estados nacionales que conforman; dado el papel como entes supranacionales que comienzan a tener vigencia en el mundo actual.³

El municipio en México tiene que realizar una serie de actividades de representación política, de prestación de servicios y de promoción del desarrollo económico y social; por lo tanto es la institución que se encuentra más cercana a la población conoce sus necesidades y esta capacitada para administrar mejor los escasos recursos con los que cuenta el gobierno.

Coincidimos con lo expresado por Moisés Ochoa Campos, cuando enuncia que “el municipio es en efecto de sociabilidad, con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local, es fuente de expresión de voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos”⁴

La expresión popular y la defensa de los legítimos intereses públicos está comprendida en el gobierno local llamado Ayuntamiento.

1.2 AYUNTAMIENTO LA MÁXIMA AUTORIDA MUNICIPAL

Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones que combinan los recursos (normativos, humanos, financieros y tecnológicos) y los transforman

³ MERINO Mañón, José. *Una Nueva Hacienda Pública Municipal: apuntes para el análisis de su reforma*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública en coordinación con el H. Municipio de Tlalnepantla México 2001 pp. 15

⁴ OCHOA Campos, Moisés. *El municipio, su evolución constitucional*. Ed. Banobras colección cultura municipal. México 1981 p. 83

en políticas, programas públicos, servicios y productos para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y lograr impactos sociales, políticos y económicos.⁵

El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano colegiado principal y máximo que ejerce el poder municipal, es electo por voto universal, considerándolo representativo, popular y deliberante. Los miembros del ayuntamiento son:

- Presidente Municipal
- Síndicos
- Regidores⁶

El presidente Municipal es el representante político y administrativo del municipio; los síndicos se encargan de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que el municipio fuere parte; y los regidores, que tiene a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal.⁷

Reunidos en sesiones de cabildo emiten, discuten y en su caso aprueban acciones y políticas públicas que traten de responder satisfactoria y adecuadamente a las demandas de la ciudadanía. De igual manera tienen la facultad para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal; la publicación de las mismas estará a cargo de la legislatura estatal, en concordancia con las leyes que así lo determinan.⁸

⁵ TAMAYO Sáez, Manuel. "El análisis de las políticas públicas". En BAÑÓN, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). *La Nueva Administración Pública*. Alianza Universidad, Madrid, 1997 pp. 281

⁶ De acuerdo con lo establecido en el Artículo 16 fracciones I, II, III, IV del Título II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se determinará el número de Síndicos y Regidores electos por planilla y bajo el principio de representación proporcional con base en el número de habitantes correspondientes a su población.

⁷ Cfr, Op. Cit. Instituto de investigaciones... pp. 63.

⁸ Cfr. Op. Cit. 70

El Ayuntamiento de acuerdo al artículo 22 del Bando Municipal de Tlalnepantla, es el órgano de gobierno a cuya decisión se someten los asuntos de la administración pública municipal, es decir el gobierno municipal esta integrado por un cuerpo colegiado que se denomina Ayuntamiento y un órgano ejecutivo depositado en el presidente municipal, a quien corresponde exclusivamente la ejecución de las decisiones del Ayuntamiento.

Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, el Ayuntamiento se auxiliará con las dependencias administrativas, el Ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal que en su caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente Municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.

Es importante enfatizar que es en el seno del ayuntamiento en donde se define la agenda de políticas públicas que ponen en marcha la visión gubernamental del cómo cumplir la tarea de impulsar al municipio hacia un desarrollo integral; Tomando en cuenta que en la actualidad el ciudadano es un elemento dinámico que espera del gobierno local un trabajo orientado por principios de racionalidad, eficiencia, eficacia y transparencia.

En gran medida lo anterior es reflejo de los cambios realizados al artículo 115 durante el año 1999 en los cuales se ha dotado al municipio de mayores responsabilidades por lo que su agenda de políticas públicas tuvo que cambiar en el diseño e instrumentación por el gobierno municipal.

1.3 Las Políticas Públicas Municipales

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.⁹

⁹ Op. Cit. TAMAYO, ... pp. 281

Es decir, las políticas públicas se pueden entender como el conjunto de decisiones complejas que toma el gobierno inicialmente para atender los problemas públicos que selecciona como prioritarios (construcción de la agenda); evaluando el estado del arte en el que se encuentran y se complementa con la formulación de una alternativa que le permita eliminar, disminuir o variar ese problema. (proceso de construcción de política pública).

El proceso o ciclo de construcción de políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implementación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.¹⁰

En nuestra realidad actual, se diseñan e implementan políticas públicas en las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal). Sin embargo, es claro que cada una de ellas tiene sus propias características. De acuerdo con lo propuesto por Enrique Cabrero Mendoza, las tres características principales de las políticas públicas municipales son las siguientes:

- 1) La construcción de la Agenda tiende a diferenciarse entre una agenda tradicional y una agenda no tradicional de la acción municipal.
- 2) La conformación de redes de política tienden a ser más espontánea y volátil.
- 3) Las etapas del proceso de política pública tienden a compactarse en el tiempo y en el espacio institucional y social.¹¹

¹⁰ Cfr. BARDACH Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica*. Ed. CIDE Miguel Angel Porrúa. México 2004.

¹¹ Cfr. CABRERO Mendoza, Enrique. *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria*. Documento de Trabajo Número 129 División de Administración Pública Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. México 2003 pp. 10-16.

En el nivel local tradicionalmente la construcción de una agenda de políticas públicas había sido casi inexistente; se planeaba (si es que existía planeación) en torno a la prestación de los servicios públicos. Sin embargo hoy en día muchos gobiernos municipales se han esforzado en la construcción de una agenda de políticas públicas más abierta y complejo que los anteriores. Asumiendo como responsabilidad el desarrollo integral de la vida pública local, ampliando el ámbito de la acción del gobierno local. En este contexto hay una nueva visión de los problemas públicos locales, hay una revisión y rediseño de las soluciones a los problemas y de los instrumentos con que se atienden.

El periodo de los gobiernos locales en México es de trienios, por lo que la acción gubernamental tiene una visión de corto plazo; Esta realidad genera una dificultad estructural importante para la construcción de redes de política pública¹² estables y sostenibles en el tiempo. Ya que aun cuando en un periodo de gobierno se haya logrado consolidar redes de políticas públicas funcionales y eficientes, es muy frecuente que el cambio de autoridades locales genera rupturas en las mismas o simplemente se desarticulan y desvanece su consistencia interna.

ESCENARIOS DE LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Tipos de Agenda	Agenda Tradicional	Agenda Ampliada	Agenda Integral
Naturaleza de la agenda	Reactiva, recepción y acumulación de funciones y demandas por atender	Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento	Preactiva, agenda diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad

¹² Enrique Cabrero Mendoza menciona que de acuerdo a LeGalés 1995 las redes de política pública se definen como “el resultado de la cooperación más o menos estables, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses “. Op. Cit. 12.

Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado Público • Recolección de Basura • Parques y Jardines • Panteones • Mercados y Rastros • Policía 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Planeación Urbana • Agua Potable • Seguridad pública • Zonificación y reservas • Uso de suelo • Transporte 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo integral (urbano y regional) • Competitividad • Bienestar social (pobreza-marginación) • Medio Ambiente • Desarrollo Humano • Educación y salud • Vivienda • Seguridad Pública Integral
Actores Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Municipal • Cabildo 	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Agencias Federales y Estatales • Algunos actores no gubernamentales 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Redes amplias de actores sociales • Redes intergubernamentales • Redes Internacionales
Mezclas de recursos	En espera pasiva de transferencias federales Recursos propios limitados	Además de transferencias: <ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas • Ampliación de esfuerzos recaudatorios 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de otras fuentes diversas • Mezcla público-privadas • Cofinanciamientos • Fuentes Crediticias • Emisión de deuda

Fuente: cuadro realizado por Enrique Cabrero Mendoza en "Los cambios en la agenda pública municipal" Ed. CIDE, México 2003. Cuadro 1 p. 16

La finalidad es que los gobiernos locales abandonan su concentración en la producción de bienes y servicios para concentrarse cada vez más en la "producción de acción pública", es decir en la institucionalización de redes de acción municipal. Los tiempos de referencia en la hechura de las políticas públicas y los ritmos de cada etapa son diferentes; ya que son vistas como itinerarios de acción que deben responder a necesidades inmediatas y producir resultados concretos y visibles.

Para la caracterización de cada una de las etapas de la hechura de políticas públicas municipales Enrique Cabrero Mendoza propone un esquema para identificar a cada una de ellas:

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	FORMULACIÓN Y DISEÑO	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN
Con frecuencia responde a demandas urgentes, solo se seleccionan problemas con solución visible y factible de tiempo restringido.	Poco tiempo para la deliberación en el diseño de soluciones innovaciones en el diseño de soluciones.	Vinculación inmediata en la decisión y acción de regulación o muy eficaz por proximidad	Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas a partir del grado de satisfacción ciudadana débil de impacto de políticas

Fuente: cuadro realizado por Enrique Cabrero Mendoza en "Los cambios en la agenda pública municipal" Ed. CIDE . México 2003. Cuadro 2 p. 17

Para concluir en lo correspondiente a las políticas públicas municipales, podemos señalar que en la definición de la agenda municipal el Ayuntamiento de acuerdo al trabajo de cada comisión edilicia coloca prioritariamente los problemas públicos que por medio de la administración pública municipal se atenderán implementando las políticas más allá de lo que tradicionalmente se concebía como mera prestación de servicios públicos básicos.

Estamos de acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva cuando afirma que "gobernar de acuerdo a la política pública significa la incorporación de la opinión, participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, el redescubrimiento del componente costos, de la decisión pública"¹³

En la medida que la agenda de políticas sea ampliada se necesitarán mayores recursos que le permitan al gobierno local hacer frente a las acciones derivadas de la implementación de las políticas públicas que garanticen el desarrollo

¹³ AGUILAR Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio" *En El estudio de las políticas públicas, Antología de Políticas Públicas*, Vol. 1, Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1992, pp. 33

integral municipal. Es decir la relación que guarda la agenda de políticas públicas municipales y la hacienda pública es naturalmente estrecha; ya que el manejo de las finanzas públicas resulta vital para todo el proceso de la acción del gobierno.

1.4 Relaciones Intergubernamentales (RIG' s)

Definitivamente para la implementación de las políticas públicas es necesario llevar a cabo negociaciones al interior y exterior de la organización. En este caso uno de los elementos que nos permite identificar esas interacciones realizadas por el gobierno local es el enfoque de Relaciones Intergubernamentales (RIG' s).

Como concepto se refiere al análisis de los procesos de decisión y ejecución de las políticas de gobierno, con el propósito de lograr una visión integral del papel que en esos procesos de decisión juegan los distintos actores. Identificando los modos de interacción y los mecanismos formales e informales que les sirven como marcos de articulación en los distintos ámbitos de gobierno en los aspectos políticos y administrativos.¹⁴

Principalmente las RIG' s trascienden las pautas de actuación gubernamental *constitucionalmente* reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el ámbito nacional (federal) y el local (municipio), entre el nivel intermedio (estatal) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local.¹⁵ De aquí radica la diferencia con el concepto de federalismo, el cual hace referencia a lo estrictamente establecido en la Constitución.

Robert Agranoff, distingue cinco enfoques de las RIG' s que permiten un estudio más amplio y detallado:

¹⁴ PINEDA Guadarrama, Juan de Dios. "La importancia del estudio de las RIG' s" en *La Gestión Pública en Gobiernos Locales Perspectivas Latinoamericanas*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México 2004. pp.26

¹⁵ AGRANOFF Robert. "Las relaciones y la gestión intergubernamental" en Wright Deil. *Para entender las relaciones intergubernamentales* Ed. Porrúa – Colegio Nacional de Ciencias Políticas México, 2000 pp. 69.

- 1) Las relaciones espaciales que afectan a los distintos ámbitos de gobierno;
- 2) Las políticas públicas (comunidades de las políticas y estructuras de implementación);
- 3) Los aspectos estructurales (leyes, subvenciones intergubernamentales, relaciones en materia fiscal);
- 4) Las conductas de los distintos participantes (acciones de los partidos políticos, políticos, acceso de los actores locales a los centros de decisión en el nivel nacional);
- 5) El análisis desde el punto de vista de la gestión, de las transacciones y los instrumentos de coordinación y control utilizados para actuar en el contexto intergubernamental.¹⁶

Algunos expertos contemplan que las relaciones fiscales son la esencia de las RIG's, teniendo como base, que en la totalidad de los países occidentales, el gobierno central es el mayor receptor de recursos fiscales, y distribuye esta recaudación posteriormente bajo diversos mecanismos. Así mismo, la asignación de las transferencias de los ingresos es una función que compete de igual manera al gobierno central.¹⁷ Como ejemplo de lo anterior, Juan de Dios Pineda Guadarrama enfatiza que los puntos más destacados de la interrelación gubernamental son las políticas financieras, presupuestales, de infraestructura urbana y vivienda.

Los principales mecanismos fiscales para conceder ayudas han sido las subvenciones; clasificadas en tres tipos: a) las transferencias no condicionadas de fondo destinados al funcionamiento de los gobiernos subnacionales; b) las subvenciones de amplio propósito, dirigidas a actuaciones en áreas específicas sin necesidad de desglosar; c) las subvenciones nacionales con propósito restringido en las que se especifican las áreas a las que se destinarán, estando sujetas a controles legales escritos.

¹⁶ AGRANOFF R. "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales" en Merino Mauricio (coord.) *Cambio Político y gobernabilidad*. CNCPYAP-CONACYT, México, 1993, pp. 180.

¹⁷ Cfr. AGRANOFF R. "Las Relaciones y la Gestión Intergubernamental". En Bañón Rafael y Carrillo Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid 1997 pg. 132- 133

En México, las Relaciones Intergubernamentales más desarrolladas son las alusivas a los aspectos fiscales; principalmente lo referente a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual resulta indispensable para las Haciendas Públicas Municipales ya que por medio de las subvenciones otorgadas a manera de participaciones constituye la base de sus ingresos.

En este contexto las RIG's imprimen un sello particular al diseño institucional gubernamental, pues es conocido que en México las estructuras gubernamentales se han caracterizado por vivir un proceso de transición desde un régimen tradicional a uno democrático, por lo que actualmente las relaciones intergubernamentales son el "corazón operativo" del sistema institucional, de manera que su cambio trasciende la simple significación de equidad, la justicia o la demanda ciudadana, tratando de darse y muchas veces consiguiendo ser eficientes y eficaces.¹⁸

Las Relaciones Intergubernamentales permiten explicar los vínculos a nivel interno de las instituciones, con base en lo que conceptualmente conocemos como redes de política¹⁹. Explica la actitud de los actores frente a la solución de problemas específicos, bajo ambientes de certidumbre; este enfoque favorece la detección de obstáculos institucionales, políticos y administrativos, que pervierten y en algunos casos dificultan la cooperación y la coordinación entre las redes de política pública.

En el ejercicio administrativo y político de las RIG's se persigue la concreción de eventos cooperativos de gobiernos de diferentes o similar nivel de actuar, lo que redundaría en una mayor rentabilidad de los recursos compensados y complementados para el beneficio público. Con todo, el sentido colaboracionista tensa relaciones proporcionalmente desde otro mirador, pues siempre hay instancias que no se ven beneficiadas, o incluso se les perjudica

¹⁸ RODRIGUEZ Korn, Fabio. *Relaciones intergubernamentales en perspectiva del municipio y de la transición mexicana del cambio del Siglo, propuesta de considerar un nuevo escenario y un nuevo campo de estudios para la disciplina municipal*. Artículo de Internet del Congreso Igloo 2000, www.portal.iteso.mx/iglom

¹⁹ Cfr. Redes de Política Pública pp. 14 de este capítulo.

con la implantación de una política. Es por ello, finalmente, que el término de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas: la primera hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias territoriales de gobierno; y la segunda a la relación entre actores y/o funcionarios elegidos o nombrados en donde se generan las interacciones y relaciones de política pública. Las RIG's poseen, inherentemente, lazos de política y de gestión entrelazados y permanentemente vinculados.

A manera de conclusión las Relaciones Intergubernamentales representan una alternativa distinta y significativa para asumir un nuevo contenido y evaluación de los gobiernos contemporáneos, en el marco de los gobiernos federales.

2 LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

2.1 Concepto de Hacienda Pública Municipal

Actualmente los ciudadanos demandan del gobierno municipal una eficiencia y eficacia en la actuación pública, esto es, reducir los costos de la administración pública municipal optimizando la cantidad de recursos con los que se cuenta. Sin lugar a dudas resalta la importancia que tienen los recursos financieros para llevar a cabo sus cometidos; es por ello que cuenta con una estructura que regula las finanzas llamada hacienda pública municipal.

La Hacienda pública municipal se define como el conjunto de normas y disposiciones que regulan las tareas relacionadas con las fuentes de ingresos municipales, así como de las actividades que se desarrollan para la administración y uso de los recursos públicos y, en este sentido, es el conjunto de recursos de que dispone el municipio para hacer frente a los gastos que le exigen sus funciones de gobierno.²⁰

Para los municipios, la hacienda pública se convierte en su principal instrumento de finanzas públicas, a través del cual, los ayuntamientos fincan sus bases para cumplir con su cometido primordial que consiste en promover

²⁰ *Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003*, Tlalnepantla de Baz. pp. 51

el desarrollo municipal y el bienestar social de sus habitantes mediante la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos de su competencia.

La expresión hacienda pública se aplica a diversos aspectos de una misma función pública:

- Al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. Los recursos patrimoniales, están integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que estos producen.
- A las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales.
- A las áreas de la administración pública municipal encargadas de desarrollar tales funciones.²¹

Una de las principales características de la hacienda pública municipal es que en ella se establece una relación fiscal de derechos y obligaciones que deben ser considerados por las autoridades y dependencias administrativas municipales ya que se requiere el cumplimiento de las leyes fiscales aplicables, así como de concertación de los sectores social y privado del municipio.²²

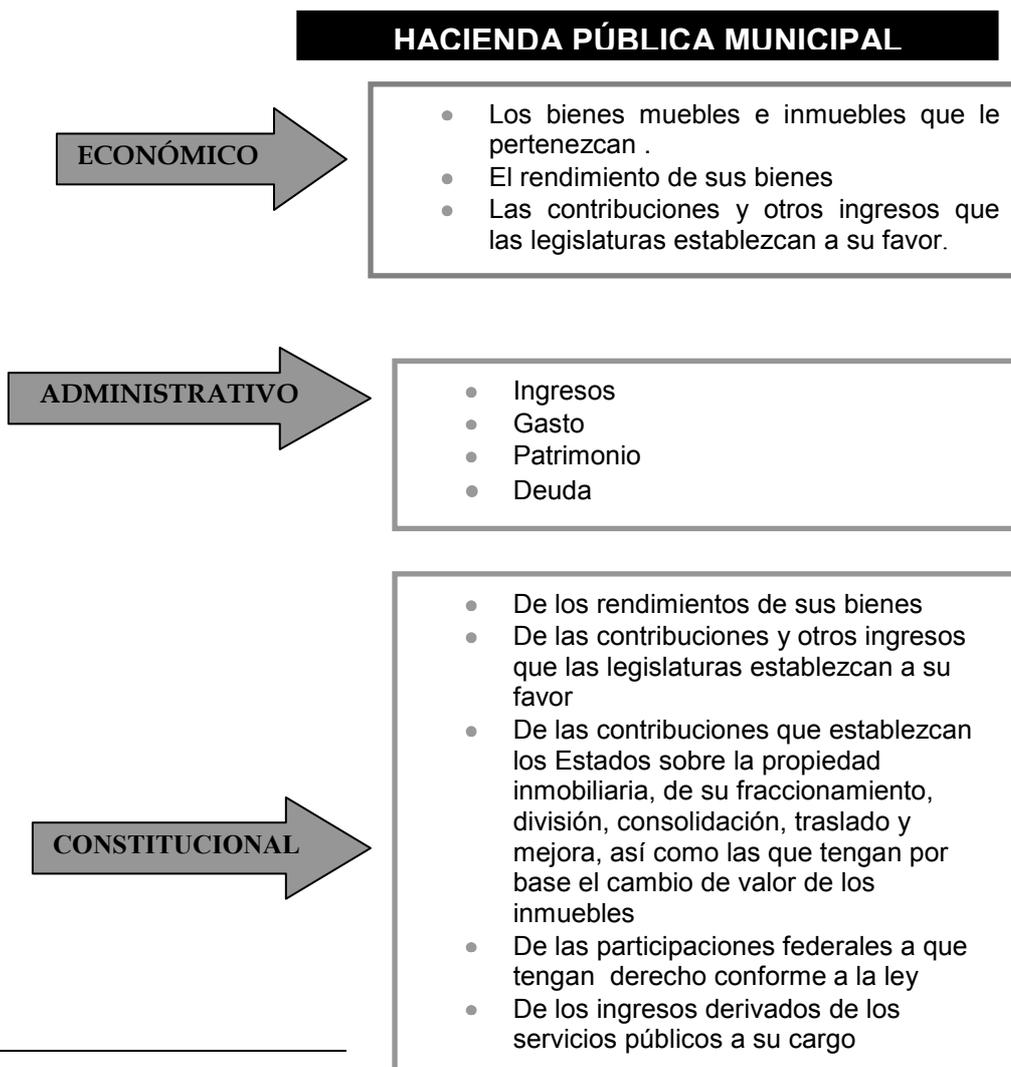
Los aspectos que influyen para la conceptualización de la hacienda municipal son principalmente los siguientes:

- ✓ Desde el punto de vista económico se conforma por los bienes muebles e inmuebles que le pertenecen al municipio, el rendimiento de sus bienes y las contribuciones, así como otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

²¹Cfr. REYNOSO Soto, Selene Rosa María y Villafuerte y Eudave, Miguel Ángel. *Manual básico para la administración municipal*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México 2000 Capítulo III pp. 3

²² Op. Cit. pp. 4

- ✓ Desde el punto de vista administrativo, la hacienda pública se concibe como la actividad financiera que realiza el ente gubernamental en cuatro áreas: Ingreso, Gasto, Patrimonio y Deuda.
- ✓ El punto de vista constitucional (artículo 115 fracción IV) dice que la hacienda pública se conforma de los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; por último de las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.²³



²³ Cfr. SEDAS Ortega, Cecilia. *Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con los estados en materia hacendaria*. Ed. Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas. México, 2001 capítulo I pp. 97 – 99.

Fuente: Cuadro realizado por Cecilia Sedas Ortega en “*Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con los estados en materia hacendaria*” Ed. Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas. México 2001. Capítulo I pp. 99

Concluimos que la Hacienda Pública Municipal se le caracteriza por dos elementos que están a su resguardo: los ingresos y los gastos; y para la administración de estos el gobierno local cuenta con la tesorería municipal.²⁴ Esencialmente uno de los objetivos de esta es contar con la suficiencia financiera para llevar a cabo la gestión municipal.

2.2 SUFICIENCIA FINANCIERA

Un elemento fundamental para el desarrollo de la gestión municipal²⁵ es la suficiencia financiera; la cual puede definirse desde distintos ángulos o con diversos enfoques. Hay quienes la referirían al monto de recursos mínimos indispensables para la atención de las necesidades básicas. Otros a la disponibilidad de recursos para financiar los más ambiciosos proyectos de desarrollo.

Frente a los extremos el punto de vista racional impera; esto es, la disponibilidad de recursos en los montos necesarios para cubrir los gastos de administración, en el ejercicio de sus competencias, bajo principios de equidad, eficiencia y eficacia.

La suficiencia de recursos no solo es un problema de monto de recursos, fundamentalmente lo es de la relación de las disponibilidades con las

²⁴ De acuerdo al artículo 95 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el cual se establece que la administración de la Hacienda Pública Municipal es una de las atribuciones del Tesorero.

²⁵ Se entiende por Gestión Municipal a las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas a lograr los objetivos y el cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la integración de recursos humanos, materiales y financieros. Ver. Revista de Administración Pública “DESCENTRALIZACIÓN” INAP 1985. no. 63/64 México julio – diciembre 1985

exigibilidades por las demandas vinculadas con las competencias y responsabilidades asumidas.

En esta relación parece que la insuficiencia financiera se ha venido ahondando en los últimos años, en razón de que los ayuntamientos constantemente han asumido nuevas competencias y responsabilidades si la consecuente asignación retributiva de los recursos para sufragar las provenientes del orden de gobierno que antes les cubría y ejercía. No se ha dado una correspondencia en el incremento de las participaciones federales y estatales.

La suficiencia financiera de los Ayuntamientos, en consecuencia, debe afrontarse mediante un amplio proceso de reforma al esquema de financiamiento, en sus vertientes de ingreso y gasto, que permita en el más corto plazo, sentar las bases para fortalecer a las Haciendas Públicas municipales. Simultáneamente y en función de esta suficiencia financiera parece conveniente intentar una revisión a fondo de las competencias y responsabilidades de los Ayuntamientos y de las formas de gestión que produzcan disminución en los requerimientos de gasto o que generen en los esquemas de mercado, ingresos para su financiamiento.

2.3 INGRESOS MUNICIPALES

Los ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México del año correspondiente, El Código Financiero del estado de México y Municipios; así como, los establecidos en convenios, acuerdos y declaratorias que al efecto se celebren o realicen²⁶.

Se dividen por fuente de obtención de la siguiente manera:

- Por los ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.
- Por la prestación de servicios públicos.

²⁶ Cfr. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Prontuario 2003 pg. 98-119

- Por la participación de los impuestos federales.
- Por los subsidios que le sean concedidos.
- Por financiamiento.
- Por la colaboración voluntaria de los particulares.

Por ley los ingresos públicos municipales pueden ser: Ordinarios y Extraordinarios.

TIPO DE INGRESO	DESCRIPCIÓN	EJEMPLOS
ORDINARIOS	Son aquellos que usualmente dispone el gobierno municipal para proveerse de fondos.	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Derechos • Productos • Aprovechamientos • Participaciones
EXTRAORDINARIOS	Los percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Los créditos • Las contribuciones especiales.

Fuente: Cuadro elaborado por Andrea Sánchez tomando la información de “*Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con los estados en materia hacendaria*” Ed. Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas. México 2001. Capítulo I

Impuestos: Son las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por el mismo para cubrir el gasto público. Los impuestos municipales característicos son:

- Predial
- Sobre translación de dominio y otras operaciones sobre inmuebles.
- Sobre fraccionamientos.
- Sobre anuncios publicitarios.
- Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.

- Sobre la prestación de servicios de hospedaje.²⁷

Derechos: Son las contribuciones establecidas en la Ley, que deben pagar las personas físicas y morales por los servicios que les presta el Estado o los municipios en sus funciones de derecho público, así como, las que se pagan por el uso o el aprovechamiento de los bienes de dominio público²⁸:

- De agua potable y drenaje.
- De registro civil
- De desarrollo urbano y obras públicas
- Por servicio de rastro
- Por uso de vías y áreas de publicidad para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.
- Por servicios de panteones
- De estacionamiento en la vía pública y de servicio público
- Por la expendición de licencias para venta de bebidas alcohólicas al público
- Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública
- Por alumbrado público
- Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.
- Por servicios prestados por las autoridades de catastro.

Aportación de Mejoras: Las derivadas de la aplicación del Título Sexto del Código Financieros del Estado de México y Municipios.²⁹

Productos: Son los ingresos que percibe la hacienda pública municipal, derivados de las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, tal como por el uso,

²⁷ Código Financiero del Estado de México. Prontuario 2003. Ed. Gobierno del Estado de México 2000-2006.

²⁸ Ídem.

²⁹ Ídem.

aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la ley de ingresos.

- En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.³⁰

Aprovechamientos: Son los ingresos que perciban el estado y los municipios por sus funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes de dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos provenientes de financiamientos, y de los que obtengan los organismos públicos descentralizados, que estén provistos en la ley de ingresos.

- Multas
- Recargos
- Reintegros
- Resarcimientos
- Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados, y concesiones.
- Rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público³¹.

Participaciones: Son los ingresos que recibe los municipios derivados de:

- La aplicación de la ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos jurídicos aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.
- Los provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales siguientes: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

- Los derivados de la aplicación de Títulos Séptimos del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.³²

2.4 DEUDA PÚBLICA

Uno de los aspectos más importantes de la estructura financiera de la hacienda municipal es el que representa el volumen de recursos provenientes de obligaciones crediticias o empréstitos contraídos por los Ayuntamientos y que configuran la llamada deuda pública.

La deuda pública es el instrumento que le permite al gobierno municipal, mediante la concertación de préstamos y financiamiento, allegarse de los recursos extraordinarios para la ejecución de proyectos de obras o la prestación de servicios que la sociedad le demanda, y que con sus propios recursos presupuestales no es posible que los lleve a cabo.³³

La deuda municipal no necesariamente se integra únicamente por los préstamos solicitados y recibidos para grandes proyectos (que deben ser el espíritu de cualquier endeudamiento)³⁴ además de que dicho proyecto sea autofinanciable, sino por todo tipo de gastos que no hayan sido solventados en el ejercicio en que se devengaron.

Esto es además de los gastos insolutos (saldos pendientes de pago) de los créditos de largo plazo, puede darse el caso de que existan remuneraciones personales o parciales que no hayan sido pagados en las fechas correspondientes y que por lo tanto se convirtieron en Adeudos para Ejercicios fiscales Anteriores (ADEFAS) o posteriores, formando parte de la deuda pública del municipio; o que simplemente por la magnitud de la operación esta se haya concertado a plazos mayores a un año como puede ser compra de

³² Ídem.

³³ Cfr. CONTRERAS Larios, Cesáreo. *Funciones de Control de la Hacienda Pública Municipal*. Ed. INDETEC México 2001 pp. 76-77

³⁴ Para ampliar la información consúltese el Artículo 117 Constitucional Fracción VIII párrafo II.

vehículos, maquinaria, etc. Y por ende su saldo habrá de reflejarse en el renglón de proveedores y no de acreedores, que es la cuenta correspondiente a los préstamos recibidos.

Las autoridades en materia de deuda pública son la legislatura, el gobernador y los ayuntamientos.

La deuda pública está construida por las obligaciones de pasivos directos, indirectos o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de:

I.- El Estado

II.- Los Municipios

III.- Los Organismos Públicos descentralizados estatales o municipales

IV.- Las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria

V.- Los fideicomisos en el que el fideicomitente sea el Estado o los Municipios³⁵.

Hoy en día los mecanismos a nivel Estatal y Municipal a través de los cuales se pueden allegar fondos crediticios para el financiamiento de la inversión pública productiva, están identificados en tres tipos³⁶:

- Deuda Pública Garantizada: este tipo de deuda es respaldada plenamente por la confianza y credibilidad de la unidad emisora, cuya garantía genérica la constituyen los ingresos y patrimonio totales del gobierno local. En este caso, el gobierno emite títulos de corto o largo plazo, que se colocan entre el público inversionista, los cuales son redimibles a su vencimiento contra el pago del principal. Los intereses pactados generalmente son pagaderos en exhibiciones periódicas previas a la amortización del bono de deuda pública. Dentro de esta figura se encuentran los Certificados de Participación Ordinaria (CPO's), Certificados Bursátiles (CB's) y créditos con la banca comercial.

³⁵ Código Financiero del Estado de México.

³⁶ López, Víctor Adán. *Deuda Pública de Estados y Municipios: Una Alternativa para financiar proyectos de infraestructura*. Ed. Indetec, México 2006 pp. 82

- Deuda Pública no Garantizada: Financiamientos otorgados por la banca comercial y de desarrollo, cuya garantía son los activos del proyecto financiado.
- Programas Federales de Crédito:
 - Créditos Directos: Son remesas en efectivo que el gobierno otorgante entrega al acreditado, documentado la obligación mediante la declaratoria de éste de pagar el principal más los intereses, en su caso, en el término convenido.
 - Créditos Institucionales: Son aquellos en donde el gobierno que los otorga constituye fondos generales en instituciones financieras determinadas, previendo la normatividad para el otorgamiento de los créditos disponibles en forma general para los gobiernos estatales y municipales.
- Fondos Comunes y Fondos Revolventes: Los Estados y los Municipios concurren para autofinanciarse mediante instrumentos crediticios preferenciales, y en programas de interés regional.

La deuda pública de los municipios del estado de México puede ser:

Directa: La contraen los Ayuntamientos.

Indirecta: La que contraen los organismos públicos descentralizados municipales, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos en el que el fideicomitente es el Ayuntamiento

Contingente: La contraen los Ayuntamientos como avales o deudores solidarios de las entidades públicas no centralizadas³⁷.

Las atribuciones que tienen los Ayuntamientos para adquirir deuda pública, son las siguientes:

I.- Celebrar contratos y convenios para la obtención de empréstitos y créditos de deuda pública, así como suscribir los títulos de crédito correspondientes.

³⁷ Cfr. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

II.- Reestructurar los créditos adquiridos como deudor indirecto o responsable solidario.

III.- Autorizar en garantía de las obligaciones que contraigan, la afectación de sus participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.

La ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México señala que los municipios pueden comprometer y otorgar en garantía para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes, hasta el 30% anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.

A efecto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de pasivo directa, indirectas y contingentes que contraigan los municipios, deben inscribir los documentos que resulten de estas operaciones en forma invariable en el Registro de Deuda Pública.

En el Registro de Deuda Pública se anotarán los siguientes datos:

1. Número progresivo y fecha de inscripción.
2. Las características del acto identificando las obligaciones contraídas, su objeto, plazo, monto y tasa de interés a la que se suscribe.
3. La fecha del acta de cabildo o de la sesión del órgano de gobierno donde se autoriza a las entidades públicas contraer obligaciones y en su caso, a otorgar garantías.
4. Las garantías otorgadas
5. Las cancelaciones de las inscripciones, cuando se acredite el cumplimiento de las obligaciones que generaron.³⁸

³⁸ Información obtenida de la página web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores www.cnbv.gob.mx

La sostenibilidad de las finanzas públicas³⁹ de los gobiernos municipales depende sin duda del nivel de apalancamiento que tienen y del monto del servicio de la misma. El análisis de la deuda pública de los gobiernos locales y organismos parte de las opciones financieras que contratan con la banca comercial y la banca de desarrollo.

³⁹ Por finanzas Públicas entenderemos de acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados Federal; se refiere a la Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales, como son los ingresos, gastos, empréstitos, precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal.

CAPÍTULO 2 EL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el Municipio de Tlalnepantla se caracteriza por una heterogeneidad en sus actividades socioeconómicas, políticas y culturales que determinan su proceso de desarrollo. Es decir, mientras que en algunos sectores podemos encontrar amplias zonas de territorio urbanizado y con altos niveles de actividad económica, en otras se reproducen condiciones de rezago, pobreza y marginación. La gama de necesidades por lo tanto, es infinita.

El objetivo primordial del gobierno local es responder a los problemas con soluciones elaboradas bajo criterios de eficiencia, eficacia y racionalidad; Sin embargo, esto no sería posible si no se cuenta con recursos financieros que permitan llevar a cabo los gastos necesarios para la acción gubernamental.

En este capítulo abordaremos el esquema de financiamiento que ha desarrollado Tlalnepantla de Baz, por medio del cual ha sido posible avanzar en el fortalecimiento de su gestión pública en aras de alcanzar una auténtica autonomía política, administrativa y financiera.

El capítulo se divide en dos apartados; en el primero se expondrán las características del Municipio de Tlalnepantla, así como los antecedentes del Fortalecimiento de los Ingresos propios. En el segundo apartado se analizará la colocación de los bonos bursátiles del municipio como elemento central del esquema de financiamiento municipal.

2.1 Aspectos Generales del Municipio de Tlalnepantla de Baz

El Municipio de Tlalnepantla de Baz se encuentra ubicado en el Estado de México, en su zona poniente limita: al norte con los municipios de Tultitlán de Mariano Escobedo y Cuautitlán Izcalli; al sur con la Delegación Azcapotzalco y el Municipio de Naucalpan de Juárez; al este, sur y oeste con la Gustavo A. Madero; al Oeste con el Municipio de Atizapán de Zaragoza; en la zona Oriente colinda al norte y al este con el municipio de Ecatepec de Morelos¹.

El municipio está dividido en 13 delegaciones, las cuales integran doscientas cuarenta comunidades que conforman el territorio municipal en, noventa y dos colonias, diecinueve pueblos, sesenta y seis fraccionamientos, cuarenta y seis unidades habitacionales y dieciséis fraccionamientos industriales².

Tlalnepantla pertenece a la Zona Metropolitana del Valle de México, por lo tanto esta inmerso en la dinámica metropolitana de la Ciudad de México y su configuración, tanto demográfica como económica, convierten a Tlalnepantla en uno de los más activos y productivos del país. Por su ubicación estratégica, las ventajas competitivas se reflejan en un mercado potencial de más de 17 millones de habitantes, así como en el despliegue de importantes proyectos de comunicaciones e industrialización.

De acuerdo al censo del año 2000, el total de la población registrada en el Municipio es de 721 mil 415 habitantes, de los cuales 350 mil 158 son varones y 371 mil 257 mujeres³. Cuenta con un índice de baja marginación, lo que se refleja en una calidad de vida por encima de lo que presenta el Estado de México en su conjunto. Sin embargo bajo la dinámica de heterogeneidad que muestra Tlalnepantla un aproximado de 213 mil 179 habitantes, principalmente de la zona oriente viven en condiciones de alta y muy alta marginación.

¹ Cuaderno Estadístico Municipal Tlalnepantla de Baz 2000. INEGI. México 2000 pg. 13

² Cfr. Plan Municipal de Desarrollo Tlalnepantla de Baz 2003 – 2006.

³ Op. Cit. INEGI pg. 18

En Tlalnepantla se encuentran establecidas 14 zonas industriales, principalmente en la región poniente del Municipio. Estos datos muestran la relevancia de la infraestructura industrial, ya que cuenta con 2 mil 183 empresas; es decir, representa el 6.3% del total estatal y el 0.2% a nivel nacional. Esta actividad genera el 68% del valor agregado municipal.⁴

En Tlalnepantla de Baz, el 98.5% de la población total cuenta con servicio de agua potable. Según el padrón de usuarios del Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado (O.P.D.M), al mes de septiembre del 2003 se registraron 129 mil 460 tomas domésticas, mil 899 tomas industriales, 7 mil 538 tomas comerciales y 743 tomas para inmuebles públicos, brindando un servicio a 236 comunidades de las 240 que componen el territorio municipal.⁵

Se cuenta con aproximadamente 4 mil km de red primaria y secundaria de agua potable, que varían de 1/2" a 36" de diámetro, en materiales como asbesto cemento, acero, PVC y acero galvanizado. El 60% de la red posee una edad superior a los 35 años. El sistema municipal, opera a través de 35 puntos de entrega del agua en bloque, 23 pozos municipales con una capacidad de almacenamiento en su conjunto de 0.70537 m³/seg. y 128 tanques de diferentes capacidades.⁶

2.1.1 Fortalezas del Municipio de Tlalnepantla⁷

I.- Apoyo Institucional

⁴ Opc. Cit, Plan Municipal de Desarrollo

⁵ Ídem. pg.

⁶ Ídem. pg.

⁷ El siguiente apartado se realizó con información presentada en el prospecto para la colocación de los Bonos Bursátiles del Municipio de Tlalnepantla; así como se consultó el Plan Municipal de Desarrollo Tlalnepantla de Baz 2003 – 2006.

- Existe una reglamentación clara respecto al uso de suelo la cual cuenta con un proceso de simplificación administrativa para agilizar los permisos.
- Fraccionamientos industriales de alto nivel como el Centro Industrial de Tlalnepantla, Tabla Honda, Zona Industrial Puente de Vigas.
- Creación del Centro de Atención Empresarial de Tlalnepantla.

II.- Ventaja de la Infraestructura en Tlalnepantla

- Buena infraestructura carretera, red ferroviaria ubicada dentro del Municipio.
- Servicios de Telecomunicaciones
- Disponibilidad de Servicios Básicos: Energía eléctrica, Agua, Drenaje.
- Infraestructura Educativa.
- Infraestructura habitacional
- Ubicación Estratégica colindancia con el D. F , Naucalpan, Atizapán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec.

III.- Ventajas Económicas

- Cercanía al mercado más grande del país Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- La mano de obra calificada obedece a los requerimientos de las empresas e industrias.
- Existe un alto nivel de organización empresarial en la zona.
- La gama de actividades industriales que va desde alimentos, manufactura, cemento, metal, mecánica, etc.

IV.- Ambiente Político – Social

- Buena relación entre el municipio, la comunidad empresarial y los sindicatos.
- Existen grupos interesados en participar en el desarrollo de la comunidad; así como la búsqueda de mejoras permanentes.

2.1.2 DESCRIPCIÓN DE OPDM

El OPDM es un organismo descentralizado de la administración pública municipal de Tlalnepantla de Baz que fue creado por decreto de la legislatura del Estado de México; publicado el 18 de octubre de 1991, que tiene a su cargo

la distribución y el tratamiento de agua; así como el drenaje. Cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en el manejo de sus recursos de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 28 párrafo 2º, 30 y 31 de la Ley de Agua del Estado de México⁸.

Entre los objetivos principales de OPDM se identifican dos de especial importancia para la emisión de certificados, los cuales son:

- 1 Realizar, supervisar y aprobar estudio, proyectos y obras que construyan o amplíen las redes de distribución de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 2 Contratar financiamiento, cooperaciones y aportaciones para cumplir sus objetivos, adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la prestación de los servicios a su cargo, así como recaudar y administrar dichos recursos.

Antecedentes Financieros de OPDM

Antes del año 2000 el desempeño de OPDM había sido históricamente deficitario; el organismo había mantenido un déficit recurrente durante el periodo 1997-2000.

El déficit de operación (antes del servicio de la deuda) osciló entre 9 millones de pesos (1997) y de 23 millones de pesos (1998). Sin embargo en 2001 y 2002 los resultados financieros han mejorado sustancialmente el año 2001 cerró cumpliendo con su programa de reordenamiento del organismo que le permitió registrar un balance operativo positivo de 39.4 millones (incluyendo un subsidio extraordinario de 25 millones de pesos⁹).

Otras Deudas del Municipio y el OPDM

⁸ www.edomex.gob.mx/caem/tarifas-precios/20pub/2003/tlalnepantla.

⁹ Organismo Público Descentralizado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla de Baz. Reporte de Administración y Finanzas 2000 – 2003. Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz.

El 16 de abril de 2001, Banobras y el Municipio firmaron un contrato de préstamo, el Municipio afectó sus participaciones federales en garantía del cumplimiento de sus obligaciones, la cual instrumentó mediante el otorgamiento de un mandato irrevocable al Estado el día 24 de agosto de 2001.

El OPDM tiene diversos adeudos, entre los que destaca el endeudamiento contratado para la obra del Río San Javier, inscripción en la Bolsa Mexicana de Valores SJA VIER 03U; esta se relaciona con la concesión otorgada a la empresa Construcciones y Drenajes Profundos, S.A. de C. V. (CDP) por el OPDM para el encauzamiento del mismo Río.¹⁰ El costo total del proyecto es 299.8 millones de pesos en el 2002. El concesionario financia el 60% de la obra y el 40% restante proviene de una aportación de FINFRA (a fondo perdido a través de Banobras).

Es importante destacar que en 1999 el OPDM firmó un contrato de prestación de servicios con la empresa emisora (CDP) para pagar mensualmente una contraprestación por 18 años y medio, misma que está integrada por una tarifa que cubre los costos de amortización del capital invertido y una tarifa por operación, conservación y mantenimiento; a partir de la puesta en marcha en el año 2003. La obligación de pago del organismo de agua municipal está garantizada con una línea de crédito contingente de Banobras, a cual a su vez está garantizada con las participaciones federales del municipio.¹¹ El incremento de la calificación crediticia otorgada por Fitch en el 2003 fue AA-(mex) para el 2006 se asignó A (mex).¹²

2.2 Antecedentes del Fortalecimiento de Ingresos Municipales Propios

Durante el gobierno municipal 2000 – 2003 encabezado por el Presidente Rubén Mendoza Ayala se integró más formalmente un programa de Fortalecimiento a los Ingresos Municipales; a partir del cual se observó un incremento sustancial en los ingresos propios, reduciéndose la dependencia

¹⁰ Fitch Ratings. Reporte de Seguimiento de Calificación Construcción y Drenajes Profundos, S.A de C.V . Descripción de la Operación. Agosto 2006. www.fitchmexico.com

¹¹ Op. Cit. Fitch Raiting.

¹² www.fitchmexico.com.

financiera hacia los recursos federales, al mismo tiempo que se avanzaba en la construcción de la autonomía financiera.

Con el desarrollo de diferentes sistemas administrativos, en el Municipio de Tlalnepantla se mejoró la calidad en la prestación de los servicios y la atención a la ciudadanía, al tiempo que se redujeron los costos administrativos y se avanzó en la rendición de cuentas. Parte fundamental de este desarrollo es el proceso de digitalización cartográfica y el soporte financiero que se logró.

En opinión de Rubén Mendoza Ayala: “se equivoca quien sostiene que cobrar impuestos es políticamente incorrecto. En Tlalnepantla lo sabemos por que ha sido, precisamente, a partir de la consolidación de los ingresos propios, del adecuado cobro de los impuestos y de los derechos municipales, como nos hemos fortalecido como Ayuntamiento. La clave es en transparentar el uso de los ingresos municipales, en facilitar el pago de los contribuyentes, y en dar respuesta oportuna a las demandas del ciudadano por medio de la acción pública”.¹³

Aunada al programa de fortalecimiento de los ingresos se estableció la política fiscal municipal, la cual quedó sustentada en siete principios rectores: flexibilidad, economía, comodidad, firmeza, apego a la legalidad, seguridad jurídica y transparencia.

A partir de la implementación de tres subprogramas complementarios y de la coordinación de la Tesorería Municipal se emprendieron las siguientes acciones:

1. La flexibilidad en la recaudación y eliminación de las campañas generalizadas de subsidios de recargos y condonaciones de multas, se diseñó una estrategia por medio de la cual se apoyó a los contribuyentes utilizando como criterio su situación económica, las circunstancias del caso y la gravedad de la infracción.

¹³ GARCÍA Vázquez, Gilberto. LÓPEZ González, Mauricio. “Fortalecimiento de Ingresos Municipales Tlalnepantla de Baz, Estado de México”. CABRERO, Enrique (coord.). *Gobiernos Locales Trabajando; un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local. Ed. CIDE. México 2003. Pg. 235

2. Se diseñó el formato para la manifestación de valor catastral y determinación y pago del impuesto predial, mismo que se hizo llegar al domicilio de los contribuyentes con un formato pre-llenado con los datos registrados de cada uno de los inmuebles de su posesión.
3. Se instrumentó durante los meses de enero, febrero y marzo de los años 2001 y 2002, un sistema de caja rápida; así como una campaña de Orientación y Asistencia al Contribuyente de Impuesto Predial.
4. Se estableció la modalidad del pago anual del impuesto predial en sucursales bancarias y por Internet, utilizando el sistema bancanet.
5. Se concluyó la digitalización de la cartografía catastral, la que ha permitido el establecimiento de una serie de sistemas inteligentes que ayudan en la elaboración de políticas públicas y la agilización de los trámites a los usuarios.
6. Se depuró la cartera de multas administrativas federales no fiscales y se establecieron restricciones en el sistema informático para el acceso a la misma.
7. Se diseñó y se puso en operación un programa de Censo para la Detección de omisiones en el cumplimiento de obligaciones fiscales y administrativas.
8. Se realizaron propuestas de actualización de valores unitarios de suelo y de construcción en materia catastral, a la legislatura estatal y con la supervisión del Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, para los ejercicios fiscales de los años 2001 y 2002.¹⁴

En general con la aplicación de estos programas se cumplió con los objetivos de recaudar mayores ingresos propios, el establecimiento de controles para determinar la riqueza fiscal del Municipio y evitar la evasión. Especialmente mediante un sistema informático diariamente son evaluadas las metas de recaudación de acuerdo a los ingresos captados durante el día, lo que permite corregir de inmediato las acciones o aplicar otras para evitar deficiencias.

¹⁴ Ídem. Pg. 242 – 244.

Es en este contexto que se presenta la colocación de los bonos bursátiles de Tlalnepantla de Baz en la Bolsa Mexicana de Valores; se conjuntaron varias situaciones favorables para que se concretara lo esbozado en el Plan Municipal de Desarrollo 2000 – 2003.

2.2.1 Factores Jurídicos - Financieros que permitieron la Colocación de Bonos Bursátiles Municipales.

Hasta antes de 1996 los bancos prestaban a los estados al amparo de un convenio entre cada entidad y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).¹⁵ En caso de incumplimiento de pagos, los bancos recurrían a la SHCP para cobrar los pagos atrasados y ésta retenía dicha cantidad de las participaciones federales a los estados, recordemos los famosos “Rescates Financieros”; por lo tanto, los bancos consideraban los créditos a los estados como riesgo del gobierno federal, más que como riesgo de los estados.

La banca comercial no tenía instrumentos adecuados para evaluar correctamente el riesgo de los préstamos que otorgaba; los gobiernos subnacionales contaban con finanzas públicas inestables, lo que dificultaba estructurar esquemas financieros distintos a la contratación de créditos bancarios.

Fue el sexenio del presidente Zedillo (1994-2000) se llevó a cabo una profunda reforma cuyo propósito principal era fortalecer y modernizar el sistema financiero. Como parte de esta reforma, el marco jurídico del financiamiento de estados y municipios fue modernizándose gradualmente.

La promulgación del reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación en octubre de 2001; se considera como una de las aportaciones más significativas en esta materia.

¹⁵ FITCH RATINGS. Finanzas Públicas; Reporte Sectorial México. Mercado de Deuda Bursátil, Opción de de Financiamiento para Estados y Municipios. Febrero 2004 www.fitchmexico.com

Dicho documento permitió la simplificación de los requisitos de inscripción, se establecieron reglas más claras para las obligaciones de los municipios y se facultaba a la SHCP para dar a conocer información agregada de las obligaciones crediticias de las entidades; de igual manera se estableció que esta Secretaría no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas para el pago de empréstitos.¹⁶

Asimismo se obligó a los bancos a constituir reservas por los créditos otorgados a estados, municipios, organismos descentralizados y gobiernos del Distrito Federal, según el grado de riesgo de dichos créditos. El conjunto de estos elementos permitieron el acceso de los Municipios en el mercado de deuda bursátil mexicano; así mismo a partir del año 2004, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) los obliga a contar con por lo menos 2 calificaciones de riesgo crediticio expedidas por Agencias Calificadoras autorizadas.¹⁷

Con ello se abrió la posibilidad de que las entidades pudieran llevar a cabo emisiones cuyo servicio de deuda se realiza a través de un fideicomiso de Administración y Fuente de Pago, constituyéndose éste en un mecanismo confiable para que los inversionistas en el mercado de valores, reciban sus pagos en forma oportuna de acuerdo al calendario previamente estipulado, situación que bajo el esquema de “mandato” era complicado lograr.

Entre los principales propósitos de los cambios mencionados destacan los siguientes:

- 1 Evitar la afectación ilimitada de las participaciones federales y posibles situaciones de sobre-endeudamiento, acotando una determinada cantidad o proporción de dicha fuente de pago para cada financiamiento.
- 2 Fomentar el uso de fideicomisos de administración y fuente de pago para respaldar los financiamientos, sin la intervención de la SHCP en casos de incumplimiento.

¹⁶ Cfr. Reglamento del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas. DOF octubre 2001. www.segob.gob.mx

¹⁷ DÍAZ Alicia. “Alejan de Municipios el acceso a créditos”. Martes 24 de Mayo 2005. Periódico *REFORMA*. Sección 7 A Negocios.

- 3 Desalentar posibles apoyos extraordinarios y rescate financiero del Gobierno Federal, como sucedió posterior a la crisis nacional de 1995.
- 4 Diferenciar el riesgo crediticio entre las entidades subnacionales, situación que no existía en el esquema anterior, ya que la banca consideraba los financiamientos a este tipo de entidades como “Riesgo Federal”.
- 5 Diversificar las fuentes alternativas de financiamiento, abriendo la posibilidad a las entidades subnacionales de acceder al mercado bursátil de deuda. En este sentido, el uso de fideicomisos de administración y fuente de pago ha sido pieza fundamental para respaldar las emisiones de deuda.
- 6 Propiciar el uso de mecanismos estructurados para respaldar los créditos bancarios a entidades subnacionales.¹⁸

Durante el año 2003, la participación de los estados fue más activa, integrándose como nuevos emisores de deuda: Guerrero, Nuevo León, Veracruz e Hidalgo, y adicionalmente el D.F mientras que por los Municipios solamente se integró Tlalnepantla de Baz Estado de México. En total 67 Municipios han logrado obtener las dos calificaciones crediticias, 200 más cuentan con potencial para calificarse; sin embargo, la realidad demuestra que el rezago es enorme ya que en total existen 2,435 municipios en México; únicamente el 11% tendrían acceso a este tipo de financiamiento.

2.3 Proceso de Colocación de los Bonos Bursátiles

2.3.1 Calificaciones de la Oferta de Tlalnepantla de Baz

Una Calificación es una opinión acerca del riesgo relativo basada en la (1) capacidad y voluntad del emisor para pagar principal e intereses completamente y en el plazo acordado durante el período de vigencia del instrumento de deuda y, (2) severidad de la pérdida, en caso de incumplimiento.¹⁹

¹⁸ Cfr. FITCH RAITINGS. “Mercado de Deuda Bursátil, Opción de Financiamiento para Estados y Municipios”. En Voz Local año 1 número 2 Junio 2005. Publicación de Conferencia Nacional de Municipios de México y AMMAC Pp. 57-64.

¹⁹ FITCH RAITINGS. Definiciones de las Calificaciones. Marzo 2001. www.fitchmexico.com

Para Fitch²⁰, las calificaciones de crédito son una opinión sobre la habilidad de una entidad o emisión específica para cumplir en forma oportuna con los compromisos financieros, como el pago de intereses, dividendos preferentes o amortizaciones de capital. Son utilizadas por los inversionistas como un indicador de la probabilidad de recuperar su dinero de acuerdo a los términos acordados en sus inversiones.

Dentro de este nuevo contexto, entidades federativas y un número creciente de municipios han empezado a generar prácticas permanentes de calificar su calidad crediticia. Priorizando la puesta en marcha de una nueva cultura financiera en dichas organizaciones, cuyo propósito central es la búsqueda de una mayor eficiencia en el manejo de sus finanzas.

Contar con una calificación crediticia se convierte en una herramienta fundamental para atraer inversión productiva, ya que entre más elevada sea permitirá generar mayor certidumbre y transparencia; elementos que permiten obtener el financiamiento necesario para el desarrollo de obras de infraestructura y proyectos de inversión.²¹

Estas calificaciones no se relacionan con los riesgos de pérdida debido a cambios en el mercado de tasas de interés u otras consideraciones del mercado. En este sentido, los gobiernos locales han acudido en gran medida al mercado bursátil; el cual ha experimentado un crecimiento y desarrollo sostenido en los últimos años gracias a la estabilidad macroeconómica, el crecimiento de la oferta de recursos por partes de los inversionistas institucionales y las reformas a las reglas de endeudamiento de los estados y municipios antes mencionadas.

2.3.2 Emisores de Calificaciones Crediticias y elementos a Evaluar

²⁰ FITCH RAITINGS Reporte Especial en México sobre Finanzas Públicas agosto 2005 www.fitchmexico.com

²¹ Moody's de México. "Calificaciones de Gobiernos Estatales y Municipales". Revista Cabecera Municipal. Año 1, No. 03 dic. 2004/ ene-feb/2005. pp. 20

Las agencias calificadoras autorizadas en el caso mexicano: Fitch Ratings, Standard & Poor's y Moody's emiten las calificaciones con base en el análisis y evaluación de la viabilidad en el corto, mediano y largo plazo de las finanzas de los gobiernos estatales y municipales, prestando especial atención a sus fuentes de financiamiento; es decir, evalúan la fortaleza de las finanzas públicas. Esta depende no sólo de las fuentes de ingresos sino también del nivel de gasto y la capacidad de cumplimiento de la deuda contraída.

Las cinco áreas de desempeño municipal que califican las agencias son: finanzas públicas, deuda pública situación económica y social, administración pública y situación política. Tanto en sus aspectos cuantitativos y cualitativos. Las razones financieras a considerar en la emisión de deuda municipal son las siguientes:

- a) Deuda total respecto a ingresos totales
- b) Deuda directa respecto a ingresos discrecionales (ingresos operativos menos recursos del fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal)
- c) Servicio de la deuda respecto a ingresos operativos
- d) Deuda total per cápita
- e) Deuda directa per cápita
- f) Ingresos propios respecto a ingresos totales
- g) Impuestos respecto a ingresos propios
- h) Impuestos per cápita
- i) Ingresos propios per cápita
- j) Servicio de la deuda respecto a ingresos propios
- k) Balance primario
- l) Gasto de inversión respecto al gasto total
- m) Gasto corriente respecto al gasto total
- n) Servicio de la deuda respecto a gastos totales

o) Deuda acumulada respecto al gasto total²²

Las ventajas de emitir deuda en el mercado bursátil parecen muy alentadoras para ciertos municipios. No obstante, esta opción solamente es factible para aquellos municipios cuyas necesidades de infraestructura, cantidad de habitantes así como grado de desarrollo económico les permite acceder a este tipo de financiamiento; como es el caso del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

A continuación se presenta un gráfico con el desglose de los elementos que son analizados y evaluados por las agencias certificadoras:

ASPECTOS RELEVANTES DEL ANÁLISIS – PRINCIPALES FACTORES

FINANZAS PÚBLICAS

- Ingresos (Ingresos propios / ingresos totales)
- Ingresos disponibles
- Gasto público (estructura y control)
- Desempeño presupuestal
- Generación de flujo libre (Ahorro interno)
- Niveles de inversión (con recursos no etiquetados)
- Balances (Primario, financiero y fiscal)
- Posición de liquidez

DEUDA PÚBLICA

- Evolución histórica de la deuda
- Características de los financiamientos existentes
- Perfil de vencimientos
- Niveles de apalancamiento
- Niveles de sostenibilidad (servicio de la deuda)
- Planes de endeudamiento
- Deuda indirecta
- Pasivos no bancarios y su comportamiento

CONTINGENCIAS

- Situación de pensiones
- Organismos de agua

²²Cfr. Análisis de @regional.com. “El ABC de las calificaciones crediticias; factores y ventajas de la emisión de deuda para los gobiernos municipales”. En Revista Cabecera Municipal. Año 1, No. 03 dic. 2004/ ene-feb/2005. Pg. 14-19

- Litigios en proceso

ECONOMÍA Y BIENESTAR SOCIAL

- Principales actividades económicas
- Importancia en el contexto estatal y nacional
- Perfil socioeconómico
- Empleo (nivel y crecimiento)
- Marginación
- Inversión en infraestructura

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Políticas de gestión gubernamental
- Sistemas administrativos y recaudatorios
- Políticas financieras y de control presupuestal
- Calidad y oportunidad en la información financiera
- Auditoría externa

Fuente: Cuadro elaborado para el Reporte especial de FitchRatings en México sobre Finanzas Públicas agosto 2005 www.fitchmexico.com

En el caso que nos ocupa, Tlalnepantla de Baz; el resultado de este análisis se realizó a partir del año 2003 por dos agencias calificadoras: Standard & Poor's y Moody's; obteniendo los siguientes calificaciones²³:

Standard & Poor's en el 2003 dio la calificación de mxAAA, la cual significa que la emisión tiene el grado más alto que otorga Standard & Poor's, e indica que la capacidad de pago, tanto de intereses del principal, es sustancialmente fuerte.

Moody es Aaa.mx la cual significa que la emisión muestra capacidad crediticia más fuerte y la menor probabilidad de pérdida de crédito con respecto a otras inversiones nacionales.

²³ Las calificaciones crediticias del año 2003, fueron retomadas del 1er Informe de Gobierno Lic. Ulises Ramírez Núñez. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2003 – 2006. pp. 97

Durante el primer bimestre del ejercicio 2005, Standard & Poor's calificó al municipio mx A- . Mientras que Moody's determinó para Tlalnepantla la calificación de A2 mx. La certificadora Standard & Poor's determino bajar cuatro puntos de la calificación inicial, por considerar que Tlalnepantla perdió liquidez y aumentó discriminadamente el uso de líneas de crédito a corto plazo.²⁴

2.3.3 Requisitos para la emisión de deuda en el mercado bursátil

Algunas organizaciones especializadas en el financiamiento por medio de la emisión de deuda en el mercado bursátil; entre las que destacan: La Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC), la Asociación Internacional de Ciudades y Condados (ICMA), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y la Calificadora Standard & Poor's; han identificado para los municipios mexicanos los siguientes requisitos generales:

1. Acercarse a una casa de bolsa, ya que es el intermediario especializado para llevar a cabo la colocación. Igualmente, proporcionará asesoría en términos de los instrumentos factibles para la emisión de la deuda.
2. Los municipios deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios (RNVI). Los cuales son publicados en el Diario Oficial de la Federación.
3. Presentar una solicitud a la Bolsa Mexicana de Valores, por medio de una casa de bolsa, anexando la información financiera.
4. Cumplir con lo previsto en el reglamento interior de la Bolsa Mexicana de valores.
5. Cubrir los requisitos de listado y mantenimiento de inscripción en Bolsa.²⁵

La presentación de la solicitud y la información financiera es quizá el paso más importante en el caso de los municipios ya que a partir de ésta se elabora el

²⁴ Acta de la Sexagésima Segunda Sesión Ordinaria de Cabildo, efectuada el 10 de febrero de 2005. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla. pp. 5.

²⁵ Cfr. Asociación Mexicana de Municipios A.C. *Diez pasos observados para acceder al Mercado de Bonos Municipales*. Tríptico.

prospecto de colocación, documento fuente de toda la información legal y financiera relevante. Además de ser la herramienta de decisión para los inversionistas interesados en adquirir dichos instrumentos.

El prospecto de Colocación referente a la Emisión de Tlalnepantla de Baz, tuvo la siguiente estructura:

1. Información General
2. La oferta
3. Descripción del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México
4. Información Financiera del Municipio de Tlalnepantla
5. Información sobre DEXIA Crédito local y la Corporación Financiera Internacional (IFC)
6. Personas Responsables
7. Anexos

Existen dos tipos de instrumentos para la emisión de la deuda. Por una parte, se encuentran los certificados bursátiles, que son instrumentos de deuda de mediano y largo plazo, cuya emisión posee un plazo mínimo de un año. Su emisión puede ser en pesos o en unidades de inversión y su rendimiento puede ser a tasa revisable de acuerdo a condiciones de mercado o fijo, mientras que el pago de intereses puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.²⁶

Certificados de participación ordinaria, los cuales son títulos de crédito de largo plazo, cuyo plazo mínimo es de tres años, emitidos a cargo de un fideicomiso. Los certificados de participación pueden ser ordinarios o inmobiliarios, según los bienes fideicomitados sean muebles o inmuebles. Cabe señalar que para los efectos de la emisión de certificados de participación podrán constituirse fideicomisos sobre toda clase de empresas industriales y mercantiles, consideradas como unidades económicas.²⁷

²⁶ Cfr. Municipio de Tlalnepantla de Baz. *Prospecto de Colocación de la Emisión FTLALCB Q3U*. Pp. 127- 170.

²⁷ Op. Cit. 127 – 170.

El certificado bursátiles es el mejor instrumento para emitir deuda para los estados y municipios que cuentan con una elevada calificación de su calidad crediticia, mientras que el certificado de participación inmobiliario es un título ideal para bursatilizar bienes públicos que están en proceso de ser privatizados, puesto que los estados y municipios podrían obtener recursos antes de que se concrete la venta cuyos procesos, por su naturaleza, pueden demorarse.

De acuerdo con aregional las recomendaciones para incrementar la calificación crediticia de los gobiernos municipales son las siguientes:

1. El esfuerzo del municipio por incrementar sus ingresos propios es el factor más considerado en el momento de ratificar o modificar al alza una calificación. La razón detrás de ello es que, de las áreas más factibles a mejorar por los gobiernos locales, ésta es la que refleja de modo más fiel los esfuerzos de la gestión municipal en materia de la administración de sus recursos financieros y, en un momento dado, su disposición para hacer frente a sus obligaciones contraídas.
2. Posteriormente, la situación económica y social es el segundo elemento más considerado en la modificación al alza de una calificación crediticia. Si bien la situación de la economía en el ámbito nacional condicionan fuertemente la actividad económica en un municipio, éste puede destacarse si alguna de sus ramas o sectores productivos muestra un crecimiento considerable, factor que conduce a una mejora en la calificación.
3. En último término, la deuda pública así como las relaciones intergubernamentales fueron los factores menos considerados en la revisión al alza de las calificaciones crediticias de los municipios.²⁸

²⁸ Cfr. Análisis de @regional.com. "El ABC de las calificaciones crediticias; factores y ventajas de la emisión de deuda para los gobiernos municipales". En Revista Cabecera Municipal. Año 1, No. 03 dic. 2004/ ene-feb/2005. Pg. 14-19.

2.3.4 Descripción de la Emisión de Tlalnepantla de Baz.

El día 30 de junio de 2003, el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México se integró al grupo de Estados y Municipios que participan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV); al colocar los certificados bursátiles emitidos por el Banco Santander Mexicano S. A de Institución de Banca Múltiple; en su carácter de fiduciaria del Fideicomiso F/112381.²⁹

Se han asignado como fuente de pago de los certificados bursátiles:

1. Los derechos derivados del Crédito otorgado por la fiduciaria con recursos de la emisión al Municipio como deudor y al OPDM como deudor solidario.
2. El Fondo de Reserva del Fideicomiso.
3. Los derechos provenientes de la Carta de Crédito incondicional e irrevocable hasta por el monto de 8,205,285 dólares otorgados a favor del fideicomiso por Dexia.

El crédito constituye una obligación de pago general y solidaria del OPDM y el Municipio, teniendo como fuente de pago los ingresos provenientes de los derechos de agua cobrados por OPDM.

El propósito de la emisión de certificados es establecer una fuente de financiamiento que permita al OPDM y el Municipio la Construcción y Operación de una planta de tratamiento de aguas residuales para reciclar el agua industrial y residencial y con el remanente la rehabilitación de la red de

²⁹ Op. Cit. Municipio de Tlalnepantla de Baz. Prospecto.

distribución de agua potable dentro del sistema; la cobranza de los derechos de Agua de OPDM se depositará en el Fideicomiso el cual contará con el respaldo de la carta de Crédito y el contrato de Reembolso.

Las principales características de la emisión son las siguientes:

1. Los Certificados Bursátiles exclusivamente los pudieron adquirir las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana. Quedando expresamente prohibida la adquisición de los certificados por extranjeros sean éstos gobiernos, entidades gubernamentales, sociedades, particulares u organismos internacionales.
2. Su plazo sin periodo de gracia será de aproximadamente 10 años (3,582 días), aunque se podrá ejercer el periodo de gracia y extenderse a 3,947 días aproximadamente 11 años es decir el 20 de abril de 2014.
3. Estarán denominados en UDI's, 100 UDI's por cada certificado.
4. Pagarán una tasa de interés Bruta Anual fija del 5.50%
5. El monto total emitido es de 29,311,000 UDI's, equivalentes a 95, 899, 729.80 pesos al momento de la emisión.
6. Los pagos de amortización e intereses se realizarán semestralmente en las 20 fechas de pago, a partir del día 20 de octubre de 2003.³⁰

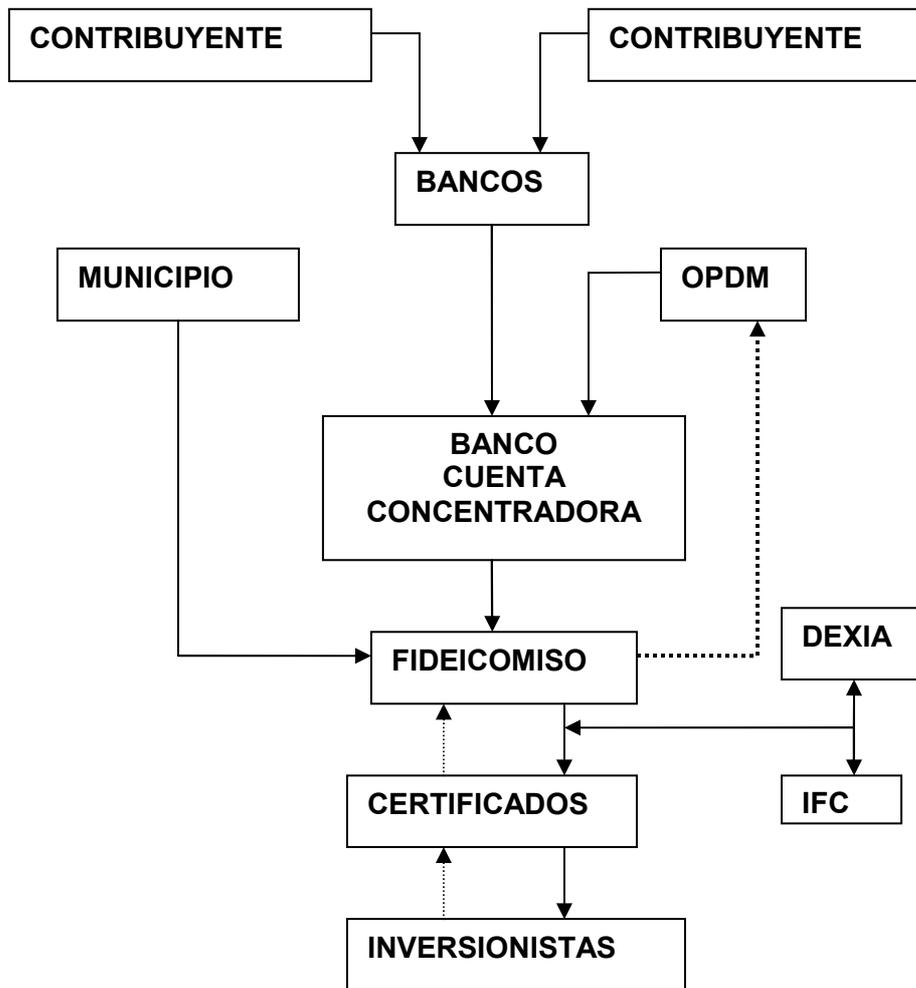
Los certificados Bursátiles están denominados en UDI's para determinar el monto en pesos moneda nacional que corresponda a una cantidad de UDI's para efectuar pago o transferencia, se utilizará el valor de UDI publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

Los UDI's son unidades de cuenta llamada "Unidades de Inversión" el objetivo de la UDI es crear un mecanismo que absorbiese el efecto de la inflación sobre los activos monetarios, buscando estimular el ahorro privado, garantizando un rendimiento real sobre el mismo y fomentando el crédito de largo plazo.

³⁰ Op. Cit. Municipio de Tlalnepantla. Prospecto 34 – 40.

El valor de la UDI se ajusta diariamente en función del INPC (Índice Nacional de Precios y Cotizaciones); por lo que su valor es publicado por el Banco de México dos veces por mes. La emisión de los certificados se realiza de conformidad con la normatividad vigente y al amparo del decreto de las autorizaciones del cabildo, la autorización del consejo directivo de OPDM y demás disposiciones legales aplicables.

MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ CERTIFICADOS BURSÁTILES



Fuente: Prospecto de para la colocación de los Bonos Bursátiles del Municipio de Tlalnepantla pp. 49

El fideicomiso³¹ tiene como fin:

- a) Servir como vehículo financiero para el financiamiento del crédito referido como Crédito B en el decreto, mediante la celebración del Contrato de Crédito.
- b) Fondear dicho Contrato de Crédito mediante la emisión y colocación de los certificados bursátiles entre el público inversionista a través de la Bolsa Mexicana de Valores BMV, y
- c) Proporcionar a los tenedores una fuente adicional (aunque limitada) de pagos de los certificados Bursátiles mediante la contratación de la Carta de Crédito, para lo cual la fiduciaria³² deberá:

1.- Administrar y aplicar el Patrimonio del Fideicomiso en los términos del presente Contrato y de Conformidad con las Instrucciones de los Fideicomisarios en segundo lugar,

2.- Suscribir el Contrato de Crédito con el Municipio;

3.- Suscribir con Dexia el Contrato de Carta de Crédito;

4.- Suscribir con Dexia e IFC el Contrato de Reembolso

5.- Suscribir con el Intermediario Colocador el Contrato de Intermediación para la colocación de los certificados Bursátiles entre el gran público inversionista, de conformidad con las instrucciones del Fideicomitente;

6.- Previa obtención de las autorizaciones y registros correspondientes, y de conformidad con lo que se establecer en el presente Contrato de Fideicomiso, emitir los títulos que amparan los Certificados Bursátiles por un monto de 29,311,000 (veintinueve millones trescientos once mil UDIS)

³¹ El fideicomiso es una figura jurídica que permite aislar bienes, flujos de fondos, negocios, derechos, entre otros. Es un patrimonio independiente y separado con diferentes finalidades. Se perfecciona a través de un contrato. Existe fideicomiso cuando en un contrato una organización o persona, le trasmite la propiedad de determinados bienes a otra, en donde esta última ejerce en beneficio de quien asigne en el contrato, hasta que se cumpla el plazo o condición.

En esencia, la utilización de la figura del fideicomiso permite al inversor su capital en un negocio que será manejado por un experto que actúa con la prudencia y diligencia del buen hombre de negocios. Cuenta con las ventajas de permitir armar estructuras jurídicas que se ajusten de forma muy precisa al objeto buscado.

³² El Fiduciario es quien recibe en carácter de propiedad fiduciaria con obligación de dar a los bienes el destino previsto en el contrato; regularmente es la Institución Bancaria.

- 7.- Recibir del Intermediario Colocador el importe derivado de la Emisión de los Certificados, y entregar al Municipio el Monto Desembolsable;
- 8.- Administrar y aplicar de conformidad con el presente Contrato de fideicomiso y con el contrato de crédito, el Fondo de Reserva, incluyendo el monto de reserva original;
- 9.- Recibir, administrar y aplicar de conformidad con el presente Contrato y el Contrato de Crédito, los flujos de Efectivo;
- 10.- Detentar, conservar y defender los recursos en la Cuenta de Agua Concentradora del fideicomiso;
- 11.- Cubrir los gastos de Emisión y los Gastos de Mantenimiento de la Emisión con cargo al municipio y OPDM de conformidad con el contrato de Crédito;
- 12.- En caso de que los recursos habidos en la Cuenta de Agua Concentradora del Fideicomiso (incluidos los provenientes de los flujos de efectivo, del Fondo de Reserva o de los depósitos adicionales a que se hace referencia en el Contrato de Crédito) no sean suficientes para realizar los pagos semestrales, de conformidad con lo establecido en el presente contrato de fideicomiso, ejercer (hasta donde alcance) de la Carta de Crédito y, de ser necesario, del Contrato de Reembolso las cantidades que se requieran para cubrir el faltante para completar los pagos semestrales.
- 13.- De conformidad con lo establecido en el presente Contrato de Fideicomiso, amortizar con cargo al patrimonio del fideicomiso el principal y los intereses correspondientes de las cantidades ejercidas contra la carta de crédito;
- 14.- De acuerdo con las instrucciones de OPDM, invertir los recursos líquidos del Fondo de Reserva pudiendo adquirir únicamente valores de renta fija emitidos por el Gobierno Federal de México, en moneda nacional, cuyo vencimiento no sea superior a un año;
- 15.- Iniciar y agotar por conducto de la persona o personas designadas por escrito por los Fideicomisarios en segundo lugar o por el Representante Común, sin que la fiduciaria asuma ninguna responsabilidad por la actuación de los apoderados ni por el pago de sus gastos y honorarios, cualquier procedimiento judicial en contra del Municipio y/o OPDM que le sea instruido por los fideicomisarios en segundo lugar o el representante común, incluyendo sin limitaciones, el inicio y el agotamiento de cualquier procedimiento contencioso, para hacer cumplir las obligaciones del Municipio y OPDM

conforme al Contrato de Crédito y para hacer valer los derechos de cobro frente al Municipio y OPDM derivadas del Contrato de Crédito.

16.- Otorgar los poderes y facultades a quienes en su caso designen los fideicomisarios en segundo lugar o el representante común, para la realización de los actos relacionados con los fines del fideicomiso;

17.- En general para llevar a cabo todos los actos jurídicos que se requieran para la realización de los fines del fideicomiso.³³

2.3.5 Los Agentes Colocadores de la Emisión de Tlalnepantla de Baz

El banco Dexia Crédit Local es una subsidiaria del Grupo Dexia³⁴, es una de las 15 instituciones financieras más importantes cotizadas en bolsa en la zona Euro. Dexia Crédit Local especialmente en la línea de negocios del Grupo Dexia (financiamiento a gobiernos locales y de proyectos), y servicios financieros para entidades públicas. Dexia Crédit Local, cuyas oficinas principales se encuentran ubicadas en Paris Francia, emiten la carta de crédito a través de su agencia en Nueva Cork.

Corporación Financiera Internacional (IFC)

Tiene desde 1956 el objetivo principal de IFC es contribuir al crecimiento económico en los países miembros que se encuentran en vías de desarrollo, a través de la promoción del desarrollo de empresas privadas productivas. Así, las operaciones de IFC están estrechamente coordinadas y complementan los objetivos generales de desarrollo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento “BIRF” o Banco Mundial.

Mediante el decreto número 30 con fecha 30 de julio de 2001, la H. LIV Legislatura del Estado de México autorizó al H. Ayuntamiento de Tlalnepantla a contratar dos créditos por un monto de hasta \$ 274, 700, 000.00 El primero ya contratado con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos por un monto

³³ Cfr. Prospecto de colocación de los Certificados Bursátiles del Municipio de Tlalnepantla pp. 69 – 70.

³⁴ www.dexiagroup.com

de \$ 178, 000, 000.00 y el segundo con una institución financiera por un monto de hasta \$ 95, 900, 000.00 (Colocación de Certificados Bursátiles).

Los ingresos obtenidos por el cobro de servicios de agua potable drenaje y tratamiento de aguas residuales forman parte del patrimonio de los organismos operadores municipales, quienes están facultados a contratar directamente los créditos que requieran para la prestación del servicio público de agua y responder de sus adeudos con los bienes del privado su propio patrimonio y con los ingresos que perciban en los términos de la ley aplicable.³⁵

El OPDM afectará los flujos de efectivo derivados de los derechos de Agua como fuente específica de pago del financiamiento derivado del contrato de crédito. El organismo de agua instruye a las instituciones bancarias que le presten su servicio de recaudación de derechos de agua a transferir los flujos de efectivo a una cuenta a favor de la fiduciaria. El OPDM podrá también continuar recaudando los derechos de agua en ventanillas propias.

ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DEL OPDM

Entre las principales actividades del año 2004 se encuentran las siguientes:

- 1 Se integraron nuevas prestaciones al convenio sindical y se dio un incremento a las prestaciones ya existentes.
- 2 Se ejercerá en este año el 90% aproximadamente se la inversión de la planta de tratamiento, así como del proyecto alternativo de construcción de una red de agua potable.
- 3 Se realizan pagos a Comisión Nacional del Agua aproximadamente por 35 millones de pesos.
- 4 Se realizará el pago de capital e intereses por bono bursátil y Río San Javier aproximadamente por 80, 000,000 millones de pesos.
- 5 Se pagarán a CNA para la recuperación de 10, 000 millones de pesos por el convenio PRODDER.

³⁵ Artículos 22 y 23 de Ley de Aguas del Estado de México

- 6 Se realizarán reparaciones de redes de agua potable y se atenderán aproximadamente 15,000 fugas al año.
- 7 Se realizarán la rehabilitación de 5 pozos.³⁶

La utilización del financiamiento por medio de la colocación de los Bonos Bursátiles, fue utilizado para la construcción de la Planta Tratadora de aguas residuales; el agua se comercializará para el reuso industrial, servicios públicos, y servicios de agua contra incendios. A efecto de evitar la sobre explotación de aguas subterráneas, que llevan al desequilibrio en los recursos. Por lo que esta obra pública impacta directamente en el desarrollo sustentable del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

La Planta fue construida en la esquina que forman las Avenidas Paseo del Ferrocarril y Somex en la Unidad Habitacional Hogares Ferrocarrileros, fraccionamiento Los Reyes Iztacala, Tlalnepantla de Baz, el cual en términos del Plan de Desarrollo Urbano, tiene señalado un uso de suelo número 11, que corresponde a “Usos Especiales”, este predio fue señalado en Plano Autorizado por el Gobierno del Estado, como ampliación Periférico, la cual en términos de los ordenamientos legales aplicables fue entregado al Municipio mediante Acta de Recepción de las Obras de infraestructura y urbanización del fraccionamiento.³⁷

Cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Ambientales:

- 1 NOM-041-SEMARNAT-1993
- 2 NOM-043-SEMARNAT-1993
- 3 Manejo y descarga de aguas residuales tratadas
- 4 NOM-003- SEMARNAT-1997
- 5 NOM-004-SEMARNAT-2002

³⁶ Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla de Baz. Presentación de la Administración y Finanzas 2005.

³⁷ Op. Cit. OPDM. Informe de la Construcción de la Planta Tratadora de Agua.

CAPITULO 3 DE LAS IMPLICACIONES Y PROPUESTA GENERADAS A PARTIR DEL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL EN TLALNEPANTLA DE BAZ

INTRODUCCIÓN

Es a partir de contrastar la planeación de una política pública con la etapa de evaluación, que surge un real conocimiento del estado del arte que guarda la administración de los recursos públicos municipales; por esta razón el tercer capítulo lo dedicaremos a determinar las implicaciones políticas, económicas y administrativas que ha traído consigo la adopción de la estructura de financiamiento por parte del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

Coincidimos con Luis F. Aguilar, cuando destaca a la evaluación de las políticas públicas, por que ofrece información clave acerca del grado de desempeño real del gobierno (actividades, productos y resultados) y nos ayuda a conocer la eficiencia, eficacia, calidad y responsabilidad; si produce resultados de valor para la sociedad y, a la postre si el gobierno a sostenido o perdido su legitimidad social. Gobiernos ineficientes y de baja calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, aún si elegidos, representativos y legales, terminan por frustrar expectativas sociales y hacen perder la confianza ciudadana.¹

Es por ello que este capítulo se divide en dos apartados el primero se enfocará a presentar las implicaciones económicas y políticas en la administración pública municipal que se generaron a partir de la adopción de este esquema de financiamiento. A partir de estas reflexiones generaremos una propuesta para mejorar el financiamiento municipal.

¹ AGUILAR Villanueva, Luis F. "Presentación" en CARDOZO Brum Miryam Irma. *La evaluación de políticas y programas públicos; el caso de los programas de desarrollo social en México*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición. México 2006 Pp. 9

1.- IMPLICACIONES ECONÓMICAS

Se fortaleció la Hacienda Pública Municipal con la inclusión de nuevas fuentes de financiamiento; a partir de la reforma al marco jurídico de endeudamiento, el cual permitió al gobierno municipal el acceso al mercado de valores. Con ello se abre la posibilidad que desde el gobierno local se invierta mayores recursos a la realización de obras públicas (como es el caso de la planta tratadora de agua), que inciden directamente en el desarrollo sustentable municipal.

Los ingresos municipales tienden a lograr un equilibrio al compararlos entre ingresos propios y los referentes a las participaciones federales y estatales². Sin duda lo que implica es alcanzar ciertos niveles de autonomía en la administración de su Hacienda Pública.

Si realizamos un análisis cuantitativo del desenvolvimiento de los ingresos del municipio de Tlalnepantla a partir de la colocación de los bonos bursátiles se observa que en el año 1999, los ingresos totales sumaban \$713, 603, 415 de los cuales los ingresos propios apenas representaban el 38%, mientras que las participaciones federales y estatales eran del 62%.

Para el año 2000 el 67% de los ingresos tlalnepantlenses fueron captados por la vía de las participaciones federales y estatales, mientras que los propios representaron el 33%; cabe destacar que en este año fue el de la aprobación del proyecto del financiamiento bursátil. Para el año 2001 se gestó el cambio en la dinámica del trabajo por obtener mayores ingresos propios, por primera vez los ingresos propios representaron el 54%, mientras que las participaciones llegaron únicamente al 46% de los ingresos totales.

A partir de este año los ingresos propios se mantuvieron por encima del 50%, producto del financiamiento; llegando en el 2005 a encontrar un equilibrio entre ingresos propios y participaciones estatales y federales. Sin embargo, este año fue crucial para la emisión FTLALCB 03; ya que el 20 de octubre de 2005, el

² Ver anexo 4, 5, 6, 7, 8, 9 de esta tesina.

Municipio de Tlalnepantla de Baz, retiró su emisión de bonos 2003. A causa de problemas financieros por la deuda a corto plazo, que provocaron disminuciones en su liquidez. Lo que se reflejó en la disminución de su crédito y la caída en sus calificaciones crediticias.

El retraso en los pagos de la emisión se debieron principalmente en que durante 2004 y 2005, las tasas de interés aumentaron progresivamente, los cetes a corto plazo aumentaron ininterrumpidamente de 4.95 a 8.73% entre enero de 2004 y diciembre 2005 (las tasas de los cetes a mediano y largo plazo, utilizadas como base para establecer la tasa de financiamiento, son aún elevadas). Además, durante el mismo periodo, la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) (tasa principal de referencia) se elevó de 5.36 a 9.18%.

En contraste, a fines de 2004, la tasa promedio ponderada de la deuda de los gobiernos locales contraídas bajo estos esquemas, que en su mayoría está en manos de la banca comercial, fue del 7.4%, y el periodo promedio de vencimiento de la mayoría de los créditos fue de 11.3 años. De acuerdo con informes, los bancos comerciales, que contaban con la participación más alta del mercado de deuda de los gobiernos locales, son BBVA- Bancomer, Banamex – Citibank, Scotia Bank – Inverlat, Santander – Serfin y Banorte.³

De acuerdo con el estudio de “Financiamiento de la infraestructura Local en México: Temas Actuales y perspectivas”⁴ definen el caso de Tlalnepantla de Baz como extremo, ya que los costos flotantes llegaron a un nivel bastante alto (12%). Los altos costos flotantes se deben al esquema actual de emisión de acciones, que deben registrarse y administrarse por medio de un fideicomiso. Un esquema como este aumenta necesariamente el costo. Paradójicamente, de acuerdo al estudio estos mismos esquemas han sido esenciales para que las instituciones de crédito amplíen el mercado.

³ Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2005. www.shcp.gob.mx

⁴ TAMAYO Flores, Rafael. *Financiamiento de la infraestructura local en México: Temas Actuales y Perspectivas*. Ed. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México – Embajada de Estados Unidos. México 2006. p p. 11

A pesar del término de la emisión y de los puntos negativos antes expuestos, el reconocimiento nacional que vino acompañado con la colocación de los bonos bursátiles municipales de Tlalnepantla, fue expresado en los siguientes términos:

El gobierno del Estado de México, hizo un reconocimiento especial al esquema de financiamiento planteado por el Municipio de Tlalnepantla de Baz; en el marco de la Primera Convención Nacional Hacendaria, tomando como referencia la afectación de ingresos propios en este caso los derechos en el cobro del suministro de agua.

Reconoció que los mecanismos establecidos por el municipio de Tlalnepantla abren nuevas perspectivas interesantes para los gobiernos emisores, dado que les permite lograr los siguientes objetivos:

1. Proveer un incentivo claro para elevar la recaudación de ingresos propios.
2. Fortalecer la autonomía financiera estatal y municipal.
3. Evitar la saturación de la fuente de pago de las participaciones, liberándolas del pago de los gastos recurrentes del gobierno.

En general al hablar de afectar ingresos propios, indica que las finanzas públicas de la empresa pública son sólidas; es decir, que el objetivo principal de un financiamiento estructurado en el caso particular de los derechos de agua es separar de la cuenta general del OPDM los flujos que sirven de fuente de pago para la emisión.

Sin embargo, debido a la falta de historial crediticio del OPDM, los ingresos por concepto de derecho no eran suficientes para proveer a los inversionistas la certidumbre que requerían. Por esta razón el municipio decidió acudir a garantes especializados para complementar las fuentes de pago del financiamiento. Que es el caso de la carta de crédito expedida por Dexia Credit.

El gobierno estatal reconoce que el mecanismo de pago desarrollado en este financiamiento fue innovador pues es la primera emisión municipal que se paga con recursos propios y sin la garantía de las participaciones federales. Dicho

mecanismo obliga al organismo y al municipio a mantener finanzas sanas, transparencia en los recursos y una mejor administración en años futuros.

En conclusión, la emisión plantea múltiples beneficios e innovaciones pero también responsabilidades. Con este financiamiento el OPDM y el municipio se obligan a ser responsables tanto en sus finanzas como en el éxito de la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales.

En el ámbito Internacional, la colocación de los bonos bursátiles tlalnepantlenses permitió que ocupará un lugar referencial, como ejemplo la invitación realizada al presidente municipal Ulises Ramírez a la Cumbre Mundial para Alcaldes “Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos” organizado por el Banco Francés Dexia Bank; llevándose a cabo en París Francia los días 18 y 19 de septiembre del 2003.

Cabe destacar que a la Cumbre asistieron más de 100 presidentes municipales de todo el mundo, el municipio de Tlalnepantla de Baz fue el único que asistió como invitado especial, dado que fue el que se tomó como ejemplo para explicar como un municipio de América Latina ha sido exitoso en la incorporación de mecanismos financieros alternativos e innovadores en su proceso de desarrollo.

En relación con la experiencia de los gobiernos municipales, el funcionario de IFC Meter Woicke comentó que “esta era un área nueva para ellos, pero abarca el mismo tipo de acuerdos en estructuras legales y crediticias que se brindan al sector privado”⁵; es por ello que las propuestas municipales de Tlalnepantla hicieron que el trabajo se facilitara entre gobiernos federales, estatales y municipales y crear un momento político para mantener vigentes los proyectos viables.

⁵ Tomado del informe rendido al Pleno del Cabildo de la Participación del Lic. Ulises Ramírez Núñez, presidente Municipal de Tlalnepantla de Baz, en la Cumbre sobre las Inversiones y Proyectos Financieros de Presidentes Municipales, celebrada en la Ciudad de París, Francia. 18 y 19 de Septiembre de 2003.

Durante su intervención en la Cumbre; Ulises Ramírez resaltó que a través de su Organismo Operador de Agua Potable y Tratamiento de Aguas Residuales (OPDM), Tlalnepantla emitió un certificado Cambiario, lo que constituye un mecanismo financiero con una estructura innovadora que permite a los municipios tener acceso a fuentes de financiamiento sin arriesgar las contribuciones federales, que son la base tradicional de financiamiento en México.

Comentó que con estas acciones, el Municipio de Tlalnepantla de Baz se ha colocado a la vanguardia del desarrollo municipal en la generación de proyectos redituables e innovadores.

Para finalizar su participación en Francia, el presidente Municipal de Tlalnepantla expresó en relación al certificado cambiario que “antes de esta operación era impensable para un Municipio Mexicano obtener un financiamiento fuera de los esquemas tradicionales de la Hacienda Pública; hoy en día esta estructura garantizada por instituciones financieras calificadas, lo que eleva la calidad crediticia de Tlalnepantla y le permite contar con tasas de interés favorables”.⁶

Esta presentación ante la Comunidad Europea tuvo la finalidad de dar a conocer la manera en el que el Ayuntamiento de Tlalnepantla ha operado los esquemas de financiamiento para obras de alto impacto social en el municipio. Así como la aplicación de políticas públicas bajo modelos de desarrollo vanguardista.

⁶ Tomado del informe rendido al Pleno del Cabildo de la Participación del Lic. Ulises Ramírez Núñez, presidente Municipal de Tlalnepantla de Baz, en la Cumbre sobre las Inversiones y Proyectos Financieros de Presidentes Municipales, celebrada en la Ciudad de París, Francia. 18 y 19 de Septiembre de 2003.

Derivado del trabajo realizado por el agente de servicios financieros internacionales DEXIA BANK (a través de Scotian Bank) con el Organismo Descentralizado de Agua Potable de Tlalnepantla (OPDM), para impulsar un proyecto financiero de inversión de saneamiento de los mantos acuíferos y rescate del medio ambiente a través de una planta tratadora, el Municipio de Tlalnepantla fue invitado por Dexia Bank a participar con esta experiencia a la Cumbre sobre las Inversiones y Proyectos Financieros de Presidentes Municipales.

2.- Implicaciones Políticas

La continuidad del Partido Acción Nacional en el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz durante un periodo de 9 años (1997-2000 Ruth Olvera, 2000-2003 Rubén Mendoza Ayala, 2003-2006 Ulises Ramírez Núñez); ha reflejado la aceptación que tiene este proyecto de gobierno entre los ciudadanos.

Sobresaliendo la elección contundente de Ulises Ramírez Núñez como presidente municipal con un margen de 4 a 1 dando muestra del respaldo ciudadano; se le reconocía en su momento a Rubén Mendoza Ayala que le inyectara al gobierno local de Tlalnepantla, fortaleza e innovación, generando recursos propios que le permitían tener una mayor autonomía en la toma de decisiones.

RESULTADOS ELECTORALES PARA EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA

AÑO DE	PAN	PRI-PVEM	PRD
---------------	------------	-----------------	------------

ELECCIÓN						
2000	198,035	57.7%	80,718	23.5%	40,092	11.7%
2003	109,124	54.66%	39,856	19.96%	38,200	19.13%
2006	84,845	40.83%	55,857	26.88%	59,464	28.61%

Fuente: Cuadro realizado con información publicada en la página web del Instituto Electoral del Estado de México www.ieem.org.mx

Es así como la propuesta del financiamiento por medio de la colocación de bonos bursátiles tuvo su génesis en el trienio 2000 – 2003; sin embargo, fue en la recta final cuando se aprobó el proyecto por el pleno del cabildo; así el gobierno entrante tuvo la responsabilidad de ponerlo en marcha de igual manera la construcción de la planta tratadora de agua.

Cabe mencionar que este es uno de los ejemplos más claros de Relaciones Intergubernamentales (RIG'S) y de nuevos escenarios de política pública; en donde la autorización para el endeudamiento pasa por el legislativo Estatal (partido en el gobierno PRI) previa autorización del cabildo municipal (Gobierno Panista).

Se interactúa de igual manera con el gobierno federal, quien es el regulador de la Bolsa Mexicana de Valores, finalmente autorizó la actualización del marco jurídico para que el municipio pudiera acceder a este tipo de financiamiento.

Convirtiendo al Municipio de Tlalnepantla, como uno de los más vanguardistas, caracterizándose por la prestación de servicios públicos de calidad, una administración municipal regida por los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad. Traduciéndose en votos seguros que permiten al Partido Acción Nacional, manejar una agenda de políticas públicas integral que impacta en el desarrollo de la comunidad.

Incluso se le reconoce al Municipio de Tlalnepantla como bastión Panista e importante trampolín político. Así mismo, para este 2006 se refrendó la confianza con el triunfo de Marco Antonio Rodríguez como presidente municipal para el periodo 2006 – 2009.

Si bien se ha demostrado a lo largo de la investigación que el financiamiento por medio de la colocación de los bonos bursátiles en general es viable; más enriquecedor sería a partir de una visión regional, los municipios colindantes puedan agruparse para poder acceder a mayores recursos mediante contrataciones de financiamientos con mejores posibilidades de pago que tengan una efectiva participación en el Desarrollo Regional.

El avance en la profesionalización de los cuerpos burocráticos municipales, es una de las aristas que aún falta trabajar; ya que al lograr una continuidad en el personal ejecutivo como operativos permite dar seguimiento de la implementación de políticas; principalmente las referentes a la obtención de mayores recursos, en específico por la vía de la deuda pública o privada.

Desafortunadamente en el caso del municipio de Tlalnepantla en el periodo 2003 -2006, es decir, en tan solo 2 años se realizaron cambios en el personal de la Tesorería Municipal que imposibilitaron de alguna u otra manera seguir con el proyecto de la modernización de la hacienda pública; lo que repercutió de forma directa el desenvolvimiento de los pagos del crédito bursátil y por ende en las calificaciones crediticias, sufriendo una baja en los años 2004 y 2005.

La evaluación de las decisiones tomadas en un periodo de gobierno tan limitado como es el caso del municipio mexicana no ha sido el talón de Aquiles para las políticas públicas; geográficamente se encuentran inmersos en una realidad funcional compartiendo problemas comunes lo que genera mayores pesos y contrapesos en las Relaciones Intergubernamentales y en un avance en la autonomía municipal separada de la esfera estatal.

En el caso de la armonización legislativa, el municipio de Tlalnepantla tendrá que trabajar conjuntamente con el Gobierno del Estado de México y la Legislatura local en adecuar el Código Financiero o la creación de la Ley de Deuda Pública que incluya específicamente:

- La Emisión y colocación de valores.
- El pago y garantía de los Empréstitos y de las Emisiones de Valores.
- De las Operaciones de Refinanciamiento o Reestructuración de la deuda Pública.
- De la Calificación de Empréstitos o Créditos.
- De las garantías de Subrogación.⁷

⁷ Se toma como referencia la Ley de Deuda Pública del Estado de Guerrero, que de acuerdo al estudio comparativo realizado por la SHCP-UCEF; con otras leyes locales recientes, en materia de deuda pública (incluida la del Estado de México)

CONCLUSIONES

En la actualidad los gobiernos locales han buscado los instrumentos necesarios que les permitan llevar a cabo sus obligaciones ante la ciudadanía, partiendo del principio que no hay recurso que alcance para cubrir todas las necesidades de la población. Esta situación se hace cada vez más difícil si añadimos que la mayoría de los ingresos que percibe el municipio, son provenientes de las participaciones federales y estatales.

La deuda pública aparece como opción, para hacer frente a la realización de obras que permitan incidir directamente en el desarrollo integral del Municipio; es el caso concreto de la construcción de la Planta Tratadora de Agua en Tlalnepantla. Teniendo como fuente de pago la colocación de los Bonos Bursátiles en la Bolsa Mexicana de Valores.

En lo general, la situación del endeudamiento de los municipios en nuestro país durante el periodo 2001-2005, se ha mantenido de manera equilibrada y con un ritmo de crecimiento estable, a manera de conclusión identificamos cuatro causas de este fenómeno:

- ✓ El esquema de financiamiento instaurado por el gobierno federal; es decir, el control institucional del endeudamiento de los gobiernos locales se encuentra en el Artículo 117 del marco constitucional, que al prohibir obtener financiamiento del exterior, y al conjugarse con otras regulaciones en la materia, ha permitido registrar puntualmente y darle seguimiento a diferentes aspectos de los créditos obtenidos.

- ✓ Las reformas que las Entidades Federativas realizaron a sus respectivas leyes de deuda¹ a fin de instaurar controles que prevengan el sobreendeudamiento.
- ✓ La utilización de mecanismos financieros de mercado, por ejemplo, la calificación de la deuda en los diferentes órdenes de gobierno.
- ✓ En el corto plazo, tanto el saldo, como el costo financiero y los plazos de vencimiento se encuentran en niveles financieramente manejables.

Sin embargo cuando identificamos ciertos avances en dicha materia, vale la pena exponerlos; como es el caso que dio origen a la presente tesina; si bien tendríamos temas para otro estudio como abrir el debate entre que tan frecuentemente se tendría que hacer uso de este tipo de financiamiento y qué papel jugarán los actores federales y estatales ante los cambios estructurales para dotar al municipio no solo de mayores recursos (lo que históricamente ha propiciado una dependencia financiera) sino más bien de proponer y regular nuevas fuentes que permitan generar y administrar recursos propios.

Tlalnepantla se ha distinguido por ser pionero en algunos proyectos que requieren innovación y a apostar por retos que se traducen en un avance en la tan ansiada autonomía municipal. La colocación de los bonos bursátiles confirmo el espacio que ha ganado a nivel nacional e internacional con la confianza para hacer frente a este tipo de endeudamiento con recursos propios (derechos por suministro de agua).

Se presentan a continuación los aspectos en donde se trabajaron las conclusiones más sobresalientes:

¹ En el caso del Estado de México estipula en su Artículo 271 de La Ley de Deuda Pública como norma preventiva, que hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal, podrán ser destinados al pago de deuda.

I.- Se ha señalado que algo determinante para una real evaluación de las políticas públicas municipales es el tiempo que dura el periodo gubernamental; en esta ocasión gracias a la continuidad del partido político en el gobierno municipal (PAN) se le dio continuidad a la colocación de los bonos como una política de fortalecimiento a su Hacienda Pública.

Durante dos trienios se gestó y cristalizó este proyecto, tiempo suficiente para evaluar todo el procedimiento de la bursatilización de la deuda, en el cual concluimos que la administración municipal se vio presionada para mantener sus finanzas estables en los últimos dos años. Lo que ocasionó que se pagara anticipadamente este crédito.

Factores como los altos costos flotantes, las tasas de interés y la TIR fueron fundamentales para que se retrasara el pago que presionó de más al gobierno tlalnepantlense, y por ende el desequilibrio en sus calificaciones crediticias.

La reestructuración de su deuda pública puso de manifiesto que la planeación financiera debe ser totalmente transparente y respaldada por el cabildo; de lo contrario se propicia el manejo de una doble información la oficial y la real.

II.- Las relaciones intergubernamentales experimentadas por el municipio de Tlalnepantla a raíz de esta política son ricas en su estructura. Al inicio toda la negociación para la aprobación de la deuda con la Legislatura del Estado de México, dado que es requisito indispensable la autorización del legislativo compuesto pluralmente.

Con el gobierno federal la interacción se identificó con la vinculación del registro de la deuda bursátil en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; así como, todo el proceso en la Bolsa Mexicana de Valores, la cual es regulada por el gobierno federal. Lo anterior desde el aspecto operativo; así mismo, hay un problema más estructural en cuestiones de relaciones intergubernamentales fiscales.

Hoy en día nuestra obligación es estudiar este gran marco analítico y los nuevos escenarios en que las relaciones intergubernamentales, se enriquecen con la alternancia política en todos los órdenes de gobierno y en los nuevos escenarios de gestión y administración en todos los niveles, por todos los conceptos que infieren en estas.

Es por ello que a la legislaturas Estatal y Federal les corresponde seguir trabajando para dotar al municipio de mayores opciones para reducir su dependencia financiera hacía los recursos provenientes de los derivados de la Ley de Coordinación Fiscal.

La demostración de nuestra hipótesis a lo largo del trabajo, nos permite concluir que la colocación de los bonos bursátiles si optimizo la gestión municipal, dado que cumplió con su objetivo, ya que mediante esta deuda se construyó la planta tratadora de agua, la cual contribuirá al desarrollo sustentable del municipio y en un futuro a generar la captación de recursos propios mediante la venta del líquido al sector industrial.

Por el lado de las finanzas públicas municipales, el ejercicio de la administración municipal apegada a la racionalidad y eficiencia que exige las calificadoras crediticias, conlleva a un sano desarrollo de los ingresos y los gastos en la Hacienda Pública Tlalnepantlense.

Que si bien es una buena opción, el acceder a ella le genera altos costos para el municipio; sobre todo por que existen factores externos que provocan desajustes en la planeación financiera. Provocando de igual manera toma de decisiones extremas como le sucedió a Tlalnepantla en el año 2005.

El reto sigue siendo, explorar todas las posibilidades con las que se podría contar para allegarse de una cada vez mayor captación de recursos. Tomando en consideración que el ámbito municipal de gobierno, es el que cuenta con un mayor grado de identificación de las necesidades de su región.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio", En El estudio de las políticas públicas. Antología de Políticas Públicas Vol. 1, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Agranoff, Robert, "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales" En Cambio político y gobernabilidad. Coord. Mauricio Merino, Eds., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, CONACYT, México, 1993.
- , "Las relaciones y la gestión intergubernamental" En Wrigth, Deil, Para entender las relaciones intergubernamentales, Estudio introductorio de José Luis Méndez, Eds., Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.
- Arellano Cadena, Rogelio, Retos y Propuestas: federalismo fiscal. Ed., Fundación mexicana cambio XX Luis Donaldo Colosio, México, 1994.
- _____, México hacia un nuevo federalismo fiscal. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Bardach Eugene, Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica. Ed., CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.
- Brum Miryam Irma. La evaluación de Políticas y Programas Públicos; el caso de los Programas de Desarrollo Social en México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición. México 2006.
- Cabrero Mendoza, Enrique, coord. Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaría en los municipios urbanos de México. Eds., CIDE, Porrúa, México, 1996.

-----, Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria. Documento de Trabajo Número 129 División de Administración Pública Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. México, 2003.

-----, coord. Gobiernos Locales Trabajando; un recorrido a través de programas municipales que funcionan. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002.

Contreras Larios, Cesáreo. Funciones de Control de la Hacienda Pública Municipal. Ed. INDETEC, México, 2001.

García Vázquez, Gilberto. López González, Mauricio. "Fortalecimiento de Ingresos Municipales Tlalneantla de Baz, Estado de México". En Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México, Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) Premio Gobierno y Gestión Local. Ed. CIDE. México 2003.

López, Víctor Adán. Deuda Pública de Estados y Municipios: Una Alternativa para financiar proyectos de infraestructura. Ed. Indetec, México, 2006.

Merino Mañón, Gustavo, Una nueva hacienda pública municipal, apuntes para el análisis de su reforma. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública en coordinación con el H. Municipio de Tlalneantla México 2001.

Ochoa Campos, Moisés, El municipio, su evolución institucional, Ed., BANOBRAS, Colección Cultura Municipal, México, 1981.

Ortega Lomelí, Roberto, Federalismo y Municipio, una visión de la modernización de México, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Pérez González, Hugo Nicolás, Alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal, Ed., Centro Universitario de Investigaciones de la Universidad Anáhuac del Sur, México 1994, Estudios Ocasionales.

Pineda Guadarrama, Juan de Dios (coord.), "La importancia del estudio de las RIG's" En La Gestión Pública en Gobiernos Locales, Experiencias Latinoamericanas. Colección de Agendas de Gobiernos locales latinoamericanos, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México 2004.

Raich Portman, Uri, El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal, Ed., Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México 1997.

Reynoso Soto, Selene Rosa coord.. Manual básico para la administración Municipal, Ed., Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C, México 2000, 237p.

Rocha Reynaga, Ricardo, Federalismo Fiscal conceptos, principios y teoría Ed. Instituto para el Desarrollo Tecnológico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, 1996.

Sedas Ortega, Cecilia, Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con los estados en materia hacendaria, Ed., Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, 2001.

Saucedo Sánchez, José Alberto, Hacia el Federalismo Fiscal, la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados, Premio INAP 1996, Ed., Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997.

Tamayo Flores, Rafael. Financiamiento de la infraestructura local en México: Temas Actuales y Perspectivas. Ed. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México – Embajada de Estados Unidos. México 2006.

Tamayo Sáez, Manuel. "El análisis de las políticas públicas". En BAÑÓN, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). La Nueva Administración Pública. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1997.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Instituto Federal Electoral, México 2001.

Constitución Política del Estado de México

Ley orgánica Municipal del Estado de México

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México

Ley de Aguas del Estado de México

Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República. El Municipio Mexicano. Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República México 2001, 183p.

DOCUMENTOS OFICIALES

Plan Municipal de Desarrollo 2000 – 2003 Municipio de Tlalnepantla de Baz.

Primer Informe de Gobierno, Ulises Ramírez Núñez. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2003-2006.

Segundo Informe de Gobierno, Ulises Ramírez Núñez. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2003-2006.

Tercer Informe de Gobierno, Ulises Ramírez Núñez. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2003-2006.

INEGI, Cuademo Estadístico Municipal, Tlalnepantla de Baz, México, Edición 2000.

Prospecto para la Colocación de los Bonos Bursátiles del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

Organismo Público Descentralizado para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla de Baz. Reporte de Administración y Finanzas 2000 – 2003. Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz.

Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla de Baz. Presentación de la Administración y Finanzas 2005.

Acta de la Sexagésima Segunda Sesión Ordinaria de Cabildo, efectuada el 10 de febrero de 2005. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla.

Informe de la Participación del Lic. Ulises Ramírez Núñez, presidente Municipal de Tlalnepantla de Baz, en la Cumbre sobre las Inversiones y Proyectos Financieros de Presidentes Municipales, celebrada en la Ciudad de París, Francia. 18 y 19 de Septiembre de 2003

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Fitch Ratings. Reporte de Seguimiento de Calificación Construcción y Drenajes Profundos, S. A de C. V. Descripción de la Operación. Agosto 2006.
www.fitchmexico.com

Fitch Ratings. Finanzas Públicas; Reporte Sectorial México. Mercado de Deuda Bursátil, Opción de de Financiamiento para Estados y Municipios. Febrero 2004
www.fitchmexico.com

FITCH RAITINGS. Definiciones de las Calificaciones. Marzo 2001.
www.fitchmexico.com

FITCH RAITINGS Reporte Especial en México sobre Finanzas Públicas agosto 2005 www.fitchmexico.com

PAGINAS DE INTERNET

www.edomex.gob.mx/caem/tarifas-precios/20pub/2003/tlalnepantla.

www.cnbv.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.dexiagroup.com

HEMEROGRAFÍA

Análisis de Aregional. com

Revista Cabecera Municipal. Año 1, No. 03 dic. 2004/ enero – febrero / 2005.

El ABC de las calificaciones crediticias

Revista Cabecera Municipal. Año 1, No. 03 dic. 2004/ enero – febrero / 2005.

DÍAZ Alicia. "Alejan de Municipios el acceso a créditos". En Periódico REFORMA.

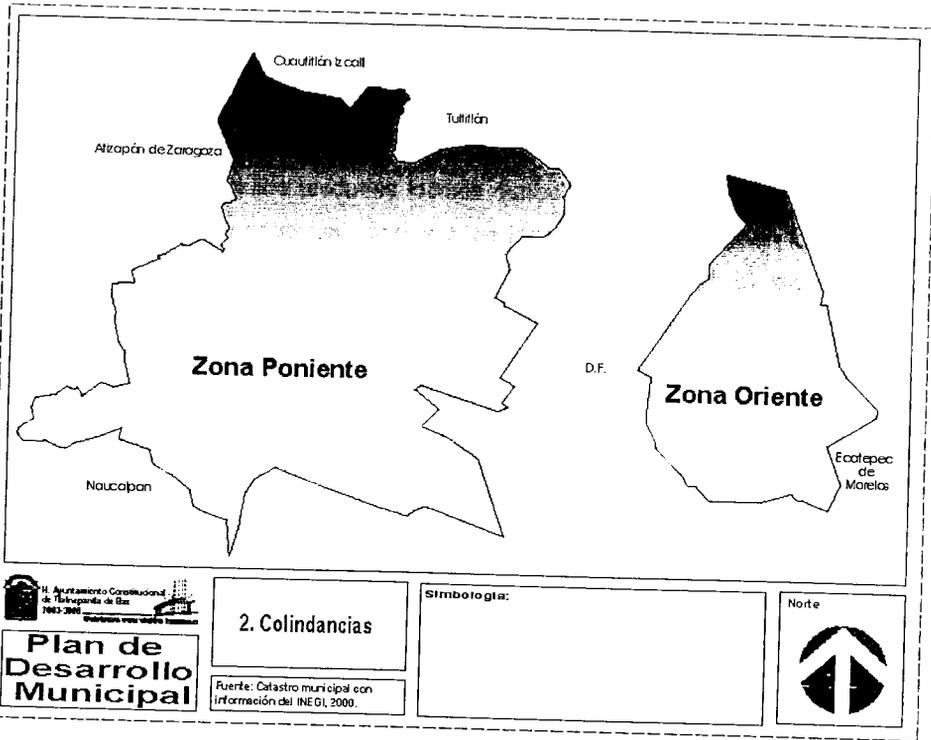
Sección 7 A Negocios. Martes 24 de Mayo 2005.

Voz Local año 1 número 2 Junio 2005. Publicación de Conferencia Nacional de Municipios de México y AMMAC.

ANEXOS

ANEXO 1

COLINDANCIAS DEL MUNICIPIO DE TLALNEPATLA



ANEXO 2

MODELOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG'S)

Los tres modelos tienen las siguientes características:

1.- En el modelo de autoridad coordinada, son la claridad y lo determinado de los límites lo que separan al gobierno nacional del estatal. De conformidad con esta tipología se han incluido unidades locales dentro de los gobiernos estatales. Las relaciones de poder entre los estados y sus localidades se centra en lo siguiente: a) no hay un derecho consuetudinario de autogobierno local; b) las entidades locales son "hijas del estado", sometidas a la creación y discreción absoluta de la federación; c) las localidades solo pueden ejercer los poderes que les han sido expresamente concedidos; y d) las localidades son "simples inquilinos", merced de la voluntad de la legislatura. La implicación de este modelo de relaciones de poder es que los dos tipos de unidades son independientes y autónomas y están imbricadas de manera tangencial; en otras palabras, cada una gobierna dentro de su respectiva esfera de autoridad.

2.- El modelo de autoridad dominante o inclusiva, esta representado por los círculos concéntricos, que disminuyen de tamaño, del nacional al estatal y al local. Tal y como apunta Deil Write si supone que el área cubierta por cada círculo representa la proporción de poder ejercida por esa jurisdicción respecto a las demás, bajo el supuesto de que el gobierno nacional desea expandir su proporción de poder en relación con los estados y las localidades, se hacen posible dos estrategias: la primera reduce los diversos poderes de los estados o de las localidades, o de ambos, según sea el caso; la segunda, aumenta el círculo del gobierno nacional, acrecentando o no los círculos estatales y /o locales. Este modelo además de servir para permitir predicciones de políticas de RIG's, permite el análisis de la naturaleza jerárquica de la autoridad: las relaciones de dependencia, en su caso, implican pautas de poder. En cuanto a los modelos de

autoridad inclusiva y autoridad coordinada de las RIG's se ubican éstos en los polos opuestos del espectro presentado. En el primero prevalece la jerarquía; y en el segundo los gobiernos nacional y estatal son iguales y autónomos.

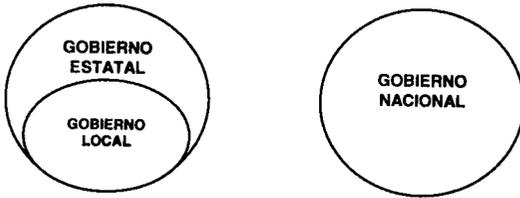
3.- El modelo de autoridad igual o superpuesta es el más representativo de las RIG's en Estados Unidos. El traslape de los círculos, muestra tres estilos distintivos del modelo: a) áreas considerables de operaciones gubernamentales incluyen, simultáneamente, unidades nacionales, estatales y locales; b) las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas; y c) el poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción están considerablemente limitados. Los límites producen una pauta de autoridad que bien puede llamarse de negociación. En esta arena se realizan los intercambios o acuerdos, como punto central de este modelo. De manera inherente las RIG's contienen una sustancia cooperativa de las instancias gubernamentales, pues de otra forma sería impensable hablar de las relaciones intergubernamentales. Ejemplo de ellos se manifiestan reiteradamente en la acción gubernamental; el gobierno nacional ofrecer numerosos programas de ayuda a los estados y localidades, generalmente, a cambio de su acuerdo para implantar un programa, llevar a cabo un proyecto, llevar a cabo un proyecto o cualquier actividad de alcances mayores. Con todo, los procesos de negociación e intercambio se pueden ejemplificar en las siguientes interacciones jurisdiccionales: la medición local-local; la local-estatal; la nacional-local; y la estatal-nacional.

CUADRO: MODELOS DE RELACIONES NACIONALES, ESTATALES Y LOCALES EN EL ENFOQUE DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Designación: Autoridad Coordinada

Relación: Independiente

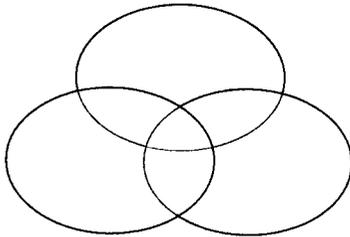
Pauta de Autoridad: Autonomía



Designación: Autoridad Superpuesta

Relación: Interdependiente

Pauta de Autoridad: Negociación



Designación: Autoridad Inclusiva

Relación: Dependiente

Pauta de Autoridad: Jerarquía



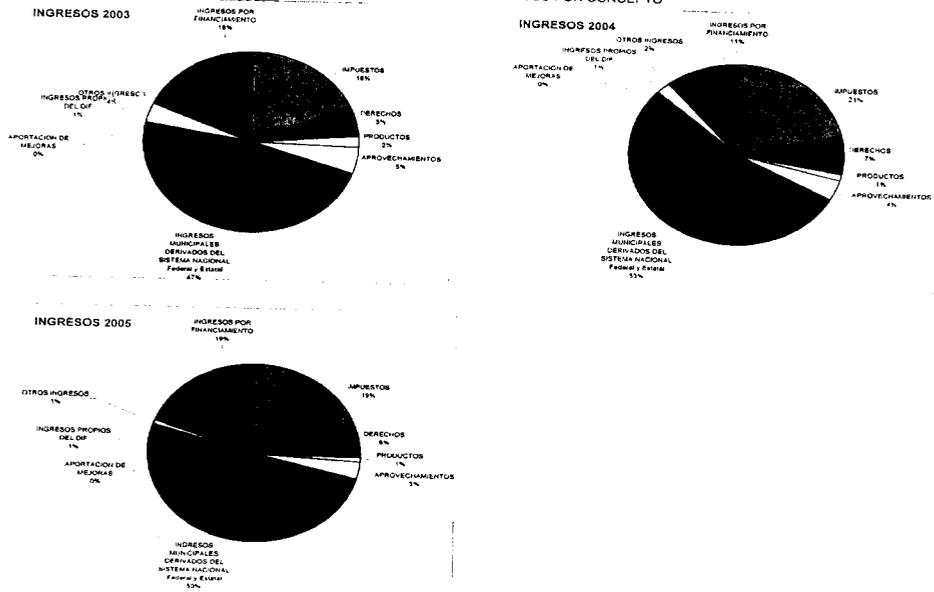
ANEXO 3

ESCALA DE CALIFICACIONES CREDITICIAS Y SU SIGNIFICADO

CALIFICACIÓN	SIGNIFICADO
AAA (mex)	Sobresaliente Calificación Crediticia
AA (mex)	Muy Alta Calidad Crediticia
A (mex)	Alta Calidad Crediticia
BBB (mex)	Adecuada Calidad Crediticia
BB (mex)	Especulativa
B (mex)	Altamente Especulativa
CCC (mex)	Alto Riesgo de Incumplimiento
CC (mex)	Alto Riesgo de Incumplimiento
C (mex)	Alto Riesgo de Incumplimiento
D (mex)	Incumpliendo

ANEXO 4
(CONT.)
INGRESOS MUNICIPALES DE TLALNEPANTLA DE BAZ
1999 - 2005

GRAFICAS 1999-2005 E INGRESOS POR CONCEPTO



ANEXO 5

INGRESOS MUNICIPALES DE TLALNEPANTLA DE BAZ

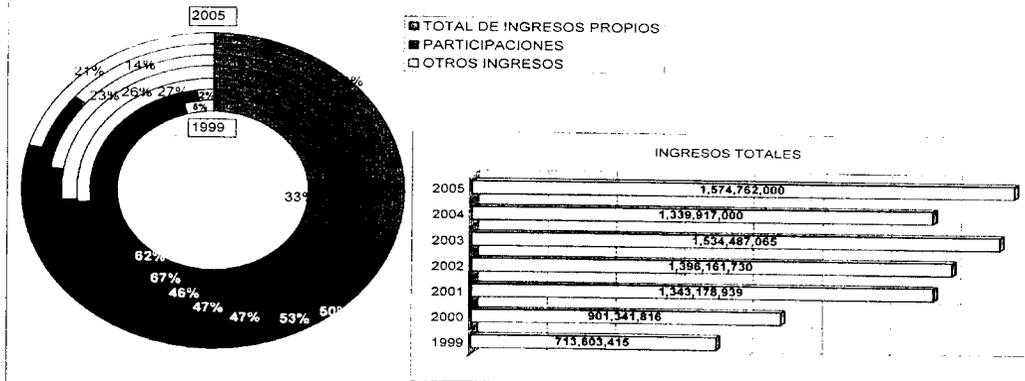
“Ingresos Propios, Participaciones y Otros Ingresos”

1999 - 2005

GRAFICA HISTORICA DE INGRESO EN GRANDES RUBROS 1999-2005

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	232,942,038	275,030,950	363,626,709	382,306,804	485,587,708	438,333,000	461,472,730
PARTICIPACIONES	448,384,112	605,808,311	616,441,457	646,731,984	723,439,728	712,824,000	767,970,000
OTROS INGRESOS	32,277,265	20,502,555	363,110,773	367,123,142	345,479,631	188,760,000	325,319,270

INGRESOS MUNICIPALES 1999-2005

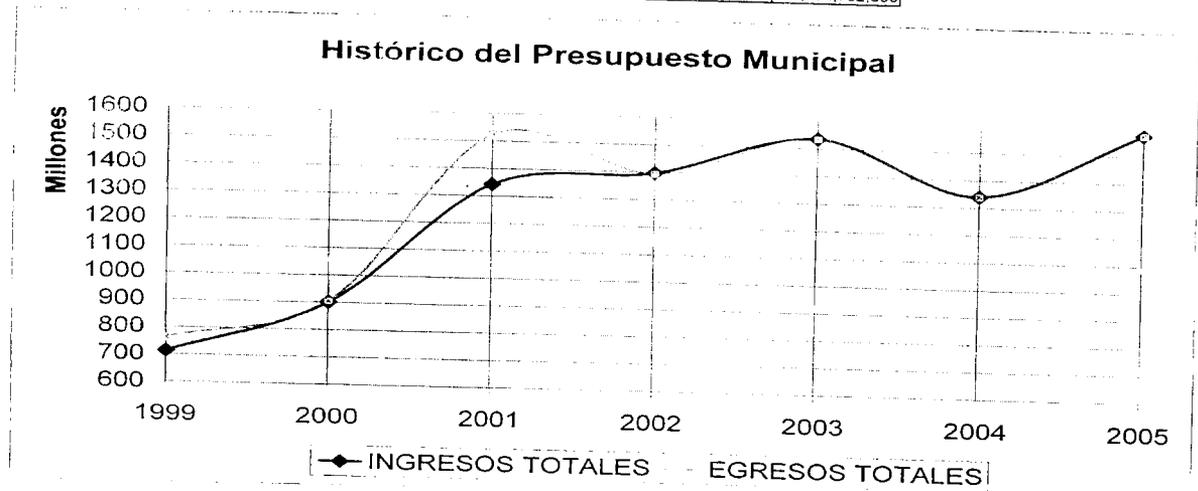


	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS TOTALES	713,603,415	901,341,816	1,343,178,939	1,396,161,730	1,534,487,065	1,339,917,000	1,574,762,000

ANEXO 6
 INGRESOS MUNICIPALES – EGRESOS MUNICIPALES
 DE TLALNEPANTLA DE BAZ
 1999 - 2005

GRAFICA INGRESOS vs EGRESOS

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS TOT/	713603415	901341816	1343178939	1396161730	1534487065	1,339,917,000	1,574,762,000
EGRESOS TOTA	763461498	904058737	1522619055	1393028351	1534487065	1,339,917,000	1,574,762,000



ANEXO 8

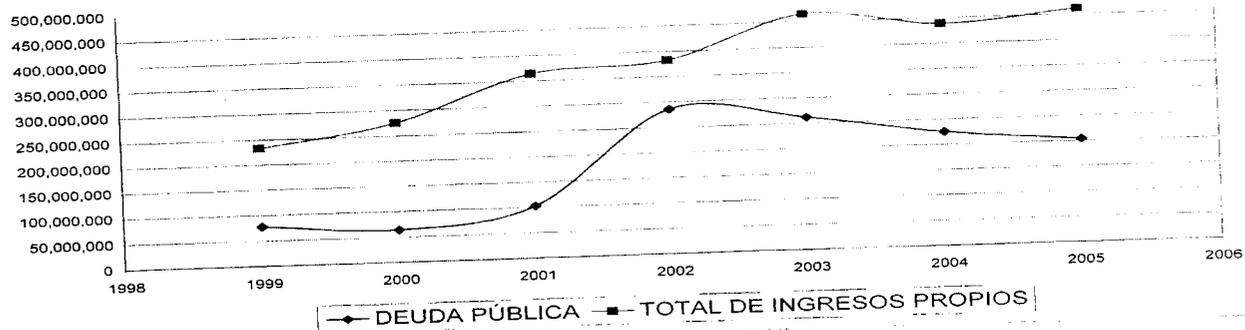
COMPARATIVO ENTRE LOS COSTOS DE LA DEUDA Y LOS INGRESOS PROPIOS DE TLALNEPANTLA DE BAZ

1999 – 2005

GRAFICA DEUDA PÚBLICA VS INGRESOS PROPIOS

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DEUDA PÚBLICA	77,930,185	63,763,629	102,567,786	285,826,747	261,249,794	224,775,580	203,412,500
TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	232,942,038	275,030,950	363,626,709	382,306,804	465,567,706	438,333,000	461,472,730

COSTO DE SERVICIOS DE DEUDA VS INGRESOS PROPIOS



ANEXO 9

DISTRIBUCIÓN HISTÓRICA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DE TLALNEPANTLA DE BAZ 1999 – 2005

	1999				2001				2002				2003				2004				2005			
	IMPUESTOS	%	DERECHOS	%	PRODUCTOS	%	APROVECHAMIENTOS	%	INGRESOS PROPIOS	%	INGRESOS DERIVADOS DEL SISTEMA NACIONAL Federal y Estatal	%	INGRESOS PROPIOS	%	INGRESOS DERIVADOS DEL SISTEMA NACIONAL Federal y Estatal	%	INGRESOS PROPIOS	%	INGRESOS DERIVADOS DEL SISTEMA NACIONAL Federal y Estatal	%	INGRESOS PROPIOS	%	INGRESOS DERIVADOS DEL SISTEMA NACIONAL Federal y Estatal	%
INGRESOS TOTALES	712,603,415	100	801,341,816	100	26.31	1,343,178,939	100	49.02	1,365,161,730	100	3.94	1,534,487,085	100	9.91	1,333									
IMPUESTOS	145,053,414	20.33	170,683,706	18.94	17.87	225,284,023	16.77	31.98	242,498,842	17.37	7.06	278,868,374	18.18	15.04	284									
DERECHOS	16,482,443	2.31	19,210,146	2.40	2.38	69,692,629	5.2	18.02	88,626,993	6.2	23.96	84,313,014	5.49	11.85	12									
PRODUCTOS	17,526,230	2.46	1,321,031	0.17	-12.47	146,306,352	10.7	-6.73	10,156,753	0.73	-29.01	29,842,184	1.93	4.73	48									
APROVECHAMIENTOS	23,880,981	3.35	29,739,267	3.71	24.78	54,173,705	4.03	81.8	43,024,216	3.08	-20.58	72,940,154	4.73	68.95	432									
TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	232,942,038	32.65	274,030,960	30.52	18.07	383,626,709	27.07	32.21	382,308,604	27.38	5.14	486,667,708	30.34	21.78	184									
INGRESOS DERIVADOS DEL SISTEMA NACIONAL Federal y Estatal	448,384,112	62.83	605,808,311	67.24	35.11	616,441,457	45.89	1.76	640,731,984	46.32	4.91	723,436,728	47.16	11.89	712									
TOTAL DE PARTICIPACIONES	448,384,112	62.83	605,808,311	67.24	35.11	616,441,457	45.89	1.76	640,731,984	46.32	4.91	723,436,728	47.16	11.89	712									
APORTACION DE MEJORAS	790,328	0.11	2,133,423	0.24	113.94	650,763	0.05	-69.5	637,813	0.47	44.11	378,837	0.02	-59.59	5									
OTROS INGRESOS	345,778	0.05	19,384,757	2.42	3.38	2,147,550	0.16	64.06	1,115,911	0.08	-129.01	7,880,000	0.5	-16.07	9									
TOTAL OTROS INGRESOS	23,345,560	3.28	29,739,267	3.71	1.00	3383,79	0.25	21.04	23,253,111	1.7	19.14	279,491,984	18.21	17.6	157									
TOTAL OTROS INGRESOS	32,277,266	4.53	29,739,267	3.71	-36.48	363,116,753	27.03	1871.05	367,123,142	26.1	1.1	345,478,631	22.61	-6.9	184									

