

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO PARA LOS GOBIERNOS LOCALES: UNA EXPERIENCIA EN MEXICO*

Introducción

Entre los países de Hispanoamérica, existen similitudes que los identifican y problemas comunes que motivan a la investigación conjunta, para la aplicación de programas que mejoren el nivel de vida de la población. Por ello, son importantes seminarios como éste, donde tiene especial relevancia el estudio y análisis de crédito y financiamiento hacia organismos básicos y celulares, esto es, los municipios de América.

Como se sabe, el modelo de desarrollo adoptado por cada uno de nuestros países, la escasez de recursos monetarios y el grado de dependencia hacia los mercados industriales, ha provocado que las regiones se desarrollen en forma desigual y desarmónica y que la asignación de recursos no sea tradicionalmente proporcional y equitativa. Así, encontramos ciudades que han crecido en forma alarmante que requieren de dotación de servicios públicos costosos por la magnitud de los mismos; por tal motivo, estas ciudades absorben gran parte del crédito destinado a obras de beneficio social.

Es intención de todo gobierno superar constantemente los mecanismos de financiamiento de los programas de crédito, que provean de recursos a los gobiernos municipi-

pales en la conducción al desarrollo económico de su territorio. En el caso de México, el gobierno federal ha instituido al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), como su agente financiero para que sea el encargado de canalizar recursos internos y externos a estados y municipios, además del apoyo financiero que proporciona, se constituye en consejero técnico en la realización de obras y servicios públicos de infraestructura, vivienda popular, medios de transporte y demás proyectos de interés social que esta institución apoya.

De acuerdo con la constitución mexicana, los gobiernos municipales (locales) están impedidos de contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones; asimismo, no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones productivas. Para tal efecto, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) dentro de sus facultades están las de concertar créditos del exterior, captar recursos internos y canalizarlos a los municipios vía crédito.

Los créditos concertados en el exterior en combinación con algunas aportaciones del gobierno federal, son recursos que BANOBRAS maneja al través de su área fiduciaria, en la que se han constituido fondos financieros de apoyo a estados y

* Este documento fue proporcionado por el *Centro de Estudios, Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal*, de BANOBRAS.

municipios; uno de ellos es el fondo fiduciario federal de fomento municipal (F.M.) que tiene como finalidad lograr créditos para obras de equipamiento urbano a plazos largos (5 a 20 años) y a tasas preferenciales del 10 al 14% anual; esencialmente se destinan a municipios de escasos recursos con rango de población de 2,500 a 100,000 habitantes. Otro fondo constituido en BANOBRAS es el fondo de inversiones financieras para agua potable y alcantarillado (FIFAPA), cuya finalidad es otorgar créditos para prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje en poblaciones mayores de 50,000 habitantes, la tasa de interés es del 25% anual y el plazo de amortización de 15 años. Por lo que se refiere a mejorar las condiciones habitacionales de la población, principalmente no asalariados o cuyos ingresos sean inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, existe el fondo de habitaciones populares (FONHAPO), sus condiciones financieras para los diversos programas, varían en cuanto a tasas de interés del 8 al 13% anual y con plazo máximo de 15 años.

Respecto al área crediticia de BANOBRAS, en su afán de fortalecer los anteriores fondos, pone a disposición "recursos propios" a menos tasa que las que se cotizan en el mercado (estos recursos son captados del público), la tasa de interés a la que se prestan estos recursos es de varios puntos por abajo del costo de captación, dependiendo del destino de la inversión. Las inversiones, además de contemplar los aspectos que financía el F.M., se agregan parques industriales, presas, trabajos de recatastración, adquisición de equipo y maquinaria, plantas de tratamiento de basura y de aguas residuales, etc.

Adicionalmente, BANOBRAS cuenta con el centro de estudios, documentación y asistencia para el desarrollo municipal (CEDADEM), que tiene entre otros objetivos orientar a los ayuntamientos, proporcionar asistencia técnica y asesoría en la realización de planes, programas, operación

de servicios, esquemas reglamentarios, ejercicio de presupuesto, funciones y servicios de la institución.

Marco legal y origen de los recursos del municipio

Existen tres niveles de gobierno que son: municipal, estatal y federal; los estados se dividen en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos. Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, establece que los estados adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre; éste será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo la administración de los siguientes servicios públicos: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y de su capacidad administrativa y financiera.

Adicionalmente a los recursos obtenidos como anteriormente se señaló, es decir, de

ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, de rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, se suman las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados. La proporción de las participaciones federales que recibirán los municipios, nunca será inferior al 20% de las cantidades que correspondan al estado, el cual habrá de cubrirse las legislaturas locales y establecerán su distribución entre los municipios.

De lo anterior, se infiere que el municipio tiene autonomía política y administrativa, pero carece de facultad legislativa para determinar las contribuciones que formarán su hacienda, en virtud de que son las legislaturas de los estados las que están autorizadas para establecer los cargos fiscales a los habitantes, tanto de la entidad como de sus municipios. Tradicionalmente, en el campo fiscal, las fuentes de recursos han sido objeto de gravámenes, principalmente de la federación o estado; con ello, los recursos de los municipios son insuficientes, reduciéndose sus perspectivas de actuación. De aquí, la importancia de implementar mecanismos ágiles de financiamiento, para complementar las fuentes de recursos de los gobiernos municipales.

Fuentes y mecanismos de financiamiento

Son diversas las instituciones que proporcionan auxilio financiero a base de crédito a los gobiernos municipales, siendo BANOBRAS el más importante, ya que canaliza recursos tanto de fuentes internas como externas.

Fuentes internas. La etapa por la que atraviesan los mercados de dinero (corto plazo) y capitales (largo plazo) en México, ha sido particularmente difícil, los merca-

dos convulsionados en principio por una constante y dramática fuga de capitales, situación agravada por el pánico que provocó el control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca; situaciones que obviamente se traducirían en mayor pérdida de confianza del ahorrador. Entre las medidas aplicadas para contrarrestar esa actitud del público, se pueden mencionar las alzas generalizadas de las tasas de interés pasivas, con el propósito de motivar al público a ahorrar, pagándoles tasas de interés atractivas que alcanzaron más de 60% de interés anual en depósitos a plazo y el 20% en cuenta de ahorros. La magnitud alcanzada por las tasa de interés trató de ser congruente con la tasa de inflación, que registró en su máxima expresión 98.8% en el año de 1982.

Las altas tasas de interés pasivas implican la captación de recursos costosos, que irremediablemente afectan a los municipios en el momento de concederles financiamientos; BANOBRAS, en su afán de atenuar las altas tasas de interés, pone a disposición de los municipios recursos financieros, ya que los capta del público a través de depósitos a la vista, de depósitos en cuenta de ahorro y a plazo, así como por medio de bonos hipotecarios; la institución los denomina: "recursos propios", que ofrecen la ventaja de que se ponen a disposición de los gobiernos municipales a menor costo que en el mercado, es decir, a tasas preferenciales, cuyo diferencial lo absorbe el gobierno federal en forma de aportaciones a la institución, los plazos máximos de amortización son de 15 años, tomando como criterio la utilidad de las obras. Los renglones que financía se ilustran en el cuadro 1.

Como complemento de los renglones anteriores, son financiados también: parques industriales, presas, trabajos de recatastración, adquisición de maquinaria y equipo, plantas de tratamiento de basura y de aguas residuales, centros comerciales, perforación de pozos, poblados de apoyo

y regeneraciones urbanas; quedando fuera de la posibilidad de ser financiadas, aquellas obras que sean suntuarias.

Otro medio para canalizar recursos al municipio, lo constituye el fideicomiso de habitaciones populares (FONHAPO), este organismo creado por el ejecutivo federal en 1981, tiene como objetivo central elevar las condiciones de bienestar de la población, mediante el financiamiento habitacional para la población, principalmente no asalariada, cuyos ingresos sean inferiores

a 2.5 veces el salario mínimo. Entre los sujetos de crédito se encuentran los gobiernos de los estados y municipios y las empresas municipales; las condiciones de financiamiento para los diversos programas, varían en cuanto a tasas de interés del 8 al 13% anual y, en cuanto al plazo, se considera un máximo hasta de 15 años.

Complementariamente, se pueden llevar a cabo programas de acción concertada en diferentes regiones del país, clasificadas como prioritarias en el plan de desarrollo

Cuadro 1 CONDICIONES DE LOS CREDITOS CON RECURSOS PROPIOS

TASAS DE INTERES

<i>GRUPO</i>	<i>AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO</i>	<i>RASTROS Y MERCADOS</i>	<i>PAVIMENTACION Y ELECTRIFICACION</i>	<i>MONTO MAXIMO (MILLONES DE PESOS)</i>
I	CPP-6	CPP-6	CPP-5	ILIMITADO
II	CPP-8	CPP-7	CPP-7	ILIMITADO
III	CPP-9	CPP-9	CPP-8	ILIMITADO
IV	CPP-13	CPP-11	CPP-11	ILIMITADO
V	CPP-15	CPP-15	CPP-13	ILIMITADO

PLAZOS DE AMORTIZACION

<i>GRUPO</i>				
I	7 años	5 años	3 años	
II	10 años	7 años	3 años	
III	10 años	10 años	5 años	
IV	15 años	10 años	5 años	
V	15 años	15 años	5 años	

NOTAS:

CPP = *Costo porcentual promedio* de los recursos mismos, que es determinado por el Banco de México (Banco Central), es el costo financiero por la captación de recursos.

GRUPOS I, II, III, IV y V se refieren a grupos de ciudades que están clasificadas por rangos.

urbano, mediante la identificación de los problemas fundamentales de la zona por parte de las autoridades federales, estatales y municipales; un ejemplo de esa planeación participativa en busca de soluciones, lo es el programa de acción concertada para el desarrollo urbano de la zona costera del Istmo de Tehuantepec (PACDU), cuyas condiciones de financiamiento son las siguientes:

Así, se creó el FIFAPA en 1976, mediante convenio de fideicomiso establecido entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representando al gobierno federal (fideicomitente), BANOBRAS como fiduciario y los estados y municipios en calidad de fideicomisarios.

Este fondo, que administra la institución,

**CONDICIONES DE CREDITO CON RECURSOS DEL PROGRAMA
DE ACCION CONCERTADA PARA EL DESARROLLO URBANO
DE LA ZONA COSTERA DEL GOLFO E ISTMO DE TEHUANTEPEC**

<i>TIPO DE OBRA</i>	<i>MONTO MAXIMO (MILLONES DE PESOS)</i>	<i>TASAS DE INTERES</i>	<i>PLAZO DE AMORTIZACION (AÑOS)</i>
Agua potable	Ilimitado	15 (A)	15
Alcantarillado	"	15 (A)	15
Vivienda y mejoramiento urbano	"	12 (A)	15
Parques industriales	"	9 (S)	15
Central de abastos	"	9 (S)	15
Desechos sólidos	"	9 (S)	15
Mercados	"	9 (S)	15
Rastros	"	9 (S)	15
Actividades productivas	"	9 (S)	15

A - Anual

S - Semestral

Fuentes externas. La pesada deuda externa y el endeudamiento de las condiciones de los créditos, así como la dificultad por la escasez de créditos, será una limitante en la consecución de recursos externos. Las fuentes tradicionales de financiamiento de BANOBRAS, han sido: el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Organismos Bilaterales Eximbank y otros y por medio de colocación de bonos en el extranjero.

tiene por finalidad otorgar créditos necesarios para la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje, considerando la construcción, ampliación y mejoramiento de los sistemas establecidos, dirigidos a poblaciones mayores de 50,000 habitantes. Los servicios deberán generar ingresos suficientes para cubrir los gastos de operación y mantenimiento, además del pago del crédito; el monto del crédito que es ilimitado; la tasa de interés es del 25% anual y el plazo de amortización que es de 15 años a partir de que se concluya la inversión.

Otro fondo que tiene especial significación, es el fiduciario federal de fomento municipal (F.M.), creado en 1972 a través de un fideicomiso y tiene por finalidad otorgar créditos para obras de equipamiento urbano, a plazos más largos de 5 a 20 años y con tasas de interés preferenciales; el FM apoya, financieramente, a municipios de escasos recursos con población que va de 2,500 a 100,000 habitantes; para la realización de obras y servicios urbanos de interés social, cuyas inversiones requieran de un plazo largo para su recuperabilidad. Los recursos pueden ser canalizados hacia esos municipios a solicitud de los mismos, cuando disponen del respaldo expreso del gobierno del estado correspondiente.

El financiamiento se otorga, prioritariamente, a municipios donde existe mayor desproporción entre necesidades de la población y recursos para atenderlas. Esto no significa insolvencia absoluta, que sólo se traduciría en irrecuperabilidad de los fondos otorgados para la realización de obras, sino, simplemente, que los municipios no tienen capacidad ni para financiar las inversiones requeridas ni para procurarse dichos recursos en el mercado de capitales; sin embargo, disponen de medios suficientes

para administrar y manejar correctamente las obras y servicios públicos que solicitan; además de que los usuarios potenciales disponen de la capacidad de pago que implica el financiamiento de los mismos (cuadro 2).

Acciones inmediatas de la institución

La situación económica del país exige un dinámico proceso de transformación de BANOBRAS, a partir del cual se puedan llevar a cabo los proyectos de asistencia financiera, que contribuyan al fortalecimiento estatal y municipal en materia de infraestructura urbana, vivienda y transporte, para lograr estos propósitos se contemplan las siguientes acciones:

Apoyar planes y programas integrales a nivel municipal, estatal, regional o sectorial, más que a proyectos y obras individuales; en base a lo anterior, los programas de crédito mantendrán plena congruencia con las prioridades y lineamientos del plan nacional de desarrollo y los programas señalados en la ley de planeación.

Establecer mejores mecanismos de coordinación con los estados y municipios, a

CONDICIONES DE CREDITO CON RECURSOS DEL FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DE FOMENTO MUNICIPAL (F.M.)

Cuadro 2

TIPO DE OBRA	MONTO MAXIMO (MILLONES DE PESOS)	TASAS DE INTERES ANUAL %	PLAZO DE AMORTIZACION (AÑOS)
Agua potable	100	10	20
Alcantarillado	100	10	20
Mercados	70	12	15
Rastros	60	12	15
Alumbrado público	50	12	5
Pavimentación, banquetas y guarniciones	50	12	5
Otros	50	14	10

fin de que mediante acciones de promoción, inducción y coordinación financiera, se les ayude a la preparación de paquetes de inversión para obras prioritarias.

La institución deberá participar con recursos propios o de sus fondos y, en su caso, se inducirá la participación de las sociedades nacionales de crédito y de los particulares.

BANOBRAS deberá contar con una fuente de recursos suficientes y bien definida, que le permita prometer y llevar a cabo las acciones a su cargo. Para ello, el programa inmediato de reordenación económica, establece que el desarrollo del país se sustentará en el ahorro interno, reduciéndose la dependencia del crédito exterior; para tal efecto, la institución afinará los mecanismos que le permitan incrementar el volumen de recursos internos que maneja y que corresponden a recuperación de cartera y a la captación del público.

Finalmente, con base en los lineamientos del programa nacional de financiamiento del desarrollo, se contemple el acceso a la institución a fuentes de recursos no tradicionales, como la emisión de valores de inversión obligatoria de mediano y largo plazos, fondos que se deriven del encaje legal o de asignación de recursos fiscales.

Conclusiones

Actualmente, el país muestra signos de recuperación: la tasa de inflación disminuyó durante 1983 y en el presente año, según indican los primeros meses, continúa su desaceleración, la captación bancaria registra buen ritmo de crecimiento, no obstante, que recientemente se puso en práctica la medida de descender, paulatinamente, las tasas de interés pasivas, una vez cumplido su objetivo de restablecer la confianza del ahorrador.

El descenso en las tasas de interés pasivas permitirá captar recursos menos costosos, de los cuales se beneficiarán los municipios en el momento de concertar sus financiamientos, los cuales, como se explicó, cuentan con el subsidio gubernamental de 5 a 15 puntos por abajo del costo promedio de captación; ésto, sólo en el caso de los recursos obtenidos de fuentes internas.

En lo sucesivo, las alternativas de fuentes de financiamiento de los programas de crédito para los gobiernos municipales, por lo que respecta a fuentes de financiamiento externas, serán limitadas, ya que es poco factible la continuidad del ritmo anterior de endeudamiento; primero, por la magnitud alcanzada por la deuda externa y segundo, por el endurecimiento de las condiciones actuales para conseguir mayor financiamiento.