
Problemas de Financiamiento en Gobiernos Locales: ¿Cuál es el Papel de la Banca de Desarrollo?*

Fausto Hernández Trillo

I.	Introducción	205
II.	Banca de Desarrollo	208
III.	La Reforma de 1986 y el debate de paradigmas respecto a la Banca de Desarrollo	212
IV.	Financiamiento de gobiernos locales en México	216
V.	Capacidades administrativas	226
VI.	Propuestas.....	233

* *Este artículo es una reproducción del documento de trabajo 398 Editado por el CIDE en 2007, y fue tomado de la dirección electrónica: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTE%20398.pdf>*

I. INTRODUCCIÓN¹

En este estudio se muestra que el financiamiento para las localidades es muy heterogéneo. Por un lado, las localidades importantes, por su tamaño y por su naturaleza en el espectro socioeconómico, enfrentan los problemas “normales” de financiamiento. Es decir, estos municipios concentran sus esfuerzos en fortalecerse financieramente y en encontrar mecanismos de endeudamiento más baratos y más “modernos”. En este caso, la banca de desarrollo representa para ellos un financiamiento caro en relación con la banca comercial y con otros mercados de deuda. En este sentido, la labor de la banca de desarrollo sería diseñar instrumentos más competitivos en relación con las fuentes alternas de financiamiento de las localidades.

Por otro lado, sin embargo, poco más del 90 por ciento de las localidades no encuentran formas de financiamiento para el desarrollo de su infraestructura. La misma regulación de la deuda subnacional (efectiva y eficiente para el primer grupo de entidades municipales) los excluye de estos mercados. El acceso al crédito, pues, es virtualmente inexistente. La Banca de desarrollo aquí, dada su naturaleza, puede jugar un papel importante.

¹ Documento preparado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cualquier punto de vista es responsabilidad exclusiva del autor. Se agradecen comentarios de Rogelio Arellano, Ernesto Sepúlveda, Alberto Huidobro, Gerardo Zúñiga.

De esta manera, la evidencia presentada en esta nota sugiere que Banobras puede jugar un doble rol. Primero, un rediseño de su política de crédito hacia las entidades estatales y las municipales ya atendidas (es decir, las que sí cuentan con acceso al crédito). Esto incluye innovación en la manera en que se fondea el propio banco hasta el diseño de nuevos instrumentos que puedan lucir más atractivos para este nicho. Esto dentro de los preceptos de cualquier mercado financiero. En adición, se argumenta la necesidad de definir claramente lo que es un PPPs ya que en ocasiones se han confundido. En Inglaterra, donde han nacido estos instrumentos, se diseñó un organismo privado con participación pública que certifica si se trata o no de un PPPs ya que de esto depende el éxito del proyecto. Banobras pudiera ser quien avalara o certificara esta herramienta.

Una fuente de financiamiento que puede ser importante es la administración de carreteras. Por medio de Farac, se podrían diseñar certificados de participación para el financiamiento carretero (las llamadas fibras). Es difícil concluir si esto es posible ya que no existe información pública del Farac, pero en caso de que sea rentable, ésta podría, constituyéndose jurídicamente con transparencia en una fuente para el financiamiento carretero.

Segundo, sin volver a la antigua concepción de banca de desarrollo con crédito dirigido y con altos subsidios a la tasa de interés, recientemente, ha surgido una corriente que sostiene que en ocasiones el crédito subsidiado y dirigido a ciertos agentes y sectores debe evaluarse desde la perspectiva de su impacto social y económico, es decir, como una manera eficiente de canalizar recursos públicos de manera eficiente. Esta perspectiva podría resultar útil en el caso de los municipios sin posibilidades actuales de acceso al crédito. El problema entonces sería buscar un fondeo adecuado y una metodología adecuada para el otorgamiento de este tipo de financiamiento. Paralelamente es necesario definir el mandato mismo de Banobras ya que en la actualidad Banobras tiene dentro de su misión el financiamiento a la infraestructura y la provisión de asistencia técnica. Sin embargo, cuando se le evalúa prevalece el criterio financiero sin considerar la provisión de acciones de fortalecimiento financiero. Una redefinición de sus indicadores de desempeño es importante si se quiere seguir con el mandato de asistencia técnica, de lo contrario, incluso puede generar incentivos

perversos para el no cumplimiento de esta tarea ya que de ofrecerlo se daña el indicador de desempeño.

Hay incluso quienes argumentan que de redefinir el mandato se tendría que denominar jurídicamente a Banobras como una Agencia de desarrollo más que un Banco de desarrollo. Esta es una discusión necesaria en caso de que se quiera profundizar en atender a municipios marginados, ya que el esquema actual genera trampas de pobreza para éstos, como se argumenta en la nota.

Es decir, Banobras puede jugar un papel no sólo en el fortalecimiento institucional, que es uno de los principales obstáculos que enfrentan este tipo de localidades, sino en financiamiento semilla (un poco el argumento de la teoría del microcrédito, que a partir de recursos semilla se inicia la construcción de una relación crediticia que va aumentando los montos en el tiempo) si se resuelve el problema de la información. Para esto Banobras puede en principio evaluar los proyectos (esto se encuentra dentro de su misión social) con base en su rentabilidad no solamente económica sino social. Así, podría ser una manera eficiente de canalizar el recurso de manera progresiva a donde más alta rentabilidad social se presente.

En esta nota se proponen algunas medidas en esta dirección. En concreto se proponen dos acciones de financiamiento. La primera, la posibilidad de utilizar el FISM como garantía y que se pueda introducir al Fideicomiso Maestro (al igual que las participaciones federales). En segundo lugar, estudiar la posibilidad de que el fondo que contiene el 10 por ciento de los recursos de excedentes petroleros y que fue aprobado recientemente en el marco de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria pueda constituirse como un fideicomiso y se convierta en un programa de financiamiento a municipios marginados. Esto es posible, con los consecuentes obstáculos políticos, dado que no se han definido las reglas de operación de este fondo. Es cierto que esto no luciría en la hoja de balance y estado de resultados de Banobras, pero si se evalúa a dicha institución también con indicadores de impacto, entonces su desempeño mejoraría sustancialmente, de aquí la necesidad de avanzar en un nuevo mandato para Banobras.

II. BANCA DE DESARROLLO

Algunos conceptos sobre Banca de Desarrollo

La banca de desarrollo (BD) surge de la necesidad de proveer con capital de largo plazo a la industria para de esta manera coadyuvar a la industrialización. Ello a raíz del inadecuado financiamiento —de largo plazo— por parte del sector privado. La rápida industrialización de la Europa continental se asocia al surgimiento de estas instituciones² que eran financiadas por el sector público dada la escasez de oferta crediticia privada en este sentido (un buen ejemplo es el desarrollo del ferrocarril en Europa).

Este modelo se extendió en el mundo después de la segunda guerra mundial. En América Latina, los gobiernos impulsan la banca de desarrollo para industrializar los países de la región (con el antecedente de las experiencias francesa y japonesa) en el marco del modelo de sustitución de importaciones. En el caso mexicano destacan los bancos de fomento a la industria, NAFINSA³, y a la agricultura, Banrural y FIRA⁴. Asimismo, se extendió para fomentar el comercio exterior, tomando el EXIM Bank como modelo y, finalmente, el desarrollo de la infraestructura, con la creación de Banobras en 1933. En esta nota nos enfocamos a este último y su papel en el financiamiento del desarrollo municipal.

De acuerdo con Murinde (1996) la banca de desarrollo se refiere a un término genérico que aplica para instituciones y servicios financieros cuya tarea consiste en proveer capital de largo plazo (en deuda o acciones) para proyectos de desarrollo. Como tal, el principio básico es que dichas instituciones deben dirigir su financiamiento a proyectos de desarrollo cuya naturaleza sea también bancaria; es decir, proyectos que son bancables pero al mismo tiempo de desarrollo en esencia.

- 2 Gershenkron, Alexander (1952). "Economic backwardness in historical perspective". En Hoselitz F (Comp.) *The Progress of Undeveloped Areas*, The University of Chicago Press, Cambridge, Mass. Cameron, E. (1953). "The credit mobilier and the economic development of Europe". *The Journal of Political Economy*, Vol. LXI, No. 6.
- 3 Ramírez, Miguel (1986). *Development Banking in México: The case of Nacional Financiera*. Praeger Publishers, New York, N.Y.
- 4 Del Ángel, Gustavo (2006). *Transformaciones del crédito agropecuario. Documento de trabajo 320*. CIDE, México

Estos bancos entonces buscan llenar un vacío en los se financia aquellos proyectos en los que la banca comercial no necesariamente busque financiar a plazos sea a partir de 10 años. Así parte de la racionalidad de un banco de desarrollo es financiar aquellos proyectos que el sector privado no estaba dispuesto a cubrir. Esto sucede normalmente en países en desarrollo cuya banca no financia proyectos de largo plazo. En economías desarrolladas los bancos de desarrollo (nacionales, es decir, sin incluir banca de desarrollo internacional) han tendido a desaparecer debido a que el mercado financiero privado se ha desarrollado de tal manera que el sector privado llenó ese vacío.

Finalmente otra de las características importantes que distinguen a un banco de desarrollo de la banca comercial es que se espera de los primeros que promuevan proyectos con impacto económico y social, que mejoren las capacidades gerenciales y administrativas de los países donde operan y que busquen desarrollar capacidades tecnológicas y emprendedoras. Los hacedores de política tienen como objetivo la integración de la ciencia (la teoría) con la tecnología (la práctica) por medio del concepto mismo de proyecto. De acuerdo con Yao-Su y Jequier (1989) la banca de desarrollo se pensó como una institución ideal para el financiamiento de esta integración.

Banca de Desarrollo para la infraestructura en México

En México el nivel de la infraestructura pública se ha rezagado y el que existe se encuentra generalmente en malas condiciones debido a distintos motivos (véase Arellano y Hernández, 2006). Esto se manifiesta tanto a nivel federal como regional. El presupuesto público destinado a infraestructura es cada vez menor, aunque ha sido subsanado con inversiones financiadas en coinversión con el sector privado. Sin embargo, dicha inversión se concentra en el sector energético (generación de electricidad y en obras relacionadas con el petróleo).

La inversión privada en carreteras y otras obras de infraestructura como la portuaria y aeroportuaria y de transporte masivo así como la de agua, que son de alto impacto son las que han experimentado el mayor rezago. La inversión privada en carreteras apenas empieza a recobrase después del fracaso de principios de la década de los 1990s.

Por otro lado, la inversión en obras de alto impacto social como el agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación rural, caminos rurales y urbanos pequeños, así como diversa infraestructura de obras relacionadas con la salud y la educación también se encuentra rezagada de manera persistente, a pesar de que ha existido un ligero avance, sobre todo con la creación del FISM, componente del ramo 33.

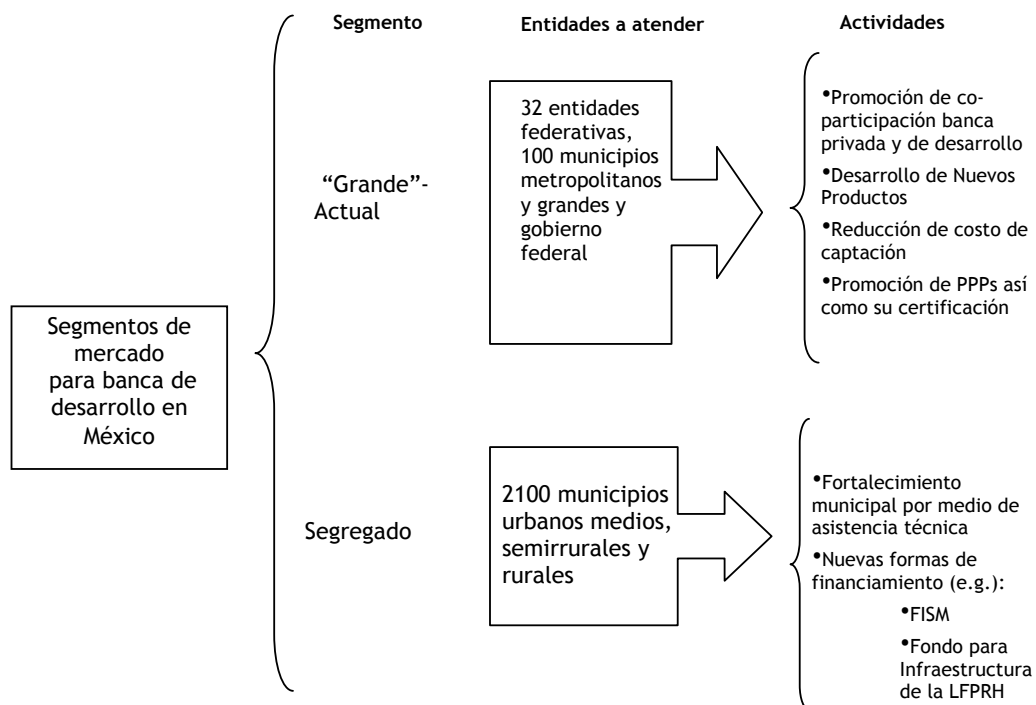
En este sentido Banobras tendría dos grandes tareas. La primera es la financiación y liderazgo en el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura que al final de cuentas son considerados “proyectos de desarrollo” debido a su impacto social y económico. En principio éste es el nicho que Banobras ha atendido. Es necesario, como se verá en esta nota, ratar de reducir el costo del financiamiento, y de desarrollar nuevos esquemas de financiamiento en participación con el sector privado.

La segunda parte es la que desafortunadamente no se ha tomado en México. Es decir, los aproximadamente 2100 municipios urbanos pequeños, semirurales y rurales en general no encuentran manera de financiar sus proyectos. Es menester decir que éstos pocas veces buscan esta posibilidad por diversas razones. En primer lugar, debido a que no conocen la posibilidad o tienen malas percepciones respecto a la deuda; en segundo, debido a que no poseen los recursos suficientes y serían racionados del mercado financiero; finalmente, porque la propia regulación en la materia en nuestro país se los impide, no legalmente, pero *de facto*, como se argumentará más adelante.

En este segundo segmento de mercado es el que la banca de desarrollo en México pudiera, con un diseño de instrumentos y construcción de alternativas, desarrollar, y es precisamente el segmento que a la banca comercial no le interesa. En esta nota tratamos de elaborar algunas propuestas —iniciales— en este sentido.

Esquemáticamente podríamos presentar los segmentos de mercado para la BD en México en la siguiente figura.

FIGURA 1. SEGMENTOS DE MERCADO PARA LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO



Banobras

Banobras fue creado en 1933⁵ como respuesta a la falta de financiamiento a proyectos de largo plazo referentes a la infraestructura pública necesaria para el desarrollo del país; ya existían experiencias exitosas en el desarrollo del ferrocarril durante el porfiriato. Hoy día la misión del Banco es la de dotar con financiamiento a los gobiernos para la construcción de obras de infraestructura y dotar a los mismos de asistencia técnica⁶. Es decir, asesora y evalúa proyectos de interés social, con el objeto de apoyar de manera sólida al desarrollo regional.

5 Con el nombre de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

6 www.banobras.gob.mx

El financiamiento del banco proviene principalmente de sus propios recursos patrimoniales y de sus utilidades netas. Para una referencia de los detalles de Banobras, véase Tamayo-Hernández (2006)⁷, donde se concluye que el financiamiento de Banobras a las entidades subnacionales ha ido a la baja desde 1996. Su cartera está concentrada en pocos estados (DF, Edomex, Nuevo León, Veracruz y Jalisco). Los municipios a su vez poseen una proporción baja del total de la cartera; dentro de éstos, los municipios grandes son los que obtienen fondos.

El argumento es que estos estados grandes y ricos son los que poseen personal capacitado para estructurar créditos de largo plazo. Por otro lado, algunos estados y municipios tienen explícitamente la política de cero endeudamientos, que, como argumentamos en la sección de asistencia técnica más adelante, también refleja baja calidad de la burocracia.

Por último la mayor competencia de la banca comercial explica, en parte, la disminución de la participación de Banobras en los portafolios de crédito de las entidades subnacionales. Si bien la tasa activa ha disminuido, no lo ha hecho lo suficiente en relación con la tasa comercial. En el fondo, la tasa que ofrece Banobras se ha convertido en la TASA DE REFERENCIA para los bancos comerciales, a partir de la cual éstos ofrecen algunos puntos bases abajo. Es decir, los gobiernos estatales y municipales consideran que el financiamiento de Banobras es caro y así lo corrobora el margen (documentado en Tamayo y Hernández, 2006). La alternativa de Banobras es, por un lado, tratar de ser más competitivo en el nicho de este segmento de mercado constituido por estados y por municipios grandes y, por otro, llenar el vacío en el segmento de los municipios medianos y pequeños. Esta nota aborda el segundo elemento. Debe aclararse que no se sugiere aquí que se abandone la primera estrategia.

III. LA REFORMA DE 1986 Y EL DEBATE DE PARADIGMAS RESPECTO A LA BANCA DE DESARROLLO

Hasta 1986 la banca de desarrollo en México había utilizado como principal estrategia dirigir el crédito hacia los sectores que se consideraban prioritarios y, a la vez, lo subsidiaba de manera importante.

⁷ Tamayo, R. y F. Hernández (2006). *Financiamiento de la infraestructura local en México. USAID-USEMBASSY-ITESM.*

Posteriormente esta estrategia fue cuestionada debido a que el crédito no llegaba a quien estaba dirigido, los repudios —parciales y completos— eran muy frecuentes, y el resultado esperado (sea en alivio a la pobreza, autosuficiencia de los pequeños productores o desarrollo de la infraestructura) fue altamente insatisfactorio.

Por ello, a partir de la segunda mitad de la década de los 1980s la banca de desarrollo fue reformada para que se asemejara en la medida de lo posible a una institución financiera tradicional (y privada). Así, se intenta partir del paradigma del “crédito dirigido” (PCD), existente en la BD, a uno de mercados financieros (PMF). Estos se diferencian en básicamente siete elementos (véase cuadro 1):

- (i) La definición del problema primario, que es la esencia del paradigma;
- (ii) Papel asignado a los mercados financieros;
- (iii) La actitud ante los usuarios de los servicios financieros;
- (iv) El rol de los subsidios e impuestos en los mercados;

CUADRO 1. DIFERENCIAS ENTRE PCD Y PMF

	PCD	PMF
Problema primario	Imperfecciones del mercado	Costos de transacción altos
Rol del mercado financiero	Ayuda a la población pobre, estimulación de la producción, corrección de distorsiones, infraestructura pública	Intermediación financiera
Usuarios	Beneficiarios atendidos (prestamistas)	Clientes (depositantes y prestamistas)
Subsidios e impuestos	Numerosos	Escasos
Fondeo	Gobierno y donantes	Depositantes principalmente
Sistemas de información	Verticales, para planeación	Horizontales, para fines gerenciales
Evaluaciones	Impacto del crédito; tolerancia a “defaults”	Desempeño de intermediarios y sistemas; sin tolerancia a “defaults”

- (v) El fondeo para los fondos prestables;
- (vi) El diseño de los sistemas de información; y,
- (vii) El criterio para evaluar el programa de crédito.

Como se observa, existen imperfecciones en los mercados que la banca de desarrollo busca resolver. En este sentido persiste el debate entre los defensores de cada uno de los paradigmas. En el caso del PCD un estudio reciente del Banco Mundial⁸ presumiblemente encuentra, con una evaluación del impacto de créditos agrícolas otorgados por esta institución, que los resultados han arrojado aspectos muy positivos en términos de impacto (en términos de los siguientes cuatro elementos: expansión de la cantidad de crédito extendido al campo; estimulación de la inversión agrícola; incremento de la producción; y, fortalecimiento de las instituciones financieras participantes). El estudio está sujeto a diversas críticas principalmente referentes a información (calidad y cantidad) y a problemas de selección de muestra.

El argumento es que al existir problemas de información asimétrica, el gobierno puede en principio resolverlos; de aquí que el PCD sostenga que es necesaria la intervención estatal para que un agente que de otra manera sería excluido pueda tener acceso al crédito e incluso recibir subsidio en la tasa de interés. Con esto se ganaría en profundización financiera.

Por el contrario, el PMF argumenta que simplemente existen costos altos de hacer negocios con esos prestamistas y que el remedio no es un crédito dirigido y subsidiado sino reducir tales costos mejorando el ambiente en el que funcionan y con soluciones tales como la “internalización de externalidades” con agencias calificadoras de riesgo que solucionan problemas de información. En otras palabras, incluso la propia banca comercial va construyendo una relación crediticia a lo largo del tiempo para resolver problemas de información. Aún los propios programas de microcrédito descansan en crédito cuyo monto se va incrementado con un buen historial, con lo que se desarrolla un flujo de información entre las contrapartes. De acuerdo con este argumento, la banca de desarrollo no tiene por qué ser diferente en este sentido.

⁸ Stiglitz J. y A. Weiss (1993). *Evaluation of WB agricultural projects. Operations Evaluation Department, World Bank.*

El problema en el caso de PCD es que se asume que el gobierno puede identificar a un buen sujeto de crédito que ha sido excluido del mercado financiero debido a problemas de información. Existe una literatura extensa que ha documentado repetidos fracasos en América Latina⁹. La pregunta aquí es si esta discusión aplica completamente para los gobiernos locales. En el caso de la experiencia de los microcréditos, la relación prestatarioprestamista se ha construido a través del tiempo; esta experiencia sugiere que en el caso del municipio mexicano se puede dar un episodio semejante. A continuación revisamos el problema de financiamiento de éstos en México y las oportunidades que la banca de desarrollo puede aprovechar.

El “mandato” de Banobras y sus indicadores de desempeño

Desafortunadamente para Banobras existe una inconsistencia entre su misión social y sus indicadores de desempeño. Si bien es deseable que las hojas de balance y el estado de resultados muestren una sostenibilidad financiera de largo plazo, también lo es que el financiamiento de obras con alto impacto social y menor rentabilidad financiera debiera considerarse para medir el cumplimiento de la misión de la propia institución.

En este sentido hay quienes argumentan que a este tipo de instituciones, cuya misión incluya el tratar de destrabar trampas de pobreza, el financiar obras de alto impacto social y, más aún, el fortalecimiento institucional para bancarizar y con ello desarrollar a una entidad, debiera asignárseles otro mandato, más semejante a una “Agencia de Desarrollo” que a una Banca de Desarrollo. Este es un aspecto que debiera estudiarse en el caso de Banobras, dada la heterogeneidad y desigualdad existente entre regiones y municipios.

De lo contrario, Banobras puede convertirse en una banca de inversión, que si bien es deseable que la realice, como se anotó en los puntos 3-5 de arriba, también es deseable que el punto 6, en un país como México, sea importante. Para ello se tendría necesariamente que cambiar su mandato dentro de la sociedad en nuestro país. Esto sería consistente con el Programa de 100 Municipios Marginados lanzado recientemente

⁹ Para una revisión véase González Vega, Claudio (1979). “The iron law of interest rates”. *American Journal of Agricultural Economics*.

por el Presidente Calderón. Por supuesto que es importante que ello se realice con responsabilidad financiera, para lo cual es fundamental el diseño de nuevas formas de financiamiento. Esta nota da algunas directrices en este sentido. Antes es necesario analizar el financiamiento de gobiernos locales.

IV. FINANCIAMIENTO DE GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

México es una federación con más de 2,470 municipios, de los cuales poco más de 100 se rigen por usos y costumbres. Desafortunadamente existe un alto nivel de desigualdad regional que se manifiesta en una alta heterogeneidad económica y financiera entre ellos. Mientras algunos municipios, como San Pedro Garza García, Nuevo León, podrían ser considerados en los niveles de países desarrollados, otros, como San Martín Huamelulpan, Oaxaca, no podrían sobrevivir desde el punto de vista financiero si se “independizara”. La brecha de desigualdad entre estos dos municipios es similar a la que separa a Bangladesh de Estados Unidos.

El problema es que estos últimos, como el caso de San Martín Huamelulpan, son numerosos. Por esto, es necesario reconocer la heterogeneidad entre las localidades, lo cual implica que la política pública hacia ellas debe diferenciarse por tipo de municipio; no hacerlo acarrea distorsiones que impiden el éxito de la propia política pública. Conviene entonces recordar la clasificación del INEGI-Indesol en términos de tamaño, el cual se asocia a su nivel de desarrollo (aunque existen excepciones, como es el caso del propio San Pedro Garza García).

CUADRO 2

Tipo	Criterio	Número de municipios
Metropolitano	Más de 500,000 hab.	26
Urbano medio	Entre 100,000 y 500,000 hab.	127
Urbano pequeño	Entre 15,000 y 100,000 hab.	867
Semirrural	Entre 2,500 y 15,000 hab.	1,025
Rural	Hasta 2,500 hab.	382

Fuente: Indesol-INEGI.

En general, se puede decir que la mayor parte de los municipios rurales, semirurales y urbanos pequeños son entidades que difícilmente sobrevivirían financieramente por sí solas y dependen en gran medida de las transferencias federales y estatales. Ellos suman más de 2000 municipios, esto es, representan cerca del 90 por ciento del total de entidades. **Conviene aclarar que ninguno de estos municipios ha siquiera solicitado ser calificado en términos de riesgo financiero por una agencia especializada.** Ello, de entrada, dada la actual regulación en la materia, excluye a cerca de 2,000 municipios del financiamiento formal.

En efecto, hasta 2004 sólo 70 municipios habían solicitado calificación a alguna de las calificadoras de riesgo, como se muestra en el cuadro 3. Para el año 2000 cuando la regulación fue introducida, nueve municipios fueron calificados. Para 2001 esta cifra se elevó a 28, mientras que para 2002 este número se incrementó a 50. Para los años 2003 y 2004 la cantidad se eleva a 70. Esto es, sólo 2.8 por ciento de los municipios

CUADRO 3

Calificaciones de municipios para 2004*							
Mpio.	Estado	Agencia	Cal.	Agencia	Cal.	Agencia	Cal.
Aguascalientes	Aguascalientes	S&P	AA+			Moodys	Aa2
Tijuana	Baja California	S&P	AA	Fitch	AA-		
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas			Fitch	A		
Juárez	Chihuahua	S&P	AA	Fitch	AA		
Saltillo	Coahuila			Fitch	AA-		
Torreón	Coahuila	S&P	AA-	Fitch	AA-		
Colima	Colima	S&P	A-				
Manzanillo	Colima					Moodys	A1
Durango	Durango	S&P	A			Moodys	A3
Gómez Palacio	Durango	S&P	A+				
Atizapán	Estado de México			Fitch	A+		
Ecatepec	Estado de México			Fitch	A-	Moodys	A2
Huixquilucan	Estado de México	S&P	BBB+	Fitch	A-		
Ixtlahuaca	Estado de México			Fitch	BBB	Moodys	Baa1
Metepc	Estado de México			Fitch	A+	Moodys	Aa3
Naucalpan	Estado de México	S&P	A-	Fitch	A-		
Tlalnepantla	Estado de	S&P	AA			Moodys	Aa3

Calificaciones de municipios para 2004*							
Mpio.	Estado	Agencia	Cal.	Agencia	Cal.	Agencia	Cal.
	México						
Toluca	Estado de México	S&P	AA-			Moodys	Aa3
Tlaxiaco	Estado de México			Fitch	BBB	Moodys	Bba1
Celaya	Guanajuato	S&P	A+	Fitch	A+		
Irapuato	Guanajuato	S&P	A+	Fitch	A+		
León	Guanajuato	S&P	AA				
Pénjamo	Guanajuato						
Acapulco	Guerrero	S&P	A+	Fitch	A+		
Pachuca	Hidalgo	S&P	mA	Fitch	A		
Guadalajara	Jalisco	S&P	AA-	Fitch	AA-		
Puerto Vallarta	Jalisco	S&P	AA-	Fitch	A+		
Tlaquepaque	Jalisco	S&P	A+	Fitch	A+		
Tonalá	Jalisco	S&P	A-			Moodys	Baa1
Zapopan	Jalisco	S&P	AA			Moodys	Aa3
Morelia	Michoacán	S&P	A	Fitch	A+		
Uruapan	Michoacán			Fitch	BBB+	Moodys	A2
Zamora	Michoacán	S&P	A-	Fitch	A-		
Zitácuaro	Michoacán	S&P	BBB-			Moodys	Baa1
Cuernavaca	Morelos	S&P	AA-	Fitch	A+		
General	Nuevo León	S&P	A	Fitch	A		
Guadalupe	Nuevo León	S&P	AA	Fitch	AA-		
Monterrey	Nuevo León	S&P	AA			Moodys	Aa3
San Nicolás de la Garza	Nuevo León	S&P	A+	Fitch	AA-		
San Pedro Garza García	Nuevo León			Fitch	AA	Moodys	Aa3
Santa Catarina	Nuevo León	S&P	A+	Fitch	A+		
Oaxaca de Juárez	Oaxaca	S&P	BBB+	Moodys	A3		
Atlixco	Puebla	S&P	A-	Fitch	A-		
Puebla	Puebla	S&P	AA-	Fitch	AA-	Moodys	Aa3
Tehuacán	Puebla			Fitch	BBB+		
Querétaro	Querétaro	S&P	AA+	Fitch	AA		
Benito Juárez	Quintana Roo	S&P	BBB-	Fitch	A		
San Luis Potosí	San Luis Potosí	S&P	A+	Fitch	A+		
Culiacán	Sinaloa					Moodys	Baa1
Guasave	Sinaloa			Fitch	BBB+		
Mazatlán	Sinaloa			Fitch	BBB		
Navolato	Sinaloa						
Cajeme	Sonora	S&P	A+				
Hermosillo	Sonora	S&P	A-	Fitch	A-		
Matamoros	Tamaulipas			Fitch	A		

Calificaciones de municipios para 2004*							
Mpio.	Estado	Agencia	Cal.	Agencia	Cal.	Agencia	Cal.
Tampíco	Tamaulipas			Fitch	A	Moody's	A2
Ciudad Victoria	Tamaulipas			Fitch	A-		
Coatzacoalcos	Veracruz			Fitch	A-	Moody's	A1
Córdoba	Veracruz			Fitch	A-		
Martínez	Veracruz						
Minatitlán	Veracruz	S&P	A-	Fitch	BBB		
Orizaba	Veracruz						
Túxpan	Veracruz						
Veracruz	Veracruz	S&P	A+	Fitch	A+		
Xalapa	Veracruz	S&P	A-				
Mérida	Yucatán	S&P	AA-			Moody's	Aa3
Ixtapan de la Sal	México						
Solidaridad	México	S&P	BBB+				
Municipio de Solidaridad	Quintana Roo			Fitch	A-		
Puerto Peñasco				Fitch	BBB		
Zapotlán el Grande				Fitch	BBB	Moody's	Baa2

*Aquellos municipios que no presentan calificación son aquellos que habían solicitado con anterioridad pero no en 2004

Fuente: Elaboración propia con datos de las calificadoras.

habían sido calificados por al menos una de las calificadoras. Debe señalarse que existen años en que los municipios no solicitan calificación, aspecto que debe tomarse en cuenta ya que la legislación sólo requiere la calificación para cuando el endeudamiento se adquiere o renegocia, pero no para la vida del préstamo.

Como se puede observar en el cuadro, todos los municipios se encuentran dentro de solamente dos rubros de la clasificación de INEGI-Indesol, a saber, metrópoli y urbanos medios. Es decir, esto corrobora que la innovación para el control de riesgos financieros estatales y/o municipales, si bien tuvo un impacto positivo en el manejo adecuado de los riesgos financieros, dejó fuera de la posibilidad de financiamiento externo a la mayor parte de los municipios mexicanos. Es necesario, pues, resolver o al menos mitigar este problema.

El reto es diferenciar el gobierno local de acuerdo con la clasificación; en la medida en la que se identifiquen los problemas para cada tipo, entonces la solución puede darse de manera más acorde a las necesidades de

cada uno de ellos. Este es uno de los problemas que impiden que el impacto sobre los municipios de la política pública sea el esperado. Por ello, conviene examinar los ingresos y gastos por tipo de municipio. Como se verá, las necesidades de deuda varían debido a que esas dos variables presentan peculiaridades de acuerdo con el tipo de localidad de que se trate.

Fuentes de ingreso

El principal rubro de ingresos propios de los municipios lo constituye el impuesto predial, y obviamente en municipios, aunque cuando se consideran las transferencias libres, la proporción de dichos impuestos disminuye de manera importante.

CUADRO 4

Concepto	Promedio nacional (% del total de ingresos)
Predial	3.5
Inmuebles (Enajenación)	1.0
Otros Impuestos	1.2
Agua	1.9
Otros derechos	4.1
Productos	1.4
Aprovechamientos	3.0
Participaciones	45
FISM	18.6
Fofamun	15.3
Préstamos	1.8
Otros	2.8

Fuente: ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Sin embargo, este es un promedio nacional, por lo que hay que obtenerlo también diferenciando el tipo de municipio de acuerdo con la clasificación INEGI-Indesol. Como se puede apreciar en el cuadro 5, los municipios tienen fuentes distintas de financiamiento. Nótese que las metrópolis descansan más en términos relativos sobre el impuesto predial mientras que los semirurales y rurales descansan en mayor medida sobre las transferencias — participaciones y Fofamun y FISM. En general,

CUADRO 5. INGRESOS EN PORCENTAJE

	Tipo de municipio				
	Metrópoli	Urbano medio	Urbano pequeño	Semirrural	Rural
Propios*	35.14	26.82	16.51	16.46	12.34
Transferencias	61.62	70.72	81.92	82.37	87.20
Participaciones	35.81	38.18	36.72	39.20	34.41
Ramo 33	7.26	14.21	26.43	26.07	19.82
Fofamun	18.55	18.33	18.77	17.10	16.98
Endeudamiento neto	3.24	2.47	1.57	1.07	0.46

*Incluye impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Fuente: ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

las calificadoras de crédito toman a los municipios como un agente homogéneo, cuando en la realidad mexicana ello no es así. De aquí que la regulación basada en esquemas prudenciales de riesgo —como la mexicana—, está muy orientada hacia los municipios más desarrollados.

Las metodologías de las calificadoras de riesgo sólo toman en consideración ingresos libres (propios y participaciones) para determinar la capacidad de pago¹⁰. En los municipios pequeños y marginados estos rubros son por naturaleza muy reducidos. Sin embargo, existe otro rubro que se encuentra etiquetado con cierta flexibilidad para la realización de obras de infraestructura social, que son las que representan la mayor parte de las necesidades en este tipo de localidades. Este rubro se le denomina el Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM). Más adelante se aborda el tema del destino de este recurso.

Observe que el promedio de financiamiento vía deuda es de 1.8 por ciento a nivel nacional. Sin embargo, si se agrupan por tipo de municipio, éste varía considerablemente. Mientras los municipios metropolitanos presentan en promedio 3.24 por ciento de endeudamiento neto, los rurales ascienden a sólo 0.46 por ciento. Claramente, el acceso a endeudamiento de estos municipios es considerablemente inferior. Esto también se manifiesta en la deuda total como proporción de sus ingresos como se muestra en el cuadro 6 de abajo.

¹⁰ Se toman en cuenta considerando también el gasto “comprometido e ineludible”, lo que da un grado de libertad de endeudamiento.

**CUADRO 6. DEUDA TOTAL POR TIPO DE MUNICIPIO
(% DE LOS INGRESOS TOTALES)**

Metropolitano	Urbano medio	Urbano pequeño	Semirrural	Rural
3.2245	3.48723535	2.122833771	2.06218584	0.84521348

Fuente: ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Prioridades de gasto

Otro aspecto importante en el financiamiento de los municipios es reconocer que sus necesidades de gasto difieren sustancialmente de acuerdo con su nivel de desarrollo. Como se observa en el cuadro 7, el destino del FISM varía de acuerdo con el tipo de municipio. Por ejemplo, los municipios metropolitanos dedican solamente el 7 por ciento al desarrollo de agua potable, mientras que los rurales destinan el 13.6 por ciento, es decir, casi el doble de recursos en términos relativos.

CUADRO 7. DISTRIBUCIÓN DEL FISM EN PORCENTAJE

Tipo de obra	Tipo de municipio				
	Metropolitano	Urbano medio	Urbano pequeño	Semirrural	Rural
Agua Potable	7.95	9.48	11.04	10.41	13.60
Alcantarillado	7.54	6.80	5.36	4.84	3.16
Drenaje y Letrinas	3.15	5.90	5.36	4.05	3.89
Urbanización Municipal	36.65	31.30	28.41	26.75	20.64
Electrificación Rural y de Colonias Pobres	8.47	9.48	10.59	9.62	8.58
Infraestructura Básica de Salud	2.98	3.46	3.46	4.54	7.10
Infraestructura Básica Educativa	12.32	13.07	11.80	12.95	12.83
Mejoramiento de Vivienda	4.11	3.06	2.23	2.60	3.08
Mejoramiento de Caminos Rurales	11.14	9.15	16.15	19.30	19.84
Infraestructura Productiva Rural	2.21	1.46	2.59	3.39	6.75
Otro	3.84	4.90	2.05	1.56	0.89

Fuente: ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Ello se debe a que los niveles de cobertura difieren sustancialmente entre los distintos tipos de entidades locales, como se muestra en el cuadro 8. Para municipios más grandes las necesidades son distintas debido a que los grados de cobertura en distintos servicios como electricidad, agua potable, alcantarillado y drenaje son distintos.

CUADRO 8

	Agua Potable		Drenaje		Electricidad	
	Dentro de Cabecera	Fuera de Cabecera	Dentro de Cabecera	Fuera de Cabecera	Dentro de Cabecera	Fuera de Cabecera
Metropolitano	89.66	71.29	83.07	53.22	91.61	75.08
Rural	72.86	54.01	33.28	14.75	71.54	53.69
Semirrural	76.45	60.9	58.99	31.55	78.65	62.8
Urbano medio	85.03	65.79	78.92	47.61	86.48	68.29
Urbano pequeño	80.87	63.42	72.85	42	83.38	65.93

Fuente: Cálculos propios con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI.

En otras palabras, reiteramos que cuando se habla de municipio en nuestro país se tienen que considerar su diversidad y heterogeneidad. Esto influye de manera fundamental en las necesidades de endeudamiento por cada tipo de municipio.

Por ejemplo, la cantidad de recursos que maneja un municipio rural o semirrural es muy reducida (0.5 por ciento del ingreso total promedio de uno metropolitano), y, por otro lado, las necesidades de infraestructura en términos de costo son más homogéneas en términos monetarios o incluso más caras (e.g. electrificación) debido a que se encuentran en zonas alejadas y dispersas. Por esto, el gasto del FISM del que disponen no solamente varía en términos absolutos, sino que el servicio es más caro. Esto puede ocasionar una trampa de pobreza para las entidades pobres y pequeñas.

FISM, tipo de obra, ingresos absolutos y restricción de liquidez

Uno de los factores que la literatura ha identificado como causal de trampas de pobreza es precisamente la restricción de liquidez que detiene el financiamiento de infraestructura en municipios pequeños y pobres —

no atendidos en el sistema financiero. Normalmente, estos tres tipos de municipios (urbano pequeño, semirural y rural) disponen de una cantidad de recursos (propios y transferencias) muy inferior a la de las grandes metrópolis, como se muestra en el cuadro 9. Observe que los municipios rurales cuentan en promedio con sólo el 0.5 por ciento de los recursos de los que disponen los municipios metropolitanos. Es cierto que en per capita esta proporción disminuye, cifra que no se presenta aquí por no tener relevancia con el argumento que se presenta a continuación.

CUADRO 9

Proporción Ingresos en relación con ingresos de metropolitanos			
Urbano medio	Urbano pequeño	Semirural	Rural
0.274	0.052	0.014	0.005

Fuente: Cálculos propios con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Es importante percatarse también de que tanto los ingresos propios como las transferencias libres (participaciones) se encuentran altamente comprometidos en municipios “pequeños” (y en muchos grandes también). La suma de estos dos componentes representa en promedio el 87 por ciento del gasto corriente (calculado con datos del INEGI). Esta cifra sugiere que el margen de endeudamiento de estos municipios es muy reducido. Este margen es el que más toman en cuenta las calificadoras de riesgo (www.fitch.com/mexico). En la actualidad, dada la legislación vigente, el FISM no se considera ingreso y por ello estas agencias no lo consideran.

Asimismo, la anterior cifra sugiere también que **el único recurso que poseen las localidades pequeñas para inversión es el FISM**. Como anotaremos a continuación el absoluto de estos recursos se torna en relevante por el tipo de construcción.

Por otra parte, en ocasiones el costo de construcción de algunas obras puede incluso ser más elevada en municipios pequeños (electrificación rural es un típico ejemplo), con lo cual el monto absoluto de ingresos de las entidades municipales se convierte en relevante (y no necesariamente el ingreso *per cápita*).

Para ilustrar el caso, un ejemplo hipotético. Considere el cuadro 10 de abajo: existen tipos de obras, como la electrificación rural, el agua potable, el drenaje, entre otras, cuya construcción requiere de una cantidad de recursos mucho mayor al que se puede asignar de los disponibles del FISM para un solo año. Suponga que el costo de la obra es igual para dos tipos de municipios (metropolitano *versus* rurales o semirurales), que asciende a 1000 pesos.¹¹ En el caso del municipio grande la disponibilidad de recursos (asuma montos provenientes del FISM) es mucho mayor en términos absolutos (800 pesos) que la del pequeño (200 pesos).

CUADRO 10

(Ejemplo hipotético, con fines ilustrativos)	Metropolitano	Semirrural y rural
Costo de Obra electrificación	1000	1000
Recursos FISM disponibles por año para la obra electrificación	800	100
Faltante	200	900
Crédito	200	900
Amortización Crédito*	< 1 año	10 años
Desigual posibilidad de acceso a crédito**	Se electrifica	No se electrifica

*Asuma intereses = 0

** El municipio metropolitano cuenta con calificación crediticia mientras que el rural no. También si se puede utilizar el recurso del FISM como ganaría o no.

Fuente: Elaboración propia con datos hipotéticos.

Con posibilidad de crédito, sea por contar con calificación crediticia, o en su defecto por la posibilidad legal de poder utilizar los recursos del FISM como garantía o colateral, la obra se realiza, aunque la amortización del crédito es mucho más favorable para el municipio metropolitano. Sin embargo, **sin la posibilidad de utilizar el FISM como colateral, combinado con la falta de calificación crediticia**, en el municipio rural y/o semirrural la obra NO se lleva a cabo.

Esta pudiera ser una causal de que los municipios que no tienen acceso al crédito gasten el FISM en obras pequeñas y de bajo impacto social.¹² Observe que la mayor proporción de recursos del FISM se destina a

11 Por simplicidad asuma que la obra se construye en un solo año calendario.

12 Debe destacarse que esta afirmación requiere de un estudio formal que lo corrobore.

obras de urbanización, las cuales presentan el menor beneficio social. Esto indudablemente introduce una limitación en la construcción de la infraestructura que más impacto tiene en el abatimiento de pobreza. El anuncio reciente del Presidente Calderón para abatir la pobreza en los cien municipios más marginados puede complementarse con acciones importantes de financiamiento. La banca de desarrollo es entonces un actor clave en este sentido.

CUADRO 11. ASIGNACIÓN DE FAIS POR SECTOR (PORCENTAJES)

Concepto	
Obras de Urbanización	25.8
Agua Potable	14.5
Infraestructura Educativa	13
Electrificación Rural	11
Caminos Rurales	10.5
Drenaje	8
Infraestructura de salud	5.5
Programas de Vivienda	3.5
Iniciativas productivas	3.1
Otros	5.1

Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2000 y 2002 (INEGI-Sedesol)

V. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

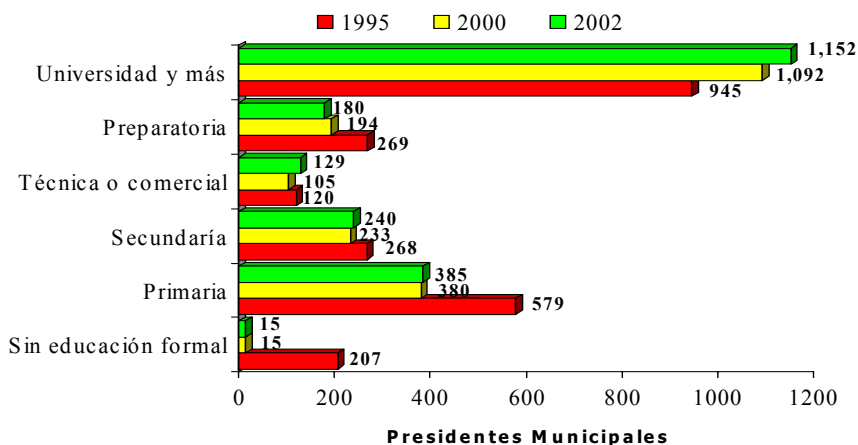
Otro de los factores que originan la problemática recién documentada es la capacidad administrativa de las autoridades municipales. Esto inhibe el uso adecuado de los recursos financieros, e incluso de instrumentos de deuda, sea por tomarla en exceso o por no tomarla por considerarla nociva. Este es un aspecto que en general se conoce pero que rara vez se documenta. A continuación, haciendo uso de la ENPM, se presentan algunos indicadores en este sentido.

En cuanto a escolaridad de los presidentes municipales, se encuentra que a nivel nacional menos de la mitad poseen algún grado universitario y alrededor de la tercera parte poseen sólo primaria o menos (i.e. sin educación formal), como se presenta en el cuadro 12.

Cuando se subdivide este mismo indicador por tipo de municipio, se encuentra (véase cuadro 13) que existe una relación directa entre el nivel de urbanización de un municipio y el nivel de estudios de sus presidentes municipales. Entre más urbanizado esté un municipio, mayor es el nivel de escolaridad del presidente municipal. Esto es, los municipios rurales y semirurales son los que presentan el menor nivel de escolaridad.

CUADRO 12

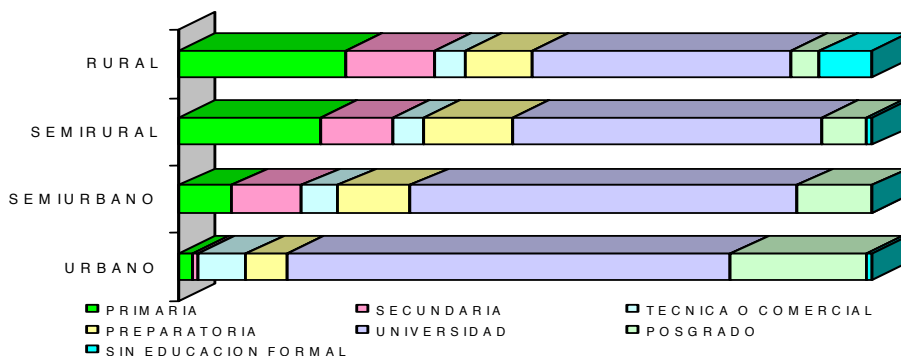
ESCOLARIDAD DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN 2002



Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

CUADRO 13

ESCOLARIDAD DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

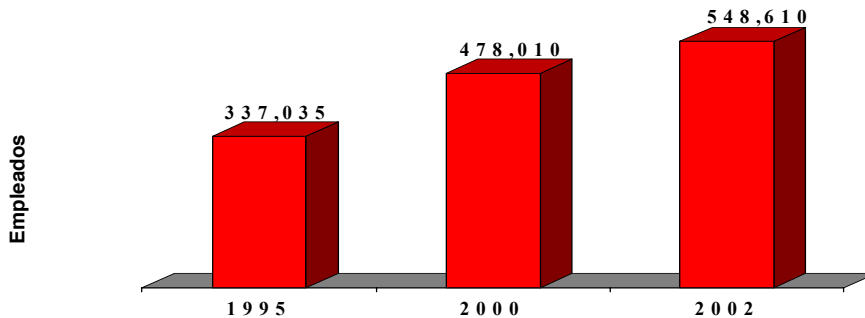


Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Por otra parte, el personal municipal rebasa el medio millón de funcionarios. De hecho, el número de empleados de los ayuntamientos en 2000 se incrementó en un 40% con respecto a 1995 y en un 15% entre 2000 y 2002 (véase cuadro 14).

CUADRO 14

NÚMERO DE FUNCIONARIOS 1995-2002

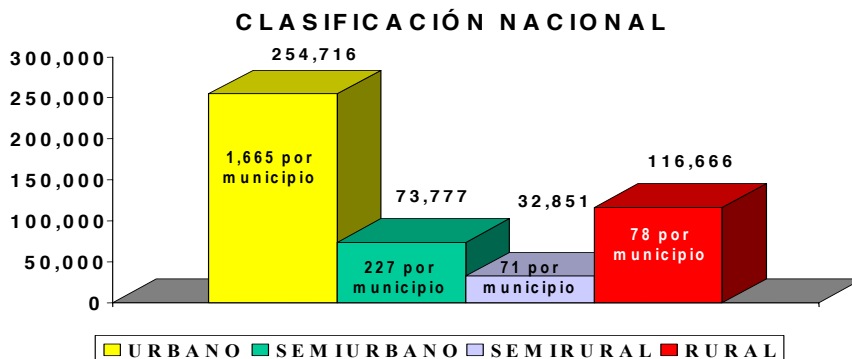


Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Sin embargo, en este renglón, los municipios urbanos son los que contratan más empleados llegando a 1,665 por municipio mientras que los rurales presentan una cifra casi 20 veces menor al contar con 78 empleados por municipio. Esto se debe en parte a empleados en la seguridad pública, aunque un estudio más a fondo es necesario (véase cuadro 15).

CUADRO 15

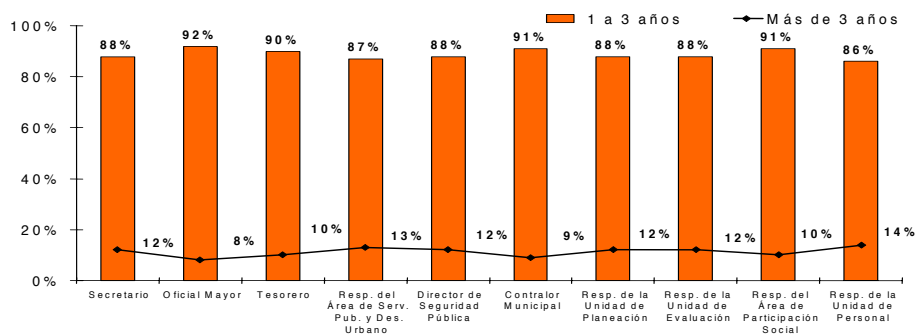
EMPLEADOS POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

En cuanto a funcionarios administrativos, que son los que se encargan de la administración financiera del municipio, en promedio, el 88% de los titulares de las unidades administrativas tienen 3 o menos años de antigüedad en el puesto, es decir, solamente el 12% rebasa el periodo de gestión municipal. Este es un problema que no permite que se profesionalice la administración y con ello la eficiencia administrativa del municipio (cuadro 16).

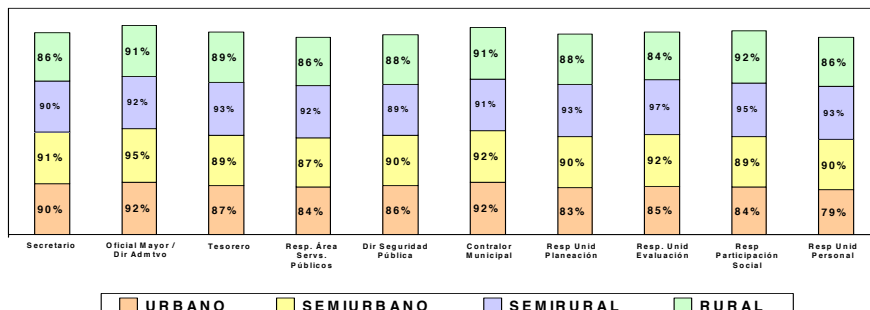
CUADRO 16
ROTACIÓN DEL PERSONAL



Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Observe también que este fenómeno no es distinto entre los tipos de municipios (cuadro 17). Es decir, lo mismo afecta a los urbanos que a los rurales. Como se verá en propuestas es necesaria una certificación profesional de funcionarios a nivel municipal.

CUADRO 17
ROTACIÓN DEL PERSONAL
CLASIFICACIÓN NACIONAL

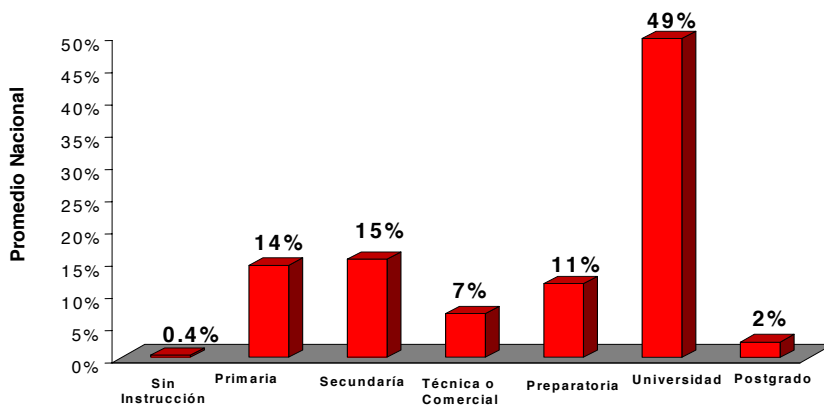


El porcentaje indica la proporción de titulares que tienen hasta 3 años de experiencia en el cargo.

Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

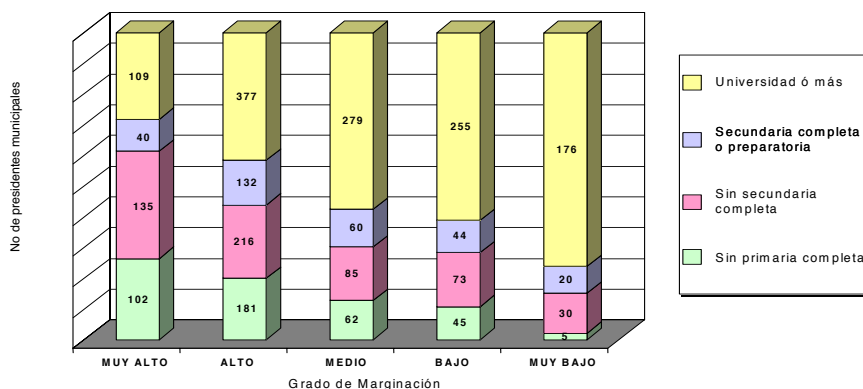
Con respecto al grado de escolaridad de los titulares de las áreas administrativas el 49 por ciento cuenta con algún estudio universitario, aunque el 30 por ciento posee sólo secundaria o menos (cuadro 18). La menor escolaridad en los funcionarios altos de las administraciones municipales es más notoria en municipios rurales y semirurales (cuadro 19).

CUADRO 18
GRADO DE ESCOLARIDAD DE LOS TITULARES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS



Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

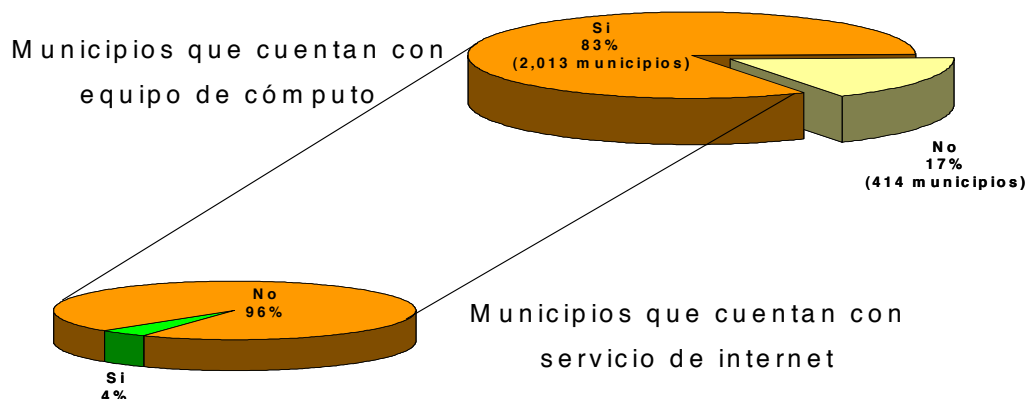
CUADRO 19
ESCOLARIDAD SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Con respecto a equipo informático que de alguna manera refleja la modernización de las administraciones municipales, 17 por ciento no cuenta con equipo informático, siendo principalmente las entidades rurales (cuadro 20).

CUADRO 20
EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO



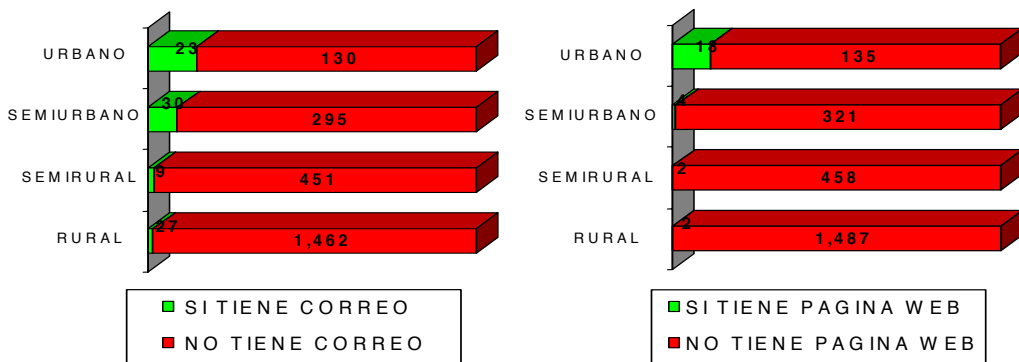
Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

Sin embargo, para el año 2002 sólo poco más de 50 municipios tenían un correo electrónico propio sólo 20 contaban con un portal de Internet del municipio (cuadro 21).

Como se puede apreciar, para el año 2002 existe una heterogeneidad en las capacidades administrativas de los municipios. Por un lado, entidades urbanas cuentan con las capacidades suficientes pero, por otro, la mayor parte de los municipios, rurales, semirurales y semiurbanos distan mucho de contar con ellas. Este es un problema al que hay que enfrentar paralelamente a cualquier diseño de un programa de creación y construcción de infraestructura.

CUADRO 21

CORREO ELECTRÓNICO Y PÁGINA WEB



Fuente: Elaboración propia con base en ENPM, 2002; INEGI-Indesol.

En síntesis

El acceso al financiamiento para la infraestructura por parte de los gobiernos estatales y municipales se encuentra bifurcado. Por un lado, las entidades federativas y alrededor de 100 municipios están en condiciones apropiadas para obtener financiamiento a tasas competitivas y de mercado, por lo que incluso han preferido disminuir la participación de Banobras de sus portafolios de deuda a quien consideran caro. El reto para este segmento de mercado de Banobras consiste en tratar de ofrecer mejores condiciones de crédito vía tasas más competitivas, plazos más cómodos, con mejores instrumentos de deuda. En adición, tomar un liderazgo en la promoción y certificación de los PPPs. Hay incluso quienes sugieren que este banco debe incluso abandonar a este sector de mercado ya que la banca comercial está en mejores posibilidades de atenderlo. Aquí argumentamos que existen obras de muy largo plazo en estas entidades que sólo con la participación y liderazgo de Banobras se podrían financiar. Después de todo una de las funciones de la banca de desarrollo es proveer capital de largo plazo que la banca tradicional no ofrece con frecuencia, como se documentó arriba en los puntos 4 y 5. Asimismo, como se argumentará más adelante, esta institución puede jugar un papel importante (de hecho lo hace actualmente) en el diseño de

esquemas de financiamiento con participación de capital privado. En esta nota no abordamos las posibles acciones de Banobras en este sentido, y sólo anotamos algunos retos en el desarrollo de PPPs.

Por otro lado, como se argumentó en esta nota, el segundo segmento de mercado lo constituyen la gran mayoría de los municipios, los cuales no tienen acceso al crédito por distintos motivos expuestos aquí. Por ello, el financiamiento a la infraestructura para éstos se reduce a los recursos del ramo 33 por medio del FISM. Este sector difícilmente será atractivo para la banca privada y para la bursatilización de la deuda. Esto si bien plantea un problema serio, a la vez representa un nicho de mercado para banca de desarrollo. Como se argumentó antes, el papel de éste puede incluso evaluarse más desde el punto de vista de impacto social y económico que estrictamente financiero. Debe acotarse que no sugerimos que se regrese al paradigma de crédito dirigido (PCD), sino que se evalúe un nuevo rol en el financiamiento de la infraestructura municipal. Esta última conclusión plantea el reto de financiamiento. La siguiente sección elabora algunas propuestas. En primer lugar se presentan algunas acciones encaminadas a financiar obras en municipios no atendidos. Posteriormente algunas directrices de los PPPs, ya que como se argumenta es necesario primero delimitar muy bien el concepto para no incurrir en problemas de daño moral. Esta última va más en la dirección de las entidades que actualmente atiende Banobras.

VI. PROPUESTAS

NOTA ACLARATORIA: Las propuestas se concentran en el sector que no tiene un adecuado acceso al crédito. Las propuestas para el sector de estados y municipios grandes no se mencionan aquí.

Uso de FISM como garantía crediticia

Es difícil fondear municipios pobres. Esto constituye uno de los principales retos del país. Como ya se mencionó, la construcción de infraestructura municipal descansa fuertemente sobre los recursos del FISM, pues no pueden acceder a fuentes de financiamiento competitivas. Por otra parte, en este documento se sostiene que buena parte de la obra, por la naturaleza legal de los recursos municipales, tiene que invertirse en el mismo año. Ello incentiva a obras de corto plazo con reducido impacto

social sobre las de largo plazo e impacto alto. Para revertir esto es necesario encontrar esquemas de financiamiento para estas últimas.

Una primera propuesta es la posibilidad de “bursatilizar” los recursos del FISM. En la medida en que estos recursos puedan utilizarse como garantía, los municipios podrían realizar inversiones de más largo plazo y de mayor impacto social. Debe destacarse que esta es una propuesta que debe contar con un diseño adecuado para evitar problemas de daño moral, como la posibilidad de rescates financieros¹³ por parte de gobierno federal o estatal.

Banobras puede empezar a tomar el liderazgo en este tipo de financiamiento (con garantía de recursos del FISM) para lo cual simplemente hay que diseñar un esquema de retención de estos recursos, lo que se aborda más adelante. Es importante también que, para que este esquema funcione de inmediato, es necesario que **se encuentren mecanismos alternativos de calificación crediticia para estos pequeños municipios, como por ejemplo, se califique el proyecto y la garantía en cuestión**. El motivo de ello es que actualmente las metodologías de las calificadoras no consideran este aspecto y se tendría que esperar a que lo ajustaran. Segundo, los precios de las calificaciones son elevados en relación con el nivel de ingresos de estos municipios y calificar sólo el proyecto con la garantía del FAIS en principio resultaría más barato.

El otro obstáculo, legal, afortunadamente ha sido superado. Como lo señala el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado el pasado miércoles 27 de diciembre de 2006, estos recursos ya pueden ser utilizados como garantías en créditos (véase recuadro con el artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal y el anexo 1 para todas las modificaciones legales en la materia).

13 Para una discusión al respecto en México, véase Hernández, Fausto, A. Díaz Cayeros y R. Gamboa (2000). *Fiscal Decentralization in Mexico: the Bail Out Problem*. Red de Centros de Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Artículo 50. Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII, de esta Ley correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las 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 a que se refiere el tercer párrafo del artículo 9o del presente ordenamiento.

Los financiamientos que den origen a las obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el artículo 33 de esta Ley, para el caso de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y a los fines establecidos en el artículo 47 de esta Ley por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Las Entidades Federativas y los Municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones.

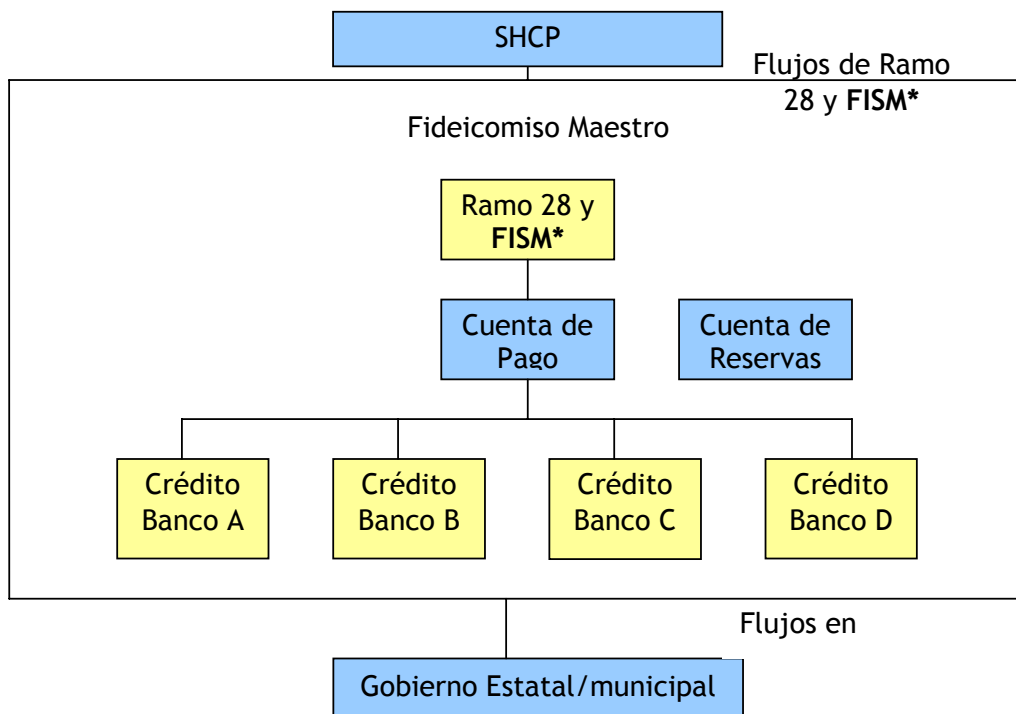
Las obligaciones de los Municipios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, cuando cuenten con la garantía del Gobierno del Estado respectivo, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes aportaciones con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción III, de esta Ley, para responder a sus compromisos.

Las Entidades Federativas y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, con cargo a las aportaciones que les correspondan de los Fondos a que el mismo se refiere, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos, en su caso, en las leyes estatales de deuda.

El pendiente es el diseño del mecanismo a través del cual estos recursos puedan colocarse como garantía. Como se sabe, éste es necesario para que, en caso de incumplimiento, exista un procedimiento expedito para

el ejercicio de las garantías. En México ya existe el Fideicomiso Maestro por el cual se ponen como colateral las participaciones federales. La propuesta entonces es que se utilice esta infraestructura para que el FISM pueda utilizar este fideicomiso (véase cuadro 22).

CUADRO 22



* Sugerencia.

Los excedentes petroleros y la infraestructura

Como se ha reiterado, Banobras podría tomar un liderazgo en el financiamiento de la infraestructura de los municipios si pudiera encontrar un mecanismo de fondeo y asignación de crédito hacia estas municipalidades.

Una posibilidad —a estudiarse— es que administre y asigne del fondo constituido con el 10 por ciento de los excedentes petroleros y que tiene como objetivo la construcción de infraestructura en municipios (y estados).

Este fondo se constituye, repetimos, con el 10 por ciento y fue creado en marzo de 2006 con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su artículo 19. Este artículo (véase recuadro de abajo) establece que este fondo debe llegar a formar una reserva óptima.

Hasta el día de hoy, **las reglas de operación** de dicho fondo **no** han sido determinadas ni aprobadas en ningún reglamento, por lo que se estima conveniente proponer que Banobras juegue un papel importante en la administración y asignación de dicho fondo. Si bien este es un fondo que se encuentra etiquetado precisamente para infraestructura, no es claro en la ley si se distribuye directamente sin otra obligación que la realización de la obra pública, o bien, pudiera usarse como un fondo de financiamiento para inversión pública a tasas competitivas (con respecto a banca comercial).

La ventaja de esta opción es que se puede incrementar el rendimiento social de esta inversión, lo que coadyuvaría a reducir la brecha de desigualdad regional. Lo anterior debido a que se podría evaluar *ex ante* estos proyectos de acuerdo con criterios de costo-beneficio social/económico antes de otorgar el crédito. Banobras en coordinación con la Unidad de Inversiones de la SHCP podría ocuparse de ello.

Asimismo, al ser un crédito a tasa competitiva, el fondo podría asegurar su nivel de reservas óptimo en el tiempo, tal y como lo marca la LFPRH. Por último, se tendría la ventaja de poder canalizar el recurso directamente al municipio sin la intervención del gobierno estatal. Como se sabe, con frecuencia el municipio se queja de que cuando el recurso se eroga vía el estado, no se saben los criterios de asignación o incluso no necesariamente llegan los recursos.

La desventaja de este esquema es más bien política, ya que muy probablemente los estados se opondrían a tal medida.

En suma, Banobras podría asignar estos fondos de acuerdo con la rentabilidad social de la obra, lo que implica que las obras de municipios más marginados tendrán una ventaja inicial por sobre los más desarrollados en términos de disminución de brecha de desigualdad social. Segundo, la tasa a la que podría asignarse este recurso podría

ser competitiva si se utilizan los recursos del ramo 33 como garantía, lo que tendría además como ventaja que dicho fondo mantuviera su nivel en la reserva óptima.

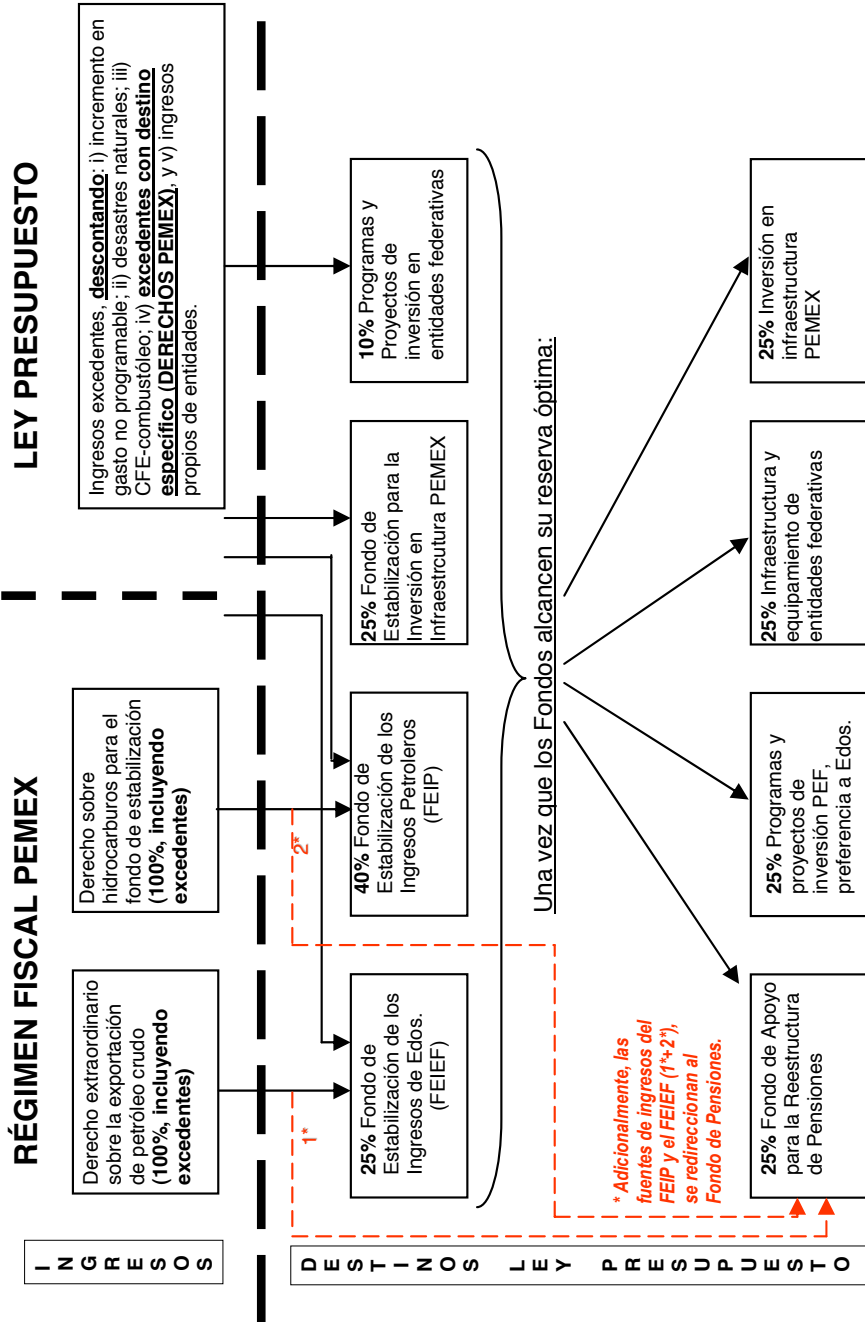
Art. 19.- Los ingresos petroleros excedentes restantes de la aplicación de la fórmula del art. 31 de la LFPRH se distribuirían de la siguiente manera, **en congruencia con el nuevo régimen fiscal de PEMEX**:

- i. **25%:** Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
 - ii. **25%:** Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura PEMEX.
 - iii. **40%:** Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP).
 - iv. **10%:** Programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.
- Los Fondos deberán alcanzar una reserva óptima y serán destinados para afrontar caídas futuras de ingresos de los rubros que les corresponden.

De ser así, Banobras evaluaría, tal vez con el visto bueno de la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, los proyectos, lo cual se encuentra dentro de su misión, además podría brindar la asistencia técnica necesaria a los municipios no atendidos actualmente por el mercado crediticio mexicano en materia de presentación y evaluación de proyectos.

Alternativamente, las ganancias producidas por estos créditos —si las hubiera— podrían servir para formar nuevos fondos de garantía en el financiamiento de infraestructura municipal. Otra de las grandes ventajas de este esquema es que al tener que anteponer la garantía del FISM se incrementaría la transparencia en este sentido, uno de los factores que no se ha cumplido del ramo 33 y que ha quedado vacío, a partir de la controversia de la denominada “Ley Bartlett”. Aunque este último aspecto ha quedado ya estipulado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007 (véase recuadro de abajo y anexo 2).

CUADRO 23



Fuente: Elaboración propia con base en LFPRH.

Artículo 10. Para la revisión del ejercicio de los recursos federales realizado por las entidades federativas y, en su caso, por los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará dichos recursos en los términos de los artículos 16, fracciones I y XVIII, 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de febrero, las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, así como a los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación.

Una alternativa para la canalización de estos recursos, en caso de que no sea viable (políticamente) la anterior propuesta de crédito, es que se evalúe el proyecto *ex ante* tal y como se sugirió arriba, y que el recurso se otorgue con un *pari passu* de acuerdo con su rentabilidad social y económica con la participación de Banobras en coordinación con la UI de la SHCP. En este caso, el recurso se otorga sin posibilidad de recuperarlo, si es que se interpreta la nueva LFPRH en este sentido.

Asistencia técnica

Como se documentó arriba, una vieja asignatura pendiente en México es el fortalecimiento institucional de los municipios. Si bien la solución a este problema depende de un número importante de factores, una de las instituciones que han jugado un papel importante (inclusive debido a que está en la misión social de la misma) es precisamente Banobras. En efecto, ésta ha sido una constante preocupación de la institución. Sin embargo, diversas entrevistas en municipios sugieren que existen algunos problemas y retos a superar: (i) el costo es elevado ya que se fija sin la debida discriminación de precio; (ii) en ocasiones el fortalecimiento (o capacitación) es muy generalizado y no se adapta a las necesidades del municipio; (iii) el propio fortalecimiento institucional requiere de una inversión que no puede realizarse con el uso de deuda.

Banobras tiene una larga historia de lanzamientos de programas de fortalecimiento institucional, para lo que ha firmado numerosos convenios con instituciones de educación superior. Sin embargo, estos convenios no han reducido el costo de ellos, según algunos funcionarios locales entrevistados. Por esto, algunas de estas localidades han contratado a los mismos centros de educación para solicitarles el servicio sin la intervención del Banco, lo cual ha provocado que éste se quede afuera sin poder supervisar la calidad del servicio.

Estos problemas redundan, por un lado, en el propio acceso al crédito al no contar con fortaleza institucional y, por otro, en la probabilidad de recuperación del mismo una vez que ha sido extendido. Por ello, es importante un diseño de un programa de fortalecimiento institucional y asistencia técnica por parte de la institución. Debe reiterarse que esto incrementa las posibilidades de acceso al crédito y las de resuperación del mismo, es decir,

Prob. de recup. de crédito = $f(\text{fortalecimiento institucional, } x, y, z, \dots)$

Debe enfatizarse que lo que diferencia a Banobras de la banca comercial es precisamente la asistencia técnica. Esta, naturalmente, implica erogaciones importantes, y debe encontrarse una fórmula en el fondeo de la propia institución, que va más allá del objetivo del presente documento.

Se sabe que existe un buen número de instituciones federales, estatales y municipales que intervienen en los procesos financieros de los municipios. Por ello, debe destacarse que NO es responsabilidad exclusiva de Banobras resolver estos problemas. Intervienen entre otros la SHCP, la Segob, la Sedesol y el Indetec. Una coordinación entre estas entidades para tener acciones consistentes es necesaria.

Algunas de las acciones que Banobras podría proponer (algunas de ellas, viejas propuestas en el sentido de que han sido propuestas desde los años 1980s):

- a) Promoción de un servicio profesional de carrera a nivel municipal. Esto disminuiría el alto índice de rotación de los titulares de las unidades administrativas en los municipios, que se documentó arriba.

- b) Una vez establecido éste es necesaria una certificación. Aquí una coordinación y colaboración entre Banobras e Indetec puede ser muy útil. Actualmente Indetec certifica los funcionarios, pero es necesario avanzar en el punto (a) recién anotado.
- c) Emitir lineamientos de contabilidad universal municipal, con diseño de software amigable (en Excel, por ejemplo) que sirva de base a los municipios. Con el tiempo, puede servir como plataforma para la homogeneización de la contabilidad, tan propuesta anteriormente.
- d) Un aspecto que no corresponde a Banobras pero que podría ser útil es que desde el punto de vista técnico Banobras argumente la necesidad de que exista la posibilidad de reelección de los presidentes municipales, con lo que la profesionalización de los municipios se facilitaría como se sugirió en el diagnóstico anterior.

Los PPPs

Esta figura ha tomado importancia en los últimos años. Si bien en el mundo, sobre todo en Inglaterra donde fueron diseñados por vez primera, existe un cierto consenso en su definición, hay una gran variedad de este tipo de proyectos.

Estos instrumentos se definen como relaciones contractuales de largo plazo entre el sector privado y el público, que se diseñan para que el sector privado realice la provisión de bienes y/o servicios públicos. En estos contratos ambos sectores (público y privado) comparten sus intereses financieros. Los PPPs pueden tomar diversas formas y poseen al menos alguna de las siguientes características:

- Transferencia de activos o facilidades públicos a una entidad privada (con o sin pago directo a cambio) y por cierto periodo de tiempo;
- Construcción, mantenimiento, operación, financiamiento y explotación de estos activos y facilidades por parte de la entidad privada;
- Coparticipación del riesgo entre ambas partes, pública y privada;

- Arrendamiento por parte del sector público de facilidades o servicios provistos por el sector privado;
- El sector público determina los estándares de calidad y de producto;
- El sector público determina los precios y tarifas;
- Diseño de esquemas basados en los resultados;
- Retorno de los activos al sector público al finalizar el contrato.

La principal ventaja de los PPPs es que le permiten al gobierno hacer uso del financiamiento privado así como de su eficiencia y capacidad de innovación, lo que en principio reduce costos de la infraestructura pública permitiendo al mismo tiempo mejorar su calidad. Para entidades públicas con problemas de financiamiento estos instrumentos pueden ofrecer interesantes oportunidades para elevar la inversión en infraestructura y así estimular crecimiento.

Sin embargo, la experiencia internacional y nacional de la última década muestra que los PPPs no son una garantía para infraestructura de alta calidad y costo-efectiva. Consecuencias financieras y fiscales negativas pueden ser considerables particularmente cuando el diseño, la organización y la regulación del contrato no fueron los apropiados con una definición clara de las responsabilidades y riesgos de las contrapartes. Más aún, problemas políticos (influencia de grupos de presión) pueden distorsionar una evaluación correcta de los proyectos de infraestructura.

En México existen experiencias en este sentido tanto en el nivel federal como el estatal. Son nuevas y es muy pronto para evaluarlas. Sin embargo, hay experiencias que de entrada no lucen como un PPP puro. Por ejemplo, el caso de la “ciudad civil del estado de Oaxaca” no es muy claro dónde proviene la ganancia de una mayor eficiencia, ni de innovación tecnológica y mucho menos de la equidad en los riesgos del proyecto. Claramente este proyecto podría ser cuestionado como un PPP.

Por lo anterior, en algunos países y, en particular, en Inglaterra se creó un organismo con la participación mayoritariamente privada que certifica a los PPPs. Esta unidad se encarga de estudiar, evaluar y decidir si el

proyecto es realmente un PPPs y si tiene las posibilidades de rendir los frutos que de él se espera.

Dada la naturaleza de estos instrumentos, sería importante que Banobras, dada su misión y su infraestructura y experiencia, pueda participar en el diseño y certificación de los PPPs a nivel federal, estatal y municipal. Actualmente Banobras apoya y estimula la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura regional o local, pero es necesario que también se certifiquen los PPPs.

Debe aclararse que este tipo de proyectos se da solamente cuando el proyecto en sí es rentable financieramente para ambas partes. Desafortunadamente, para municipios pequeños y marginados, esta opción no es muy viable, ya que la rentabilidad de las inversiones desde el punto de vista privado es muy limitada o inexistente. Es cierto que los proyectos en estos municipios son de una alta rentabilidad puramente social en el corto plazo pero con perspectivas de rentabilidad económica en el largo horizonte. De aquí que las propuestas de PPPs se dan más para municipios grandes y para los otros dos niveles de gobierno.

De manera alternativa se puede estudiar **PPPs para un conjunto o grupos de municipios, sobre todo cuando los beneficios que provoca la inversión se derramen en varios de ellos.** Este diseño puede ser parecido a las calificaciones y bolsas conjuntas que están empezando a surgir en México.

FARAC

El fideicomiso de rescate carretero es hoy día un fideicomiso saneado desde el punto de vista financiero. Existe la posibilidad de que se pueda volver a subastar la red carretera que fue rescatada a mediados de los 1990s. Sin embargo, es necesario estudiar su rentabilidad ya que de ser así, podría ser una fuente importante de financiamiento carretero. No existe información financiera disponible al público pero es importante un estudio en este sentido.

Por ejemplo, en caso de que sea rentable es posible introducir certificados de participación (FIBRAS O REIT) que son títulos emitidos por instituciones fiduciarias que representan una participación sobre

un conjunto de valores o bienes constituidos en fideicomisos y otorgan derechos sobre los productos que se obtengan de esos bienes o valores.

¿Qué es un REIT / FIBRA? Es una compañía (fideicomiso), cuyo patrimonio está constituido por bienes raíces. Un REIT / FIBRA permite financiar activos mediante la emisión de Certificados de Participación Ordinaria (CPOs) en los mercados financieros. Los inversionistas en estos certificados participan en una parte alícuota de los bienes raíces fideicomitados. El valor de los certificados está directamente relacionado con el valor de los inmuebles y con los ingresos que genera su administración. ¿Cuáles son los objetivos de los REITS / FIBRAS? Los REITs en E.U. como las FIBRAS en México tienen los siguientes objetivos: Democratizar la inversión en bienes raíces. Desarrollar el mercado de bienes raíces. Promover el desarrollo del mercado de valores de instrumentos que permitan una más eficiente intermediación entre el ahorro y la inversión. Actualmente ¿cómo están reguladas las FIBRAS en México? Para efectos del ISR y del Impuesto al Activo, la FIBRA es una entidad fiscalmente transparente ya que no hace retención alguna, ni pago de impuestos. Está obligada a trasladar sus utilidades a los inversionistas, los cuales deberán acumular sus ingresos y pagar impuestos, según su condición (persona física, persona moral, residentes extranjeros, fondos de pensiones nacionales y extranjeros). Su regulación fiscal se encuentra contenida en los artículos 223 y 224 de la Ley del ISR del 2004. En suma, Farac es un aspecto a estudiar a fondo.

Resumen

En suma se propone:

- a) Con las nuevas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal en las que se permite a partir del 1 de enero de 2007 poner los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del ramo 33 en garantía, Banobras puede tomar el liderazgo en el otorgamiento de crédito a municipios más pequeños, dado que dichos recursos pueden funcionar como colateral.
- b) Estudiar la posibilidad de que el Fondo creado con el 10 por ciento de los excedentes petroleros, como lo marca el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en

marzo de 2006, se utilice, sea como un fondo para el otorgamiento de crédito o bien que sea canalizado con *pari-passu* previa evaluación social del proyecto. Los detalles se proveen en este documento en la sección de propuestas.

- c) En cuanto al fortalecimiento institucional se enumeran algunas de las acciones pendientes en la materia. Por ejemplo, el impulso de un servicio profesional de carrera con una posterior certificación de los funcionarios municipales. En la medida en la que se profesionalice el personal se incrementan las posibilidades de mayor uso responsable de crédito, con la consecuente presentación de proyectos rentables desde el punto de vista social y económico.
- d) En el ámbito de la participación del sector privado, es necesaria la creación de algún mecanismo de certificación de PPPs.
- e) Una fuente de financiamiento que puede ser importante es la administración de carreteras. Por medio de Farac, se podrían diseñar certificados de participación para el financiamiento carretero (Fibras/Reit). Es difícil concluir si esto es posible ya que no existe información pública del Farac, pero en caso de que sea rentable, esta podría, constituyéndose jurídicamente con transparencia en una fuente para el financiamiento carretero.