



Potenciación de Recursos Mediante Bonos Cupón Cero

César Bojórquez León

En este artículo se abordan dos experiencias importantes: en la primera parte, el Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2011; en la segunda parte de este documento, se comenta el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad integrado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. En ambos esquemas se potencian recursos fiscales federales con el fin de aliviar la presión sobre las finanzas públicas de las entidades federativas.



JESÚS OCHOA GALINDO

Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila
y representante del Grupo Zonal 2 e integrante del Grupo
de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPFF

A partir de 2009 las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios de México han atravesado por una etapa difícil. La presencia de varios desastres naturales en el país se ha conjugado con la crisis financiera internacional, con los consecuentes efectos sobre la economía mexicana y sus regiones.

Ante tales circunstancias se han tenido que implementar diversas medidas para atemperar los efectos adversos tanto de los desastres naturales como de las turbulencias financieras internacionales.

Según información proporcionada por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)¹, en el año 2010 doce entidades federativas solicitaron

¹ CONAGO, “Propuesta de Creación del Fondo Nacional de Reconstrucción”, 27 de mayo de 2011.

“Declaratoria de Desastre Natural”² ante el impacto de fenómenos climatológicos, así como la agilización para asignar recursos y atender los daños provocados y, al mismo tiempo, dos entidades más manifestaron su interés por estos recursos a pesar de no contar con su “Declaratoria de Desastre Natural”.

Frecuentemente, en muchas entidades federativas ha sido rebasada su capacidad financiera y operativa, para atender la totalidad de los efectos de los desastres naturales, a pesar

² “Documento mediante el cual la Secretaría de Gobernación declara formalmente en zona de desastre natural a determinados municipios, así como a los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para que se pueda tener acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales” (Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales).

del apoyo del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Este Fondo es un instrumento de coordinación intergubernamental e interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador³, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

En ocasiones ha sido difícil afrontar las obligaciones financieras de las entidades federativas que se derivan de las fórmulas de coparticipación de pago para reconstruir la infraestructura y la vida comunitaria, en los términos que marcan las Reglas de Operación del FONDEN, así como para incorporar en sus respectivos programas y presupuestos subsecuentes, los recursos necesarios para asegurar la infraestructura pública que, en su caso, sea objeto de apoyo con cargo al FONDEN.

Ante la carencia de recursos de las entidades federativas, el mecanismo propuesto y aprobado por el Gobierno Federal, a finales del año 2010, fue la apertura de líneas de crédito a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) con beneficios como el manejo de un bono cupón cero sin pago de capital, sólo el pago de intereses, y con un plazo de 20 años a partir de un fondo inicial que se dispuso en el Presupuesto de Egresos 2011 por \$4,500 mdp, los cuales deben

cubrir las necesidades de los años 2010 y 2011. Esta opción se dio a conocer a las entidades federativas de manera formal por la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de febrero de 2011.

El crédito se deriva de la estructura y reglas de operación del Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas, el cual dispuso de \$4,500 mdp en el PEF 2011, recursos incrementados por la potenciación de Bonos Cupón Cero del Gobierno Federal.

Dicho Fondo cubrió el 100% del capital al vencimiento, mediante la adquisición de Bonos Cupón Cero del Gobierno Federal Mexicano, que se utilizaron para dicho propósito.

Los créditos de BANOBRAS fueron a 20 años y se emplearon para cubrir las aportaciones de contraparte de los estados correspondientes al Fideicomiso FONDEN estatal, relativas a Declaratorias de Desastres Naturales emitidas por la Secretaría de Gobernación.

Por su parte, el pago de intereses es responsabilidad de los estados solicitantes de crédito, para lo cual se afectó como fuente de pago las participaciones federales.

En el presente documento se desarrolla de una manera más detallada el esquema financiero que se empleó para darle sustentabilidad al apoyo a las entidades federativas que tuviesen un contratiempo por el efecto de los desastres naturales. Asimismo, en la parte final del documento se expone el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad incorporado en el Presupuesto de Egre-

3 “Evento generado por la naturaleza, que por sus características extremas, atípicas o severas condiciona o genera una situación de Desastre Natural, caracterizado por la ausencia relativa de la participación directa o indirecta del ser humano” (Ibid.)

“BANOBRAS ha ofrecido créditos a las entidades federativas afectadas por un desastre y éstas únicamente cubrirán el pago de intereses, el capital será absorbido por el Fideicomiso Fondo REF mediante la adquisición de Bonos Cupón Cero”

Los recursos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, en el cual se utiliza nuevamente el mecanismo de la potenciación de recursos a través del mecanismo de bonos cupón cero, con el propósito de hacer llegar más recursos financieros a las entidades federativas.

1. FONDO DE RECONSTRUCCIÓN PARA ENTIDADES FEDERATIVAS PEF 2011

En el Presupuesto de Egresos de 2011 se incorporaron \$4,500 mdp destinados al Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas, en el rubro que se aprecia enseguida:

En este tenor, el Fondo REF contó de inicio con 4,500 millones de pesos (mdp). En el Artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto en comento, se estableció que: “A más tardar el 31 de enero de 2011 el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, deberá presentar a la Cámara de Diputados las disposiciones generales para el Fondo de Desastres Naturales, así como para el Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, que consideren que el ejercicio de dichos fondos sea sencillo y permita atender oportunamente las necesidades de la población afectada por un desastre natural”.

Tabla 1

ANEXO 12. PROGRAMAS DEL RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS (pesos)

	Monto
Provisiones Económicas	
Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas	4,500,000,000

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 07 de diciembre de 2010, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

2. EL FIDEICOMISO FONDO DE RECONSTRUCCIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS

El contrato de Fideicomiso Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (Fideicomiso Fondo REF) se constituyó el 25 de noviembre de 2010, cuyo fiduciario es BANOBRAS y como área coordinadora, la Unidad de Crédito Público de la SHCP. Las Reglas de Operación del Fideicomiso fueron autorizadas el día 26 de enero de 2011 por su Comité Técnico.

BANOBRAS, con base en el Fideicomiso Fondo REF ha brindado créditos a las entidades federativas afectadas por un desastre natural, del cual éstas únicamente cubrirán el pago de

los intereses y el pago del capital será absorbido por el propio Fideicomiso a través de la adquisición de bonos cupón cero.

Este esquema inició su operación el 1° de enero de 2011, sin embargo será aplicable para apoyar a todas las entidades federativas que hayan sido declaradas en desastre natural durante el año 2010 y que no cuenten con recursos para aportar su coparticipación dentro del esquema que venía funcionando el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

El Comité Técnico del Fideicomiso del Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas ha autorizado el apoyo a las entidades federativas que enseguida se precisan:

Tabla 2

FONDO DE RECONSTRUCCIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS (Al 24 de agosto de 2011)

Entidad Federativa	Monto de la Línea de crédito autorizado (Pesos)	Valor estimado del bono cupón cero (Pesos)	Monto de las reservas a constituir (Pesos)
Nuevo León	5 006 222 950.00	0.228698400449	1 144 915 180.96
Oaxaca	2 082 453 349.82	0.228698400449	476 253 750.11
San Luis Potosí	71 984 780.72	0.228698400449	16 462 804.21
Tabasco	1 434 406 226	0.228698400449	328 046 409.48
Durango	141 366 445.00	0.228698400449	32 330 279.85
Tamaulipas	183 383 570.00	0.228698400449	41 939 529.13
Veracruz	1 717 650 673.00	0.228698400449	392 823 961.45
Chiapas	1 893 825 622.73	0.228698400449	433 114 890.65
TOTALES	12 531 293 617.27		2 865 886 805.84

Fuente: Dir. Gral. de Fonden



ALEJANDRO LÓPEZ CABALLERO

Secretario de Hacienda del Estado de Sonora e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPEF

3. LA CALIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS

Como se ha señalado, BANOBRAS puso a disposición de las entidades federativas líneas de crédito hasta por un total de \$22,000 mdp, pagaderos a 20 años. El crédito para los estados que lo soliciten será destinado a inversiones públicas productivas y particularmente para cubrir las aportaciones del estado en la contraparte correspondientes al Fideicomiso FONDEN estatal, relativas a Declaratorias de Desastres Naturales emitidas por la Secretaría de Gobernación (Segob) en 2010 y/o solventar el costo de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal acordadas con el titular del Poder Ejecutivo Federal, en virtud de daños ocasionados por fenómenos naturales ocurridos en 2010 o en años posteriores.

El crédito se deriva de la estructura y reglas de operación del Fondo de Reconstrucción de Entidades Federa-

tivas, en donde dicho fondo cubrirá el 100 por ciento del capital al vencimiento, a través de la compra de bonos cupón cero del gobierno federal mexicano que se utilizarán para dicho propósito.

Por su parte, el pago de intereses será responsabilidad del estado solicitante, el cual afecta como fuente de pago un cierto porcentaje de sus participaciones federales a un Fideicomiso de Administración y Pago constituido por la entidad federativa. Los recursos derivados de las participaciones federales afectadas ingresan directamente a este vehículo por medio de depósitos de la Tesorería de la Federación (TESOFE), de acuerdo con una instrucción irrevocable girada por el estado.

El crédito está denominado en pesos, la tasa de interés es fija de acuerdo con lo estipulado en el contrato de crédito, lo cual se determina en cada disposición del financiamiento, los pagos de intereses son mensuales, el

“El crédito que contrate el estado, deberá inscribirse en su Registro de Deuda Pública y ante el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la SHCP”

pago de capital será al vencimiento (20 años), y cuenta con un fondo de reserva a constituirse en el Fideicomiso de Administración y Pago por un monto equivalente a 1 mes de intereses.

El crédito que contrate el estado, deberá inscribirse en el Registro de Deuda Pública del Estado correspondiente y ante el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

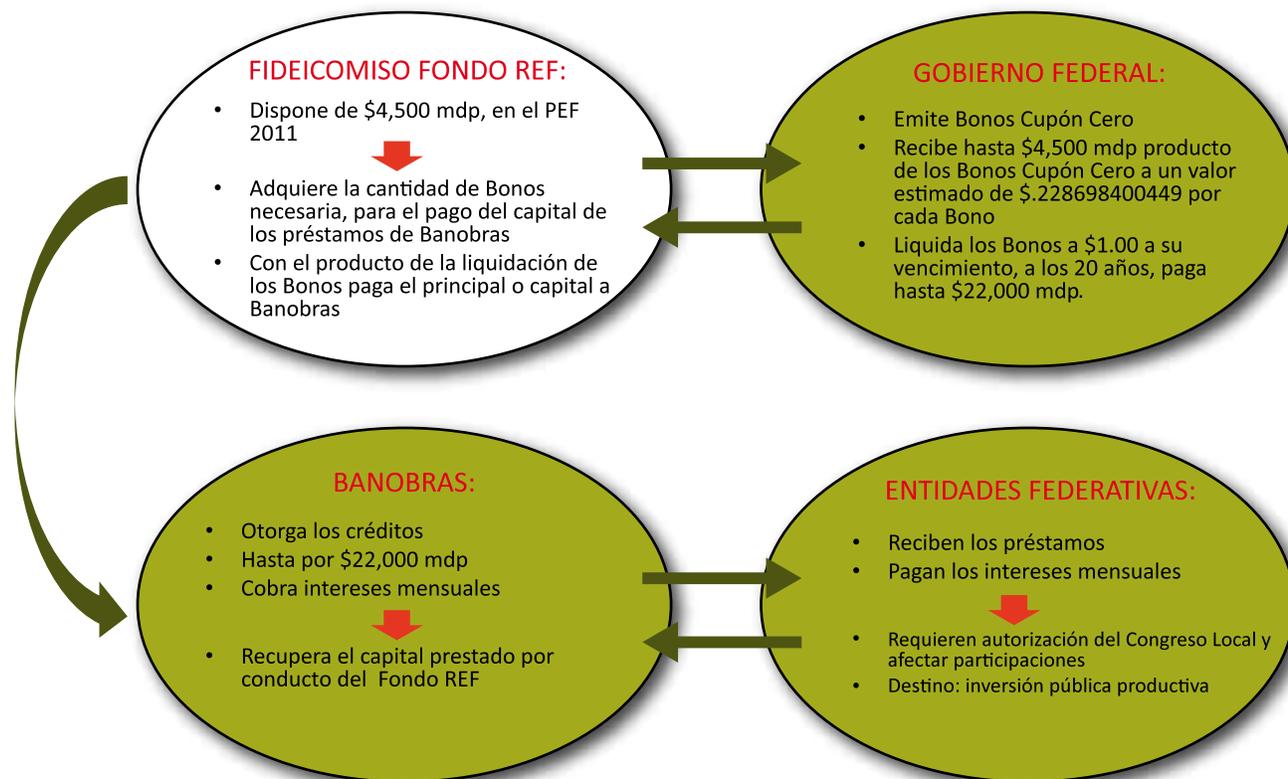
De acuerdo con la agencia calificadora de valores Fitch Ratings México⁴, la calificación de cada crédito se fundamenta en los siguientes factores:

- La fortaleza jurídica-financiera de la estructura que respalda el servicio de la deuda.

- La certidumbre existente en el comportamiento del activo utilizado como fuente de pago del crédito; es decir, las participaciones federales para el caso de los intereses y la estructura de bonos cupón cero para cubrir el 100 por ciento del capital.
- Los términos y condiciones favorables del financiamiento.
- Las buenas coberturas o márgenes de seguridad del servicio de la deuda que se derivan de la estructura, considerando diversos escenarios adversos.
- La constitución y mantenimiento del fondo de reserva.
- La calificación de calidad crediticia de cada entidad federativa. A este respecto, cambios en la calificación del estado pudieran tener un efecto en la misma dirección en las calificaciones específicas de los financiamientos del estado.

⁴ Fitch Ratings, agosto 12. Fitch Ratings asignó la calificación de “AA(mex)” a un crédito bancario contratado por el estado de Oaxaca con BANOBRAS, por un monto de hasta \$2,082.45 millones de pesos y con un plazo de 20 años a partir de la primera disposición.

Esquema Bonos Cupón Cero



Fuente: Elaboración propia

4. EL FIDEICOMISO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO

Para servir a los créditos tradicionales, los estados cuentan con un Fideicomiso Irrevocable de Administración, Inversión y Fuente de Pago, con el cual es posible afectar el derecho del estado a recibir participaciones en ingresos federales provenientes del Fondo General de Participaciones conforme a lo establecido en el Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal. Dicho fideicomiso es el mecanismo que utilizan generalmente los estados para lograr una exitosa afectación de las participaciones en ingresos federales como fuente de pago de sus financiamientos. En el caso que nos ocupa,

dicho fideicomiso sería utilizado como fuente de pago del financiamiento con BANOBRAS, por lo que se requiere afectar de manera adicional un porcentaje del Fondo General de Participaciones con la finalidad de ampliar la fuente de pago del propio fideicomiso y que sirva para el pago del servicio de la deuda a contratar bajo el amparo del programa de financiamiento de BANOBRAS.

5. AUTORIZACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

Los recursos que se reciben de BANOBRAS tienen el carácter de un préstamo. Por lo tanto, se requiere la autorización de las legislaturas locales

y en general se debe observar lo que dispongan las leyes de deuda pública de los estados. En particular, las legislaturas autorizarán los conceptos, los montos y la incorporación de los empréstitos en los respectivos presupuestos anuales.

En esta etapa de la argumentación cabe realizar una importante acotación. En este artículo nos hemos estado refiriendo a las entidades federativas como un todo, es decir, estados de la República más el Distrito Federal. Precisamos que en los párrafos subsiguientes nos estaremos refiriendo específicamente a los estados de la República y, en su caso, a las legislaturas de los estados, en todos los temas y procedimientos para contratar deuda pública.

No obstante que en los párrafos finales de este apartado nos estaremos refiriendo en forma genérica a los estados, no omitimos precisar que el Distrito Federal se rige por ordenamientos particulares en materia de deuda pública. En efecto, en los términos del Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. De conformidad con el precepto anteriormente invocado, corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno,

tendrá, entre otras, la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Sin embargo, la Constitución Federal prevé que: “Dentro de la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.”

Una vez hecha esta precisión y volviendo al caso de los estados, los Congresos están facultados por la Constitución Local para expedir, reformar o adicionar leyes y decretos para la mejor administración de la entidad, así como para dar bases conforme a las cuales el Ejecutivo y los Ayuntamientos puedan celebrar financiamientos a nombre del estado, y de los municipios, respectivamente. Asimismo, están facultados para aprobar todos los financiamientos constitutivos de deuda pública.

Además de lo anterior, se requiere autorización del Congreso Local para que, a través de la Secretaría correspondiente, el Ejecutivo del Estado emplee o modifique cualquier instrumento legal para formalizar el mecanismo para la afectación en garantía y/o fuente de pago los derechos e ingresos que se hayan designado, con el propósito de que la entidad cumpla con las obligaciones que deriven del crédito que contrate.

Otro requisito es que el Congreso debe autorizar al Poder Ejecutivo, para

“El apoyo consiste en que el Fondo aporte los recursos que servirán como fuente de pago al componente de capital, debiendo las entidades federativas cubrir los intereses correspondientes”

que a través de sus representantes legales o servidores públicos facultados de la Secretaría correspondiente, suscriban todos los documentos, títulos de créditos, contratos, convenios o cualquier instrumento legal que se requiera para formalizar todo lo autorizado en el Decreto de autorización del financiamiento correspondiente.

Finalmente, en cuanto a la Ley de Ingresos, se debe prever que los ingresos obtenidos por la contratación del empréstito autorizado mediante el Decreto correspondiente, se registrarán dentro del rubro “Ingresos por Financiamientos” (o su equivalente) previstos en la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente; y para su aplicación, se estará a lo dispuesto en el Decreto que autorice la contratación del empréstito.

6. FONDO DE APOYO PARA INFRAESTRUCTURA Y SEGURIDAD EN EL PEF 2012

Con base en los principios del esquema que se ha descrito en esta nota,

en el artículo transitorio vigésimo sexto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, se crea el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad, con recursos asignados por la cantidad de \$4,000 mdp y el monto de los recursos potenciados alcanzarán una suma aproximada de \$20,000 mdp.

Este Fondo, como su nombre lo indica, tiene por objeto apoyar operaciones asociadas a infraestructura y seguridad pública en las entidades federativas incluyendo en éstas al Distrito Federal.

Al igual que sucedió en el Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas creado en el PEF 2011, el apoyo consiste en que el Fondo aporte los recursos que servirán como fuente de pago al componente de capital, debiendo las entidades federativas cubrir los intereses correspondientes.

El segundo párrafo del Transitorio en comento establece que:

“La asignación de los recursos para el apoyo referido se distribuye

con base en el coeficiente derivado de la distribución del Fondo General de Participaciones publicada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio Fiscal 2010. En caso de que, a más tardar el 30 de junio del 2012, existiesen en el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad recursos que no hayan sido solicitados o la entidad federativa que formuló su solicitud, por cualquier motivo no hubiese formalizado el apoyo o no hubiese cumplido con los requisitos establecidos por el Fondo, dichos recursos podrán ser reasignados a otras entidades federativas que cumplan con los requisitos, atendiendo estrictamente al orden de presentación de solicitudes a partir del 1º de julio de 2012.

Finalmente, comentaremos que los mecanismos que permitan la agilidad en la tramitación de estos recursos para las entidades federativas, deberán estar disponibles a partir del 1º de enero de 2012, a fin de que los créditos de BANOBRAS puedan otorgarse conforme se integren los expedientes correspondientes.

7. CONCLUSIONES

Los retos que ha enfrentado en los últimos años la economía internacional y nacional han obligado a los poderes públicos y a los gobiernos de los tres ámbitos de gobierno a asignar mayores recursos para atender los desastres naturales y el desarrollo de la infraestructura pública.

En esta tarea destaca la colaboración entre los poderes públicos y los distintos ámbitos de gobierno para

encontrar mecanismos innovadores para potenciar los recursos escasos. Un caso emblemático es la creación y operación del Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas, el cual dispuso de \$4,500 mdp en el PEF 2011, recursos incrementados por la potenciación de Bonos Cupón Cero del Gobierno Federal.

Con base en los principios del esquema que se ha descrito en el presente, en el Artículo Transitorio Vigésimo Sexto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, se crea el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad, con recursos asignados por la cantidad de \$4,000 mdp, con la posibilidad de ser potenciados hasta una suma aproximada de \$20,000 mdp.

Finalmente, cabe subrayar que los recursos de este Fondo de Apoyo llegarán a las entidades federativas en forma de créditos de BANOBRAS. En consecuencia, el manejo, destino, tratamiento contable y aplicación de recursos derivados de este esquema se realizará bajo la responsabilidad de las entidades federativas, de conformidad con lo que establezca la legislación local para los siguientes rubros: el manejo de la deuda pública; elaboración de los programas presupuestarios; formulación y aprobación de los proyectos de inversión; así como para la fiscalización y transparencia de la aplicación de los recursos públicos.

César Bojórquez León, es maestro en economía y consultor-investigador de INDETEC, e-mail: cbojorquezl@indetec.gob.mx.