



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



FACULTAD DE ECONOMÍA

NUEVAS ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO
MUNICIPAL, 1989 - 2000.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO
EN ECONOMÍA

PRESENTA:

JOSÉ ISRAEL MUCIÑO JARA

DIRECTOR

DR. BENJAMÍN GARCÍA PAÉZ

México, D.F., Diciembre de 2004



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.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
PRESENTE.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. JOSÉ ISRAEL MUCIÑO JARA**, bajo el siguiente título: **“NUEVA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, 1989-2000”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

DR. BENJAMÍN GARCÍA PÁEZ.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recesional.

NOMBRE: José Israel Muciño Jara
FECHA: 07 diciembre 2004
FIRMA: [Firma]



UNIVERSIDAD NACIONAL
AV. P.º MA. DE
MEXICO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. JOSÉ ISRAEL MUCIÑO JARA**, bajo el siguiente título: **"NUEVA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, 1989-2000"** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. BARTOLO REYES REYES.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. JOSÉ ISRAEL MUCIÑO JARA**, bajo el siguiente título: **“NUEVA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, 1989-2000”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


MTRQ. JULIO CÉSAR VEGA VÁZQUEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. JOSÉ ISRAEL MUCIÑO JARA**, bajo el siguiente título: **“NUEVA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, 1989-2000”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente



LIC. GILDARDO LÓPEZ TIJERINA.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. JOSÉ ISRAEL MUCIÑO JARA**, bajo el siguiente título: **“NUEVA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, 1989-2000”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.

AGRADECIMIENTOS

*A mis Padres, Paulina y Cande,
por darme su apoyo incondicional y
el gran impulso en mi vida;*

*A mis Hermanos, Pedro, Bore y Juan,
por su compañía y apoyo;*

*Al Dr. Benjamín García Paíz,
por su sabia dirección y consejos
en la realización de esta Tesis;*

*A la Universidad Nacional
Autónoma de México,
Facultad de Economía, y
a sus Profesores,
por brindarme la oportunidad
de ser alguien en la vida.*

*Y a todas aquellas personas,
que recuerdo con gran afecto.*

GRACIAS.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

IV

CAPITULO PRIMERO FUENTES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

I.1 Recursos Financieros de las Haciendas Municipales	1
I.1.1 Estructura de los Ingresos Municipales	1
I.1.1.1 Evolución de los Ingresos Municipales, 1982-2000	6
I.1.2 Estructura del Gasto Municipal	12
I.1.2.1 Evolución del Gasto Público de los Municipios, 1982-2000	13
I.2 Apoyos Institucionales para el Financiamiento Municipal	15
I.2.1 Instituciones de Crédito para el Desarrollo	15
I.2.1.1 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	16
I.2.1.2 Nacional Financiera (NAFIN)	33

CONCLUSIONES

45

CAPITULO SEGUNDO NUEVAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS MUNICIPIOS

II.1 Endeudamiento Municipal: Una Aproximación Teórica	47
II.1.2 Tipos de Deuda Municipal	49
II.2 Evolución del Endeudamiento Municipal en México	50
II.3 Financiamiento Municipal en el Mercado Financiero Mexicano	56
II.3.1 Fideicomiso Maestro de Administración y Pago para la Emisión de Certificados Bursátiles	59
II.3.1.1 Algunas Experiencias de Financiamiento Municipal	66
II.3.2 Emisión de Bonos (Cepo's) por Proyecto	69
II.4 Financiamiento Municipal en el Sistema Financiero Internacional	72
II.4.1 Banco Mundial (World Bank)	72

II.4.1.1 Corporación Financiera Internacional	74
II.4.2 Banco Interamericano de Desarrollo	76
II.4.2.1 Red de Desarrollo Municipal (RDM)	77
II.5 Modalidades para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales	86
II.5.1 Los Servicios Públicos Municipales en México	89
II.5.2 Prestación de Servicios Públicos Bajo Control Municipal Directo	91
II.5.3 Prestación de Servicios Públicos en los que Interviene la Inversión Privada.	94
CONCLUSIONES	112
CAPITULO TERCERO	
SUSTENTABILIDAD PARA LA EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL	
III.1 Especificaciones del Modelo	115
III.1.1 Definición de las Variables	116
III.1.2 Signos Esperados y Coeficientes	117
III.2 Datos Empleados	117
III.3 Estimación del Modelo	118
III.4 Evaluación Estadística	119
III.5 Evaluación Econométrica	121
III.6 Resultados del Modelo Estimado	129
CONCLUSIONES	131
Anexo: Residuales Estimados y Gráficas	133

CAPÍTULO CUARTO
LA VIABILIDAD DE LA NUEVA INFRAESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

IV.1 Alcances y Limitaciones para las Nuevas Alternativas de Financiamiento Municipal	136
IV.1.1 Tendencias de la Deuda y el Crédito Público de las Haciendas Municipales en el Contexto del Nuevo Federalismo	136
IV.1.2 Desarrollo Financiero de los Municipios	138
IV.1.3 Disciplina del Mercado de Deuda Pública Municipal	140
IV.1.4 Política Hacendaria del Municipio	143
IV.1.4.1 Ingresos Públicos	144
IV.1.4.2 Egresos Públicos	145
IV.1.4.3 Deuda Pública	146
IV.1.4.4 Patrimonio Municipal	147
IV.2 Posibilidad para Implementar Experiencias Internacionales en el Financiamiento Municipal	147
IV.2.1 La Experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica (USA)	148
IV.2.2 La Experiencia de Canadá	153
IV.2.3 La Experiencia de la Unión Europea	156
IV.2.4 Otras Experiencias de Financiamiento Internacional: El Caso de Rusia, Polonia y la República Checa	162
CONCLUSIONES	165
CONCLUSIONES GENERALES	168
BIBLIOGRAFÍA	173

INTRODUCCIÓN

¿ Que causa el crecimiento de la riqueza de las naciones? En la literatura económica moderna existe una basta evidencia empírica y teórica que explica los factores del crecimiento económico. Para algunos, ven la riqueza en términos de los recursos minerales como el petróleo ó el oro. Para otros, la importancia de la geografía: los países con climas templados tienden a ser más ricos y a producir más cosas, mientras otros piensan que son aquéllos que están más cerca del Ecuador. Hay quiénes, manifiestan que las diferencias en el desempeño económico pueden ser explicadas por el papel de las instituciones. Los países que lograron su industrialización, un crecimiento estable, sostenido y una buena distribución del ingreso, lo hicieron debido a la calidad de sus instituciones. Anteriormente a estos, más economistas desde Adam Smith han creído en la mano invisible del mercado que guía las acciones humanas egoístas para servir al bien común. Sin olvidar que en la pasada década los sociólogos llegaron a postular un concepto más: el capital social.

Podemos tomar en conjunto o por separado cada una de las teorías o contrastaciones empíricas antes señaladas para explicar el crecimiento de la riqueza de un país, sin tener refutación alguna.

En nuestro caso, consideramos que la provisión eficiente de infraestructura es un elemento fundamental para apoyar el crecimiento económico. En las propuestas recientes de la teoría del crecimiento económico endógeno se ha destacado la importancia de la inversión en infraestructura para aumentar la tasa de crecimiento económico.

Por ejemplo, en el modelo de crecimiento de Barro y Sala i Martin (1990) se relaciona el crecimiento con variables fiscales. En este esquema, el gobierno proporciona bienes públicos sujetos a congestión (carreteras, aeropuertos, etc.), manteniéndose continuamente en equilibrio fiscal y obteniendo sus ingresos de una tasa constante de impuestos. En este modelo, la provisión de bienes públicos cumple una doble función: por un lado alivia la congestión e incrementa la productividad de todos, y por el otro, evita la presencia de rendimientos decrecientes y permite que la inversión privada continúe efectuándose, perpetuando del crecimiento.

Además existe evidencia empírica a nivel internacional que documenta como la provisión de infraestructura fomenta el crecimiento económico. Roller y Waverman (1997), utilizando información de 21 países de la OCDE para los últimos 20 años, encuentran que existe una relación positiva y significativa entre infraestructura en telecomunicaciones y el crecimiento, suponiendo que ya existe un nivel mínimo de infraestructura en telecomunicaciones. Este

resultado sugiere que una vez alcanzado un nivel mínimo de infraestructura, la provisión de mayor infraestructura en telecomunicaciones fomenta el crecimiento económico.

Otros documentos teóricos y empíricos muestran que un abasto eficiente de infraestructura y educación es fundamental para promover la inversión productiva y para elevar la competitividad del aparato productivo nacional. Teniendo en consideración estos elementos, cuando la provisión de infraestructura es adecuada las posibilidades de éxito de un país en cuanto a crecimiento se incrementan. Una buena infraestructura aumenta la productividad y disminuye los costos de producción.

Según estimaciones realizadas por el Banco Mundial se demuestra que un aumento de 1 por ciento en el crecimiento del producto requiere aproximadamente un aumento del 1 por ciento en el acervo de infraestructura. Esto nos indica que tenemos que aumentar considerablemente nuestro acervo de infraestructura si deseamos garantizar el crecimiento de largo plazo. Lograr altas tasas de crecimiento económico implica un aumento en la inversión pública y de la inversión privada en infraestructura.

De acuerdo a lo anterior, la legislación mexicana señala que el Estado en todos sus niveles (federal, estatal y municipal) ha desempeñado un papel determinante como proveedor de bienes y servicios públicos esenciales para el desarrollo económico. La electricidad, la infraestructura de transporte y el agua, entre otros, son insumos necesarios para la actividad económica y social.

Sin embargo, en nuestro país se destina actualmente el 1.6 por ciento del PIB a infraestructura, cifra significativamente baja en comparación con los países desarrollados que destinan más del 4 por ciento de su PIB a este sector, y más aún, en un entorno mundial cada vez más competitivo, en que el país requiere entre 20 mil y 40 mil millones de dólares anuales, es decir, entre 3.6 y 7.3 por ciento del PIB del año 2000 para aumentar su productividad.

Teniendo en consideración que los principales obstáculos para una asignación eficiente de recursos en materia de infraestructura en nuestro país, son por un lado la escasez de recursos, ya que los recursos públicos destinados a infraestructura son insuficientes y esto ha hecho necesaria la participación de la inversión privada como parte complementaria de éstos y, por el otro lado, el rezago institucional de algunos estados y municipios, debido a la diversidad en el grado de desarrollo de los estados y municipios que dificultan el poder generalizar la problemática a la que se enfrentan. Los obstáculos antes mencionados se evidencian principalmente en estos niveles de gobierno, ya que es en donde se financia y se realizan gran parte de la inversión en infraestructura para el desarrollo de la actividad económica y social del país.

El concepto de escasez de recursos financieros en el municipio es más que aplicable, ya que sus fuentes de financiamiento públicas directas no cuentan con la solidez necesaria para permitir a este nivel de gobierno recaudar Ingresos financieros suficientes para cumplir con sus funciones esenciales, entre ellas, la provisión de bienes y servicios públicos locales. Como consecuencia de lo anterior la principal fuente de recursos financieros de los municipios proceden de la Federación a través de las Participaciones Federales, constituyendo su principal fuente de Ingresos. Lo medular del problema es que los municipios se encuentren dependientes a las disposiciones oficiales y a los recursos que provienen de los niveles de gobierno superior, estatal y federal, reduciendo el espacio de acción del municipio para recaudar sus propios recursos financieros.

Como una solución a esta problemática se ha ampliado el horizonte financiero y emprendido nuevas estrategias para financiar la inversión de infraestructura pública a nivel municipal. Como consecuencia, se han desarrollado mecanismos alternativos de financiamiento en el mercado financiero mexicano a través de la emisión de Certificados Bursátiles y los Certificados de Participación Ordinaria. En el contexto internacional, los municipios cuentan con apoyos de instituciones internacionales para el desarrollo económico y social de sus localidades. Así mismo, se ha iniciado un proceso en el que la inversión privada y la mezcla de recursos públicos y privados participan en la prestación de servicios públicos municipales.

En suma, las nuevas estrategias de financiamiento municipal han convergido para complementar las acciones del municipio en la asignación de recursos financieros para inversiones productivas y esenciales para el desarrollo económico a nivel local.

Objetivo General

De acuerdo con lo anterior, el presente documento tiene como objetivo general *analizar las nuevas estrategias de financiamiento que disponen los municipios a través del sistema financiero mexicano e internacional, y las nuevas modalidades que han surgido para la prestación de los servicios públicos municipales.*

Objetivos Particulares

Los objetivos particulares de esta investigación son:

- 1) Analizar la estructura y evolución de las fuentes de financiamiento con que dispone el municipio en México;
- 2) Analizar los alcances y limitaciones de las nuevas estrategias de financiamiento para los municipios; y
- 3) Presentar, si la disponibilidad de información lo permite, las experiencias de financiamiento municipal a nivel internacional.

Hipótesis de la Investigación:

La hipótesis que guía de este documento es conocer *si existen nuevas estrategias de financiamiento municipal y si estas son instrumentos capaces de financiar la inversión en infraestructura y la prestación de los servicios públicos en el ámbito municipal.*

Estructura Capitular

Con el fin de contextualizar las nuevas estrategias de financiamiento municipal, en el capítulo primero presentamos las fuentes de financiamiento con las que tradicionalmente cuenta el municipio para financiar sus funciones, principalmente la prestación de los servicios públicos, esto es la estructura y evolución de los Ingresos que componen la hacienda pública municipal del período de 1982-2000, y los apoyos institucionales que reciben los municipios, principalmente los provenientes de la Banca de Desarrollo para el financiamiento municipal.

En el capítulo segundo se hará una aproximación teórica sobre el endeudamiento municipal y la evolución de los principales aspectos del régimen de endeudamiento del municipio en México. Así mismo, haremos referencia a las alternativas de financiamiento con las que cuenta el municipio en el sistema financiero mexicano e internacional, este último a través de las instituciones financieras internacionales, como es el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, presentaremos esquemas alternativos para la prestación de los servicios públicos municipales.

En el capítulo tercero presentamos un modelo econométrico para explicar el comportamiento y la emisión de Deuda Pública Municipal con garantía en las Participaciones Federales, ya que de acuerdo al funcionamiento que ha venido experimentado el régimen de endeudamiento de los municipios constituye una de las principales garantías para emitir o contratar Deuda Pública. Así mismo, ampliamos el modelo e introducimos los Impuestos Municipales, ya que es uno de los rubros de ingresos con mayor dinámica e importancia como fuentes de ingresos para los municipios en México.

Por último, en el capítulo IV presentamos algunos de los factores que en un determinado caso limitarían o potenciarían las nuevas estrategias de financiamiento como son las tendencias del crédito y financiamiento público de los municipios en el contexto del nuevo federalismo, el desarrollo financiero de las haciendas municipales, la disciplina del mercado de deuda municipal, y la política hacendaria del municipio en México.

Para concluir este documento, presentamos, en la medida en que el acceso a la información lo permitió, las experiencias de financiamiento municipal que han surgido y se están implementando en otros países, para que un futuro su ejecución en nuestro país pueda ser posible.

CAPÍTULO PRIMERO

FUENTES DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

1.1 Recursos Financieros de las Haciendas Municipales

1.1.1. Estructura de los Ingresos Municipales

El municipio en México es la base de la división territorial, la organización política y administrativa de los Estados. Tiene a su cargo *funciones sustantivas*, es decir, todas las que tienen que ver con la gestión de los servicios públicos, el desarrollo económico, el desarrollo urbano y la atención de los intereses comunitarios ante otras autoridades, y las *funciones adjetivas* que corresponden al carácter instrumental de la función pública.¹ La forma que adquiere la organización administrativa de los Ayuntamientos es una expresión de la manera en que se tratan de abordar las funciones anteriores, así como el nivel de urbanización. Por lo tanto, la organización administrativa del municipio está en función del grado de desarrollo de la región donde se encuentre localizado dicho municipio y contará a su vez con áreas de fomento y promoción acordes con la estructura productiva regional. Aún cuando existen marcadas diferencias de municipio a municipio y en los tipos de ellos, hay funciones administrativas generales para todos, aunque en diferente magnitud. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha considerado las funciones principales del gobierno municipal.² Las funciones que los municipios, deben al menos cumplir son:

- a) **Normatividad y Planeación.** Fijar las reglas de operación para el resto de las funciones del municipio. Por ejemplo: reglamentación interna, criterios de tipo presupuestal, normas para el manejo del patrimonio, etc.
- b) **Administración del Patrimonio de la Sociedad.** Acciones vinculadas con la conservación y la administración del patrimonio de la sociedad, por ejemplo: conservación del medio

¹ Pérez González, Hugo N., *Problemática en la Administración Financiera Municipal: Marco Normativo y Política Fiscal*, MIMEO, CIDE, México, D.F., 1992. Pág. 2.

² INDETEC, *Hacienda Pública Municipal*, Guadalajara, INDETEC, 1986.

ambiente, preservación, fomento de áreas verdes, reglamentación del uso del suelo, entre otras.

- c) **Prestación de Servicios Públicos.** Función tradicional del municipio, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, Fracción III.
- d) **Administración Hacendaria.** Actividades tendientes a recabar ingresos para sufragar los gastos originados por el cumplimiento de sus funciones, así como administrar el patrimonio con que cuente el municipio, la contabilidad y el manejo responsable de la deuda.
- e) **Regulación de las Actividades Particulares.** Otorgamiento de licencias y permisos para regular y controlar la actividad de los particulares, fungiendo como inspector y supervisor de los mismos.

Para cumplir con los objetivos anteriores, debe ajustarse a las normas y procedimientos que marcan las Leyes federales, estatales y todas aquellas Leyes que rigen su espacio de acción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, en cuya fracción I, señala que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa; la fracción II, reconoce personalidad jurídica y capacidad administrativa para el manejo de su patrimonio; la fracción III, enuncia los servicios públicos que serán de su responsabilidad administrativa y que se pueden atender con el concurso del gobierno estatal convenidos previamente entre ambos niveles de gobierno; en la fracción IV, se faculta a los municipios para administrar libremente su hacienda, señalándole además, sus respectivas fuentes de ingresos. De esto último, como se muestra en el Tabla I, se desprende el marco jurídico - normativo que determinan finanzas públicas municipales.

Una vez establecido el marco jurídico-normativo de las finanzas públicas municipales, resulta preciso analizar la estructura de los Ingresos Municipales para cubrir los Gastos originados por el cumplimiento de sus funciones.

Tabla I. Principales Disposiciones Jurídicas – Normativas de las Finanzas Públicas Municipales

Disposiciones jurídicas normativas municipales	Alcance de su contenido	Efectos para el ámbito hacendario del municipio
Ley de ingresos	Se señalan los diferentes rubros y conceptos por los que percibirá ingreso el municipio. El ayuntamiento puede preparar su proyecto de Ley para aprobación del Congreso Local.	Sólo por diferentes conceptos que en la citada ley se establezcan, el municipio podrá percibir ingresos en un determinado ejercicio fiscal. Cabe señalar que con motivo de la adhesión al SNCF por parte de las entidades federativas el campo de acción del municipio es muy reducido.
Ley de Hacienda	En este ordenamiento se señalan las tarifas y/o cuotas a cobrar por las distintas contribuciones que aparecen en la ley de ingresos. El Ayuntamiento vía el funcionario municipal correspondiente, debería mandar su propuesta sobre el monto que deben comprender aquellas.	El Congreso del Estado es quién debe aprobar las reformas o modificaciones a esta ley y en lo que respecta a las tarifas es importante que el Congreso tenga la propuesta del municipio, aunque pueda darse el caso en la práctica de que aquella no se tome en cuenta.
Código Fiscal Municipal	Establece la normatividad relativa al cumplimiento de obligaciones de carácter fiscal por parte de los contribuyentes, así como también las obligaciones y facultades de las autoridades fiscales.	Este ordenamiento se debe aprobar por el Congreso del Estado. La existencia y aplicación de un ordenamiento de esta naturaleza le proporciona al municipio la posibilidad de obtener recursos vía procedimiento de ejecución, así como lograr una recaudación efectiva y en tiempo en la medida que los contribuyentes conozcan los lineamientos que deben cumplir en materia tributaria.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado o Decreto de Distribución de Participaciones	En él se señalan entre otras reglas aplicables a los recursos, que el estado debe hacer llegar a sus municipios, vía Participaciones Federales y Estatales, en su caso.	Toda la materia de Coordinación Fiscal Estado-Municipio, se norma en la citada ley. En ella, se señalan los porcentajes y los procedimientos para la determinación de coeficientes de participación que les corresponde a cada uno de los municipios; también debe indicar el procedimiento para su entrega, así como las excepciones para la afectación de participaciones.
Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal	Se regula la capacidad para contraer créditos por parte de los municipios. Contiene también los lineamientos para la vigilancia y el control del endeudamiento de cada uno de los municipios.	Tiene repercusiones en la parte de los ingresos, como en el rubro de gastos, ya que permite a los municipios contraer créditos. Por otra parte permite establecer lineamientos para regular el endeudamiento de los municipios, esto se va a reflejar en la parte del gasto al liquidar o cubrir los pagos del crédito correspondiente. Por otra parte es probable que en lo referente al pago de deuda, en esta ley se establezcan algunas disposiciones relativas a la afectación de participaciones.
Ley de Obras Públicas del Estado o Municipal	Señala los lineamientos que deben cumplir para que el Estado y sus municipios puedan llevar a cabo obras públicas, en sus correspondientes demarcaciones territoriales.	Proporciona al gobierno municipal la normatividad que se debe seguir, en el caso de la realización de obras públicas, esto significa que el municipio no podrá rebasar los límites que en esa materia establezca la ley y de igual forma, en caso de no cumplir con los lineamientos de la citada ley, no podrá llevar a cabo la obra pública que se propusiera realizar.

Fuente: Elaboración propia con base a Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996. pp. 56.

Según el Manual de Hacienda Pública Municipal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) - Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Ingreso Público del municipio se define como:³

“Los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingreso vigente, así como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales.”

De esta definición se desprende una estructura convencional de los ingresos municipales. Se destacan los *Ingresos Ordinarios e Ingresos Extraordinarios*.⁴ La primera categoría de ingresos son aquellos que los municipios reciben con regularidad a través de sus propios mecanismos y fuentes, su propia característica permiten preverlos en monto y periodicidad. Se clasifican en:

a) Ordinarios Directos: son los Ingresos que Directamente obtiene el municipio dentro del radio de acción de la comunidad como son:

- ▶ **Impuestos:** los Ingresos provenientes permitidos por la ley, como son: impuestos a la propiedad y posesión inmobiliaria, la traslación de dominio de bienes inmuebles, y cualquier otro concepto establecido en las disposiciones fiscales municipales, de acuerdo con los principios generales señalados en el Código, Ley Orgánica del Municipio, y en su respectiva Ley de Ingresos;
- ▶ **Derechos:** contraprestaciones que se fijan conforme a la Ley, en pago de servicios administrativos o de otra índole que se presten;
- ▶ **Productos:** son los ingresos que el municipio percibe derivados de la enajenación, y arrendamiento o concesión de bienes de su propiedad, los que provengan de inversiones que el mismo realice en sus actividades económicas de organismos descentralizados o cuando actué como persona de derecho privado, así como de la productividad que obtenga de inversiones en valores;

³ BANOBRAS - INAP. *Manual de Hacienda Pública Municipal*. BANOBRAS - INAP. México, 1989. pp. 23, y Mejía Lira, José, *Compilador, Problemática y Desarrollo Municipal*, Plaza y Valdez, México, 1994.

⁴ *Ibid.*, pp. 24

- ▶ **Aprovechamientos:** se definen como los recargos, gastos de ejecución, multas y demás ingresos no clasificables como Impuestos, Derechos, y Productos.

b) Ordinarios Indirectos: son los que provienen de convenios en materia fiscal entre la Federación, Estados y Municipios, como las Participaciones Federales y Estatales. Las Participaciones Federales que los gobiernos municipales reciben se encuentran de las que proceden del *Fondo General de Participaciones*, que se constituye con el 20 por ciento de la recaudación federal participable, es decir, la que obtenga la federación por los impuestos participables (IVA, ISR, IMPAC, Impuesto al Comercio Exterior), así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.

Mientras tanto, los *Ingresos Extraordinarios*, son todos aquellos ingresos que se derivan de circunstancias imprevistas, eventuales y fuera de control del municipio, razón por la cual su cálculo y periodicidad está fuera del alcance del mismo, como son:

- ▶ **Transferencias:** son los recursos asignados que otorga la Administración Pública Federal a los municipios y Organismos Desconcentrados, destinados a cubrir gastos generados por los objetivos y programas asignados a los municipios, tales como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, y Fondo de Aportaciones Múltiples los Fondos de Aportaciones Federales;
- ▶ **Por Cuenta de Terceros:** recursos financieros que los municipios recaudan por mandato legal o convenios, por cuenta de terceras personas físicas y morales, públicas o privadas para posteriormente ser entregadas, ya que dichas cantidades de dinero no forman parte de sus recursos, como pueden ser: Impuestos Federales Sobre Renta, Cuotas Sindicales, entre otras;
- ▶ **Contribuciones de Mejoras o Particulares:** son las cantidades de dinero que los Ayuntamientos reciben por Ley o cargo de personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas;
- ▶ **Disponibilidades:** son los recursos financieros que los gobiernos municipales contabilizan al iniciarse un nuevo o ejercicio fiscal como existencia de entrada, debido a

que en el año anterior que termina no fueron gastadas y por ende quedan como Disponibilidades en caja o bancos para su aplicación en el nuevo ejercicio fiscal y que se registran contablemente como existencias de salidas al final del año que termina y cuyo monto deberá de ser igual a la existencia de entrada del año que sigue; y

- ▶ **Deuda Pública:** los empréstitos adquiridos y documentos que coloca el gobierno, para financiar su gasto corriente o de capital.



I.1.1.1 Evolución de los Ingresos Municipales, 1982 - 2000⁵

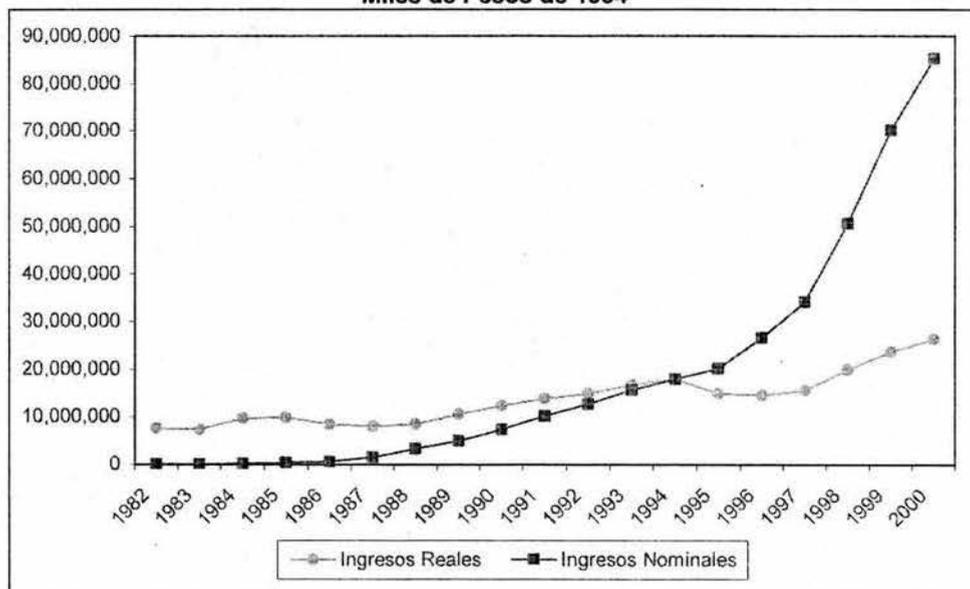
Dentro del periodo de análisis los Ingresos municipales crecieron en promedio 6.7 por ciento en términos reales, donde los años con mayor crecimiento fueron en 1984 con el 31.4 por ciento, en 1989 con el 22.7 por ciento y en 1998 con el 27.8 por ciento. Sin embargo, los ingresos municipales experimentaron caídas en los años de 1983 con el -3.5 por ciento, en 1986 con -14.1 por ciento, 1987 en -5.4 por ciento, y por último en 1995 con el -17.1 por ciento, todos ellos años de crisis y contracción del ingreso público a nivel nacional. Mientras que los Ingresos en términos nominales crecieron en promedio 46.3 por ciento (véase gráfica 1).

Los Ingresos de carácter Ordinario aportaron en promedio el 85.2 por ciento de los recursos de la hacienda municipal. Particularmente, los Ingresos Públicos Directos representaron en promedio un 33.2 por ciento. El componente más importante de esta categoría de Ingresos

⁵ Los datos se muestran al final del Capítulo Primero.

fueron los Impuestos con 13.3 por ciento, seguidos de los Aprovechamientos con 8.9 por ciento, los Derechos con 6.7 por ciento, y los Productos con 4.4 por ciento, en promedio.

Gráfica I
Evolución de los Ingresos Reales y Corrientes de los Municipios a Nivel Nacional, 1982 -2000
Miles de Pesos de 1994



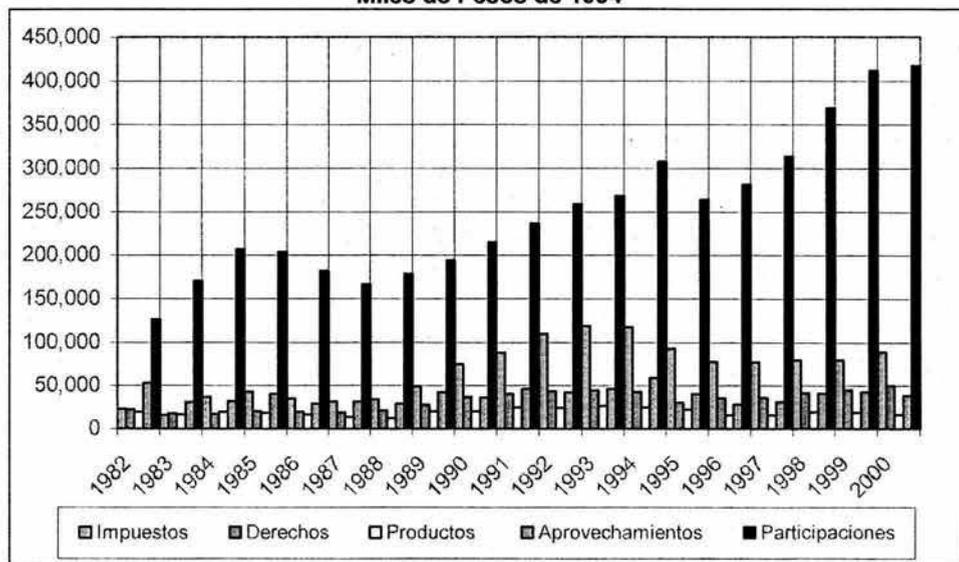
Fuente: Elaboración propia con base al Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD). INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 - 2000. INPC 1994=100

El comportamiento de los Ingresos Ordinarios Directos se ve claramente como un efecto de las reformas llevadas a cabo en 1983 al artículo 115 Constitucional que transfieren el beneficio de la recaudación del Impuesto a la propiedad raíz al nivel municipal, aunque las entidades federativas sigan administrando este impuesto.⁶ A partir del momento de la reforma, los Impuestos a la Propiedad de Raíz y la Traslación de Dominio Público han significado la más importante fuente de ingresos de los municipios por la vía impositiva. Para el año de 1984 los ingresos impositivos se incrementaron en 129.7 por ciento, en 45.0 y 52.7 por ciento para los años de 1989 y 1990, respectivamente. Además del rubro de Impuestos, otro no menos importante para la hacienda municipal son los Derechos. El crecimiento de este ingreso empezó a denotar importancia a partir del año de 1990 con el 30.3 por ciento, y en 1991 con 31.3 por ciento (véase gráfica 2).

⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996. pp. 26.

El crecimiento de los Derechos parece explicarse por el esfuerzo que poco a poco han venido emprendiendo algunos municipios, por modernizar los sistemas de gestión de los servicios públicos y la actualización de precios y tarifas de los mismos.⁷

Gráfica 2
Evolución Histórica de los Ingresos Ordinarios Directos de los Municipios a Nivel Nacional, 1982 - 2000
Miles de Pesos de 1994



Fuente: Elaboración propia con base al Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD). INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 - 2000. INPC 1994=100

En cambio, el comportamiento de los Ingresos Ordinarios Indirectos manifiesta el fuerte centralismo fiscal del sistema mexicano. Para el periodo comprendido entre 1982-2000, las Participaciones Federales representaron en promedio el 52.0 por ciento de los ingresos municipales y crecieron 6.5 por ciento en promedio anual. Aunque el ritmo de crecimiento haya disminuido en los últimos años, el ingreso por la vía de las Participaciones, sigue representando la mayor fuente de ingresos para los municipios que no cuentan la capacidad suficiente de generar ingresos propios.

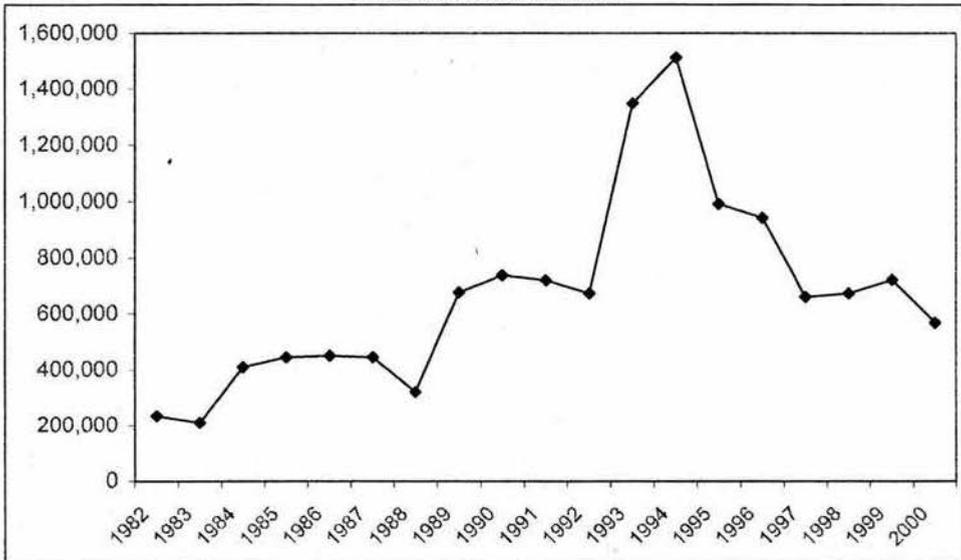
En suma, la capacidad de las haciendas municipales para generar Ingresos Ordinarios Directos han mostrado dos tendencias claramente establecidas: 1) los municipios han tomado conciencia de la necesidad de ampliar esfuerzos por captar cada vez más recursos de sus

⁷ Ibid. pp. 26.

contribuyentes orillados por la dependencia de las Participaciones Federales, o bien, 2) las variaciones han obedecido a menores Participaciones de la Federación y los estados, haciendo que los pesos porcentuales sufran esos cambios.⁸

El crecimiento de los ingresos municipales también puede explicarse por el desempeño de los Ingresos Extraordinarios. El concepto con mayor dinámica fue la Deuda Pública que experimento importantes incrementos en el año de 1984 con 93.9 por ciento, en 1989 con 110.8 por ciento y en 1993 con 100 por ciento. La explicación para este comportamiento puede encontrarse en la coyuntura económica nacional como de momentos de dinamismo económico de la actividad financiera municipal derivados de mayores niveles de captación de ingresos propios –mayor confianza para endeudarse- y de la percepción de mayores márgenes de maniobra en las haciendas municipales.⁹

Gráfica 3
Evolución de la Deuda Pública Municipal a Nivel Nacional, 1982 -2000
Miles de Pesos de 1994



Fuente: Elaboración propia con base al Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD). INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 – 2000. INPC 1994=100

⁸ Pérez González, Hugo N., "Estructura de las Haciendas Públicas Municipales (1982 -1991)" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 8, núm. 48, Marzo- Abril de 1995. pp. 57.

⁹ Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996. pp. 27.

Por otro lado, la descentralización política, económica y administrativa supone que es posible mejorar la eficiencia y equidad de las relaciones intergubernamentales. En efecto, una política de descentralización fiscal representa la búsqueda de una adecuada localización, por nivel de gobierno, de los ingresos, impuestos y del ejercicio del gasto público.¹⁰ Como parte de un ejercicio sobre el fortalecimiento del federalismo y modernización del Estado mexicano, se han instrumentado estrategias de descentralización para promover el desarrollo regional equilibrado, evitando la concentración de actividades públicas y económicas.

Para 1998 se emprendió una política progresiva e irreversible en materia de federalismo, la cual ha fortalecido la descentralización de las funciones públicas en los ámbitos administrativo y presupuestario y, simultáneamente, ha permitido avanzar en el proceso de consolidación de la vida democrática nacional. Bajo esta premisa, los tres órdenes de gobierno han entablado una mejor relación con base en la redistribución de facultades, responsabilidades y recursos. Así, se ha contribuido tanto a elevar la eficiencia del gasto público en la atención de los requerimientos de los grupos sociales más desfavorecidos, como a mejorar la participación social. Hasta 1997, la derrama de recursos federales en las entidades federativas se realizaba mediante dos vías: las Participaciones Federales y los Convenios de Descentralización.¹¹

Con el establecimiento del Ramo 33 denominado *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, se creó en 1998 una tercera vertiente del federalismo, por medio de la adición y reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cabe mencionar que esta Ley tiene por objeto:

- 1) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal;
- 2) Establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales;
- 3) Distribuir las Participaciones;
- 4) Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; y
- 5) Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

¹⁰ Federalismo y Desarrollo, año 9, núm. 53, enero – febrero – marzo de 1996, BANOBRAS, México, Págs. 21 –26 citado en Ayala Espino, José. *Economía Pública del Sector Público Mexicano*, Esfinge, México, 2000. Pág. 361.

¹¹ Véase Escalante Macín, Eduardo, El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo, SHCP, Abril de 2004.

Su importancia estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por Ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997. De tal manera, que los estados y municipios ganan en términos de seguridad jurídica, transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuestales generadas. Con el *Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, se institucionalizó una vía complementaria para el traslado de recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso a los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada tipo de aportación se establece en la Ley de Coordinación Fiscal.¹²

En una primera instancia se establecieron cinco fondos dentro del Ramo 33 como *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios* del Presupuesto de Egresos de la Federación:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en: a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y b) Fondo de Infraestructura Social Estatal;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); y
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);

Para 1999, el Ramo 33 adicionó dos nuevos fondos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para quedar conformado de la siguiente manera:

- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FAS).

Sin embargo, la incidencia del Ramo 33 en el nivel municipal se puede observar únicamente en tres de los siete fondos que componen el ramo mencionado y estos son: 1) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el 2) Fondo de Aportaciones para el

¹² Véase Escalante Macín, Eduardo, *El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo*, SHCP, Abril de 2004.

Fortalecimiento de los Municipios, y 3) Fondo de Aportaciones Múltiples (ejercido por la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, sin embargo las obras se aplican en el ámbito municipal). Desde su implementación en 1998, las aportaciones federales representaron el 10.9 por ciento, en el año de 1999 el 18.2 por ciento y en el año 2000 el 24.8 por ciento de los ingresos extraordinarios.

I.1.2 Estructura del Gasto Municipal

Una vez examinado el origen de los recursos financieros del municipio, analizaremos la aplicación de los recursos que realizan los municipios para cumplir con sus funciones. El Marco Normativo de la Hacienda Municipal, establece que el Gasto Público se define como:

*"El egreso o gasto público se encuentra conformado por todas aquellas erogaciones que la entidad municipal realiza para alcanzar el cumplimiento de sus fines, tanto para adquirir bienes como para producirlos, para proporcionar servicios públicos, realizar obras de infraestructura, financiar los gastos de su administración, etc."*¹³

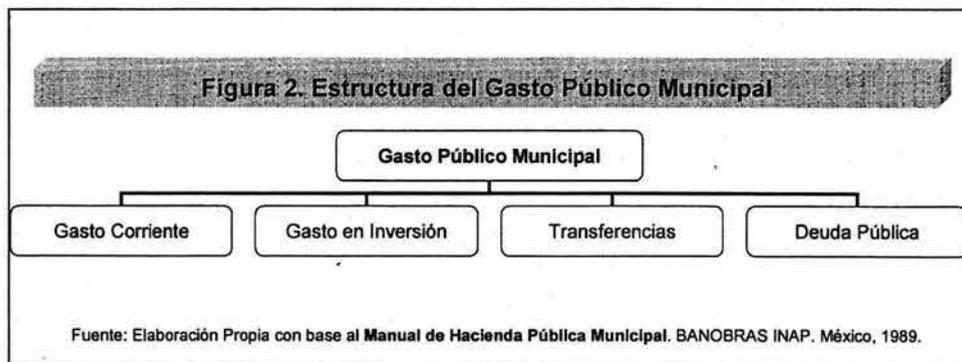
De esta forma, el Gasto Público del municipio puede clasificarse para su análisis de la siguiente manera:

- a) **Gasto Corriente:** las erogaciones que realiza el gobierno municipal y los Ayuntamientos, y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo, esto es, los gastos que corresponden al sostenimiento de los recursos humanos y a la compra de los bienes servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.
- b) **Gasto de Inversión:** esta formado por todos aquellos gastos destinados a obras públicas y construcciones directas, la adquisición de bienes para fomento y conservación, así como inversiones financieras. Estos gastos tienen el propósito de impulsar y sostener el desarrollo económico y social del municipio.
- c) **Transferencias:** Las erogaciones corrientes y de capital en dinero o en especie, que el estado o municipio destina a terceros (personas físicas o morales, instituciones públicas o

¹³ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC. Marco Normativo de la Hacienda Municipal. INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 1988. pp. 22.

privadas), a través de subsidios, subvenciones, participaciones, compensaciones, pagos de seguridad social, etcétera; para realizar actividades de tipo social que mejoren el nivel de vida y para fomentar actividades de índole cultural o económico, tales como: Subsidios, Ayudas u otros Beneficiarios.

- d) **Deuda Pública:** Esta formada por todos aquellos pagos a cubrir, las amortizaciones, los intereses y los gastos que genere su administración y control.



1.1.2.1 Evolución del Gasto Público de los Municipios, 1982 - 2000

La evolución del Gasto Público del municipio esta relacionado directamente con los ingresos. Durante el periodo de 1982-2000 la composición promedio del Gasto Público municipal, como se muestra en la gráfica 4, se concentró en su mayoría en el Gasto Corriente con 56.2 por ciento, el Gasto en Inversión 26.1 por ciento, las Traserencias con 6.3 por ciento, 4.2 por ciento para el pago y servicio de la Deuda Pública, y Otros Gastos con 7.2 por ciento. La canalización de los ingresos se da principalmente en el Gasto Corriente, disminuyendo la capacidad de inversión de los municipios, dado que las administraciones municipales se encuentran carentes de infraestructura administrativa (personal, materiales, recursos técnicos, capacitación, entre otras).

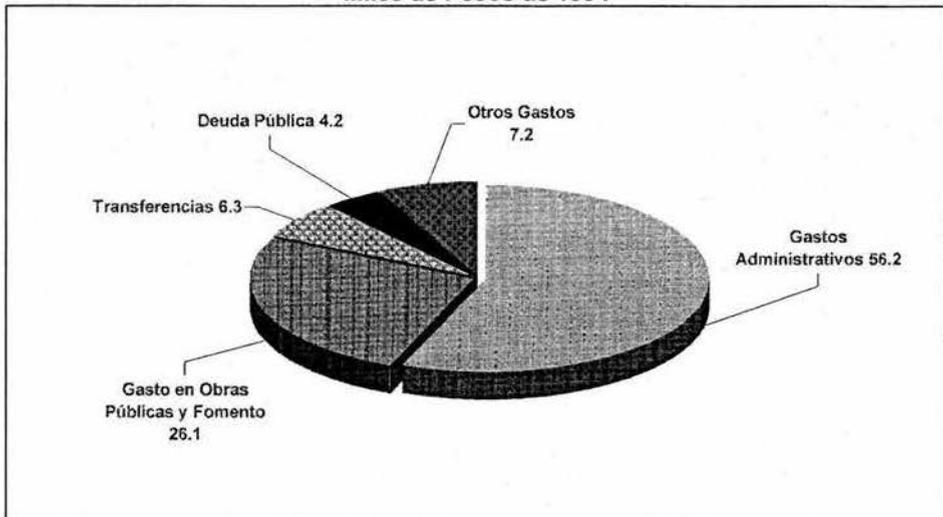
Las cifras antes señaladas, son una muestra clara de la ineficiencia administrativa, ya que no es concebible que los Gastos Corrientes dupliquen los Gastos en Inversión, de esta manera se reduce la posibilidad de que el municipio se convierta en un verdadero promotor del desarrollo económico.¹⁴

¹⁴ Pérez González, Hugo N., "Estructura de las Haciendas Públicas Municipales (1982 -1991)" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 8, núm. 48, Marzo- Abril de 1995. pp. 55.

Sin embargo, más allá de revertir esta tendencia la estructura del Gasto municipal se ha mantenido, ya que en 1982 se destinaba el 60.8 por ciento al Gasto Administrativo, el 27.8 por ciento al Gasto en Inversión, y el 3.6 por ciento al Gasto en Transferencias. Para el año 2000, la estructura del Gasto Administrativo disminuyó a 49.3 por ciento, el de Inversión en 27.0 por ciento y los Gastos en Transferencias se ubicaron en 12.6 por ciento. Estas tendencias se reafirman, ya que la tasa de crecimiento promedio anual para los Gastos Administrativos fue de 5.5 por ciento, mientras que el gasto en inversión creció en promedio 6.6 por ciento, y las Transferencias se incrementaron en 14.0 por ciento. Por otro lado, el Gasto en Deuda Pública creció en promedio 7 por ciento e inclusive llegó a tener disminuciones en algunos años del periodo.

Con relación al gasto, los municipios deben tener una mayor planeación para definir prioridades y generar mayor capacidad de inversión, adoptando nuevos esquemas para la prestación de servicios públicos, fomentado asociaciones intermunicipales, así como desarrollar esquemas de contratación o concesión de servicios públicos.¹⁵

Gráfica 4
Estructura Porcentual Promedio del Gasto Público Municipal a Nivel Nacional,
1982-2000
Miles de Pesos de 1994



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD). INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 - 2000. INPC 1994=100

¹⁵ Ortega Lomelín, Roberto, "Foro Nacional sobre Federalismo" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 8, num. 48, marzo-abril de 1995. pp. 40. Sin embargo, es necesario apuntar que el marco legal y el periodo de gobierno municipal (tres años) dificultan el desarrollo de esquemas de contratación o concesión de servicios públicos, y para realizarlo tiene que recurrirse a la autorización de las legislaturas estatales.

1.2 Apoyos Institucionales para el Financiamiento Municipal.

La función de financiamiento municipal se enfoca a obtener, planear y controlar el flujo de recursos disponibles para el Ayuntamiento necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Existen dos fuentes principales de financiamiento: 1) el financiamiento de *origen interno* que consiste en obtener recursos de sus fuentes propias, recabadas por el municipio dentro del alcance jurídico y administrativo del mismo, y 2) el financiamiento de *origen externo* en el que se encuentran principalmente las instituciones crediticias de desarrollo que han proveído tradicionalmente de recursos financieros a los municipios en México.¹⁶

El financiamiento de *origen externo* se encuentra poco explorado por parte de los municipios, ya que los lineamientos generales en materia de deuda pública parten de la normatividad señalada en el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política. En este contexto, los municipios se encuentran limitados para hacer uso del crédito, ya que se condiciona a inversiones productivas, sujetan el financiamiento de organismos descentralizados y empresas paramunicipales (con personalidad jurídica y patrimonio propio) a las mismas bases, las legislaturas locales establecen las bases mediante las cuales se contratarán obligaciones o empréstitos que se fijarán en una ley estatal de deuda, autorizan los conceptos y montos de financiamiento, por último, el presidente municipal informa sobre el estado de la deuda pública anualmente. Por lo tanto, el problema en esta materia reside en el poco margen de acción que se le concede al municipio para captar recursos por este medio, pero que a su vez, un endeudamiento excesivo por parte de los gobiernos municipales provocaría pesadas cargas financieras al presupuesto.¹⁷

En este sentido, la existencia de instituciones de crédito para el desarrollo han venido a solventar de alguna forma la falta de acceso al crédito para este nivel de gobierno, ya que se han creado mecanismos para asignar recursos financieros y brindar la asesoría técnica y especializada para los gobiernos municipales en materia de endeudamiento.

1.2.1 Instituciones de Crédito para el Desarrollo

Con el propósito de lograr un financiamiento mejor enfocado para el desarrollo económico, surgen desde 1926 las instituciones crediticias en el ámbito gubernamental. Tales instituciones

¹⁶ Pérez González, Hugo N., *Alternativas de Financiamiento para el Desarrollo Municipal*, en *Federalismo y Desarrollo*, Edición Especial: Premio BANOBRAS, México, agosto de 1993.

¹⁷ Pérez González, Hugo N. *Problemática en la administración Financiera Municipal: Marco Normativo y Política Fiscal*, Mimeo, CIDE, México, D.F., 1992. pp. 16.

captan sus recursos a través del gobierno federal, de préstamos de entidades nacionales y extranjeras. Se especializan en canalizar recursos financieros de mediano, de largo plazo, y recursos técnicos para la creación y la expansión de las empresas y de los sectores considerados como estratégicos para el desarrollo económico de la nación.

De los principales bancos de desarrollo en nuestro país se encuentran algunos relacionados de manera directa e indirecta con la actividad de financiamiento municipal, como es el **Banco Nacional de Obras y Servicios Público (BANOBRAS)** y **Nacional Financiera (NAFINSA)**.

1.2.1.1 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)

Esta institución tiene por objetivo promover y financiar actividades prioritarias que realicen los gobiernos federales, estatales y municipales, así como las respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales, en las áreas de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, y la construcción de obra pública. Las actividades que efectúa para atender a los sectores encomendados son: otorgamiento de créditos, captación de recursos, agente financiero de los gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, asistencia técnica y financiera, servicios fiduciarios, otorgamientos de avales y garantías. El Banco constituye la vía para canalizar créditos en condiciones preferenciales con el criterio fundamental que es la rentabilidad social del proyecto, y su mayor aprovechamiento deberá de ser congruente con las prioridades nacionales y la complementariedad que debe existir en el uso de los recursos presupuestales y crediticios.¹⁸

Para cumplir con sus objetivos, BANOBRAS se vincula con dependencias y entidades públicas federales responsables del desarrollo urbano regional. Al respecto destacan: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuya función normativa incide en campos de actividad relacionados con la planeación y mejoramiento integral de las ciudades; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en lo referente a la infraestructura para el transporte carretero, marítimo y ferroviario; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en aspectos ambientales; y otras entidades del sector público federal, entre las que sobresalen la Comisión Nacional del Agua (CNA), encargada de apoyar el desarrollo de la infraestructura hidráulica.

¹⁸ BANOBRAS, *Manual BANOBRAS Para El Presidente Municipal*, BANOBRAS, México, 2001. pp. 6.

I.2.1.1.1 La Estrategia General de BANOBRAS

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como banco del federalismo, tiene por objetivos 1) financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos de los gobiernos estatales, municipales y sus organismos desconcentrados, 2) promover la inversión y el financiamiento privados en proyectos de infraestructura, y 3) apoyar el fortalecimiento financiero e institucional de los gobiernos locales a través del crédito y la asistencia técnica.

La *estrategia general* para alcanzar estos objetivos consiste en reformular los términos generales de las relaciones de la institución con sus acreditados, revisando en particular como concibe y plantea sus programas y servicios a los gobiernos estatales y municipales para que el financiamiento se constituya en detonador del desarrollo estatal, municipal y regional, además de inducir la inversión privada y social que contribuyen a incrementar la infraestructura y mejorar la prestación de servicios públicos. La estrategia general de BANOBRAS se realiza en tres vertientes: 1) otorgamiento de crédito a estados y municipios a través de los programas generales y específicos de financiamiento, 2) promover la inversión y el financiamiento de proyectos de inversión privada (FINFRA), y 3) provisión de asistencia técnica durante el proceso.¹⁹

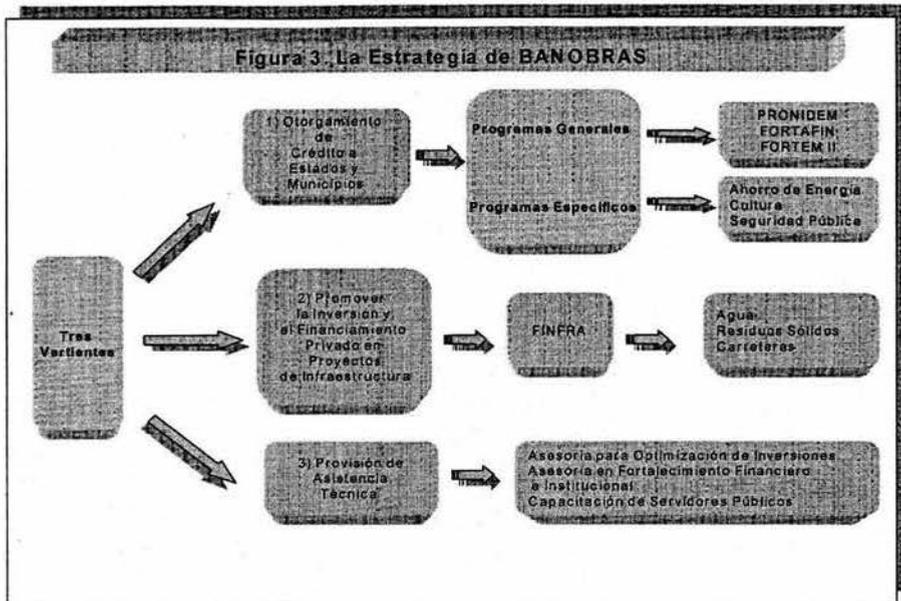
Por otro lado, en su calidad de banca de desarrollo, BANOBRAS cuenta con otros programas y servicios financieros para apoyar el financiamiento estatal, municipal y entidades de la administración pública en ambos niveles de gobierno, como son la mesa de dinero, los servicios fiduciarios y los servicios de arrendamiento.

I.2.1.1.2 Otorgamiento de Crédito a Estados y Municipios: Programas Generales de Financiamiento

Parte fundamental de esta estrategia consiste en la formulación de los *programas generales de financiamiento* en los que se contempla la concurrencia de crédito, la asistencia técnica, la elaboración de estudios y proyectos, estructurados en función de la maduración y en la capacidad de gestión de los estados y municipios del país.

Para el caso de los municipios, los programas de financiamiento buscan tener un impacto inmediato en las finanzas locales, como en el caso de la modernización catastral y del registro público de la propiedad y de comercio, así como el de aquellos enfocados a mejorar sus procesos operativos, administrativos y financieros.

¹⁹ Véase BANOBRAS, *La Banca de Desarrollo como Fuente de Financiamiento Público Local* en Seminario Internacional Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.



Fuente: BANOBRAS, *La Banca de Desarrollo como Fuente de Financiamiento Público Local* en Seminario Internacional Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.

a) Programa de Nuevo Impulso al Desarrollo Municipal (PRONIDEM)

El Programa de Nuevo Impulso al Desarrollo Municipal es el primer escalón para el fortalecimiento institucional de las administraciones locales, ya que atiende de manera especial a aquellos municipios, que por diferentes razones, no han tenido acceso al crédito, por lo que BANOBRAS pone a su disposición recursos financieros, humanos y técnicos, asociados al crédito para otorgar un servicio integral y personalizado.²⁰

Son sujetos de crédito:

- ▶ Gobiernos municipales, y
- ▶ Entidades paramunicipales.

Para acceder a este programa, los municipios requieren tener Ingresos totales hasta 30 millones de pesos, en el último ejercicio, y no se requiere calificación de calidad crediticia.

²⁰ Véase BANOBRAS, Op. Cit.

Los sectores de atención de este programa son:

- ▶ Agua potable y saneamiento;
- ▶ Infraestructura vial; y
- ▶ Residuos sólidos.

Acciones de Fortalecimiento del PRONIDEM

Se sugieren acciones para mejorar la generación de ingresos propios y el fortalecimiento de la gestión municipal con énfasis en :

- ▶ Administración del impuesto predial;
- ▶ Sistema de contabilidad; y
- ▶ Organismos operadores de agua potable.

Disposición de los Recursos del PRONIDEM

- 1er. Desembolso: 50 por ciento a la firma del contrato;
- 2do. Desembolso: 25 por ciento cuando presente evidencia de avance de obra; y
- 3er. y Último Desembolso: 25 por ciento cuando presente evidencia de avance de obra.

Condiciones Financieras del PRONIDEM

1. Monto máximo de crédito: Hasta 10 millones de pesos, sin rebasar su límite de endeudamiento;
2. Tasa de interés: TIIE + 1 punto porcentual;
3. Plazo máximo del crédito: Hasta 5 años; y

b) Programa de Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN)

Este Programa de Fortalecimiento Financiero continúa la trayectoria de maduración de los municipios de tamaño intermedio y gobiernos estatales para mejorar su infraestructura en una variedad de sectores más amplia.²¹

²¹ Véase BANOBRAS, Op. Cit.

Objetivos del FORTAFIN

- 1) Fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales y entidades paraestatales y paramunicipales, y generar nuevas capacidades para el desarrollo; y
- 2) Otorgar financiamiento para proyectos de obras, equipamiento y servicios públicos que impulsen el desarrollo de los municipios y entidades paramunicipales, así como otorgar para atender oportunamente situaciones derivadas de desastres naturales.

Sujetos de Crédito del FORTAFIN

- ▶ Gobiernos estatales y entidades paraestatales; y
- ▶ Gobiernos municipales y entidades paramunicipales.

Sectores de Atención del FORTAFIN

El FORTAFIN otorga créditos mayores a 10 millones de pesos y hasta 200 millones de pesos en los siguientes sectores:

- ▶ Agua potable y saneamiento;
- ▶ Infraestructura vial; y
- ▶ Residuos sólidos.

Además de créditos de 200 millones de pesos para la atención de los siguientes sectores:

- ▶ Servicio público de transporte;
- ▶ Infraestructura básica;
- ▶ Nuevos desarrollos;
- ▶ Imagen urbana;
- ▶ Vivienda;
- ▶ Comercio, abasto y equipamiento diverso;
- ▶ Maquinaria y equipo; y
- ▶ Electrificación.

Identificación, evaluación de proyectos y acciones de fortalecimiento.

Al igual que en el PRONIDEM, las actividades de identificación y evaluación de proyectos, así como la evaluación de finanzas públicas se realizan por parte de BANOBRAS, proponiéndose acciones que incrementen la recaudación de ingresos propios y mejoren la planeación, el ejercicio y el control del gasto público. Las acciones propuestas se realizan en función del tipo y tamaño de acreditado (gobierno estatal, gobierno municipal, entidad paraestatal).

Disposición de los Recursos

- 1er. Desembolso: 50 por ciento a la firma del contrato y cumplimiento de condiciones suspensivas;
- 2do. Desembolso: 25 por ciento cuando presente evidencia de avance de obra y/o adquisiciones de bienes y servicios; y
- 3er. y Último Desembolso: 25 por ciento cuando presente evidencia de cumplimiento al 50 por ciento de avance de obra y/o adquisiciones de bienes y servicios.

Condiciones Financieras

1. Monto máximo de crédito: Hasta 200 millones de pesos, sin rebasar su capacidad de endeudamiento;
2. Tasa de interés: Acreditados con ingresos menores a 65 millones de pesos, estén o no calificados, y montos de crédito hasta 15 millones, TIIE + 1.75 p.p. y Acreditados que cuenten con calificación y créditos superiores a 15 millones de pesos aplican tasas en función de la calificación crediticia; y
3. Plazo máximo del crédito: Hasta 10 años.

c) Programa Multifase de Inversiones y Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (FORTEM II)

El Programa Multifase de Inversiones y Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (FORTEM II), está fondeado con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y representa el último escalón de maduración en los programas de BANOBRAS, integrado por aquellos acreditados que cuentan con calificación de sus finanzas públicas, que se encuentran en una situación financiera favorable y requieren de financiamiento para mejorar su infraestructura y asistencia técnica.

Sujetos de Crédito

- ▶ Gobiernos estatales calificados;
- ▶ Gobiernos municipales que estén calificados o que cuenten con el aval del Gobierno de su estado; y
- ▶ Entidades paraestatales o paramunicipales una vez que se acuerden los términos de su participación con el BID.

Sectores de Atención

- ▶ Agua potable, saneamiento y alcantarillado;
- ▶ Carreteras;
- ▶ Manejo de residuos sólidos;
- ▶ Medio ambiente;
- ▶ Vialidades y transporte; y
- ▶ Equipamiento urbano y municipal.

Disposición de los Recursos Financieros

- 1er. Tramo: 12 por ciento a la firma del contrato. Este monto se podrá incrementar a 30 por ciento del monto total del crédito si el gobierno cuenta con una calificación "A" o superior;
- 2do. Tramo: 48 por ciento cumplimiento de las condiciones de fortalecimiento financiero e institucional; y
- 3er. Tramo: 40 por ciento cumplimiento de metas restantes de fortalecimiento.

Condiciones Financieras

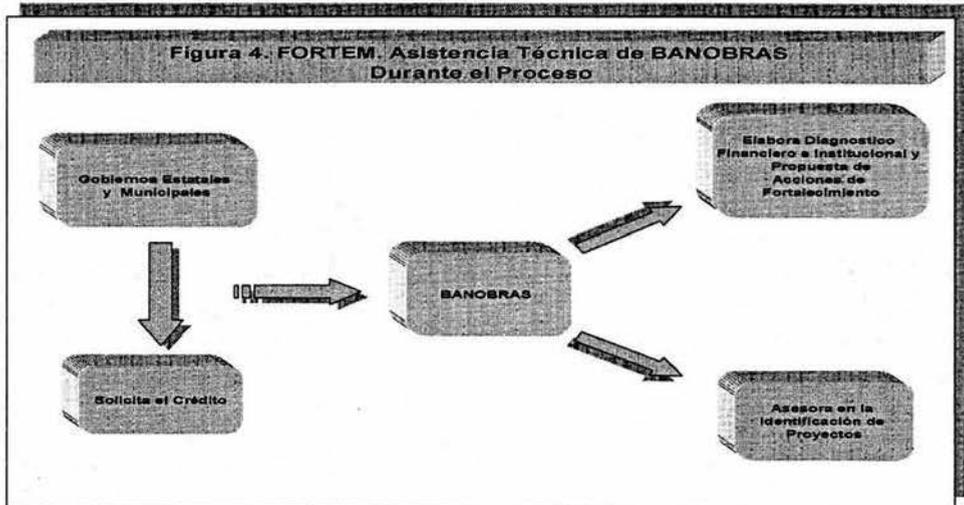
1. Monto Máximo de Crédito: Hasta el equivalente en pesos a 100 millones de dólares.
2. Tasa de interés: Del 25% al 50% del crédito se denomina en pesos, a la tasa de CETES a un año. La proporción restante se denomina en términos reales a la tasa UDIBONO a 10 años. Se agrega una sobretasa de 2% a 3% en función de la calificación crediticia.
3. Plazo máximo del crédito: 25 años.

Asistencia Técnica Durante el Proceso

BANOBRAS apoya el Programa de Inversión mediante:

1. Identificación de necesidades de inversión;
2. Clasificar para conformar un grupo de proyectos de manera sectorial; y
3. Evaluar mediante la aplicación de un análisis costo-beneficio para determinar la rentabilidad de los proyectos.

Además, BANOBRAS o consultores externos ofrecen diagnósticos y propuestas de fortalecimiento, mediante la evaluación de la situación financiera e institucional actual del Gobierno estatal y/o municipal y proponen acciones que ayuden a fortalecer al acreditado.



Fuente: BANOBRAS, *La Banca de Desarrollo como Fuente de Financiación Pública Local* en Seminario Internacional Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.

1.2.1.1.3 Promoción de la Inversión y el Financiamiento Privado en Proyectos de Infraestructura

La Promoción de Inversión y el Financiamiento Privado en Proyectos de Inversión por parte de BANOBRAS, busca generar proyectos de infraestructura con alta rentabilidad social, con participación privada, y maximizar el efecto multiplicador de los recursos del sector público federal, mediante una mezcla de recursos federales con los provenientes de la iniciativa

privada. Uno de los principales mecanismos es el *Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA)*, con el que cuenta BANOBRAS para emprender y complementar los proyectos de infraestructura en las entidades federativas y municipios del país.²²

a) Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA)

El objetivo del FINFRA es complementar la inversión necesaria para llevar a cabo los proyectos y ser un mecanismo para fomentar la mezcla de recursos públicos y privados. Para cumplir con sus objetivos el FINFRA cuenta con dos instrumentos:

- 1) **Capital de Riesgo:** está dirigido a complementar la inversión privada necesaria para llevar a cabo un proyecto, esperando obtener un rendimiento sobre su inversión. FINFRA participa con un 35 por ciento del capital ordinario, esperando una rentabilidad financiera sobre la inversión, equivalente a la esperada por los inversionistas privados.
- 2) **Capital Subordinado:** son recursos a fondo perdido con el objetivo de hacer financiables proyectos privados socialmente rentables. En esta modalidad FINFRA opera hasta con el 40 por ciento de la inversión total de proyectos que, si bien son rentables desde un punto de vista socioeconómico, no lo son financieramente, por que su tasa de retorno es menor al costo de los recursos del mercado.

Los sectores de atención del FINFRA son los siguientes:

- ▶ Autopistas;
- ▶ Puertos y aeropuertos;
- ▶ Agua, drenaje y saneamiento;
- ▶ Equipamiento y transporte urbano;
- ▶ Recolección, disposición y reciclaje de basura; y
- ▶ Además de los relacionados con la infraestructura que autorice su Comité Técnico.

Las ventajas del FINFRA son:

- ▶ Fomentar la mezcla de recursos públicos y privados, potencializando los escasos recursos públicos con que se cuenta;

²² Véase BANOBRAS, Op. Cit.

- ▶ Induce la participación de la iniciativa privada (capital y financiamiento), en los sectores de la infraestructura y los servicios públicos. En promedio, por cada peso que invierte el FINFRA se detonan dos pesos de inversión. Hace financiables proyectos de inversión socialmente rentables, pero que financieramente no le son atractivos al capital privado;
- ▶ Fomenta una correcta identificación, evaluación, asignación y mitigación de riesgos;
- ▶ Fomenta el financiamiento de proyectos bajo el concepto de "riesgo proyecto"; y
- ▶ Mitiga el impacto de las tarifas a la población, cuando los servicios públicos son prestados por la iniciativa privada.

I.2.1.1.4 Otros Programas y Servicios Financieros

Adicionalmente a los Programas Generales de Financiamiento, BANOBRAS cuenta con programas, líneas de crédito y servicios financieros relacionados a financiar las acciones relacionadas al desarrollo de los gobiernos estatales y municipales.

a) Programa de Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Estatales y Municipales (FORTEM)

El FORTEM es una línea global orientada a promover en los estados y municipios la adopción de buenas prácticas administrativas y financieras. Los objetivos de este programa son: 1) apoyar la consolidación del proceso de descentralización en México a través del fortalecimiento de la gestión financiera y la capacidad institucional de los acreditados, y 2) promover la modernización de los servicios locales financiando proyectos de infraestructura y equipamiento, estudios de preinversión y contratos de prestación de servicios dentro de los campos de atención de BANOBRAS.

El FORTEM otorga recursos hasta por el 50 por ciento del costo de su plan de inversión, sin que éste sea mayor a 100 millones de dólares y sin rebasar el techo de endeudamiento del solicitante de crédito. El crédito se destinará a obras nuevas, de rehabilitación y expansión del servicio; adquisiciones; contratación de servicios; servicios de consultoría; los intereses en periodo de inversión y gracia que se generen durante la ejecución de las obras o trabajos, en todos los sectores de atención de BANOBRAS, con excepción de vivienda, operados por los gobiernos estatales y municipales, por las entidades paraestatales y paramunicipales o concesionarios de servicios públicos, tales como:

- 1) Agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- 2) Infraestructura básica: carreteras, puentes y libramientos, infraestructura de puertos y aeropuertos, equipo de telecomunicaciones, ferrocarriles, entre otros;
- 3) Infraestructura y equipamiento urbano: urbanización; electrificación y ahorro de energía eléctrica; residuos sólidos; comercio y abasto; salud; seguridad pública y equipamiento municipal y servicios, entre otros;
- 4) Protección del medio ambiente;
- 5) Vialidad y transporte: sistemas de transporte colectivo; unidades de transporte; infraestructura vial y del transporte; transporte masivo; entre otros, y
- 6) Fortalecimiento institucional: estudios de preinversión, proyectos ejecutivos y de ingeniería de detalle; modernización catastral; modernización Registro Público de la Propiedad y del Comercio; modernización Registro Civil; fortalecimiento de la administración tributaria; fortalecimiento de la administración presupuestal, de los recursos humanos y materiales; modernización educativa, del sector salud y de otros sectores; apoyo a la conversión informática; calificación de gobiernos locales; fortalecimiento de los sistemas de planeación e inversión pública; contabilidad, auditoría y formación de servidores públicos; fortalecimiento de los organismos o dependencias encargadas de los servicios de agua potable, residuos sólidos, transporte y vivienda; y en general todas las acciones de fortalecimiento institucional de gobiernos estatales y municipales y de sus entidades paraestatales y paramunicipales.

b) Línea de Crédito Global para Equipamientos y Obras Públicas de Gobiernos Estatales y Municipios.

Esta línea de crédito apoya a los gobiernos estatales y municipales con financiamiento hasta por el equivalente al 30 por ciento del Programa Anual de Inversión del municipio, sin agotar su capacidad de endeudamiento para la realización de obras de no gran magnitud, con carácter productivo, así como la adquisición de equipamientos para la prestación de servicios públicos, que les permita cumplir en tiempo con las metas preestablecidas y con los compromisos de sus planes de desarrollo.

La principal fuente de recursos con que se financia este programa son los aportados por BANOBRAS. Los recursos de esta línea de crédito se destinan a obras, equipamientos y servicios públicos productivos dentro del ámbito de atención de BANOBRAS que estén contenidos en los programas anuales de inversión de los gobiernos municipales, tales como:

- ▶ Estudios y proyectos: Elaboración de los estudios y proyectos necesarios que permitan sustentar la viabilidad técnica, económica, financiera y de impacto ambiental de aquellas acciones relacionados con la ejecución de las obras o adquisiciones de los siguientes servicios;
- ▶ Agua potable, alcantarillado y saneamiento: Captación, conducción, potabilización, red de distribución y tomas domiciliarias, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial y plantas de tratamiento de agua;
- ▶ Infraestructura básica: Puertos aéreos y marítimos, telecomunicaciones, ferrocarriles, urbanización, redes de gas doméstico y redes telefónicas, y carreteras de altas especificaciones;
- ▶ Infraestructura y equipamiento urbano: Comercio, abasto, salud, seguridad pública, panteones y edificios públicos, equipo diverso, equipo de cómputo, manejo de residuos sólidos municipales, electrificación, fuentes alternas y ahorro y uso eficiente de energía;
- ▶ Vivienda y desarrollos urbanos: Infraestructura para nuevos desarrollos habitacionales y mixtos, infraestructura y mobiliario urbano, plazas y áreas verdes y vivienda;
- ▶ Vialidad y transporte: Infraestructura vial, carreteras, puentes y libramientos, modernización del servicio público de transporte;
- ▶ Fortalecimiento estatal y municipal: Acciones de fortalecimiento institucional a estados y municipios, asistencia técnica, ventanilla única de trámites para urbanización y edificación, y formación de servidores públicos; y
- ▶ Proyectos diversos: Educación, medio ambiente y ecología, y renovaciones.

La Línea Global para Equipamiento y Obras Públicas de Gobiernos Estatales y Municipales es un producto financiero cuya principal ventaja es que agiliza el otorgamiento de recursos y simplifica los trámites correspondientes a través de:

- ▶ Financiar acciones desde una perspectiva global y no proyecto por proyecto;
- ▶ Delegar completamente en el acreditado y sus dependencias normativas la validación y revisión de estudios y proyectos; y
- ▶ Delegar completamente en el acreditado y su contraloría el control y verificación de la aplicación de los recursos.

c) Fortalecimiento Financiero a Corto Plazo para Gobiernos Estatales y Municipales

Los gobiernos municipales enfrentan con regularidad problemas para cumplir en tiempo con sus programas anuales de inversión. En gran medida ello se debe a que las tesorerías no cuentan con la liquidez necesaria, ya que sus flujos de recursos no coinciden con sus requerimientos de gasto. Para ello BANOBRAS ofrece recursos crediticios de corto plazo para que la obra pública inicie en los tiempos establecidos. Los objetivos principales de este programa son: 1) apoyar a los gobiernos estatales y municipales mediante un producto que dé respuesta ágil a las necesidades transitorias de sus tesorerías y que permita atender el pago de compromisos derivados de inversiones públicas productivas, y 2) fortalecer el ejercicio del gasto de inversión municipal, canalizando oportunamente recursos crediticios para que la obra pública inicie en los tiempos establecidos. El monto máximo a financiar será hasta por el equivalente al 10 por ciento del total de las participaciones en ingresos federales y de las aportaciones del Ramo 33 que correspondan al solicitante del crédito, en el ejercicio fiscal en curso, de acuerdo a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Para evitar que se dejen saldos por pagar a la siguiente administración la vigencia de la línea de crédito podrá ser hasta un mes antes de que concluya el periodo de administración del acreditado y la amortización del crédito no podrá rebasar el periodo de administración del acreditado.

Para ofrecer versatilidad en la disposición de los recursos, se manejan dos opciones:

- ▶ *La Opción A*, mediante pagaré con vencimiento de 30 días en la modalidad de crédito simple. La amortización se realizará al vencimiento del pagaré; y
- ▶ *La Opción B* mediante la suscripción de pagarés con vencimiento de 31 hasta 365 días en la modalidad de crédito en cuenta corriente. Las amortizaciones serán mensuales, iguales y consecutivas de capital más intereses.

d) Mesa de Dinero

Los objetivos de la Mesa de Dinero son ofrecer a las tesorerías y municipales una alternativa de inversión de recursos en instrumentos de inversión de corto y largo plazo (descritos en la Tabla II), a tasas de mercado competitivas, y garantizar altos rendimientos en un ambiente de riesgo controlado, seguridad en las operaciones y agilidad en la transferencia de fondos y de liquidez.

Tabla II. Principales Instrumentos de la Mesa de Dinero de BANOBRAS		
Instrumentos con riesgo BANOBRAS	Instrumentos con riesgo Gobierno Federal	Instrumentos con riesgo corporativo
Pagares Bonos	CETES BONDES	Papel Bancario: Pagares Aceptaciones bancarias Papel comercial avalado

Fuente: Elaboración propia con base al Manual BANOBRAS para el Presidente Municipal, BANOBRAS, México, 2001. pp. 99.

Las ventajas de la Mesa de Dinero para las tesorerías municipales son:

- ▶ Rendimientos competitivos en el mercado;
- ▶ Elección directa de los instrumentos financieros que conforman la cartera;
- ▶ Monto mínimo de inversión;
- ▶ Movimientos instantáneos de su cartera; y
- ▶ Envío mensual de su estado de cuenta.

e) Servicios Fiduciarios

El objetivo de constituir un fideicomiso es apoyar los planes y programas de los gobiernos municipales. El fideicomiso en México es una figura jurídica que al mismo tiempo que permite una vinculación de bienes con fines lícitos y determinados, involucra un encargo o misión de confianza que se otorga a una institución para que ésta la tome y bajo su responsabilidad, asegure el cumplimiento de los fines establecidos. De acuerdo a la legislación relativa a esta figura, existen dos elementos básicos: una afectación patrimonial, o sea una unión jurídica de ciertos bienes a un determinado fin, y una relación personal de confianza que supone un encargo del autor del fideicomiso (fideicomitente) al ejecutor (fiduciario), mismo que habrá de llevar a la práctica el fin del negocio. Los elementos que integran un fideicomiso son:

- ▶ Fideicomitente: el que constituye el Fideicomiso;
- ▶ Fiduciario: ejecutor de las acciones tendientes a la consecución de los objetivos del fideicomiso;
- ▶ Fideicomisario: el beneficiario de dicha voluntad y de su ejecución, el cual puede ser indeterminado; y
- ▶ Patrimonio fiduciario: bien o conjunto de bienes o derechos que se destinan a un fin lícito determinado;

Los Elementos básicos para su constitución son:

1) Fideicomiso:

- ▶ Los bienes que se afectan -muebles, inmuebles y/o derechos- se transfieren del patrimonio del fideicomitente al patrimonio del fideicomiso, por lo que deben ser ciertos y determinados, y estar dentro del comercio, según el tipo de fideicomiso;
- ▶ No puede haber fideicomiso sin afectación de bienes y/o derechos; y
- ▶ Se puede establecer un fideicomiso sin fideicomisario específico, en caso de designarlo, puede ser una persona física o moral que tenga la capacidad legal requerida para recibir los beneficios correspondientes.

2) Modalidades del Fideicomiso

- ▶ Revocable o Irrevocable: el fideicomitente puede reservarse o no el derecho de revocar el fideicomiso;
- ▶ Puro y Simple: No se estipula condición o término específico para que surta efectos el fideicomiso; y
- ▶ Condicionado o de Término Específico: Se sujeta a una condición (suspensiva o resolutoria) para que surta efectos o termine el fideicomiso según corresponda, o bien se establece un plazo de duración.

3) Tipos de Fideicomiso

- ▶ De garantía: garantizan el cumplimiento de obligaciones derivadas de operaciones de préstamo o compromisos de pago de cualquier naturaleza lícita, a cargo del fideicomitente o de terceros.
- ▶ De inversión: invierten el patrimonio del fideicomiso -dinero o valores representados por títulos de crédito- en títulos valor que ofrezcan la mejor rentabilidad y seguridad posible, destinando los productos y el capital a los fines previamente establecidos en el contrato de fideicomiso.
- ▶ De administración: realizan actos de administración con los bienes o derechos que constituyen el patrimonio de los fideicomisos.

- ▶ Traslato de dominio: enajenan el patrimonio del fideicomiso en favor de personas determinadas, regularmente en materia inmobiliaria, a título oneroso o gratuito, según proceda.

4) Actividades que se apoyan

- ▶ Desarrollo de las administraciones municipales;
- ▶ Desarrollo urbano;
- ▶ Infraestructura y servicios públicos y equipamiento urbano;
- ▶ Vivienda y aprovechamiento del suelo urbano;
- ▶ Creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;
- ▶ Ramo de la construcción; y
- ▶ Comunicaciones y Transportes.

f) Arrendamiento Financiero, Puro, Venta y Arrendamiento Vía de Regreso

Como Organización Auxiliar de Crédito perteneciente a BANOBRAS, la Arrendadora apoya financieramente al gobierno municipal y a las empresas cuyas actividades se relacionan con los sectores de desarrollo urbano, servicios públicos, ecología, comunicaciones, transportes e industria de la construcción. La misión institucional es coadyuvar en las actividades de financiamiento de BANOBRAS mediante la integración de esquemas de arrendamiento financiero, puro y venta y arrendamiento en vía de regreso (*Sale and Lease Back*), y asesorar a sus clientes en la determinación del tipo de financiamiento que requieren sus proyectos.

Los apoyos financieros para los gobiernos municipales de la arrendadora BANOBRAS son los siguientes:

1) Arrendamiento financiero

Es un contrato mediante el cual la arrendadora otorga el uso o goce temporal de un bien al arrendatario, ya sea persona física o moral, obligándose este último a pagar una renta periódica que cubra el valor original del bien, más la carga financiera, y los gastos adicionales que contemple el contrato. Al vencimiento se debe elegir una opción terminal que puede ser comprar el bien a un precio inferior a su valor de adquisición, prorrogar el plazo con rentas inferiores y participar con la Arrendadora en la venta del bien a una tercera persona.

2) Arrendamiento puro

Contrato mediante el cual la arrendadora otorga únicamente el uso y goce temporal de un bien por un plazo determinado al arrendatario, quien a su vez se obliga a pagar un precio determinado o renta, sin convenir las opciones terminales señaladas en arrendamiento financiero, es decir, el arrendador puede vender al arrendatario o a terceros los bienes a su valor de mercado, o darlos en arrendamiento puro o financiero, sin que legalmente se considere una opción terminal.

3) Venta y Arrendamiento en Vía de Regreso (*sale and lease back*): Compra venta y arrendamiento de los activos de las empresas.

Con el propósito de ayudar a las empresas o entidades municipales que requieren apoyo para su crecimiento y que tienen problemas de capital de trabajo, las arrendadoras tienen la posibilidad de adquirir estos bienes sin necesidad de que salga de la empresa y otorgarlos a su vez en arrendamiento financiero. Para la realización de operaciones de *sale and lease-back* es indispensable que los bienes se encuentre libres de todo gravamen y se cuente con avalúo reciente, elaborado por perito en la materia.

4) Beneficios del arrendamiento

Los arrendatarios pueden conseguir precios con descuento del proveedor de su elección ya que las adquisiciones de bienes se hace de riguroso contado y mejoran el nivel de su productividad al contar con equipos nuevos y disponen de mayor liquidez. En el arrendamiento puro, el pago de las rentas constituye gasto corriente, lo cual permite evitar incurrir en endeudamiento que, en el caso de las entidades gubernamentales, requiere de la autorización de sus congresos o cabildos.

Tabla III.
Tipos de acciones a financiar por Arrendamiento

Seguridad	Inmobiliario	Equipamiento	Infraestructura
<ul style="list-style-type: none"> - Centros de readaptación social - Vehículos de seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Sustitución de alquiler por inversión - Remodelamiento y adquisición de inmuebles 	<ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de vehículos, mobiliario y equipo de oficina, computo y comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Plantas de tratamiento - Sistema de recolección y disposición de basura - Apoyo a desincorporaciones de servicios públicos (concesiones) - Plantas generadoras de energía

Fuente: Manual BANOBRAS para el Presidente Municipal, BANOBRAS, México, 2001. pp. 111.

1.2.1.2 Nacional Financiera (NAFIN)

Nacional Financiera es una institución que tiene como objetivo fundamental promover el ahorro, la inversión, el apoyo financiero y técnico para el fomento industrial y el desarrollo económico del país. Dentro de sus principales programas de apoyo financiero existen algunos relacionados directa e indirectamente con el financiamiento municipal, entre los que encontramos:

a) Programa de Estudios y Asesoría

Este programa fue creado para financiar estudios de preinversión con firmas de ingeniería y consultoría, y la contratación de servicios de asesoría especializada que permiten fortalecer la capacidad de la gestión empresarial. Son sujetos de apoyo los gobiernos estatales, municipales, así como las personas físicas y las empresas constituidas bajo la legislación mexicana.

b) Programa de Infraestructura Industrial

Es un programa diseñado para financiar la reubicación de las plantas, la creación de parques y ciudades industriales o el mejoramiento de los existentes, y la instalación de la infraestructura que requiera la desconcentración de cadenas productivas en el país. Son sujetos de apoyo los gobiernos de los estados y municipios, las personas físicas y las empresas industriales constituidas bajo la legislación mexicana, así como los inversionistas que canalicen recursos a través de la aportación accionaria para financiar inversiones de sus empresas.

c) Programas de Mejoramiento del Ambiente

El diseño de este programa es la estimulación para la fabricación y el uso de equipos anticontaminantes, para que las empresas cumplan con la normatividad en materia de control de la contaminación y optimicen su consumo de agua y energéticos. Son sujetos de apoyo las personas físicas que así lo requieran, las empresas industriales que efectúen inversiones para promover y proporcionar respaldo financiero para el mejoramiento del medio ambiente y racionalización del consumo de agua y energía, así como también los gobiernos de los estados y municipios.

d) Agente Financiero

NAFIN funge como agente financiero del gobierno federal en la contratación de créditos financiados por organismos financieros internacionales tales como: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Su principal función está en administrar la cartera de créditos, proyectos y donaciones contratados con estos organismos internacionales, vigilando el cumplimiento de los objetivos de los mismos, aplicando las normas y políticas de dichos organismos internacionales, así como en la legislación nacional a fin de garantizar la transparencia y correcta elegibilidad y desembolso de estos recursos. Como agente financiero, NAFIN sirve para apoyar con financiamiento externo a diferentes entidades y dependencias del gobierno federal en la identificación, preparación, negociación y operación de:

- ▶ Proyectos de inversión
- ▶ Programas de crédito
- ▶ Programas de ajuste
- ▶ Donaciones

En coordinación con el gobierno federal y organismos financieros internacionales, NAFINSA atiende los siguientes sectores relacionados con el desarrollo municipal como son el agropecuario, la ciencia y tecnología, la educación, la energía, el financiero, industria, laboral, medio ambiente, salud y el turismo.

e) Fondos Regionales

NAFIN conjuntamente con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se han creado los fondos regionales de capital de riesgo para diferentes estados de nuestro país con la participación del sector privado y los gobiernos estatales, que tiene por objetivo incrementar la productividad y lograr que las empresas de los sectores industriales, comerciales y de servicios sean más competitivas. Los fondos regionales son fondos de inversión cerrados donde NAFIN participa como socio minoritario, aportando recursos de largo plazo conjuntamente con inversionistas institucionales y personas físicas nacionales y extranjeras, para invertir en empresas pequeñas y medianas con el objetivo de apoyar su crecimiento y modernización a través de un instrumento de capital de riesgo.

f) Operadora de Fondos

La Operadora de Fondos NAFIN fue constituida en 1987 y tiene como objeto administrar y operar sociedades de inversión. La Operadora de Fondos NAFIN es una sociedad anónima de capital variable dedicada a la administración de carteras de valores, formada con capital propio y con los recursos captados del público inversionista. El objetivo de la operadora es contribuir al desarrollo de los mercados financieros fomentando el acceso al mercado de valores a los pequeños y medianos empresarios. La Operadora de Fondos se ofrece principalmente a personas morales y personas físicas con actividad empresarial, tesorerías de pequeñas y medianas empresas, empresas del sector público, gobiernos estatales y municipales, fideicomisos, fondos de pensiones y jubilaciones, uniones de crédito, afianzadoras y aseguradoras.

g) Servicios Fiduciarios

Nacional Financiera brinda la constitución de fideicomisos tanto para empresas privadas como para el sector público. Para este último NAFIN ofrece al gobierno Federal fideicomisos para el impulso de los mercados financieros y el fomento de las pequeñas y medianas empresas. Para los gobiernos Estatales, diseña fideicomisos para la participación en el riesgo crediticio de las pequeñas y medianas empresas, y fideicomisos para la administración de participaciones federales. Aunque la institución no cuenta con fideicomisos para los municipios, bien podría ampliarse el servicio financiero para este nivel de gobierno.

h) Servicios Inmobiliarios

NAFIN ofrece principalmente los servicios de valuación y dictaminación a las empresas, mismos que podrían ser utilizados por los municipios en cuanto a la administración de su patrimonio, como respaldo para la bursatilización de activos financieros y para determinar el valor catastral de las propiedades. Estos servicios son:

1) Avalúos sobre bienes muebles e inmuebles para:

- ▶ Reexpresar estados financieros
- ▶ Reponer activos fijos

- ▶ Definir montos a asegurar
- ▶ Valorar garantías crediticias
- ▶ Fijar la base en operaciones comerciales (compraventa)
- ▶ Determinar su vida útil
- ▶ Determinar su obsolescencia tecnológica
- ▶ Consignar valores para ejecuciones y remates

2) Justipreciación de rentas para determinar el valor de arrendamiento de bienes; y

3) Dictámenes sobre activos, derechos y flujos respaldando emisiones de títulos de deuda para la bursatilización fiduciaria de:

- ▶ Posiciones accionarias
- ▶ Cartera de créditos
- ▶ Arrendamientos
- ▶ Derechos de cobro sobre cuotas
- ▶ Derechos de explotación comercial

Tabla IV
Ingresos Municipales a Nivel Nacional, 1982-2000
Miles de Pesos Corrientes

Año	Ingresos Totales	INGRESOS ORDINARIOS							INGRESOS EXTRAORDINARIOS					
		Ingresos Directos					Ingresos Indirectos	Total de Ingresos Ordinarios	Transferencias	Contribuciones de Mejoras	Por Cuenta de Terceros	Disponibilidades	Deuda Pública	Total de Ingresos Extraordinarios
		Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Total	Participaciones							
1982	62,033	5,267	5,151	4,376	12,029	26,823	28,392	55,215	-	-	2,910	1,815	1,905	6,630
1983	120,711	7,343	8,075	7,535	14,244	37,197	77,703	114,900	-	-	430	1,400	3,469	5,299
1984	262,602	27,902	13,172	14,902	24,256	80,232	155,282	235,514	-	-	2,043	4,657	11,130	17,830
1985	423,325	51,322	23,858	22,248	47,849	145,287	241,635	388,922	-	-	6,208	10,969	19,035	36,212
1986	677,520	77,472	43,851	36,495	64,578	222,398	402,809	625,005	-	-	8,175	8,447	35,885	52,507
1987	1,486,553	161,184	96,472	71,246	162,216	491,118	851,599	1,342,717	-	-	18,695	42,876	82,265	143,836
1988	3,370,856	372,482	237,728	138,614	323,486	1,072,310	1,956,809	3,029,119	-	-	112,964	101,691	127,082	341,737
1989	5,007,563	648,301	371,665	268,194	558,124	1,846,284	2,553,218	4,399,502	-	-	119,381	167,120	321,559	608,061
1990	7,445,285	1,253,895	618,009	335,756	802,289	2,809,949	3,579,340	6,388,289	-	-	524,182	88,565	443,248	1,055,998
1991	10,254,402	1,809,834	828,807	509,573	949,723	4,097,937	4,830,899	8,928,836	-	-	506,961	287,882	530,724	1,325,568
1992	12,748,712	2,599,504	1,030,656	575,201	1,007,570	5,212,931	6,104,291	11,317,222	-	-	556,888	300,639	573,963	1,431,490
1993	15,671,487	3,081,610	1,158,174	691,030	1,211,196	6,142,010	6,953,327	13,095,337	-	-	729,347	587,028	1,259,775	2,576,149
1994	18,003,302	3,253,476	1,184,639	693,483	1,637,574	6,769,171	8,523,955	15,293,126	-	-	791,878	405,687	1,512,610	2,710,175
1995	20,138,257	3,485,028	1,135,341	842,649	1,529,106	6,992,124	9,889,745	16,881,869	559,090	130,806	515,828	709,990	1,340,874	2,546,398
1996	26,574,850	3,924,335	1,797,324	816,410	1,453,032	7,991,101	14,157,808	22,148,909	1,317,610	180,706	329,391	399,480	1,710,419	3,937,606
1997	34,137,023	4,696,139	2,212,930	985,921	1,906,302	9,801,292	19,018,154	28,819,445	1,390,107	234,410	802,974	724,256	1,444,767	4,598,514
1998	50,584,531	5,645,263	2,960,859	1,366,648	2,879,866	12,852,636	25,964,896	38,817,532	5,498,365	261,745	1,207,900	1,186,232	1,708,859	9,863,101
1999	70,163,441	6,584,117	3,733,514	1,575,318	3,514,655	15,407,805	33,731,965	49,139,570	12,770,423	320,686	1,156,095	2,136,27	2,136,045	18,516,877
2000	85,349,433	8,016,046	4,528,701	1,511,158	3,474,930	17,530,836	37,448,071	54,978,907	21,200,972	403,977	1,515,342	3,208,935	1,841,238	28,170,464
TCMA	46.3	47.1	42.9	36.0	34.7	40.7	46.0	43.8	83.3	20.7	39.0	48.2	43.6	55.2

Fuente: Elaboración propia con base a Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 -2002. Banco de México, Información Financiera y Económica, Índice Nacional de Precios al Consumidor 1994=100, 1982-2002.

Tabla V
Ingresos Municipales a Nivel Nacional, 1982 - 2000
Miles de Pesos de 1994

Año	Ingresos Totales	INGRESOS ORDINARIOS							INGRESOS EXTRAORDINARIOS					
		Ingresos Directos					Ingresos Indirectos	Total Ingresos Ordinarios	Transferencias	Por Cuenta de Terceros	Disponibilidades	Contribuciones de Mejoras	Deuda Pública	Total Ingresos Extraordinarios
		Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Total Ingresos Directos	Participaciones							
1982	7,640,081	648,692	634,405	538,955	1,481,510	3,303,563	3,496,803	6,800,366	-	358,400	223,538	-	234,623	816,561
1983	7,364,439	447,988	492,646	459,702	869,010	2,269,346	4,740,570	7,009,916	-	26,234	85,412	-	211,640	323,286
1984	9,683,384	1,028,879	485,714	549,508	894,434	2,958,535	5,725,986	8,684,521	-	75,335	171,726	-	410,416	657,477
1985	9,895,505	1,199,686	557,930	520,062	1,118,502	3,396,181	5,648,380	9,044,561	-	145,116	256,408	-	444,956	846,480
1986	8,504,109	972,415	650,410	458,079	810,571	2,791,474	5,053,476	7,844,950	-	102,611	106,025	-	450,422	659,058
1987	8,048,637	872,698	522,328	385,747	878,285	2,659,058	4,610,808	7,269,866	-	101,220	232,143	-	445,407	778,771
1988	8,521,955	941,682	601,007	350,434	817,814	2,710,937	4,947,063	7,658,000	-	285,587	257,088	-	321,280	863,955
1989	10,549,107	1,365,733	782,962	564,987	1,175,764	3,889,447	5,378,698	9,268,145	-	251,493	352,062	-	677,407	1,280,962
1990	12,383,963	2,085,641	1,027,952	558,473	1,001,806	4,673,871	5,953,622	10,627,493	-	871,888	147,314	-	737,268	1,756,469
1991	13,905,203	2,454,176	1,123,881	690,993	1,287,846	5,556,896	6,550,809	12,107,705	-	687,450	390,374	-	719,674	1,797,498
1992	14,966,547	3,051,728	1,209,954	675,266	1,182,853	6,119,801	7,166,227	13,286,028	-	653,767	352,939	-	673,813	1,680,519
1993	16,763,133	3,296,270	1,238,850	739,166	1,295,566	6,569,851	7,437,683	14,007,534	-	780,152	627,919	-	1,347,528	2,755,599
1994	18,003,302	3,253,476	1,184,639	693,483	1,637,574	6,769,171	8,523,955	15,293,126	-	791,878	405,687	-	1,512,610	2,710,175
1995	14,917,309	2,581,516	840,998	624,188	1,132,678	5,179,379	7,325,777	12,505,156	414,143	382,097	525,921	96,894	993,097	2,412,152
1996	14,649,068	2,163,243	990,753	450,036	800,967	4,404,999	7,804,322	12,209,321	726,317	181,573	220,209	99,612	942,848	2,170,558
1997	15,600,023	2,146,053	1,011,270	450,549	871,147	4,479,019	8,690,964	13,169,983	635,254	366,945	330,972	107,121	660,233	2,100,527
1998	19,940,108	2,225,328	1,167,152	538,724	1,135,225	5,066,429	10,235,201	15,301,630	2,167,421	476,147	467,605	103,178	673,622	3,887,973
1999	23,723,335	2,226,191	1,262,358	532,639	1,188,359	5,209,547	11,405,294	16,614,842	4,317,876	390,893	721,412	108,429	722,230	6,260,840
2000	26,356,322	2,475,394	1,398,485	466,653	1,073,075	5,413,608	11,564,147	16,977,755	6,546,964	467,945	990,935	124,750	568,583	8,699,177

Fuente: Elaboración propia con base a Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 -2002. Banco de México, Información Financiera y Económica, Índice Nacional de Precios al Consumidor 1994=100, 1982-2002.

Tabla VI
Estructura Porcentual de Ingresos Municipales a Nivel Nacional, 1982 - 2000
Miles de Pesos de 1994

Año	Ingresos Totales	INGRESOS ORDINARIOS							INGRESOS EXTRAORDINARIOS					
		Ingresos Directos					Ingresos Indirectos	Total Ingresos Ordinarios	Transferencia	Por Cuenta de Terceros	Disponibilidades	Contribuciones de Mejoras	Deuda Pública	Total Ingresos Extraordinarios
		Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Total Ingresos Directos	Participaciones							
1982	100.0	8.5	8.3	7.1	19.4	43.2	45.8	89.0	-	4.7	2.9	-	3.1	10.7
1983	100.0	6.1	6.7	6.2	11.8	30.8	64.4	95.2	-	0.4	1.2	-	2.9	4.4
1984	100.0	10.6	5.0	5.7	9.2	30.6	59.1	89.7	-	0.8	1.8	-	4.2	6.8
1985	100.0	12.1	5.6	5.3	11.3	34.3	57.1	91.4	-	1.5	2.6	-	4.5	8.6
1986	100.0	11.4	6.5	5.4	9.5	32.8	59.4	92.2	-	1.2	1.2	-	5.3	7.7
1987	100.0	10.8	6.5	4.8	10.9	33.0	57.3	90.3	-	1.3	2.9	-	5.5	9.7
1988	100.0	11.1	7.1	4.1	9.6	31.8	58.1	89.9	-	3.4	3.0	-	3.8	10.1
1989	100.0	12.9	7.4	5.4	11.1	36.9	51.0	87.9	-	2.4	3.3	-	6.4	12.1
1990	100.0	16.8	8.3	4.5	8.1	37.7	48.1	85.8	-	7.0	1.2	-	6.0	14.2
1991	100.0	17.6	8.1	5.0	9.3	40.0	47.1	87.1	-	4.9	2.8	-	5.2	12.9
1992	100.0	20.4	8.1	4.5	7.9	40.9	47.9	88.8	-	4.4	2.4	-	4.5	11.2
1993	100.0	19.7	7.4	4.4	7.7	39.2	44.4	83.6	-	4.7	3.7	-	8.0	16.4
1994	100.0	18.1	6.6	3.9	9.1	37.6	47.3	84.9	-	4.4	2.3	-	8.4	15.1
1995	100.0	17.3	5.6	4.2	7.6	34.7	49.1	83.8	2.8	2.6	3.5	0.6	6.7	16.2
1996	100.0	14.8	6.8	3.1	5.5	30.1	53.3	83.3	5.0	1.2	1.5	0.7	6.4	14.8
1997	100.0	13.8	6.5	2.9	5.6	28.7	55.7	84.4	4.1	2.4	2.1	0.7	4.2	13.5
1998	100.0	11.2	5.9	2.7	5.7	25.4	51.3	76.7	10.9	2.4	2.3	0.5	3.4	19.5
1999	100.0	9.4	5.3	2.2	5.0	22.0	48.1	70.0	18.2	1.6	3.0	0.5	3.0	26.4
2000	100.0	9.4	5.3	1.8	4.1	20.5	43.9	64.4	24.8	1.8	3.8	0.5	2.2	33.0
Promedio	100.0	13.3	6.7	4.4	8.9	33.2	52.0	85.2	11.0	2.8	2.5	0.6	4.9	13.9

Fuente: Elaboración propia con base a Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 -2002. Banco de México, Información Financiera y Económica, Índice Nacional de Precios al Consumidor 1994=100, 1982-2002

Tabla VII
Tasa de Crecimiento Anual y Tasa de Crecimiento Media Anual de los Ingresos Municipales a Nivel Nacional, 1982 - 2000
Miles de Pesos de 1994

Año	Ingresos Totales	INGRESOS ORDINARIOS							INGRESOS EXTRAORDINARIOS					
		Ingresos Directos					Ingresos Indirectos	Total Ingresos Ordinarios	Transferencia	Por Cuenta de Terceros	Disponibilidades	Contribuciones de Mejoras	Deuda Pública	Total Ingresos Extraordinarios
		Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Total Ingresos Directos	Participaciones							
1983	-3.6	-30.9	-22.3	-14.7	-41.3	-31.3	35.6	3.1	-	-92.7	-61.8	-	-9.8	-60.4
1984	31.5	129.7	-1.4	19.5	2.9	30.4	20.8	23.9	-	187.2	101.1	-	93.9	103.4
1985	2.2	16.6	14.9	-5.4	25.1	14.8	-1.4	4.1	-	92.6	49.3	-	8.4	28.7
1986	-14.1	-18.9	-1.3	-11.9	-27.5	-17.8	-10.5	-13.3	-	-29.3	-58.6	-	1.2	-22.1
1987	-5.4	-10.3	-5.1	-15.8	8.4	-4.7	-8.8	-7.3	-	-1.4	119.0	-	-1.1	18.2
1988	5.9	7.9	15.1	-9.2	-6.9	2.0	7.3	5.3	-	182.1	10.7	-	-27.9	10.9
1989	23.8	45.0	30.3	61.2	43.8	43.5	8.7	21.0	-	-11.9	36.9	-	110.8	48.3
1990	17.4	52.7	31.3	-1.2	-14.8	20.2	10.7	14.7	-	246.7	-58.2	-	8.8	37.1
1991	12.3	17.7	9.3	23.7	28.6	18.9	10.0	13.9	-	-21.2	165.0	-	-2.4	2.3
1992	7.6	24.3	7.7	-2.3	-8.2	10.1	9.4	9.7	-	-4.9	-9.6	-	-6.4	-6.5
1993	12.0	8.0	2.4	9.5	9.5	7.4	3.8	5.4	-	19.3	77.9	-	100.0	64.0
1994	7.4	-1.3	-4.4	-6.2	26.4	3.0	14.6	9.2	-	1.5	-35.4	-	12.3	-1.6
1995	-17.1	-20.7	-29.0	-10.0	-30.8	-23.5	-14.1	-18.2	-	-51.7	29.6	-	-34.3	-11.0
1996	-1.8	-16.2	17.8	-27.9	-29.3	-15.0	6.5	-2.4	75.4	-52.5	-58.1	2.8	-5.1	-10.0
1997	6.5	-0.8	2.1	0.1	8.8	1.7	11.4	7.9	-12.5	102.1	50.3	7.5	-30.0	-3.2
1998	27.8	3.7	15.4	19.6	30.3	13.1	17.8	16.2	241.2	29.8	41.3	-3.7	2.0	85.1
1999	19.0	0.0	8.2	-1.1	4.7	2.8	11.4	8.6	99.2	-17.9	54.3	5.1	7.2	61.0
2000	11.1	11.2	10.8	-12.4	-9.7	3.9	1.4	2.2	51.6	19.7	37.4	15.1	-21.3	38.9
TCPA	6.7	7.3	4.2	-0.8	-1.7	2.6	6.5	4.9	58.4	1.4	8.2	4.3	4.8	13.3

Fuente: Elaboración propia con base a Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982-2002. Banco de México, Información Financiera y Económica, Índice Nacional de Precios al Consumidor 1994=100, 1982-2002

Tabla VIII
Gasto Público Municipal a Nivel Nacional, 1982-2000
Miles de Pesos Corrientes

Año	Total de Egresos	Gastos Administrativos	Gasto en Obras Públicas y Fomento	Transferencias	Deuda Pública	Otros Gastos
1982	62,033	37,710	17,228	2,212	1,918	2,965
1983	120,711	69,384	36,589	3,591	4,998	6,149
1984	262,602	133,850	88,337	8,799	10,265	21,351
1985	423,325	231,002	139,376	19,404	18,317	15,226
1986	677,520	405,613	192,744	29,831	24,847	24,485
1987	1,486,553	842,732	366,826	69,137	62,201	145,657
1988	3,370,856	1,900,553	856,660	190,179	151,336	272,128
1989	5,007,482	2,845,096	1,260,690	308,411	191,670	401,615
1990	7,445,193	4,164,205	2,027,408	482,212	268,775	502,593
1991	10,254,315	5,761,008	2,629,664	734,743	382,323	746,577
1992	12,748,624	7,155,544	3,137,356	928,527	468,891	1,058,306
1993	15,671,494	9,048,224	3,896,611	935,871	656,200	1,134,588
1994	18,003,301	10,306,615	4,337,845	1,101,445	863,327	1,394,069
1995	20,138,257	11,865,061	4,180,505	1,321,027	1,265,222	1,506,442
1996	26,574,849	16,123,458	5,463,848	1,700,606	1,498,381	1,788,556
1997	34,137,023	20,178,637	7,272,161	2,193,317	1,742,902	2,747,006
1998	50,584,531	26,506,619	12,054,044	4,686,239	2,160,485	5,177,145
1999	70,163,441	35,038,145	19,756,985	7,072,312	2,324,408	5,971,591
2000	85,349,433	42,063,346	23,047,976	10,711,958	2,752,208	6,773,945

Fuente: Elaboración propia con base a Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982-2002. Banco de México, Información Financiera y Económica, Índice Nacional de Precios al Consumidor 1994=100, 1982-2002

Tabla IX
Gasto Público Municipal a Nivel Nacional, 1982 -2000
Miles de Pesos de 1994

Año	Total de Egresos	Gastos Corrientes	Gasto en Obras Públicas y Fomento	Transferencias	Deuda Pública	Otros Gastos
1982	7,640,081	4,644,422	2,121,827	272,433	236,224	365,174
1983	7,364,439	4,233,038	2,232,253	219,083	304,922	375,143
1984	9,683,384	4,935,686	3,257,405	324,461	378,519	787,313
1985	9,895,505	5,399,826	3,258,007	453,581	428,172	355,918
1986	8,504,109	5,091,181	2,419,288	374,433	311,875	307,331
1987	8,048,637	4,562,800	1,986,104	374,328	336,775	788,630
1988	8,521,955	4,804,841	2,165,746	480,797	382,597	687,974
1989	10,548,936	5,993,578	2,655,813	649,709	403,779	846,056
1990	12,383,810	6,926,446	3,372,248	802,078	447,061	835,978
1991	13,905,085	7,812,058	3,565,884	996,328	518,439	1,012,375
1992	14,966,444	8,400,361	3,683,147	1,090,059	550,462	1,242,415
1993	16,763,141	9,678,506	4,168,042	1,001,062	701,910	1,213,621
1994	18,003,301	10,306,615	4,337,845	1,101,445	863,327	1,394,069
1995	14,917,309	8,788,982	3,096,687	978,544	937,207	1,115,889
1996	14,649,068	8,887,864	3,011,881	937,439	825,965	985,920
1997	15,600,023	9,221,285	3,323,251	1,002,308	796,476	1,255,334
1998	19,940,108	10,448,745	4,751,629	1,847,286	851,650	2,040,798
1999	23,723,335	11,846,934	6,680,140	2,391,257	785,918	2,019,086
2000	26,356,322	12,989,367	7,117,328	3,307,905	849,895	2,091,827

Fuente: Elaboración propia con base a Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 -2002. Banco de México, Información Financiera y Económica, Índice Nacional de Precios al Consumidor 1994=100, 1982-2002

Tabla X
Estructura Porcentual del Gasto Público Municipal a Nivel Nacional, 1982 -2000
Miles de Pesos de 1994

Año	Total de Egresos	Gastos Administrativos	Gasto en Obras Públicas y Fomento	Transferencias	Deuda Pública	Otros Gastos
1982	100.0	60.8	27.8	3.6	3.1	4.8
1983	100.0	57.5	30.3	3.0	4.1	5.1
1984	100.0	51.0	33.6	3.4	3.9	8.1
1985	100.0	54.6	32.9	4.6	4.3	3.6
1986	100.0	59.9	28.4	4.4	3.7	3.6
1987	100.0	56.7	24.7	4.7	4.2	9.8
1988	100.0	56.4	25.4	5.6	4.5	8.1
1989	100.0	56.8	25.2	6.2	3.8	8.0
1990	100.0	55.9	27.2	6.5	3.6	6.8
1991	100.0	56.2	25.6	7.2	3.7	7.3
1992	100.0	56.1	24.6	7.3	3.7	8.3
1993	100.0	57.7	24.9	6.0	4.2	7.2
1994	100.0	57.2	24.1	6.1	4.8	7.7
1995	100.0	58.9	20.8	6.6	6.3	7.5
1996	100.0	60.7	20.6	6.4	5.6	6.7
1997	100.0	59.1	21.3	6.4	5.1	8.0
1998	100.0	52.4	23.8	9.3	4.3	10.2
1999	100.0	49.9	28.2	10.1	3.3	8.5
2000	100.0	49.3	27.0	12.6	3.2	7.9
Promedio	100.0	56.2	26.1	6.3	4.2	7.2

Fuente: Elaboración propia con base a Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 -2002. Banco de México, Información Financiera y Económica, Índice Nacional de Precios al Consumidor 1994=100, 1982-2002

Tabla XI
Tasa de Crecimiento Anual y Tasa de Crecimiento Media Anual del
Gasto Público Municipal a Nivel Nacional, 1982 -2000
Miles de Pesos de 1994

Año	Total de Egresos	Gastos Administrativos	Gasto en Obras Públicas y Fomento	Transferencias	Deuda Pública	Otros Gastos
1983	-3.6	-8.9	5.2	-19.6	29.1	2.7
1984	31.5	16.6	45.9	48.1	24.1	109.9
1985	2.2	9.4	0.0	39.8	13.1	-54.8
1986	-14.1	-5.7	-25.7	-17.4	-27.2	-13.7
1987	-5.4	-10.4	-17.9	0.0	8.0	156.6
1988	5.9	5.3	9.0	28.4	13.6	-12.8
1989	23.8	24.7	22.6	35.1	5.5	23.0
1990	17.4	15.6	27.0	23.5	10.7	-1.2
1991	12.3	12.8	5.7	24.2	16.0	21.1
1992	7.6	7.5	3.3	9.4	6.2	22.7
1993	12.0	15.2	13.2	-8.2	27.5	-2.3
1994	7.4	6.5	4.1	10.0	23.0	14.9
1995	-17.1	-14.7	-28.6	-11.2	8.6	-20.0
1996	-1.8	1.1	-2.7	-4.2	-11.9	-11.6
1997	6.5	3.8	10.3	6.9	-3.6	27.3
1998	27.8	13.3	43.0	84.3	6.9	62.6
1999	19.0	13.4	40.6	29.4	-7.7	-1.1
2000	11.1	9.6	6.5	38.3	8.1	3.6
TCPA	6.7	5.6	6.6	14.0	7.0	9.6

Fuente: Elaboración propia con base a Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982 -2002. Banco de México, Información Financiera y Económica, Índice Nacional de Precios al Consumidor 1994=100, 1982-2002

CONCLUSIONES

El municipio en México tiene a su cargo funciones esenciales para el desarrollo social y económico del país. Para cumplir con estas funciones es necesario que el municipio cuente con suficiencia financiera que le permita, como nivel de gobierno, enfrentar sus obligaciones y convertirse en un verdadero promotor del desarrollo.

En este sentido, el municipio mantiene una estructura financiera que se encarga de recaudar Ingresos dentro de su radio de acción, permitido por las diversas legislaciones que rigen esta materia, como son los Impuestos, principalmente los Impuestos a la propiedad inmobiliaria y el Impuesto a la traslación de dominio, los Derechos, los Productos, y los Aprovechamientos constituyen sus principales fuentes de financiamiento Directo.

A pesar de los esfuerzos por fortalecer los Ingresos Directos del municipio mexicano, como es la reforma constitucional promovida en 1983 que cede a los municipios el beneficio de la recaudación del impuesto sobre los factores fijos y el desarrollo de nuevos sistemas de gestión y administración municipal, el desarrollo de estos Ingresos es aún precario.

La evolución de los mismos muestran que los Ingresos Públicos Directos representan en promedio el 33.2 por ciento del total de Ingresos de Públicos de los municipios y han crecido a un tasa promedio anual de 2.6 por ciento, muy por debajo de los Ingresos provenientes de la Federación que representan el 52 por ciento y crecen a una tasa promedio anual de 6.5 por ciento, en términos reales. Además, los Ingresos Directos han sufrido cambios importantes en su estructura porcentual. Por ejemplo, los Impuestos representaban 8.5 por ciento en el año de 1982 y para el año 2000 esta cifra se ubica en 9.4, de la misma manera los Derechos han pasado de 8.3 a 5.3 por ciento en los años de 1982 y 2000, respectivamente. Los Productos representaban 7.1 para el año de 1982 y para el año 2000 alcanzaron la cifra de 1.8 por ciento. La caída más significativa puede apreciarse con los Aprovechamientos que aportaban el 19.4 de los Ingresos Municipales al inicio del periodo y 4.1 por ciento en el año 2000.

De lo anterior, el municipio se enfrenta hoy en día un rezago institucional y financiero que ha derivado en una estructura financiera fuertemente dependiente de los recursos provenientes de la Federación a través de los ingresos por la vía de las Participaciones Federales. Esto ha provocado que los Ingresos Directos de los municipios lleguen solamente a cubrir las funciones administrativas encomendadas al municipio, dejando de lado funciones esenciales como son la inversión en infraestructura productiva determinadas en buena medida por los recursos provenientes de la Federación.

Asociado a lo anterior, los municipios encuentran poco margen de maniobra para explorar nuevas fuentes de financiamiento debido a las restricciones legislativas impuestas por la Constitución Política. En este sentido, el endeudamiento público del municipio se destina única y exclusivamente a inversiones productivas, sujetan el financiamiento de sus organismos descentralizados y empresas paramunicipales a las mismas bases, restringen el financiamiento externo, y las legislaturas locales establecen las bases y los lineamientos sobre el endeudamiento municipal.

Como consecuencia, de lo anterior encuentra en las instituciones de desarrollo, especialmente en BANOBRAS, a la principal institución financiera que complementa e impulsa el desarrollo financiero e institucional de este nivel de gobierno. Las principales acciones de esta institución de crédito nacional consisten en programas generales de financiamiento de infraestructura, según el grado de desarrollo del municipio, promueve la inversión privada (mezcla de recursos) en proyectos municipales, y cuenta con otros instrumentos financieros inherentes con su actividad de banca de desarrollo.

En suma, los aspectos estructurales de las finanzas públicas municipales en la que se encuentra inmerso este nivel de gobierno, han dejado de lado la capacidad de los municipios para generar sus propias fuentes de financiamiento, y explorar (debido a las restricciones legales) nuevas alternativas de financiamiento público.

CAPITULO SEGUNDO

NUEVAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS MUNICIPIOS

II.1 El Endeudamiento Municipal: Una Aproximación Teórica

Las finanzas públicas municipales se deberían regir por dos principios: el primero es que el gobierno municipal financie su gasto corriente por los Impuestos y por los demás Ingresos Públicos Directos, y en segundo lugar emitir bonos de deuda pública para *financiar sus proyectos de capital*, entendidos como los programas de inversión a largo plazo con beneficios distribuidos a largo de varios años en el futuro.²³

Así mismo, a nivel estatal y municipal se plantea el principio de la *equidad entre generaciones*, ya que es en estos niveles de gobierno donde se financia y realiza gran parte del Gasto Público en Inversión. Este principio recomienda que los residentes actuales y futuros compartan los costos de inversión del programa. El costo inicial se cubre mediante préstamos, y en años posteriores las generaciones futuras, residentes y participantes en los beneficios, resultan gravadas cada año en función de su participación actual en los beneficios. En el proceso, la deuda es amortizada y reembolsada en el momento en que las instalaciones dejan de ser útiles, asegurando la equidad entre generaciones, pagando cada generación su participación en los beneficios.²⁴

En este sentido, la emisión de bonos públicos parece ser bastante apropiada, ya que ofrecen un medio a través del cual los pagos de los proyectos de capital pueden distribuirse durante la vida de las instalaciones, de forma que coincidan con la corriente de beneficios futuros. Así pues, un gobierno municipal tiene la capacidad de recibir fondos en préstamos para financiar la construcción del proyecto de inversión y puede pagar el principal más los intereses en una serie de amortizaciones en los años futuros.

Además, con la financiación por emisión de bonos públicos locales puede minimizarse lo que Musgrave denomina el efecto *fricción fiscal*.²⁵

²³ Rocha Mendoza, Ricardo, "Deuda Pública en Sistema Federal: Una Aproximación Teórica" en Trimestre Fiscal, Núm. 69, México, 2000. pp. 16

²⁴ King, N, David, "El Endeudamiento de los Estados y Municipios: Un Debate Teórico. La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel" en Trimestre Fiscal, Núm. 69, México, 2000. pp. 34-36.

²⁵ Véase Musgrave, Richard., *et al*, *Hacienda pública. Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill, México, 1995.

Esto es, el costo resultante de la incertidumbre respecto al futuro nivel de las tasas tributarias. Es decir, unos gastos grandes, no recurrentes, en proyectos de capital pueden ser fuente de considerable inestabilidad en los niveles de gasto público, y el empleo de la financiación a través de tributos implicaría fluctuaciones substanciales a lo largo del tiempo en las tasas tributarias. A través del uso de la deuda pública para los proyectos de capital, un municipio puede evitar variaciones en las tasas tributarias, distribuyendo a lo largo del tiempo los pagos de los proyectos de inversión. Algunos programas de capital implican habitualmente gastos muy altos que se deben de satisfacer durante ciertos periodos de tiempo relativamente cortos, para este caso las emisiones de deuda son frecuentemente la única forma practica de conseguir los fondos necesarios. En vez de privar a los residentes actuales y futuros de la localidad de servicios públicos valiosos, ya sea por prohibiciones de la ley o por rehusar hacer emisiones de deuda, los gobiernos municipales deberían encontrar justificada la utilización de la financiación con deuda pública para los proyectos de inversión deseables pero a su vez costosos. En cambio, cuando las perspectivas de los programas de capital son claramente de interés público (cuando se prevén una corriente de beneficios futuros cuyos valores excedan el costo del proyecto), no deberán verse obstaculizados por la insuficiencia de recursos financieros para su realización.

Otra de las características más importantes y distintivas de las emisiones de deuda estatal y municipal, en países federales, es su *exención fiscal* o libertad respecto a los gravámenes fiscales, en la cual el gobierno federal no grava el interés que producen los títulos de valores estatales y municipales, y estos últimos no gravan los rendimientos de los títulos federales.²⁶

La exención de las emisiones estatales y municipales respecto de la tributación federal tiene un doble efecto benéfico para ellos:

- 1) La exención fiscal implica para el tenedor del bono que la tasa real de interés (tasa después de impuestos) que recibe, sea más alta que la de otros bonos de igual calidad disponibles en el mercado financiero, además de que estas emisiones están garantizadas por lo que se ofrece un atractivo considerable para el público inversionista.

Con la exención fiscal, la federación puede estimular la creación de un importante mercado de capital en apoyo de la infraestructura y equipamiento estatal y municipal de largo plazo.

²⁶ Rocha Mendoza, Ricardo, "Deuda Pública en Sistema Federal: Una Aproximación Teórica" en Trimestre Fiscal, Núm. 69, México, 2000. pp. 24.

- 2) La exención fiscal implica que el gobierno federal reduzca la base del impuesto federal sobre la renta a favor del público inversionista. Entre más acudan los gobiernos estatales y municipales a esta vía de endeudamiento para la financiación de su inversión pública, más se abre la posibilidad de que sus ciudadanos se vean beneficiados con el subsidio federal por esta vía.

En este sentido, la exención fiscal a las emisiones estatales y municipales de deuda representa para el gobierno federal un instrumento más para estimular el uso del crédito por los gobiernos locales, y en consecuencia estimular la inversión pública con recursos de los estados y municipios.

II.1.2. Tipos de Deuda Municipal

En el ámbito estatal y municipal existen básicamente dos tipos de deuda: 1) la Deuda Garantizada, respaldada por la confianza y créditos plenos de la unidad emisora y 2) la Deuda No Garantizada.²⁷

1) La Deuda Pública Garantizada

Este tipo de deuda esta respaldada por la confianza y credibilidad plenas de la unidad emisora, cuya garantía genérica la constituyen los ingresos y patrimonio totales del gobierno municipal. En este caso el gobierno municipal 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 son pagaderos en exhibiciones periódicas previas a la amortización del bono de deuda pública.

2) La Deuda Pública No Garantizada

La Deuda Pública No Garantizada es aquella donde los intereses y el principal son pagaderos exclusivamente de los ingresos derivados de una determinada empresa pública, unidad económica o proyecto público. Los fondos para dar servicio y redimir los títulos que para el efecto se emiten (con frecuencia suelen denominarse como bonos de ingresos) y que se colocan en el mercado financiero, no provienen de los fondos generales del gobierno municipal,

²⁷ Ibid., pp. 57.

sino de eventuales ingresos o recursos específicos, con lo que el pago de la deuda está sujeto al riesgo de dicha eventualidad. Los bonos de ingresos poseen una característica importante y es que la fe y credibilidad plenas de un gobierno, con sus poderes tributarios generales, no se encuentran comprometidas para el pago a los acreedores, si la fuente productora de ingresos llega a fallar y empuja al incumplimiento.

II.2. Evolución del Endeudamiento Municipal en México

De acuerdo al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la deuda pública de los estados y municipios, inclusive los que contraigan los organismos descentralizados y empresas públicas, es exclusivamente deuda de carácter interno (contratada en pesos, con personas físicas y morales nacionales) y debe destinarse únicamente al financiamiento de inversiones públicas productivas. Además, señala la obligación de incorporar la deuda pública tanto en los presupuestos como en la cuenta pública y establece que las bases para la contratación de endeudamiento deberán establecerse por los Congresos Estatales en una ley denominada en general "Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal".

A partir del marco legal que emana de la Constitución Federal, las Constituciones Estatales, las Leyes de Deuda Pública Estatal y Municipal, las Leyes Orgánicas Municipales, las Leyes de Hacienda e Ingresos Estatales y Municipales, los Presupuestos de Egresos Estatales y Municipales y otras normas jurídicas, se llevan a cabo las distintas operaciones financieras, cuyo resultado es la contratación de recursos crediticios.

En este contexto, los estados y municipios encuentran una serie de restricciones jurídicas-normativas para hacer uso del crédito. Sin embargo, han existido algunos factores que permitieron un mayor uso del endeudamiento público para los estados y municipios.

Uno de ellos, es la mayor dinámica experimentada a lo largo del periodo de 1990 a 1994 con relación a los períodos anteriores y posteriores, caracterizados principalmente por las crisis de 1982 y 1994. Dentro de las causas que explica este fenómeno se encuentran la influencia de múltiples factores, entre los que destacan:²⁸

- ▶ Un ritmo relativamente lento en el crecimiento de los ingresos propios, que generó la necesidad de buscar fuentes de ingresos alternas;

²⁸ Michel Uribe, Hugo Alberto, "La Deuda Pública y el Crédito a Estados y Municipios en el Contexto del Nuevo Federalismo" en Trimestre Fiscal, núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2000. pp. 272.

- ▶ El crecimiento de las necesidades de población, que conduce a un mayor nivel de gasto público local;
- ▶ Un panorama macroeconómico más estable, caracterizado por niveles de inflación y tasas de interés que alentaba el atractivo para la contratación de deuda pública local; y
- ▶ La ausencia relativamente frecuente, de instrumentos de planeación financiera de mediano y largo plazo en las haciendas estatales y municipales, que hubiesen permitido establecer límites al endeudamiento, de acuerdo a la capacidad financiera y al tipo de proyectos financiados mediante la deuda.

La conjunción de estos factores condujo hacia finales de 1994 que el endeudamiento de las entidades y municipios representaran una magnitud significativa, no sólo en el contexto del financiamiento público, sino también con relación al sistema financiero, particularmente en la banca de desarrollo.²⁹

Sin embargo, las condiciones de la emergencia económica, a partir de diciembre de 1994, condujeron a la salida de capitales de los mercados nacionales, la reducción del volumen de reservas del Banco de México y la devaluación del tipo de cambio del peso mexicano con respecto a las divisas extranjeras, provocaron un incremento en la inflación, las tasas de interés y en la caída de la actividad económica. Las repercusiones financieras para los estados y municipios no se hicieron esperar. Con la caída de la actividad económica disminuyó la recaudación de Impuestos Federales Participables (particularmente el Impuesto Sobre la Renta), lo que significó que los fondos de Participaciones tuvieran una caída en términos reales, además con la elevación de las tasas de interés incrementó sensiblemente el servicio de la deuda pública estatal y municipal (amortizaciones de capital y pago de intereses) reduciendo el potencial para cumplir con las necesidades de la población.

Otro de los factores más significativos en materia de deuda y crédito público de los estados y municipios se presentó con las *reformas legales* en materia de garantías para el endeudamiento estatal y municipal, señalado en el tercer párrafo del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial de la Federación, D.O.F., 15 de diciembre de 1995).³⁰

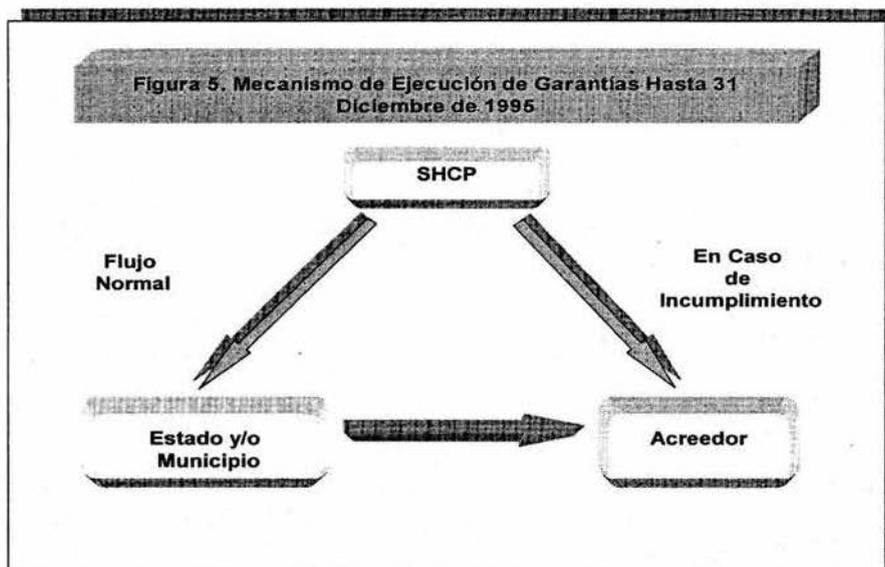
Bajo esta normatividad, las entidades federativas y los municipios podían afectar los recursos correspondientes al Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación:

²⁹ Michel Uribe, Op. Cit. pp. 273.

³⁰ Ibid., pp. 276.

Participaciones a Entidades Federativas y Municipios como garantía de los financiamientos que recibían, a condición de que, además de satisfacer los requisitos legales señalados anteriormente, tales afectaciones se inscriban ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios. Hasta antes de la reforma que entró en vigor el primero de enero de 1996, el tercer párrafo del artículo 9° señalaba que la SHCP efectuaría pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de las Participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

Ello significa, que las Participaciones que recibían las entidades federativas y los municipios tendrían una disminución por el importe de los adeudos vencidos y que la SHCP abonaría directamente a los acreedores, en caso de incumplimiento de las obligaciones contratadas con cargo a las Participaciones Federales (Véase la figura 5).



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales. México, D.F., Agosto, 2002.

Bajo este esquema existían consecuencias importantes. Primera, la existencia de un alto grado de riesgo moral, en tanto los acreedores confiaban en el respaldo del Gobierno Federal, ya que el hecho de que la institución financiera podía instruir a la Tesorería de la Federación para el cobro de un pago vencido, hacía que este tipo de crédito careciera de riesgo. Esta situación llevó a que los bancos -comerciales o de desarrollo- no aplicaran condiciones diferenciadas en los financiamientos y en el acceso a los mismos de acuerdo a las diferencias

entres los riesgos crediticios subyacentes. Segunda, cuando las Participaciones Federales son la principal fuente de Ingresos de los municipios y cuando la proporción de Gasto Corriente/Participaciones es elevada, el municipio se paraliza cuando incumple con el pago o servicio de la deuda.

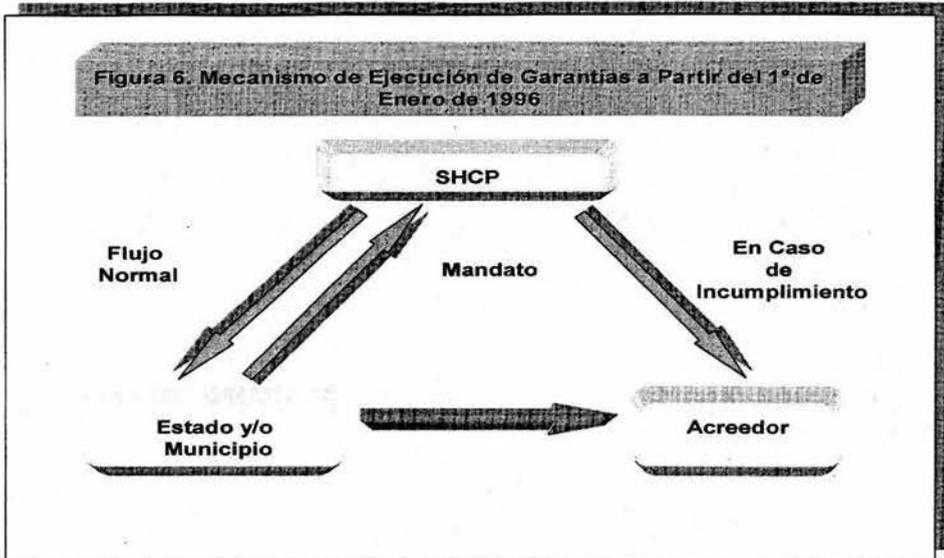
Lo anterior sugiere que los municipios tienen incentivos para endeudarse y los bancos para prestar, ya que se supone que los gobiernos municipales no poseen incentivos para determinar una estructura óptima de financiamiento del gasto congruente con su capacidad financiera.³¹ Además, dicho esquema propició niveles importantes de sobreendeudamiento estatal y municipal, y poco desarrollo de cultura crediticia por parte de los gobiernos locales. La Tercera, es la falta de transparencia, ya que los bancos no realizaban análisis de crédito al no existir incentivos para la difusión de la información sobre la situación financiera de los estados y municipios. Por último, la dificultad para acceder a diversos vehículos de crédito debido a las limitaciones de este esquema y a la percepción de los acreedores, difícilmente las entidades podían llevar a cabo la instrumentación de esquemas financieros estructurados, distintos a la contratación de créditos bancarios.

Con la reforma al artículo 9° de la LCF, que entró en vigor el primero de enero de 1996, las entidades federativas y los municipios podrán continuar otorgando sus Participaciones Federales como garantía por los créditos contraídos, sólo que los pagos que deben realizarse con cargo a dichas Participaciones no seguirán siendo afectados por la SHCP, sino por los propios estados y municipios. Bajo este esquema se optó por la *Figura del Mandato* (como se muestra en la figura 6) en el que cada estado y municipio pedía a la SHCP actuará como ejecutor.

De esta manera se vinculo de manera más estrecha la afectación de las Participaciones con las finanzas públicas locales. Sin embargo, con este mecanismo persistían los problemas anteriores, debido a las limitaciones del esquema y a la percepción de los acreedores.

En virtud de lo anterior, la SHCP promovió un cambio en el esquema de endeudamiento estatal y municipal. En el segundo semestre de 1999, las autoridades financieras comunicaron a los estados y municipios que el esquema de mandato (mecanismo transitorio) concluiría en marzo del año 2000 y que adicionalmente se introducirían otros cambios importantes en el marco jurídico que regula la contratación de financiamientos.

³¹ Hernández Trillo, Fausto, "¿Es Disciplinado el Mercado Crediticio Estatal Mexicano? Una Arista para el Nuevo Federalismo" en Trimestre Fiscal, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001. pp. 293.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales. México, D.F., Agosto, 2002.

En este contexto, destacan el nuevo reglamento del artículo 9° de la LCF (entró en vigor en abril de 2000) en materia de capitalización de banca múltiple y de desarrollo para los créditos otorgados a estados y municipios. En ellas se establecen porcentajes de reservas de capital que los bancos habrán de constituir en función de las dos calificaciones obtenidas por el estado o municipio acreditado, de la siguiente manera:

**Tabla XII.
Reglas de Capitalización**

Calificación	Ponderación (Porcentaje)
Si la calificación obtenida es menor hasta en dos niveles a la calificación correspondiente al Gobierno Federal	1.6
Dependiendo qué tanto se aleje la calificación obtenida de la correspondiente al Gobierno Federal	Hasta 9.2
Si el crédito no es registrado en la SHCP o la entidad no cuenta con las dos calificaciones	12

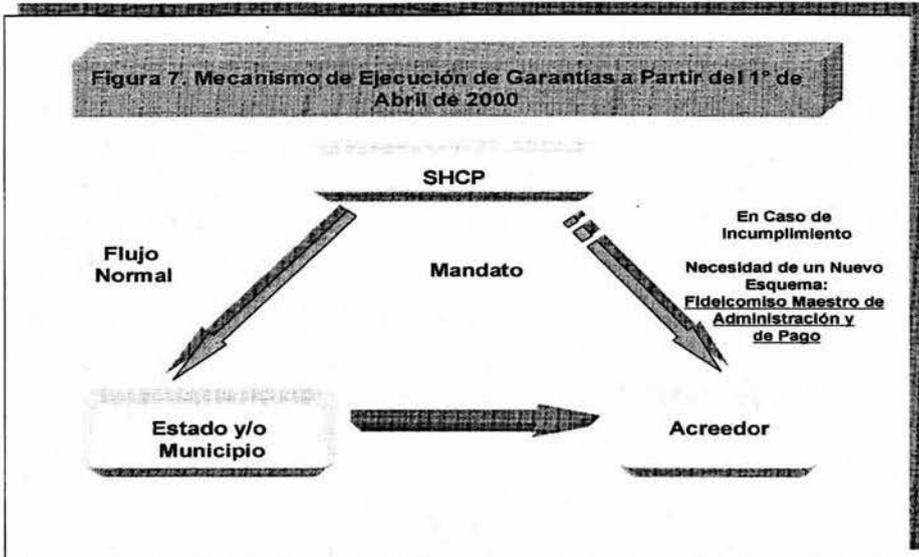
El criterio para determinar qué calificación se deberá tomar de las otorgadas por las empresas calificadoras será el siguiente: se tomará la mayor siempre que la distancia entre ellas no sea mayor a un nivel, utilizándose en caso contrario la menor de ellas.

Seminario Internacional. Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.

Por otro lado, con el nuevo reglamento de la LCF (que entró en vigor el 15 de octubre de 2001) en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, el registro tendrá el carácter de informativo y no constitutivo de derechos, estableciéndose un tratamiento más claro para las obligaciones contraídas por los municipios que no cuenten con la garantía solidaria del estado, y se faculta a la SHCP para dar a conocer información agregada de las obligaciones crediticias de las entidades. Cabe señalar, que las obligaciones registradas con anterioridad a la entrada en vigor de ese nuevo Reglamento, continuarán rigiéndose por el Reglamento anterior.

Con el Nuevo Esquema del Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago (representado en figura 7) se sustituye a la SHCP como el ejecutor de las garantías, limitándose a depositar en el nuevo mecanismo de financiamiento el porcentaje de las Participaciones que en ingresos federales les correspondan, de conformidad con la instrucción de los estados y municipios. Con este nuevo esquema de financiamiento se obtienen las siguientes ventajas:

- ▶ Minimizan el riesgo moral que conllevaba el hecho de que la SHCP fuera el ejecutor de las garantías y se le considerara como deudor solidario;
- ▶ Fuerza a un análisis de crédito para de cada uno de los estados y municipios acreditados;
- ▶ Relaciona costo con riesgo (niveles de endeudamiento de las entidades federativas y municipios, calificación crediticia);
- ▶ Permite, mediante estructuras adecuadas, obtener una mejor calificación para la deuda emitida por el fideicomiso que la correspondiente al estado o municipio;
- ▶ Incentiva a los estados y municipios a generar fuentes propias de ingresos;
- ▶ Crea una fuente de pago confiable para los acreedores ya que da claridad en el pago del servicio de la deuda;
- ▶ Se elimina el vencimiento anticipado de los créditos y sólo se puede acelerar el pago de los mismos hasta el límite del porcentaje asignado de los fondos del fideicomiso;
- ▶ Es una estructura financiera que puede dar entrada a diversos mercados; y
- ▶ Brinda certidumbre a los estados y municipios en cuanto al monto de Participaciones Federales en riesgo.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales. México, D.F., Agosto, 2002.

II.3 Financiamiento Municipal en el Mercado Financiero Mexicano

En algunos casos, la inversión en infraestructura pública local excede frecuentemente la capacidad de los recursos generados por los gobiernos municipales. La falta de infraestructura inhibe la inversión productiva, lo cuál afecta en el mediano y largo plazo la capacidad de generación de riqueza del municipio. Por ende, para generar riqueza en el futuro, el municipio necesita invertir recursos que actualmente no tiene, y por lo tanto, debe financiarse a través del endeudamiento público.

Como se sabe el mercado financiero trae enormes beneficios a sus participantes, ya que le da la oportunidad a los agentes económicos de mantener los equilibrios entre sus Ingresos y sus Gastos en Infraestructura. La transferencia de recursos de las unidades superavitarias a las deficitarias es esencial, en el caso de que una de las últimas sean los municipios, este mercado es muy importante ya que les permite a los gobiernos municipales suavizar y acomodar su Gasto en Infraestructura ante variaciones en los Ingresos, evitando recurrir a presiones impositivas, que de hecho son muy reducidas, para su financiamiento.³²

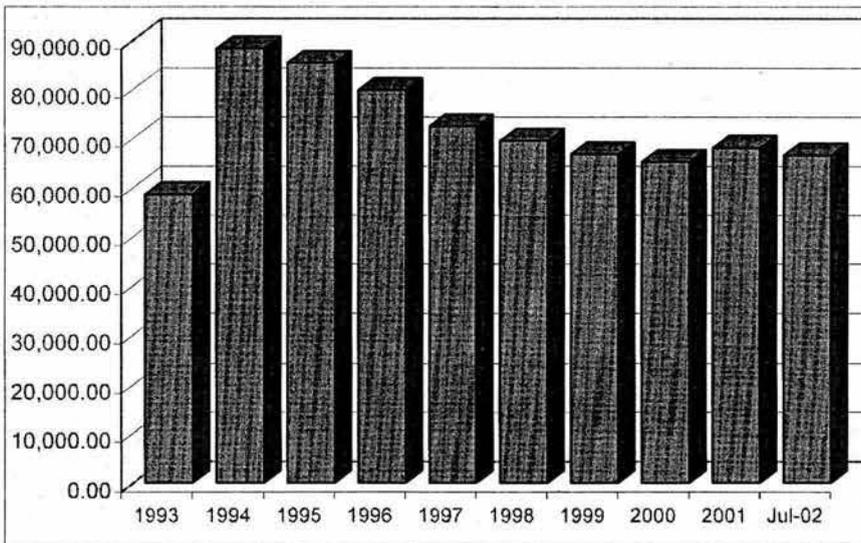
Sin embargo, es necesario entender que el mercado de deuda estatal y municipal es un mercado de reciente creación, dado el comportamiento de la deuda pública y su excesiva

³² Ibid., pp. 288.

concentración en el Gobierno Federal. Mientras que en otros países del mundo existe desde hace más de 150 años un mercado de deuda estatal y municipal, como es el caso de los Estados Unidos que surge a principios del siglo XIX.³³ En el caso del mercado de deuda mexicano para estados y municipios tiene mucho que ofrecer en cuanto a montos disponibles (principalmente de los montos ofrecidos por los inversionistas institucionales como las Siefores, los Sofoles, las Sociedades de Inversión y los Seguros) para financiamiento, pero también requiere de una disciplina para la cual los estados y municipios del país no se encuentran acostumbrados.

Parte esencial de esta disciplina corresponde a la generación de recursos propios. Tal como sucede cuando se analiza la calidad crediticia de una empresa, los participantes del mercado se enfocan al análisis de la autosuficiencia en la generación de ingresos del emisor, en este caso del municipio.³⁴

Gráfica 5. Saldo de la Deuda de los Estados y Municipios, 1993-Julio de 2002 (Millones de Pesos de 2002)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. **Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales.** México, D.F., Agosto, 2002..

³³ Herrera, Manuel V., "Emisión de Bonos Municipales" en *Federalismo y Desarrollo*, Núm. 73, BANOBRAS, México, D.F., Enero-Marzo de 2002, pp. 44.

³⁴ *Ibid.* pp.45

Otro punto de interés acerca del financiamiento de los municipios en el mercado financiero, sería la divulgación de la información, tanto para la ciudadanía como para el inversionista. Resultaría difícil, para cualquier inversionista, invertir en deuda de un municipio que no reporte sus cifras de manera clara y transparente. Este comportamiento proviene principalmente de la información asimétrica a que están sujetas las operaciones financieras, ya que los prestamistas no disponen de toda la información acerca del prestatario, es decir, cuáles son sus activos, el destino del crédito, cuáles son sus fuentes de ingresos, entre otras.

La creación de instrumentos de deuda como los bonos emitidos por los municipios del país no obstante que pueden tener ventajas directas e indirectas que pudieran ser muy convenientes -por ejemplo mayor eficiencia en la asignación de recursos, mayor especialización técnica, y más amplias fuentes de financiamiento- es necesario que las nuevas alternativas de financiamiento público-privado sean abordadas en forma gradual.³⁵

En este sentido, es de fundamental importancia conocer las experiencias de proyectos públicos que en nuestro país hayan obtenido financiamiento bursátil mediante la emisión pública de valores para la realización de proyectos de infraestructura.

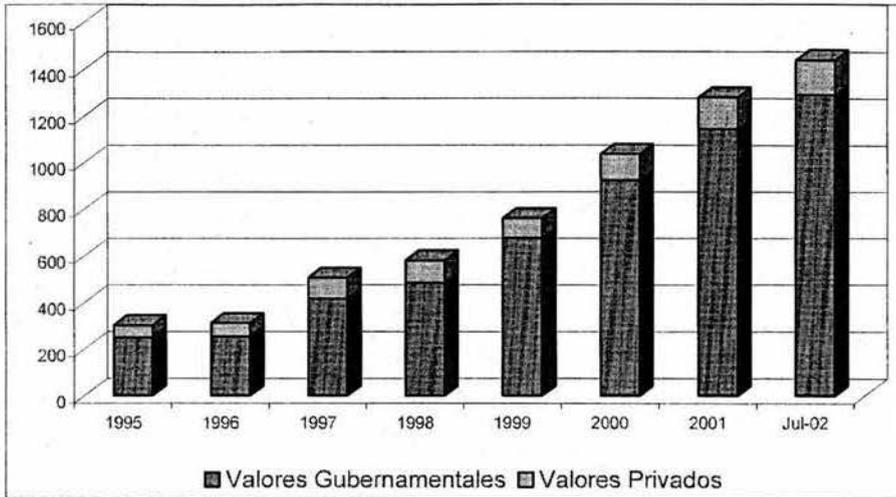
Teniendo en cuenta los elementos anteriores, se ha abierto la posibilidad de crear mecanismos de financiamiento que permitan el acceso de los municipios y que garanticen la incursión de este nivel de gobierno en los mercados financieros mediante la interacción de los diferentes participantes del mercado financiero a través de:³⁶

- ▶ La descentralización de la emisión de deuda hacia los gobiernos estatal y municipal;
- ▶ La consolidación del mercado de bonos para municipios no es una opción de corto plazo, sino a mediano y largo plazo;
- ▶ La previa disciplina de mercado para la deuda crediticia o bancaria;
- ▶ Aprovechamiento de las experiencias que hayan acudido al mercado financiero para demandar recursos de capital adicionales; y
- ▶ Una estrategia que conduzca hacia el uso gradual de las alternativas de financiamiento.

³⁵ Hernández Rojo, Marcos, "Financiamiento Municipal en el Mercado Financiero: Elementos para su Diseño Institucional", en Federalismo y Desarrollo, Núm. 72, BANOBRAS, México, D.F., Octubre-Diciembre, 2001. pp. 117.

³⁶ Hernández Rojo, Marcos, Op. Cit. pp. 119.

Gráfica 6. Valores Gubernamentales y Privados en Circulación, 1995 - Julio de 2002
(Miles de Millones de Pesos de 2002)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. **Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales.** México, D.F., Agosto, 2002. Incluye valores emitidos por el Gobierno Federal, el Banco de México, el IPAB y el FARAC

II.3.1 Fideicomiso Maestro de Administración y Pago para la Emisión Certificados Bursátiles

Con el cambio que la SHCP promovió en el esquema de endeudamiento estatal y municipal, en los que no acepta mandatos a partir de abril de 2000, la estructura del *Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago* donde se comprometen las Participaciones Federales al pago del crédito reemplazó el esquema de garantía o mandato que antes existía con el Gobierno Federal, ofreciendo a los estados y municipios del país la creación de un mecanismo para financiarse de manera rápida y expedita, así como establecer un mecanismo de pago de los diversos financiamientos.³⁷

Las partes que integran este nuevo mecanismo son: 1) el Fideicomitente, que será el estado y/o municipio, 2) el Fiduciario, que será cualquier institución permitida por la ley para actuar como fiduciario, y 3) el Fideicomisario, será el mismo estado y/o municipio. Asimismo el Fideicomiso Maestro contempla a los beneficiarios o acreedores de los derechos que se deriven del mismo, que consecuentemente, no asumen obligación alguna derivada del contrato de

³⁷ SHCP, *Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales*, Ciudad de México, D.F., Agosto, 2002.

fideicomiso. Estos beneficiarios o acreedores serán las personas que cumplan con los requisitos para ser considerados como tales en los términos del contrato de Fideicomiso correspondiente, y que en términos generales, son los que otorgan el financiamiento, como por ejemplo, a través de la adquisición de valores emitidos por el estado y/o municipio. El Fideicomiso de Administración y Pago es un mecanismo que se encuentra diseñado para que mediante dicho instrumento, puedan no únicamente cubrirse las deudas derivadas de una emisión (por ejemplo, amortizaciones calendarizadas de títulos de deuda), sino además funcionar como mecanismo de pago de todas aquellas deudas contraídas (ya sean bancarias, bursátiles y comerciales) por el estado y municipio que se encuentren garantizadas con Participaciones Federales, en términos de la legislación aplicable.³⁸

Por otro lado, la propia naturaleza del Fideicomiso de Administración y Pago le proporciona a éste régimen de pagos un cierto dinamismo al poder ser modificado y adicionado, dentro de ciertas limitaciones, a fin de adecuarlo en la medida de lo posible a cada financiamiento que el estado y/o municipio contrate con posterioridad.

En cuanto al flujo de los recursos que ingresen al Fideicomiso de Administración y Pago, el Fiduciario recibe las Participaciones Fideicomitidas para destinarlos a las siguientes cuentas:

1) Cuenta Concentradora: Es la cuenta que mantiene el fiduciario a efecto de recibir la transferencia de las cantidades que resulten del ejercicio de las Participaciones Federales fideicomitidas, las cantidades derivadas de cualquier otra aportación realizada por el fideicomitente, las cantidades que no estén afectas al Fondo de Reserva, al Fondo de Pago de Capital y al Fondo de Pago de Intereses y, por último, se conforma por los productos financieros de todos ellos, en tanto que no sean aplicados a los fines de este fideicomiso.

De las cantidades que componen la Cuenta Concentradora, a su vez se desprenden tres Cuentas de Fondos distintos creados expresamente para cada Financiamiento, que son:

a) Fondo de Pago de Capital: Es la cuenta mantenida por el fiduciario a la cual destinará irrevocablemente para el pago oportuno de cada Financiamiento, mediante el abono en la misma, las cantidades derivadas de las Participaciones Federales fideicomitidas o en su defecto, cualquier otra cantidad que se encuentre en la Cuenta Concentradora, que le sean notificadas por el beneficiario que corresponda mediante la solicitud respectiva. Los abonos en

³⁸ Orozco Waters, Rodrigo. *Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago en Seminario Internacional Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias*, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.

el Fondo de Pago de Capital se destinan exclusiva e irrevocablemente al pago del Financiamiento respectivo conforme a las instrucciones del beneficiario establecidas en dicha solicitud;

b) Fondo de Pago de Intereses: Es la cuenta mantenida por el fiduciario, la cual se destinará irrevocablemente para el pago oportuno, exclusivo e irrevocable de intereses y accesorios del financiamiento respectivo conforme a las instrucciones del beneficiario;

c) Fondo de Reserva: Es la cuenta mantenida por el fiduciario, que se destina exclusiva e irrevocablemente al pago del financiamiento respectivo en caso de que para cualquier periodo la cantidad requerida, ya sea para el pago de principal o el pago intereses, no alcanzara a ser cubierta por las cantidades ingresadas por Participaciones Federales fideicomitidas correspondientes a dicho Financiamiento.

Las dos primeras cuentas tienen por función el servir de medio para el manejo de los recursos que se destinarán a cubrir ya sea el importe del pago de capital o de los intereses de cada uno de los Financiamientos contratados por el estado o municipio. En el caso del Fondo de Reserva, su función es la de servir de respaldo para el caso de que los Fondos de Pago de Capital o de Pago de Intereses no cumplan con los niveles requeridos para cada financiamiento y, por lo tanto, cubrir los faltantes.

1) Patrimonio del Fideicomiso

El patrimonio del fideicomiso se compone de los derechos sobre las Participaciones Federales que como Ingresos le corresponden al estado o municipio. La Ley de Coordinación Fiscal establece la forma en que se distribuyen los Impuestos Federales recaudados, los que una vez transferidos, se convierten en recursos locales y su destino lo decide cada legislatura estatal, con base en sus atribuciones específicas.

En adición a las Participaciones Federales fideicomitidas, el Fideicomiso de Administración y Pago podrá estar constituido, entre otros recursos, por las cantidades derivadas del ejercicio de las Participaciones Federales fideicomitidas, incluyendo sin limitar, los rendimientos financieros que se obtengan por la inversión de los recursos disponibles, en tanto no se apliquen al cumplimiento de los fines de dicho fideicomiso, por las cantidades y derechos adicionales que en su caso aporte el fideicomitente o cualquier otra persona en términos del

Fideicomiso de Administración y Pago, y en general, por las demás cantidades y derechos de que sea titular el Fiduciario en relación con el Fideicomiso de Administración y Pago por cualquier causa válida y legal. Estos derechos se transmiten al Fideicomiso de Administración y Pago de manera irrevocable conforme a las disposiciones legales aplicables.

2) Funcionamiento

Para el caso del municipio, se constituye un Fideicomiso de Administración y Pago, al cual se ha afectado de manera irrevocable los derechos que le corresponden sobre las Participaciones Federales fideicomitadas, así como el producto derivado de tales derechos (*Véase figura 8, paso número 1*). Adicionalmente, el estado o municipio notifica la afectación de las Participaciones Federales fideicomitadas a la SHCP y a la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado, según sea el caso, para que se entreguen al Fiduciario en la Cuenta Concentradora del Fideicomiso Maestro las cantidades que le correspondieran por virtud de las Participaciones Federales fideicomitadas. Posteriormente, el Fiduciario recibirá las cantidades en la Cuenta Concentradora (2).

Para cada financiamiento (Beneficiario A o Beneficiario B), el Fiduciario separará, oportunamente y conforme a las instrucciones del beneficiario correspondiente, de la Cuenta Concentradora, mediante el abono en los respectivos Fondos de Reserva (3), Fondo de Pago de Intereses (4) o Fondo de Pago de Capital (5), según corresponda, las cantidades que le sean notificadas por el beneficiario mediante la respectiva solicitud. Adicionalmente, para cada Financiamiento, el Fiduciario destinará irrevocablemente las cantidades depositadas en el Fondo de Pago de Intereses y en el Fondo de Pago de Capital, según corresponda al pago del mencionado financiamiento, conforme dichos pagos le sean solicitados por el beneficiario correspondiente mediante la respectiva solicitud. En caso de que las cantidades depositadas en el Fondo de Pago de Capital y de Pago de Intereses no sean suficientes para cubrir las cantidades que se notificaron al Fiduciario, entonces, independientemente de los derechos que tengan los beneficiarios conforme a los documentos del financiamiento respectivo, el Fiduciario debe destinar irrevocablemente al pago del financiamiento, mediante abono al Fondo de Pago de Capital y al Fondo de Pago de Intereses, en ese orden, las cantidades que se encuentren depositadas en el Fondo de Reserva. El pago de capital de cada financiamiento se lleva a cabo con los recursos depositados en el Fondo de Pago de Capital precisamente en la fecha indicada en la solicitud y el pago de intereses de cada financiamiento se llevará a cabo con los

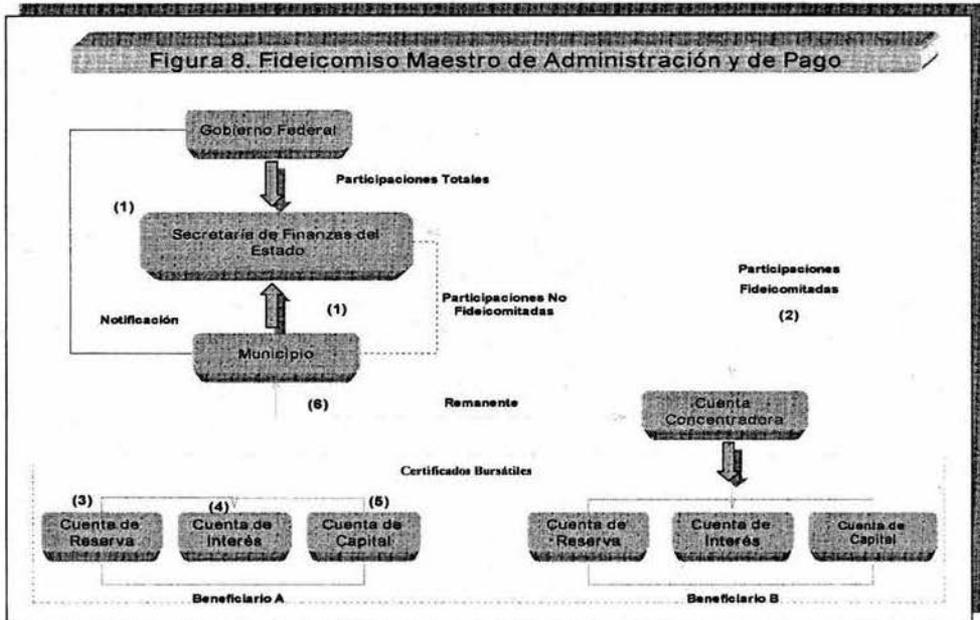
recursos obtenidos del Fondo de Pago de Intereses precisamente en la fecha indicada en la solicitud.

En términos del Fideicomiso de Administración y Pago, el estado o municipio comparece también como Fideicomisario, y en tal concepto le corresponden las cantidades remanentes que existan después de que se hayan efectuado los abonos mensuales a los respectivos Fondos de Pago de Capital, Fondos de Pago de Intereses y Fondo de Reserva (6).

En caso de que las cantidades que se encuentren en la Cuenta Concentradora no fueran suficientes para cubrir la totalidad de las transferencias solicitadas por todos los beneficiarios en los términos descritos anteriormente dentro de un determinado periodo, las cantidades disponibles en la Cuenta Concentradora se repartirían a prorrata entre los distintos Financiamientos conforme a la proporción que resulte de la suma de las cantidades que deban separarse a sus respectivos Fondos de Reserva, Fondos de Pago de Intereses y Fondos de Pago de Capital que representen el total de las cantidades a separar por la totalidad de los Financiamientos en dicho periodo. Entre los Fondos de cada financiamiento, dichas cantidades se distribuirán conforme a sus respectivos documentos de financiamiento y, a falta de disposición expresa, conforme a las reglas supletorias establecidas en el Fideicomiso de Administración y Pago.

En el proceso de conformación del Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago se analizan una serie de elementos para determinar su viabilidad. Uno de ellos es que al igual que para cualquier otro crédito, la emisión de certificados de deuda o bursátiles necesita por Ley tener dos calificaciones. En principio se considera que se trata de una Transacción Estructurada y que esta es más alta que la del propio emisor, por que se anula el riesgo de que pase por las manos del mismo. Cuando se realiza el análisis para la calidad crediticia de un municipio se analizan los flujos de recursos y los aspectos legales de la conformación del Fideicomiso y la calidad crediticia del emisor. En el análisis de flujos de recursos se analizan los montos y el comportamiento histórico que ha recibido el municipio por concepto de Participaciones que va a comprometer, también se analizan su confiabilidad y la puntualidad de las Participaciones que se están haciendo al municipio, ya que retrasos en las transferencias restarían confianza a la transacción. Asimismo, se analiza la fuente de repago o si hay garantía de pago. En estas clase de operaciones la fuente de repago son las Participaciones Federales. Otro de los aspectos más importantes que tiene que ver para la realización del Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago, es el aspecto legal, es decir, si este tipo de operaciones están legalmente autorizadas, y en este sentido se analiza si la Ley de endeudamiento estatal y municipal esta debidamente aprobada o sino modificarla para la realización de las

transacciones. Por último, se evalúa la calidad crediticia del municipio, es decir, si existen otros créditos que tiene prioridad y que se tiene que pagar antes de que las Participaciones pasen a formar parte del Fideicomiso Maestro, de igual forma se analiza el porcentaje de los montos afectados y la situación financiera del municipio.³⁹



Fuente: Orozco Waters, Rodrigo. *Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago en Seminario Internacional Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias*, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.

3) Ventajas

Las ventajas más importantes que brinda este nuevo esquema de financiamiento para los municipios del país, son las siguientes:⁴⁰

- ▶ Mejor acceso a los mercados porque hay menor riesgo;
- ▶ Pueden financiarse proyectos o renegociar las obligaciones que ya tienen mejores términos y plazos;

³⁹ Véase Barrientos Olea, Laura, "Calificaciones de Crédito al Emisor y Transacciones Estructuradas de Bonos para Estados y Municipios" en *Federalismo y Desarrollo*, Núm. 73, BANOBRAS, México, D.F., Enero-Marzo de 2002. pp. 49-51.

⁴⁰ Véase Barrientos Olea, Laura, Op. Cit., y SHCP. *Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales*. México, D.F., Agosto, 2002

- ▶ Se pueden comprometer recursos futuros con más facilidad, porque se van a pagar con futuros recursos ya comprometidos;
- ▶ El dinero que se paga a los inversionistas nunca pasa por las manos del municipio o del emisor, por eso hay más seguridad que si lo fuese a pagar el municipio;
- ▶ La calificación de la estructura financiera es superior que la del emisor (municipio) y los términos del crédito serán mejores;
- ▶ Brinda certidumbre a los estados y municipios en cuanto al monto de participaciones en riesgo;
- ▶ Incentiva a los estados y municipios a generar fuentes propias de ingresos;
- ▶ Se elimina el vencimiento anticipado de los créditos y sólo se puede acelerar el pago de los mismos hasta el límite del porcentaje asignado de los fondos del fideicomiso;
- ▶ Fuerza a un análisis de crédito para de cada uno de los estados y municipios acreditados; y
- ▶ Relaciona costo con riesgo (niveles de endeudamiento de las entidades federativas y municipios, calificación crediticia)

Antes de la publicación de las reglas de capitalización y el cambio que la SHCP promovió en el esquema de endeudamiento estatal y municipal, ningún estado contaba con 2 calificaciones. A la fecha 29 estados y 32 municipios cuentan con 2 calificaciones (véase Tabla XIII).

Los ejemplos de los municipios de Aguascalientes y el estado de Morelos son una muestra clara. Para el caso del municipio de Aguascalientes, quien afectó el 100 por ciento de sus Participaciones, tiene como emisor una calificación Aa2, que es una calificación alta, pero los certificados bursátiles fueron AAA-mx, que es la calificación más alta y de menor riesgo. Por su parte, el estado de Morelos, emitió Cepo's (CP-OS) a través del Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago. Este estado tiene una calificación A2 y los CP-OS por las CESUPLAS tuvieron A1-mx, que se encuentra cinco veces por arriba de la calificación del estado de Morelos, disminuyendo el riesgo considerablemente.⁴¹

⁴¹ Herrera, Manuel V., "Emisión de Bonos Municipales" en Federalismo y Desarrollo, Núm. 73, BANOBRAS, México, D.F., Enero-Marzo de 2002.

Tabla XIII. Número de Estados y Municipios que Cuentan con Calificación

Número de Estados que Cuentan con Calificación					
Fitch		S&P		Moody's	
AAA	1	AAA	0	Aaa	1
AA	2	AA	4	Aa	6
A	12	A	16	A	10
BBB	2	BBB	3	Baa	3
BB	1	BB	1	Ba	0
B	0	B	0	B	0
Total	18		24		20

Número de Municipios que Cuentan con Calificación					
Fitch		S&P		Moody's	
AAA	0	AAA	0	Aaa	0
AA	4	AA	11	Aa	6
A	17	A	19	A	6
BBB	3	BBB	2	Baa	1
BB	0	BB	0	Ba	0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales. México, D.F., Agosto, 2002.

II.3.1.1 Algunas Experiencias de Financiamiento Municipal

El 11 de diciembre de 2001 se realizaron las primeras operaciones en el mercado de deuda estatal y municipal en nuestro país, materializándose un paso para las opciones de financiamiento que ofrece el mercado de deuda, al tiempo que amplía la gama de instrumentos disponibles para los inversionistas.

El financiamiento a estados y municipios permite acercar los beneficios del mercado de deuda a las localidades en la medida en que los recursos que se obtienen de los inversionistas se canalizan a inversión pública productiva permitiendo elevar la calidad de diversos bienes y servicios que la población utiliza cotidianamente, o bien, a satisfacer necesidades de inversión en proyectos que mejoran las condiciones para el desarrollo de las comunidades del país.⁴²

Los estados y municipios cada vez están accediendo al mercado financiero como una opción real de financiamiento de sus programas y proyectos de inversión, ya que ofrece un mayor plazo de duración de los préstamos, con tasas de interés inferiores a las ofrecidas por los créditos bancarios, además de una mayor transparencia en la contratación y el uso de los recursos crediticios.

⁴² León León, Rodolfo, "El Mercado de Valores", Bolsa Mexicana de Valores, México, D.F., Conferencia Impartida el 27 de Agosto de 2002.

Otro aspecto importante de las emisiones realizadas por los estados y municipios a través del Fideicomiso Maestro es el reforzamiento para el funcionamiento del *Certificado Bursátil*, el cual inició operaciones en el mercado de valores mexicano el 11 de agosto de 2001, desde entonces, este instrumento ha sido una importante alternativa de financiamiento para los municipios.

Los *Certificados Bursátiles* son títulos de crédito que se emiten en serie o en masa, destinados a circular en el Mercado de Valores. Estos títulos de crédito pueden ser emitidos por sociedades anónimas, entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras cuando actúen en su carácter de fiduciarias. A diferencia de otros instrumentos de deuda, los *Certificados Bursátiles* representan una forma de financiamiento, exclusivamente a largo plazo y de una elevada proporción respecto del activo de las sociedades. La regulación de los *Certificados Bursátiles* se encuentra en los artículos 14 Bis 6 a 14 Bis 8 de la Ley del Mercado de Valores, siendo aplicables algunos preceptos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.⁴³

Al 30 de junio de 2002, los gobiernos municipales emitieron *certificados bursátiles* por un monto total de \$1,410 millones de pesos.

II.3.1.1.1 Colocación de *Certificados Bursátiles* Municipales

El día 11 de diciembre de 2001 se inició el financiamiento *bursátil* de los estados y municipios. El primer municipio en realizarlo fue Aguascalientes, que realizó la primera colocación de *certificados bursátiles* entre inversionistas. Posteriormente, los municipios de Guadalajara, Monterrey, San Pedro Garza García, y Zapopan realizaron en el mercado de valores la emisión de *certificados bursátiles* con plazos que van desde los 5 hasta los 10 años (Véase el Tabla número XIV).

Las emisiones de *Certificados Bursátiles* realizadas por los municipios antes mencionados presentan algunas características generales ha destacar. En primer lugar se trata de operaciones financieras que fueron respaldadas con Participaciones Federales depositadas en un Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago, constituyendo el patrimonio del fideicomiso. En segundo lugar, las operaciones para la emisión de *certificados bursátiles* alcanzaron las dos calificaciones, que por Ley se requieren, y a su vez, la calidad crediticia de las emisiones representaron la más alta calificación otorgada por las instituciones calificadoras de valores de Fitch, Standard & Poors y Moody's de México. Por otra parte, los fondos

⁴³ *Ibid.*

obtenidos de las emisiones de certificados bursátiles se destinaron al pago de financiamientos vigentes, la construcción de diversas obras públicas productivas como pavimentación, bacheo, alumbrado público, construcción de avenidas, sistemas pluviales, acueductos, principalmente.

Tabla XIV. Emisiones Realizadas a Través del Fideicomiso Maestro de Administración y Pago (Del 11 de Diciembre de 2001 a 30 de Junio de 2003)

Municipio Emisor	Fecha de Emisión	Plazo (Años)	Instrumento	Monto (Mdp)	Tasa de Rendimiento	Bienes Fideicomitados	Calificación (Escala Local)		
							Fitch	S&P	Moody's
Aguascalientes, Ags.	11-Dic-01	5	Certificado Bursátil	90	CETES 182+90 pb	Participaciones Federales		AAA	Aaa
Guadalajara	06-Dic-02	10	Certificado Bursátil	800	CETES 91 +140 pb	Participaciones Federales	AAA	AAA	
Monterrey, N.L.	30-Ago-02	5	Certificado Bursátil	168	CETES 182+90 pb	Participaciones Federales		AAA	Aaa
San Pedro Garza García, N.L.	24-Jul-02	7	Certificado Bursátil	110	10.99%	Participaciones Federales	Aaa		Aaa
Zapopan, Jalisco	06-Sep-02	5	Certificado Bursátil	147	CETES 182+90 pb	Participaciones Federales		AAA	Aaa
Tlalnepantla de Baz, Edo. Méx.	30-Jun-03	10 a 11	Certificado Bursátil	95	5.5%	Garantía de la CFI		AAA	Aaa
TOTAL				1,410					

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales. México, D.F., Abril de 2003 y Boletines de la Bolsa Mexicana de Valores.

Por otro lado, un caso particular es la emisión de certificados bursátiles del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, quién actuó como deudor del fideicomiso. Así mismo, como deudor solidario del fideicomiso es el Organismo Público Descentralizado de Carácter Municipal para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del municipio de Tlalnepantla de Baz (OPDM).

El propósito de la emisión de certificados fue establecer una fuente de recursos que permitiera al OPDM, con el respaldo financiero del municipio de Tlalnepantla de Baz, la construcción y operación de una planta de tratamiento de aguas residuales para reciclar el agua industrial y residencial, actualmente no tratada, para re-uso por parte de la industria, y con el remanente la rehabilitación de la red de distribución de agua para reducir las fugas de agua potable dentro del sistema.

En este caso y a diferencia de las anteriores emisiones de certificados bursátiles por parte de un municipio, la emisión no fue respaldada por los ingresos provenientes de las Participaciones Federales, sino por el propio respaldo de la unidad emisora y la garantía parcial de los recursos provenientes de un fideicomiso formado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial.

II.3.2 Emisión de Bonos (Cepo's) por Proyecto⁴⁴

Otro de los mecanismos de financiamiento que se han puesto en marcha es la *Emisión de Bonos por Proyecto*. Esta acción impulsada por el gobierno estatal permitió el financiamiento bursátil para la construcción de infraestructura en el municipio de Guanajuato en 1997, mediante el diseño de un contrato de Fideicomiso a diez años.

La idea central de dicho instrumento es la certeza de que el desarrollo pleno del mercado de deuda en cuestión se promueva mediante el diseño, aprobación y puesta en marcha de instituciones que permitan la negociación entre los diversos agentes económicos, incluido el gobierno y también los actores involucrados -públicos, privados y sociales- en el proceso de toma de decisiones.⁴⁵

1) Etapas y Características Generales

Las principales *etapas* que delinearon la realización del proyecto de endeudamiento bursátil fueron las siguientes:

- 1) Solicitud del Ejecutivo del Estado al Congreso Local, llevando la propuesta de endeudamiento del organismo público descentralizado: Carreteras y Puentes Estatales de Cuota (CYPEC) para obtener un financiamiento bursátil;
- 2) Decreto del Congreso estatal de autorización a contraer un financiamiento público hasta por \$85 millones de pesos;
- 3) Auditoría de los estados de la situación financiera del organismo público descentralizado estatal por un tercero (despacho contable);
- 4) Calificación de la emisión de los instrumentos financieros (Cepo's) que se ofrecerán en oferta pública en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV);
- 5) Diseño del contrato de fideicomiso que garantiza el cumplimiento de los fines para los

⁴⁴ Los **Certificados de Participación (Cepo's)** se definen como títulos de crédito nominativos a largo plazo emitidos por una sociedad fiduciaria sobre bienes, valores o derechos que se afectan en un fideicomiso irrevocable para tal fin. Se emiten con base en el valor de los bienes fideicomitados, dando a los tenedores de los mismos derechos a una parte proporcional de los frutos por rendimientos, propiedad o titularidad, o bien, derechos al producto de la venta de los bienes, derechos o valores.

⁴⁵ Hernández Rojo, Marcos, "Financiamiento Municipal en el Mercado Financiero: Elementos para su Diseño Institucional", en *Federalismo y Desarrollo*, Núm. 72, BANOBRAS, México, D.F., Octubre-Diciembre, 2001. pp. 122.

que se solicitó el capital, y especificación de las reglas para el cumplimiento (pago) de las obligaciones contraídas; y

- 6) Ofrecimiento de la emisión en la BMV por parte del intermediario financiero (Casa de Bolsa), teniendo como Fiduciario Emisor a Nacional Financiera (NAFIN).

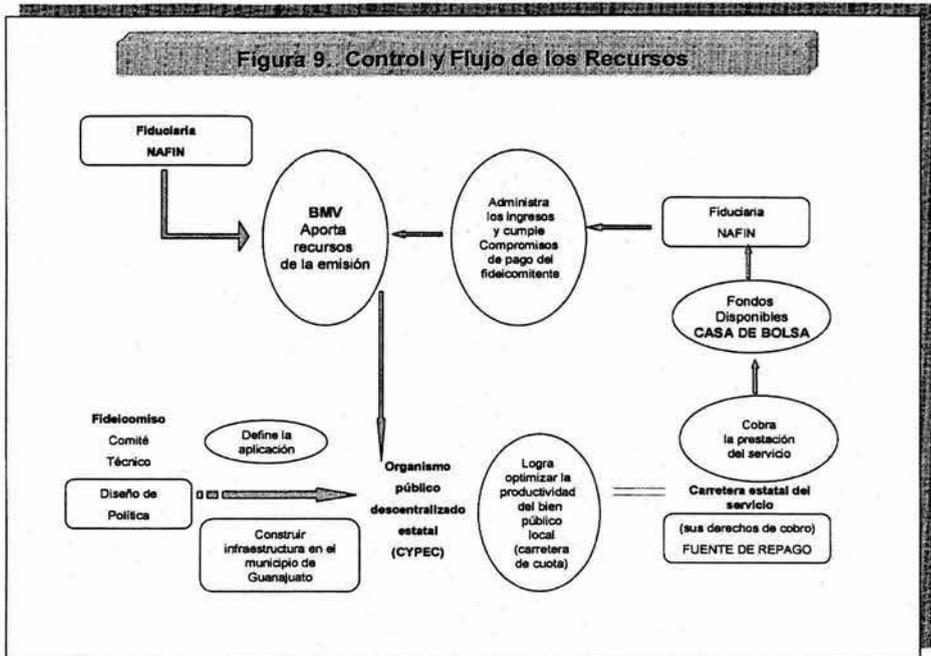
La emisión de bonos para la construcción de infraestructura en el municipio de Guanajuato en 1997, contiene importantes elementos para su diseño institucional, tales como la creación de bonos por riesgo proyecto, así como el diseño flexible de su contrato de fideicomiso, el cual permite la negociación entre los diversos agentes económicos y la participación de los actores involucrados en el proyecto. En la figura 9 se puede apreciar el control y el flujo de los recursos que permitieron la realización para la emisión de instrumentos financieros (Cepo's). En este caso NAFIN funcionó como Fiduciaria suscribiendo, administrando los ingresos, y cumpliendo los compromisos de pago del fideicomitente. Por otro lado, la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) aporta los recursos necesarios para la emisión de los títulos de crédito.

Las características generales relacionadas con el impacto esperado del endeudamiento público señalado, son las siguientes:

Tabla XV. Características Generales

Monto de la Oferta Pública en la Bolsa Mexicana de Valores	84 millones de pesos con plazo de diez años y diez amortizaciones de capital parciales
Problema Público	Subutilización de un bien público intermunicipal: la autopista de cuota Guanajuato-Silao, debido a la inexistencia de una vialidad ágil y con capacidad suficiente para acceder a la ciudad de Guanajuato. Con prejuicio, por otro lado, para la actividad industrial entre las dos ciudades e impacto negativo en la actividad turística.
Requerimiento de Equipamiento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vialidad urbana de 3.42 Km. ▶ Distribuidor vial ▶ Dos túneles
Impactos Positivos de la Solución	Continuidad al flujo vehicular entre la ciudad de Guanajuato y el inicio de la autopista de cuota, pudiendo así aprovechar la ventaja en tiempo de ésta última respecto a la carretera libre (de pago) Guanajuato-Silao.
Esquema Financiero	Emisión de certificados por un fideicomiso público para una inversión a "riesgo-proyecto" cuya deuda se saldará con recursos propios del bien público: las cuotas por derecho de uso.

Fuente: Hernández Rojo, Marcos. "Financiamiento Municipal en el Mercado Financiero: elemento para su diseño institucional en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 72, octubre - diciembre de 2001. pp. 116 - 126.



Fuente: Hernández Rojo, Marcos. "Financiamiento Municipal en el Mercado Financiero: elemento para su diseño institucional en Federalismo y Desarrollo, núm. 72, octubre - diciembre de 2001. pp. 116 - 126.

La emisión de bonos por proyectos Cepo's constituye otra manera de aumentar la seguridad de pago respaldadas en el pago de cuotas, tarifas e inclusive algunos Impuestos, es decir, flujos de efectivo futuros. Para que estos Ingresos alcancen a ser considerados como un incremento en la seguridad de pago, se tienen que afectar en un Fideicomiso de Administración y Pago. Esta forma de operar es adecuada para financiar proyectos específicos como carreteras y anillos periféricos de cuota, y en general todos aquellos proyectos que cuentan con Ingresos Propios importantes y suficientes. También es posible financiar obra pública no generadora de flujos directos, siempre y cuando se afecten en un fideicomiso los ingresos de la entidad con la autorización del Congreso Estatal o Cabildo correspondiente. En el caso de los Cepo's, debemos recordar que no son emitidos por la entidad federativa o municipio, sino que la emisión la realiza precisamente el fideicomiso y son su patrimonio los Ingresos afectados, de donde los inversionistas tienen participación.⁴⁶

⁴⁶ Véase Hernández Rojo, Marcos, Op. Cit., y Herrera, Manuel Víctor, "Emisión de Bonos Municipales" en Federalismo y Desarrollo, Núm. 73, BANOBRAS, México, D.F., Enero-Marzo de 2002.

II.4. *Financiamiento Municipal en el Sistema Financiero Internacional*

Aunque los estados y municipios del país no se encuentren facultados constitucionalmente para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, queda abierta la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento externas mediante transferencias, programas, asesorías técnicas y financieras con instituciones internacionales que promueven el desarrollo social, económico y regional en el mundo. Muestra de ello, es el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo quién han desplegado una serie de programas tendientes a fortalecer las instituciones, las finanzas públicas y financiar obras de infraestructura de los municipios en nuestro país.

II.4.1 Banco Mundial (World Bank)

El Banco Mundial nació en 1944, justo después de la Segunda Guerra Mundial, durante una conferencia internacional de representantes de 44 países, incluyendo México. Al inicio de su gestión, su propósito principal fue proporcionar préstamos para reconstruir Europa y Japón de las ruinas de la guerra. Sin embargo, pronto cambio su enfoque para proporcionar préstamos a países en vías de desarrollo de América Latina, África y Asia, con el objetivo de estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza.

Los préstamos del Banco Mundial se concentraban en ayudar a los países a construir infraestructura, incluyendo autopistas, presas y centrales eléctricas. México, fue el prestamista neto más grande del Banco en sus primeros 25 años, con más de la mitad de los financiamientos en el sector de la energía. Estos préstamos complementaron las estrategias de los gobiernos como en nuestro país, que dedicaron una gran proporción de sus presupuestos gubernamentales para la construcción de instalaciones agrícolas e industriales, con frecuencia operadas por compañías de propiedad estatal.⁴⁷

Con la apertura de los mercados financieros internacionales y el gradual retiro del Estado en la economía, el Banco Mundial, cambio su otorgamiento de préstamos para ayudar a los gobiernos a medida que se adaptaban a esta situación, con una parte del financiamiento

⁴⁷ Lafourcade, Olivier, "El Banco Mundial Busca Sociedades con México y América Latina para Construir un Futuro Seguro en una Economía Global" en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, Núm. 56, México, D.F., Octubre-Noviembre de 1996. pp. 30.

dedicada a la reforma de la política económica, a reforzar las instituciones, la reforma del sector financiero, el ejercicio del poder, los servicios sociales y las redes de seguridad social.

Por otro lado, la evidencia demostrada en las rápidas alzas y los repentinos hundimientos de los capitales financieros en los países en vías de desarrollo en la última década ha obligado la construcción de políticas e instituciones para atraer y sostener la inversión. Para garantizar que este objetivo se cumpla depende también de otros factores que incluyen un gobierno democrático bien administrado, que ponga en práctica políticas macroeconómicas y una disciplina fiscal firme, un sistema de tipo de cambio relativamente estable y una baja inflación. Los inversionistas también buscan un sistema legal y reglamentario sólido, para garantizar que los contratos sean respetados, así como un sistema financiero confiable y regulado.

Para el caso de América Latina, el otorgamiento de préstamos del Banco Mundial se orientaron a poner en práctica las reformas del sector financiero, entre ellas, una supervisión bancaria más fuerte, requerimientos seguros de depósito y reglamentos que promueven una mayor transparencia y evaluaciones de riesgos mejoradas, todo esto para ayudar a mejorar la confianza de los sistemas bancarios. Este es un papel naciente para el Banco Mundial, principalmente ayudar a los países de mercados emergentes a construir y reforzar las instituciones que necesitan para integrarse de manera efectiva con la economía global, y aprovechar las oportunidades de la globalización pero también para protegerse de los riesgos de flujos de capital volátiles.⁴⁸

Los sistemas financieros y principalmente los bancarios, necesitan solidez y diversificación con funciones apropiadas tanto para los bancos como para el mercado de capitales.

El soporte del Banco Mundial, para su reforma institucional, también se enfoca en las necesidades del ejercicio de descentralización, especialmente relevantes en nuestro país y otros países latinoamericanos que continúan su cambio de los sistemas centralizados de la década de 1980 a las formas descentralizadas del gobierno proporcionando a los estados y municipios mayor responsabilidad en la provisión de servicios públicos. En consecuencia, se acentúa la necesidad de equiparar las transferencias de responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales con las transferencias de autoridad, recursos humanos y financieros. Para que las prácticas de descentralización logren su propósito es indispensable en primer lugar una firme disciplina fiscal por parte del gobierno central, incluyendo el compromiso de una política contra el rescate de los gobiernos estatales y municipales que gastan más allá de sus medios, y garantizar que los gobiernos estatales y municipales tengan libertad para ejercer una administración fiscal independiente. En la medida en que se otorgue a los estados y municipios

⁴⁸ Op. Cit. Pp. 32.

la responsabilidad de los resultados, pero no suficiente autoridad para tomar decisiones necesarias para obtenerlos, surgen disparidades entre las regiones en la calidad de los servicios públicos, déficit crecientes cuando los gobiernos centrales no han sido capaces de reducir los gastos, aumento de los impuestos capaces para adaptarse a los choques económicos externos y el cambio de la carga de las deudas de los gobiernos estatales y municipales al gobierno central. En este sentido, el impulso del Banco Mundial fue otorgar un crédito de \$600 millones para que en México se ayudara a los gobiernos estatales y municipales a tomar préstamos, manejar la deuda, garantizar una mayor transparencia en las transferencias federales a niveles menores, y a mejorar la coordinación intergubernamental.

En este sentido, las recomendaciones del Banco Mundial para nuestro país es que los estados y los municipios necesitan ganar acceso al capital para llevar a cabo sus planes de desarrollo, para mejorar los servicios, para construir y rehabilitar obras de infraestructura. También deberán fortalecer sus finanzas, recaudando dinero para financiar los sistemas de agua, alcantarillado, pavimentación, entre otros servicios que ofrecen, en las ciudades de rápido crecimiento económico y poblacional.⁴⁹

II.4.1.1 Corporación Financiera Internacional (CFI)

El Grupo del Banco Mundial con el objetivo de encontrar nuevas formas de financiar a los gobiernos subnacionales⁵⁰ que están asumiendo mayores responsabilidades en el suministro de servicios de agua, electricidad y otro tipo de infraestructura ha creado una unidad conjunta de la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial para explorar las nuevas posibilidades del financiamiento a los gobiernos subnacionales.

La Corporación Financiera Internacional es una entidad del Banco Mundial que promueve el desarrollo sostenible del sector privado en los países en desarrollo, para ayudar así a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de la población. La CFI proporciona financiamiento para inversiones del sector privado en el mundo en desarrollo, moviliza capital en los mercados financieros internacionales, ayuda a los clientes a mejorar la sostenibilidad social y ambiental, y proporciona asistencia técnica y asesoramiento a los gobiernos y las empresas. Desde que fue fundada en 1956 y hasta el final del ejercicio de 2002, la CFI ha comprometido más de US\$ 34,000 millones de sus propios fondos y movilizado US\$ 21,000 millones en préstamos de

⁴⁹ Op. Cit. Pp. 32.

⁵⁰ El término *subnacional* se usa para señalar órdenes de gobiernos estatales y municipales. Proviene de la traducción literal del inglés.

consorcios para 2,825 empresas de 140 países en desarrollo. La cartera de compromisos de la CFI al cierre del ejercicio de 2002 ascendía a US\$ 15,100 millones en fondos propios y US\$ 6,500 millones por cuenta de participantes en consorcios para préstamos.⁵¹

II.4.1.1.1 Experiencia del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional en el Financiamiento de Gobiernos Subnacionales: Tlalnepantla de Baz, Estado de México

El Municipio de Tlalnepantla de Baz, situado en el Estado de México, representa el 23 por ciento del PIB estatal y el 2,9 por ciento del PIB nacional. Es el municipio más industrializado del país, con una producción de manufacturas superior a los US\$ 3,500 millones al año.

En materia financiera ha recibido la calificación Mx.AA de Standard & Poor's -la más alta calificación obtenida por un municipio en México- debido a las mejoras en la recaudación de impuestos, la gestión financiera y fiscal, la obtención de la certificación de calidad ISO-9001, y las mejoras logradas por la empresa municipal de agua potable.

Como lo habíamos señalado antes, el Municipio de Tlalnepantla de Baz realizó una oferta pública de certificados bursátiles. La operación fue organizada por primera vez por la CFI como una operación de financiamiento para el sector del agua a nivel municipal en México para ingresar en el mercado financiero municipal mediante el otorgamiento de una garantía de crédito parcial denominada en pesos por un monto de hasta US\$ 3 millones para un *Proyecto de Conservación del Agua en el Municipio de Tlalnepantla*. La garantía de crédito parcial se otorgará a un fideicomiso mexicano privado que emitirá hasta US \$8,8 millones en bonos en el mercado local de capitales. Los Ingresos que se obtengan de la venta de los bonos, se utilizarán para otorgar un préstamo a la empresa municipal de agua potable de Tlalnepantla y a la ciudad de Tlalnepantla para el diseño y la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales y la puesta en marcha de un programa de reducción de filtraciones en la red de abastecimiento de agua existente. Para esta emisión de bonos, *Dexia Credit Local Agency New York*, subsidiaria de *Dexia Credit Local France*, será cogarante de la inversión junto con la CFI, y proporcionará una carta de crédito por un máximo de US\$ 5 millones. Lo innovador de este proyecto es que se trata de la primera operación de financiamiento municipal que realiza la CFI y que además se está ayudando a crear un nuevo tipo de activo financiero en moneda nacional para que los inversionistas locales puedan financiar proyectos de infraestructura a largo plazo. La garantía de crédito parcial permitirá que el proyecto eleve la clasificación

⁵¹ Grupo del Banco Mundial, *Corporación Financiera Internacional*. Washington, D.C.

crediticia de los bonos de Mx.AA a Mx.AAA sin tratarse de una garantía gubernamental. Con esto se está introduciendo un nuevo modelo de financiamiento, por medio del cual los municipios podrán obtener financiamiento valiéndose exclusivamente de sus propios Ingresos en lugar de depender de las Participaciones Federales y transferencias del gobierno federal. Esta emisión de bonos municipales en México, depende exclusivamente del crédito de un municipio local, y no está sujeta a garantías o a transferencias federales.⁵²

En países en desarrollo, los gobiernos municipales proveen la gran mayoría de los servicios de infraestructura, incluyendo agua, pero por lo general no han tenido acceso a los mercados de capitales para financiar estos servicios. La planta de tratamiento -la primera en Tlalneantla- reciclará aguas residuales residenciales e industriales para su reutilización en la industria.

La planta estará a cargo del Organismo Público Descentralizado de Carácter Municipal para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalneantla de Baz. Actualmente, las aguas negras residenciales e industriales se descargan en un canal de drenaje del río San Javier y la red municipal de abastecimiento de agua de Tlalneantla depende principalmente de los acuíferos subterráneos del valle de México, cuyos niveles han ido disminuyendo en los últimos años debido a la sobreexplotación del recurso. La utilización del agua reciclada para fines industriales permitirá que agua potable disponible se utilice para satisfacer la creciente demanda de los consumidores residenciales y comerciales. El proyecto deberá ajustarse a las normas ambientales y sociales establecidas por la CFI.

II.4.2 Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El origen del Banco Interamericano de Desarrollo es el resultado de los esfuerzos iniciados durante la Primera Conferencia Interamericana de 1890 por crear una institución de desarrollo que hiciera frente a algunos de los problemas que enfrentaban en esa época América Latina y el Caribe. En 1958, el entonces Presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, presentó una propuesta para crear una institución de desarrollo regional. Poco tiempo después, la Organización de Estados Americanos (OEA) redactó el convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

El BID fue fundado en 1959 como la institución de desarrollo regional del mundo. El Banco fue la primera organización regional con políticas e instrumentos de apoyo propios para el desarrollo económico y social. El BID ha sido pionero en el apoyo a los programas sociales en

⁵² Banco Mundial, "Entidad del Banco Mundial entra al mercado financiero municipal en México con una garantía de crédito parcial", Washington D.C., 21 de Febrero de 2003.

la región mediante el desarrollo de instituciones económicas, sociales, educativas y de salud. También se encarga de aspectos relacionados con la integración regional y brindar apoyo directo al sector privado, especialmente a las microempresas.

Desde su creación hasta fines de 2002, el Banco ha aprobado más de US\$ 118,000 millones en préstamos y garantías para financiar proyectos que demandaron una inversión total de US\$ 282,000 millones, y ha otorgado US\$ 1,900 millones en donaciones y financiamiento concesional para programas de cooperación técnica. Las entidades que pueden recibir préstamos del BID son los gobiernos municipales, estatales, provinciales y nacionales, instituciones públicas autónomas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas.⁵³

1.4.2.1 Red de Desarrollo Municipal (RDM)

La Red de Desarrollo Municipal es una unidad creada por el Banco Interamericano de Desarrollo para dar respuesta a la creciente descentralización de las funciones gubernamentales los países de Costa Rica, Belice, República Dominicana, Nicaragua, **México**, Haití, Honduras, Panamá, El Salvador, y Guatemala, con el objetivo de implementar proyectos innovadores de modernización estatal y de fortalecimiento del gobierno municipal. Los objetivos estratégicos planteados por la RDM son ayudar a los gobiernos centrales a mejorar las políticas que rigen a los gobiernos locales, y el fortalecimiento institucional y financiero de los gobiernos estatales y municipales. El fortalecimiento institucional se realizará a través de medidas de descentralización como la elaboración de una estrategia nacional de descentralización y fortalecimiento municipal, la modernización del marco legal para el desarrollo municipal y la modernización y fortalecimiento de las instituciones de apoyo a los gobiernos estatales y municipales. Para el fortalecimiento financiero, la estrategia es la emisión de bonos municipales para infraestructura y proyectos que generan Ingresos. Así mismo, el Banco asesorará y financiará al emisor una parte de los costos de transacciones de los proyectos sociales, y propondrá estrategias de privatización mediante la estructuración de concesiones y financiamiento de una parte de los costos de la transacción.⁵⁴

⁵³ Banco Interamericano de Desarrollo, ¿Qué Hace el BID?, Agosto de 2004.

⁵⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, **Red de Desarrollo Municipal Región 2**, Agosto de 2004.

II.4.2.1.1 Experiencias del BID y la Red de Desarrollo Municipal en México

1) Programa de Desarrollo Municipal

El Programa de Desarrollo Municipal es un programa encargado del desarrollo urbano, financiado por recursos provenientes del Banco por \$500 millones de pesos y \$330 millones de pesos por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este programa se enfoca en ayudar a los municipios a ofrecer servicios básicos con prioridad a la población de bajos ingresos. El Programa apunta a financiar infraestructura para comunidades pequeñas y fortalecer el municipio como un elemento para mejorar la situación de las finanzas públicas municipales. Los componentes principales del programa incluyeron: a) Fondo para el Apoyo del Municipio (\$779.4 millones), b) Fortalecimiento Institucional de los Municipios Urbanos Medios (\$39.6 millones), c) Apoyo para un Programa de Entrenamiento (\$6.4 millones), y d) Estudio Legal e Institucional (\$1.0 millón).⁵⁵

2) Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios⁵⁶

a) Objetivos Generales y Específicos

El objetivo general de este Programa es apoyar el proceso de descentralización de México y sus objetivos específicos son aumentar la autonomía de los gobiernos subnacionales en las decisiones relacionadas con la asignación de recursos, mejorar el desempeño de los mercados de crédito a nivel subnacional, y reforzar la capacidad de gestión financiera de los recursos públicos de los gobiernos subnacionales.

b) Prestatario, Organismos Ejecutores y Condiciones Financieras

En este programa, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos desempeñó una doble función, primero como prestatario y segundo como Organismo Ejecutor del Componente de la Línea de Crédito. En tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuó como ejecutor del Componente de Rápido Desembolso. El plan de financiamiento consiste en otorgar US\$ 400

⁵⁵ Interamerican Bank of Development. *Program of Municipal Development*. Executive Summary, IDB. pp.1

⁵⁶ Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios*, Resumen Ejecutivo.

millones de rápido desembolso, US\$ 400 millones como línea de crédito y US\$ 400 millones aportados por el Gobierno Federal, bajo las siguientes condiciones financieras:

Tabla XVI. Plazos y Condiciones Financieras

	Rápido Desembolso	Línea de Crédito
Plazo de Amortización	15 años	25 años
Período de Gracia:	5 años	4 años
Período de Desembolso	2 años	5 años
Tipo de Interés:	Variable	Variable
Inspección y Vigilancia:	1%	1%
Comisión de Crédito:	0.75% sobre saldo	0.75% sobre saldo
Moneda:	Dólares de E.E.U.U.	

Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios, Resumen Ejecutivo (ME-0208)

c) Descripción del Programa

Los esfuerzos de reforma en materia de descentralización se han conjugado para que se transfieran mayores responsabilidades al control de los gobiernos subnacionales. Aunque este proceso ha venido progresando durante los últimos diez años, en el período 1988-1999 se propusieron y en algunos casos fueron ya implementadas medidas de importancia trascendental para los gobiernos subnacionales.

El Programa de Fortalecimiento para Estados y Municipios se diseñó expresamente para apoyar estas medidas a través de tres componentes. El *Componente I*, una operación sectorial dirigida a lograr reformas en políticas nacionales en dos campos de acción. Primero, en el sistema para transferir recursos federales a los gobiernos estatales y municipales y, segundo, en el mercado que provee créditos a los gobiernos subnacionales para financiar sus inversiones. En relación con el sistema de transferencias, el componente apoyó la introducción de un nuevo mecanismo presupuestario, el Ramo 33. La introducción de estas reformas, ya implementadas por el Gobierno Federal, serviría de base para desembolsar el primer tramo del Componente I. El segundo tramo se basó en reformas al mercado de crédito para los gobiernos subnacionales. A través de un conjunto de acciones dirigidas a corregir deficiencias en el desempeño de BANOBRAS como la fuente pública de crédito para estos niveles de gobierno, se determinó para la institución una orientación más clara hacia sus clientes, con procedimientos y estructuras modernizadas, con una condición financiera sostenible y se propuso modificar el marco legal que regulaba el esquema de garantías basado en la retención por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de las Participaciones Federales. Dichas modificaciones buscarán establecer un sistema más transparente y más

confiable, estableciendo límites objetivos de endeudamiento y transfiriendo a los bancos una parte del riesgo de crédito.

Para complementar estas medidas, el *Componente II*, es una operación de inversiones, buscando incentivar a los gobiernos estatales y municipales a adoptar una serie de buenas prácticas en su gestión financiera a través de una línea de crédito administrada por BANOBRAS. Se tocarán temas críticos tales como la reglamentación local del Ramo 33, planificación de inversiones y sistemas de auditoría, presupuestación y contabilidad. Se prestará especial atención a fortalecer la transparencia del desempeño financiero de los gobiernos subnacionales. En la medida que estos logren las metas de buena práctica acordadas, tendrán acceso a los recursos de la línea para financiar una porción de sus planes de inversión. Este componente también incluirá recursos para financiar asistencia técnica, para implementar las reformas previstas en este Programa o para realizar otras tareas de fortalecimiento institucional, de acuerdo con los límites y cartera de elegibilidad.

Por último, el *Componente III* busco apoyar el proceso de reformas en BANOBRAS financiando, inicialmente los costos del Programa de Modernización Institucional (PDMI), y posteriormente acciones que continúen el proceso de reforma en esta organización. El PDMI establecerá una estrategia de calidad en los servicios, eficiencia y productividad, racionalizando y optimizando los procesos en cuanto a costo, eficiencia y riesgo dentro de BANOBRAS.

d) Relación del Proyecto con la Estrategia Sectorial y del BID

El Programa propuesto es consistente con la estrategia del BID para México en el sexenio de 1994-2000. En este sentido, el Programa se enmarco dentro del primer objetivo de dicha estrategia, la cual busca fortalecer el proceso de cambio estructural de la descentralización con el fin de lograr un mayor desarrollo social, reducir la pobreza, y promover un desarrollo regional más armonioso que sea socialmente equitativo y geográficamente balanceado.

e) Beneficios del Programa

Los beneficios se reflejan en los Componentes que integran el programa y la estrategia del BID. En el Componente I, se contempla un volumen de recursos involucrados (cerca de US\$ 20 millones en 1999). La transferencia de estos recursos se instrumentaron a través de un conjunto de principios fiscales claramente establecidos y dirigidos a lograr mayor eficiencia del gasto, y reformas para formalizar un precedente, institucionalizando un camino político y

técnicamente viable para transferir progresivamente la autonomía del gasto presupuestal a los gobiernos estatales y municipales.

En el Componente II, la línea de crédito servirá para incentivar a los gobiernos estatales y municipales a fortalecer aspectos de su gestión financiera, complementando así las medidas de descentralización tomadas por el Gobierno Federal. En particular, la reglamentación del Ramo 33, el fortalecimiento de la gestión de inversiones y de los sistemas de auditoría, presupuestación y contabilidad, permitirán a los gobiernos estatales y municipales atender con mayor eficiencia y equidad las necesidades de sus ciudadanos. El fortalecimiento en la transparencia de sus operaciones darán tanto a la sociedad civil, a las fuerzas políticas y a los agentes financieros, mayores elementos para evaluar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales.

f) Riesgos del Programa

En el Componente I, con relación a la introducción del mecanismo que transfiere a los gobiernos estatales y municipales recursos adicionales, es claro que existen grandes diferencias en la capacidad de gestión de estos niveles de gobierno para asumir sus nuevas responsabilidades, lo que representa un alto riesgo para el proceso de descentralización. Sin embargo, existen dos factores que contribuyen a mitigar este riesgo. En el ámbito político, es notorio el avance democrático reciente en los gobiernos estatales y municipales, y el Componente II del programa está dirigido a facilitar e instrumentar el proceso de fortalecimiento de la gestión de los gobiernos estatales y municipales para asegurar una mayor transparencia en dichas administraciones. Sin embargo, existe el riesgo que el programa de reformas en BANOBRAS no se complete o que una vez cumplido se tome la decisión de parar o revertir el proceso de cambio. Pero, una vez iniciado un programa de este tipo, se adquiere una dinámica propia que difícilmente puede ser detenida de forma arbitraria. Por otro lado la SHCP, encargada de la banca de desarrollo, ha expresado fuerte interés en el programa como medio de lograr un cambio profundo en la organización. En relación con el sistema de garantías, el Gobierno Federal propone un sistema de incentivos basados en el funcionamiento del mercado de crédito. La efectividad de estos incentivos dependerá de que las autoridades modifiquen las normas que definen el nivel mínimo de capitalización de intermediarios. El Gobierno se ha comprometido con el Fondo Monetario Internacional a revisar las normas de capitalización de la banca para llevarlas a niveles más acordes con los estándares internacionales.

En el Componente II, uno de los riesgos es que BANOBRAS no ha tenido experiencia en la ejecución de programas de inversión con objetivos de política, es por ello, que BANOBRAS no escapa al conflicto común de la mayoría de los bancos de desarrollo entre los objetivos de política y la necesidad de colocar recursos en nuevas operaciones. A pesar de ello, resulta claro que BANOBRAS ha identificado éste proceso como un importante papel que no puede ser fácilmente desempeñado por la banca comercial.

g) Reducción de la Pobreza y Clasificación Social del Programa

Aunque el Programa propuesto apoyará el proceso de descentralización y fortalecerá la capacidad de gestión de los gobiernos estatales y municipales, en forma paralela apoyará los esfuerzos del Gobierno Federal por mejorar la equidad, niveles de pobreza y el bienestar general de la población, que no han contemplado actividades ni mecanismos específicos para aliviar directamente a la pobreza.

3) Programa Multifase para la Inversión, Financiamiento, y Fortalecimiento Institucional de los Estados y Municipios⁵⁷

a) Objetivos Generales y Específicos

El objetivo general del programa es apoyar el proceso de descentralización reforzando la capacidad de dirección y la situación financiera de gobiernos estatales y municipales, y los objetivos específicos son la introducción de prácticas para fortalecer la dirección de fondos públicos de los gobiernos estatales y municipales, el fortalecimiento de la situación financiera de estos gobiernos, y el apoyo de proyectos de inversión con un retorno social alto para ayudar técnicamente a extender en estos gobiernos la capacidad de entrega de los servicios públicos.

b) Prestatario, Ejecutor y Condiciones Financieras del Programa

El prestatario y ejecutor del programa es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C, bajo las condiciones financieras siguientes:

⁵⁷ Véase Interamerican Bank of Development (IBD). *Multiphase Program for Investment and Financial and Institutional Strengthening of States and Municipios. Phase I. Executive Summary*, IDB.

- ▶ El periodo de amortización: 25 años
- ▶ El periodo de gracia: 3 años
- ▶ El periodo del desembolso: 3 años
- ▶ La tasa de interés: variable
- ▶ La inspección y vigilancia: 1%
- ▶ Honorarios del crédito: 0.75%
- ▶ Divisa: dólar americano

Tabla XVII. Recursos Financieros
(Millones de Dólares Corrientes)

	Fase I	Fase II	Fase III
BID	300	300	400
Recursos Locales	300	300	400
Total	600	600	800

Fuente: Interamerican Bank of Development. Multiphase Program for Investment and Financial and Institutional Strengthening of States and Municipios. Executive Summary.

c) Justificación para el Programa Multifase

El Programa como otros proyectos busca resolver un problema específico: *el proceso de descentralización* que ha sido encaminado desde 1998. Además de proporcionar recursos financieros para la infraestructura pública, proyectos de servicios financieros y sociales, apoyar la modernización administrativa y financiera de gobiernos estatales y municipales, y mejorar su situación financiera para acceder al crédito.

El Programa presupone la modalidad *multifase* ya que su uso y adaptación en México se ha dado satisfactoriamente. La primera fase se enfocará a verificar la efectividad del nuevo criterio de elegibilidad, sobre todo en la esfera financiera, y en probar la capacidad de BANOBRAS para absorber los recursos asignados eficazmente, su fortalecimiento institucional, y modernización. Durante la segunda fase, se hará cualquier cambio necesario para ajustar, reforzar, y consolidar los nuevos criterios, mecanismos, y productos. Durante la tercera fase, los ajustes continuarán y los fondos del programa serán extendidos.

d) Descripción del Programa

La línea del crédito (US\$ 297 millones para la Fase I) se administrará por BANOBRAS para incentivar a los gobiernos estatales y municipales a adoptar una serie de mejores prácticas en su dirección financiera e institucional. Cuando los objetivos de mejoras prácticas se logren, los

gobiernos estatales y municipales ganarán el acceso a los recursos financieros del Programa. Los recursos financiarán el 50 por ciento de los planes de inversión presentados por los gobiernos locales (hasta un máximo de US\$ 100 millones por cada entidad federativa y municipio acreditado).

La línea del crédito también se usará para financiar, como una base pilotó, un 50 por ciento de los planes de la inversión (hasta US\$ 1 millón) de diez de los municipios clasificados en la categoría de media y alta marginalidad, algunos localizados en las 250 micro regiones del país con más alto índice de marginalidad.

Esta línea de crédito hará posible continuar y extender el fortalecimiento financiero e institucional impulsado por el Programa FORTEM, y conocer la demanda para este tipo de funcionamiento. La nueva estructura ofrece una mayor flexibilidad para adaptar las acciones del programa a los requisitos de cada gobierno.

e) El BID y la Estrategia Sectorial

El programa propuesto es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la estrategia del BID para México. Específicamente, busca fortalecer las reformas estructurales enfocadas para la descentralización con un eje para efectuar un mayor cambio social, reduciendo la pobreza y estimulando el desarrollo regional y geográfico más equilibrado y armonioso.

f) Beneficios del Programa

México no tiene ningún programa enfocado en reforzar actualmente los sistemas de dirección gubernamentales de los estados y municipios. Como consecuencia de lo anterior, el BID propone las actividades de un programa que impulsarán a los gobiernos locales a fortalecer su dirección financiera como un complemento en las medidas de descentralización tomadas por el gobierno federal, y como un mecanismo implementado para rendir importantes beneficios a los gobiernos locales.

La adopción de las mejores prácticas financieras constituye la herramienta más eficaz en el uso de los fondos públicos. Igualmente, el programa identificará mejores prácticas y referencias contra las cuáles los gobiernos locales pueden medir su actuación y el público pueda evaluar que su gobierno está trabajando. El programa también espera que se vuelva una herramienta para diseminar las mejoras prácticas administrativas como en el caso del Ramo 33 y la

adecuada dirección de inversiones, presupuesto, y los sistemas de contabilidad permitirían a los gobiernos locales conocer las demandas de los ciudadanos. De igual forma, haciendo los funcionamientos más transparentes darán a los agentes financieros así como el público general un buen criterio para evaluar la actuación gubernamental.

g) Los riesgos del Programa

Hay un riesgo en las actividades para preparar el diagnóstico y la aprobación que podría generar un conflicto de interés dentro de BANOBRAS durante la ejecución del programa.

En este sentido, la reciente reorganización de BANOBRAS estableció una clara separación de los procesos de promoción y aprobación, prestación y supervisión para financiar a los gobiernos estatales y municipales. Una consideración importante es que el proceso incluirá la participación del Centro de Estudios para la Evaluación Económica de Proyectos (CEPEP), una agencia que opera dentro de BANOBRAS quién se encargará de evaluar socio-económicamente los proyectos.

h) Condición para la Ejecución

Durante la ejecución del programa BANOBRAS cumplirá con las condiciones asegurar la separación institucional entre su área de promoción, técnica, asistencia y planeación, y mantener la capacidad técnica necesaria para asegurar la viabilidad y el criterio de mantenimiento para los proyectos a ser financiados.

Antes de la aprobación de esta operación, BANOBRAS cumplirá la condición de adoptar una revisión *ex ante* del sistema para la procuración de trabajos, bienes y servicios de consultaría para los gobiernos locales.

i) Clasificación del Sector Social y el Objetivo de Combate a la Pobreza

Esta operación se califica como un proyecto de refuerzo para la equidad social, descrito en los objetivos importantes de las actividades del BID. La experiencia ganada en el funcionamiento del FORTEM en los estados de Quintana Roo, Oaxaca, y Veracruz indica que hay una demanda de los programas proporcionados para el fortalecimiento institucional y financiero en los gobiernos locales, en donde un alto porcentaje de la población es pobre. Esta demanda se tuvo en cuenta en el programa propuesto, que espera afianzar mayor participación de los

estados de bajo ingreso, como Campeche, Puebla, y Yucatán. El programa también incluye un proyecto modelo para fortalecer a los gobiernos de los municipios clasificados en la categoría de medio a alto grado de marginación, con el objetivo de apoyar BANOBRAS en diseñar nuevas metodologías que podrían ser reproducidas durante una segunda fase del programa.

II.5 Modalidades para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales

Los bienes y servicios públicos presentan dos características esenciales: la *no rivalidad* y la *no exclusión*.⁵⁸ La primera característica hace referencia a los bienes en los que la participación de un individuo o grupo de individuos en los beneficios del consumo no reduce los beneficios obtenidos por la participación de todos los demás. El ejemplo más claro es la defensa nacional, las campañas de vacunación o prevención de enfermedades, y los programas para prevenir la contaminación del aire. La característica de no rivalidad implica también la exclusión pero en algunos casos puede ser ineficiente o muy costosa, ya que el costo marginal de los consumidores de un bien para añadir un consumidor adicional es cero. Aunque, el costo marginal de admitir un usuario más es cero, el costo de proporcionar el servicio no lo es, y este costo debe cubrirse mediante de algún mecanismo y determinarse la cantidad de servicio que debe proporcionarse mediante un mecanismo de mercado, o bien, a través de un proceso político de determinación presupuestario. La segunda característica de un bien público es cuando el consumo es rival, pero la exclusión aun siendo apropiada no es factible. La dificultad de aplicar la exclusión es la causa del fallo de mercado, ya que resulta impracticable para un individuo mantener el control o el derecho de propiedad sobre su uso exclusivo.

De las características anteriores, los bienes públicos pueden clasificarse en cuatro categorías:⁵⁹

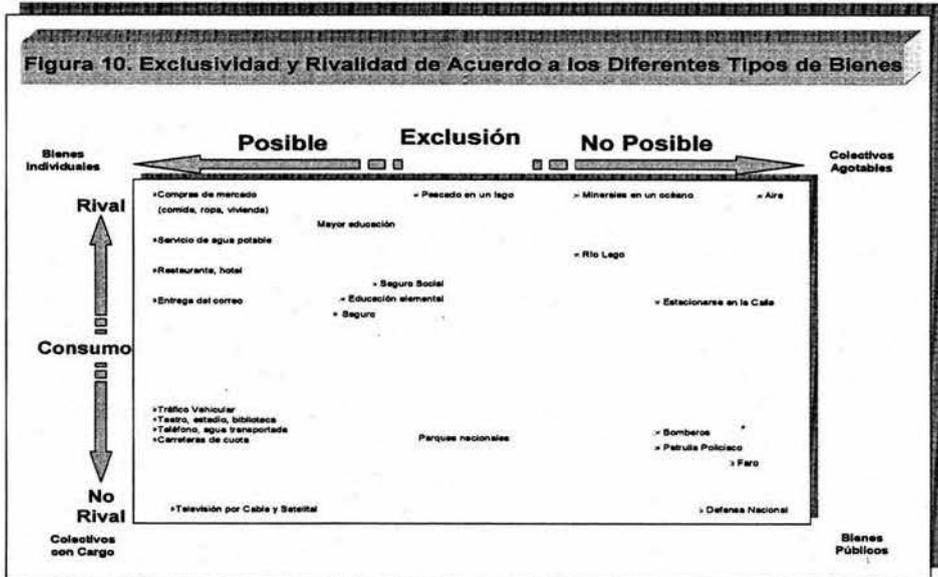
- 1) **Individuales** (caracterizados por la exclusión y la rivalidad);
- 2) **Colectivos con Cargo** (exclusión y no rivalidad);

⁵⁸ Véase Musgrave, Richard., *et al*, **Hacienda pública. Teórica y Aplicada**, "Capítulo 4. Provisión Pública de Bienes Sociales" Macgraw-Hill, México, 1995., pp. 52-54.

⁵⁹ Vega Vásquez, Julio Cesar, **El Papel de las Agencias de Cuasigobierno como Alternativa para la Provisión de Bienes y Servicios Públicos en México**, Tesina Maestría CIDE, México, D.F, Mayo de 2003. pp. 31.

3) **Colectivos Agotables** (no exclusivos, no rivales y no congestionables, es decir, cuanto más usuarios utilizan un servicio, no disminuye la calidad del servicio recibido por todos los usuarios de una instalación dada); y

4) **Bienes Públicos Puros** (no exclusivos, no rivales y no congestionables).



Fuente: E.S. Savas, "Public and Private Partnerships", Seven Bridges Press, LLC, pág. 47 en Vega Vásquez, Julio Cesar, "El Papel de las Agencias de Cuasigobierno como Alternativa para la Provisión de Bienes y Servicios Públicos en México", Tesina Maestría CIDE, México, D.F., Mayo de 2003.

Así mismo, podríamos agregar otra característica de los bienes públicos: la *limitación espacial de los beneficios*.⁶⁰ Este concepto hace referencia a que los beneficios de un bien público están limitados a los residentes de un área muy específica, por ejemplo, algunos bienes públicos son de tal forma que la incidencia de sus beneficios tienen un ámbito nacional (la defensa nacional, las campañas de vacunación) mientras que otros están limitados geográficamente (alumbrado público, drenaje). Los bienes y servicios públicos que son de ámbito nacional en cuanto a la incidencia de sus beneficios deberían ser provistos a escala nacional y los servicios con beneficios locales deberían de ser provistos a escala regional, estatal o local. La característica espacial de los bienes y servicios públicos ofrecen una razón para la existencia de jurisdicciones múltiples, en donde cada jurisdicción -ya sea federal, estatal

⁶⁰ Musgrave, Richard., et al, *Hacienda pública. Teoría y Aplicada*, Macgraw-Hill, México, 1995., pp. 67 y 558-559.

ó municipal- debería proveer bienes y servicios cuyos beneficios incidan dentro de sus propios límites geográficos.

A su vez, la prestación de los bienes y servicios públicos representan un gasto para la jurisdicción que los provee, y un costo que ante las condiciones de escasez de recursos de las haciendas difícilmente pueden ser gratuitos. Además, los servicios públicos tienen una utilidad social que debe valorarse considerablemente. Por lo tanto, es conveniente que las autoridades municipales fijen cuotas o tarifas a los servicios públicos, de manera que se utilicen adecuadamente, se eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.⁶¹

Para lograr esto último, se utilizan dos principios fiscales: el *principio del beneficio* y el de *capacidad de pago*.⁶² Ambos principios tienen como propósito garantizar la equidad en la tributación. El principio de beneficio establece que en un sistema fiscal verdaderamente equitativo cada contribuyente, usuarios ó beneficiario de un servicio público paga en función directa del uso, consumo o beneficio que recibe. El monto del cargo, la tasa o tarifa, se establece en relación directa con la satisfacción que un usuario o consumidor obtiene de los bienes y servicios que le proporciona un gobierno. Por otro lado, el principio de capacidad de pago establece que un contribuyente, usuario o beneficiario debe contribuir en mayor medida con su capacidad económica. Las características de este principio son que trata con independencia la asignación del gasto público de la obtención de los ingresos, la cantidad de impuestos a satisfacer por una persona es función de su capacidad de pago, y no hay identidad, necesariamente, entre el contribuyente y el usuario de los servicios públicos.

Sin embargo, ninguno de los dos enfoques descritos es fácil de interpretar, y sobre todo, llevar a la práctica. En el caso de la aplicación del principio del beneficio se produce una identidad entre quien recibe los beneficios del servicio público y quien debe contribuir, es decir, el beneficiario es la misma persona que el contribuyente. Con este principio se permite relacionar la elección de los servicios públicos a proporcionar con las preferencias de los miembros de la comunidad, ya que se otorgan los servicios públicos a quienes están dispuestos a financiarlos parcial o totalmente. Por su parte, el principio de capacidad de pago se sustenta esencialmente en que los gastos públicos se tratan aisladamente de los ingresos fiscales, como si fueran dos problemas independientes, sin embargo, en la realidad la política fiscal es determinada en gran parte con independencia de la política de gasto, en cuyo caso el principio de capacidad de pago es aceptado. Con el principio de capacidad de pago no existe

⁶¹ *Ibid.*, pp. 559.

⁶² *Ibid.* Pp. 266.

necesariamente identidad entre el contribuyente y el usuario, por lo que no se pretende identificar el beneficio que este recibe. Con este enfoque no importa el beneficio que se reciba de los gastos públicos, todos los contribuyentes, usuarios o beneficiarios tienen la obligación de contribuir, en función de su capacidad de pago, al financiamiento de los bienes y servicios públicos.⁶³

II.5.1 Los Servicios Públicos Municipales en México

En nuestro país, los municipios como nivel de gobierno instrumentan soluciones a los requerimientos básicos de infraestructura como soporte fundamental para mejorar el nivel de vida de sus habitantes y crear las condiciones favorables para la inversión productiva, esto significa, que en la medida en que se incrementen y mejoren los servicios públicos del municipio se mejoraran las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

Esta función se hace explícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular la fracción III del artículo 115, en la que se expresa que los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito (descritos en la Tabla XVIII). Esta disposición no es limitativa, ya que el propio artículo faculta a los municipios para prestar aquellos servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Tabla XVIII. Servicios Públicos Municipales

Servicio/Bien Público	Definición	Tipo de Bien o Servicio	Nivel de Capacidades Técnicas e Infraestructura Requeridas (Alto / Bajo)	Forma de Prestación Recomendada ¹
Agua Potable ▶ Bien Agua Potable ▶ Servicio de Distribución	Es el abastecimiento de agua potable a una población. El proceso comprende: 1) Etapa de captación del agua cruda, 2) Etapa de potabilización, y 3) Etapa de conducción o transporte del agua potabilizada entre los depósitos de la planta de potabilización y la red de distribución.	Individual	Alto	Indirecta
Alcantarillado ▶ Captación de Aguas Servidas ▶ Servicio de Alojamiento	El servicios de alcantarillado tiene por finalidad la recolección y conducción de las aguas usadas, conocidas como aguas negras, a lugares de disposición final donde no provoquen efectos nocivos para la población, medio ambiente y a otros recursos	Colectivo con cargo congestionable.	Alto	Indirecta

⁶³ Véase para un tratamiento más adecuado y profundo Romo, Rigoberto, "Hacia un Modelo Alternativo en el Financiamiento y Prestación de los Servicios Municipales" en Federalismo y Desarrollo, Año 9, Número especial, BANOBRAS, México, D.F., Diciembre de 1996. pp. 152-153 y Musgrave, Richard., *et al*, **Hacienda pública. Teórica y Aplicada**, Macgraw-Hill, México, 1995., pp. 67 y 558-559.

<p>▶ Tratamiento de Aguas</p>	<p>naturales. El alcantarillado pluvial tiene como objeto la conducción del agua de lluvias con el fin de evitar inundaciones en la zona urbana y encauzarlas según el escurrimiento.</p>			
<p>Alumbrado Público</p>	<p>El alumbrado público consiste en el establecimiento de un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines y plazas de uso común que permite a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna. Implica, además de iluminar las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las áreas de alumbrado, necesarias para su buen funcionamiento.</p>	<p>Público Puro</p>	<p>Bajo</p>	<p>Directa</p>
<p>Servicio de Limpia ▶ Limpieza de Áreas Públicas ▶ Recolección y transporte ▶ Tratamiento de Residuos Sólidos</p>	<p>La Limpia constituye un servicio público municipal que se encarga de la recolección de basura y residuos sólidos que producen los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercio, industrias, hospitales, etc. con la finalidad de preservar el medio ambiente. Este servicio puede dividirse en tres actividades: 1) Limpieza de áreas públicas, 2) Recolección de basura, y 3) Procesamiento.</p>	<p>Individual</p>	<p>Alto</p>	<p>Indirecta</p>
<p>Mercados y Centrales de Abasto</p>	<p>Es un servicio público municipal que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de las instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad.</p>	<p>Individual</p>	<p>Bajo</p>	<p>Indirecta</p>
<p>Panteones</p>	<p>Los panteones con un servicio público municipal mediante el cual se prestan cuando menos tres servicios: 1) Inhumación o entierro, 2) La exhumación, que se refiere a sacar restos mortuorios para su traslado a otro sitio, y 3) La Cremación, a través de la cual se incineran cadáveres, ya sea por la voluntad expresa de los familiares o por motivos de salud pública.</p>	<p>Individual</p>	<p>Bajo</p>	<p>Directa</p>
<p>Calles, Parques y Jardines ▶ Calles ▶ Parques</p>	<p>Este servicio público constituye un conjunto de acciones que se orientan hacia el alineamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento, áreas verdes que operan como pulmones urbanos. También comprende las fuentes, plazas y los motivos ornamentales.</p>	<p>Público Puro</p>	<p>Alto</p>	<p>Directa</p>
<p>Rastros</p>	<p>Constituyen un servicio público que tiene como objetivo principal, proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante los procedimientos más convenientes al consumo de la población.</p>	<p>Individual</p>	<p>Bajo</p>	<p>Directa</p>
<p>Seguridad Pública y Transito</p>	<p>La seguridad pública tiene como objetivo propiciar las condiciones adecuadas para que la vida social y económica se desarrolle en términos armónicos y equitativos para todos los habitantes de una comunidad. También se define como el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para salvaguardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales, particulares y colectivos, así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, políticos y sociales de la comunidad.</p>	<p>Público Puro</p>	<p>Alto</p>	<p>Directa</p>

¹ La Forma de Prestación *Indirecta* se refiere a que la inversión y el riesgo son compartidos por la administración municipal e inversionistas privados, y modalidades en que la inversión puede ser totalmente privada, aunque el control sigue siendo público.

Fuente: Elaboración propia con base a Vega Vásquez, Julio Cesar, Op. cit., pp. 34-35., y Soria Romo, Rigoberto, Op. Cit. pp.164.

De los nueve servicios públicos anteriormente descritos que el municipio está obligado a prestar a la comunidad, algunos de ellos, presentan características que le permitirían al Ayuntamiento prestarlos bajo su control directo, o bien, trasladar su racionamiento a una forma de prestación indirecta. Las opciones para que el Ayuntamiento preste los servicios públicos bajo estas modalidades se encuentran determinados por las siguientes condiciones:

- 1) La naturaleza de los servicios públicos, ya sea que se trate de bienes públicos puros o bienes individuales;
- 2) El alto nivel de capacidades técnicas e infraestructura requeridas por parte del municipio para la prestación del servicio público;
- 3) La escasez de los recursos financieros y administrativos del municipio para la prestación de los servicios públicos; y
- 4) La creciente demanda de dotar de los servicios públicos de mayor calidad a la población de un municipio.

En esta perspectiva, quedarían bajo la responsabilidad directa del municipio únicamente aquellos servicios que son bienes públicos y cuyos niveles de capacidades técnicas e infraestructura sean bajos, como el alumbrado público, los mercados y centrales de abasto, los panteones, las calles, parques y jardines, y la seguridad pública. Estos servicios pueden financiarse mediante contribuciones generales como los impuestos a la propiedad de raíz y los ingresos directos del municipio. Por otro lado, aquellos servicios municipales que poseen la característica de ser bienes de tipo individual y el nivel de capacidades técnicas e infraestructura son altos podrían ser prestados en forma indirecta, como son el agua potable, el alcantarillado, y el servicio de limpia.

II.5.2 Prestación de Servicios Públicos Bajo Control Municipal Directo

Al crear organismos prestadores o administradores de servicios públicos bajo control municipal directo, como los organismos descentralizados y las empresas de participación municipal, el municipio descentraliza funciones administrativas, y por el otro lado, posibilita una adecuada administración para obtener recursos adicionales de ellos. Con la descentralización de los

organismos se tiende a eficientar la gestión, lo que conduce a un mejor aprovechamiento de los recursos y a su actuar, inclusive con rentabilidad.⁶⁴

Además, bajo estas modalidades se permite la participación privada en forma minoritaria, lo cual le da gran versatilidad en caso de enfrentar ciertos riesgos para la prestación o administración de los servicios.

II.5.2.1 Organismos Descentralizados

La creación de organismos descentralizados es una de las formas tradicionales en la prestación de servicios municipales. Los organismos descentralizados son personas morales, investidas de personalidad jurídica y patrimonio propio, creada por iniciativa del Ayuntamiento y aprobada por la Legislatura del Estado, que tiene por fin la prestación de un servicio, la explotación de bienes y recursos propiedad del municipio, así como la obtención y aplicación de recursos para cumplir con los fines de la administración municipal.⁶⁵

El patrimonio de estos organismos se constituye total ó parcialmente con recursos y bienes del municipio, de otros organismos descentralizados municipales, asignaciones, subsidios, concesiones, y derechos que le otorgue y aporten los gobiernos municipal, estatal y federal.

Las principales características de los organismos descentralizados municipales son las siguientes:⁶⁶

- ▶ Régimen Jurídico Propio, constituido por el Acuerdo de Creación y, en su caso, por el Reglamento Interior respectivo;
- ▶ Personalidad Jurídica Propia, dada por el Acuerdo de Creación, previamente autorizado por el congreso del estado. Esa personalidad tiene los atributos de la misma, como son capacidad, patrimonio, denominación, domicilio y nacionalidad;
- ▶ Responde a una finalidad del poder público, por lo que cuentan con un objetivo a cumplir, una estructura administrativa interna y órganos de dirección, administración y representación; y

⁶⁴ Pérez González, Hugo N. *Alternativas de Financiamiento para el Desarrollo Municipal*, en *Federalismo y Desarrollo*, Edición Especial: Premio BANOBRAS, México, agosto de 1993.

⁶⁵ Soria Romo, Rigoberto, Op. Cit. pp. 174.

⁶⁶ Saavedra, María T., *El Marco Jurídico-Administrativo de la Prestación de Algunos Servicios Municipales en el Estado de Sonora*, Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C. Hermosillo, Son, pp. 48-52.

- ▶ Están sujetos a la vigilancia y control de la administración pública central del municipio.

II.5.2.2 Empresas de Participación Municipal (EPM)

Las Empresas de Participación Municipal forman parte de un conjunto más amplio conocido como empresas paramunicipales que gozaron de popularidad en la década de los ochenta, en la cual tenían una gran variedad de fines entre los que se encontraban la prestación de servicios municipales, y la producción de bienes y servicios para el mercado.⁶⁷

Estas empresas buscaban movilizar el ahorro interno y la intensificación del uso del capital existente para apoyar los procesos de producción y comercialización a nivel local, promoviendo la participación de los grupos organizados del sector social, motivando a los productores del sector privado a realizar inversiones conjuntas con los municipios a fin de contribuir a la generación de nuevos empleos, aumentar la productividad y coadyuvar al desarrollo municipal.⁶⁸

Sin embargo, esta modalidad de promoción del desarrollo municipal fue abandonada paulatinamente al final de la misma década, quedando la empresa paramunicipal orientada casi exclusivamente a la prestación de servicios.

El objeto de la EPM es prestar y administrar los bienes y servicios públicos, así como prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público y realizar actividades en las que los particulares no tengan mucho interés por invertir, debido al alto riesgo de la inversión y la baja rentabilidad, pero que son necesarias para la comunidad.

Las empresas de participación municipal pueden ser de participación *mayoritaria* o *minoritaria*. Las EPM mayoritaria son aquellas que se integran con el 51 por ciento o más aportado por el gobierno municipal, sus organismos descentralizados, otras empresas de participación municipal mayoritaria o los fideicomisos municipales existentes. En este tipo de empresas, la administración pública central municipal como accionista adquiere los derechos y obligaciones derivados de su calidad de socio, entre otros, los siguientes:

- ▶ El derecho a voto en las asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas;
- ▶ El derecho a nombrar administradores, consejeros y comisarios;

⁶⁷ Soria Romo, Rigoberto, "Hacia un Modelo Alternativo en el Financiamiento y Prestación de los Servicios Municipales" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Número especial, BANOBRAS, México, D.F., Diciembre de 1996. pp. 174.

⁶⁸ Inostroza Fernández, Luis, "Fortalecimiento Económico y Viabilidad de las Empresas Paramunicipales" en *Estudios Municipales*, año IV, Núm. 21, mayo-junio de 1998, Centro Nacional de Estudios Municipales, SEGOB, México, 1988, pp. 1227.

- ▶ El derecho a discutir, modificar y, en su caso, aprobar el balance anual;
- ▶ El derecho a dividendos y a la parte alícuota que corresponde a cada acción en la liquidación; y
- ▶ El poder de decisión para fijar la política que deba seguir la empresa.

Así mismo, las EPM se rigen por el Derecho Público, aunque si asumen la forma de sociedad mercantil, también se rigen por las normas del Derecho Privado.

Por su parte, las empresas de participación municipal minoritaria son aquellas en las que el municipio, sus organismos descentralizados, otras empresas paramunicipales, individual ó conjuntamente, poseen menos del 51 por ciento pero más del 25 por ciento de acciones y partes del capital total. En este tipo de empresas el control queda sujeto a vigilancia del Ayuntamiento a través de un comisario.

II.5.3 Prestación de Servicios Públicos en los que Intervienen la Inversión Privada.

Cuando el municipio se vea imposibilitado de prestar en forma directa los servicios públicos a su cargo, existe la opción de la participación de la inversión privada en la prestación de los servicios públicos en las modalidades de concesión (total o parcial), el contrato de servicios y la privatización, sin que la participación privada en la prestación de servicios públicos signifique que el municipio ceda su responsabilidad, sino que sea transformado en un mecanismo de regulación y control.

II.5.3.1 Concesión Total de los Servicios Públicos.

En el ámbito municipal, la concesión es el instrumento por el cual el municipio como autoridad otorgante confía a una persona, física o moral, llamada concesionaria, la prestación o manejo del servicio público.

En la concesión figuran dos elementos fundamentales, por un lado, el municipio y los particulares, y por otro, un objeto que es la prestación de un determinado servicio público. La base general para la concesión es que el municipio declare y haga del dominio público la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio.⁶⁹ El servicio concesionado se formaliza

⁶⁹ INAP-BANOBRAS, *Manual de Servicios Públicos Municipales*, INAP-BANOBRAS, 1989, pp. 41-44.

mediante un contrato entre el municipio y la persona o empresa concesionaria de acuerdo con la legislación vigente. Las principales características de esta modalidad son:⁷⁰

- ▶ El concesionario asume el riesgo de la inversión y del funcionamiento del servicio;
- ▶ El operador es propietario de los equipos e instalaciones del servicio durante el periodo de concesión, por lo que debe amortizar la inversión realizada;
- ▶ El concesionario debe, al finalizar la concesión, entregar las instalaciones e infraestructura física del servicio al municipio en condiciones de operación eficiente;
- ▶ El operador asume la responsabilidad total de la calidad del servicio y de la relación con los consumidores; y
- ▶ La facturación y cobranza del servicio corresponde al concesionario quien paga al municipio los derechos que a este corresponde.

La estructura tarifaria inicial, las condiciones, y circunstancias bajo las cuales esta se puede modificar, se fijan en el título o contrato de concesión del servicio, y también, se determinan las fechas y cláusulas que permite realizar renegociaciones que concierne a las modificaciones del sistema u obras de expansión. Por general, un contrato de concesión es a largo plazo, en promedio de 25 a 30 años, para lo cual se requiere la aprobación del congreso local en los siguientes casos:

- ▶ Cuando el tiempo de la concesión exceda el trienio de la administración del Ayuntamiento;
- ▶ Cuando la concesión afecte bienes inmuebles municipales; y
- ▶ Cuando la concesión del servicio no brinde los resultados esperados o no satisfaga las expectativas del servicio, en este caso, la autoridad municipal siempre cuenta con el recurso de la municipalización para reincorporar a su administración la atribución de prestar directamente los servicios públicos concesionados. En este caso, la municipalización es equivalente al rescate de los bienes de dominio público a nivel federal.

En esta modalidad siempre esta presente el proceso mediante el cual el municipio, como titular constitucional de los servicios públicos, puede cancelar a un particular la concesión por

⁷⁰ De Maudhuy, Charles Louis, "Participación de la Empresa Privada en la Operación y el Mantenimiento de Sistemas de Agua Potable", ponencia *l Simposium Internacional sobre Proyectos de Infraestructura*, México, D.F., noviembre de 1991, pp. 48-49.

alguna de las causas especificadas en la legislación vigente a iniciativa propia, a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del municipio. Sin embargo, esta modalidad tiene un punto en contra, dado que el concesionario invierte en la infraestructura, administra y opera el servicio, se convierte en el propietario de la misma por el tiempo establecido para la concesión del servicio, y por lo tanto, puede enajenarla, gravarla e hipotecarla, con lo cual pondría en riesgo la prestación del servicio público para la ciudadanos del municipio.

II.5.3.2 Concesión Parcial o de Operación

Una segunda modalidad de la participación de la inversión privada en la prestación de los servicios públicos es la concesión de operación o concesión parcial. Con esta modalidad, el sector público realiza la inversión en infraestructura, por lo que nunca deja de ser el propietario del servicio, mientras que el concesionario se limita a operar el servicio público, asumiendo el riesgo comercial del mismo, mediante un contrato de largo plazo entre 15 y 20 años.

Entre las ventajas que se derivan de esta modalidad se encuentran los ahorros de los costos que una empresa especializada en la operación puede conseguir, se asegura el control gubernamental sobre la expansión de los servicios y se hace más fácil evaluar la ejecutoria de la empresa encargada de la concesión mediante la separación explícita entre el responsable de las inversiones y la empresa operadora, y la concesión esta sometida al control del municipio, en ningún momento existe la transferencia de propiedad y la administración queda como única propietaria de las obras existentes y futuras: la misión del concesionario se limita en asegurar su funcionamiento, mantenimiento y renovación.

Dentro de las principales características de esta modalidad se encuentran:⁷¹

- ▶ El operador trabaja bajo el marco de un pliego de condiciones establecidas en el Contrato de Concesión, que regula las obligaciones y derechos del concesionario y la administración municipal y todas las sanciones del que dispone el municipio en caso de incumplimiento del concesionario;
- ▶ El operador puede hacerse cargo de los proyectos de expansión necesarios para satisfacer las demandas crecientes sobre el servicio, incluyendo el financiamiento de las nuevas obras, directa o indirecta;
- ▶ El concesionario asume el mantenimiento y la renovación de las obras que le son confiadas en el Contrato de Concesión;

⁷¹ De Maudhuy, *Op. Cit.* pp. 49-50.

- ▶ La estructura tarifaria, y las bases para su modificación, se determina en el Contrato de Concesión;
- ▶ El operador tiene a su cargo la facturación y cobranza del servicio, pero no conserva más que la parte que corresponde a la operación. La parte correspondiente a las amortizaciones y al servicio de financiamiento regresa a la administración municipal; y
- ▶ Las relaciones con los usuarios también son responsabilidad del concesionario, así como el estudio y seguimiento de la realización del trabajo.

II.5.3.3 Contrato de Servicios

En esta tercera modalidad de participación privada se caracteriza por una débil intervención de la iniciativa privada y porque el sector público es el responsable de realizar la inversión y en buena medida la operación del servicio.⁷²

En este esquema, la empresa privada se incorpora al servicio bajo un sistema contractual de prestación de servicios públicos. Con este mecanismo, la autoridad contrata a la empresa para que le provea de servicios específicos, por ejemplo, en el caso de un sistema de agua potable y alcantarillado, el contrato de servicios podría incluir aspectos de mantenimiento de medidores, servicios de medición, facturación y cobranza, entre otros. Con esta modalidad de prestación la relación legal de los usuarios es con el organismo municipal y las cuentas son cobradas por la empresa privada en nombre de la autoridad pública, la que recibe todos los ingresos y a su vez compensa a la empresa privada de acuerdo con los términos del contrato de prestación de servicios.⁷³

A diferencia de la concesión de operación, en el contrato para la prestación de servicios, la empresa concesionaria asume el riesgo comercial derivado del suministro del servicio y su compensación depende de la cantidad y calidad de otros factores como la demanda y el nivel de tarifas, mientras que, en el contrato de prestación de servicios el riesgo permanece en el organismo público y la empresa es compensada únicamente por el servicio prestado.

⁷² Soria Romo, Rigoberto, Op. Cit., pp. 176.

⁷³ Barocio Ramírez, Rubén, "La Participación de la Iniciativa Privada en la Operación del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Aguascalientes", ponencia presentada I Simposium Internacional sobre Proyectos de Infraestructura Concesionados, México, D.F., noviembre de 1991.

II.5.3.4 Contrato Llave en Mano: Modalidad BOT (Build Operate Transfer)

La *contratación de proyectos llave en mano* se inició en la década de los setenta en los Estados Unidos de Norteamérica, cuando se empezó a aplicar para la construcción de obras industriales, comerciales y en menor medida de infraestructura pública, y constituye uno de los esquemas más comunes bajo los que se da la participación privada en el servicio de tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos en México.

El esquema llave en mano consiste en la contratación de un conjunto de actividades requeridas en cada etapa de un proyecto de inversión como un paquete integral de obligaciones y especificaciones por cuyo cumplimiento se hace responsable el contratista. En este contrato, la empresa se hace responsable del financiamiento, diseño, construcción y supervisión de la obra, y en el caso de la infraestructura de servicios se le agrega la operación. De este modo, el proyecto de inversión se concibe como un producto cuyo diseño debe satisfacer todas las necesidades del cliente y las condiciones de plazo de entrega, calidad, garantía u otras obras que él mismo establece, además de ajustarse a una oferta de costos de inversión y operación.

El contrato llave en mano puede celebrarse por el organismo operador, que tiene personalidad y patrimonio propio, distinto al municipio, por lo que no le rigen las disposiciones aplicables a este, como sucede en algunas legislaciones estatales que los condicionan a la aprobación del congreso local. En esta relación contractual organismo-empresa constructora y administradora de la planta, la que asume todo el riesgo es ésta última, hasta la finalización del contrato y la entrega de la planta al organismo.⁷⁴

En el contrato llave en mano, la inversión privada se maneja como obra pública, en tanto que se cubra con recursos de una entidad paramunicipal que los recaude de la población o usuarios, y por cuanto esto es legalmente público, la obra es pública y se convierte en bien del dominio público estatal o municipal. El hecho de que se construya originalmente con financiamiento o capital de riesgo privado no es obstáculo para considerarla como bien público. Además, en caso de que el municipio o el organismo obtenga o sea titular del inmueble donde se construya la planta, el inmueble que se construya sobre el terreno (bien público) se vuelve inmueble por incorporación, y como tal confirma que la construcción es una obra pública o bien público sujeto a dichas normas.⁷⁵

En este tipo de contrato, se pueden incluir compromisos de diversos tipos como los referentes a futuras inversiones para rehabilitación o ampliación, empleo y capacitación de

⁷⁴ Aguilar Delfín, Carlos I., "Estudio y Propuestas Sobre la Participación Privada en el Servicio de Aguas Residuales", en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Número Especial, diciembre de 1996, pp. 226.

⁷⁵ Aguilar Delfín, Carlos I., Op. Cit., pp. 221.

personal, y previsiones respecto a pólizas, seguros y fianzas a fin de cubrir distintos tipos de riesgos y garantizar su cumplimiento.

Dentro de este mismo contrato, pueden existir ciertas modalidades bajo las cuales se realizan y financian proyectos de infraestructura, denominados por sus siglas en inglés de la siguiente manera:⁷⁶

- ▶ **BOT** (Build Operate Transfer)
Construir, Operar, Transferir
- ▶ **BLT** (Build Lease Transfer)
Construir, Arrendar, Transferir
- ▶ **BOS** (Build Operate Sale)
Construir, Operar, Vender
- ▶ **BLS** (Build Lease Sale)
Construir, Arrendar, Vender

En los esquemas BOT como BLT, las implicaciones generales para las empresas que maneja estas modalidades, es que se compromete a transferir al gobierno los bienes que forman parte de la infraestructura en que se invirtió, sin mediar un pago específico, al cabo del número de años estipulado en el contrato. La amortización de las inversiones y el rendimiento del capital se generan a partir del pago por el costo de los servicios, de tal suerte que la empresa debe establecer las condiciones y garantías necesarias para entregar, al término de su gestión, una planta capitalizada, en marcha, con tecnología moderna y eficiencia probada. Por otro lado, en los esquemas BOS y BLT, la empresa privada puede generar rendimiento sobre su inversión o recuperarla a través de la venta de los activos que son de su propiedad.

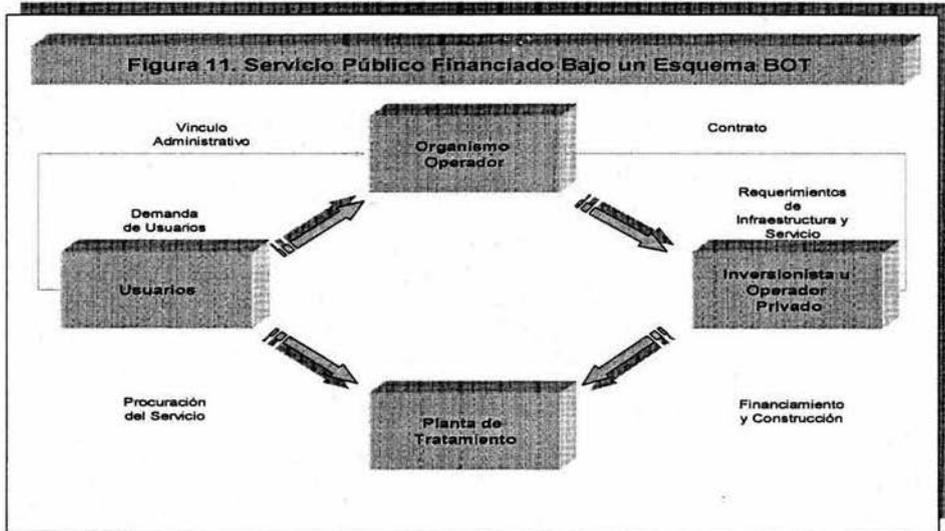
Sin embargo, en los cuatro casos la empresa debe asumir la responsabilidad de gestionar, obtener y controlar el crédito o financiamiento que se requiera para la construcción, equipamiento y operación, y deberá de cumplir con los siguientes lineamientos:⁷⁷

- ▶ Obtener utilidades a través de la eficiencia en la operación y no por aumentos injustificados de las tarifas;
- ▶ Correr el riesgo de la tecnología y equipamiento que implique su diseño;

⁷⁶ Aguilar Delfin, Carlos I., Op. Cit., pp. 227.

⁷⁷ Aguilar Delfin, Carlos I., Op. Cit., pp. 227.

- ▶ No sólo se compromete a construir la planta, sino efectuar todas las obras que se requieran para su conservación, rehabilitación o ampliación, y garantizar el adecuado desarrollo del sistema; y
- ▶ Capacitar al personal del organismo operador.



Fuente: Aguilar Delfin, Carlos Ignacio, "Estudio y Propuestas Sobre la Participación Privada en el Servicio de Aguas Residuales", en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Número Especial, diciembre de 1996.p.p. 227

Una de las características generales de los contratos llave en mano es que la gran mayoría son proyectos financiados bajo la modalidad BOT de inversión privada recuperable con plazos que varían entre 10 y 20 años, y cuyos aspectos financieros pueden exponerse en forma general, considerando el riesgo y rendimiento del inversionista, de las instituciones de crédito, y la consecución de recursos del sector público.

Por otro lado, en lo que se refiere al proceso de participación del sector privado en la prestación de servicios públicos con *contratos llave en mano* destaca el caso de la empresa IMABE IBERICA. Esta empresa Española, fundada en 1965, basa su actividad en el diseño y fabricación de maquinaria y equipos para la recuperación de materias reciclables, en beneficio del medio ambiente y de los procesos industriales.

Actualmente la empresa IMABE, ha instalado maquinaria y equipo de recuperación de materia reciclable, sustentada en su propia tecnología, en países como Moscú, Palestina, Chile, Ucrania, España, República Dominicana y México.⁷⁸

⁷⁸ Gobierno del Estado de Oaxaca, 28 de Junio de 2002.

Así mismo, la empresa IMABE planea la introducción de proyectos para relleno sanitario en el municipio de Jaltenco, Estado de México, con el objetivo de crear una planta tratadora de residuos a nivel regional, que resolvería la problemática de la basura no sólo de Jaltenco, sino de los municipios que compartieran el objetivo de darle un tratamiento adecuado a los residuos.⁷⁹

Aspectos Financieros de los Proyectos BOT

Bajo el esquema BOT, la empresa tiene la responsabilidad de gestionar y aplicar los recursos financieros que cubran el 100 por ciento del costo del proyecto ejecutivo, construcción, equipamiento, tecnología de la planta, y capital de trabajo durante la operación (ya sea como un paquete global o cada proceso por separado).⁸⁰

La función financiera de un proyecto de inversión persigue un doble propósito, por un lado, el propósito de buscar la mayor rentabilidad, y por el otro, el menor grado de riesgo para los recursos.

1) Riesgos

En este caso, los riesgos a los que se enfrenta el contratista son:

- ▶ **Riesgo Empresa:** son aquellos derivados directamente de la operación de la empresa o proyectos, como son los problemas de carácter comercial, de producción, de suministros, técnicos, laborales u otros semejantes.
Uno de los mayores riesgos de este tipo está relacionado con la eficiencia del proceso de tratamiento, la cual resulta del correcto diseño, construcción y montaje de la obra y los equipos, así como de la adecuada operación.
- ▶ **Riesgos Financieros:** esta clase de riesgos dependen del grado de endeudamiento, del plazo y tipo de cambio (en caso de acceder a créditos en el sistema financiero internacional), y a las condiciones del entorno económico-financiero nacionales cuya solidez o inestabilidad repercute sobre dichos factores

⁷⁹ Proyecto para Relleno Sanitario en Jaltenco, Estado de México, Gobierno del Estado de México, Boletín de Prensa Núm. 2, 13 de noviembre de 2003.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 236.

2) Rentabilidad

La rentabilidad es una característica relativa al beneficio económico de una inversión que se indica usualmente en términos de una tasa de rendimiento expresada en porcentaje.

Como referencia para determinar la correspondencia entre la tasa y el nivel de riesgo estimado, se toma la tasa que se considera libre de riesgo, que en el caso de nuestro país es la tasa de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES). Además de esta tasa libre de riesgo, para ubicar en forma aproximada el nivel de rendimiento deseable para una inversión determinada se toman como referencia los rendimientos de otras inversiones como son los bonos corporativos, metales, monedas, acciones de una empresa o sector. Para los proyectos a largo plazo, como son las plantas de tratamiento, se debe considerar el rendimiento probable de estos instrumentos en el transcurso de varios años a partir del análisis de sus tendencias y de proyecciones del comportamiento de variables económicas como la inflación, tipo de cambio, y el crecimiento de la economía.

Por encima de la tasa libre de riesgo el inversionista establece una sobretasa que representa un premio o ganancia financiera que va en función del riesgo financiero y el riesgo de la empresa. La suma de estos componentes da por resultado la tasa de rendimiento que el inversionista exige como retribución por la disposición que se hace de sus recursos. La tasa de rendimiento para un mismo proyecto, puede por lo tanto, ser distinta para los inversionistas según sea la percepción de los riesgos que ponen en juego, como por ejemplo, las inversiones de capital en las que se exige mayor rendimiento por estar sujetas al mayor riesgo.

3) Estructura Financiera

La estructura financiera de un proyecto de inversión modalidad BOT, puede definirse como la integración proporcional del total de los recursos que se planea aplicar al mismo. Cada uno de las partes que integran la estructura financiera tiene un costo, según el riesgo que implica desde el punto de vista de los inversionistas.

El financiamiento de un proyecto de inversión BOT puede hacerse mediante recursos provenientes del crédito, generalmente con instituciones financieras comerciales y de desarrollo, o bien, mediante el capital financiero de una empresa adquiriendo derechos de propiedad y obligaciones en la misma proporción de su participación sobre el total del capital.

En esta estructura financiera, al porcentaje de crédito se le denomina grado o nivel de apalancamiento y su determinación es necesaria para lograr un equilibrio entre riesgo y rendimiento del proyecto. Por ejemplo, mientras la empresa opere rentablemente con una

elevada relación de pasivos a capital se refleja en una buena rentabilidad, pero si se reducen los flujos operativos o aumentan los financieros se puede provocar un deterioro acelerado de la empresa. Lo contrario, un bajo apalancamiento reduce la rentabilidad de la inversión, pero disminuye el riesgo.

4) Fuente de Repago

En un proyecto de inversión la fuente de repago es representada por el origen de los recursos que se destinarán para pagar los créditos, cubrir los costos de operación y generar un rendimiento a los inversionistas.

5) Garantías

Con objeto de reducir las consecuencias de los riesgos inherentes a esta clase de proyectos, las partes involucradas: gobierno, empresas e instituciones financieras, establecen mecanismos para salvaguardar sus intereses en caso de incumplimientos de las condiciones pactadas.

En el caso de las instituciones financieras que participan en el financiamiento de estos proyectos procuran contar con garantías que cubran el riesgo de fallas en la construcción u operación, pero especialmente el riesgo de falta de pago de intereses y la amortización del capital. Estas garantías pueden ser:

Tabla XIX. Garantías de las Instituciones Financieras en un Proyecto BOT

Tradicional	No Tradicional
Fianzas de Cumplimiento de la Obra en Función de:	Convenios de Cesión de los Flujos Netos de la Operación
Plazo de Terminación	Garantías de Pago Sobre un Caudal Mínimo o una Cuota Fija
Calidad	Afectaciones en las Participaciones Federales y Estatales
Eficiencia de Operación	Líneas de Crédito con Aval de la Banca de Fomento para Cubrir Atrasos en el Pago de Tarifas
Activos Fijos	
Fuente: Saldívar Antonio, "Financiamiento de Proyectos Urbanos con Recursos Privados Dentro del Nuevo Federalismo" en Federalismo y Desarrollo, Año 9, Núm. 56, Octubre-Noviembre de 1996, pp. 103.	

Dado el alto monto de recursos que implica la inversión en obras de infraestructura, no es posible garantizar el pago de créditos con los activos de las empresas o con la misma obra, pues esta se considera un bien público inembargable, por lo que se establecen garantías con respecto al pago de las tarifas o de los derechos sobre flujos de efectivo generados por la operación de la planta. Así mismo, la limitada capacidad de los municipios y de sus organismos operadores dificultarían, sin garantías o avales del Gobierno Federal o la banca de desarrollo, la

participación de la inversión privada en estos proyectos, motivo por el cual se establecen garantías mediante descuentos a las Participaciones Federales y Estatales del municipio y pagos a través de líneas de crédito de la banca de desarrollo (como BANOBRAS).

6) Fuentes e Instrumentos de Financiamiento

En este tipo proyectos es necesario buscar la estructura óptima para minimizar los riesgos, eligiendo la mejor combinación de instrumentos financieros en el mercado nacional e internacional.

En el mercado nacional, las principales fuentes básicas de recursos son el mercado de dinero y el mercado de capitales. Los cambios en la estructura y funcionamiento del mercado financiero, tanto a nivel nacional como internacional, ha traído como consecuencia que las alternativas de financiamiento sean más numerosas y diversas. En este sentido, el financiamiento a largo plazo de proyectos de infraestructura como las plantas de tratamiento de aguas se facilita y se dispone de un mayor rango de opciones de financiamiento, desde plazos de 10 a 15 años.

En los proyectos BOT se distinguen tres etapas: 1) Promoción o preparación del proyecto, 2) Construcción y, 3) Operación. En cada una de las tres etapas existen diferentes niveles de riesgo y requerimientos de recursos para su financiamiento. Para solventar esta problemática, el mercado financiero mexicano ofrece amplias opciones de financiamiento para la construcción y operación de una planta de tratamiento de aguas residuales en la modalidad BOT, entre las que se encuentran las siguientes:

Tabla XX. Instrumentos Disponibles de Financiamiento
(Según su Plazo)

Vía Corto-Mediano Plazo	Vía Largo Plazo	Vía Capital
Papel Comercial	Obligaciones	Emisión de Acciones
Créditos Tradicionales	Créditos Bancarios	Sociedades de Inversión de Capitales
Pagares	Certificados de Participación Ordinaria	
	Bonos de Infraestructura	
	Arrendamiento:	
	Puro	
	Financiero	

Fuente: Saldívar Antonio, "Financiamiento de Proyectos Urbanos con Recursos Privados Dentro del Nuevo Federalismo" en Federalismo y Desarrollo, Año 9, Núm. 56, Octubre-Noviembre de 1996. pp. 105.

En lo que respecta al financiamiento internacional, al hacer una comparación entre el nivel de las tasas de interés y los niveles de inflación mexicana con los países desarrollados, puede señalarse que actualmente el costo del financiamiento en nuestro país, medidos en términos reales es mayor. Aunado a los elevados márgenes de intermediación de las instituciones de crédito, se hace cada vez más frecuente que las empresas mexicanas recurran a los mercados internacionales en busca de crédito o capital para su financiamiento.

Además del riesgo propio de cada proyecto o empresa, las instituciones financieras internacionales consideran una medida de incertidumbre respecto a la ocurrencia en cada país de eventos económicos políticos y sociales adversos, a la cual denominan "riesgo país" y se traduce en términos de tasa de interés al costo financiero. En este contexto, las empresas mexicanas en función de su capacidad técnica, solidez financiera y reconocimiento internacional, pueden obtener financiamiento en los mercados internacionales. Por lo tanto, la colocación de bonos en el exterior con garantía en los flujos del proyecto constituye una alternativa de financiamiento a largo plazo.

Sin embargo, las deficiencias de organización, la limitación de la capacidad financiera y el marco jurídico-legislativo del municipio constituyen las principales restricciones y factores de riesgo para el financiamiento de este tipo de proyectos a nivel internacional.

7) Análisis Financiero

A la evaluación del financiamiento para proyectos de inversión se realiza en base a la generación de flujos de efectivos se le llama riesgo-proyecto, y es la base para asignar recursos financieros. El punto clave para obtener los recursos financieros a través del riesgo-proyecto es que la rentabilidad esperada sea igual o superior a la requerida por el mercado de inversión. La consecución y negociación de las condiciones del financiamiento para plantas de tratamiento o cualquier otro proyecto de infraestructura debe hacerse en términos del riesgo-proyecto, a fin de no afectar la capacidad de endeudamiento de la empresa contratista y evitar la exigencia de garantías sobre sus activos o sus ingresos.⁸¹

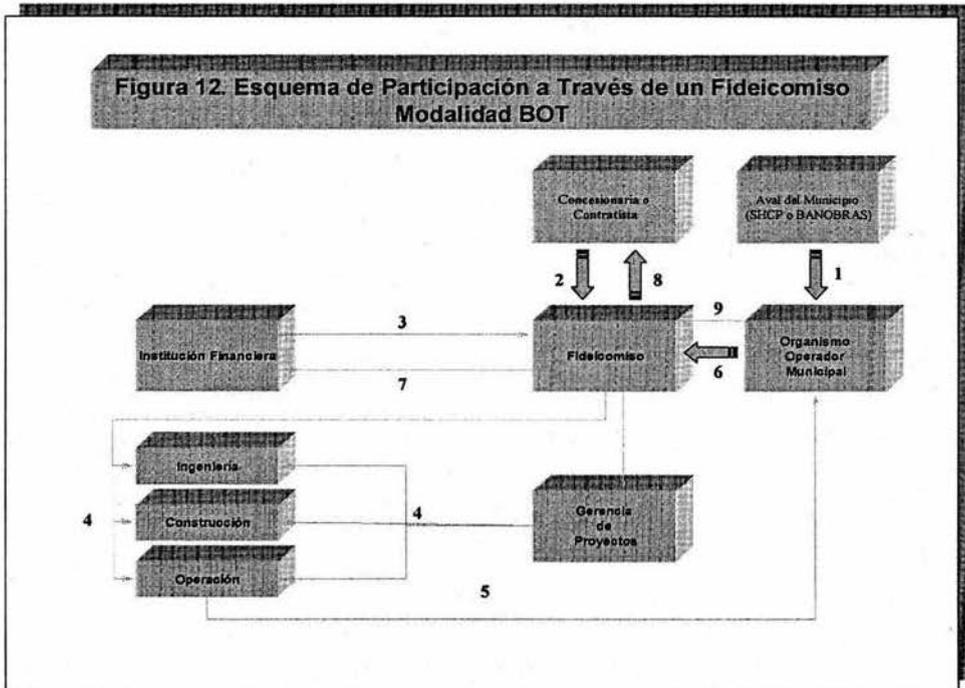
Los objetivos del análisis financiero son distintos según la etapa del proyecto. En la etapa de preparación del proyecto se busca demostrar la viabilidad financiera el proyecto tanto al contratante como a las instituciones financieras, y en particular se busca determinar la estructura financiera y de costos que permite ofrecer la tarifa más competitiva. En los procesos

⁸¹ *Ibid.*, pp. 242.

de construcción y operación de la planta, el análisis financiero permite adecuar la planeación original a los cambios del entorno y controlar los resultados a partir de las metas estimadas.

8) Administración

Por último, la realización de un proyecto BOT conlleva la administración de grandes sumas de recursos provenientes del financiamiento o de operación, así como el cumplimiento de muchas y diversas operaciones comerciales y contractuales, que con frecuencia se obliga a recurrir a la figura jurídica del fideicomiso. El objeto de esta figura jurídica es, por un lado, administrar los recursos provenientes del financiamiento, operación y pagos del contratante y, por el otro, canalizar los recursos a la inversión, el pago de créditos y cubrir los costos de operación.



Fuente: Aguilar Delfin, Carlos Ignacio, "Estudio y Propuestas Sobre la Participación Privada en el Servicio de Aguas Residuales", en Federalismo y Desarrollo, Año 9, Número Especial, diciembre de 1996, pp. 235.

II.5.3.5 La Privatización de los Servicios Municipales

La privatización se refiere básicamente al acto de vender bienes o servicios públicos del Estado a particulares y en contrapartida disminuir el papel del sector público en la economía, es decir, que la privatización puede entenderse como una transferencia del sector público al privado.⁸²

Sin embargo, la privatización no es una solución a los problemas administrativos, de gestión y financieros de los municipios, representa ante todo una alternativa, sin descartar las posiciones ideológicas que este suscite.⁸³

El Municipio Ante la Elección de Privatizar

La principal decisión que permite a los funcionarios del municipio privatizar un servicio, ante la incapacidad financiera y técnica, es elevar su calidad, cobertura y eficiencia en la prestación de los mismos (véase figura 13). La privatización como alternativa para la prestación de un servicio público municipal tiene un proceso metodológico bien delimitado, caracterizado por las siguientes etapas:⁸⁴

a) Gestación

Por lo que respecta a la gestación se requiere determinar la forma de canalizar las demandas tanto en favor como en contra para la privatización de un servicio. En esta etapa del proceso se pueden identificar las razones por las cuales se desea privatizar el servicio, además de compararlo con otras alternativas.

Entre las razones para privatizar un servicio público se encuentra los altos costos de los servicios para el municipio, la incapacidad financiera y técnica del municipio de proveer un servicio público satisfactoriamente, los problemas administrativos y de gestión.

En esta etapa del proceso, el municipio encuentra e identifica las fuerzas a favor del proceso de privatización, entre las que se encuentran los Pragmáticos, es decir, aquellos actores involucrados en la gestión municipal responsables directos e indirectos de prestar el servicio, caracterizados por la preocupación del uso adecuado y eficiente de los recursos públicos. Los

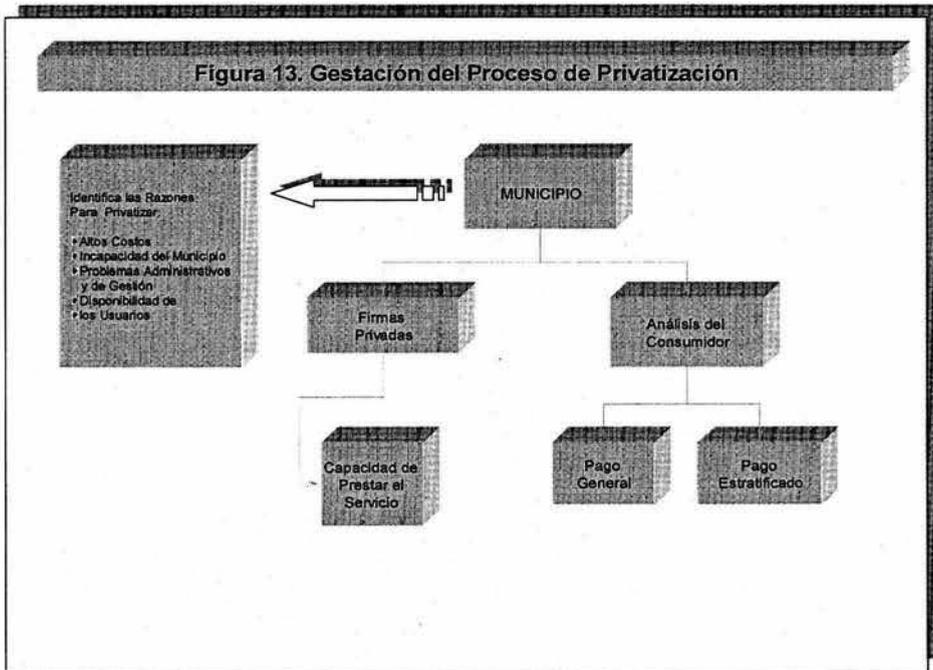
⁸² Véase el texto de Savas, E.S. *Privatización: La Clave de un Gobierno Mejor*, Gemika, 1989, México y Hanke, Steve, *Privatización y Desarrollo*, Trillas, 1991, México.

⁸³ Herrera Macías, Alejandro, "La Privatización de Servicios Públicos Municipales como una Política Pública Alternativa" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Núm. 51, Septiembre – Octubre de 1995. pp. 33.

⁸⁴ Herrera Macías, Alejandro, Op. Cit., pp. 32.

Partidistas, caracterizados por sus preferencias y proposiciones ideológicas que privilegian el papel del sector privado en las tareas que desarrolla el sector público, limitando la participación del sector público del Estado en la economía y fomentando la actuación del mercado. Y por último los Comerciales, que pueden identificarse como aquellos sectores empresariales que manifiestan su interés por prestar algunos servicios y que señalan reiteradamente la bondad que puede tener el sector privado en el desarrollo de las actividades del sector público. Resulta necesario para el municipio que detecte a cada uno de los actores e identifique cual de ellos tienen mayor peso específico en el proceso.⁸⁵

Además, es importante señalar el análisis de los consumidores del servicio a privatizar, es decir, analizar la estructura del servicio del pago: si es general o estratificado.



Fuente: Herrera Macías, Alejandro, La Privatización Como Alternativa en la Prestación de Servicios Públicos Municipales, en Mejía Lira, José "Problemática y Desarrollo Municipal", Capítulo VIII, Mexico, 1995, pp. 219

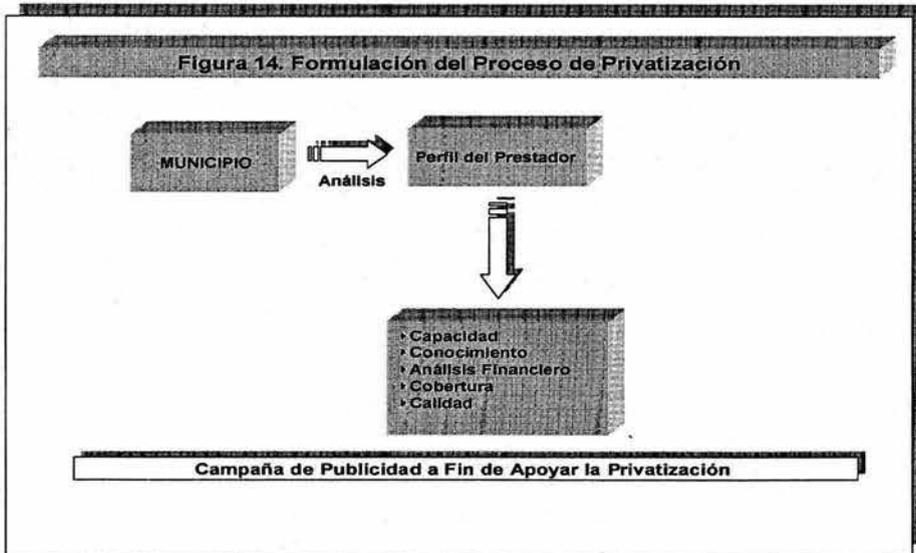
⁸⁵ Véase el texto de Savas, E.S, Op. Cit. y Hanke, Steve, OP. Cit.

b) Formulación

En la formulación (como se muestra en figura 14) se deben establecer los criterios diversos que permitan al inversionista conocer los espacios institucionales en los que tendrá relación con las autoridades, mientras que, el municipio debe considerar el "perfil del prestador" del servicio, bajo los siguientes criterios:

- 1) Capacidad de infraestructura del prestador;
- 2) Conocimiento y experiencia (si existe) del prestador;
- 3) Análisis financiero: modalidad de pago del servicio;
- 4) Capacidad de cobertura; y
- 5) Calidad y durabilidad.

Con la contemplación de estas variables es posible llegar a realizar una convocatoria con el objetivo de determinar las firmas privadas capaces de proveer el servicio público susceptible de ser privatizado. Este proceso puede ser a través de un uso adecuado del control y de los criterios de gestión del municipio para convertirlo en un catalizador de demandas y no en una caja negra en el procesamiento de la información.



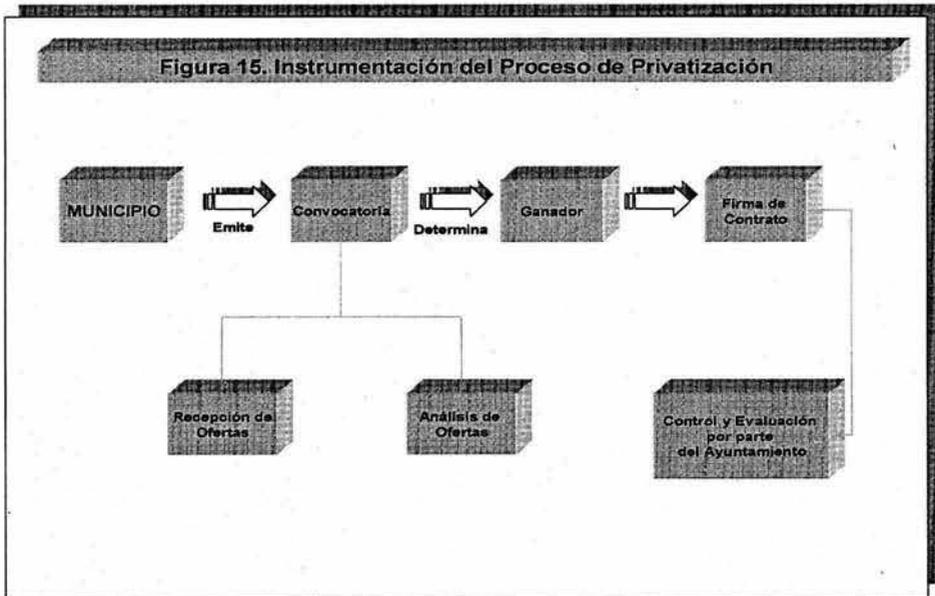
Fuente: Herrera Macías, Alejandro, La Privatización Como Alternativa en la Prestación de Servicios Públicos Municipales, en Mejía Lira, José "Problemática y Desarrollo Municipal", Capítulo VIII, Mexico, 1995, pp. 219

c) Instrumentación

En la etapa de instrumentación es necesario adecuar los mecanismos de la gestación y de la formulación a la planeación. La instrumentación requiere no sólo poner en marcha la privatización, sino vigilar que los procesos se adecuen a las etapas precedentes.⁸⁶

Este punto es muy importante, ya que privatizar no es sólo llevar a cabo la transferencia del sector público al privado. En la instrumentación se debe incluir todo un proceso que conlleva la elaboración de una convocatoria para invitar a participar a los inversionistas, apegada a derecho y difundida lo mejor posible. A la par de la convocatoria es necesario llevar a cabo una campaña publicitaria a favor de la privatización, a fin de convencer y obtener mayores apoyos a este proceso.

Una vez difundida la convocatoria se precede a recibir las ofertas, analizarlas y definir los criterios más claros posibles para seleccionar a los inversionistas más capacitados para la llevar a cabo la privatización y la prestación del servicio. Una vez determinado al ganador, el municipio deberá asegurarse de que lo establecido en la recepción de ofertas corresponda a la realidad.



Fuente: Herrera Macías, Alejandro, La Privatización Como Alternativa en la Prestación de Servicios Públicos Municipales, en Mejía Lira, José "Problemática y Desarrollo Municipal", Capítulo VIII, Mexico, 1995, pp. 219

⁸⁶ Herrera Macías, Alejandro, Op. Cit. Pp. 34.

d) Control, Evaluación y Análisis de Impacto

En esta etapa se analizan los objetivos cumplidos al interior de la organización del proceso, en donde, el municipio tendrá que tener pleno conocimiento de las diferentes técnicas para controlar y evaluar las acciones administrativas, independientemente de que preste o no el servicio. Por último, el análisis de impacto tiene como objetivo analizar los efectos colaterales y multiplicadores que conlleva cualquier proceso de privatización tanto al municipio y desde luego a la población.⁸⁷

⁸⁷ Véase Guerrero Amparán, Juan Pablo, "La Evaluación de Políticas Públicas. Enfoques Teóricos y Realidades en Nueve Países Desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, Núm. 1, Vol. IV, CIDE, México.

CONCLUSIONES

El endeudamiento municipal en México ha experimentado una serie de procesos que permiten diversificar las fuentes de financiamiento para este nivel de gobierno. La conjunción de las acciones del Gobierno Federal, de las instituciones financieras, y de los estados y municipios han convergido en reformar el régimen y esquema de endeudamiento municipal para consolidar una nueva alternativa de financiamiento estructurado, que permite a los municipios del país obtener recursos financieros para cumplir con sus planes de inversión.

En un primer momento, con las reformas legales de endeudamiento en materia de garantías en 1996 se intentó vincular, con la figura del mandato, de manera más estrecha la afectación de las Participaciones Federales con las finanzas públicas municipales. Sin embargo, la problemática del régimen anterior a 1996 sobre endeudamiento municipal aún persistían, ya que los acreedores, instituciones bancarias y financieras no evaluaban la calidad crediticia y el riesgo-proyecto de los municipios y, por lo tanto, los gobiernos locales no podrían acceder a recursos financieros diferentes a los que otorgaban los préstamos bancarios.

Con los cambios promovidos al reglamento del artículo 9° de la LCF en el año de 2000 y 2001, en materia de capitalización y el registro de obligaciones y empréstitos, respectivamente, se sustituyó a la SHCP como el ejecutor de garantías, limitándose a depositar en el Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago el porcentaje de las Participaciones afectadas para el pago de todo tipo de créditos y como garantía de emisiones de certificados bursátiles municipales. Con este nuevo esquema se minimizó el riesgo moral de que la SHCP fuera el ejecutor de las garantías, se forzó al análisis de crédito para cada uno de los gobiernos municipales, se impulsó la obtención de calificaciones crediticias, y se creó una fuente confiable para el pago de capital e intereses de la deuda. Con este mecanismo de financiamiento, algunos municipios importantes del país como Aguascalientes, Guadalajara, Nuevo León, Zapopan, y Monterrey han emitido certificados bursátiles por un monto total de \$1,410 millones de pesos al 30 de junio de 2003. Los recursos financieros obtenidos por estas emisiones en la BMV se utilizaron principalmente en la construcción y operación de obra pública productiva, avenidas, anillos viales, plantas de tratamiento, el pago de deuda contraída con anterioridad, entre otras actividades. Cabe señalar que este mecanismo de financiamiento vino a consolidar el funcionamiento de los certificados bursátiles en el mercado de deuda y abrió la puerta de este importante mercado financiero a un sector que hasta el momento no había tenido la oportunidad de participar. La creación del Fideicomiso Maestro de Administración y Pago representa una estrategia de financiamiento municipal de gran magnitud para este nivel de

gobierno en el financiamiento de inversión en infraestructura y para la prestación de los servicios públicos. Con este mecanismo se genera una nueva conducta en la demanda y oferta de crédito por parte de las instituciones financieras forzando el análisis financiero de los emisores, readecuando las leyes de deuda pública a la nueva realidad financiera, y obliga a los municipios a reportar en tiempo y forma la información sobre la situación de sus finanzas públicas.

Por su parte, el municipio de Tlalnepantla de Baz realizó la emisión de certificados bursátiles con el respaldo de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, creando un innovador mecanismo de financiamiento municipal sustentado en garantías alternas a los recursos provenientes del gobierno federal.

Así mismo, se ha puesto en marcha otro mecanismo de financiamiento a través de la emisión de bonos por proyecto (Cepo's). Este mecanismo de financiamiento abre la posibilidad de emitir títulos de deuda respaldados en proyectos sociales altamente rentables cuya fuente de pago se encuentre garantizada por los ingresos generados por el funcionamiento de la obra.

En el plano internacional las estrategias de financiamiento más importantes en el financiamiento municipal que se ha venido desarrollando la constituyen la participación de instituciones internacionales encargadas del desarrollo económico y social en todas las regiones del mundo. Más concretamente nos referimos al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales han implementado una serie de programas tendientes a fortalecer financiera e institucionalmente a este nivel de gobierno, a las instituciones federales y de desarrollo de nuestro país, para cumplir con sus funciones en un entorno de descentralización. Dentro de la estructura orgánica de estas dos instituciones se ha creado la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial y la Red de Desarrollo Municipal del BID. La primera de ellas, encargada de encontrar nuevas formas de financiar a los gobiernos estatales y municipales en lo referente al financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos, que logro participar en la emisión de títulos de deuda con el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz y, por otro lado, la Red de Desarrollo Municipal ha ejecutado una serie de programas buscando fortalecer los procesos de descentralización, fortalecer las haciendas locales e instituciones nacionales de crédito para el desarrollo, y financiar proyectos de infraestructura en el ámbito local, incluyendo aspectos para combatir el rezago de las comunidades marginadas y la reducción de la pobreza en algunos municipios del país.

En lo que respecta a las modalidades para la prestación de los servicios públicos municipales encomendados constitucionalmente a los municipios se han encontrado una serie de alternativas para su provisión en función de las características de los mismos bienes y

servicios, en función de su alto nivel de capacidades técnicas e infraestructura, y la escasez de los recursos financieros y administrativos del municipio. En este sentido, el municipio encuentra la alternativa de prestar los servicios públicos de manera directa, delegando esta función a organismos descentralizados de la administración pública municipal, para eficientar la gestión y aprovechar los recursos derivados de su actuación, o bien, trasladar su construcción, mantenimiento y operación a la iniciativa privada. La participación de recursos privados en el ámbito municipal no necesariamente conduciría a ceder su responsabilidad en la prestación de los servicios públicos, sino transformarse en un ente de regulación y control. Bajo este contexto, el municipio mexicano encuentra opciones para ceder a la iniciativa privada la concesión total del servicio, hasta su privatización.

La escasez de recursos financieros en el municipio es más que aplicable y, por lo tanto, si es posible lograr una mezcla eficiente de recursos públicos y privados para la inversión en infraestructura local, las necesidades de la población y la actividad económica se verán satisfechas, en la medida que se aprovechen las ventajas y experiencias que cada uno de los dos sectores, público y privado, pueden ofrecer. Además, con la participación de la iniciativa privada, el municipio se encontraría en posibilidad de liberar y volcar recursos administrativos y financieros hacia aquéllos sectores que considere prioritarios en su localidad.

Sin embargo, para contar con un claro panorama de esta situación y emitir un juicio más preciso, es necesario analizar y compartir las experiencias que hasta el día de hoy hayan sido exitosas, al menos parcialmente, para aplicarlas en la esfera municipal.

CAPITULO TERCERO

SUSTENTABILIDAD PARA LA EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL

III.1 Especificaciones del Modelo

De acuerdo al funcionamiento que ha venido experimentado el régimen de endeudamiento por parte de los municipios en los últimos años y la creación del Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago, ambos temas presentados en el capítulo anterior, se ha decidido plantear un modelo econométrico para las operaciones de emisión de Deuda por parte de los municipios del país.

En el régimen de endeudamiento para los municipios se comprometían las Participaciones Federales como garantía al pago del crédito en caso de incumplimiento y cuyas afectaciones realizaba la SHCP. Posteriormente, fueron los propios estados y municipios los encargados de afectar el porcentaje de Participaciones para el pago de intereses y la amortización del capital. Sin embargo, el funcionamiento de estos mecanismos dejaba mucho que desear y fueron reemplazados por el esquema de Fideicomiso Maestro de Administración y Pago ofreciendo a los estados y municipios del país la creación de un mecanismo para financiarse de manera rápida y expedita, así como establecer un mecanismo de pago de los diversos financiamientos.

El Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago es un mecanismo que permite a los estados y los municipios del país la emisión, contratación y pago de deuda con la garantía de las Participaciones Federales o por cualquier otro concepto de Ingreso que perciban. Es decir, es un mecanismo que permite la bursatilización futura de Participaciones Federales (Ingresos), comprometiendo estos recursos para garantizar la emisión de deuda, realizar el pago de intereses a los tenedores de los certificados bursátiles y la amortización del capital.

En este sentido, las Participaciones Federales que reciben los municipios constituyen la principal garantía para contratar o emitir deuda pública, independientemente de los esquemas legales que le permitido a los municipios afectar las Participaciones Federales. Esto quiere decir, que han sido las Participaciones Federales uno de los principales determinantes del comportamiento de la deuda municipal en los últimos años.

Por otro lado, tal como sucede cuando se analiza la calidad crediticia de una empresa, los participantes en el mercado financiero se enfocan al análisis de la autosuficiencia en la

generación de ingresos del emisor, en este caso del municipio, no sólo en el aspecto de las Participaciones Federales sino en el contexto de la generación de los Ingresos Propios, como pueden ser los Impuestos que pueden recaudar las haciendas locales dentro de su radio de acción, ya que constituyen uno de los principales rubros de Ingresos para los municipios y pueden funcionar como garantía para realizar emisiones o contratar deuda. Además, los Impuestos pueden constituir otra fuente de pago y garantía, ya que los flujos provenientes de los Impuestos de los municipios pueden destinarse a cubrir determinadas necesidades de financiamiento (mediante su afectación y previa autorización del las legislaturas locales a un Fideicomiso Maestro).

Sin embargo, habremos de apuntar que las operaciones para respaldar la emisión o contratación de deuda a través de Impuestos son operaciones en que el monto es limitado debido al comportamiento de este rubro dentro de las haciendas locales, a que el mercado financiero está menos familiarizado con el activo y, por lo tanto, el mercado exige mayor *spread*⁸⁸, menor plazo y mayor requerimiento de aforo.⁸⁹

En este sentido, planteamos un modelo econométrico para determinar, *si es posible que las Participaciones Federales y los Impuestos Municipales determinen y garanticen la emisión y contratación de deuda pública para financiar obras de infraestructura pública en el ámbito local.*

III.1.1 Definición de las Variables

La definición de las variables en los modelos econométricos se debe a que es necesario especificar la naturaleza de las mismas, ya que estas determinarán la correcta especificación y estimación del modelo.

Existen dos clases de variables, las **variables dependientes** y las **variables independientes**. Las primeras se determinan por las ecuaciones estimadas en este caso la Deuda Pública de los municipios. Las segundas son aquéllas que no se explican por las regresiones estimadas como las Participaciones Federales y los Impuestos.

En la especificación del presente modelo econométrico, la función a estimar es la función de Deuda, las cual se especifica de la siguiente manera:

⁸⁸ *Spread* se refiere a la diferencia entre la tasa de interés otorgada y la tasa de referencia de un crédito.

⁸⁹ Ramírez Moreno Castañón, Adrián, BANAMEX, "La Banca Múltiple como Fuente de Financiamiento Público Local", en *Seminario Internacional "Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios"* Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo Alternativas y Estrategias, 10 y 11 de abril de 2003, Zapopan, Jal., México.

Función de Deuda Pública Municipal:

$$\delta = \beta_0 + \beta_1 \text{Participaciones} + \beta_2 \text{Impuestos} + \mu$$

Donde:

δ	Deuda Pública Municipal
β_0	Intercepto
β_1	Estimador de Participaciones Federales
β_2	Estimador de Ingresos Impuestos
μ	Término de Perturbación Estocástico

III.1.2 Signos Esperados y Coeficientes

Con base al planteamiento del modelo econométrico para la emisión de certificados bursátiles municipales, los signos esperados de los coeficientes son:

Función de Deuda:

$$0 < |\text{Participaciones}| < 1$$

$$0 < |\text{Impuestos}| < 1$$

Se espera que en la función de Deuda los signos de los estimadores de la ecuación estén relacionados positivamente en relación con la función de Deuda, es decir, que a medida que aumente el Ingreso por la vías de las Participaciones Federales y los Impuestos lo haga también la deuda pública, pero en una proporción cada vez menor.

III.2 Datos Empleados

Los datos empleados en la ecuación del modelo econométrico corresponden a la Deuda Pública, Participaciones Federales e Impuestos Municipales a Nivel Nacional de 1982-2000, en Miles de Pesos de 2002. Los datos fueron elaborados con base a la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, particularmente al Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD) y deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor Año Base 2002=100 del Banco de México.

Deuda Pública, Participaciones Federales e Impuestos Municipales a Nivel Nacional

1982-2000

(Miles de Pesos de 2002)

Año	DEUDA	PARTICIPACIONES	IMPUESTOS
1982	8,526.926	126,223.4	23,415.70
1983	11,006.72	171,119.4	16,170.93
1984	13,663.34	206,689.8	37,139.25
1985	15,455.64	203,888.4	43,304.83
1986	11,257.69	182,414.3	35,101.05
1987	12,156.48	166,435.4	31,501.60
1988	13,810.52	178,573.1	33,991.71
1989	14,575.12	194,153.8	49,298.61
1990	16,137.49	214,906.7	75,284.96
1991	18,713.98	236,463.2	88,587.91
1992	19,869.91	258,677.8	110,157.6
1993	25,336.69	268,476.5	118,984.8
1994	31,163.34	307,687.5	117,440.1
1995	33,830.16	264,437.1	93,184.46
1996	29,814.68	281,711.1	78,086.14
1997	28,750.23	313,716.0	77,465.66
1998	30,741.83	369,458.0	80,327.21
1999	28,369.12	411,694.6	80,358.37
2000	30,678.50	417,428.7	89,353.81

Fuente: Elaboración Propia en Base al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI). Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD). Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982-2000. Banco de México, Índice Nacional de Precios al Consumidor 2001 = 100, 1982-2000

III.3 Estimación del Modelo⁹⁰

La función especificada anteriormente, se estimó por medio del Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). El objetivo de este método es reducir al mínimo la sumatoria de los errores al cuadrado, es decir, se reduce al mínimo la diferencia entre cada valor observado y la curva de regresión que se obtiene a través de los estimadores.⁹¹

Los estimadores que se obtienen por este método tienen la propiedad de ser los más cercanos al estimador poblacional, esto es así, si cumplen con las siguientes propiedades:

- 1) La relación entre Y y X es lineal;
- 2) Las X son variables no estocásticas cuyos valores son fijos. Además, no existe una relación lineal exacta entre dos o más variables independientes;
- 3) El error tiene un valor esperado cero: $E(\varepsilon) = 0$;

⁹⁰ Los cálculos de los gráficos, estimadores y estadísticos para la obtención de las ecuaciones estimadas de Deuda Pública Municipal, se efectuaron por medio del paquete econométrico Econometrics View (EViews) Versión 4.1.

⁹¹ Pindyck S., Robert y Rubinfeld I., Daniel. *Econometría Modelos y Pronósticos*. McGraw Hill, México, 1998. pp. 6.

- 4) El término de error tiene una varianza constante para todas las observaciones, es decir,

$$E(\varepsilon^2) = \sigma^2; y$$

- 5) Las variables aleatorias ε_i son estadísticamente independientes. Por lo tanto,

$$E(\varepsilon_i \varepsilon_j) = 0, \text{ para todas las } i \neq j.^{92}$$

Resultados de Regresión

Dependent Variable: DEUDA				
Method: Least Squares				
Date: 08/06/04 Time: 14:16				
Sample: 1982 2000				
Included observations: 19				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1573.370	2828.366	-0.556282	0.5857
PARTICIPACIONES	0.061900	0.014518	4.263612	0.0006
IMPUESTOS	0.100248	0.037082	2.703389	0.0157
R-squared	0.824859	Mean dependent var	20729.39	
Adjusted R-squared	0.802967	S.D. dependent var	8505.593	
S.E. of regression	3775.499	Akaike info criterion	19.45439	
Sum squared resid	2.28E+08	Schwarz criterion	19.60351	
Log likelihood	-181.8167	F-statistic	37.67757	
Durbin-Watson stat	0.737030	Prob(F-statistic)	0.000001	

III.4 Evaluación Estadística

En un modelo econométrico, sea uniecuacional o multiecuacional se evalúa estadísticamente para saber si este es significativo o no, es decir, que tanto se ajusta la regresión para explicar a la variable dependiente por cada una de las variables exógenas o independientes, tanto individual o conjuntamente. Para evaluar estadísticamente los modelos econométricos, se emplean los estadísticos R^2 y F para evaluar la regresión como un todo y los estadísticos t para cada uno de los coeficientes estimados de las variables exógenas.

III.4.1 Evaluación de la Regresión

En primera instancia se encuentra el estadístico R^2 o coeficiente de determinación; éste mide la proporción de la variación total en Y explicada por la regresión de Y en X , y proporciona una medida útil del ajuste entre la línea de regresión estimada y los datos. Al ser un valor alto el R^2

⁹² Pindyck S., Robert y Rubinfeld I., Daniel. *Econometría Modelos y Pronósticos*. McGraw Hill, México, 1998. pp. 60.

indica que el valor de la suma de los errores al cuadrado es bajo en relación con la suma total de cuadrados. Por ello, el estadístico R^2 es usado como una medida del poder explicativo de la regresión.

El R^2 que arroja la función estimada es:

- ▶ Función Deuda Pública Municipal: **0.824859**

III.4.2 Evaluación de Estimadores

1) Las pruebas de hipótesis para los estimadores de Deuda Pública Municipal en función de las Participaciones Federales y los Ingresos Directos son:

Para β_0 :

$$H_0 : \beta_0 = 0$$

$$H_1 : \beta_0 \neq 0$$

La t calculada para β_0 es de **-0.556282** y la t de tablas con **16 grados de libertad** y a un **nivel de significancia del 5 por ciento** es **2.120**. Por lo tanto, si la estadística t calculada a partir de la regresión es mayor a la t de tablas, en magnitud, al valor crítico rechazamos la hipótesis nula. En este caso aceptamos la hipótesis nula de que el parámetro β_0 es igual a cero o estadísticamente no significativo.

Para β_1 :

$$H_0 : \beta_1 = 0$$

$$H_1 : \beta_1 \neq 0$$

La t calculada para β_1 es de **4.263612** y la t de tablas con **16 grados de libertad** y a un **nivel de significancia del 5 por ciento** es **2.120**. Por lo tanto, rechazamos la hipótesis nula de que el parámetro β_1 es igual a cero.

Para β_2 :

$$H_0 : \beta_2 = 0$$

$$H_1 : \beta_2 \neq 0$$

La t calculada para β_2 es de **2.703389** y la t de tablas con **16 grados de libertad** y a un **nivel de significancia del 5 por ciento** es **2.120**. Por lo tanto, rechazamos la hipótesis nula de que el parámetro β_2 es igual a cero o estadísticamente no significativo.

2) En el caso de modelos de regresión lineal múltiple, la estadística F calculada a partir de la regresión puede usarse en el modelo de regresión lineal múltiple para probar la significancia de la estadística R^2 . La estadística F con $k-1$ y $N-k$ grados de libertad ($k=3$ y $N=19$) nos permite probar la hipótesis de que ninguna de las variables explicativas ayuda a explicar la variación de Y alrededor de su media. Un valor alto de la estadística F es fundamento para rechazar la hipótesis nula. Una estadística F no significativa diferente de cero nos permite concluir que las variables explicativas hacen poco para explicar la variación de Y alrededor de su media. La prueba F de la significancia de una ecuación de regresión puede permitir el rechazo de la hipótesis nula, aún cuando se encuentre que ninguno de los coeficientes de regresión es significativo de acuerdo con pruebas t individuales.

El estadístico F calculado a partir de la regresión es de **37.67757** y el estadístico F en valor crítico con **dos grados libertad en el numerador y 16 grados de libertad en el denominador** a un **nivel de significancia del 5 por ciento** es **3.63**. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula, el modelo es significativamente estadístico.

III.5 Evaluación Econométrica

En la econometría aplicada pueden surgir problemas en la estimación. Estos problemas son debido a que en algunos casos no se cumplen los supuestos de Mínimos Cuadrados Ordinarios o Teorema de Gauss-Markov:⁹³

Dadas las suposiciones del Modelo Clásico de Regresión (1 a 5), los estimadores de mínimos cuadrados son los Mejores (más eficientes) Estimadores Lineales Insesgados (MELI), en el sentido de que tienen la varianza mínima.⁹⁴

⁹³ Véase Gujarati, Damodar N., *Econometría*, McGraw Hill, México, 2004. pp. 321-325.

La regresión estimada se evaluará econométricamente para detectar si existe algún problema que se origine al violarse alguno de los supuestos del método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, entre los cuales se encuentran la Multicolinealidad, la Heterocedasticidad y la Autocorrelación.

III.5.1 Multicolinealidad

Una de las suposiciones del modelo de regresión múltiple es que no hay relacional lineal exacta entre cualquiera de las variables independientes o exógenas del modelo. Si existe dicha relación lineal, decimos que las variables independientes son perfectamente colineales o que existe la multicolinealidad perfecta. La multicolinealidad perfecta es fácil de descubrir debido a que será imposible calcular las estimaciones de mínimos cuadrados de los parámetros. En este caso, la multicolinealidad perfecta no es la más común, sino la multicolinealidad imperfecta. En esta última, las variables explicativas tiene la propiedad de que los valores de una o varias de ellas estén casi dados por la combinación lineal, provocando que las variables explicativas tiendan a moverse juntas.⁹⁵

III.5.1.1 Pruebas de Detección

La multicolinealidad es fácil de detectar, ya que provoca que los estimadores del modelo tengan errores estándar grandes en relación con los coeficientes mismos, lo cual significa que los coeficientes no pueden ser estimados con gran precisión o exactitud. Por ello, se inspeccionan los estadísticos t , R^2 y F . Si los estadísticos t presentan valores pequeños y los estadísticos R^2 y F valores altos, digamos superior a 0.8, con base en un valor significativo en la prueba F en la que la mayoría de los casos rechazamos la hipótesis de que los coeficientes parciales son simultáneamente iguales a cero, pero las pruebas t individuales muestran que ninguno de los coeficientes parciales, o muy pocos, son estadísticamente diferentes de cero, es posible detectar la presencia de multicolinealidad.

En este sentido los estadísticos t , R^2 y F para la función de Deuda Pública Municipal son los siguientes:

⁹⁴ Pindyck S., Robert, et. al., Op. Cit., pp. 64.

⁹⁵ Ibid., pp. 98-101.

$$\begin{aligned}
 t_0 &= 2828.366 & R^2 &= 0.824859 \\
 t_1 &= 0.014518 & F &= 37.67757 \\
 t_2 &= 0.037082
 \end{aligned}$$

Como se puede apreciar en ambas ecuaciones, los estadísticos t presentan valores altos y los estadísticos R^2 y F valores relativamente altos, con lo que se reafirma la no existencia de multicolinealidad.

III.5.1.2 Métodos de Corrección

Los métodos de corrección para los problemas de multicolinealidad son:⁹⁶

- 1) Ampliación de la muestra de datos;
- 2) Utilización de información a priori sobre los parámetros del modelo, que pueden ser imponer restricciones sobre los parámetros antes de la estimación por medio de la teoría o evidencia empírica;
- 3) Eliminación de alguna de las variables que integran el modelo; y
- 4) Transformación de las variables.

III.5.2 Heterocedasticidad

La Heterocedasticidad se presenta cuando se viola el supuesto de Homocedasticidad (homo: *igual*, cedasticidad: *dispersión*), es decir, igual varianza. Simbólicamente:

$$E(\varepsilon^2) = \sigma^2$$

En contraste, cuando la varianza no es la misma para todas las observaciones se sospecha la presencia de Heterocedasticidad. Simbólicamente:

$$E(\varepsilon^2_i) = \sigma^2_i$$

⁹⁶ Véase Gujarati, Damodar N., *Econometría*, McGraw Hill, México, 2004. pp. 349-360.

Obsérvese que el subíndice de σ^2 , que nos indica que las varianzas condicionales de ϵ_i (varianzas condicionales de Y_i) han dejado de ser constantes.

La Heterocedasticidad causa dos implicaciones importantes para el modelo: 1) Los estimadores de Mínimos Cuadrados Ordinarios, a pesar de seguir siendo lineales e insesgados ya no son eficientes al no ofrecer más los mejores estimadores de varianza mínima entre la clase de estimadores lineales insesgados, y 2) Las varianzas estimadas de los estimadores de mínimos cuadrados son sesgadas, lo que provoca que pruebas t y F dejen de ser válidas.⁹⁷

III.5.2.1 Pruebas de Detección

Para detectar el problema de Heterocedasticidad se disponen de métodos informales y formales. El método informal consiste en el método gráfico, que consiste en hacer un diagrama de dispersión de los residuos elevados al cuadrado, $\hat{\epsilon}_i^2$, contra los valores estimados mediante la recta de regresión, \hat{Y}_i , con la idea de averiguar si el valor medio estimado de Y está relacionado sistemáticamente con el residuo al cuadrado. Adicionalmente, puede graficarse los residuos elevados al cuadrado, $\hat{\epsilon}_i^2$, frente a una de las variables independientes $X_{i=1,2,3...n}$ para ver si exhibe algún patrón sistemático.

En el método formal, existen muchas pruebas para detectar la Heterocedasticidad, cada una basada en supuestos determinados. En este caso, utilizamos la Prueba General de Heterocedasticidad de White, la cual consiste en los siguientes pasos:

- 1) Dada la especificación del modelo, estímesese y obténganse los residuales $\hat{\epsilon}_i$
- 2) Se efectúa la siguiente regresión auxiliar:

$$\hat{\epsilon}_i^2 = \alpha_1 + \alpha_2 X_{2i} + \alpha_3 X_{3i} + \alpha_4 X_{2i}^2 + \alpha_5 X_{3i}^2 + \alpha_6 X_{2i} X_{3i} + \nu_i$$

Es decir, con los residuos al cuadrado de la regresión original se hace la regresión sobre las variables o regresoras X originales, sobre sus valores al cuadrado y sobre los productos cruzados de las regresoras. Obsérvese que hay un término un término constante en esta

⁹⁷ Gujarati, Damodar N., Op. Cit. pp. 372-378.

ecuación aunque la regresión original puede o no contenerlo. Se obtiene el R^2 de esta regresión.

3) Bajo la hipótesis nula de que no hay Heterocedasticidad, puede demostrarse que el tamaño de la muestra n multiplicado por R^2 , obtenido de la regresión auxiliar asintóticamente sigue la distribución ji-cuadrada con grados de libertad igual al número de regresoras (excluyendo el término constante) en la regresión auxiliar. Es decir,

$$n \cdot R^2 \approx \chi_{g \text{ de l}}^2$$

En nuestro caso, hay 5 grados de libertad, ya que existen 5 regresoras en la regresión auxiliar.

4) Si el valor ji-cuadrada obtenido en el paso anterior, excede al valor ji-cuadrada crítico al nivel de significancia seleccionado, la conclusión es que hay Heterocedasticidad. Si este no excede al valor ji-cuadrada crítico, no hay Heterocedasticidad, lo cual quiere decir que en la regresión auxiliar $\alpha_1 = \alpha_2 = \alpha_3 = \alpha_4 = \alpha_5 = \alpha_6 = 0$.

Ahora, $n \cdot R^2 \approx \chi_{g \text{ de l}}^2 = 19 \cdot 0.257528 = 4.893036$, que tiene, asintóticamente, una distribución ji-cuadrada con 5 grados de libertad (recuérdese el número de regresoras auxiliares). El valor ji-cuadrada crítico al 5 por ciento para 5 grados de libertad es 11.07, el valor crítico al 10 por ciento es 9.24 y el valor crítico al 25 por ciento es 6.63, por lo tanto, se puede concluir, con base en la prueba White, que no hay presencia de Heterocedasticidad.⁹⁸

⁹⁸ Véase al respecto Gujarati, Damodar N., Op. Cit. pp. 398-400. Para profundizar en la *Prueba General de Heterocedasticidad de White*.

Resultado de la Regresión Auxiliar

White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	0.901817	Probability	0.508657	
Obs*R-squared	4.893036	Probability	0.429073	
Test Equation:				
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Date: 08/07/04 Time: 19:27				
Simple: 1982 2000				
Included observations: 19				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-39424148	81935827	-0.481159	0.6384
PARTICIPACIONES	221.3734	736.1067	0.300735	0.7684
PARTICIPACIONES^2	-0.001194	0.001917	-0.622806	0.5442
PARTICIPACIONES*IMPUESTOS	0.005254	0.011296	0.465120	0.6495
IMPUESTOS	701.7649	1636.195	0.428900	0.6750
IMPUESTOS^2	-0.011961	0.013527	-0.884243	0.3926
R-squared	0.257528	Mean dependent var	12003700	
Adjusted R-squared	-0.028038	S.D. dependent var	22414985	
S.E. of regression	22727047	Akaike info criterion	36.96810	
Sum squared resid	6.71E+15	Schwarz criterion	37.26634	
Log likelihood	-345.1969	F-statistic	0.901817	
Durbin-Watson stat	2.061115	Prob(F-statistic)	0.508657	

III.5.3 Autocorrelación

La Autocorrelación se puede definir como la correlación entre miembros de series de observaciones ordenadas en el tiempo o en el espacio. En el contexto de regresión, el modelo clásico de regresión lineal supone que no existe tal Autocorrelación en las perturbaciones ε_i , es decir:

$$E(\varepsilon_i, \varepsilon_j) = 0, \quad i \neq j.$$

Sin embargo, si tal dependencia existe, se tiene Autocorrelación, esto es que los términos de perturbación no son independientes:

$$E(\varepsilon_i, \varepsilon_j) \neq 0, \quad i \neq j$$

La Autocorrelación se presenta por lo general en datos de series de tiempo, por la suavización o reconfiguración de datos o por la mala especificación del modelo debido a la exclusión de variables relevantes para el modelo planteado. La Autocorrelación provoca que los

estimadores de mínimos cuadrados ordinarios ya no tengan varianza mínima por lo que las pruebas t y F ya no tendrán validez para la evaluación del modelo.⁹⁹

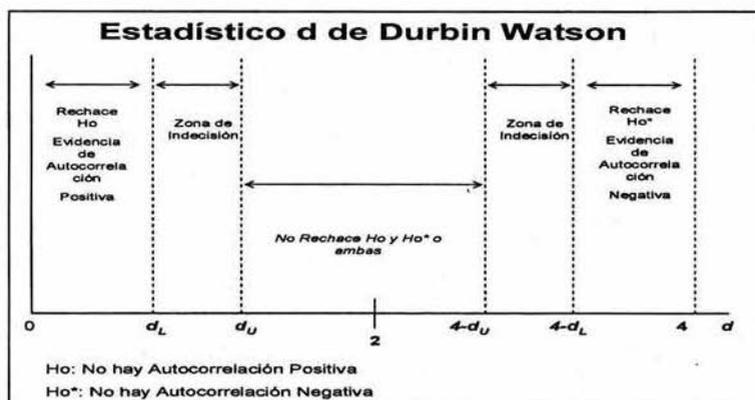
III.5.3.1 Pruebas de Detección

Para detectar la presencia de Autocorrelación en un modelo se emplean métodos gráficos, que consisten en graficar los errores de la regresión contra el tiempo e inspeccionar el patrón del gráfico para determinar la presencia de Autocorrelación.

En este caso, se empleó la prueba del estadístico *Durbin Watson*, la cual se define como la razón de la suma de las diferencias al cuadrado de residuos sucesivos sobre la suma de los residuales al cuadrado:

$$d = \frac{\sum_{t=2}^T (\hat{\varepsilon}_t - \hat{\varepsilon}_{t-1})^2}{\sum_{t=1}^T \hat{\varepsilon}_t^2}$$

Dado $d = 0.737030$, calculado a partir de la regresión, se encuentra una muestra de 40 observaciones y 2 variables explicativas al nivel de significancia de 5 por ciento, tenemos que $d_L = 1.074$ y $d_U = 1.536$. Dado que, el valor calculado es menor que 1.074, hay evidencia de correlación serial positiva de primer orden.¹⁰⁰



Fuente: Tomado de Gujarati, Damodar N., *Econometría*, McGraw Hill, México, 2004. pp. 452.

⁹⁹ *Ibíd.*, pp. 426-427.

¹⁰⁰ *Ibíd.* pp. 450-455.

III.5.3.2 Método de Corrección

La corrección al problema de Autocorrelación que se presento en la función de Deuda Pública Municipal, se llevó a cabo por el método de *Promedios Móviles*.

El método de Promedios Móviles de orden "q" consiste en la iteración de los errores de las ecuaciones hasta reducirse estos al máximo, es decir, se corre la regresión, se restan los errores y se vuelve a correr la regresión sucesivamente hasta que la suma del error llega a su mínimo valor. Se realiza esta operación al incluirse en el modelo que contiene la Autocorrelación la variable MA (N), ésta última significa que se aplicarán los promedios móviles tantas veces se indique en el parámetro N.

En el caso de la función estudiada, se utilizó MA (1), ya que se detecto que la Autocorrelación es de primer orden, debido a que el estadístico Durbin Watson indica Autocorrelación de este orden.

La Autocorrelación de primer orden señala que los errores de un periodo están correlacionados con los errores del periodo anterior. Los siguientes cuadros muestran las correcciones para la función de Deuda Pública Municipal.

Dependent Variable: DEUDA				
Method: Least Squares				
Date: 08/08/04 Time: 17:14				
Sample: 1982 2000				
Included observations: 19				
Convergence achieved after 20 iterations				
Backcast: 1981				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-236.8031	3579.247	-0.066160	0.9481
PARTICIPACIONES	0.056594	0.018010	3.142452	0.0067
IMPUESTOS	0.100178	0.046384	2.159767	0.0474
MA(1)	0.582679	0.212240	2.745372	0.0150
R-squared	0.888156	Mean dependent var		20729.39
Adjusted R-squared	0.865788	S.D. dependent var		8505.594
S.E. of regression	3116.026	Akaike info criterion		19.11117
Sum squared resid	1.46E+08	Schwarz criterion		19.31000
Log likelihood	-177.5561	F-statistic		39.70523
Durbin-Watson stat	1.574986	Prob(F-statistic)		0.000000
Inverted MA Roots	-.58			

- ▶ La Deuda Pública Municipal aumenta en 0.05 pesos si las Participaciones Federales lo hacen en una unidad, mientras que, la Deuda aumenta en 0.10 pesos si aumenta en una unidad los Impuestos municipales, siendo esta última relación más significativa que la primera.

Los resultados del proceso econométrico y estadístico anterior aplicado a la función de Deuda Pública Municipal de 1982-2000, expresa que las Participaciones Federales y los Impuestos determinan el monto y la magnitud del cambio de la Deuda Pública Municipal, es decir, se comprueba (como era de esperarse, dado el régimen y el comportamiento del endeudamiento municipal dentro de este periodo) que existe una relación directa con las variables independientes del modelo estimado.

El comportamiento de la Deuda Pública municipal ha girado en torno a las Participaciones Federales, independientemente del régimen legal de endeudamiento municipal, ya que constituyen el más importante de los Ingresos para los municipios. El comportamiento de la deuda pública municipal encuentra en las Participaciones Federales una de las principales garantías para emitir bonos de deuda municipal que permitan a los gobiernos locales cumplir con sus programas de inversión pública y principalmente en la provisión de los bienes y servicios públicos.

Por otra parte, es importante destacar que el comportamiento de la Deuda Pública Municipal también encuentra explicación en los Impuestos municipales, ya que a partir de las reformas del artículo 115 constitucional, los municipios han encontrado mayor margen de maniobra en sus finanzas públicas y han recurrido con mayor confianza al endeudamiento público. Así mismo, los Impuestos municipales (tales como el Impuesto Predial y el Impuesto de Traslación de Dominio Público) constituyen otra de las principales fuentes de Ingresos (la segunda en importancia) y que pueden representar una potencial garantía para las emisiones de bonos municipales.

Por lo tanto, los municipios pueden encontrar en las Participaciones Federales y en los Impuestos Públicos la garantía para recurrir a fuentes alternativas de financiamiento (emisiones de títulos de deuda, préstamos bancarios, etc.), ya que al igual que una empresa cuando emite deuda, pueden comprometer recursos futuros para el pago de intereses y capital destinados a cumplir con sus planes de inversión.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos del modelo econométrico planteado en este capítulo nos permiten comprobar que las Participaciones Federales han significado el principal componente o determinante del endeudamiento municipal en el periodo de estudio. Es decir, dada la evolución que ha tenido el esquema de endeudamiento de los municipios en nuestro país el vínculo entre las Participaciones Federales y el nivel de endeudamiento ha sido muy estrecho. Así mismo, las Participaciones Federales se constituyen como uno de los principales instrumentos de garantía para contratar préstamos bancarios -con instituciones bancarias o de desarrollo- y más recientemente la emisión de títulos de deuda. En este sentido, resulta preciso destacar que con las modificaciones al régimen de endeudamiento municipal se abre la perspectiva de que mecanismos como el Fideicomiso Maestro de Administración y Pago atraigan muchos beneficios a los municipios, así como nuevos instrumentos de financiamiento, ya que este rubro representa uno de los principales ingresos de los municipios mexicanos. En esta perspectiva, resulta posible que las Participaciones Federales funcionen como un apropiado mecanismo de garantía para respaldar las emisiones de instrumentos de deuda en el mercado financiero mexicano, que como lo hemos analizado constituyen ya una realidad.

Por otro lado, la inclusión de los Impuestos en el modelo econométrico nos ofrece una visión de que han constituido otro de los principales determinantes del endeudamiento municipal. Esto es posible ya que la reforma al artículo 115 constitucional abrió un camino importante para intentar fortalecer las finanzas públicas locales y los municipios pudieran obtener mayores niveles de confianza para recurrir al endeudamiento público. Aunque su inserción como mecanismo de garantía no ha sido puesto en marcha a nivel municipal se encuentra abierta la posibilidad de que este tipo de Ingresos públicos respalden las emisiones de deuda a través de su afectación en un Fideicomiso Maestro de Administración y de Pago, obligando a los municipios a redoblar esfuerzos por generar sus propios recursos financieros y generar un nuevo marco de endeudamiento público municipal basado en los ingresos propios de los municipios y no en recursos provenientes de la Federación.

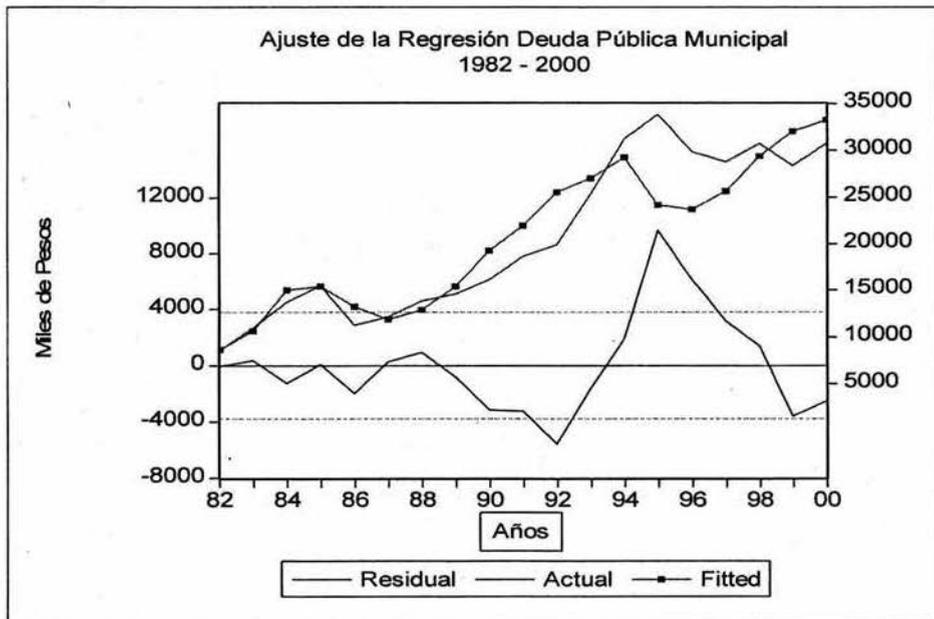
En suma, el modelo econométrico nos ofrece una visión acerca del funcionamiento de las Participaciones Federales e Impuestos municipales para que puedan constituir mecanismos capaces para garantizar las emisiones de Deuda Pública para financiar obras de infraestructura a nivel municipal. Sin embargo, para brindar mayor confianza a los inversionistas de estos instrumentos, es necesario que ambos rubros de Ingresos sean afectados en un mecanismo de financiamiento similar al Fideicomiso Maestro, lo que favorecerá la obtención de recursos

crediticios en la cantidad y con la oportunidad requerida por las haciendas locales. Otro aspecto para destacar es la aplicación del modelo econométrico a la totalidad de los municipios de México, dado que el desarrollo económico de las localidades del país ha sido heterogéneo. Por lo tanto, su aplicación puede resultar pertinente para explicar el comportamiento de la Deuda Pública, en función de las Participaciones Federales y los Impuestos, en aquellos municipios (e inclusive a estados del país) que generen Ingresos Públicos de importante magnitud por estas dos vías y hayan recurrido con éxito al endeudamiento público mediante la emisión de certificados bursátiles.

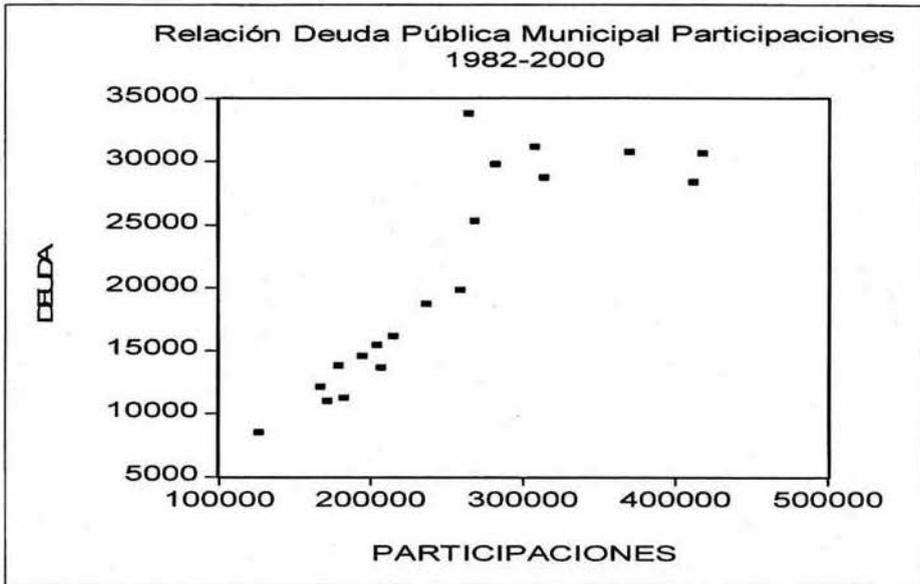
ANEXO: RESIDUALES ESTIMADOS Y GRÁFICAS

1) Residuales Estimados de la Función de Deuda Pública Municipal

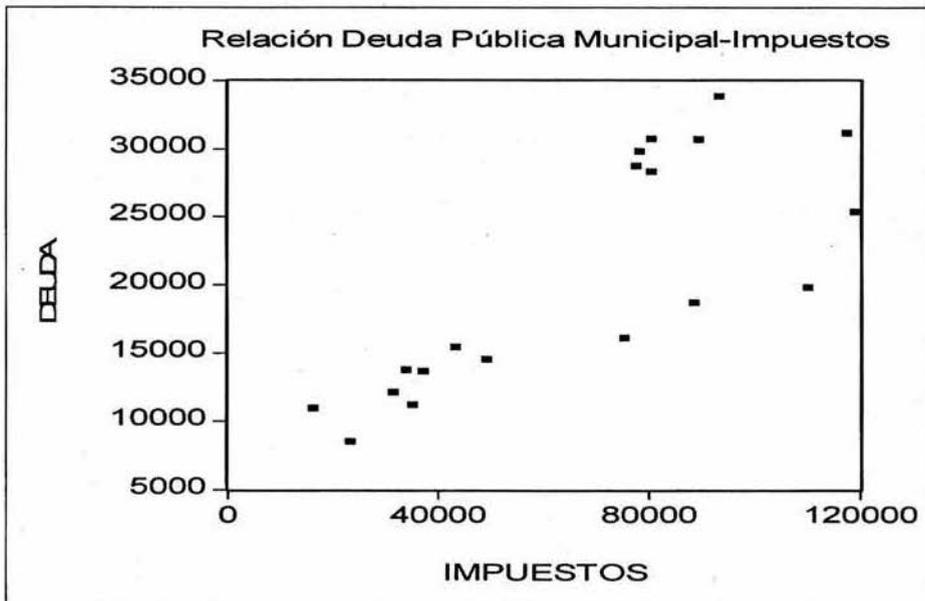
obs	Actual	Fitted	Residual	Residual Plot
1982	8526.93	8587.23	-60.2995	*
1983	11006.7	10640.0	366.700	*
1984	13663.3	14943.8	-1280.51	*
1985	15455.6	15388.5	67.1152	*
1986	11257.7	13236.9	-1979.18	*
1987	12156.5	11886.9	269.543	*
1988	13810.5	12887.9	922.624	*
1989	14575.1	15386.8	-811.698	*
1990	16137.5	19276.5	-3139.01	*
1991	18714.0	21944.4	-3230.46	*
1992	19869.9	25481.8	-5611.92	*
1993	25336.7	26973.3	-1636.58	*
1994	31163.3	29245.6	1917.76	*
1995	33830.2	24136.8	9693.35	*
1996	29814.7	23692.5	6122.18	*
1997	28750.2	25611.4	3138.83	*
1998	30741.8	29348.7	1393.14	*
1999	28369.1	31966.3	-3597.13	*
2000	30678.5	33223.0	-2544.47	*



2) Relación de la Deuda Pública Municipal – Participaciones Federales



3) Relación Deuda Pública Municipal – Impuestos Municipales



4) Estimación de los Residuales por el Método de Promedios Móviles

obs	Actual	Fitted	Residual	Residual Plot
1982	8526.93	8769.35	-242.428	. *
1983	11006.7	10926.3	80.4183	. *
1984	13663.3	15228.0	-1564.71	. * .
1985	15455.6	14728.6	727.064	. *
1986	11257.7	14026.8	-2769.11	* .
1987	12156.5	10724.8	1431.73	. *
1988	13810.5	14108.9	-298.357	. * .
1989	14575.1	15516.0	-940.855	. * .
1990	16137.5	18919.4	-2781.86	* .
1991	18714.0	20399.3	-1685.29	. * .
1992	19869.9	24456.2	-4586.33	* . .
1993	25336.7	24204.7	1131.99	. . * .
1994	31163.3	29601.0	1562.32	. . * .
1995	33830.2	24974.2	8855.99	. . * *
1996	29814.7	28689.1	1125.54	. . * .
1997	28750.2	25933.9	2816.32	. . * .
1998	30741.8	30360.4	381.402	. . * .
1999	28369.1	31335.1	-2966.01	* . .
2000	30678.5	30610.3	68.1735	. * .

CAPITULO CUARTO

VIABILIDAD DE LA NUEVA INFRAESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

IV.1 Alcances y Limitaciones para las Nuevas Alternativas de Financiamiento Municipal

IV.1.1 Tendencias de la Deuda y el Crédito Público de las Haciendas Municipales en el Contexto del Nuevo Federalismo

En lo que se refiere al tema de la deuda y el crédito público de los gobiernos municipales se requieren instrumentos que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento. Esto significa que el gobierno federal busque como un objetivo primordial, la conformación de un sistema de coordinación en el que no sólo se haga explícitas las interacciones entre las partes que conforman la hacienda pública, sino que los gobiernos municipales puedan contar con acceso al crédito público en condiciones más próximas a sus necesidades y posibilidades, así como promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica, social de los proyectos de inversión local que se proponen para recibir financiamiento público y de mercado. Esto último expresa lo que se podría definir como una "nueva cultura" en materia de endeudamiento público local, ya que se busca trascender de un sistema fuertemente sustentado en el otorgamiento de créditos según las garantías que las Participaciones Federales ofrecen a un nuevo esquema de financiamiento que se fundamenta en la evaluación de la rentabilidad socioeconómica de los proyectos de inversión y, como consecuencia, permita el otorgamiento de nuevas garantías.¹⁰¹

La estrategia para lograr esta nueva arquitectura financiera se basa en impulsar la revisión de las legislaciones locales en materia de endeudamiento y alentar la utilización de nuevos mecanismos e instrumentos en materia de endeudamiento. Esto sugiere que las nuevas Leyes de endeudamiento local deben ser acordes con la nueva realidad financiera y que deben alentarse nuevos instrumentos financieros, particularmente aquéllos que permitan la captación directa de ahorro a largo plazo, acorde con la vida útil de los proyectos de inversión.

¹⁰¹ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación a 06 de agosto de 1997, citado en Michel Uribe, Hugo Alberto, "La Deuda Pública y el Crédito a Estados y Municipios en el Contexto del Nuevo Federalismo" en Trimestre Fiscal, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2000. pp. 278-279.

En este sentido, las vertientes para lograr esta nueva arquitectura financiera que permita a los municipios y estados del país financiar sus proyectos de inversión local requieren de las siguientes líneas de acción:¹⁰²

- 1) Impulsar la calificación de los créditos otorgados a las entidades federativas y municipios, ya que a través del mecanismo de calificación es posible identificar a los mejores sujetos de crédito y generar mayor confianza en los agentes participantes en el mercado financiero, para que tengan un mejor acceso al crédito en aspectos como las tasas de interés aplicables, los plazos de financiamiento, periodos de gracia, entre otras;
- 2) Fortalecer el papel de la banca de desarrollo que atiende principalmente a los estados y municipios, fideicomisos y fondos de fomento públicos, para impulsar los proyectos productivos y de infraestructura regional;
- 3) Considerar como una alternativa viable la mezcla de recursos públicos y privados, que complementen el crédito en la ejecución de los proyectos de inversión estatal y municipal, con el propósito de financiar un mayor número de proyectos de inversión, servicios públicos e infraestructura;
- 4) Promover mayor capacidad y flexibilidad financiera a estados y municipios mediante la aplicación de mecanismos de cobertura cambiaria a fin de apoyar con recursos externos la realización de obras prioritarias de infraestructura local. Dada la limitación constitucional que los estados y municipios enfrentan en materia de endeudamiento externo, se busca que recursos del exterior (contratados, en general, en divisas extranjeras y a menores tasas de interés que las aplicadas en el mercado interno) puedan otorgarse, en condiciones favorables a los gobiernos locales (a través de la intervención de la banca de desarrollo) y, por otra parte, establecer mecanismos precisos de cobertura de riesgo cambiario que estas operaciones traen consigo;
- 5) Promover modificaciones legales necesarias para posibilitar la bursatilización de las carteras crediticias de estados y municipios a través del mecanismo de bursatilización, otorgada por la banca de desarrollo a los estados y municipios, y que podría poner alguna proporción de los mismos en manos del público inversionista, recuperar

¹⁰² *Ibid.*, pp. 279-281.

parcialmente su liquidez y aumentar la oferta de fondos prestables para las entidades federativas y municipios;

- 6) Mejorar e impulsar el sistema de información y registro de deuda pública local en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para inscribir las operaciones crediticias que cuentan con garantía de Participaciones Federales en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, para hacer factible el seguimiento del endeudamiento local;
- 7) Revisar la reestructuración de las deudas locales, con el fin de minimizar los costos de intermediación y que se formulen en congruencia con la capacidad de pago de las entidades federativas y los municipios para contar con condiciones de pago más favorables, particularmente en cuanto a las tasas de interés aplicables y los periodos de amortización de los créditos; y
- 8) Promover ante los congresos locales la promulgación de leyes en materia de deuda pública, las cuales deben ser actuales, acordes con la realidad financiera para alentar la nueva arquitectura financiera en la utilización del crédito público y el financiamiento de mercado para los gobiernos locales.

La revisión y consolidación de estos aspectos generarán nuevas perspectivas y posibilidades, no sólo en el aspecto de los programas de apoyo crediticio por parte del gobierno federal, sino generarán una nueva infraestructura en materia de endeudamiento público local en donde existan nuevos instrumentos y políticas financieras que confirmen el financiamiento municipal como una fuente de ingresos alternativa para los estados y municipios, particularmente en el financiamiento de infraestructura y servicios públicos.

IV.1.2 Desarrollo Financiero de los Municipios

El desarrollo financiero es otro aspecto fundamental que requieren los municipios para hacer uso de las nuevas estrategias de financiamiento. En este sentido, dada la composición heterogénea de los municipios en nuestro país, habremos de destacar que las nuevas opciones de financiamiento no son instrumentos de aplicación general en todos los municipios del país, ya que al interior de cada categoría de municipios tenemos diversas situaciones por el tamaño

de las haciendas municipales, y la problemática particular en la fase y desarrollo de los municipios.

Encontramos a los municipios rurales (ingresos menores a 5 millones de pesos) cuyas condiciones financieras y funcionamiento son muy precarias y dependientes de los recursos federales y, por lo tanto, su capacidad de inversión se encuentra determinada por la asignación de las transferencias federales y estatales, ya que la capacidad para generar sus propios ingresos es aún deficiente. Por otro lado, encontramos a los municipios urbanos medios (ingresos entre 10 y 50 millones de pesos) que han iniciado procesos de modernización en sus sistemas de gestión que les permitan afrontar con cierto grado de mejoría sus principales problemas para satisfacer las necesidades de la población en cuanto a servicios públicos se refiere. En esta clase de municipios, se presentan cuellos de botellas en la infraestructura y equipamiento urbano ante la falta de recursos financieros suficientes, que en muchos de los casos solamente es compensada con participación de otros niveles de gobierno. Además, se presenta el crecimiento acelerado de gastos de mantenimiento de servicios públicos, los cuales son altamente consumidores de recursos debido a su deterioro, a la incapacidad de utilizar plenamente las fuentes de ingresos dada la ineficacia de los sistemas de recaudación, y la falta de aceptación de la ciudadanía por un mayor pago a los servicios que se consideran deficientes. En una segunda fase del desarrollo financiero encontramos a los municipios urbanos grandes (ingresos de 50 a 100 millones de pesos) en los que existe una mayor generación de recursos propios a través de los ingresos por la vía impositiva y la actualización de los precios y las tarifas de los servicios público. En esta fase se inicia la modernización de los servicios públicos urbanos, involucrando a la iniciativa privada, sin embargo, los requerimientos financieros son muy altos y muy probablemente se recurre al endeudamiento como una vía complementaria al desarrollo. Como final de esta pirámide, se encuentran los municipios metropolitanos (ingresos mayores a 100 millones de pesos) cuya dinámica económica y social le han permitido iniciar procesos de consolidación de un sistema moderno de gestión para afrontar con mayor capacidad el manejo de sus funciones y, por otro lado, han permitido mayores niveles de eficiencia en la consecución de ingresos y la asignación del gasto. El crecimiento y expansión urbana entra en una fase de estabilización y el equipamiento de servicios públicos urbanos, sino se consolida, cubre al menos los mínimos de cobertura y las demandas ciudadanas se desplazan a la calidad de los servicios. La situación financiera en esta clase de municipios logra depender en menor medida de las Participaciones Federales, ya que los sistemas de recaudación buscan maximizar los mecanismos de generación de recursos propios como los Impuestos y los Derechos, lo cual da a este tipo de

municipios un mayor margen de maniobra. La prestación de los servicios públicos se presenta con una mayor mezcla de recursos públicos y privados, las concesiones, los contratos de servicios y otras modalidades en la prestación de los servicios se crean frecuentemente. La autonomía financiera lograda por esta clase de municipios presenta mayores niveles de inversión propia y, por lo tanto, se busca de una mayor diversificación e innovación en las fuentes de financiamiento (Véase Tabla XXI).¹⁰³

Dadas estas diferencias, los municipios encuentran en su grado de desarrollo económico, político, social y urbano el potencial para conseguir que las nuevas fuentes de financiamiento encuentren un mejor desempeño y aplicación en el ámbito municipal para complementar sus planes de inversión y tener una mayor injerencia en el desarrollo nacional.

Tabla XXI. Características-Tipo en Diversas Fases del Desarrollo Urbano

	Municipios Urbanos Medios	Municipios Urbanos Grandes	Municipios Metropolitanos
Infraestructura y Equipamiento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Rezagos críticos con relación a necesidades ▶ Sistemas de Servicios públicos obsoletos ▶ Déficit en la cobertura 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Modernización de sistemas de servicios públicos ▶ Despliegue de la infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Modernización tecnológica ▶ Desarrollo de proyectos regionales y de asociación metropolitana
Mezclas Público-Privadas	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Poco frecuente ▶ Tamaño de mercado de usuarios pequeño 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Más frecuentes en servicios públicos críticos (Agua, basura, transporte) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Frecuente en diversos tipos de servicios públicos ▶ Posibilidad de enfrentar diversas empresas que compitan
Hacienda Municipal	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Débil capacidad de inversión ▶ Alto gasto corriente (70 por ciento) ▶ Alta dependencia de las Participaciones Federales 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mayor capacidad de inversión con participación de otros niveles de gobierno ▶ Modernización catastral y actualización del predial ▶ Fuerte propensión al endeudamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Capacidad de inversión propia ▶ Menor dependencia de Participaciones Federales ▶ Diversificación e innovación en fuentes de financiamiento

Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996. pp. 46.

IV.1.3 Disciplina del Mercado de Deuda Pública Municipal

Otra de las condiciones que potenciarían o limitarían la nueva infraestructura para el financiamiento municipal es el comportamiento del mercado financiero, como una alternativa importante de financiamiento para los municipios, ya que les permite complementar su Gasto en Inversión sin recurrir a la distracción de recursos financieros dedicados a otras áreas no menos importantes.

¹⁰³ Sobre el Desarrollo Financiero de las Haciendas Públicas Municipales véase a Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996. pp. 35-48.

El comportamiento del mercado financiero al que nos referimos es la *disciplina del mercado*, que representa una fuerza que puede limitar el comportamiento indeseable en el mercado de deuda pública municipal no sólo por parte de un agente sino de ambos. La disciplina del mercado es una fuerza efectiva que desempeña un papel persuasivo en la política financiera. La disciplina del mercado significa que los mercados financieros emiten señales que conducen a los prestatarios y prestamistas a comportarse de manera congruente, en el marco del federalismo, la disciplina efectiva de mercado prevendría el sobreendeudamiento de los municipios, por encima de su capacidad financiera, al mismo tiempo que permitiría emprender políticas de gasto sostenible en el mediano y largo plazo, por su parte, la institución acreedora o inversionista se vería obligada a evaluar correctamente el riesgo-proyecto del préstamo.¹⁰⁴

Para lograr la disciplina del mercado se necesitan conjugar cuatro factores:¹⁰⁵

- 1) Los mercados financieros se encuentren abiertos y liberalizados, sin regulaciones sobre los intermediarios financieros;
- 2) La información financiera para los potenciales prestamistas e inversionistas debe ser pública y transparente;
- 3) No debe existir la posibilidad de rescate financieros por parte del gobierno central en caso de que el prestamista incumpla un contrato de financiamiento; y
- 4) Finalmente, los prestamistas deben tener estructuras institucionales que aseguren una adecuada política de respuesta a las señales del mercado antes de ser excluido del mercado.

Dadas estas condiciones es posible evaluar si el mercado financiero es disciplinado. Sin embargo, puede considerarse que estas condiciones probablemente no puedan ser alcanzadas en los países en desarrollo, como es nuestro caso, ya que la información disponible sobre las finanzas municipales todavía sufren (exceptuando ciertos casos) de cobertura, calidad y oportunidad. Por otra parte, en el caso en el cual exista la posibilidad de rescate financiero, los

¹⁰⁴ Hernández Trillo, Fausto, "¿Es Disciplinado el Mercado Crediticio Estatal Mexicano? Una Arista para el Nuevo Federalismo" en Trimestre Fiscal, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001. pp. 289-290.

¹⁰⁵ Lane, T.D., *Market Discipline*, Staff Papers, Vol. 40, International Monetary Fund, Washington, D.C., March, 1993, citado en Ter-Minassian, Teresa, "El Control Sobre los Préstamos de los Gobiernos Subnacionales (Estados y Municipios)" en Trimestre Fiscal, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001. pp. 126-127.

prestamistas o inversionistas no tendrán incentivos para evaluar el riesgo-proyecto del financiamiento y, por lo tanto, no se racionará la cantidad ofrecida. En caso de que exista la posibilidad de rescate financiero la información del municipio no es importante cuando se otorgan los recursos financieros para financiar el proyecto de inversión. En caso contrario, cuando no existe rescate financiero, el inversionista o prestamista se ve obligado a tomar en cuenta la simetría en la información y a evaluar el riesgo-proyecto, por lo que existe racionamiento sobre los recursos obtenidos a través del financiamiento. Cabe señalar que la información acerca de las finanzas públicas del municipio tiene un papel fundamental en este caso.¹⁰⁶

Como consecuencia de lo anterior, el cambio en el esquema de endeudamiento de los municipios, donde se extingue el mecanismo de mandato por parte de la SHCP, y las modificaciones en el régimen de endeudamiento, descrito en el artículo 9° de la LCF en los años 2000-2001, obligan a los acreedores a evaluar *ex ante* el riesgo-proyecto del préstamo y la emisión de bonos municipales. Esta modificación, limitó que los bancos –comerciales o de desarrollo–, inversionistas, acreedores y al sistema financiero en su conjunto instruir a la Tesorería de la Federación a que se le canalicen las Participaciones Federales de la entidad federativa y municipio moroso y, por lo tanto, no existe la posibilidad de rescate financiero por parte del gobierno federal. Como consecuencia, los acreedores e inversionistas de las emisiones de bonos municipales se verán obligados a tomar en cuenta la asimetría de la información y a evaluar el riesgo del proyecto, por lo que existe un razonamiento en el financiamiento otorgado, con lo cual se excluyen proyectos con riesgos muy elevados, respondiendo a las señales del mercado. Esto también ha inducido a que los municipios publiquen su información financiera para que la evaluación de su capacidad financiera sea de manera transparente, obteniendo la disciplina del mercado. Esto último permitirá que los municipios tengan acceso a financiamientos más baratos como son la emisión de bonos o certificados bursátiles, ya que estos instrumentos se desarrollan en mercados financieros disciplinados.

En este sentido, un mercado financiero disciplinado la deuda se convierte en un instrumento importante para que los gobiernos municipales puedan establecer esquemas óptimos de financiamiento. Por otro lado, la disciplina del mercado financiero constituye una condición necesaria, más no eficiente, de frenar la conducta irresponsable de endeudamiento por parte de los municipios, ya que pueden tener efectos macroeconómicos significativos, que pueden correr

¹⁰⁶ Ter-Minassian, Teresa, "El Control Sobre los Préstamos de los Gobiernos Subnacionales (Estados y Municipios)" en Trimestre Fiscal, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001. pp. 127.

en sentido opuesto a los esfuerzos de estabilización de los gobiernos centrales y limitar su capacidad de perseguir ciertos objetivos macroeconómicos.

IV.1.4 Política Hacendaria del Municipio

Uno de los principales problemas que enfrenta el municipio en México es su debilidad institucional y financiera. A este respecto, se señala que:

...la debilidad del municipio mexicano se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en las tareas del desarrollo nacional [...] las fuentes de financiamiento y el crédito en apoyo al municipio son elementos propiciantes de la autonomía municipal; condición del ejercicio político autónomo...¹⁰⁷

En este contexto, la autonomía económica municipal es el eje del cual gira un constante debate, la cual sólo puede lograrse a través de la suficiencia financiera de los municipios. Para que el municipio pueda cumplir con sus funciones y, sobre todo, prestar en forma satisfactoria y con calidad los servicios públicos deberá contar con una suficiencia económica para lo cual se requiere del fortalecimiento institucional y financiero de las haciendas locales, así como de dotar de una mayor independencia para buscar alternativas de financiamiento que le permitan solvencia en dicha materia.¹⁰⁸

Sin embargo, habrá que resaltar que los problemas hacendarios del municipio no son aplicables para todos los municipios, ya que existe una gran diversidad de municipios con sus características propias, bien definidas, cuya problemática hacendaria estará en función de los de la composición interna y del entorno de cada una de las mismas.

En este sentido, la política hacendaria del municipio es concebida como aquéllos lineamientos que guían u orientan la acción de los Ayuntamientos en materia fiscal y financiera, la cual tiene su origen en la concepción misma del federalismo. El federalismo es la forma de organización política jurídicamente aceptada por la sociedad mexicana plasmada en la

¹⁰⁷ Sales G., Carlos "Políticas de Financiamiento Municipal" en Estudios Municipales, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, núm. 15, 1987, pp. 49.

¹⁰⁸ Pérez González, Hugo N., *Problemática en la administración Financiera Municipal: Marco Normativo y Política Fiscal*, MIMEO, CIDE, México, D.F., 1992. pp. 6-7.

Constitución, donde se reconoce la esencia del mismo en la división de niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, cada uno con atribuciones propias y específicas.¹⁰⁹

IV.1.4.1 Ingresos Públicos

En materia de ingresos el municipio se encuentra inmerso en un sistema de competencias fiscales, que concentra las más importantes fuentes económicas de tributación en la federación, creando una concentración de riqueza tributaria en una hacienda federal, en detrimento de las haciendas estatales y municipales. Si bien es cierto que el sistema de competencias fiscales representa un problema de gran magnitud para los municipios, habría que señalar que este problema no es generalizable, ya que también se reconoce que la gran mayoría de los municipios mexicanos no dispone de grandes recursos técnicos y administrativos para el cobro de impuestos y mucho menos para su administración. Por otro lado, existen municipios ampliamente desarrollados, con una alta infraestructura técnica y administrativamente, que han permitido mejorar sus sistemas de gestión para el cobro de Impuestos y la generación de ingresos propios.

Como consecuencia de asumir un sistema de competencias fiscales, los municipios siempre han tenido una estructura de ingresos fuertemente concentrada en los recursos asignados por la Federación. Los esfuerzos por revertir este proceso han devenido en las reformas de 1983, en el que tiene lugar la traslación del Impuesto predial a las haciendas municipales. Sin embargo, existen situaciones en las que los ingresos propios no permiten cubrir al menos el gasto corriente y mucho menos considerar el despliegue de acciones de este nivel de gobierno en tareas del desarrollo nacional. Por si esto fuera poco, habrá que agregarle el desfase en la entrega de los recursos financieros de los estados a los municipios, ya que sí el funcionamiento y los planes de inversión de un municipio se encuentran determinados en gran medida por estos recursos, es posible que sus funciones se vean entorpecidas.

La capacidad de los municipios para generar sus propios ingresos ha llevado a buscar nuevas opciones de financiamiento. Sin embargo, uno de los principales requisitos de los inversionistas y prestamistas es que las unidades emisoras puedan generar sus propios ingresos, como una fuente de repago en caso de incumplimiento. Como podemos apreciar, el esfuerzo de los gobiernos municipales para generar sus propios ingresos resulta inhibida, ya que sus fuentes impositivas se encuentran estrechamente delimitadas por la legislación

¹⁰⁹ Sales G., Carlos "Políticas de Financiamiento Municipal" en Estudios Municipales, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, núm. 15, 1987, pp. 42.

existente y en el ámbito de la tributación local y asignación de las bases imponibles, resulta conveniente reservar y fortalecer aquellas que los gobiernos municipales puedan aplicar más eficientemente, como las que tienen una baja movilidad interjurisdiccional y que por ello admiten la imposición de tasas tributarias a nivel territorial.

Por otra parte, como un claro propósito de aumentar los recursos financieros y aplicarlos con un mayor grado de autonomía a las obras prioritarias locales, resulta conveniente plantear posibles fuentes de ingresos municipales.

En este sentido, parece conveniente analizar la posibilidad de nuevos recursos que ofrecen los cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano. La utilización de este tipo de instrumentos no solo podría aumentar el nivel de ingresos propios, sino además tenderá a reducir la creciente dependencia de los recursos del gobierno federal. Como lo sugiere la teoría del federalismo fiscal: la ampliación al máximo del principio del beneficio local, y para lograrlo los municipios deben cobrar en lo posible por los servicios que presta y de esta manera contar con fondos propios para cubrir mínimamente sus funciones.¹¹⁰

IV.1.4.2 Egresos Públicos

La política hacendaria en su función de egresos municipales tiene su fundamento legal en el artículo 115 fracción IV, último párrafo de la Constitución Política. En este caso, los presupuestos de egresos son aprobados por los Ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles y las legislaturas locales revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. En este sentido, el presupuesto público en materia de egresos representa el principal instrumento con que cuenta el municipio para cumplir con sus funciones y orientar la política económica en este nivel de gobierno, considerando los programas municipales, los gastos necesarios para el funcionamiento de su administración y los gastos de inversión. Sin embargo, a pesar de la facultad de aprobar sus presupuestos de egresos, estos están limitados porque los gastos deben establecerse con base a sus ingresos disponibles, que no pueden fijar ya que la atribución de revisar y aprobar se reserva a las legislaturas estatales para determinar la ley de ingresos de los municipios. En muchas veces los congresos locales no hacen explícitos los

¹¹⁰ CEPAL/GTZ, *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, Santiago de Chile, Julio de 1997. pp. 162-163.

fundamentos jurídicos, políticos y económicos que permitan determinar y prever el comportamiento de los recursos que se les adjudique.¹¹¹

La consecuencias para los municipios son por un lado la escasa adopción de criterios suficientemente válidos para jerarquizar y priorizar programas y proyectos y, por el otro, la transferencia de partidas son la única solución para enfrentar los compromisos económicos del municipio. Como manifestación de lo anterior encontramos el incumplimiento de los planes y programas municipales y el comportamiento de la estructura del gasto municipal, absorbido generalmente por el gasto corriente. Como resultado de esta política de egresos existente en el municipio mexicano, no se pueden utilizar instrumentos fiscales adecuados para orientar los programas municipales hacia el desarrollo económico de la localidad.

IV.1.4.3 Deuda Pública

En este contexto los municipios se ven muy limitados para hacer uso eficiente de los recursos por la vía del endeudamiento, ya que las operaciones legales en las que el gobierno municipal realiza las operaciones para contratar o emitir deuda pública le concede poco margen de acción. En muchos de los casos, la autorización de endeudamiento municipal no se encuentra estipulada en las legislaciones respectivas y en las que se encuentra estipulada se someten a la autorización y determinación de los montos por parte de las legislaturas locales, lo que ha ocasionado que se limiten el uso de las fuentes de financiamiento disponibles en el mercado financiero.¹¹²

Como consecuencia de esta limitación resulta una baja utilización de la capacidad de endeudamiento. Esto lleva a que los municipios no puedan evaluar la rentabilidad de la ejecución de ciertas obras prioritarias de inversión pública, ya que los recursos propios de las haciendas municipales no pueden financiar su realización.

Por otro lado, si el nivel de endeudamiento no es compatible con la capacidad de crecimiento de las finanzas públicas locales, no solo se frenarán las posibilidades de inversión, sino que se puede llegar a ser económica y financieramente insostenible. Lo anterior puede suceder si existe demasiado relajamiento en las normas legales de crédito y una deficiente evaluación de la capacidad real de pago de los municipios. Si bien es recomendable la utilización de tales operaciones, pero en forma acorde y coherente, sugieren ubicarse en un

¹¹¹ Pérez González, Hugo N., Problemática en la administración Financiera Municipal: Marco Normativo y Política Fiscal, MIMEO, CIDE, México, D.F., 1992. pp. 14-15.

¹¹² *Ibid.*, pp. 16.

punto intermedio que considere cierto comportamiento similar al mercado, y por lo tanto una mayor disciplina financiera, y mínimas normas claras y precisas sobre el tope del financiamiento municipal.

IV.1.4.4 Patrimonio Municipal

Otro de los principales componentes de la hacienda municipal se refiere a los recursos patrimoniales, que son los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y las utilidades que producen. La focalización en la función financiera del municipio ha relegado este componente, ya que no se cuenta con políticas hacendarias concretas sobre el haber patrimonial.

Dada la composición heterogénea de los municipios mexicanos, encontramos asimetrías constantes: por un lado, municipios con la más avanzada infraestructura contable y de información financiera y otros con las más obsoletas técnicas de contables. Así pues, no existe una técnica contable común y homogénea, por lo que existe un uso indiscriminado de diferentes técnicas en esta materia ocasionando confusión en su aplicación e interpretación.

Lo anterior puede ocasionar que los municipios que no cuentan con sistemas eficientes de información financiera y contable no puedan acceder a la obtención de recursos financieros que solventen sus proyectos de inversión, ya que para los potenciales prestamistas e inversionistas la información sobre el solicitante del crédito en cuanto a su deuda actual como su capacidad de pago debe estar disponible, y por otro lado, la ciudadanía carecería de la información del estado actual de la administración de los recursos públicos, ya que no se dispone de mecanismos que permitan generar y difundir la situación que guarda el haber patrimonial del municipio.

IV.2 Posibilidad de Implementar Experiencias Internacionales en el Financiamiento Municipal

Este apartado tiene como objetivo presentar las experiencias internacionales en el financiamiento municipal. En la medida de lo posible, se ha podido recabar información acerca de las experiencias de financiamiento municipal en otros latitudes del mundo para que su aplicación en nuestro país, aunque no dista de ser imposible, si requiere de un amplio y gradual proceso de desarrollo en las haciendas públicas municipales, la descentralización de la

estructura federal y de las instituciones financieras que pueden ofrecer alternativas de financiamiento municipal.

IV.2.1 La Experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica (USA)

El mercado de bonos municipales de los USA ha sido desarrollado durante más de cien años, principalmente dentro de los mercados de crédito. El crecimiento de este mercado se atribuye a la descentralización de la estructura federal del país y a las innovaciones dadas en su sistema financiero, principalmente con la exención de impuestos federales, estatales y municipales en las emisiones de deuda pública municipal.¹¹³

Los bonos municipales han significado el medio principal para financiar infraestructura local en los USA, y su emisión la realizan los estados, las agencias sub-estatales, los municipios, las autoridades municipales (aeropuertos, hospitales, puertos), los condados, los distritos escolares y las universidades respaldadas por tres garantías:¹¹⁴

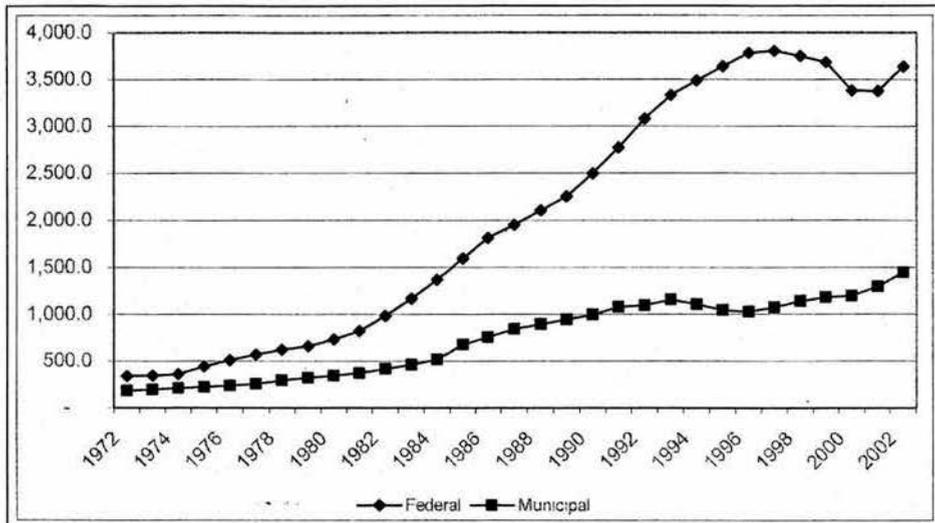
- 1) **Impuesto Predial:** En proyectos para beneficio de la comunidad entera, como son las escuelas, edificios de Gobierno, y calles;
- 2) **Tarifas al Consumidor:** En proyectos para beneficio del Consumidor: carreteras de cuota, sistema de agua y drenaje, estadios, aeropuertos, hospitales, puertos, etc.; y
- 3) **Combinación de Impuesto Predial y Tarifas al Consumidor.**

Los principales medios financieros para vender y comprar la deuda pública municipal o local son el NYSE (New York Stock Exchange), exclusivamente dedicada a la compra y venta de acciones emitidas por compañías públicas, ubicada en Nueva York, y el Municipal Bond Market, exclusivamente dedicada a la compra y venta de deuda pública emitida por autoridades locales. Este Mercado no tiene una oficina matriz, sino toda una red de más de 1,000 Casas de Bolsa que mantienen el Mercado Primario y Secundario intercambiando en promedio de más de \$350 mil millones USD al año.

¹¹³ El Daher, Samir, *Mercado de Bonos Municipales: La Experiencia de Estados Unidos*, en Trimestre Fiscal, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001. Traducción por Jorge E. Romo Enriquez. pp. 137.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 138.

Gráfica 7. Deuda Pública Federal y Estatal en los USA, 1972-2000
(Miles de Millones de Dólares)



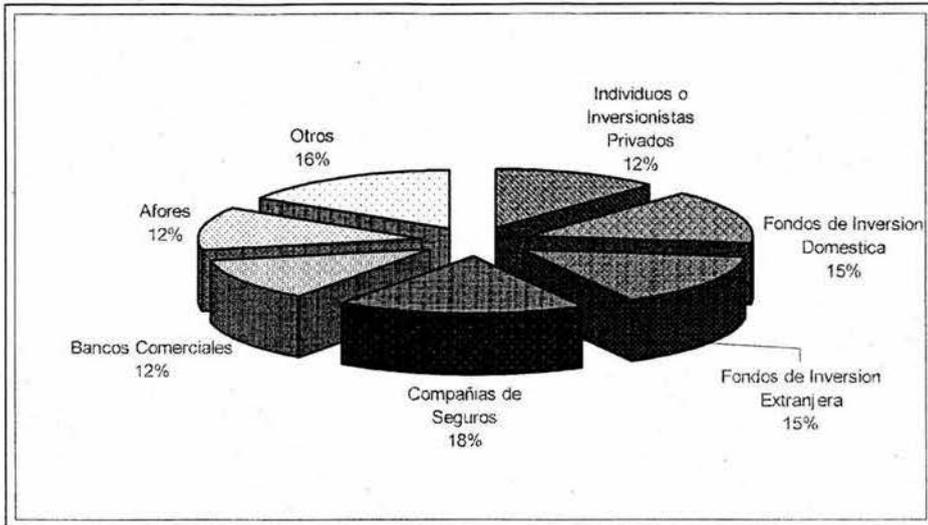
Fuente: Modalidades de Financiamiento Público Local en los USA en Seminario Internacional Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.

Como se muestra en la gráfica 8 uno de los principales factores que han permitido el desarrollo del mercado de bonos en los USA es la amplia diversidad de agentes e inversionistas institucionales en la demanda de los mismos, entre los que encontramos las compañías de seguros, inversionistas privados, Afores, y los fondos de inversión extranjeros.

IV.2.1.1 Categorías de Bonos Locales

Sin duda alguna, la profundidad alcanzada de los bonos locales en los USA se debe a que existe una amplia diversidad de ellos, con características específicas que le han permitido a las localidades de los USA financiar sus proyectos de inversión, contingencias a corto plazo, y la emisión de otras obligaciones en el mercado financiero.

Gráfica 8. Estructura Porcentual de la Demanda de Bonos Municipales en USA, 2003



Fuente: Modalidades de Financiamiento Público Local en los USA en Seminario Internacional Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.

IV.2.1.1.1 Obligaciones Generales de Bonos

Una de estas categorías son las *Obligaciones Generales de Bonos* basados en la plena confianza (sin garantía) y crédito de los gobiernos locales. Estos instrumentos son medios esenciales de financiación para proyectos de capital soportados con impuestos a la propiedad, a menos que ciertos ingresos tributarios sean específicamente restringidos, los emisores (localidades) esperan amortizar la obligación general de bonos con los ingresos derivados del proyecto. En este caso, la capacidad y disposición de los gobiernos locales para cubrir el servicio de las obligaciones generales de deuda dependen de su desarrollo económico, financiero y la carga de la deuda.

IV.2.1.1.2 Ingresos por Bonos

La segunda categoría de deuda local consiste en los ingresos por bonos, garantizados con los derechos de uso o impuestos especiales, en lugar de imponer contribuciones generales. Este tipo de bonos han incluido emisiones para una amplia gama de inversiones, incluyendo el cuidado de la salud, la educación, vías de comunicación, puertos, aeropuertos, agua potable,

reciclaje de agua, electricidad, y gas natural. El respaldo de este tipo de deuda proviene del flujo de ingresos de los derechos proporcionados, por ejemplo, los ingresos derivados de la venta de electricidad aseguran la emisión de bonos para construir una planta eléctrica. En caso, de que sus flujos futuros de efectivo no sean una sólida garantía para la emisión podrían utilizarse los ingresos por la vía impositiva.

La capacidad crediticia entre las obligaciones generales de bonos e ingresos por bonos ha mostrado una inclinación en el mercado estadounidense por esta última categoría de bonos, ya que es atractivo financiar proyectos de capital a través de derechos de uso en lugar de ampliar la base de los impuestos. Esto debido a la limitada e incierta capacidad de los gobiernos locales de cargar con grandes volúmenes de deuda, y la continua innovación del mercado ha favorecido la emisión de ingresos por bonos. Para algunos inversionistas ven con mayor seguridad y flexibilidad la corriente de ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos, ya que les permite incrementar los derechos de uso en oposición a la imposición tributaria de bases y tasas sujetas de autorización.¹¹⁵

IV.2.1.1.3 Instrumentos Locales a Corto Plazo

Una de las características principales del mercado de deuda pública local en este país, son los instrumentos de corto plazo a través del Papel Comercial emitido para periodos de 30 a 270 días. Los ejemplos de esta clase de bonos son los *pagarés de ingresos anticipados* y en particular los pagarés de impuestos anticipados, emitidos para equilibrar las desigualdades temporales entre los gastos de operación y los ingresos.

IV.2.1.1.4 Financiamiento Estructurado

El financiamiento estructurado en los Estados Unidos se ha vuelto parte importante en el mercado de deuda de los municipios. En el financiamiento estructurado, los instrumentos de deuda convencionales se combinan con productos derivados como Futuros, Opciones y *Swaps*.

Los futuros son contratos donde los compromisos financieros entre dos partes son fijados en un contrato de fecha futura. Las opciones son contratos de compra-venta con los que mediante el pago de una prima inicial, una parte adquiere el derecho, más no la obligación, de establecer un contrato financiero a precio y periodo determinado. Los *Swaps* son contratos privados en el que las partes se comprometen a intercambiar flujos financieros en fechas

¹¹⁵ Ibid., pp. 140.

posteriores, las que deben quedar especificadas al momento de la celebración del contrato. El *Swap* es un instrumento utilizado para reducir el costo y el riesgo del financiamiento o para superar las barreras de los mercados financieros.

El uso de estos instrumentos financieros ofrece ventajas a los emisores de los instrumentos de deuda pública municipal y para los inversionistas. Para el primero, las principales ventajas residen en la ampliación del mercado de deuda y la protección contra el riesgo de pérdida de mercado, mientras que, para los inversionistas ofrecen una mayor protección contra el riesgo crediticio.¹¹⁶

IV.2.1.2 Emisiones de Riesgo Crediticio

A diferencia de los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos, las obligaciones de deuda municipal no están exentas del riesgo de incumplimiento. Para aminorar el riesgo de este tipo de instrumentos de financiamiento municipal, las *Calificaciones Crediticias* han logrado medir la capacidad crediticia de los emisores municipales, y los mecanismos financieros y legales (como opciones o garantías) reforzando la calidad del crédito de la deuda municipal, lo cual se ha vuelto un factor importante en las opciones de inversión.

La calificación crediticia ha logrado la mayor aceptación del inversionista como herramienta fácilmente utilizable para diferenciar la calidad del crédito. Se han vuelto parámetro importante en la toma de decisiones de inversión, particularmente en el mercado estadounidense de bonos municipales, proporcionando una base fuerte al inversionista individual para evaluar el riesgo del crédito. Sin embargo, la opinión de una agencia calificadora no es ninguna garantía contra el incumplimiento, ya que pueden estar sujetas a un descenso o ascenso durante un proceso de vigilancia por parte de la agencia calificadora a la entidad emisora.

Para fortalecer la capacidad crediticia de las emisiones municipales en los Estados Unidos, el mercado financiero cuenta con una serie de instrumentos para reforzarla:¹¹⁷

1) Rasgos Especiales: proporcionan una situación preferencial en las obligaciones de deuda, como la antigüedad, la seguridad colateral, garantías, opciones de venta, alianzas, entre otras;

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 142.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 143-145.

2) El Fortalecimiento del Crédito Público: programas de seguros estatales, garantías centrales y estatales, el impedimento automático, y uso de la ayuda del Estado. Tales programas pueden usarse para incrementar la aceptación del mercado de emisión de bonos y lograr intereses más bajos;

3) La Bursatilización: títulos respaldado con hipotecas, que aunque no se relación estrechamente con las finanzas locales, proporcionan un ejemplo de bursatilización que ha fortalecido el mercado financiero de la vivienda;

4) Uso de Subsidiarias: capitalizadas por separado, que dan la posibilidad de eliminar el riesgo de quiebra; y

5) Seguro de Bonos: instrumentos desarrollados ampliamente en los últimos 20 años, el cual es un seguro otorgado por las agencias de seguros que permite a los pequeños emisores obtener una calificación más alta para acceder al mercado financiero. Esto refuerza la liquidez de las emisiones que pueden ser comercializadas en el mercado secundario. El seguro de bonos proporciona la cobertura sólo al grado del crédito de la inversión, bajo riesgo de incumplimiento, mientras que se cobra un premio que hace al seguro económicamente atractivo para los emisores.

IV.2.2 La Experiencia de Canadá

El estado de Québec en Canadá, tiene a su cargo actividades prioritarias como son la cultura, la economía, la educación y las actividades sociales, mientras que sus municipios o localidades se encargan de proveer servicios a la propiedad como agua potable, mantenimiento de áreas públicas, calles, recolección de basura, entre otras actividades, y sus principales ingresos provienen de los impuestos a la propiedad.

IV.2.2.1 Instrumentos de Financiamiento

En materia financiera, Québec autoriza a los municipios a financiarse mediante instrumentos financieros, pero éstos deben respetar su capacidad financiera, y su reglamentación (procedimiento de autorización por la población). Además, Québec brinda una serie de apoyos a sus municipios como servicios de asesoría y peritaje, apoyo en la colocación de empréstitos,

para que en la medida de lo posible la obtención de tasas interés sean similares a las propias. Sin embargo, el estado de Québec no asume ninguna garantía en los empréstitos de sus municipios.¹¹⁸

Los principales instrumentos de financiamiento utilizados por los municipios de Québec son:

- ▶ **Pagaré a plazo:** que suma menos de 1,5 millones de dólares canadienses, realizados a través de subastas públicas con bancos canadienses;
- ▶ **Obligaciones:** de 1,5 a 10 millones de dólares canadienses, emitidos por subasta pública con casas de corretaje canadienses;
- ▶ **Obligaciones:** que suman más de 10 millones, ante un sindicato financiero canadiense donde el precio se negocia por consenso "dirigido" vía institución líder; y
- ▶ **Empréstitos con el extranjero:** principalmente las grandes ciudades, con obligaciones que eliminan el riesgo de tasas de cambio.¹¹⁹

Los principales objetivos de estos esquemas de financiamiento son satisfacer las necesidades de financiamiento en el momento oportuno y prever el costo más bajo posible del empréstito a corto, mediano y largo plazo.

Al igual que casi todas las emisiones de deuda, las emisiones de deuda de los municipios de Québec tienen riesgo de incumplimiento. Por tal motivo, las entidades emisoras tienen que apegarse a una serie de restricciones impuestas por los inversionistas individuales e institucionales. Una de ellas, es que los instrumentos de deuda permitan a los inversionistas obtener un rendimiento que compense el riesgo financiero, acorde a las condiciones del mercado, y contar con un instrumento liquidable, fácil de negociar en el momento deseado. Otra de ellas, es desarrollar una relación de confianza proporcionando información financiera completa y fidedigna por parte de las unidades emisoras.

¹¹⁸ Beauregard, Claude, "Financiamiento de las Actividades del Sector Público. La Experiencia Canadiense" Presentación en Seminario Internacional: Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias, Zapopan, Jalisco., México, 10 y 11 de abril de 2003.

¹¹⁹ Ibid.

IV.2.2.2 Gestión Óptima de Deuda

El estado de Québec ha logrado desarrollar un amplio proceso de gestión para obtener recursos financieros en diversos mercados financieros, con el objetivo de no ser cautivo de uno solo y escoger el mercado o el financiamiento de menor costo. Con esta política de gestión es posible emitir deuda en sumas importantes para obtener un trato preferente en los mercados, abrir nuevas emisiones canadienses, y utilizar fondos de amortización.

En cuanto a la administración del riesgo en las emisiones de deuda por parte del gobierno de Québec y sus municipios esta se realiza mediante dos formas:

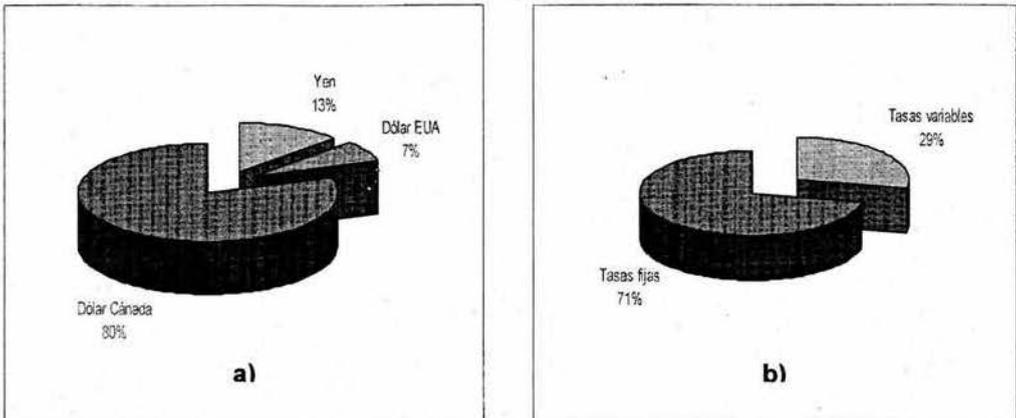
- 1) Tasas de interés: el servicio de la deuda varía en función de la fluctuación de las tasa de interés. Los instrumentos financieros adicionales par administrar este riesgo son: Contratos de Intercambio de Tasas de Interés; y
- 2) Tipo de cambio: el servicio de la deuda varía en función de las fluctuaciones de los mercados. Los instrumentos financieros adicionales para administrar este riesgo son: Contratos de Intercambio de Divisas y Contratos de Tipo de Cambio a Plazo.

Con estos instrumentos se busca minimizar el riesgo, permitiendo obtener un costo previsible, tanto para el gobierno de Québec y sus municipios. Estos últimos, deben escoger un nivel mínimo de riesgo. Para eliminarlo, se requiere que se financien en moneda canadiense, o bien, que convierta sus instrumentos a esa moneda y a una tasa de interés fija, con un plazo de 5 a 7 años. Mientras que, para el gobierno de Québec se determina un riesgo calculado a partir de un *Portafolio Modelo*.¹²⁰

Este *Portafolio Modelo* comprende la estructura óptima esperada de la deuda, con una proporción de divisas extranjeras y otra proporción de tasa de interés fija *versus* variable. Los instrumentos adicionales de este portafolio, permiten realizar ajustes al portafolio en un momento dado. El Portafolio puede ser pasivo, determinando sobre tres años la proporción: en dólares canadienses *versus* divisa extranjera y en tasa de interés fija *versus* variable; el Portafolio activo es determinado en las proporciones sobre tres años, pero ajustándolas mensualmente mediante un análisis de mercado.

¹²⁰ *Ibid.*

Gráfica 9. Estructura de Portafolio: a) Divisas y b) Tasas Fijas Vs. Tasas Variables, Marzo de 2002



Fuente: Beauregard, Claude., *Financiamiento de las actividades del sector público: La Experiencia de Québec*, en Seminario Internacional *Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias*, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003.

IV.2.3 La Experiencia de la Unión Europea

Otra de las experiencias más importantes en el financiamiento subnacional¹²¹ en el mundo es el caso de la Unión Europea, cuyos esquemas de financiamiento municipal o subnacional han tomado gran fuerza en los últimos años como resultado del desarrollo de sus economías y del mercado financiero europeo.

IV.2.3.1 El Financiamiento del Sector Público Subnacional

El financiamiento subnacional en la Unión Europea representa una magnitud importante como fuente de financiamiento por parte del sector público en todos sus niveles, ya que el promedio de Gasto Público Nacional y Subnacional representa el 49.5 por ciento del PIB, mientras que, la Deuda Pública de este mismo sector en relación al PIB es de 64.1 por ciento en el año 2000. Los principales instrumentos de financiamiento subnacional que han permitido desarrollar un mercado importante de deuda pública en Europa consisten en endeudamientos a través del gobierno central, con la banca nacional de desarrollo, la banca bilateral y multilateral, banca múltiple, créditos sindicados de la banca internacional, valores de deuda y valores de deuda estructurada. En lo que respecta a las emisiones de valores de deuda pública subnacionales,

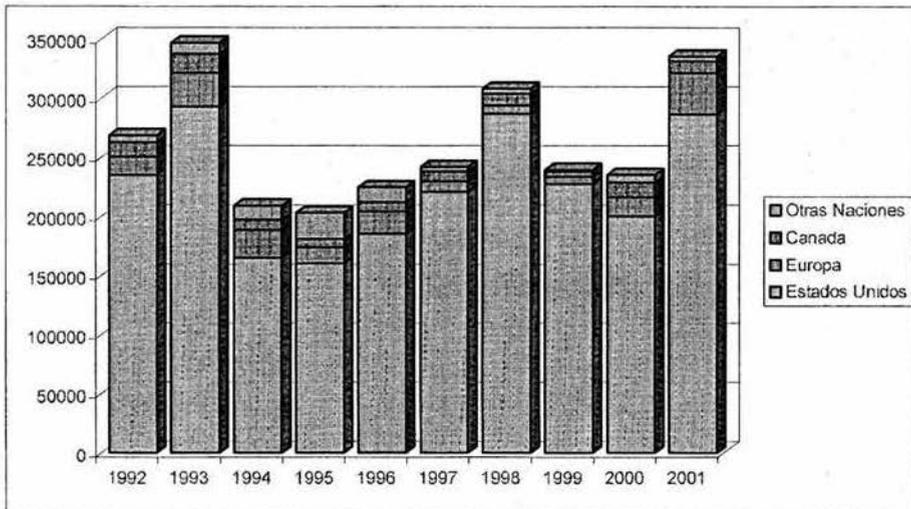
¹²¹ El Sector Subnacional en la Unión Europea representa a las regiones, provincias, estados, municipios y sus organismos descentralizados y empresas.

estas han recobrado importante fuerza en los años de 2000 y 2001, en comparación con países como Canadá, hasta situarse en US \$45,545.9 millones de dólares en 2002 (véase gráfica 10). Por otra parte, la deuda pública local representa 5.6 por ciento como proporción del PIB de la Unión Europea en el año 2000. Sin embargo, existen países como Holanda con 10.7 por ciento, España con 9.3 por ciento, Francia con 7.3 por ciento y Bélgica con 5.9, en los que la proporción de Deuda Pública local/PIB es mayor al promedio europeo.¹²²

IV.2.3.1.1 El Mercado de Deuda Subnacional Alemán e Italiano

Dos de los principales mercado de deuda subnacional en la Unión Europea son Alemania e Italia que ha tenido en los últimos años una gran dinámica. En el caso de Alemania su emisión de valores de deuda pública subnacional representaron el 83.3 por ciento de las emisiones totales en el 2002 en la Unión Europea (el valor total de las emisiones fueron de € 46,005.6 millones de euros).

Gráfica 10. Emisiones Globales de Deuda Subnacional en Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Otras Naciones (Miles de Millones de Dólares)

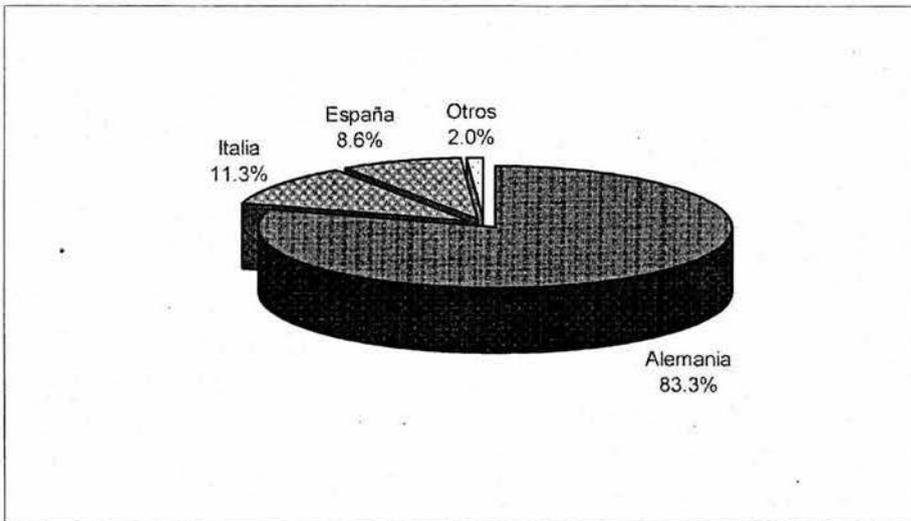


Fuente: Tomado de Thomson Financial Securities Data.

¹²² Zurita, Versan R., "Modalidades de Financiamiento Público Local en la Unión Europea" en Seminario Internacional Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias, Zapopan, Jal., México, 10 y 11 de abril de 2003

El principal instrumento de financiamiento de los gobiernos subnacionales en Alemania es el llamado *Oeffentliche Pfandbriefe* que son bonos respaldados por créditos y valores de deuda del sector público, regulados bajo ley alemana, y emitidos por bancos hipotecarios (privados) y bancos estatales (Landesbanken). El valor vigente del volumen del *Oeffentliche Pfandbriefe* debe estar en todo momento respaldado por los créditos y el flujo asociado de estos instrumentos funciona para el pago de intereses y el capital de los *Pfandbriefe*. En este caso, la calidad crediticia de los bonos depende directamente de la calidad de los activos que los respaldan. En el caso de Italia, el total de sus emisiones de valores de deuda pública subnacional alcanzaron 11.3 por ciento, obteniendo el segundo lugar en la Unión Europea en el 2002. La participación del sector bursátil en el endeudamiento subnacional italiano ha evolucionando rápidamente, desde 1996 con 1.2 por ciento hasta representar el 22.2 por ciento en el 2001. La rápida evolución del mercado de deuda subnacional en Italia es debido a que ha logrado establecer mecanismos de pagos de deuda claros y transparentes, delegando los pagos de deuda a las entidades financieras.¹²³

Gráfica 11. Estructura Porcentual de las Emisiones de Deuda Pública Subnacional en la Unión Europea, 2002



Fuentes: Tomado de Thomson Financial Securities Data, y Fitch Ratings.

¹²³ Ibid.

IV.3.2 El Papel de la Banca Especializada en el Financiamiento Local

La banca especializada fue creada con el objetivo de enfrentar la débil disponibilidad de los recursos financieros locales, y la necesidad de recurrir al crédito en condiciones favorables. Desde su implementación ha sido de gran trascendencia en el financiamiento del sector público local. En la mayoría de los países europeos existen establecimientos de crédito, públicos o privados, cuya actividad más importante es el financiamiento local. La forma que estos establecimientos adoptan varía de un país al otro según la organización territorial, el nivel de descentralización, la modalidad de reparto de competencias entre los niveles de gobierno y, por supuesto, el nivel de participación de los municipios en la economía del país, lo que determina el volumen de la necesidad de financiamiento externo.¹²⁴

IV.3.2.1 La Necesidad de Establecer una Banca Especializada en el Financiamiento Local

La necesidad de contar con una banca especializada en Europa se debe principalmente creciente autonomía de las entidades locales y las necesidades crecientes de financiamiento de estas administraciones como resultado del proceso descentralizador en los últimos años.¹²⁵

1) Ingresos Locales Insuficientes

Las entidades locales se enfrentan muy frecuentemente a ingresos locales todavía precarios. El bajo nivel de vida de sus habitantes, en ciertas zonas, conlleva un potencial fiscal limitado en relación a sus necesidades. Por otra parte, el nivel de ahorro interno es limitado debido al carácter emergente de sus economías, aunque en zonas como Europa del Este el problema no es profundo. Estos elementos determinan que los mercados financieros carezcan de seguridad plena en sus inversiones.

2) Confiabilidad de las Entidades Locales

Otra de las principales necesidades de financiamiento local esta marcada por los aspectos jurídicos, económicos y políticos. El marco que reglamenta el financiamiento local en los países europeos en que la democracia y los procesos de descentralización son recientes, es confuso,

¹²⁴ Véase Lallemand Flucher, Marie Alice, "La Función de la Banca Especializada en el Financiamiento Municipal" en El Rol de la Banca Especializada en el Financiamiento Municipal, DEXIA Projet & Public Finance International Bank, Francia, 2000.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 5-7.

en especial en lo que se refiere a las relaciones financieras entre el Estado y las administraciones locales. Esta relación no tiene aún un carácter que se ajuste a los criterios requeridos por el sector financiero privado. El acceso a la información y la transparencia, elemento esencial en los mercados financieros, es difícil y no permite conocer la situación financiera de las administraciones locales. En consecuencia, los recursos financieros convergen hacia donde la visibilidad es mayor, es decir, el gobierno central que concentra los mercados de deuda, dejando poco margen de espacio para satisfacer las necesidades del sector local.

3) Estructuración de un Mercado Emergente

La presencia de la banca especializada en el financiamiento local es un factor de desarrollo de este sector, y simultáneamente, juega un papel significativo en el proceso de estructuración de nuevos mercados de financiamiento local. La experiencia europea demuestra que la programación eficaz de las inversiones locales requiere la presencia de instituciones bancarias especializadas que aseguren a los gobiernos locales el acceso a los recursos financieros, ya que detecta y optimiza la disponibilidad de fondos existentes en los mercados financieros y obtiene las mejores condiciones de refinanciamiento de las que obtendría un banco común. Los establecimientos bancarios especializados son capaces de optimizar sus simples funciones de préstamo, desarrollando al mismo tiempo actividades de peritaje y asesoría.

Por otra parte, el análisis de riesgo es una actividad que estructura los mercados emergentes de financiamiento local, ya que una actividad de comprensión y de gestión del riesgo juega un papel determinante en la calidad del mercado de crédito local. En una primera instancia, el marco legislativo e institucional debe estar determinado previamente a la intervención de la banca, asegurando así una base confiable al crédito municipal. Para apreciar el riesgo que corre un municipio cuando realiza un préstamo o una emisión, así como el riesgo al que está sujeto un banco cuando lo otorga o actúa como intermediario, es necesario analizar la calidad de las relaciones existentes entre el gobierno central y el local, a partir del marco establecido, por ejemplo, la existencia de las reglas contables y de control fiscal en las administraciones locales, las normas referentes a los ingresos locales como las transferencias del Estado a los municipios, y la capacidad de los gobiernos municipales para recaudar ingresos. Así mismo, se debe tener en cuenta la visibilidad del reparto de las responsabilidades entre los niveles de gobierno, la transparencia de los informes financieros de los gobiernos locales y el respeto de los gobiernos locales sobre ciertos ratios de endeudamiento

(deuda/ingresos fiscales, deuda/gastos corrientes, nivel máximo de endeudamiento, entre otros aspectos).

Un establecimiento de créditos locales debe asegurarse de que el riesgo ligado a la naturaleza y a la dimensión del proyecto financiado, pueda ser asumido por la entidad local. El proyecto y los recursos necesarios para su puesta en marcha deben estar adaptados al tamaño de la entidad. En este caso, el papel del banco es evaluar la viabilidad del plan de financiamiento provisional, conjuntamente con la administración, anticipando la capacidad de operación de la inversión. Finalmente debe contar con una organización del sistema bancario que le proteja en caso de no respeto de los compromisos adquiridos por el deudor.

IV.3.2.2 Instituciones Bancarias Especializadas en el Financiamiento Local

El origen de la creación de la banca especializada es diverso: decisiones políticas, iniciativa de asociaciones de municipios, o estrategia de un banco comercial privado.

Una de las instituciones bancarias especializadas en Europa es el *Credit Local de France*, institución que se relacionó para enfrentar dos de los principales problemas relacionados con el ámbito local: 1) la débil disponibilidad de los recursos financieros, y 2) las necesidades de recurrir al crédito en condiciones favorables para su desarrollo. El *Credit Local de France*, que surge de la *Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales* (CAECL, fundado en 1966), fue creado para recuperar en los mercados financieros los fondos necesarios para financiar las necesidades crecientes de financiamiento de las administraciones gubernamentales. El *Credit Local de France* fue creado en 1987 con una participación pública mayoritaria y fue privatizado en 1993. Posteriormente, el *Credit Local de France* debió transformarse para adaptarse a las nuevas necesidades del sector público local producto de los procesos descentralizadores en Europa y de la evolución del sistema bancario. Como resultado de la transformación surge el grupo bancario DEXIA, producto de la fusión del *Crédit Local de France* (CLF) y el *Crédit Communal de Belgique* (CCB), dos establecimientos creados para financiar las actividades de las entidades locales. Por su implantación y participación DEXIA es el primer establecimiento especializado en el financiamiento de infraestructura local en los países de Europa Occidental, manteniendo su liderazgo en los países de Bélgica y Francia, extendiendo su presencia en materia de créditos locales en Europa con el 17 por ciento, en los Estados Unidos con el 25 por ciento y actualmente se encuentra compartiendo experiencias con los países de América Latina. Con la experiencia adquirida en estas regiones del mundo, el grupo DEXIA se encuentra funcionando en más de 30 países del mundo, operando como consejero financiero,

administrador, subscriptor, prestamista y/o agente, y se especializa en proyectos de los sectores comerciales, energía, las infraestructuras de transporte, medios de comunicación y telecomunicaciones, medio ambiente y agua potable, y más generalmente en sociedades entre los sectores público y privado.¹²⁶

IV.2.4 Otras Experiencias de Financiamiento Internacional: El Caso de Rusia, Polonia y la República Checa

Actualmente se ha incrementado la responsabilidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos y obras de infraestructura en los países de Rusia, Polonia y la República Checa, como producto de los procesos descentralizadores y la actual democratización de sus sociedades.

IV.4.1 El Caso de Rusia

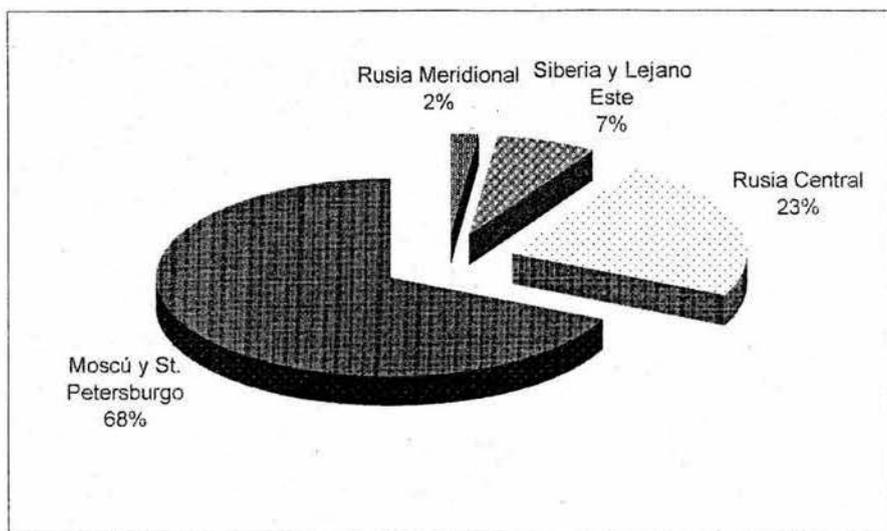
En el caso de *Rusia* el financiamiento adoptado es la emisión de bonos regionales para la provisión de servicios, construcción, mantenimiento y financiamiento de infraestructura de capital. Los organismos encargados de estas actividades han optado por la emisión de bonos regionales, ya que son considerados como un vehículo de financiamiento barato y eficiente en para la realización de los programas locales. Actualmente los ingresos por las emisiones de bonos regionales en Rusia representan entre el 3 y 4 por ciento del ingreso de los estados y municipios, destacando Moscú con el 68 por ciento de las emisiones de bonos regionales y se estima que sus programas de inversión serán financiados por bonos regionales con un 30 a 50 por ciento.

La aplicación de los recursos obtenidos por las emisiones de bonos regionales en Moscú han sido las siguientes:

- ▶ Renovación del centro histórico de la ciudad;
- ▶ Construcción de "centros de negocios";
- ▶ Modificación del "Anillo Vial (periférico) de Moscú"; y
- ▶ Modernización de la Ciudad Industrial.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 1-3.

Gráfica 12. Estructura porcentual de la Deuda Regional en Rusia, 2002



Fuente: Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB) y Centro Educativo del Mercado de Valores, *Financiamiento a Través de la Bolsa*, septiembre, 2002.

IV.4.2 El Caso de Polonia

Los gobiernos locales en *Polonia* han asumido mayores responsabilidades en los proyectos de infraestructura de ingeniería, lo que ha generado una búsqueda de mayores fuentes de financiamiento de largo plazo, alternativas a los préstamos bancarios. En este país, los bonos son una fuente de financiamiento para todas las municipalidades, sin embargo, la Ley indica que la magnitud de endeudamiento municipal no debe de exceder del 15 por ciento de sus ingresos esperados. A pesar de esta restricción, el mercado de bonos municipales en Polonia se ha venido desarrollando gradualmente, y los recursos obtenidos por las emisiones se usan para reemplazar el transporte público, reparación de carreteras, construcción de colectores de aguas residuales, construcciones de plantas de tratamiento de aguas residuales y la construcción de obras de interés público.

IV.4.3 El Caso de la República Checa

Después de la caída del comunismo, la *República Checa* (que hasta enero de 1993 formaba parte de Checoslovaquia) reorganizó su economía y gobierno hacia una forma descentralizada,

en donde la responsabilidad de la administración de la educación básica se transfirió a los gobiernos locales.

Para enfrentar estas responsabilidades, los gobiernos locales se financian a través de los impuestos a los servicios y los impuestos a los trabajadores y, a la par, han desarrollado un sistema de crédito municipal como parte importante de su desarrollo. Como resultado de este proceso en un periodo de 3 años, la participación del gobierno federal en la inversión municipal ha disminuido de 49.5 a 25.5 por ciento. La aplicación de los recursos obtenidos por las haciendas locales es la construcción de hospitales, viviendas y la creación de escuelas de educación básica.

Tabla XXII. Financiamiento de Infraestructura Municipal en la República Checa, 1993 y 1996.

	1993	1996	Cambio Porcentual
Gasto en Inversión (Billones)	31.6	53.4	69%
Fuentes de Financiamiento			
Subsidios	15.7	13.6	-13%
Deuda Comercial	2.1	9.1	
Deuda Sin Intereses	0.4	2.7	
Recursos Propios	13.4	28	109%

Fuente: Tomado de Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB) y Centro Educativo del Mercado de Valores, **Financiamiento a Través de la Bolsa**, septiembre, 2002.

CONCLUSIONES

La nueva infraestructura de financiamiento municipal podrá determinar su alcance en lo que se refiere a las acciones que se realicen en materia de deuda y crédito público en el contexto del nuevo federalismo, en donde los gobiernos locales puedan contar con acceso a nuevas fuentes de financiamiento público y de mercado. Para lograr este objetivo, se requiere adecuar las legislaciones locales en materia de endeudamiento con la nueva realidad financiera, impulsar la calificación de los créditos otorgados a los municipios para acceder a créditos con tasas y plazos más congruentes con las finanzas públicas, fortalecer el papel de la banca de desarrollo, principalmente BANOBRAS, y mejorar el sistema de información contable y financiera de los municipios que cuenten con la garantía de las Participaciones Federales, y el Registro de Obligaciones en la SHCP, entre otras más. Con estas acciones se pretende implementar un nuevo esquema de financiamiento fundamentado en la evaluación de rentabilidad socioeconómica de los proyectos de inversión. Otra situación a destacar, es el desarrollo financiero de los municipios, ya que la nueva infraestructura de financiamiento puede lograr mejores resultados en aquellos municipios financieramente sólidos y ampliamente desarrollados, es decir, municipios urbanos y metropolitanos que han mejorado su sistema de gestión para cumplir con sus funciones y han realizado esfuerzos para mejorar la situación de sus finanzas públicas. Dado que en estos municipios, la actividad económica y social es muy dinámica, el crecimiento de las demandas de la población y la economía local por infraestructura de mejor calidad requiere de una fuerte inversión en este sector y, por lo tanto, se presenta una mayor diversificación de las fuentes de financiamiento, así como la mezcla de recursos públicos y privados para la prestación de los servicios públicos. Como ejemplo, encontramos a los municipios de Monterrey, Nuevo León, Zapopan, Tlalnepantla, San Pedro Garza, Guadalajara y Aguascalientes que han emitido certificados bursátiles para financiar obras de infraestructura y mantenimiento de las mismas en sus localidades.

Por otra parte, resulta necesario contar con una disciplina de mercado, abierto y liberalizado, para adaptarse a la nueva infraestructura de financiamiento. En este sentido, los municipios deben ofrecer de manera pública, clara y oportuna la información sobre sus finanzas públicas, no debe haber la posibilidad de rescate financiero por parte del gobierno federal y deben responder a las señales del mercado antes de ser excluido (tasas de interés). Como ya lo hemos señalado anteriormente, con las modificaciones al esquema de endeudamiento municipal en cuanto al registro de su información y la extinción del mandato por parte de la SHCP, los municipios tiene incentivos para determinar una estructura óptima de

endeudamiento, y los inversionistas y prestamistas pueden evaluar *ex ante* el riesgo-proyecto del préstamo o emisión. Así, un mercado financiero disciplinado se convierte un poderoso instrumento para establecer nuevas estrategias de financiamiento municipal y frenar la conducta irresponsable de los gobiernos municipales y los oferentes de recursos.

En materia de política hacendaria municipal destacan dos situaciones. La primera es la política hacendaria en materia de ingresos, ya que gran parte de las fuentes tributarias se concentran en el gobierno federal dejando muy acotado el accionar del municipio en cuanto a ingresos tributarios se refiere. En este sentido, la teoría económica clásica acostumbra sostener que deben centralizarse los impuestos sobre los factores móviles y los impuestos que tienen varias etapas, en cambio, deben descentralizarse los impuestos sobre los factores fijos. Sin embargo, más recientemente se muestra que es indispensable equiparar las transferencias con mayores responsabilidades en la obtención de ingresos con bases impositivas más amplias y, por lo tanto, las transferencias federales representarían menor importancia en aquellos gobiernos locales más ricos. El peculiar sistema federal en nuestro país ha concedido a los municipios los impuestos a la propiedad inmobiliaria y traslación de dominio público, insuficientes para financiar sus funciones y gastos, recurriendo y dependiendo en gran medida de los recursos provenientes de las Participaciones Federales. Otra de las cuestiones en política hacendaria es la que concierne al tema de la deuda pública, ya que el régimen legal de endeudamiento resulta inflexible, en ciertos casos, para realizar operaciones de deuda y emitir certificados de deuda pública. Esto ha traído como consecuencia que los municipios no encuentren factible explorar nuevas fuentes de financiamiento para concretar sus planes de inversión en infraestructura y servicios públicos. En este caso, resultaría indispensable adecuar las legislaciones locales en materia de endeudamiento para que los municipios tengan opciones de financiamiento más amplias.

En relación a las experiencias de financiamiento internacional, la información recabada nos ha permitido identificar algunos rasgos importantes de las estrategias de financiamiento local implementadas en el mundo. Una de ellas, es la tendencia que refleja como uno de los principales instrumentos de financiamiento es la emisión de bonos de deuda pública. Sin embargo, habremos de destacar que gran parte de los casos presentados son países en los que su economía y, por lo tanto, su mercado financiero están ampliamente desarrollados, como es el caso de los Estados Unidos cuyo nivel de profundidad y diversificación de instrumentos de financiamiento para las entidades locales encontradas en el mercado de deuda es muy variado. Como consecuencia, los instrumentos de financiamiento tradicionales como los bonos de deuda pública se han combinado con productos derivados como los Futuros, las Opciones y los

Swaps. Otro aspecto importante, es el peso ganado por la deuda pública local como proporción del PIB y como proporción del mercado de deuda, como es el caso de la Unión Europea. En los casos de Rusia, la República Checa y Polonia han tenido la necesidad de equipar la traslación de las actividades centrales con nuevas fuentes de financiamiento que han permitido afrontar sus nuevas atribuciones en la construcción de infraestructura local. El terreno ganado por parte de los gobiernos subnacionales en estos países y bloques económicos se debe en gran medida a los procesos de descentralización vividos en los últimos años y como resultado de los gobiernos locales para asumir nuevas funciones. Otro aspecto importante, es el desarrollo de los mercados financieros en estos países y el desarrollo de instrumentos, opciones y operaciones estructuradas de financiamiento para cubrir las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales.

CONCLUSIONES GENERALES

El desarrollo experimentado por las finanzas públicas municipales en los años de 1982-2000 muestra que los municipios se encuentran inmersos en un sistema de competencias federales y estatales en los que concentra la mayoría de las fuentes de recursos públicos. Como resultado de asumir este sistema, las fuentes de Ingresos Directos (Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos) más importantes para el municipio son muy reducidas y los ingresos captados por estas vías son insuficientes para cumplir con la totalidad de sus funciones. Como consecuencia de lo anterior, el municipio mexicano encuentra en los recursos de la Federación (Participaciones Federales) su más importante fuente de financiamiento, determinando en mayor medida su funcionamiento como nivel de gobierno. A pesar de los esfuerzos legislativos en 1983 para dotar a este nivel de gobierno de recursos financieros suficientes, los resultados a la modificación del artículo 115 no han podido revertir la dependencia que existe de los municipios con los ingresos que provienen del gobierno federal y estatal. Como complemento de lo anterior, los municipios encuentran en la legislación mexicana restricciones para recurrir a financiamiento público, limitando sus organismos públicos a las mismas bases y restringiendo el financiamiento con instituciones financieras del exterior. En este sentido, la única fuente de financiamiento público local con que cuentan los municipios para complementar sus ingresos se encuentra concentrada en la banca de desarrollo, especialmente BANOBRAS. Aunque esta institución ofrece una amplia gama de programas e instrumentos de financiamiento, según el desarrollo de las haciendas locales, e incentiva la mezcla de recursos públicos y privados (FINFRA), los municipios no puedan acceder a fuentes alternativas, diferentes a los créditos de la banca de desarrollo y comercial, para su financiamiento.

Teniendo en consideración lo anterior, se han emprendido (desde 1996) acciones tendientes a ampliar el horizonte financiero de los municipios, sin embargo, los intentos para vincular el régimen de endeudamiento con las finanzas públicas municipales extendían los problemas anteriores. Con las modificaciones al régimen de endeudamiento municipal en los años de 2000-2001, en donde se sustituye la figura del mandato por el Fideicomiso Maestro de Administración y Pago, se consuma un paso importante para el financiamiento estructurado de los municipios. Con este mecanismo de financiamiento los municipios han accedido a financiamiento público, alterno a la banca de desarrollo y a los créditos bancarios comerciales, en el mercado de valores de nuestro país. Bajo este contexto, la perspectiva de financiamiento municipal en cuanto a montos y oferentes es prometedora, ya que existe un amplio mercado de inversionistas individuales como las Siefores, las compañías de seguro, entre otras. Además

con el diseño de mecanismos de financiamiento como el Fideicomiso Maestro atraería consigo otros beneficios como son generar un comportamiento más prudente entre las instituciones acreedoras y los gobiernos locales deudores, propiciar un análisis más profundo de la capacidad financiera de los gobiernos locales, fortalecer sus haciendas públicas, sus sistemas de información, planeación y programación de inversiones, presupuestación y contabilidad, y fortalecerá el mercado de deuda con nuevos productos financieros, tanto de las instituciones de banca múltiple, la banca de desarrollo y la Bolsa Mexicana de Valores.

En el plano internacional, aunque los municipios no puedan acceder directamente al financiamiento de instituciones internacionales, se cuenta con financiamiento otorgado por entidades de desarrollo a nivel internacional, como es el BID y el Banco Mundial, que a través de instituciones ejecutoras a nivel nacional (BANOBAS y la SHCP) realizan la aplicación de los programas. Estos programas de financiamiento internacional aplicados en la esfera municipal se encuentran diseñados para apoyar los procesos de descentralización, fortalecer los gobiernos estatales y municipales, apoyar proyectos de inversión con un retorno social alto, mejorar su situación financiera, reducir la pobreza y la marginación, entre otros. En el caso particular del Banco Mundial ha apoyado la inserción del municipio de Tlalnepantla de Baz en el mercado financiero mexicano a través de una garantía de crédito para la emisión de certificados bursátiles, la primera realizada por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.

En lo que respecta a la prestación de los servicios públicos municipales existen opciones para su prestación directa o indirecta, según la naturaleza de los bienes y servicios públicos, la escasez de recursos financieros y técnicos, el alto nivel de capacidades técnicas y la creciente demanda de dotar de los servicios públicos a la comunidad. Estas condiciones abren paso para que el gobierno municipal determine su racionamiento directo a través de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, o bien, pueda trasladar su provisión a la iniciativa privada, desde esquemas de contratos de servicios hasta su privatización. En este sentido, para los gobiernos municipales no significa que se pierda su responsabilidad para prestar los bienes y servicios públicos, sino que se convierta en un ente de regulación y control de la prestación de los mismos. A este respecto, en los casos en los que se permita la inversión privada se debe contar con reglas claras y precisas que permitan un sano desarrollo de la iniciativa privada para la prestación de los servicios públicos a favor de la comunidad. Además con la participación de la iniciativa privada el municipio podrá disponer de recursos financieros, técnicos y administrativos para ser destinado a otros rubros de mayor incidencia social que requieran su directa intervención.

Con respecto al modelo econométrico de Deuda Pública municipal se logró determinar que uno de los principales determinantes del endeudamiento público es la garantía ofrecida por las Participaciones Federales. Este factor es visible, ya que el desarrollo de esquemas de endeudamiento local ha girado en torno a esta clase de Ingresos. Otro de los principales determinantes del endeudamiento municipal, según el planteamiento del modelo, son los Impuestos municipales, que a partir de 1983 significan el principal ingreso propio de los municipios y, por lo tanto, los gobiernos municipales adquirieron mayor confianza en la generación de Ingresos para recurrir con seguridad a obtener financiamiento público. Sin embargo, los Impuestos municipales no han sido aún explorados como garantía para emitir y contraer deuda pública, esto es así por que la principal fuente de ingresos municipales y que goza de mayor garantía en el mercado de deuda municipal son los Participaciones Federales. Ahora si tenemos en consideración esquemas como el Fideicomiso Maestro de Administración se abre la posibilidad que los Ingresos propios de los municipios se puedan ofrecer como garantía (siempre y cuando sean suficientes) para la emisión, el pago de intereses y la amortización de capital. Sin embargo, su aplicación es limitada, ya que los problemas financieros de cada municipio varían de acuerdo al grado de desarrollo económico y social de la localidad.

Sin embargo, habremos de destacar que existen factores que pueden determinar la viabilidad de la nueva infraestructura de financiamiento municipal. Uno de ellos, es lo que se podrá hacer en materia de endeudamiento y crédito público. En este contexto, se habrán de emprender acciones tendientes a adecuar las legislaciones locales en materia de endeudamiento a la nueva realidad financiera, con el fin de abrir a los municipios mexicanos la posibilidad de acceder a financiamiento estructurado en el mercado de valores. Así mismo, se deberá buscar una conducta financiera y administrativa que permita a los municipios cumplir con las condiciones que demanda el mercado de valores. Uno de ellos, es impulsar la publicación de información, clara y oportuna, sobre la situación de las finanzas públicas locales, alentar la calificación crediticia de los gobiernos municipales, mejorar el desempeño de las instituciones crediticias, mejorar la situación financiera de sus haciendas e impulsar el financiamiento de origen externo. Dadas estas premisas, es posible construir las bases para impulsar una nueva cultura en el financiamiento municipal de México. Sin embargo, de cara a estas perspectivas se encuentra el desarrollo financiero de los municipios, que en un determinado momento, permitan o restrinjan un mejor desempeño de los de los nuevos mecanismos de financiamiento. Es imposible pensar que municipios cuyos niveles de desarrollo financiero, económico, social y administrativos muy precarios puedan acceder a mecanismos de

financiamiento más elaborados. En cambio, municipios más desarrollados en sus diversas áreas pueden más fácilmente asimilar nuevas estrategias de financiamiento, ya que se encuentran en una constante innovación de mecanismos administrativos, financieros, y mezclas público-privadas para la prestación de servicios públicos. Por otro lado, la política hacendaria en la que se encuentra inmerso el municipio ha orillado a este nivel de gobierno a mantener una estructura institucional y financiera muy rezagada. El sistema de competencias fiscales ha dejado concentrada las fuentes de financiamiento más importantes en la federación y, a su vez en menor medida, en los estados y municipios. Por lo tanto, el radio de acción de los municipios para allegarse de recursos es muy estrecho. Así mismo, las disposiciones legislativas en materia de egresos imposibilitan al municipio mexicano de proponer acciones tendientes a promover planes y programas de desarrollo, ya que los congresos estatales asumen particularmente esta función. Además, el municipio no cuenta con facultades para generar nuevas fuentes de financiamiento público, ya que su exploración se encuentra limitada jurídicamente. En relación a lo anterior, se requieren más allá de nuevas estrategias de financiamiento público, como pueden ser instrumentos políticos, económicos y sociales para solucionar los problemas estructurales de los gobiernos locales.

Retomando el plano internacional, las experiencias de financiamiento público local presentadas en este documento, resultan más sofisticadas en la relación con las nuevas estrategias de financiamiento local emprendidas en México. Esto es debido a que la solidez y desarrollo de sus mercados financieros y sus economías han permitido acceder a los gobiernos subnacionales a instrumentos de financiamiento diversificados y profundos, en cuanto a inversionistas, instituciones, operaciones, entre otras. Sin embargo, habrá que profundizar en los elementos que han venido configurando estos sistemas de financiamiento local en el mundo para implementar estos procesos en el nuevo esquema de financiamiento del municipio mexicano.

En congruencia con los planteamientos realizados al principio de este documento y el análisis realizado de las nuevas estrategias de financiamiento podemos señalar que se han generado, con las modificaciones al régimen legal de endeudamiento del municipio, con la participación de las instituciones internacionales para el financiamiento del desarrollo y la disponibilidad de nuevos esquemas para la prestación de servicios públicos, alternativas de financiamiento que permiten financiar obras de infraestructura a nivel municipal y esquemas alternos para la prestación de servicios públicos municipales. En cuanto a su capacidad para financiar obras de infraestructura y proveer en óptimos niveles los servicios públicos locales tenemos que tomar en cuenta que son mecanismos con elementos novedosos que se requieren

consolidar y, por lo tanto, su capacidad estará en función de las experiencias y correcciones obtenidas en este campo. En este contexto, las experiencias de financiamiento municipal han demostrado ser mecanismos eficientes, siempre que se han requerido. Por ejemplo, en el mercado de valores mediante la emisión de certificados bursátiles han proveído a los municipios participantes de los recursos financieros necesarios para consolidar sus obras de infraestructura. Así mismo, los mecanismos implementados por las instituciones financieras internacionales, específicamente el Banco Mundial y la CFI, han concretado la emisión de instrumentos de deuda pública municipal para la construcción de una planta de tratamiento de residuos líquidos. En lo que respecta a los esquemas para proveer servicios públicos municipales habrá que resaltar que la tendencia de los gobiernos municipales es la innovación para configurar la mezcla de recursos públicos y privados. En este contexto, habrá que analizar las experiencias exitosas que se lleguen a consolidar en la prestación de los servicios públicos municipales. Sin embargo, habrá que mencionar que las nuevas estrategias de financiamiento municipal tendrán un limitado accionar para solucionar los problemas financieros de la totalidad de los municipios mexicanos, siempre y cuando, no se lleguen a corregir los problemas estructurales en los que se encuentra inmerso este nivel de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Delfin, Carlos Ignacio, "Estudio y Propuestas Sobre la Participación Privada en el Servicio de Aguas Residuales", en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Número Especial, Diciembre de 1996.
2. Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB) y Centro Educativo del Mercado de Valores, **Financiamiento a Través de la Bolsa**, Septiembre de 2002.
3. Ayala Espino, José, **Economía del Sector Público Mexicano**, Esfinge, México, 2000.
4. Banco Interamericano de Desarrollo, ¿Qué Hace el BID?, Agosto de 2004.
[//www.iadb.org/aboutus/11/index.cfm?language=spanish](http://www.iadb.org/aboutus/11/index.cfm?language=spanish)
5. Banco Interamericano de Desarrollo, **Red de Desarrollo Municipal Región 2**, Agosto de 2004.
[//www.iadb.org/rdm/Grupo%20de%20Desarrollo.htm](http://www.iadb.org/rdm/Grupo%20de%20Desarrollo.htm)
6. BANOBRAS, **Manual BANOBRAS Para El Presidente Municipal**, BANOBRAS, México, 2001.
7. BANOBRAS-INAP, **Manual de Hacienda Pública Municipal**. México, BANOBRAS-INAP, 1989.
8. Banco Mundial, "Entidad del Banco Mundial entra al mercado financiero municipal en México con una garantía de crédito parcial", Washington D.C., 21 de Febrero de 2003.
9. Barrientos Olea, Laura, "Calificaciones de Crédito al Emisor y Transacciones Estructuradas de Bonos para Estados y Municipios" en *Federalismo y Desarrollo*, Núm. 73, BANOBRAS, México, D.F., Enero-Marzo de 2002.
10. Barocio Ramírez, Rubén, "La Participación de la Iniciativa Privada en la Operación del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Aguascalientes", ponencia presentada /

Simposium Internacional sobre Proyectos de Infraestructura Concesionados, México, D.F., noviembre de 1991.

11. Bolsa Mexicana de Valores, **Oferta Pública de Certificados Bursátiles del Municipio de Monterrey**, Boletín de Prensa, 30 de agosto de 2002, México, D.F.
12. _____, **Oferta Pública de Certificados Bursátiles del Municipio de Zapopan, Jalisco**, Boletín de Prensa, 6 de septiembre de 2002, México, D.F.
13. _____, **Oferta Pública de Certificados Bursátiles del Municipio de Guadalajara, Jalisco**, Boletín de Prensa, 6 de diciembre de 2002, México, D.F.
14. _____, **Oferta Pública de Certificados Bursátiles del Estado de México**, 11 De Diciembre de 2002, México D.F.
15. _____, **Oferta Pública de Certificados Bursátiles del Municipio Tlalnepantla de Baz, Estado de México**, Boletín de Prensa, 30 de junio de 2003, México, D.F.
16. Cabrero Mendoza, Enrique, **La Nueva Gestión Municipal en México**, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996.
17. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), **Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo**, Santiago de Chile, Julio de 1997.
18. De Maudhuy, Charles Louis, "Participación de la Empresa Privada en la Operación y el Mantenimiento de Sistemas de Agua Potable", ponencia *I Simposium Internacional sobre Proyectos de Infraestructura*, México, D.F., noviembre de 1991.
19. El Daher, Samir, **Mercado de Bonos Municipales: La Experiencia de Estados Unidos**, en Trimestre Fiscal, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001. Traducción por Jorge E. Romo Enríquez.

20. Escalante Macín, Eduardo, **El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo**, SHCP, Abril de 2004.
21. Gobierno del Estado de Oaxaca, 28 de Junio de 2002.
[//www.oaxaca.gob.mx/noticias/280602.htm](http://www.oaxaca.gob.mx/noticias/280602.htm)
22. Grupo del Banco Mundial, **Corporación Financiera Internacional**. Washington, D.C.
[//www2.ifc.org/spanish/](http://www2.ifc.org/spanish/)
23. Grupo Financiero DEXIA.
[//www.dexia-creditlocal.com/](http://www.dexia-creditlocal.com/)
24. Guerrero Amparán, Juan Pablo, "La Evaluación de Políticas Públicas. Enfoques Teóricos y Realidades en Nueve Países Desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, Núm. 1, Vol. IV, CIDE, México.
25. Gujarati, Damodar N., **Econometría**, McGraw Hill, México, 2004.
26. Hanke, Steve, **Privatización y Desarrollo**, Trillas, 1991, México.
27. Hernández Rojo, Marcos, "Financiamiento Municipal en el Mercado Financiero: Elementos para su Diseño Institucional", en *Federalismo y Desarrollo*, Núm. 72, BANOBRAS, México, D.F., Octubre-Diciembre, 2001.
28. Hernández Trillo, Fausto, "¿Es Disciplinado el Mercado Crediticio Estatal Mexicano? Una Arista para el Nuevo Federalismo" en *Trimestre Fiscal*, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001.
29. Herrera Macías, Alejandro, "La Privatización de Servicios Públicos Municipales como una Política Pública Alternativa" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Núm. 51, Septiembre – Octubre de 1995.
30. Herrera, Manuel Víctor, "Emisión de Bonos Municipales" en *Federalismo y Desarrollo*, Núm. 73, BANOBRAS, México, D.F., Enero-Marzo de 2002.

31. Inostroza Fernández, Luis, "Fortalecimiento Económico y Viabilidad de las Empresas Paramunicipales" en Estudios Municipales, Año IV, Núm. 21, mayo-junio de 1998, Centro Nacional de Estudios Municipales, SEGOB, México, 1988.
32. INAP-BANOBRAS, **Manual de Servicios Públicos Municipales**, INAP-BANOBRAS, 1989.
33. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, **Marco Normativo de la Hacienda Municipal**, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 1988.
34. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, **Seminario Internacional: Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios Banca Múltiple, Mercado de Valores y Banca de Desarrollo: Alternativas y Estrategias**, Zapopan, Jalisco., México, 10 y 11 de abril de 2003.
35. Interamerican Bank of Development (IDB). **Multiphase Program for Investment and Financial and Institutional Strengthening of States and Municipios. Phase I. Executive Summary**, IDB.
www.iadb.org/rdm/Grupo%20de%20Desarrollo.htm
36. Interamerican Bank of Development. **Program of Municipal Development. Executive Summary**, IDB.
www.iadb.org/rdm/Grupo%20de%20Desarrollo.htm
37. Jaime Jáquez, Cristóbal, *et. al.*, "Nuevos Mecanismos de Financiamiento al Municipio", en Federalismo y Desarrollo, Núm. 73, México, D.F., Enero-Febrero, 2002.
38. King, N., David, "El Endeudamiento de los Estados y Municipios: Un Debate Teórico. La Economía de los Gobierno Multinivel", en Trimestre Fiscal, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2000.
39. Lafourcade, Olivier, "El Banco Mundial Busca Sociedades con México y América Latina para Construir un Futuro Seguro en una Economía Global" en Federalismo y Desarrollo, año 9, Núm. 56, México, D.F., Octubre-Noviembre de 1996.

40. Lallemand Flucher, Marie Alice, "La Función de la Banca Especializada en el Financiamiento Municipal" en *El Rol de la Banca Especializada en el Financiamiento Municipal*, DEXIA Projet & Public Finance Internacional Bank, Francia, 2000.
41. León León, Rodolfo, **El Mercado de Valores**, Bolsa Mexicana de Valores, México, D.F., Conferencia Impartida el 27 de Agosto de 2002.
42. Mejía Lira, José, Compilador, **Problemática y Desarrollo Municipal**, Plaza y Valdez, México, 1994.
43. Michel Uribe, Hugo Alberto, "La Deuda Pública y el Crédito a Estados y Municipios en el Contexto del Nuevo Federalismo" en *Trimestre Fiscal*, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001.
44. Moctezuma Navarro, David, "Estructura de la Hacienda Municipal en Morelos" en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 31, Núm. 123, México, IIEc-UNAM, Octubre-Diciembre de 2000.
45. Musgrave, Richard., *et al*, **Hacienda pública. Teórica y Aplicada**, McGraw-Hill, México, 1995.
46. Ortega Lomelín, Roberto, "Foro Nacional sobre Federalismo" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 8, Núm. 48, Marzo-Abril de 1995.
47. Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo Fiscal en México" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Núm. 52, México, D.F., Noviembre-Diciembre de 1995.
48. Pérez González, Hugo N., **Alternativas de Financiamiento para el Desarrollo Municipal**, en *Federalismo y Desarrollo*, Edición Especial: Premio BANOBRAS, México, agosto de 1993.
49. -----, "Estructura de las Haciendas Municipales (1982 – 1991) en *Federalismo y Desarrollo*. Año 8, núm 48, México, D.F. Marzo-Abril de 1995.

50. -----, **Problemática en la administración Financiera Municipal: Marco Normativo y Política Fiscal**, MIMEO, CIDE, México, D.F., 1992.
51. -----, **Propuesta para el Análisis de la Estructura de las Finanzas Municipales: el Caso de Tlatlaquitépec, Puebla** en Mejía Lira, José Problemática y Desarrollo Municipal.
52. -----, **Problemática en la administración Financiera Municipal: Marco Normativo y Política Fiscal**, MIMEO, CIDE, México, D.F., 1992.
53. -----, "Estructura de las Haciendas Públicas Municipales (1982 - 1991)" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 8, núm. 48, Marzo- Abril de 1995.
54. Pindyck S., Robert y Rubinfeld I., Daniel. **Econometría Modelos y Pronósticos**. McGraw Hill, México, 1998.
55. Rocha Mendoza, Ricardo, "Deuda Pública en Sistema Federal: Una Aproximación Teórica" en *Trimestre Fiscal*, Núm. 69, México, 2000.
56. -----, "Deuda Pública Local", en *Trimestre Fiscal*, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2000. 53 – 64.
57. Saldívar, Antonio, "Financiamiento de Proyectos Urbanos con Recursos Privados Dentro del Nuevo Federalismo" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Núm. 56, Octubre-Noviembre de 1996.
58. Sales, G., Carlos, "Políticas de Financiamiento Municipal en Estudios Municipales", Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Núm. 15, 1987.
59. Savas, E.S, **Privatización: La Clave de un Gobierno Mejor**, Gernika, 1989, México.

60. Saavedra, María T., **El Marco Jurídico-Administrativo de la Prestación de Algunos Servicios Municipales en el Estado de Sonora**, Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C. Hermosillo, Sonora.
61. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. **Nuevo Esquema de Financiamiento para los Gobiernos Estatales y Municipales**. SHCP, México, D.F., Agosto, 2002.
62. Soria Romo, Rigoberto, "Hacia un Modelo Alternativo en el Financiamiento y Prestación de los Servicios Municipales" en *Federalismo y Desarrollo*, Año 9, Número especial, BANOBRAS, México, D.F., Diciembre de 1996.
63. Ter-Minassian, Teresa, "El Control Sobre los Préstamos de los Gobiernos Subnacionales (Estados y Municipios)" en *Trimestre Fiscal*, Núm. 69, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 2001.
64. Vega Vásquez, Julio Cesar, **El Papel de las Agencias de Cuasigobierno como Alternativa para la Provisión de Bienes y Servicios Públicos en México**, Tesina Maestría CIDE, México, D.F, Mayo de 2003.

Información Estadística

1. Banco de México, **Información Financiera y Económica**, Índice Nacional de Precios al Consumidor 2002 = 100, 1982 -2002.
www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html
2. Fitch Ratings.
www.fitchratings.com
3. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, **Sistema de Información Municipal de Base de Datos (SIMBAD)**. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1982-2002.
www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73

4. Thomson Financial Securities Data.

[//www.tfsd.com/products/financiamiento/default.asp](http://www.tfsd.com/products/financiamiento/default.asp)

Leyes

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consulta en Agosto de 2003 y Junio de 2004.

www.cddhu.gob.mx

2. Ley de Coordinación Fiscal, consulta en agosto de 2003.

www.cddhu.gob.mx/ley/info/pdf/31.pdf

3. Ley del Mercado de Valores, consulta en junio de 2004.

www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/89.pdf