



FAIS y FAFEF como Garantía o Fuente de Pago de Obligaciones Financieras

Enrique Núñez Barba

42

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) pueden constituirse como Garantía o Fuente de Pago de Obligaciones Financieras; al respecto, en el presente artículo se muestra el marco normativo correspondiente y el procedimiento general que se debe observar para llevar a cabo dicha constitución.

“El FAIS se integra con el 2.5% de la RFP, de donde las entidades federativas reciben el 0.303% y los municipios el 2.197%”

1. ANTECEDENTES

En 1997 el ramo 26 denominado “Superación de la Pobreza” se dividió en dos fondos: El Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación con el 35% de los recursos y el Fondo de Infraestructura Social Municipal con el restante 65%, siendo este el antecedente del actual Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

En el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), el antecedente del mismo es el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2000 y en relación con dicho programa en el año 2003 en el PEF se creó el Ramo General 39 denominado “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”.

Actualmente, ambos Fondos se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en el Capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, el FAIS desde la incorporación de dicho Capítulo en la LCF en el año 1998, y el FAFEF a partir del año 2007, en que el PAFEF se convierte en el VIII Fondo de Aportaciones para dar certidumbre a las entidades federativas respecto a la ministración de los recursos, que anteriormente estaba sujeta a su inclusión y aprobación en el Ramo 39 del PEF; fondos estos que, entre otros, se integran presupuestalmente en el Ramo 33 “Aportaciones Federales para Estados y Municipios” del PEF.

Las reformas y adiciones a la LCF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 27 de diciembre de 2006, permitieron que las aportaciones, con cargo al FAIS y al FAFEF, pudieran afectarse como ga-



rantía o servir como fuente de pago de obligaciones financieras, aunque teniendo como límite hasta el 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos, para servir dichas obligaciones.

Pasaremos a continuación a revisar el fundamento legal de dichos Fondos.

2. DISPOSICIONES LEGALES DEL FAIS Y DEL FAFEF

En la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), Capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, artículo 25, se establecen, entre otros Fondos, el FAIS y el FAFEF en las fracciones III y VIII, respectivamente.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Por su parte, en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la LCF, se regula el FAIS en cuanto a la determinación del monto del Fondo, el destino municipal y estatal de sus recursos, el mecanismo de distribución entre los estados, y el mecanismo de distribución de los esta-

dos a sus municipios, sucesivamente, disposiciones entre las que podemos distinguir las siguientes características del FAIS:

Objetivo del FAIS

Financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema (de acuerdo a los rubros determinados en el artículo 33, mismo que se menciona más adelante).

Integración de los Recursos del FAIS

En el artículo 32 de la LCF se determina que el Fondo se integra, para efectos de referencia, con el 2.5% de la recaudación federal participable (RFP), y es recibido tanto por los Estados (0.303%), denominado Fondo de Infraestructura Social Estatal (FAISE), como por los Municipios (2.197%), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

Calendarización de Distribución de los Recursos del FAIS

También en el artículo 32 de la LCF se señala que este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados.

Destino de los Recursos del FAIS

En el artículo 33 de dicha Ley se determina para ambos ámbitos de gobierno el destino, mismo que se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Tabla 1

Destino del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FAISE)

- Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Tabla 2

Destino del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

- | | |
|---|-------------------------------------|
| • agua potable | • alcantarillado |
| • letrinas | • drenaje y, urbanización municipal |
| • electrificación rural y de colonias pobres | • infraestructura básica de salud |
| • infraestructura básica educativa | • mejoramiento de vivienda |
| • caminos rurales | • infraestructura productiva rural |
| • hasta un 2% del total de recursos del FAISM que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Mediante convenio entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate. | |

- Los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas.

“La SHCP entera mensualmente los montos del FAFEF con el fin de fortalecer la inversión en infraestructura y el saneamiento financiero, entre otros”

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (FAFEF)

Respecto al FAFEF, en los artículos 46 y 47 de la LCF se regula su determinación anual, el mecanismo de distribución entre entidades federativas para su entero mensual, y el destino de los recursos y su objeto, correspondientemente; también disposiciones entre las que podemos distinguir las siguientes características del FAFEF:

Objetivo del FAFEF

Fortalecer los presupuestos de las Entidades Federativas y las regiones que las conforman.

Integración de los Recursos del FAFEF

En el artículo 46 de la LCF se señala que el FAFEF se determina-

rá anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la RFP.

Calendarización de Distribución de los Recursos del FAFEF

En el mismo artículo señalado en el párrafo anterior, se determina que los montos del Fondo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa.

Destino de los Recursos del FAFEF

Conforme el artículo 47 de la LCF, los recursos del FAFEF se destinarán:

Tabla 2

Destino del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (FAFEF)

- I. A la inversión en infraestructura física; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.
- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales, y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean complementarias a los recursos locales.
- VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean complementarias a los recursos locales
- VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean complementarias a los recursos locales y que el monto de estos se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y
- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Informes Relativos al Ejercicio y Destino de los Recursos del FAIS y del FAFEF.

Para efectos de transparencia e información de los recursos del ramo 33 entre los que se incluyen los del FAIS y del FAFEF, en el artículo 48 de la LCF se determina que las entidades federativas remitirán a la SHCP, en los Fondos correspondientes, la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal. Además, publicarán los informes en los órganos locales oficiales de difusión y a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha en que la SHCP los presente en los informes trimestrales al Congreso de la Unión.

3. CONSTITUCIÓN DEL FAIS Y FAFEF COMO GARANTÍA O FUENTE DE PAGO DE OBLIGACIONES FINANCIERAS

Como se mencionó anteriormente, las reformas y adiciones a la LCF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 27 de diciembre de 2006, permitieron que las aportaciones, con cargo al FAIS y al FAFEF, pudieran afectarse por estados y municipios como garantía o servir como fuente de pago de obligaciones financieras, teniendo como límite hasta el 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto

de los fondos, para servir dichas obligaciones, tal como a continuación se expone.

En el artículo 49 de la citada Ley se señala que las aportaciones que reciban los estados o municipios no podrán entre otros destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de la misma Ley.

En el citado artículo 50 se determina que el FAIS y el FAFEF pueden, entre otros destinos, servir como fuente de pago ante Instituciones crediticias siempre que cuenten con autorización de sus legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos del Estado. Además de lo anterior, se deben de observar las siguientes consideraciones:

- o Que las obligaciones se contraigan con la Federación o las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas morales o físicas de nacionalidad mexicana; y
- o Que los financiamientos que den origen a las obligaciones únicamente podrán destinarse exclusivamente a los fines establecidos para el FAIS, así como a los fines permitidos para el caso del FAFEF de las Entidades Federativas.



Finalmente, conforme al tercer párrafo de dicho artículo, los estados o municipios que contraigan obligaciones financieras teniendo como garantía o fuente de pago el FAIS o el FAFEF (éste último sólo para estados), no podrán destinar como ya se ha mencionado más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de dichos Fondos; y en el cuarto párrafo, se señala que tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

Procedimiento General para que el FAIS y el FAFEF se Constituyan como Fuente de Pago de Obligaciones Financieras.¹

A continuación se desarrolla el procedimiento general para constituir los recursos del FAIS y del FAFEF como fuente de pago de obligaciones financieras.

1º Revisión y adecuación del marco legal del Estado para dar viabilidad al esquema:

El H. Congreso del Estado, si es el caso, deberá reformar diversos

¹ Dicho procedimiento se realizó con base en la información de la página: <http://www.banobras.gob.mx/aquienapoyamos/Municipios/Paginas/Inicio.aspx> y del comunicado de prensa de la calificadora Fitch Ratings de fecha octubre 15 de 2009 denominado: asigna calificación de AA+(mex) a los financiamientos municipales del Estado de Michoacán, respaldados con ingresos del FAIS.

artículos de la Ley de Deuda Pública para permitir al mismo la instrumentación de mecanismos de captación de las aportaciones federales, así como permitir a dos o más municipios la afectación del derecho y los ingresos que les corresponden en dichos fondos (en el caso del FAISM), a través de mecanismos de fuente de pago o garantía de los financiamientos.

- 2º Gestión ante el Congreso Local y los Cabildos de los municipios (para el FAISM) para autorizar la contratación de crédito, y para la afectación del 25% de los recursos del FAIS y del FAFEF para que se constituyan como fuente de pago. Además se debe prever en sus respectivos presupuestos, en cada ejercicio fiscal, el servicio de la deuda correspondiente.
- 3º Constitución de un Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago, donde se radican los recursos del FAIS y del FAFEF según sea el caso, mismos que se constituyen como fuente de pago de los financiamientos. Una vez constituido, en el caso del FAISM, el Municipio en cuestión firma un convenio de adhesión al contrato del Fideicomiso y se constituye como Fideicomitente Adherente, afectando irrevocablemente y entregando al Fiduciario los derechos del FAISM que le correspondan. El patrimonio del Fideicomiso está conformado, principalmente por la aportación

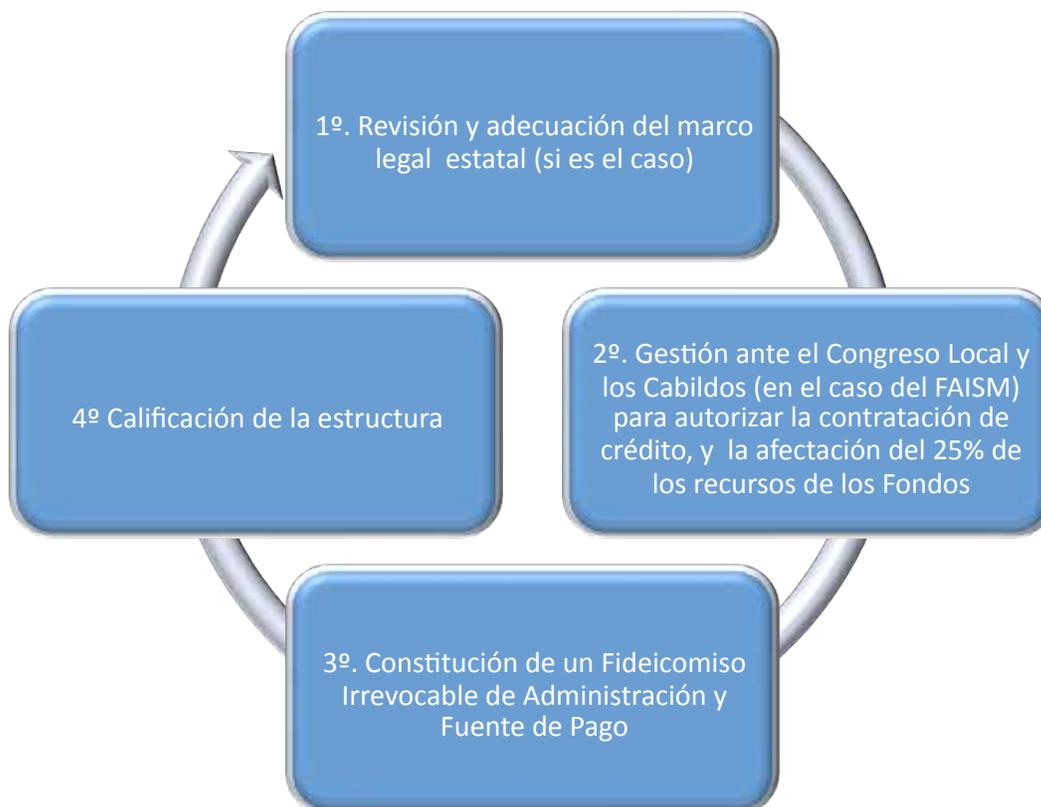
inicial y los flujos del FAIS y del FAFEF, según corresponda, con motivo de la notificación e instrucción irrevocable que el Estado girará a la Tesorería de la Federación y a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su captación y aplicación.

- 4º Calificación de la estructura por parte de una empresa calificadora autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Normalmente se obtienen las más altas calificaciones (AAA o AA) dado que la misma se basa en los siguientes factores:
 - La permanencia del carácter federal de los recursos del FAFEF y del FAIS;
 - La restricción que establece la LCF sobre el destino y aplicación etiquetada de los recursos.
 - Que estos recursos están sujetos a revisión por parte de los órganos federales de fiscalización.
 - La certeza existente en la generación del flujo de la fuente de pago de los créditos, al ser un monto establecido en base a la presupuestación de ingresos y egresos de la Federación.
 - La fortaleza de la estructura jurídico-financiera del Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago, así como de la afectación irrevocable de los recursos.
 - Las condiciones crediticias favorables que se pueden conseguir por los anteriores factores citados.

“El esquema crediticio del Programa Banobras-FAIS cubre hasta el 25% de los recursos anuales municipales, por el plazo de la administración municipal”

A continuación se muestra el esquema general de las etapas para constituir los recursos del FAIS y del FAFEF como fuente de pago de obligaciones financieras.

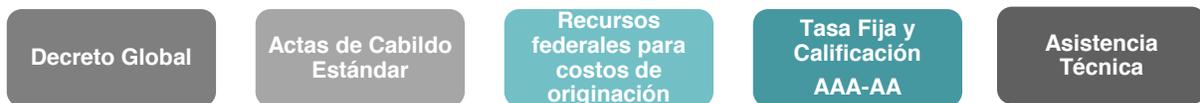
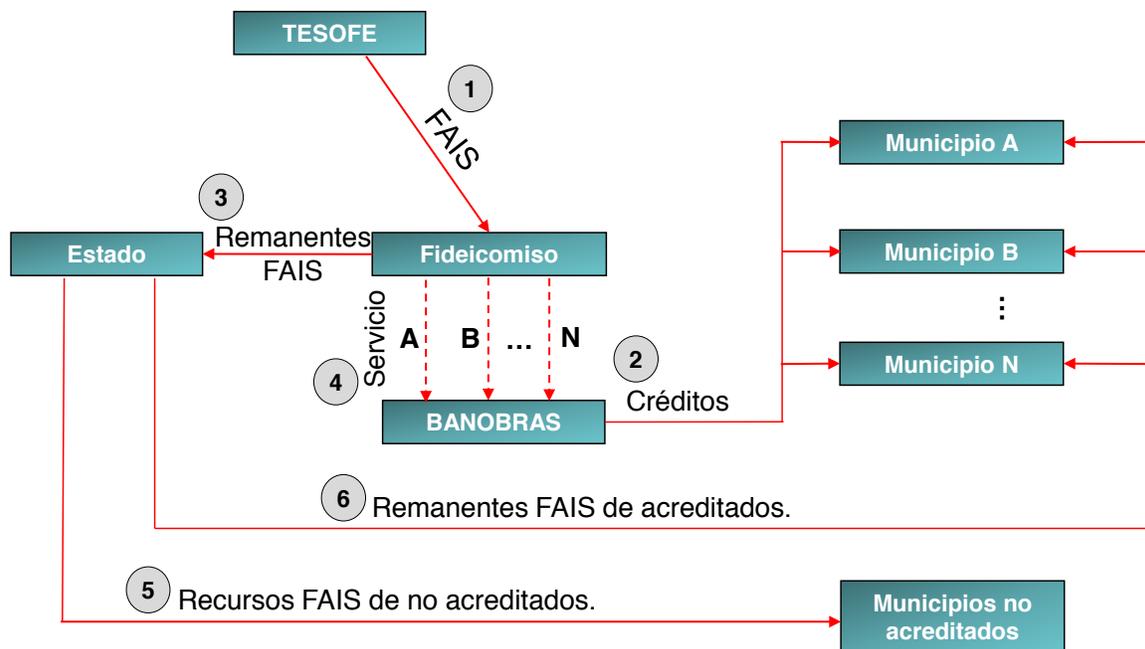
Gráfico 1





Y en el siguiente esquema podemos ver la estructura del Financiamiento del FAISM.²

Gráfico 2



² Tomado de la presentación realizada por Banobras del PROGRAMA BANOBRAS-FAIS para Municipios, en diciembre de 2010.

“La amortización de los créditos se hace a través de un Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago, al cual se canalizan los recursos del FAIS para tal propósito”

A la fecha, la constitución del anterior esquema se ha venido dando con el apoyo y participación directa del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras). En el año 2007 la Entidad Federativa pionera fue el estado de Michoacán y posteriormente fue adoptado por los estados de Durango, Chiapas, Campeche, Colima, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Estado de México, Tabasco, Jalisco, Morelos y San Luis Potosí. A continuación se revisará a grosso modo las principales características del Programa ofrecido por Banobras-FAIS.

Programa Banobras-FAIS³

“El esquema crediticio del Programa Banobras-FAIS tiene las siguientes características:

- ✓ Los financiamientos tendrán que ser destinados a la realización de obras en los rubros señalados en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y que sean sectores de atención de Banobras.

- ✓ Monto del crédito: hasta el 25% de los recursos anuales que recibe de FAIS el municipio, por el plazo de la administración municipal.
- ✓ Tasa de interés fija que se determina en función de la calificación que obtenga la estructura.
- ✓ Plazo del crédito: hasta el último mes efectivo en que reciba recursos del FAIS la administración municipal vigente.
- ✓ Fuente de Pago: recursos del FAIS asignados para el municipio.
- ✓ Hasta dos disposiciones en un plazo de seis meses.
- ✓ Pagos mensuales y trimestrales programados con el mismo calendario con que se reciben los recursos del FAIS.
- ✓ La amortización de los créditos se hace a través de un Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago, al cual se canalizan los recursos del FAIS para tal propósito.

Además, Banobras cuenta con algunos apoyos adicionales ofrecidos por el Programa Banobras-FAIS, al respecto Banobras señala que, a través del Fideicomiso # 1249 denominado “Para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios”

³ Las características y apoyos de dicho programa se tomaron de la información proporcionada en la página: <http://www.banobras.gob.mx/aquienapoyamos/Municipios/Paginas/Inicio.aspx>



(FIDEM), se podrá solicitar apoyo para cubrir:

- La comisión por apertura;
- La calificación de la estructura durante la vigencia de los créditos y
- La constitución y operación del Fideicomiso, que servirá como vehículo de pago de los financiamientos durante la vigencia de los créditos.”

4. CONCLUSIONES:

- ✓ Las reformas y adiciones a la LCF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 27 de diciembre de 2006, permitieron que las aportaciones, con cargo al FAIS y al FAFEF, pudieran afectarse por estados y municipios como garantía o servir como fuente de pago de obligaciones financieras, teniendo como límite hasta el 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos, para servir dichas obligaciones.

- ✓ La calificación de la estructura cuya fuente de pago de obligaciones financieras es el FAIS o el FAFEF obtiene una alta calificación (AAA o AA) dado que la misma se basa principalmente en los siguientes factores: La restricción que establece la LCF sobre el destino y aplicación etiquetada de los recursos; que estos recursos están sujetos a revisión por parte de los órganos federales de fiscalización; la certeza existente en la generación del flujo de la fuente de pago de los créditos; la fortaleza de la estructura jurídico-financiera del Fideicomiso; así como de la afectación irrevocable de los recursos, y la baja exposición a riesgos de mercado. Lo anterior, permite obtener atractivas condiciones en el financiamiento.

Enrique Núñez Barba, es Lic. en Economía y Maestro en Administración por la U. de G., Catedrático Universitario y Consultor e Investigador de INDETEC en la materia. enunezb@indetec.gob.mx