



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

“LOS PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
(PPS), OPCIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO
DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.
ZACATECAS, CIUDAD – GOBIERNO 2004 – 2007”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

MAYRA ARRIAGA MENDOZA

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. CARLOS LOEZA MANZANERO

MÉXICO, D.F.

2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Honradez, laboriosidad, prudencia
y economía. He aquí las cuatro
cifras de la clave del éxito.*

James A. Garfield.

*Lo más importante de llegar a una meta,
es alcanzar la siguiente.*

Anónimo.

DEDICATORIA

A Dolores Mendoza Briker y a Eleacer Arriaga Villegas a quienes muy orgullosamente puedo llamar papás. Nunca terminaré de agradecer todos sus esfuerzos para hacerme una mejor persona día a día. Ésta meta únicamente la he podido lograr a consecuencia de su inmenso amor, trabajo, ejemplo, bondad, paciencia, apoyo y su firme creencia en mí.

A mis hermanas Eli y Chelo, por todo su apoyo y comprensión, con el ferviente deseo de que muy pronto lleguen a tener ésta satisfacción.

A mis abuelos, tíos y primos, quienes de alguna manera u otra estuvieron en éste proceso, especialmente a Heidi y Beto, porque siempre me han apoyado y cuidado, ahora acompañados de Diego, Karla y Betito a quienes también les agradezco todas sus atenciones y cariño.

Para Jimmy, Félix, Isra, Diana, Hugo, e Isaac, porque indudablemente confiaron en mí, y estuvieron muy presentes alentándome para el logro de ésta meta.

A la profesora Hortensia Arroyo y al profesor Carlos Loeza, por haberme brindado desinteresadamente su invaluable conocimiento, atención, experiencia, amistad y tiempo. Muchas gracias, por que sin su apoyo ésta investigación no hubiese sido posible.

Al Mtro. Antonio Pérez y a los profesores Ricardo Bravo, Helios Padilla, y Roberto Herrera, quienes formaron una pieza medular en este trabajo con su conocimiento, comentarios y correcciones.

A Dios por haberme privilegiado con tenerlos a mi lado, y permitirme vivir tan maravillosa experiencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
<i>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA.....</i>	<i>13</i>
1.1. Origen y Desarrollo de la Deuda.	14
1.2 Principales Aspectos Teóricos sobre la Deuda Pública.	17
1.3. Teoría Clásica.	23
1.3.1. Los clásicos y la Deuda Pública.	24
1.4. El Neoliberalismo.	30
1.4.1 La “Nueva Ortodoxia” de la Deuda Pública.....	31
<i>CAPÍTULO II. LA DEUDA PÚBLICA, INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.....</i>	<i>39</i>
2.1 Evolución de la Deuda Pública Interna 1980-2010.	40
2.2. Principales Instrumentos de Contratación de Deuda Pública Interna.	51
2.2.1 CETES.	54
2.2.2 Banca Comercial.	55
2.2.3. Banca de Desarrollo.....	58
2.2.4. Comportamiento de Tasas de Interés.	59
2.3. Empresas Calificadoras de Valores.	62
<i>CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.....</i>	<i>64</i>
3.1. Créditos Bancarios a Estados y Municipios.	73
3.1.1. Evolución del Financiamiento Bancario a Estados y Municipios.	77
3.2. Mercado Bursátil.	82
3.2.1. Refinanciamiento Bursátil de Estados y Municipios.	85
3.3. Nuevas Opciones de Financiamiento.	89
3.3.1. Asociaciones Público - Privadas (APPs).....	91
3.3.2. Proyecto de Prestación de Servicios (PPS).....	96
3.3.3. Vehículo de Propósito Especial. (SPV)	96
3.3.4. Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).....	98

<i>CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE ADECUACIÓN AL MARCO JURÍDICO PARA LA CONTRATACIÓN DE NUEVOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO.</i>	102
4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	103
4.2 Constituciones Estatales.....	104
4.3 Ley de Deuda Pública; Adecuaciones que Imperen a las Distintas Opciones de Financiamiento.....	107
4.4. El marco jurídico de los PPS en México.....	108
<i>CAPÍTULO V. LOS PPS, OPCIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.</i>	113
5.1. Antecedentes, Definición, Características y Beneficios de un PPS.	114
5.2 Funcionamiento de un PPS.....	122
5.3 Problemas latentes en un contrato PPS.....	124
5.4 El Contenido Análisis Costo - Beneficio de un PPS.....	125
5.5 Procedimiento para la Autorización de un PPS.....	127
5.6 Experiencias en las Entidades Federativas en Materia de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).	131
<i>CAPÍTULO VI. OPERACIÓN DE PPS EN ENTIDADES FEDERATIVAS. CASO ZACATECAS: “CIUDAD -GOBIERNO”</i>	137
CAPÍTULO VI. OPERACIÓN DE PPS EN ENTIDADES FEDERATIVAS. CASO ZACATECAS: “CIUDAD - GOBIERNO”	138
6.1. Introducción y Antecedentes Generales.....	138
6.1.1. Ciudad Argentum.....	140
6.1.2. Ciudad - Gobierno.	141
6.2. Marco Jurídico que Sustenta a la Obra Ciudad - Gobierno.	143
6.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.	143
6.2.2. Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas.	144
6.3 Aspectos Relevantes del Modelo de Prestación de Servicios a Largo Plazo “Ciudad -Gobierno”.	145
<i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	152
<i>ANEXOS</i>	156
ANEXO 1. EMPRESAS CALIFICADORAS DE VALORES	157
ANEXO 2. ASPECTOS NORMATIVOS SOBRE DEUDA PÚBLICA.	170

ANEXO 3	180
LICITACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO O MULTIANUAL DEL ESTADO DE ZACATECAS.....	180
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	183
<i>REFERENCIAS ELECTRÓNICAS</i>	187
<i>ÍNDICE DE ESQUEMAS, CUADROS Y GRÁFICAS</i>	189

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene como finalidad el análisis de una temática destacada dentro del ámbito de las finanzas públicas estatales, en lo particular en el tópico de la Deuda Pública, la cual ha registrado sensibles modificaciones a lo largo de la primera década de éste siglo, ya que se ha evolucionado desde un tradicional financiamiento bancario, transitando por el financiamiento bursátil y en los años recientes en nuevos esquemas de financiamiento, identificados en las Asociaciones Público-Privadas (APPs), las cuales son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público y del sector privado, quienes deciden colaborar juntos para lograr un propósito común. Dentro de éstas asociaciones se encuentran los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), que son un esquema bajo el cual el sector público contrata los servicios de empresas privadas para diseñar, financiar, construir y operar infraestructura pública; lo cual actualmente es una importante opción de financiamiento para el desarrollo de Entidades Federativas y Municipios, dadas las circunstancias macroeconómicas que prevalecen y en ésta investigación se analiza en lo particular el PPS del estado de Zacatecas llamado Ciudad-Gobierno.

A partir de la crisis de deuda externa que se registró en el país en el año de 1982, se creó una imagen satanizada acerca del uso de la deuda, sin considerar que se trata de un instrumento relevante para las finanzas públicas, donde la parte esencial es la racionalidad en su utilización. Lo anterior ocasionó que el instrumento Deuda fuese cada vez más marginado como instrumento de las finanzas públicas, en paralelo al debilitamiento y fragilidad creciente de los ingresos propios ordinarios

No obstante, es necesario recordar que la Deuda permite complementar ingresos, al margen de cualquier ideología, ante la insuficiencia de recursos propios.

A principios del siglo XXI, los estados y municipios tuvieron la posibilidad de poder acceder al mercado bursátil para poder obtener financiamiento, concretamente dio inicio en el año de 2001 para un estado, Morelos y un municipio, Aguascalientes.

Una característica del financiamiento en el mercado bursátil es que éste es de menor costo que el bancario, lo que conllevó a que de inmediato la totalidad de las entidades federativas y un número importante de municipios acudieran al mercado bursátil a obtener recursos para el refinanciamiento de su Deuda bancaria.

Lo anterior originó, por un lado a una disminución sensible en el costo financiero de la Deuda estatal y municipal, lo que liberó recursos para otros destinos prioritarios, y por otra parte a que con agilidad, hacia el 2005, propiamente la mayoría de esas haciendas públicas alcanzaron los niveles máximos o registraron niveles muy cercanos a su capacidad de endeudamiento.

La disminución en el costo financiero permitió liberar recursos para atender otras prioridades, pero la insuficiencia de ingresos propios para financiar requerimientos de gasto llevó a la búsqueda de nuevas opciones de financiamiento.

Así hacia la segunda mitad de la primera década de éste siglo, la mayor fragilidad de las finanzas locales, crisis y requerimientos de gasto, por lo menos en lo renglones irreductibles, dieron lugar a una mayor necesidad de endeudamiento de las haciendas públicas locales y en ese escenario una acción relevante fue la búsqueda y desarrollo de nuevas opciones de financiamiento identificadas en la Asociaciones Público-Privadas (APPs) y su figura de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) principalmente.

Hacia el año de 2008 propiamente se registro la extinción de la figura excedentes petroleros y hasta el cuarto trimestre de ese mismo año se presentó el inicio de una crisis a nivel sistema económico, que inició manifestaciones en la economía norteamericana que evidentemente impactó a la mexicana.

Durante 2009 la crisis económica se formalizó y alcanzó sus niveles más agudos hacia la mitad de ese año coincidiendo con acciones del Gobierno Federal en relación a las haciendas públicas estatales, expresadas en acciones como la eliminación del 10% de liquidez que desde 1990 acompañaba a los anticipos en el pago de participaciones federales, así como también la caída en las participaciones por efectos de la crisis y la contratación de deuda para hacer frente a la misma.

Como se ha señalado, hacia el tercer trimestre de 2008 se presentaron condiciones de agotamiento del modelo económico vigente por lo menos en las dos últimas décadas, ello se expresó en la economía norteamericana de manera inicial en una crisis hipotecaria que evolucionó a una crisis financiera y finalmente desembocó en la crisis económica más profunda desde la gran depresión de los años 30's del siglo pasado.

El año de 2009 significó el año de la crisis del sistema y cuando se mostraban indicios en el primer cuatrimestre de 2010 de que la crisis había comenzado a ser superada, en los meses de mayo y junio se presentó el denominado efecto WW, que implica un proceso de desaceleración económica que prevaleció durante el resto de ese año y está presente al comenzar 2011.

Para la economía mexicana los efectos han sido en el mismo sentido que el comportamiento de la economía norteamericana, resultado de la enorme dependencia al respecto de esa economía.

Los efectos de la crisis, de la caída de ingresos ya señalada y los efectos de la desaceleración obligan a un replanteamiento urgente sobre la necesidad de readecuación de potestades tributarias entre el gobierno federal y los estados y municipios, de transitar de un sistema nacional de coordinación fiscal a uno de coordinación hacendaria, pero mientras ello ocurre resulta apremiante dar respuesta a los requerimientos de financiamiento de las economías locales.

En ese contexto se insertan y adquieren mayor relevancia los nuevos esquemas de financiamiento para las haciendas públicas locales, expresadas en las Asociaciones Público-Privadas (APPs) y los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) que es la temática central y propósito de este trabajo de investigación.

Los PPS son una herramienta de lo más relevante como opción de financiamiento, a la fecha con un desarrollo creciente y que requiere de un análisis amplio; sin embargo, respecto al tema la información es muy poca, tanto en textos especializados como en su utilización dentro del país.

En adición, el marco jurídico requiere de adecuaciones fundamentales e impostergables, e incluso resulta necesario un análisis detallado que conduzca hacia el perfeccionamiento de estos nuevos esquemas de financiamiento para la economía mexicana. Esto último deriva de las inquietudes y críticas que han resultado por las modificaciones entre los montos iniciales previstos para el financiamiento en alguna obra en donde se haya utilizado y los montos últimos resultantes. Más allá de las explicaciones que las autoridades financieras de la entidad correspondiente tendrían que realizar, se requiere el mayor nivel de profundidad en el análisis, proyección y perfeccionamiento en su utilización.

Así mismo, a lo largo de la investigación se dará cuenta claramente de que cada vez son más los estados y municipios que están recurriendo al financiamiento con Asociaciones Público - Privadas (APPs), por lo que es primordial estudiar y profundizar el análisis de éstas nuevas modalidades de financiamiento.

La investigación contempla desde luego las formas como funcionan estos nuevos esquemas, la relevancia que han alcanzado y cómo han influido para potenciar el financiamiento que tienda a reducir, entre otras prioridades, el déficit en infraestructura; establecer una relación estrecha con el sector privado y la sociedad con base en coordinación, confianza, transparencia y un adecuado manejo de riesgos. Tomando como base la experiencia de otros países en el desarrollo de esquemas similares, principalmente el Reino Unido, Australia y España; el modelo más recientemente desarrollado en México es el esquema Proyecto de Prestación de Servicios (PPS).

Esta temática marca un nuevo camino en las formas de financiamiento de las finanzas estatales y municipales, obliga a que los estudiosos en la materia profundicen en su mecánica de implantación y efectos correspondientes. En esa dinámica se incorpora esta investigación que incluye además de los esquemas tradicionales, la interacción con especialistas de la materia.

Seguramente será necesario dar un seguimiento estrecho a la evolución de éste esquema de financiamiento y con esta investigación se pretende aportar un análisis de un caso concreto tomándolo a manera de ejemplo y a partir de ahí tener bases para extenderlo a figuras que se utilicen en el mismo propósito.

Finalmente se llegó a planteamientos que deben ser considerados por los interesados de utilizar éstas formas de financiamiento. Esta investigación es sumamente

novedosa y por lo tanto va a marcar un nuevo camino en el conocimiento del tema, ya que se aporta toda la información que hasta ahora es posible documentar ante esta nueva forma de financiamiento para las haciendas públicas estatales y municipales. Tendrá el propósito de dar seguimiento a la evolución de los nuevos esquemas de financiamiento en el país en lo particular en los PPS, así como identificar la principal problemática en su instrumentación y desarrollo, para ofrecer planteamientos alternativos que pudiesen ser de utilidad en la mejora de su utilización cada vez por un mayor número de proyectos en estados y municipios.

Los objetivos generales de la investigación son:

- Analizar la evolución de los esquemas de financiamiento para Estados y Municipios en la primera década del siglo XXI.
- Analizar el origen, desarrollo y perspectivas de los nuevos esquemas de financiamiento identificados en las Asociaciones Público - Privadas (APPs) y en lo particular en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

Objetivo específico:

- Analizar esquemas concluyentes de la utilización de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) tomando como elemento de análisis el caso Zacatecas en el periodo 2004-2007.

Las hipótesis planteadas son:

- El surgimiento de nuevos esquemas de financiamiento ayuda a los estados y municipios a realizar su gasto de una manera más eficaz y eficiente.
- Con la implementación de las APPs se permite a la población tener mejores servicios e infraestructura, lo que ocasiona un mayor desarrollo económico.

La hipótesis elegida a comprobar es la siguiente:

La conjugación de la inversión privada con recursos Estales mediante la realización de un Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), permite acceder y optimizar el desarrollo de infraestructura sin la necesidad de utilizar recursos propios para su financiamiento y destinar éstos a otras prioridades, en una situación de agudización de la fragilidad de las finanzas públicas estatales.

El primer capítulo se denomina **MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA**, éste se integra de cuatro apartados. En su contenido se expone todo lo referente a las definiciones de deuda, Deuda Pública, su origen, funciones, objetivos, clasificación, tipos de plazo, etc. Por otro lado, se dará a conocer el cómo se ha abordado el tema de la deuda a lo largo de la historia, tomando en cuenta la ideología clásica, así como las diversas visiones y opiniones de sus grandes economistas. Después se verá qué es el modelo neoliberal, estudiando todos los aspectos que aborda respecto al uso de la deuda como medio de financiamiento en nuestro país.

El capítulo número dos llamado **LA DEUDA PÚBLICA, INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**, mostrará cómo ha ido modificándose la Deuda Pública Interna de México a lo largo del periodo 1980- 2010; y finalmente se revelarán los principales instrumentos con los que cuenta actualmente nuestro país para su contratación. De igual forma se muestran las bancas que tienen la obligación de hacer frente a los financiamientos tradicionales, así como el funcionamiento de las empresas calificadoras de valores.

El tercer capítulo nombrado **EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI**, expone el comportamiento de la Deuda Pública Interna de estados y municipios en el periodo 2000-2010, se observarán los empréstitos bancarios y bursátiles que se han contraído y cuáles han sido los cambios que han presentado al renegociar su deuda. Finalmente se expondrán las Asociaciones Público-Privadas, desglosando sus características, funcionamiento y condiciones, entre otros aspectos. De igual manera se mencionarán esquemas derivados de ellas como lo son los Proyectos de Prestación de Servicios. (PPS), los Vehículos de Propósito Especial (SPV) y los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).

El cuarto capítulo: **NECESIDAD DE ADECUACIÓN AL MARCO JURÍDICO PARA LA CONTRATACIÓN DE NUEVOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO**, se refiere a la imperante necesidad de modificar el actual marco jurídico para la contratación de nuevas opciones de financiamiento, para ello se mostrará un análisis detallado sobre los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las Constituciones Estatales que hacen referencia al tema de Deuda Pública. De igual forma se revisa la Ley de Deuda Pública, y las normas federales vigentes a las que deben sujetarse los PPS, haciendo énfasis en qué aspectos carecen de una actualización que permita en efecto ser un marco jurídico correcto para la contratación de Deuda Pública con nuevas opciones de financiamiento, en particular los PPS.

En el capítulo quinto denominado **LOS PPS, OPCIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS**, se aborda con detalle la figura crediticia Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), su origen, sus características, problemas latentes y beneficios que se obtienen de llevarlos a cabo, de igual forma se va a mostrar el procedimiento que se debe elaborar para poder obtener la autorización de su realización y paralelamente se señala el contenido que debe llevar el análisis de su costo-beneficio, así como las experiencias de las entidades federativas en esta materia.

Finalmente, en el capítulo seis llamado **OPERACIÓN DE PPS EN ENTIDADES FEDERATIVAS. CASO ZACATECAS: “CIUDAD-GOBIERNO”** se cita un caso práctico de lo que es el llevar a cabo un Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), tomando de referencia el ya realizado en el estado de Zacatecas, con el proyecto llamado “Ciudad-Gobierno”, su diseño y las condiciones bajo las cuales se llevó a cabo, así como el potencial que llegó a tener.

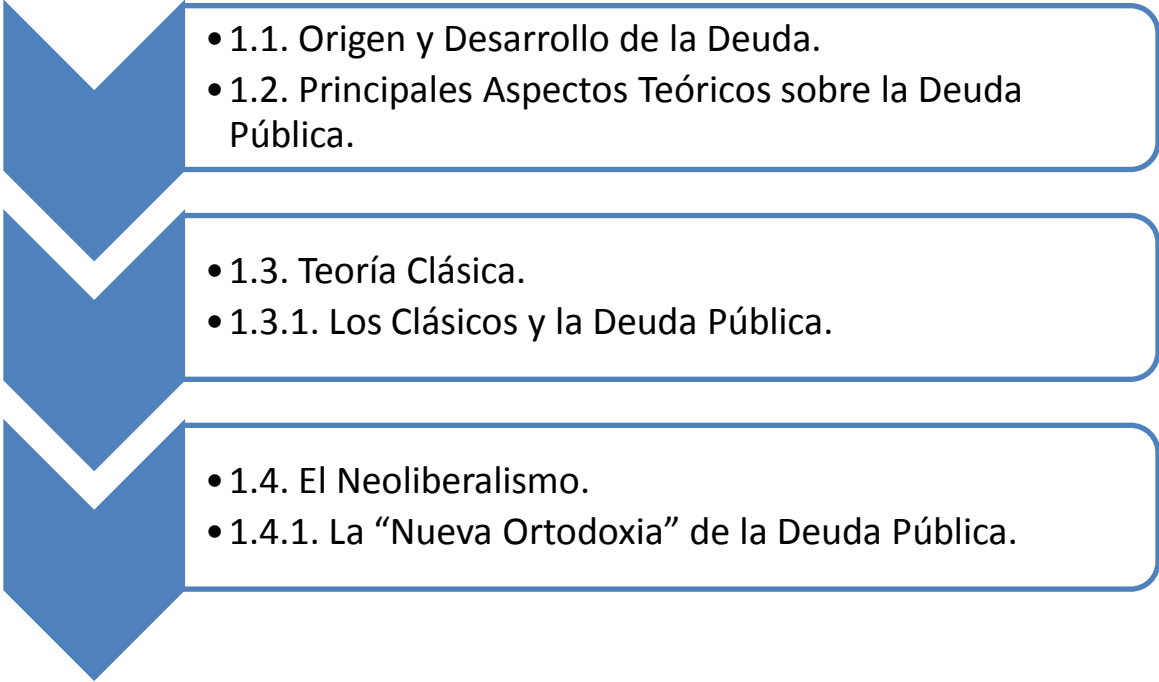
De igual manera, la investigación posee tres anexos para el mayor entendimiento de los aspectos relevantes de las Empresas Calificadoras de Valores, desarrollados en el Anexo 1; de los aspectos normativos sobre Deuda Pública con el Anexo 2, y finalmente se abordó también la Licitación para la Prestación de Servicios a Largo Plazo o Multianual del Estado de Zacatecas en el último anexo.

Todo ello con el propósito de lograr una mejor visualización de la Deuda Pública que deberá ser utilizada en los estados y municipios de nuestro país y dar a conocer a los tres niveles de gobierno la importancia que tiene esta nueva modalidad para el desarrollo y crecimiento de los mismos.

La metodología utilizada para la realización de la presente investigación será y documental y aplicada. Además de aplicar el método analítico, sintético y deductivo, ya que se descomponen los puntos que integran el fenómeno económico de la Deuda Pública en nuestro país, el cual nos permitirá describir la esencia del mismo y así lograr un mejor entendimiento al tomar cada parte por separado; después se unen los puntos para formar un todo; constituyendo así un movimiento del pensar que va de lo general a lo particular, de ésta manera se estudió ésta forma de financiamiento de los estados y los municipios de nuestro país.

Del mismo modo, se aplicará el enfoque objetivo y dinámico, ya que se basó en el apego a la realidad, contemplando el cambio y movimiento de los fenómenos económicos de la Deuda Pública, especialmente el caso del estado de Zacatecas, con el PPS Ciudad-Gobierno.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

- 
- 1.1. Origen y Desarrollo de la Deuda.
 - 1.2. Principales Aspectos Teóricos sobre la Deuda Pública.

- 1.3. Teoría Clásica.
- 1.3.1. Los Clásicos y la Deuda Pública.

- 1.4. El Neoliberalismo.
- 1.4.1. La “Nueva Ortodoxia” de la Deuda Pública.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA.

En este capítulo se expondrá todo lo referente a los aspectos que definen a la Deuda Pública, como lo son su origen, funciones, objetivos, clasificaciones y tipos de plazos, entre otros. De igual forma se mostrará cómo se ha abordado éste tema dentro del análisis de la ideología clásica y neoliberal.

1.1. Origen y Desarrollo de la Deuda.

Las finanzas públicas ejercen una influencia determinante en la economía de un país; para medirlas, deben considerarse los efectos que producen todos y cada uno de los distintos elementos que las constituyen en su conjunto y no en forma separada, aún para cuando fines didácticos puedan examinarse aisladamente.

El estudio de la ciencia de las finanzas públicas viene adquiriendo cada vez mayor importancia, como resultado de las mayores funciones de servicio social, de fomento económico, etcétera, atribuidas al Estado, cuya realización, dados los limitados recursos de que dispone, implica una jerarquización de las necesidades sociales.

El concepto de finanzas públicas muestra cambios a través del tiempo y del espacio; porque antiguamente significaba sólo lo relacionado con los asuntos pecuniarios y su manejo; cuando en la actualidad comprende, además del concepto clásico, el análisis de los ingresos y gastos extraordinarios, así como el estudio de sus efectos en la vida económica, política y social de un país. Es decir, se puede definir a las finanzas públicas como la ciencia que se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el poder público, y de sus efectos en la actividad económica y social de un país.

Dentro del campo de las finanzas publicas, el estudio separado del crédito y Deuda Pública ha sido relativamente reciente, debido a la importancia que han venido adquiriendo el empréstito y el servicio de la deuda, dentro de los ingresos y de los gastos públicos respectivamente.

El crédito público en su acepción más amplia significa confianza en el cumplimiento puntual y exacto de todos y cada uno de los compromisos y obligaciones que contraiga una entidad pública con otra o con particulares. Teóricamente el crédito está íntimamente ligado a la capacidad de pago.

El empréstito público consiste en el uso que una entidad de Derecho Público, hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago, por lo que es el acto intermedio entre el crédito y la deuda.

La Deuda Pública, principal objeto de estudio entre éstos aspectos, es el conjunto de obligaciones del sector público de un país en un momento dado. A estas obligaciones, también se le conoce con el nombre de “circulación” o “tenencia” de la deuda.

Frecuentemente la iniciativa privada abandona las actividades que no significan para ella en lo particular, algún beneficio económico, aun cuando dichas actividades sean

de carácter socialmente necesario; por lo que el Estado, cumpliendo con una función social, se ve en la necesidad de llevar a cabo estas actividades, a pesar de que ello no le reporte ganancias desde un punto de vista puramente mercantil; en otras ocasiones, las obras que demanda el desarrollo económico son de tal naturaleza y cuantía, que la iniciativa privada no esta en aptitud de llevarlas a cabo, no obstante que ello pudiera reportarle cuantiosas ganancias; por lo que también en otros casos, el Estado tiene que intervenir en su ejecución.

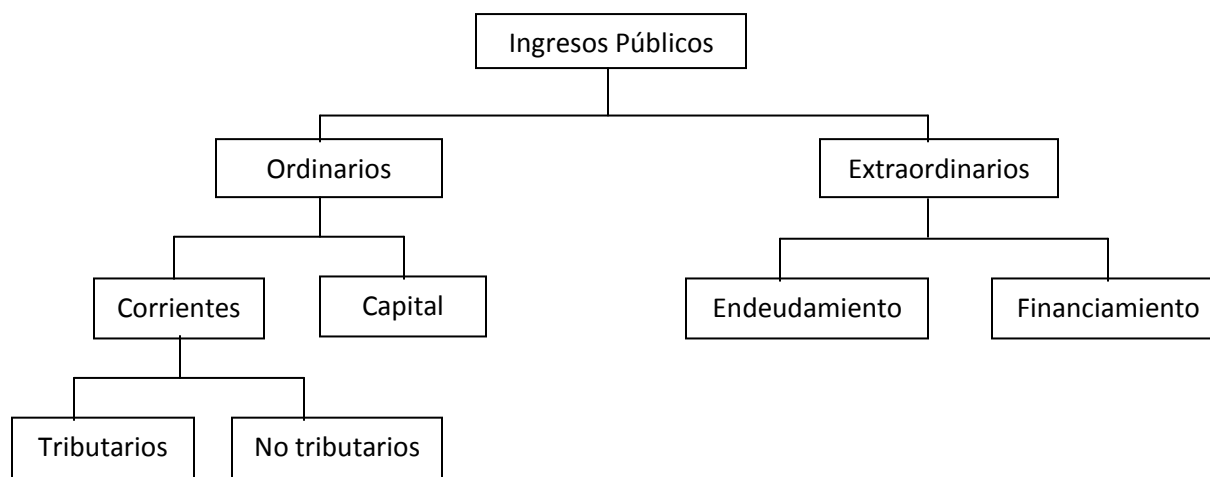
La intervención del Estado en la ejecución de obras o actividades sociales reclama la erogación de fuertes cantidades de dinero que, comúnmente son superiores a sus ingresos efectivos ordinarios, por lo que el poder público se ve obligado a recurrir al empréstito haciendo uso de su crédito, originándose con esto el aumento de la Deuda Pública, esto es, se recurre al empréstito para cubrir el déficit originado por un gasto superior al ingreso ordinario.

En otras palabras, la Deuda Pública se define como la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación. La Deuda Pública a la cual también se le conoce como fondos o efectos públicos se considera como un ingreso extraordinario, es decir, es una parte de aquellos recursos financieros que percibe el sector público de manera irregular o complementaria, aunque en el caso de México, y de otros países en vías de desarrollo, a partir de los años setenta se convirtió en un tipo normal de cobertura del gasto público sobre todo en los grandes programas de inversión. (Véase el esquema 1.1)

Esta clasificación es importante porque contextualiza a la Deuda Pública como parte de los ingresos del Estado. Aun cuando en muchos países, entre ellos México, se continúa ubicando a la Deuda Pública como ingreso extraordinario, este mecanismo de financiamiento se ha convertido en una importante fuente de recursos para el gobierno. De esta manera, la política de Deuda Pública, ha adquirido un lugar central en el ámbito de la política económica y las finanzas públicas.

Bajo condiciones normales, la existencia de un volumen consistente de Deuda Pública se ha considerado como un útil instrumento en el manejo de la política monetaria de un país por medio de la llamada política de open market (mercado abierto) los Estados modernos intervienen en el mercado financiero comprando y vendiendo Deuda Pública. Mediante la política de emisión de Deuda Pública el Gobierno establece el nivel y la estructura de las tasas de interés, mientras que a través de las operaciones de mercado, es decir, la compra y venta de títulos de Deuda Pública, interviene variando el volumen de liquidez existente en la economía. Esto ocurre cuando el Banco Central (Banco de México) intercambia títulos por circulante, expandiendo o restringiendo la oferta monetaria.

Esquema 1.1 Clasificación de los Ingresos Públicos.



Fuente: Elaboración propia con base en Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. UNAM Facultad de Economía y Esfinge. México. 2001.

La Deuda Pública es importante porque es imprescindible para el análisis económico, el conocimiento de los movimientos está en coordinación con el comportamiento de la paridad cambiaria y constituye un elemento fundamental para la Balanza Comercial y forma parte de otros efectos económicos.

A pesar de los beneficios que la Deuda Pública puede proporcionar existen serios peligros que se pueden presentar si no se administra con cuidado. Por ejemplo en la década de los ochenta se vivió una crisis de la deuda; derivada de un endeudamiento excesivo (un nivel de deuda insostenible macroeconómica y financieramente) por parte de algunos países, entre ellos México (como se expone en el capítulo II de ésta investigación). La importancia y riesgos de la Deuda Pública hacen de ella un tema importante en el estudio del sector público.

Es importante delimitar desde el principio el ámbito de la política económica de Deuda Pública, ya que puede confundirse con algunos aspectos de la política fiscal o monetaria. Siguiendo a Fernández¹, la política de Deuda Pública puede entenderse en dos sentidos, en uno amplio representa la administración de todas las operaciones relacionadas con esta forma de financiamiento; en un sentido estricto, considera aquellas decisiones cuyo propósito es modificar la estructura y vencimiento de los distintos tipos de instrumentos de deuda. En el segundo caso, el énfasis no está en el monto del total de la Deuda Pública, sino en la estructura y composición de la deuda existente.

Según Missale² existen cuatro aspectos en los que una política de Deuda Pública adecuada puede contribuir:

¹ Fernández Díaz, Andrés. Política Económica. Mc Graw-Hill. 1998.

² Missale, A. Managing the Public Debt: The Optional Taxation Approach. Journal of Economic Surveys. 1997.

- a) Para diseñar y poner en marcha una política tributaria óptima, asegurando su consistencia intertemporal;
- b) En el mejoramiento de las condiciones para compartir el riesgo;
- c) Para promover la eficiencia de los mercados financieros;
- d) Para contribuir con la estabilidad económica, otorgando a los inversionistas instrumentos de planeación adecuados.

La Deuda Pública debe constituir un mecanismo de financiamiento promotor del desarrollo socioeconómico y la justicia social. En este sentido, es importante que los gobiernos diseñen e impulsen políticas de Deuda Pública responsables los cuales promuevan el desarrollo socioeconómico, pero sin poner en peligro la estabilidad económica y sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

1.2 Principales Aspectos Teóricos sobre la Deuda Pública.

Una definición de Deuda Pública corresponde a Ayala³, para quien la Deuda Pública constituye una obligación que adquiere un gobierno para pagar una cantidad monetaria como rendimiento a los que poseen legalmente los documentos de deuda (bonos del gobierno). Una definición más es la que presenta Samuelson y Nordhaus⁴ para quienes la Deuda Pública constituyen los préstamos totales o acumulados recibidos por el Estado; en otros términos, es el valor monetario total de los bonos del Estado que se encuentran en manos del público. Otra definición es de Dornbusch y Fisher⁵, donde Deuda Pública está integrada por la totalidad de bonos públicos (o activos sobre el sector público) que se encuentran en circulación. De las anteriores definiciones resaltan los siguientes aspectos:

1. La Deuda Pública representa una obligación establecida por el gobierno (prestatario), con aquellos que compran los títulos gubernamentales (prestamistas).
2. Este compromiso implica que el gobierno se compromete a regresar el préstamo (principal) en un periodo determinado con los intereses devengados (establecidos por la tasa de interés).
3. La relación entre el gobierno y los tenedores de valores públicos, es de carácter intertemporal, ya que el gobierno se convierte en el nexo por medio del cual las generaciones futuras tendrán que liquidar la deuda a los prestamistas cuando los plazos se venzan. De allí la importancia de que los créditos que el gobierno adquiere de los particulares se conviertan en proyectos que promuevan el desarrollo socioeconómico.

³ Ayala Espino, José. Op. Cit.

⁴ Samuelson, P. y William D. Nordhaus. Economía. Mc Graw Hill. México. 1992.

⁵ Dornbusch, R y Stanley, F. Macroeconomía. Mc Graw Hill. México. 1988.

Según Musgrave y Musgrave⁶ los servicios públicos pueden ser financiados de acuerdo al beneficio que reportan, para ello es importante considerar la naturaleza del gasto que se va a financiar; esto es:

- 1) Si se trata de un gasto corriente, el beneficio lo obtiene la generación actual, por lo tanto, el financiamiento de este tipo de gastos debe hacerse mediante impuestos que graven a esa generación.
- 2) Si se trata de gastos de inversión para obras de infraestructura por ejemplo, el beneficio no lo adquiere la generación actual, éste se distribuye en el tiempo sobre las generaciones futuras; por lo tanto, el financiamiento debe hacerse mediante la emisión de Deuda Pública, lo cual garantiza que su costo se distribuya también en el tiempo sobre las distintas generaciones beneficiadas.

Ayala⁷ también presenta las razones por las cuales se justifica que un gobierno recurra a la Deuda Pública como mecanismo de financiamiento:

- 1) Para la construcción de obras públicas: que por su carácter permanente y de gran cuantía no puedan ser cubiertos por ingresos ordinarios, o bien con el fin de combatir el desempleo en una recesión.
- 2) Para cubrir un déficit presupuestal: generado en circunstancias anormales, tales como devaluaciones bruscas, salidas de capital, etcétera, y ante las cuales el gobierno no puede hacer frente en el corto plazo, o que en largo plazo sean difíciles de superar.
- 3) En casos de emergencias: se refiere a circunstancias difíciles de prever, como son guerras, desastres naturales, entre otras.
- 4) Para pagar deuda: en algunas ocasiones se recurre a la Deuda Pública cuando es necesario cubrir deuda vieja o pagar e servicio de la misma.

Por su parte, Fernández⁸ plantea como razones en el uso de la Deuda Pública el financiamiento a inversiones públicas o planes de desarrollo; equilibrar desfases transitorios en el proceso público; o para cubrir un déficit del mismo.

Stiglitz⁹ establece de igual forma, la misma diferencia cuando plantea que es adecuado el financiamiento a través de Deuda Pública en el caso de una carretera, una escuela o un proyecto industrial, que brindarán beneficios por muchos años; pero no es correcto cuando los recursos se utilizan para financiar planes que nunca concluyen o costear sueldos de funcionarios.

De las definiciones anteriores se desprende la importancia que tiene la Deuda Pública, principalmente para aprovechar el ahorro del sector privado y dirigir estos recursos hacia proyectos de inversión que mejoren el bienestar de la sociedad; y posteriormente, para cubrir déficit temporales y hacer frente a situaciones de emergencia.

⁶ Musgrave, R. y Peggy Musgrave. Hacienda Pública, Teórica y Aplicada. Mc Graw- Hill. México. 1992.

⁷ Ayala Espino, José. Op. Cit.

⁸ Fernández Díaz, Andrés. Op Cit.

⁹ Stiglitz, J. La Economía del Sector Público. Antonio Bosch Editor. Barcelona.

Se considera que la Deuda pública tiene como función la de compensar la insuficiencia de ingresos gubernamentales, es decir, solventar las situaciones en que los ingresos efectivos ordinarios resultan insuficientes para sufragar los gastos a los que se enfrentan las entidades federativas por lo que éstas se ven obligadas a la práctica del endeudamiento con particulares o con instituciones públicas o privadas. Existen además, otras funciones importantes de la Deuda Pública, entre las que destacan las siguientes:

- a) Canalizar recursos para usos productivos de aquellas áreas que tienen excedentes hacia aquellas que no los tienen.
- b) Proporcionar valores libres de riesgo y de gran liquidez, atrayendo así diferentes tipos de ahorradores por medio de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales diversos.
- c) Incrementar la utilización de recursos productivos mediante mecanismos financieros de ahorro e inversión.
- d) Expandir la capacidad productiva con la ampliación del financiamiento en todos los sectores económicos.
- e) Manejo de la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto.

A pesar de que los recursos obtenidos a través del endeudamiento son muy útiles para las economías, es un hecho (que se comprobó principalmente a partir de la década de los ochenta), que hay que tener cuidado con la administración de la deuda, para que ésta no provoque que las finanzas públicas sean extremadamente vulnerables y sensibles a los shocks del exterior y de los ingresos de las empresas publicas exportadoras, en particular en los países en donde se tiene una deuda alta como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) y de las exportaciones; así, la administración de la deuda se puede definir como el conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas con objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros, donde se cumpla con los siguientes objetivos:

1. Sostenimiento de una tasa de interés baja, con la finalidad de que la carga de réditos de Estado no sea excesiva y que se eliminen o distribuyan efectos distorsionantes en la distribución del ingreso.
2. Diversificación de los plazos de vencimiento para ayudar a estabilizar el mercado de capitales.
3. Adecuación de la estructura de vencimiento con las distintas clases de ahorradores, para así cubrir los requerimientos de éstos últimos.

Existen diversas formas de clasificar la Deuda Pública. Entre las más comúnmente utilizadas se encuentran las siguientes:

Respecto a su origen, la Deuda Pública puede derivarse de diversas causas; entre las que pueden mencionarse las siguientes:¹⁰

¹⁰ Rosas, Aniceto y Santillán, Roberto. Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México. Escuela Nacional de Economía UNAM. México, 1962.

- a) Los empréstitos. El aumento del gasto público originado por catástrofes, calamidades, el desarrollo económico, etcétera, produce normalmente déficit en las operaciones gubernamentales, que obligan al poder público a recurrir al empréstito y este origina una gran parte de la Deuda Pública. Los recursos obtenidos a través de empréstitos se destinan principalmente a la construcción de obras públicas autoliquidables y de beneficio social, representando dichas obras parte del activo nacional, como contrapartida del pasivo, constituido por las obligaciones públicas.
- b) Las reparaciones de guerra. Sobre todo en épocas pasadas el país vencedor de una guerra imponía al vencido obligaciones onerosas a título de reparaciones, reclamaciones, etcétera, que el vencido tenía que pagar, generalmente con sus ingresos normales, o bien de una específica imposición extraordinaria. A esta clase de deuda se les conoce también como “deudas improductivas”, “deudas muertas” o “deudas de guerra”.
- c) Por asumir obligaciones de particulares. En ocasiones los particulares obtienen empréstitos avalados por el Estado o algún otro órgano público, cuyas obligaciones, por diversas circunstancias no cubren, en cuyo caso, el poder público tiene que hacerse cargo de ellas.

Según su plazo de amortización¹¹, la Deuda Pública puede ser flotante o consolidada; Mientras que la deuda flotante es a corto plazo, la segunda lo es a largo plazo e incluso de carácter permanente. La Deuda Pública flotante se emite para hacer frente a los desajustes temporales entre los cobros y los pagos y satisfacer las necesidades de liquidez a corto plazo del Tesoro Público. En la Deuda Pública consolidada, en cambio, el Estado no señala plazo de amortización y, en caso de fijarlo, éste suele ser muy largo.

Según la naturaleza del título valor con que se documenta, la Deuda Pública puede ser nominativa y al portador. La Deuda Pública puede ser también pignorable¹² o no pignorable, según que el Banco Central conceda automáticamente y hasta un cierto porcentaje de su valor nominal préstamos en moneda corriente.

A nivel mundial, los fondos de los grandes ahorradores son captados por los grandes bancos internacionales, tanto comerciales como de inversión, entre ellos los llamados Merchant Banks¹³ que los canalizan a gobiernos, grandes empresas y acciones

¹¹ En el sentido económico-contable, la amortización es el reflejo contable de la depreciación de los activos fijos que pierden valor como consecuencia del uso que de ellos se hace en la actividad productiva. O también es conocida como la liquidación progresiva de las deudas de un prestatario; también llamadas amortización al momento en que una sociedad prestataria devuelve los capitales recibidos.

¹² Es un efecto público legalmente reconocido como negociable en Bolsa, que tiene la particularidad de poder ser utilizado como garantía en la obtención de préstamos.

http://www.franklintempleton.com.es/spain/jsp_cm/guide/glossary_e.jsp

¹³ Los Merchant Banks tienen las siguientes funciones: consultoría e investigación sobre alternativas de investigación por países, por ramas industriales y por empresa; suscripción de instrumentos de Deuda Pública y capital; compra venta de instrumentos; asesoría en funciones y adquisiciones; estrategias de Ingeniería Financiera como swaps, saneamiento de empresas, adquisiciones por la administración, operaciones en mercados futuros y opciones de futuros, operaciones cambiarias; administración de portafolios de inversión, etc.

y valores en las diferentes Bolsas de Valores del mundo, incluidas las de mercancías y valores futuros.

La Deuda se clasifica en interna¹⁴ o externa, tomando en cuenta el criterio de la residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor. El criterio de clasificación de la deuda interna y externa, es consistente con la definición de residencia del Manual de Balanza de Pagos del FMI, quinta edición:

- Deuda Pública Interna: Comprende los financiamientos que obtiene el sector público, directamente o a través de sus agentes financieros, en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos.
- Deuda Pública Externa: Se considera a los créditos contraídos por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional.

La Deuda Pública ha sido contraída con la Banca Comercial extranjera o con organismos financieros internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM).

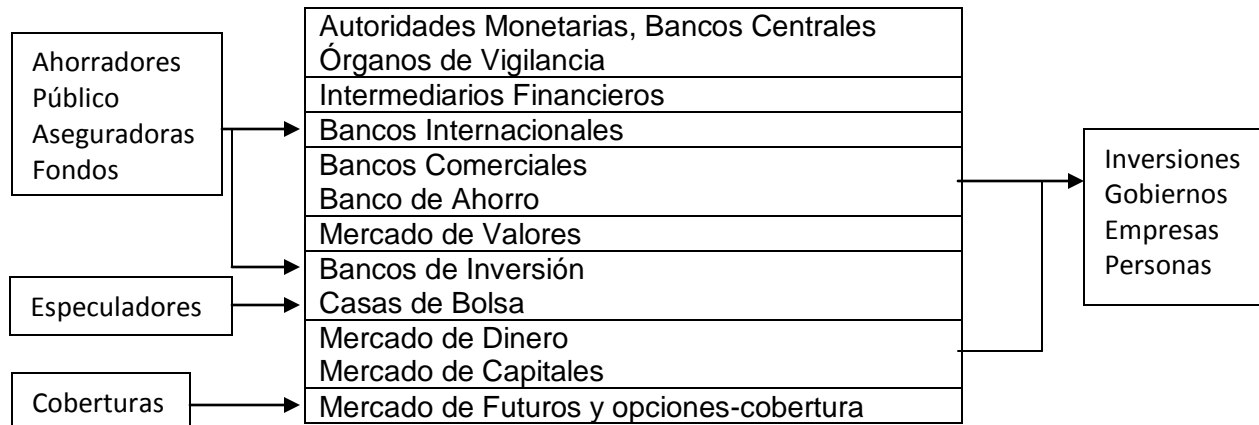
Los principales centros financieros son en Europa: Londres, Zúrich, Fráncfort, París, Luxemburgo; en Asia: Tokio, Singapur y Hong Kong, así como Baharaim en el cercano oriente; en América Nueva York, Chicago y Los Ángeles, así como los llamados bookings centers, centros de mero registro contable para evitar encaje legal y algunos impuestos: Nassau, Gran Caimán y Panamá.

Se puede considerar que el sistema financiero internacional tiene aproximadamente, la misma estructura que el sistema financiero mexicano, aunque, por supuesto, es mucho más amplio y complejo, además presenta diferencias importantes.

Con respecto a las instituciones supervisoras y reguladoras, éstas ejercen diferentes actividades y para operar, deben estar integrados por una sociedad controladora y algunas instituciones financieras. Estas instituciones son básicamente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las que se han clasificado aquí como organismos internacionales.

¹⁴ La Deuda Interna bruta comprende el total de pasivos financieros contractuales con acreedores nacionales y pagaderos dentro del país, denominados en moneda nacional, unidades de inversión y moneda extranjera. Por su parte, la Deuda Interna neta a diferencia de la anterior, considera el saldo de los activos financieros líquidos del gobierno federal en el interior. La Deuda Interna bruta presenta: los movimientos registrados en el periodo de referencia como, disposición, amortización y ajustes, la clasificación por instrumento, valores gubernamentales, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), saneamiento financiero, y los componentes indexados a moneda extranjera e inflación.

Esquema 1.2 El Sistema Financiero Internacional.



Fuente: Villegas Hernández, Eduardo. Sistema financiero de México. Mc Graw-Hill. Pág. 346.

Existe todo un sistema bancario internacional, conformado por una compleja red de instituciones bancarias multinacionales que realizan operaciones y tienen sucursales o filiales en varios países y además, prácticamente existe un banco central, o alguna otra organización similar en cada país.

Por otro lado, el plazo también puede hacer la diferenciación de la deuda ya que existe deuda de corto y de largo plazo.¹⁵

- La deuda de corto plazo será aquella que esté constituida por los bonos gubernamentales, tales como los CETES y los PAGAFES.
- La deuda de largo plazo son todas las obligaciones que se adquieren en un ejercicio fiscal y que serán cumplidas en ejercicios posteriores.

La clasificación por medio de financiamiento toma en cuenta la naturaleza de los acreedores financieros como son, para la deuda externa: Mercado de Capitales, Organismos Financieros Internacionales, Mercado Bancario, Comercio Exterior, Deuda Reestructurada, y Pasivo Pidiregas. Mientras que para la deuda interna se contemplan:

- a) Valores Gubernamentales: Corresponden a los títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México en su papel de agente financiero. Los instrumentos vigentes son: Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), Bonos de Desarrollo (Bondes D), Bonos de Desarrollo a Tasa Fija (Bonos) y Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos).
- b) Banca Comercial: Son líneas o contratos de crédito con la Banca Comercial Mexicana.

¹⁵ Martínez Almazan Raúl. Las finanzas del Sistema Federal Mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2000. Pág. 388.

- c) Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR): Son los recursos provenientes de las aportaciones para el retiro de los trabajadores, que al depositarse en el banco central como disponibilidad del Gobierno Federal, se consideran dentro de su pasivo.
- d) Saneamiento financiero: Es el apoyo económico otorgado por el Gobierno Federal a través del ramo 34, Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.
- e) Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores): Se refiere a las sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro, las cuales reciben recursos del SAR por concepto de traspasos y los invierten en valores gubernamentales.
- f) Otros: se refiere a otros pasivos de deuda del Sector Público denominados en moneda nacional diferentes a los señalados anteriormente.

Los instrumentos de Deuda Pública, junto con otro tipo de instrumentos de inversión, integran lo que se conoce como mercado financiero, el cual forma parte a su vez, del mercado de factores (mano de obra y capital). Por su parte, los intermediarios financieros son los agentes económicos que participan en estos mercados y sirven de vínculo entre las unidades superavitarias y los demandantes de recursos.

En el Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas se llegó a la conclusión de que la Deuda Pública con fines de estabilidad coyuntural se puede ubicar en alguna de las direcciones siguientes:

- Como un instrumento alternativo de los impuestos o de la emisión de dinero para el financiamiento del gasto público.
- Como instrumento que permite, mediante operaciones de mercado abierto, controlar el grado de liquidez de la economía.
- También en el sentido de la administración de la deuda, cuando se usa para alterar el grado de liquidez de la estructura de activos de una economía, pero sin modificar la cantidad de dinero, aun cuando cambia el plazo medio de vencimiento de la deuda existente.¹⁶

1.3. Teoría Clásica.

La Escuela Clásica se desarrolló a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. El enfoque individualista del Liberalismo es la contrapartida de las tendencias del Mercantilismo. Es la línea de autores que se suceden unos a otros, que se prolongan, que se señalan, se corrigen y se complementan entre si: Adam Smith, Malthus, David Ricardo, James Mill, John Stuart Mill, para no citar sino los más importantes.¹⁷

¹⁶ Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas. Financiamiento del gasto público. Trillas. México. 1988. Pág. 51.

¹⁷ Villey, Daniel. Historia de las grandes doctrinas económicas. Nova. Argentina. 1960.

Si antes se afirmaba la necesaria intervención del Estado, con ésta corriente se tiene como indispensable su abstención, salvo las actividades que no interesaban o escapaban a las posibilidades de los particulares.

En ésta escuela la felicidad del hombre radica en que el juego económico se reserva a los particulares porque, de manera inmediata, será toda la sociedad la que resulte beneficiada.

El Liberalismo se sustenta sobre el principio básico de la libertad económica y política. Según los liberales, si los pueblos gozan de libertad política, tendrán libertad económica, y en las mismas condiciones igualitarias podrán concurrir en la vida económica.

La libertad económica que recomiendan estos pensadores dio lugar al postulado de la libre competencia, según el cual en el mercado deben concurrir multitud de oferentes y demandantes, lo que ocasionaría que el precio se fijara tomando en cuenta la ley de la oferta y la demanda.

El Liberalismo, como doctrina, es un enfoque optimista de la naturaleza del hombre en general y de la naturaleza económica del mismo hombre, en particular. Los liberales sostenían que la vida económica estaba regimentada por leyes naturales y espontaneas, cuyo cumplimiento no debería ser obstaculizado por el hombre.¹⁸

Así el gran logro de la economía política clásica fue el completar la eliminación de las múltiples barreras al comercio y a la industria, consolidar las reglas del mercado, y por lo tanto, ayudar a establecer firmemente todo el conjunto de condiciones políticas, sociales, legales, económicas, y desde luego, culturales que formaron el marco dentro del cual, al menos en los países desarrollados del mundo, continuaría la vida.¹⁹

Todavía hasta nuestros días, el Liberalismo no ha desaparecido y, en muchos aspectos, como en las opiniones acerca de la Deuda Pública, se encuentra aplicable y vigente.

1.3.1. Los clásicos y la Deuda Pública.

Consideraremos “clásicos” en la siguiente exposición a aquellos economistas que encabezaron la escuela más importante de la Economía: la escuela inglesa. Así aparecerán sucesivamente Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus y John Stuart Mill. Lo único que interesa es en el presente contexto es la posible incidencia de sus ideas sobre los políticos y los ciudadanos de hoy, al objeto de valorar y precisar los obstáculos con los que debe enfrentarse la política racional de la Deuda Pública. Solo así podrán alcanzarse los objetivos generales de la política económica de una economía mixta como son crecimiento, estabilidad y equidad.

¹⁸ Herrerías, Armando. Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico. Limusa. México. 1975.

¹⁹ Roll, Eric. Historia de las doctrinas económicas. FCE. México. 1994. Pág. 488

a) Adam Smith:

En el capítulo III del libro V de la “Riqueza de las naciones” Smith expone sus ideas sobre la Deuda Pública, con una claridad y una lógica que reclaman, aún hoy, una lectura atenta. Los fines que atribuye al Estado encajaban perfectamente en la sociedad de su tiempo. La justicia, el orden público y la defensa nacional son condiciones “sine qua non” del incremento de la riqueza y del bienestar colectivos. Pero a medida que va progresando la acumulación de capital más incentivo tendrán los comerciantes y los hombres de negocios para prestar dinero al Gobierno, adquiriendo los empréstitos emitidos por éste. De aquí el gran atractivo que la emisión de deuda Pública tiene para el gobernante, ya que le permite extender sus gastos más allá de sus ingresos al mismo tiempo que satisface el deseo de sus administrados de efectuar una inversión segura y lucrativa mediante la adquisición de los títulos de la Deuda. Para Smith la guerra es la causa principal del gran incremento de la Deuda en los distintos Estados, a lo que hay que añadir la mala administración en tiempo de paz que impide la amortización de la misma.

La traslación hacia el futuro de la financiación del gasto público era inadmisibles para Smith, quien afirmaba:²⁰ “lo que principalmente interesa a las personas directamente relacionadas con la administración de los asuntos públicos es el hacer frente a los agobios inmediatos. La liberación futura de la renta pública la dejan al cuidado de la posteridad.” Vio claramente, pues, que la Deuda Pública tenía tendencia a aumentar con el transcurso del tiempo a pesar de la constitución de los llamados Fondos de Amortización. Es más, decía que²¹ “un fondo de amortización, aunque halla sido creado para el pago de las deudas antiguas, ofrece grandes facilidades para contraer otras nuevas”. En consecuencia, estaba firmemente convencido de que la Deuda no se amortizaría nunca. Si los ingresos corrientes son iguales al gasto público en tiempo de paz y la guerra no se financia con impuestos, es indudable que se elevarán tanto el volumen de Deuda Pública como la carga de la misma. Así, pues, será preciso incrementar la presión impositiva en tiempo de paz, con un efecto negativo sobre la acumulación de capital y, por lo tanto, sobre el desarrollo económico.

Por otra parte, Smith considera el aumento de la Deuda Pública como la representación de un consumo de capital, una renta “desviada de mantener trabajadores productivos para mantener trabajadores improductivos, y para ser gastada y mal gastada, dentro del mismo año”, por regla general, sin siquiera la esperanza de una reproducción futura”.²² Obviamente excluía cualquier posible acumulación de dicha renta por el sector público. Si se tiene en cuenta el marco institucional de la época en que Smith escribía, se habría de convenir en que tal opinión estaba empíricamente fundada. En efecto, las emisiones de Deuda Pública se hacían para financiar guerras y eventuales déficits presupuestarios; pero no para financiar obras públicas y otras formas de inversión pública. O sea que la presunción smithiana de que los fondos dedicados a la adquisición

²⁰ Smith, Adam. La Riqueza de las naciones. Aguilar. 1961. Pág. 804.

²¹ *Ibidem*, pág. 804.

²² *Ibidem*, pág. 814.

de Deuda Pública habrían sido invertidos productivamente por los particulares resulta muy verosímil.

La afirmación de que los intereses de la Deuda Pública son un simple pago de Transferencia, el cual, por lo tanto, no implica ningún tipo de empobrecimiento de la nación, Smith la rebatía contundentemente. Si la Deuda Pública nacional está en manos de extranjeros, evidentemente existiría una disminución de renta equivalente a la cuantía de los intereses pagados al exterior. Pero incluso si toda la Deuda estuviera en manos de los habitantes del país habría un efecto negativo sobre la acumulación de capital y, por tanto, sobre la renta nacional, ya que los impuestos necesarios para atender el pago de los intereses de la Deuda recaen sobre las dos fuentes originarias en todos los ingresos: la tierra y el capital de explotación. En consecuencia, la carga de la Deuda es un freno para el desarrollo económico, dado que éste se basa en la acumulación privada de capital. Y los capitales tienen tendencias a emigrar cuando son gravados con impuestos excesivos, o sea cuando la imposición ha de atender a los gastos públicos corrientes y además de la carga de la Deuda.

En resumen, la tesis de Smith es que la Deuda Pública constituye la representación financiera de un consumo de capital real. La posible conexión de la Deuda Pública con la política monetaria no cabría dentro de su sistema teórico que se caracteriza por la actuación de un patrón oro estricto. En tal caso resulta evidente el carácter automático de la creación y destrucción de dinero, completamente al margen de la emisión o amortización de la Deuda Pública. Pero si en la época en que Smith escribía tal opinión estaba muy cerca de la realidad, no puede decirse hoy lo mismo. La existencia de patrones monetarios inconvertibles, acompañada de un gran volumen de Deuda Pública en circulación, ofrece un panorama totalmente distinto. El peligro de una teoría económica reside no en su grado de abstracción, sino en el hecho de querer mantenerla a pesar del cambio en las hipótesis en las que se basa. Tal cosa ha ocurrido, obviamente, en el dominio que nos ocupa.

b) David Ricardo y Thomas Robert Malthus:

La opinión de Ricardo sobre la Deuda Pública es idéntica a la de Smith. Al discutir los efectos nocivos de los impuestos sobre el consumo dice²³: “Un país cuya situación financiera haya venido a ser extremadamente artificiosa a causa de la mala política de acumular una gran deuda nacional y de la consiguiente tributación exagerada, está expuesto, especialmente, a los inconvenientes que acompañan a aquel modo de recaudar los impuestos.” Considera que la Deuda Pública y los impuestos son deducciones del trabajo productivo del país y afectan negativamente, por lo tanto, a la acumulación de capital. Mantiene la tesis de Smith sobre el carácter consuntivo de los fondos empleados en la adquisición de la Deuda y sobre su segura acumulación si fueran dejados en manos de los particulares. Por otra parte, para evitar falsas interpretaciones, añade²⁴: “Es únicamente con el ahorro de los ingresos y la restricción en los gastos como el capital

²³ Ricardo, David. Principios de Economía Política y Tributación. Aguilar. 1959. Pp. 191.

²⁴ *Ibidem*. Pág. 195.

nacional puede aumentarse, y no serían aumentados los ingresos ni reducidos los gastos con la acumulación de la Deuda Pública”. O sea que coloca a la Deuda Pública en una posición secundaria o derivada; resaltando en cambio el papel crucial que desempeña la prodigalidad en los gastos del Gobierno en la explicación de la salud financiera de un país. Desde el punto de vista económico da igual el que los gastos excesivos se financien con impuestos o con la emisión de Deuda Pública, pero Ricardo²⁵ hace una observación muy aguda: “De lo que he dicho no se deduce que considere el sistema de empréstito como el más apropiado para costear los gastos extraordinarios del Estado. Es un sistema que tiende a hacernos menos frugales al ocultarnos nuestra situación efectiva.” Este matiz psicológico es verdaderamente importante, pues resalta el estímulo ofrecido a la prodigalidad de los gobernantes por ese medio de financiación del gasto público. En efecto, es muy distinto pagar en forma de impuestos la totalidad de un gasto adicional - digamos, una guerra- que pagar solamente los intereses de ese desembolso. Por otra parte, Ricardo señala también el acicate a la exportación de capitales que representa el alto nivel de tributación necesario para atender a la carga de la Deuda. Propone, incluso, sacrificar algunas propiedades públicas con objeto de saldar la Deuda. Es decir, equipara la Deuda Pública con una deuda privada cualquiera. Esta identificación de ambos tipos de Deuda perdurará hasta la actualidad, a pesar de los trascendentales cambios económicos y políticos acontecidos en el último siglo y medio. Finalmente subraya Ricardo²⁶ la necesidad de constituir un auténtico fondo de amortización de la Deuda procedente de un exceso de los ingresos sobre los gastos públicos al objeto de reducir en tiempo de paz la Deuda emitida para financiar la guerra. De otro modo el aumento continuado de volumen de Deuda en circulación conducirá a la bancarrota nacional.

Como se observa, las opiniones de Ricardo concuerdan totalmente con las de Smith. Ello no es extraño, pues el tema de la Deuda dejaba poco lugar a la discusión en la época en que ambos autores escribían. Cosa bien distinta cabe decir desde la gran depresión de 1929 y, especialmente, desde el fin de la segunda Guerra Mundial.

Malthus no participaba del optimismo de Smith y de Ricardo sobre los efectos favorables de la reducción de la Deuda Pública. Textualmente dice²⁷: “Si la distribución es un elemento necesario de la riqueza, sería temerario afirmar que la abolición de una deuda nacional debe con toda seguridad aumentar la riqueza y dar empleo a los trabajadores.” Esta consideración de la Deuda Pública es de gran profundidad al tener en cuenta los efectos redistribuidores de renta que la misma provoca y no únicamente el carácter consuntivo del gasto que financia, como hacían Smith y Ricardo. Por otra parte, Malthus señaló la incidencia de los cambios del valor del dinero sobre la distribución de la renta cuando existe una importante Deuda Pública. Afirmaba²⁸ que “cuando la moneda baja de valor, los rentistas, como propietarios de ingresos fijos se ven privados, de la manera más injusta, de la parte de la producción nacional que les corresponde; cuando la moneda sube de valor, la presión de la tributación necesaria para pagar los intereses de

²⁵ *Ibidem*. Pág. 196.

²⁶ *Ibidem*. Pág. 196.

²⁷ Malthus, T. R. “Principios de Economía Política”. FCE. (1958). Notas a Malthus de David Ricardo. Pág. 305.

²⁸ *Ibidem*. Pág. 305.

la Deuda puede hacerse de pronto tan pesada, que perjudique gravemente a las clases productoras; y esta clase de presión súbita tiene que acentuar mucho la inseguridad de la propiedad invertida en fondos públicos”. Esta observación sobre la relación entre el poder adquisitivo del dinero y la distribución de la renta a través de la posesión de la Deuda Pública tiene un especial interés para comprender la distinta función de la misma en un sistema capitalista liberal y en un sistema mixto. Así la obtención de una rentabilidad era el motivo fundamental para adquirir Fondos Públicos en el siglo XIX. Pero la inflación del periodo de entreguerras del siguiente siglo eliminó totalmente dicho móvil. La Deuda Pública ha tenido que ser colocada coactivamente a partir de entonces.

A Malthus le preocupaba la falta de consumo que se derivaría de la eliminación de la Deuda Pública por una decisión de carácter político. Decía que “es grandísimo error suponer que los terratenientes y los capitalistas estarían preparados inmediatamente o en breve tiempo para un consumo adicional tan grande como el que requeriría semejante cambio; y si adoptasen la alternativa sugerida por el señor Ricardo en un caso anterior, de ahorrar y prestar la cantidad en que aumentasen sus ingresos; el mal sería diez veces más grave”. La discrepancia de Ricardo radica por lo tanto, en su efecto sobre la demanda efectiva y no en la naturaleza de la Deuda. Malthus sostiene que los intereses de la Deuda Pública son útiles en tanto sirven para aumentar el consumo de los terratenientes y de los capitalistas. Es una forma de redistribución de la renta del ahorro hacia el consumo y, en consecuencia, de aumentar la demanda efectiva.

c) John Stuart Mill:

El juicio que merece a Stuart Mill la emisión de empréstitos con los que financiar eventuales gastos extraordinarios del Gobierno está dentro de la más pura ortodoxia clásica. Así dice que²⁹: “un Gobierno que toma dinero prestado lo que hace en realidad es recaudarlo en ese mismo año, y lo hace mediante un impuesto que recae exclusivamente sobre las clases trabajadoras, lo que es aún peor que si se hubiera recaudado ese dinero por medio de un impuesto directo sobre dichas clases, pues en ese caso por medio de un impuesto directo sobre dichas clases, pues en ese caso la transacción y los males que la acompañan cesarían con el apuro, mientras que, por la manera tortuosa que se ha adoptado, lo que se quita a los trabajadores lo gana no el Estado, sino los patrones que emplean a esos trabajadores, quedando el Estado cargado, además, con la Deuda y con los intereses de la misma a perpetuidad.” Le preocupa a Stuart Mill, por tanto, el aspecto redistributivo de la renta que origina la emisión de Deuda Pública, pero por motivos completamente distintos que a Malthus. En efecto, este autor contemplaba la posibilidad de que la eliminación de Deuda afectara desfavorablemente al consumo de la colectividad y, en consecuencia, a la demanda efectiva, provocando paro y depresión de la actividad económica. Pero la aceptación de la Ley de Say por parte de Stuart Mill le conduce a condenar como injustos los intereses de la Deuda Pública en base al hecho de que representan una sustracción a las clases trabajadoras en beneficio de los capitalistas.

²⁹ Stuart Mill, J. Principios de Economía Política. FCE. 1951. Pág. 748.

Por otra parte, admite³⁰ que los empréstitos no tendrán esas consecuencias perniciosas, “primero, cuando lo que se toma prestado es capital extranjero, el excedente de la acumulación general del mundo y segundo cuando se trata de capital que no se habría ahorrado si no se hubiera ofrecido esta forma de empleo o que, si se hubiera ahorrado, se habría malgastado en empresas improductivas o se habría llevado al extranjero a invertirse”. Es decir, la emisión de Deuda Pública no tendrá efectos negativos siempre y cuando no disminuya el fondo de acumulación nacional. Esto supone, evidentemente, que los recursos obtenidos mediante los empréstitos están destinados de modo ineluctable a ser consumidos porque, en caso contrario, no podría hablarse de reducción de la acumulación de capital. Por otro lado, el tipo de interés no se elevará a causa de las operaciones crediticias del Gobierno si el capital absorbido por el empréstito no hubiera encontrado colocación al tipo de interés corriente. En consecuencia, con las dos salvedades indicadas, la opinión de Stuart Mill sobre la Deuda Pública es francamente negativa, aunque hace una matización que el tiempo se encargaría de desmentir³¹: “Se ha de tener en cuenta que en un país cuya riqueza va en aumento es razonable suponer que los gastos necesarios del Gobierno no aumentan en la misma proporción que el capital o la población; por consiguiente, cualquier carga se siente menos cada día; y puesto que esos gastos extraordinarios de Gobierno en los cuales se cree conveniente incurrir benefician más bien a las generaciones futuras, no es injusto que sea la posteridad la que pague una parte del precio, si presentara graves inconvenientes hacer que se sufragara la totalidad del gasto mediante los esfuerzos y los sacrificios de la generación que incurrió primero en ellos”. El aumento del gasto público más que proporcional al crecimiento de la renta nacional, conocido actualmente como ley de Wagner, ha quitado cualquier relevancia a la concesión efectuada por Stuart Mill a favor de la emisión de la Deuda Pública.

No resulta extraña, después de lo indicado, su recomendación referente a la extinción de la Deuda, ya mediante una contribución general, que permita saldarla de una vez, o bien mediante un excedente de los ingresos públicos. Prefiere la primera alternativa a la segunda porque de ese modo, según él, se evitan los inconvenientes provocados por el establecimiento de los impuestos adicionales. Sin embargo, admite que dicha contribución general es impracticable y que por ello es preciso acudir al sistema del excedente de los ingresos públicos. Refuta la opinión de que es preferible dejar que ese dinero fructifique en los bolsillos de la gente, diciendo que es muy improbable que la gente ahorre la totalidad de lo que el Estado dejará de recaudar y en cambio al saldar la Deuda se ahorra la totalidad y el impuesto se hace productivo. Con todo, considera conveniente dedicar los eventuales excedentes de ingresos públicos a la eliminación de los impuestos más nocivos antes que a saldar la Deuda. Solamente una vez que dichos impuestos se hayan suprimido recomienda emplear los excedentes en la liquidación de la Deuda.

Por último, al considerar la Deuda Pública como una forma de colocación de los ahorros de las clases, modestas sugiere la creación de un “banco nacional de depósito y

³⁰ *Ibidem*, pág. 748.

³¹ *Ibidem*, pág. 753.

descuento con ramificaciones en todos los países, el cual podría recibir cualquier dinero que se le confiara y convertirlo en fondos a una tasa fija de interés o conceder un interés sobre el saldo flotante, como hacen los bancos de sociedades anónimas, siendo, como es natural, el interés concedido más bajo que aquél al cual pueden obtener dinero los particulares, en proporción a la mayor seguridad de una inversión de carácter oficial”.³² Por tanto, tampoco en el aspecto relativo a la colocación de fondos por los particulares se encuentra ninguna justificación para el mantenimiento de la Deuda Pública.

La valoración que los clásicos hicieron de la Deuda Pública es francamente negativa. Admitieron algunos efectos favorables como el hecho de ser una forma de inversión del ahorro modesto (Smith), el permitir el aumento de la capitalización nacional si era colocada a extranjeros (Ricardo), el incrementar la demanda efectiva al desplazar recursos del ahorro hacia el consumo (Malthus), y el trasladar la carga de unos gastos extraordinarios hacia las generaciones futuras que resultarán beneficiadas por los mismos (Stuart Mill). Sin embargo, su juicio fue globalmente desfavorable. Por ello no debe extrañar la permanencia de tal opinión hasta fechas muy recientes. La inercia de las ideas contrasta a menudo con el dinamismo de los acontecimientos. Y el proceso de adaptación de aquéllas a éstas resulta, en consecuencia, difícil y lento.

1.4. El Neoliberalismo.

La economía neoclásica es el producto de varias escuelas de pensamiento en economía. No todos están de acuerdo de qué es a lo que se denomina escuela neoclásica, y el resultado de esto es una amplia gama de aproximaciones neoclásicas a varias áreas problemáticas y dominios; arrancando de las teorías del trabajo a teorías de los cambios demográficos.³³

Entre los supuestos de enfoque neoclásico está que el comportamiento económico surge del comportamiento agregado de individuos (u otro tipo de agentes económicos) que son racionales y tratan de maximizar su utilidad o beneficio mediante elecciones basadas en la información disponible.

Los iniciadores de la escuela neoclásica fueron los marginalistas que insistieron en un análisis económico libre de historicismo y cuyo modelo matemático se asemeja más a las ciencias físicas. Esto en parte fue una demanda de rigor científico y en parte fue una reacción contra el historicismo del marxismo.

El enfoque de la escuela neoclásica predomina entre los economistas. Aunque existan muchas críticas a varios de los supuestos de la escuela neoclásica, frecuentemente algunas de estas críticas han sido incorporadas en nuevas versiones de la teoría neoclásica (por ejemplo, la escuela neokeynesiana está basada tanto en principios neoclásicos como keynesianos).

³² *Ibidem*, pág. 753.

³³ <http://www.slideshare.net/cursoeconomia/escuela-clasica-y-escuela-neoclasicas>

La revolución keynesiana ha modificado los fundamentos de la teoría de la Deuda Pública. En efecto, la introducción de la teoría de la hacienda compensatoria había de afectar a la consideración clásica de la financiación del gasto público mediante empréstitos. Si la Ley de Say, según la cual la oferta crea su propia demanda, no se verifica en una economía financiera desarrollada, las premoniciones de los clásicos sobre los efectos negativos de un gran volumen Deuda Pública carecen de fundamento. En la medida en que la financiación de un gasto público adicional mediante la emisión de un empréstito tenga efectos multiplicadores de la renta y del empleo no cabe duda que el incremento del volumen de deuda en circulación es algo favorable. Ahora bien, la antigua ortodoxia estaba tan profundamente arraigada en las mentes de los economistas, que muchos de éstos, aun aceptando el mensaje keynesiano, no han renunciado a sus principios fundamentales de la escuela clásica, sino que han tratado de adaptarlas a la nueva situación. Ello ha dado origen a la llamada “nueva ortodoxia” de la Deuda Pública, la cual se expondrá a continuación.

1.4.1 La “Nueva Ortodoxia” de la Deuda Pública.

Según Buchanan³⁴ la nueva ortodoxia de la Deuda Pública está basada en tres proposiciones básicas:

- 1) “La creación de Deuda Pública no implica una transferencia de la carga real primera a las generaciones futuras.
- 2) La analogía entre Deuda individual o privada y Deuda Pública es falsa en todos los aspectos esenciales.
- 3) Hay una aguda e importante diferencia entre la Deuda Pública Interna y una externa.”

La aceptación de estos tres principios no conduce, sin embargo, a tales economistas a la conclusión de que no tiene importancia el volumen de la Deuda Pública en circulación. O sea, que están dispuestos a matizar las ideas clásicas, pero no a abandonarles totalmente.

En primer lugar admiten que la creación de la Deuda Pública no implica una traslación de una carga real hacia las generaciones futuras. El costo de oportunidad en que se incurre al desviar recursos de usos privados recae plenamente sobre la generación que efectúa el gasto público financiado mediante un empréstito. Evidentemente puede existir una transferencia de carácter secundario si los contribuyentes de las sucesivas generaciones son distintos de los perceptores de los intereses de la Deuda. O sea, si aparece un efecto redistribución derivado de la estructura fiscal del país considerado. Pero eso no obsta para que la “nueva ortodoxia” niegue en principio la traslación automática de la carga real.

³⁴ Buchanan, J. “Public principles of public debt” Irvin. 1958. Pág. 4.

En segundo término rechazan la presunta analogía entre las deudas públicas y privadas. Lo que una comunidad se debe a ella misma no representa ninguna reducción de su patrimonio neto. Cosa distinta es la de un país frente al extranjero, pues en este caso si cabe hablar de un auténtico pasivo nacional. Como la teoría keynesiana ha demostrado, si la emisión de un empréstito permite acometer obras públicas que aumenten la renta y el empleo de la comunidad, no solo no disminuye el patrimonio nacional, sino que, por el contrario, aumenta de una forma multiplicativa. Por ello no procede equiparar ambos tipos de Deuda (privada y Pública) ni en cuanto a su origen ni en cuanto a sus efectos, dado que son totalmente distintas.

Por último, la “nueva ortodoxia” repite la distinción de la escuela clásica entre la Deuda Interna y la externa. La deuda exterior de una comunidad implica la transferencia de recursos nacionales hacia el extranjero en forma de intereses y de amortizaciones. En este caso sí que son aplicables las ideas clásicas sobre la necesidad de reducir, y si fuera posible eliminar, tal tipo de deuda. Hay una traslación de la carga real hacia las generaciones futuras debido a la necesidad de transferir recursos al exterior, y en consecuencia, de reducir la renta real en el interior. También cabe equiparar la deuda exterior con la deuda privada, pues constituye un pasivo neto nacional. Sin embargo, la diferenciación de ambos tipos de deuda (interior y exterior) no representa ninguna modificación de los principios clásicos, pues, como ya se mostró, dichos economistas fueron consientes de ella.

En el mundo de los clásicos, donde la ley de Say conserva plenamente su vigencia, dice Musgrave³⁵ que “la elección entre la financiación por impuestos o por deuda sigue siendo importante, porque determina la manera en que la detracción de recursos del sector privado se dividirá entre consumo y formación de capital”. Así se puede afirmar que “Si la curva de ahorro es totalmente inelástica con relación al interés mientras que la curva de inversión es elástica, la detracción total de recursos en el caso de financiación por deuda provendrá de la formación privada de capital”³⁶. Esta eventualidad es la que preocupa a los clásicos, como se ha visto anteriormente. En cambio, “Si la curva de ahorro es elástica con respecto al interés mientras que la de inversión es totalmente inelástica, entonces la detracción total de recursos en el caso de financiación por Deuda se hará a expensas del consumo privado.”³⁷. Es evidente que la valoración de la Deuda Pública por los economistas clásicos habría sido distinta si hubieran considerado verosímil esta última posibilidad. Pero no siendo así, la primacía que concedían a la acumulación de capital privado como motor del desarrollo económico les tenía que llevar a condenar la financiación por deuda como cuestión de principio, aunque admitieran ciertas excepciones.

³⁵ Musgrave, R. “Teoría de la Hacienda Pública”. Aguilar. 1967. Pág. 586.

³⁶ *Ibidem*, págs. 586 y 587.

³⁷ *Ibidem*, pág. 587.

La economía ha establecido lo que se conoce como equivalencia ricardiana³⁸, la cual consiste en plantear un límite temporal para la Deuda Pública; es decir, esta debe liquidarse algún día, ello implica recurrir finalmente a los impuestos sobre las generaciones presentes para confrontar esos compromisos.

Sin embargo, según Musgrave y Musgrave³⁹, la Deuda Pública no requiere ser devuelta, ya que la economía y el presupuesto constituyen una empresa continúa; de tal forma que si una emisión de deuda determinada debe liquidarse, se puede pagar con fondos provenientes de nuevas emisiones. A este proceso se le conoce como reconversión de deuda; así, las operaciones de reconversión representan un problema de administración y el planteamiento “devolver la deuda” no es pertinente. Lo importante es la forma en que el servicio de los intereses de la deuda afecta al presupuesto público y al conjunto de la economía.

De allí que sea necesario considerar la llamada “carga de la deuda”, representada por el conjunto de intereses y amortizaciones los cuales deben entenderse en un determinado periodo financiero. Sin embargo, el problema de la “devolución de deuda” aparece con nitidez en periodos de crisis en donde se deteriora la credibilidad en la capacidad del gobierno para hacer frente a sus compromisos, ello se traduce en la imposibilidad para colocar nuevas emisiones de Deuda Pública y la necesidad de amortizar la existente.

Así la carga de la deuda y la necesidad de financiarla mediante incrementos en las tasas impositivas puede llevar materialmente a una crisis y quiebre fiscal, y al repudio del uso de la misma. Sin embargo, podría plantearse que si bien es cierto que la carga de la deuda se incrementa, y con ella las necesidades de su financiamiento, también lo hace la propia actividad económica, lo cual implica un replanteamiento del problema; es decir, con una carga de la deuda en aumento, pero con una actividad económica incrementándose a una tasa mayor, entonces la tasa impositiva necesaria para financiar esa carga de la deuda, disminuye. En una situación contraria, donde la carga de la deuda disminuyera, pero la economía entrara en una época de recesión mayor, las necesidades de financiamiento tendrían que ser mayores también.

Si del mundo clásico anterior se pasa a un mundo keynesiano en el que existen recursos ociosos, especialmente mano de obra, la panorámica es completamente diferente. En efecto, no cabe afirmar en tal situación que la financiación del gasto público adicional mediante un empréstito debe reducir necesariamente la formación privada de capital, pues ese tipo de financiación permite movilizar unos recursos que de otro modo habrían permanecido ociosos. Por eso no es forzoso que se reduzcan ni la formación de capital ni el consumo privado, y en cambio aumentarían las rentas y el empleo de la comunidad. Ahora bien, entre los mundos clásico y keynesiano cabe entender un puente.

³⁸ Esta idea fue desarrollada por el economista estadounidense Robert Barro, con base en un planteamiento de David Ricardo, el cual establece que cuando los gobiernos incurren en déficit permanentes, las familias se preocupan más por el futuro de sus hijos e incrementan su ahorro, de tal forma que el ingreso nacional permanece sin cambios. (Blaug, 2001).

³⁹ Musgrave, R. y Peggy Musgrave. Op. Cit.

Se trata de la financiación por préstamos de proyectos autoliquidables, los cuales, según Musgrave⁴⁰ “pueden ser definidos estrictamente, como inversiones en empresas públicas que proporcionen una renta procedente de tasas o ventas suficiente para pagar el servicio de la deuda contraída en su financiación; o pueden ser definidos ampliamente como proyectos de gasto que aumenten la renta futura y la base impositiva. Estos proyectos permiten pagar el servicio (intereses y amortizaciones) de Deuda contraída para su financiación sin que sea necesario un aumento del nivel futuro de los tipos impositivos”. La aceptación de la financiación por préstamos de tales proyectos autoliquidables abre una ancha puerta a la expansión de la Deuda Pública, pues en una economía en crecimiento existen muchos proyectos de inversión pública que reúnen las características indicadas. Además, resulta razonable considerar conjuntamente los ingresos y los gastos públicos, así como la forma de financiación de éstos, si deseamos optimizar el rendimiento de la actividad financiera. Sin embargo, el punto de concordancia sobre la Deuda Pública entre clásicos y keynesianos no va más allá de los proyectos autoliquidables. Y aun aquí existe un problema que afecta a la equidad entre generaciones. Se trata de los proyectos que elevan la renta real futura de la comunidad, pero ésta renta no es imputable a la base impositiva. Entonces aparece una divergencia de opiniones, pues mientras los keynesianos aceptan tales proyectos, los clásicos los rechazan. El motivo de la discrepancia no es otro que la hipótesis de partida de cada escuela: pleno empleo o no de los recursos productivos.

La traslación de la carga de la Deuda Pública a las generaciones futuras es negada por la “nueva ortodoxia”. En palabras de Brownlee y Allen⁴¹: el proyecto público es pagado mientras es construido en sentido de que otros usos alternativos para tales recursos deben ser sacrificados durante este periodo”. Es en términos de coste de oportunidad, por lo tanto, que dichos economistas niegan la traslación de la carga real de la deuda hacia las generaciones futuras. Hay un desplazamiento de recursos desde un uso privado a un uso público en el periodo de creación de la deuda, pero no en los periodos subsiguientes. Como ya se dijo, en el futuro pueden producirse efectos redistributivos que impliquen un desplazamiento de la carga de unos individuos a otros, si los beneficiarios del gasto público financiado por la emisión de Deuda no son los mismos. Es posible enfocar este problema en términos de beneficio recibido y sacrificio realizado por los diferentes grupos sociales de las sucesivas generaciones para hallar la magnitud de los indicados efectos redistributivos.

Sin embargo, queda en pie la afirmación de la “nueva ortodoxia” sobre la inexistencia de traslación de la carga real de la deuda de una generación a otra. La importancia de tal conclusión resulta evidente de cara a la justificación de las emisiones de deuda, con base al tipo de gasto público a financiar con la misma. En efecto, y ello enlaza con lo dicho al hablar de los proyectos autoliquidables, es conveniente emplear tal modo de financiación siempre que esté justificada la desviación de los recursos del sector

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 600.

⁴¹ Brownlee and Allen. “Economist of public finance”. N. Y. 1954. Pág. 126

privado hacia el sector público y la envergadura del proyecto desaconseje el uso de la tributación.

La analogía de la Deuda Pública y deuda privada ha impedido durante muchos decenios una concreta comprensión de la verdadera naturaleza de la primera. A este respecto dice Pedersen⁴²: “Para que podamos hablar de préstamos en su acepción general, estos han de tener dos características: 1) debe hacer una transferencia de la disposición de fondos de una unidad económica a otra, y 2) la carga que gravita sobre el prestatario se distribuye en un espacio de tiempo en el cual se efectúa el pago del préstamo... Ninguna de estas dos características se presenta cuando el Estado recibe préstamos de sus súbditos. El Estado no recibe ninguna capacidad de disposición sobre fondos adicionales, puesto que estos fondos estaban ya a su alcance y pudo ya haberlos obtenido por medio de impuestos”. No es posible, por lo tanto, equiparar dos tipos de deuda cuya naturaleza es básicamente distinta. Lo único que importa son los efectos del volumen de Deuda Pública sobre la actividad económica; es decir, sobre la producción y distribución de la renta.

La falsa analogía entre la Deuda Pública y la privada es rechazada contundentemente por Pedersen con las siguientes palabras⁴³: “Los empréstitos internos se asemejan a los préstamos corrientes únicamente en un sentido formal y no cabe duda que es falsa cualquier analogía que se establezca con los préstamos privados. Pero la emisión de un empréstito por el Estado no es no es tan solo un fenómeno contable, como sería la transferencia de cantidades de una cuenta a otra dentro de una empresa determinada. Por el contrario, el proceso tiene consecuencias de largo alcance sobre la producción y la distribución. Su significación real se desprende de que, como en todas las demás operaciones financieras del Estado, es un medio de influir sobre la producción y la distribución del ingreso y, desde luego, debemos considerarlo única y exclusivamente como tal”. La visión funcionalista de la Deuda Pública constituye un logro trascendental que es justo acreditar al influjo de Keynes sobre la teoría de la Hacienda Pública. En efecto, la teoría de la Hacienda compensatoria establece que los objetivos fundamentales de ésta son la estabilidad del nivel de precios y el pleno empleo. Pero estos objetivos tienen conexiones con otros igualmente importantes. Así dice Musgrave⁴⁴: “El doble objetivo de estabilidad en el nivel de precios y pleno empleo se denomina generalmente con el termino de estabilización. Esto es un tanto erróneo, puesto que la estabilización del pleno empleo no implica la estabilización de la producción. Con un “stock” creciente de capital, fuerza laboral y técnica en aumento, el mantenimiento del pleno empleo y la estabilidad del nivel de precios requiere el mantenimiento de una tasa de crecimiento de equilibrio. De este modo, el problema del crecimiento llega a convertirse en una parte integrante de la política de estabilización”. En consecuencia, la política de la Deuda Pública ha de estar estrechamente conectada con la política de estabilización y con la política de crecimiento. Pero para conseguir esta ligazón es preciso abandonar totalmente

⁴² Citado por Hansen: “Política fiscal y ciclo económico”. FCE. 1963, págs. 124 y 125

⁴³ *Ibidem*. Pág. 125.

⁴⁴ *Ibid.* Musgrave, R. “Teoría de la Hacienda Pública” Aguilar. 1967. Pág. 428.

la comentada analogía entre Deuda Pública y privada. A este respecto manifiesta Nevins⁴⁵: que “La emisión de un empréstito interno por un Gobierno en ningún sentido representa una reducción en la riqueza disponible de la sociedad... Una persona privada puede vivir por encima de su renta e hipotecar la riqueza disponible de sus descendientes; pero puesto que, aparte de las transferencias internacionales que son excluidas del presente contexto, una sociedad no puede vivir por encima de sus medios a través de la mera creación de deuda monetaria, así una deuda no puede constituir una detracción de los recursos disponibles por las generaciones futuras”. Se aprecia que el problema de la Deuda esta unido inextricablemente al de la traslación entre generaciones. En efecto, según sean las características de la Deuda existirá traslación o no. De igual modo este segundo aspecto que se está considerando esta estrechamente relacionado con el carácter externo o interno de la Deuda Pública. Obviamente todo lo que se ha dicho de la naturaleza de la Deuda se aplica solamente a la Deuda interior, pues la exterior sí que constituye un pasivo nacional.

La “nueva ortodoxia” es consciente de que la naturaleza de la Deuda depende de la finalidad de la misma, o sea, del gasto que ha financiado. Por eso Ursula Hicks⁴⁶ distingue tres tipos de Deuda Pública: A) Deuda lastre, B) Deuda pasiva y C) Deuda activa. La primera es aquella que ha servido para financiar gastos que ni aumentan la capacidad productiva de la comunidad ni generan ingresos monetarios o utilidades futuras. Es el caso típico de la Deuda emitida para financiar la guerra. La Deuda Pública pasiva es aquella que deriva de gastos que no aumentan la capacidad productiva de la sociedad, pero que proporcionan utilidad y disfrute, como, por ejemplo, los parques públicos. Finalmente, “una Deuda Pública activa es aquélla en la que se incurre a consecuencia de: a) desembolso de capital en proyectos autoliquidables, y b) desembolsos de tal índole que tienden directa o indirectamente a aumentar el poder productivo de la comunidad; por ejemplo, desembolsos en higiene o en educación pública destinados a incrementar la eficiencia de la población, o desembolsos en la mejora o conservación de los recursos naturales que tratan de aumentar la productividad de la nación”⁴⁷. En la práctica, como es obvio, resulta bastante difícil separar esos tres tipos de deuda, especialmente los dos últimos. Sin embargo, dicha clasificación es interesante porque pone en evidencia la necesidad de juzgar la naturaleza de la Deuda Pública partiendo del tipo de gasto público que ha financiado. No es lo mismo emitir un empréstito que va a dedicarse a un gasto consuntivo que otro que sirve para aumentar la capacidad productiva de la sociedad. Por eso Hansen ⁴⁸afirma que el efecto de la Deuda Pública dependerá de la índole del gasto por el cual se incurrió en ella, y podrá ser: A) creadora de ocupación, B) creadora de utilidad, y C) creadora de eficacia o de alguna combinación de las tres. Favorece la permanente utilización de la Deuda Pública, en virtud de que la caída en la eficacia marginal de capital provocará bajas sucesivas en los procesos de

⁴⁵ Citado por Buchanan: “Public Principles of Public debt”. Irvin. 1958. Pág. 49

⁴⁶ Citada por Hansen: Política fiscal y ciclo económico”. FCE. 1963. Pág. 127.

⁴⁷ *Ibidem.* Hansen. Pág. 127.

⁴⁸ *Ibidem.* Hansen. Pág. 134.

inversión, lo que en consecuencia, obligará al Estado a incrementar el gasto público para mantener el nivel de ocupación.⁴⁹

La visión funcionalista de la Deuda es de cuño esencialmente keynesiano y pone de relieve el carácter instrumental de la misma para la consecución de los objetivos generales de la política económica, especialmente el pleno empleo, la estabilidad de los precios y el desarrollo económico. En la medida en que la Deuda sea útil para alcanzar dichos fines hay que olvidar cualquier aprensión derivada de su equiparación a una deuda privada. Para valorar el volumen de la Deuda es preciso establecer algunas relaciones entre ella y las variables macroeconómicas fundamentales, como el Producto Interno Bruto y la Renta Nacional. Así podemos afirmar que un país tiene un volumen grande o pequeño de Deuda Pública en comparación con otros. Es decir, la magnitud absoluta de deuda es irrelevante, solo importa su magnitud relativa. La preocupación keynesiana se puede resumir en esta frase de Hansen⁵⁰: “Con demasiada frecuencia los estudios acerca de los problemas que plantea una Deuda Pública creciente y la capacidad de pagar sus intereses se desarrollan sobre el supuesto de un ingreso nacional estático, lo que es altamente irreal. Para que un sistema de empresa privada sea viable, es absolutamente necesario que se asegure un ingreso nacional creciente, puesto que si éste permaneciera estacionario, el aumento de la productividad por trabajador implicaría un volumen siempre creciente de desempleo”. Una Deuda Pública creciente será beneficiosa, por tanto, si va acompañada de una renta nacional creciente. No siendo equiparable a una deuda privada, es impropio hablar de su mayor o menor volumen en términos absolutos.

Finalmente, se hacen algunas observaciones sobre la radical diferencia existente entre la Deuda Interna y la externa. Como ya se dijo, este aspecto está estrechamente relacionado con el problema de la traslación de la carga hacia las generaciones futuras y el de la equiparación entre Deuda Pública y privada. En efecto, habrá una reducción de las rentas de las generaciones futuras en la medida en que tendrán que pagar los intereses y las amortizaciones de un empréstito emitido en el exterior, y tampoco resultará irrelevante la magnitud de una tal deuda habida cuenta de que impone una reducción de la renta presente de una comunidad, cosa que no ocurre con una deuda interior. El pago de los intereses y amortizaciones al exterior implica una disminución de la renta real de la sociedad. Ahora bien, esto no quiere decir que halla que renunciar por principio a contraer una Deuda Pública exterior. Ya se vio la opinión de Ricardo sobre la financiación parcial de la guerra mediante el empleo de tal tipo de deuda, dado que ello permitiría aumentar la acumulación de capital y acelerar así el desarrollo económico. La elección entre Deuda Interior o exterior debe hacerse, por tanto, según criterios económicos. Si la emisión de un empréstito en el interior reduce la inversión privada, y con ello la tasa de crecimiento de la renta, entonces resulta recomendable contraer una deuda exterior. Quizá el criterio más claro, por lo menos teóricamente, sea el formulado por Buchanan⁵¹: “Si la productividad interna o doméstica del capital invertido excede la tasa a la cual los fondos pueden ser

⁴⁹ Financiamiento del Gasto Público. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas. Trillas. México. 1988.

⁵⁰ *Ibidem.* Hansen. Pág. 151.

⁵¹ *Ibidem.* Buchanan, J. Pág. 79.

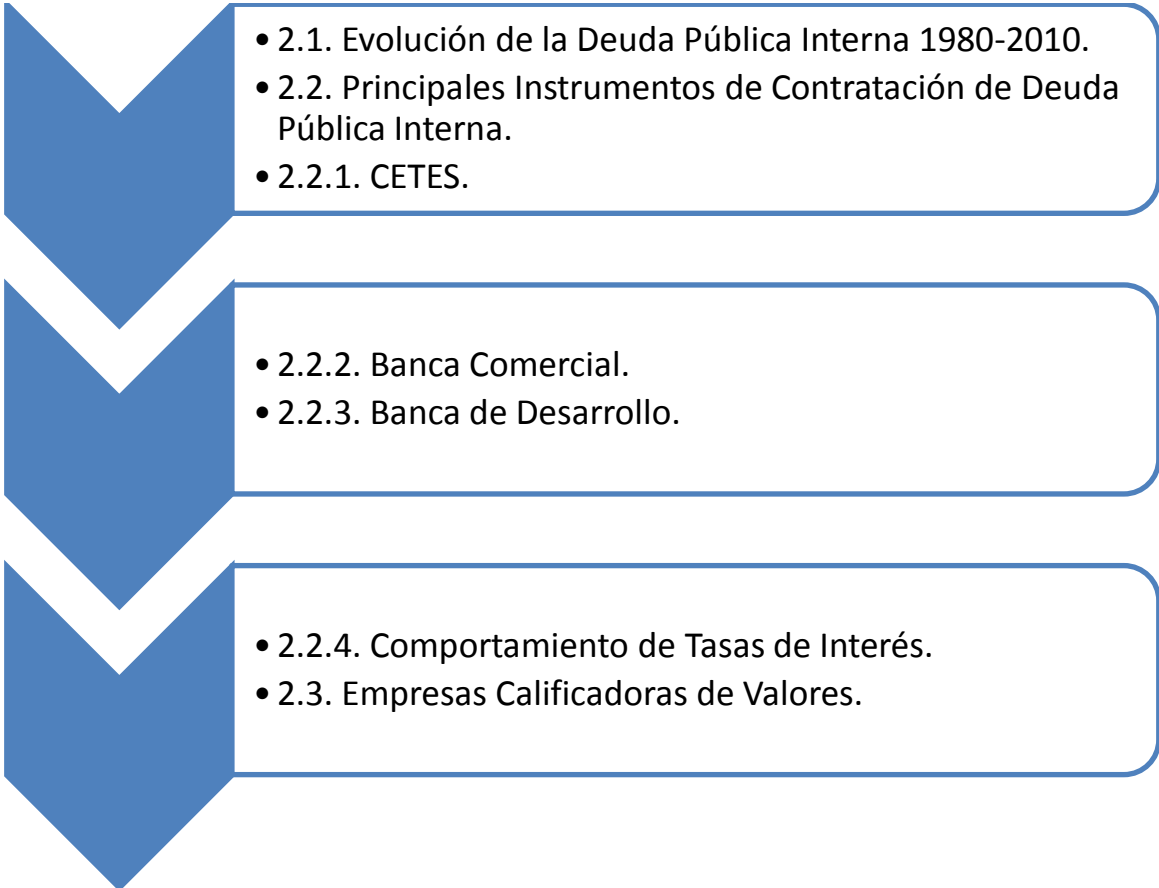
obtenidos externamente, la comunidad estará mejor si elige la forma de préstamo externo". Consecuentemente, también en el caso de la diferente naturaleza de la Deuda externa e Interna se plantea la necesidad de usar criterios económicos generales para valorar la conveniencia de emitir un tipo u otro de deuda. La principal aportación de la "nueva ortodoxia" ha sido, sin duda, la desmitificación de las opiniones corrientes sobre este instrumento financiero tan importante en una economía en desarrollo.

Después de la elaboración de este capítulo se pudo llegar a la conclusión de que si bien la Deuda Pública puede permitir extender los gastos, mas allá de los ingresos que pudiera tener el Estado, su funcionalidad puede residir en mantener una política tributaria óptima; en cubrir déficits presupuestales, emergencias o catástrofes, pagar deuda y aprovechar el ahorro privado para construir obras de infraestructura en donde se pueda compartir el riesgo y expandir la capacidad productiva con obras que por si solas puedan pagarse.

Y de igual manera se entendió que anteriormente el uso de este instrumento era mal visto debido a que se recurría a ella en momentos de guerra, lo cual a todas luces representa solo un endeudamiento sumamente difícil de liquidar. Sin embargo, el hecho de darle estos diferentes usos a la deuda, puede hacer que actualmente ya no sea tan mala la idea de utilizarla como un instrumento útil.

Por lo anterior se cree necesario reconsiderar la mala conceptualización que se tiene del uso de la deuda, no obstante será sumamente importante tomar en cuenta las explicaciones de las antiguas escuelas que previenen los problemas que se pueden suscitar al hacer un mal uso de este instrumento.

CAPÍTULO II. LA DEUDA PÚBLICA, INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.

- 
- 2.1. Evolución de la Deuda Pública Interna 1980-2010.
 - 2.2. Principales Instrumentos de Contratación de Deuda Pública Interna.
 - 2.2.1. CETES.

- 2.2.2. Banca Comercial.
- 2.2.3. Banca de Desarrollo.

- 2.2.4. Comportamiento de Tasas de Interés.
- 2.3. Empresas Calificadoras de Valores.

CAPÍTULO II. LA DEUDA PÚBLICA, INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.

De acuerdo a sus características y a la disponibilidad de información, la Deuda Pública puede analizarse atendiendo a varias clasificaciones. En México, la clasificación más utilizada corresponde al “origen” de la deuda, con el propósito de dimensionar los pasivos internos y externos.

En general, la evolución de la Deuda Pública mexicana puede analizarse en dos etapas. La primera, que abarca desde la crisis de 1982 hasta cerca de los años noventa, se caracterizó por un proceso de renegociación de la deuda externa (en el contexto de un conjunto de programas de estabilización económica) y la bursatilización de la deuda interna al someterse a condiciones de mercado, sobre todo a partir de 1986.

La segunda, que va de los primeros años de los noventa a la fecha, se caracteriza por una redefinición de la política de Deuda Interna, en particular, el retiro de la deuda indizada a moneda extranjera y el refinanciamiento de pasivos buscando mejores condiciones de plazo y costo, así como el reconocimiento de una parte de deuda contingente, asociada a la reforma al sistema de pensiones, al rescate bancario, a los Pidiregas, entre los principales conceptos.

Para los propósitos de la presente investigación únicamente se atenderá el desarrollo del análisis de la Deuda Pública Interna.

2.1 Evolución de la Deuda Pública Interna 1980-2010.

La situación presupuestaria de muchas economías se deterioró significativamente desde los años ochenta. México no fue la excepción, el problema del déficit público se agudizó con las políticas de ajuste fiscal obligadas por el Fondo Monetario Internacional que fijó como una meta a las economías disminuir el monto de su déficit. Por lo tanto, la necesidad de financiar montos crecientes de gasto obligó a poner más cuidado en las necesidades de financiamiento del sector público, para evitar elevar el nivel de déficit público, que está muy relacionado con el monto de la Deuda Pública Interna y externa. En efecto, no cabe duda que a un déficit público grande le va a corresponder un nivel de endeudamiento del sector público también muy grande.⁵²

En los años recientes la historia de la Deuda Pública se ha concretado a Deuda Pública Interna derivado de que a raíz de la crisis de la deuda externa en 1982, los accesos a los mercados internacionales de capitales se restringieron para el país. En la década de los ochenta México vivió un importante estancamiento económico, ocasionado en gran parte por la Deuda Pública, particularmente externa, que se acumuló. Una gran Deuda Pública ocasiona un efecto restrictivo en el crecimiento económico como resultado de que una gran parte de los recursos que se generan en la economía se tienen que

⁵² *Ibidem.* Ayala Espino, José. Pág. 319.

destinar al pago de los servicios de la deuda, en el caso de México el monto del servicio de la deuda llegó a ser tan grande que no dejaba espacio para la importación de los insumos intermedios necesarios para el mantenimiento del nivel de producción, mucho menos para acumular y crecer.

La Deuda Interna, que en 1980 representaba 683 millones de pesos, cobró en 1985 un papel activo como mecanismo de financiamiento para el gobierno federal. Entre 1986 y 1987 se triplicó ocasionando un fenómeno hiperinflacionario que se detuvo hasta 1988. Así, el crecimiento entre 1987 y 1989 fue el doble y la tendencia fue mantenerla estable a través de la reforma del sistema financiero nacional.⁵³

A finales de la décadas de los ochenta se planteó la necesidad de renegociar la deuda, debido al excesivo peso de su servicio, para poder recuperar el crecimiento económico, procurando también generar una mayor capacidad de pago, en este contexto y por iniciativa de los Estados Unidos surge el Plan Brady, mismo que buscaba un arreglo que permitiera la reprogramación y la reducción de la deuda y su servicio.

A pesar de que la Deuda Pública Interna ha representado un porcentaje no despreciable del total de la deuda pública (29 por ciento promedio en el periodo 1980-1994), ésta ha sido menos abordada y el estudio de la evolución de deuda se ha concentrado en mayor medida en la deuda externa. La Deuda Interna ha recibido mayor atención solamente a partir de la conocida *crisis del tequila* experimentada por México en diciembre de 1994.

Como se puede observar en el cuadro 2.1, la Deuda Interna del sector público presupuestario en el periodo 1980-1994 registró un aumento de 55.4%. Los años 1982 y 1987 son quienes registraron un mayor aumento con el 169.9% y 154.2% respectivamente.

De la misma forma, la deuda externa incremento un 75%, en el periodo mencionado, y en esta se registraron los años 1982, 1986 1987 con grandes incrementos de 310%, 167.1% y 163% respectivamente.

La deuda total tuvo un crecimiento de 64.6%, siendo los años 1982, 1986 y 1987 los que registraron sensibles incrementos, con 231.3%, 138.2% y 160.4% respectivamente.

Se debe observar que el año de 1992 fue por el contrario a lo mencionado, un año con decrecimientos de -10.6% en la deuda total, -13.6% en Deuda Interna y -8.4% en deuda externa.

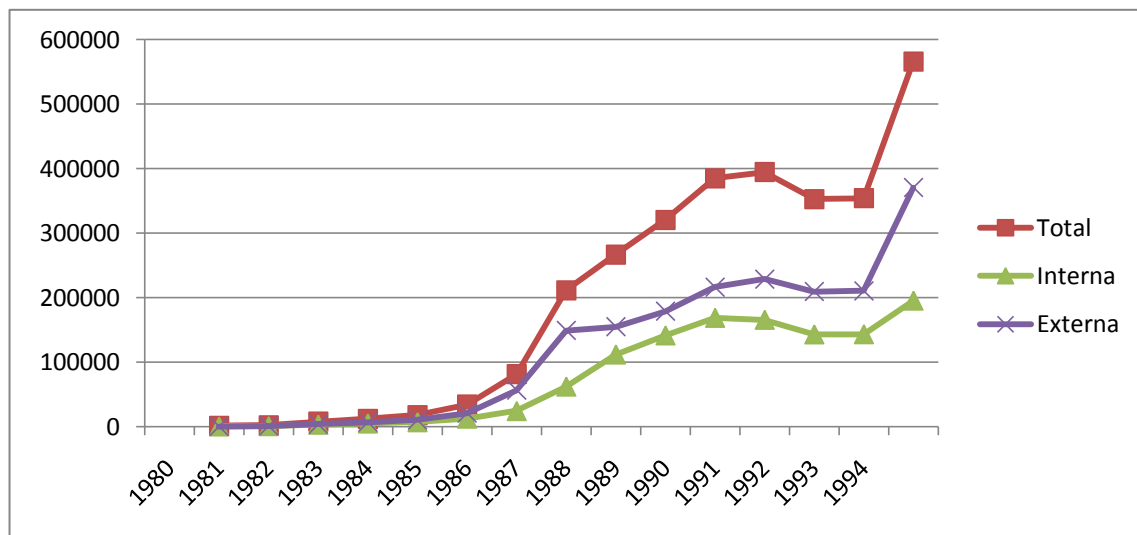
⁵³ Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas Públicas de México. Instituto Politécnico Nacional. México. 1992.

Cuadro 2.1 Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1980-1994
(Millones de pesos corrientes)

Año	Total	Crec. %	Interna	Crec. %	Externa	Crec. %
1980	1446.4	-	868.7	-	577.8	-
1981	2348	62.3	1320.3	52.0	1027.8	77.9
1982	7777.3	231.2	3563.5	169.9	4213.8	310.0
1983	12415.1	59.6	5403.4	51.6	7011.7	66.4
1984	17972.2	44.8	7333.0	35.7	10639.2	51.7
1985	34128.5	89.9	12891.7	75.8	21236.8	99.6
1986	81308.1	138.2	24588.1	90.7	56720.0	167.1
1987	211686.4	160.4	62492.0	154.2	149194.3	163.0
1988	267009.2	26.1	112058.4	79.3	154950.8	3.9
1989	320619.6	20.1	141645.4	26.4	178974.2	15.5
1990	385151.6	20.1	168793.6	19.2	216358.0	20.9
1991	394432.2	2.4	165783.9	-1.8	228648.3	5.7
1992	352588.8	-10.6	143190.9	-13.6	209397.9	-8.4
1993	353982.4	0.4	143445.4	0.2	210537.0	0.5
1994	565819.1	59.8	195415.8	36.2	370403.3	75.9
PROMEDIO		64.6		55.4		75.0

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Gráfica 2.1 Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1980-1994
(Millones de pesos corrientes)

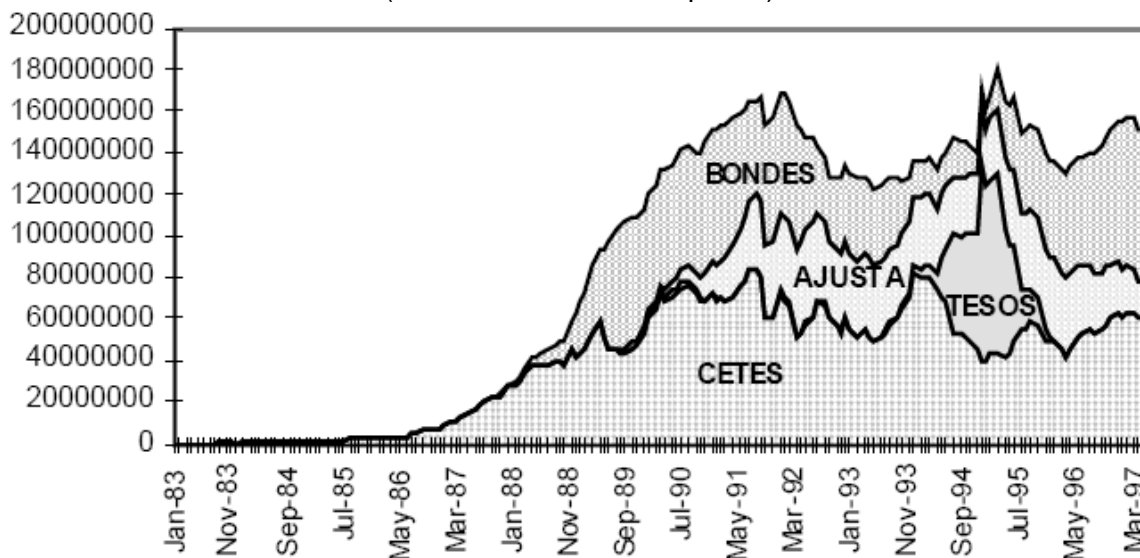


FUENTE: SHCP.

Hasta inicios de los años ochenta, la Deuda Interna se contraía principalmente con la banca comercial y el propio banco central y su manejo tenía menos flexibilidad de la que puede tener una deuda evaluada por el mercado. No es sino hasta mediados de la década pasada que la deuda contraída por medio de emisión de bonos cobra importancia. Adicionalmente, el paquete de estabilización y reforma estructural que se implementa hacia finales del año de 1987 requería de una liberalización financiera profunda.

Uno de los primeros pasos en esa dirección fue la creación y ampliación de un mercado de valores gubernamentales que permitiera la canalización del ahorro interno mediante instrumentos sujetos a la evaluación de las condiciones del mercado. Esto se aprecia a partir de 1986 en la Gráfica 2.2 cuando la Deuda Interna colocada en instrumentos comienza a crecer.

Gráfica 2.2 Deuda por Instrumentos.
(Saldos en millones de pesos)



Fuente: Banxico.

En este marco, el sistema bancario jugaría un papel central en el proceso de asignación de recursos. Como señala Ortiz⁵⁴, la liberalización financiera y el desarrollo de un mercado de Deuda Pública permitieron a los bancos comerciales deshacerse de los créditos obligatorios al gobierno federal y cambiar la Deuda Pública en su poder por valores gubernamentales. En consecuencia, en palabras de Aspe⁵⁵, para el gobierno se volvió importante financiar su déficit gubernamental mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda no inflacionarios en los mercados de crédito y no a través de créditos otorgados por el banco central.

⁵⁴ Ortiz, G. La Reforma al Sistema Financiero. Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1994.

⁵⁵ Aspe, P. El camino Mexicano de la Transformación Económica. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

Cabe aquí destacar que esto fue posible en gran parte por los ingresos extraordinarios generados por la venta de las empresas paraestatales y la banca comercial. Sin embargo, no se puede despreciar la relevancia del financiamiento a través de la colocación de valores gubernamentales en el sector privado. Debe recordarse que en 1991 la mayor parte de la tenencia de valores gubernamentales la absorbió la banca comercial. Esto se debió a que al eliminarse el encaje legal, la banca debía mantener un coeficiente de liquidez del 30 por ciento de su captación en bonos gubernamentales (de aquí también que este año la deuda colocada en valores gubernamentales se incrementara considerablemente). Esta medida desaparece en 1992 por lo que el acervo de la deuda baja.⁵⁶ Para 1993 los requerimientos de financiamiento de sector público son principalmente cubiertos con valores gubernamentales colocados en el sector privado no bancario. Esto contrasta con 1987, cuando la banca central era la principal poseedora de valores gubernamentales. Baste señalar que para 1994, la participación del sector privado creció a tal ritmo que para principios de ese año llegó a poseer cerca del 95 por ciento de los valores gubernamentales en circulación, avalando con ello su credibilidad en el programa económico del gobierno.

Lo anterior cobra relevancia ya que a partir de inicios de los años noventa con la liberalización financiera se dio un cambio en los determinantes de la colocación de los bonos del sector público federal. Esto es, se someten en mayor medida a las condiciones del mercado. Así, factores como la solvencia del gobierno, su reputación y las expectativas del sector privado, adquirieron una gran importancia.⁵⁷ De ésta manera, la deuda que se puso en circulación, sus tasas de rendimiento se determinaron en buena medida de acuerdo a las condiciones prevalecientes en los mercados financieros. Para el periodo 1992-94 la tenencia en manos privadas de los bonos gubernamentales reflejaba ya una gran confianza del sector en la política económica.

En adición a lo anterior, los instrumentos gubernamentales cumplieron con otro propósito importante, al constituirse en un mecanismo de captación de ahorro externo.

Por otro lado, si bien la mayor parte de los flujos de capital que llegaron al país fueron absorbidos por el creciente déficit en cuenta corriente, parte de estos recursos fueron esterilizados por el Banco de México vía contracción de crédito interno neto. Una forma de conseguir esto fue mediante la reducción de sus tenencias netas de valores gubernamentales por medio de operaciones de mercado abierto.⁵⁸

Con base en lo anterior se puede apreciar la importancia que adquirieron los bonos gubernamentales. Sin embargo, el ser sometidos a las condiciones de mercado

⁵⁶ Ese año el BANXICO permitió a la banca comercial la liquidación de más de 31 mil millones de pesos del remanente de sus inversiones obligatorias en valores gubernamentales. Esto representó un prepago del gobierno federal. Informe Anual BANXICO, 1992.

⁵⁷ Esto también fue influenciado con la crisis de deuda de 1982, donde fue manifiesto que los países también pueden declarar *bancarrota*. Con esto surgió, en gran parte, la literatura sobre deuda soberana.

⁵⁸ Un ejemplo de esto fue la venta de valores públicos por 9,514 millones de pesos durante el primer trimestre de 1992. Informe Anual Banco de México, 1992.

implican que su manejo y administración jueguen un papel más importante en términos de estructura de madurez, de indización y de denominación.

Cuadro 2.2 Tenencia de valores gubernamentales.
(Porcentaje respecto al total)

Fecha	Banco de México	Banca de Desarrollo	Sector Privado	Otros
1982	85.54	0.17	12.22	2.07
1983	83.98	0.91	12.08	3.03
1984	80.51	0.53	14.00	4.96
1985	74.53	0.84	17.84	6.79
1986	46.77	1.09	47.59	4.38
1987	36.49	2.55	58.48	2.07
1988	30.34	1.21	67.31	0.91
1989	28.91	1.05	69.17	0.69
1990	24.77	0.38	73.32	1.23
1991	20.36	0.47	77.08	2.07
1992	22.58	0.13	72.84	4.43
1993	7.30	0.03	88.06	4.59
1994	-31.56	1.29	85.94	44.33
1995	10.35	2.13	80.90	6.62
1996	7.03	1.18	82.99	8.81

Fuente: Hernández Trillo, Fausto y Villagómez Amezcua. La Estructura de la Deuda Pública en México. Lecciones y Perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo. Red de Centros de Investigación.

Como se mencionó, en la década pasada se pudo observar una sustitución de endeudamiento externo por la contratación de deuda en el mercado interno. Así la Deuda Interna a partir de 1995 empezó a aumentar en términos absolutos y relativos hasta alcanzar aproximadamente el 62% de la deuda total en 2004. De hecho, la gran disminución de la Deuda Externa en la primera mitad de los años noventa se compensó en parte por las mayores emisiones de Deuda Interna.⁵⁹

En la estructura de pasivos a partir del 2001, las obligaciones internas superaron a las externas, participando con el 51 por ciento de la deuda total, tendencia que se mantuvo al 31 de marzo de 2002, cuando el saldo interno representó el 52.4 por ciento de

⁵⁹ Giannoni, Gerardo. Vivir con Deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público: informe 2007. Washington D. C. Banco Interamericano de Desarrollo. Cambridge, Massachusetts. David Rockefeller Center for Latin American Studies. 2007. Pág. 320.

la deuda total. De conformidad con información del Banco de México, “en 2002 el sector público se financió principalmente en el mercado interno. Es decir, el ahorro generado en el sistema financiero interno fue transferido en su mayor parte al sector público, restringiendo los recursos disponibles para el financiamiento del sector privado.”⁶⁰

Es importante recordar que para los años 2001 y 2002, el H. Congreso de la Unión únicamente autorizó endeudamiento neto interno, señalando en la Ley de Ingresos un techo de “cero” endeudamiento neto con el exterior.

De acuerdo con datos al primer trimestre de 2002, el saldo total de la deuda pública ascendió a 1 billón 551 mil 543 millones de pesos. De esta cifra, los pasivos internos concentran el 52.4 por ciento y las obligaciones externas el restante 47.6 por ciento.

Cuadro 2.3 Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1995-2009
(Millones de pesos corrientes)

Año	Total	Crec. %	Interna	Crec. %	Externa	Crec. %
1995	841,629.8	-	180,214.4	-	661,415.4	-
1996	884,625.7	5.1	211,162.0	17.2	673,463.7	1.82
1997	920,557.4	4.1	295,209.1	39.8	625,348.3	-7.14
1998	1,197,505.3	30.1	401,224.8	35.9	796,280.5	27.33
1999	1,302,247.7	8.7	527,258.4	31.4	774,989.3	-2.67
2000	1,401,428.8	7.6	691,721.5	31.2	709,707.3	-8.42
2001	1,420,869.0	1.4	777,740.0	12.4	643,128.9	-9.38
2002	1,629,720.6	14.7	920,988.9	18.4	708,731.7	10.20
2003	1,808,521.6	11.0	1,028,158.2	11.6	780,363.4	10.11
2004	1,906,451.7	5.4	1,112,894.1	8.2	793,557.5	1.69
2005	1,950,948.8	2.3	1,253,497.6	12.6	697,451.2	-12.11
2006	2,226,728.8	14.1	1,696,536.0	35.3	530,192.8	-23.98
2007	2,461,929.7	10.6	1,921,029.0	13.2	540,900.7	2.02
2008	3,125,164.4	26.9	2,425,233.0	26.2	699,931.3	29.40
2009	4,017,817.0	28.6	2,847,771.9	17.4	1,170,045.1	67.17
PROMEDIO		12.2		22.2		6.14

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la Deuda Interna tuvo un notable crecimiento frente a la deuda externa, con una diferencia de 16.6%, registrándose los mayores incrementos de la primera en los años 1997 y 1998, con 39.8% y 35.9% respectivamente.

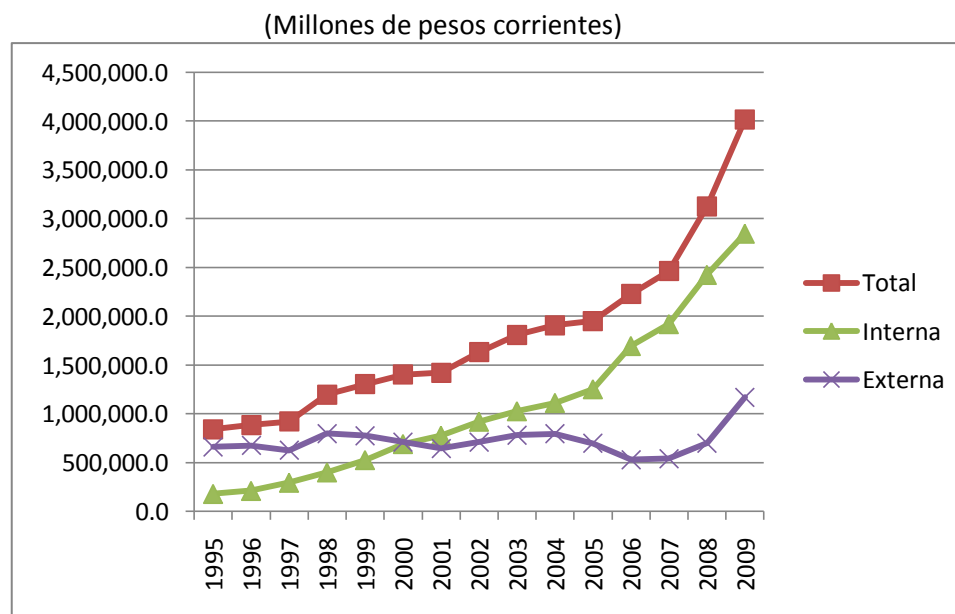
⁶⁰ Banco de México, Resumen Informe Anual, pág. 12, abril de 2003.

En este tenor se puede hacer un comparativo de la evolución que tuvo la deuda en estos dos periodos de estudio mostrados, observando que de 1980 a 1994 la deuda total pasó de un crecimiento de 64% a 12.2% para el periodo 1995-2009. De la misma forma, la Deuda Interna registró un crecimiento de 55.4% y de 22.2% respectivamente. Y finalmente se observa también que la deuda externa pasó de un incremento de 75% a 6.14% para el segundo caso.

El saldo contractual de la deuda indica que el 94.2 por ciento de la deuda externa está constituido por pasivos de largo plazo y el restante 5.8 por ciento de corto plazo. Asimismo, en el saldo de la Deuda Interna, el 76.3 por ciento se clasifica como deuda de largo plazo y el restante 23.7 por ciento como de corto plazo.

Atendiendo a la estructura de la deuda por fuentes de financiamiento, se observa que para el caso de la deuda externa, el 53 por ciento está constituido por bonos públicos colocados en los mercados internacionales de capital, el 20.5 por ciento por créditos provenientes de Organismos Financieros Internacionales y el restante 26.5 por ciento por otros pasivos, principalmente, deuda reestructurada y créditos bilaterales. Para el caso de la Deuda Interna, el 89.6 por ciento está constituido por valores gubernamentales, el 6.6 por ciento por recursos SAR y el restante 3.8 por ciento por otro tipo de deuda. Del total de valores gubernamentales, el 43 por ciento está representado por Bondes, el 26.4 por Cetes, el 17.6 por ciento por Bonos de desarrollo a tasa fija y el restante 12.5 por ciento por Udibonos.

Gráfica 2.3. Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1995-2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP

Cabe subrayar que la conversión de deuda externa a interna también se explica debido a que la economía nacional registraba mejor disponibilidad de ahorro interno, destacadamente por los recursos de los sistemas de ahorro para el retiro.

Otro rasgo distintivo de la política de Deuda Pública a nivel federal fue que los plazos de contratación de la Deuda Interna cada vez eran mayores.

Por ejemplo, en la segunda quincena de octubre de 2003, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó la primera subasta de un bono denominado en pesos a un plazo de 20 años con tasa nominal fija.

De acuerdo con un comunicado de la dependencia, esta colocación fue la primera en su tipo en el mercado interno mexicano y correspondió al programa de emisiones de valores gubernamentales para el cuarto trimestre de 2003.

La SHCP destacó que el bono tuvo una excelente aceptación entre los inversionistas con una demanda de tres mil 490 millones de pesos, 3.49 veces superior a la cantidad que se ofreció, de mil millones de pesos.

Precisó que la tasa a la que se colocó el instrumento fue de 8.39%, la cual se ubicó 0.30 puntos porcentuales por arriba del rendimiento ofrecido en el mercado secundario por los bonos a tasa fija del Gobierno Federal a plazo de 10 años.

En lo que respecta a saldos acumulados de la Deuda Interna del Gobierno Federal en el transcurso del año 2003, al mes de septiembre dicho saldo se situó en 851 mil 214.8 millones de pesos, cifra superior en 29 mil 942.6 millones de pesos a la observada al cierre del 2002, lo que significó un incremento de 1.3% en términos reales con relación al saldo registrado en diciembre de 2002.

En términos del PIB, la Deuda Interna neta se ubicó en 13.4% al cierre del tercer trimestre del 2003, cifra superior en 0.9% respecto al nivel alcanzado en el 2002.

Este incremento fue resultado de los siguientes factores:

- Un endeudamiento neto de 76 mil 503.2 millones de pesos.
- Un incremento en las disponibilidades del gobierno federal por 49 mil 576.4 millones de pesos.
- Ajustes contables al alza por 3 mil 15.8 millones de pesos derivados del efecto inflacionario de la deuda indizada a la inflación.

Asimismo, durante los primeros tres trimestres del 2003, la mayor parte del endeudamiento interno neto del Gobierno Federal se alcanzó a través de colocaciones de Bonos a tasa nominal fija y de Bonos de Desarrollo (Bondes).

En los primeros nueve meses del año, el financiamiento neto para la deuda interna se obtuvo principalmente por la colocación de valores gubernamentales, destacando por

su importancia la emisión neta de Bonos de Desarrollo a tasa nominal fija en sus diferentes plazos de 3, 5, 7 y 10 años, y de Bondes a 5 años.

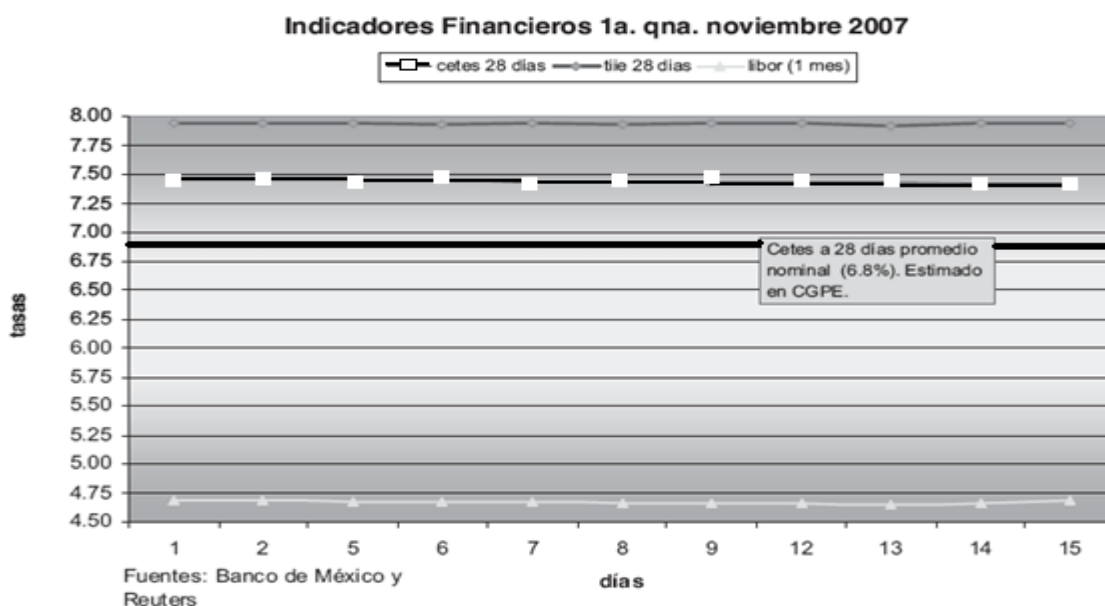
Es importante destacar que la estrategia de emisión de valores gubernamentales es congruente con un manejo prudente y eficaz de la Deuda Pública, lo cual constituye un factor imprescindible para garantizar un ambiente de estabilidad y certidumbre económica, que se vio reflejado en una disminución importante en las tasas de interés.

Dentro de la Deuda Interna, se ha favorecido la contratación de deuda mediante la emisión de títulos a tasa nominal fija de largo plazo en pesos, lo que ha permitido disminuir la sensibilidad del costo financiero de la deuda ante movimientos de las tasas de interés, además del desarrollo de un marco de operaciones financieras para los sectores privado, público y social, y ha incrementado la liquidez de los valores gubernamentales.⁶¹

Por otro lado, las condiciones económicas y financieras de los años 2007, 2008 y 2009 se modificaron paulatinamente. En noviembre de 2007 se empezaban a sentir las restricciones crediticias y en las condiciones de los financiamientos (como es el plazo, por ejemplo). A través del año 2008 las condiciones se empezaron a observar difíciles para el mercado financiero nacional, sobre todo después del 15 septiembre de 2008, fecha en que Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión del mundo, se declara en quiebra. En los primeros meses de 2009 las tasas líderes de interés se han reducido y se está reactivando el crédito a los estados y municipios con plazos largos de amortización.

En la gráfica que aparece a continuación se observa el nivel de las tasas líderes de interés en noviembre de 2007.

Gráfica 2.4



⁶¹ Diagnóstico General de los temas de la convención "Deuda Pública". INDETEC.

A fines de mayo de 2009, la situación de las tasas líderes era la siguiente:

CONCEPTO	VALOR
CETES 28 días	5.18
TIIE 28 días	5.5116

FUENTE: El Financiero, 25 de mayo de 2009.

Si bien es cierto que ante la crisis actual el sistema financiero requiere de más liquidez en el mercado de dinero, y de tasas de interés más bajas, esto no garantiza que los mayores recursos se canalicen al crédito ni a un incremento en la inversión. De hecho, desde fines de 2007 hasta nuestros días, el crédito otorgado por las instituciones bancarias ha sido más escaso, caro y selectivo, lo que dificulta la inversión, situación que se expondrá en el siguiente capítulo de este trabajo.

De acuerdo al informe de las Finanzas y la Deuda Pública, el gobierno federal requirió la cantidad de 722.7 millones de pesos diarios en contratación de Deuda Interna para que pudiera garantizar el funcionamiento del sector público en la primera mitad del 2010.

Así como las reservas federales de la nación obtuvieron su máximo nivel histórico, también lo hizo el saldo de la Deuda Interna neta del gobierno federal alcanzando 2 billones 602 mil 159.6 millones de pesos al cierre de junio de 2010, que en comparación con el año anterior se encontraba en 130 mil 815.9 millones de pesos menos. Cabe destacar que la última cantidad mencionada pertenece al término de 2009.

Por su lado, la Secretaría de Hacienda indicó que la Deuda Interna como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) representó 20.9 por ciento del producto, que si se compara con el año anterior, superó en 0.3 puntos porcentuales respecto de la observada al cierre del pasado.

Como se puede apreciar, el gobierno necesitaba captar mas fondos para sus inversiones y poner a la su disposición diversos instrumentos financieros en los que pudiera invertir y generar rendimientos. La mayoría de bajo riesgo y asimismo, de pocos rendimientos.

Lo que resultaba preocupante era la cifra de deuda, pues era indicador de que el país era muy vulnerable a problemas económicos, ya que, para tener mas Deuda Pública el gobierno tiene que pedir préstamos o créditos con la finalidad de no emitir más billetes y monedas y evitar la inflación en los precios.⁶²

⁶² Revista "La Economía". Publicado por Ana Jiménez. 3 de agosto de 2010. <http://www.laeconomia.com.mx/deuda-interna-segundo-trimestre-2010/>

Finalmente es importante mencionar que el endeudamiento tanto a nivel nacional como subnacional, debe estar dirigido únicamente al financiamiento de inversión productiva o a enfrentar contingencias presupuestarias temporales. De esta forma, el endeudamiento bien utilizado permite ampliar la capacidad productiva de un país o una entidad, así como las posibilidades de gasto de las mismas.

Sin embargo, un sobreendeudamiento tiene como consecuencia un ajuste fuerte en la capacidad de gasto público en otros servicios distintos al servicio de la deuda, y muchas veces puede ocasionar episodios de inestabilidad financiera y macroeconómica.

2.2. Principales Instrumentos de Contratación de Deuda Pública Interna.

Como ya se mencionó, el Estado va a proveerse de liquidez económica cuando participe en los mercados de dinero y capitales, obteniendo así, recursos bajo la figura económica de endeudamiento que propiamente significa financiamiento que puede ser en coordinación de formas y plazos. Las obligaciones cuando la deuda ha sido contraída en forma voluntaria por el deudor están constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos de crédito; no así cuando las obligaciones han sido impuestas por tratados derivados de situaciones bélicas, en que pueden estar presentadas por otra clase de documentos.

Es importante considerar que cualquier tipo de financiamiento público tiene sus propios límites, en ese sentido la recaudación fiscal realizada por la vía impositiva implica el uso de estrategias de tipo autoritario y tiene como límites por un lado, el propio ingreso de los particulares; es decir, por muy grandes que sean las necesidades del Estado, este nunca puede recaudar más de la totalidad de los ingresos de los contribuyentes; y en segundo lugar, si se recurre en forma excesiva a la imposición, se deteriora la libertad de los ciudadanos. Igualmente, impuestos elevados son de manejo difícil en la medida que suponen controles paralizantes y favorecen la elusión y evasión fiscales; éstas son dos formas de no pagar impuestos, las cuales disminuyen la recaudación fiscal.

Por el contrario, la Deuda Pública es un mecanismo de financiamiento propio del gobierno, y se caracteriza por la ausencia de imposición; es decir, los agentes económicos no están comprometidos de forma obligatoria, sino que supone mecanismos ubicados dentro de un marco político liberal el cual permite mantener la libertad de acción de los agentes económicos. En efecto la emisión y venta de títulos de deuda pública preserva la libertad de los individuos al someterse a las leyes del mercado. Esta forma de financiamiento es la segunda más importante después de los impuestos.

Las necesidades básicas a cubrir en la administración gubernamental en los ámbitos federal, estatal y municipal son:

1. Financiar infraestructura. (Construcción de escuelas, hospitales, puentes, carreteras, etcétera.)
2. Controlar variables macroeconómicas.

3. Reestructurar la Deuda Pública.
4. Controlar faltantes y desequilibrios presupuestales.⁶³

El proceso en términos generales es el siguiente, el gobierno emite títulos de deuda en los que se compromete a pagar cierta cantidad de intereses junto con el monto del préstamo en cierto periodo (plazo de vencimiento). Por su parte, los particulares no están obligados a adquirir esos títulos de deuda (como si lo están los contribuyentes a pagar los impuestos que les corresponden) sino que, a partir de un comportamiento racional, donde los individuos tienen como objetivo la maximización de la riqueza, los particulares deciden en forma voluntaria adquirir, entre diversos tipos de instrumentos financieros, títulos de Deuda Pública.

Los valores gubernamentales son la forma más segura de inversión para el público, puesto que el riesgo es casi nulo, ya que existe un respaldo de todos los recursos que posee la nación.

En el caso de la Deuda Pública se establece una relación entre dos tipos de comportamientos particulares y gobierno, éstos son antagónicos, pero al mismo tiempo, complementarios. Son antagónicos porque el gobierno utiliza en teoría la emisión de Deuda Pública como mecanismo de financiamiento para impulsar proyectos de inversión, cubrir déficits presupuestales y enfrentar situaciones de emergencia; mientras que los individuos adquieren dichos títulos siguiendo un beneficio particular.

Son complementarios porque mediante el mecanismo de Deuda Pública, el gobierno es capaz de canalizar los recursos de los particulares hacia objetivos que persiguen un bien común; esto es, ante la insuficiencia de recursos corrientes para financiar proyectos de largo plazo, el gobierno recurre al ahorro de los particulares mediante la emisión de Deuda Pública. Con ello también se establece un compromiso a largo plazo en el cual las generaciones futuras participan en el financiamiento de proyectos que los beneficiarán directamente, ya que son éstas las que se encargarán de cubrir, con sus contribuciones la Deuda Pública.

Un instrumento de deuda es definido como un bono o una obligación hipotecaria, que es un arreglo contractual donde el deudor se obliga a pagar al tenedor del instrumento una cantidad fija en pesos en intervalos regulares (pagos de interés), hasta una fecha específica (fecha de vencimiento) cuando se haga el pago final. La madurez de un instrumento de deuda es el tiempo (término) en que vence el instrumento.⁶⁴

Por lo tanto, el dinero que necesitan las entidades emisoras se puede encontrar en la bolsa, representado por los valores que respaldan los préstamos que les han hecho los particulares a estas emisoras.

⁶³Rueda, Arturo. Para entender la Bolsa: Financiamiento e Inversión en el Mercado de Valores. Thomson Learning. México. 2005. Pág. 37.

⁶⁴Solano Ramírez, Ernesto. Moneda, banca y mercados financieros. PEARSON EDUCACIÓN, México, 2001. Pág. 41.

Actualmente el dinero se negocia como la mercancía más importante mediante este mercado de dinero, mismo que hace posible la obtención de títulos, que tienen como característica primordial ser líquidos, o sea que se pueden convertir en efectivo de manera fácil.

Los plazos que tienen los instrumentos de deuda en el mercado podrán ser de corto plazo si su vencimiento es menor a un año, de plazo intermedio si su vencimiento esta comprendido entre 1 y 10 años y de largo plazo si es de 10 años o más.⁶⁵

No obstante se dice que los plazos antes mencionados son relativos, ya que todo dependerá de la situación económica del país, ya que en casos como México, Ecuador, Argentina y Brasil, en un ciclo con elevada inflación, el corto plazo sería apenas de una semana o un mes, el mediano plazo en un entorno de crisis, llegaría a ser de tres a seis meses, y el largo plazo hasta de un año. Pero cuando las condiciones lo permiten se puede decir que el corto plazo es un periodo de hasta un año, el mediano hasta dos o tres y el largo llega a considerarse a partir de los cuatro o cinco años. Por el contrario, en las economías maduras el corto plazo se extiende hasta tres o cuatro años, el mediano plazo hasta cinco u ocho años y el largo plazo hasta treinta años.⁶⁶

El mercado de dinero es aquél que está integrado por títulos que representan deudas, en México el papel más negociado es el Certificado de la Tesorería de la Nación (el CETE) a 28 días, el cual será desarrollado más adelante.

De igual forma, en este mercado debe de pagarse un rendimiento, que estará determinado por la tasa de interés, es decir, el emisor se encuentra obligado a pagar un premio o interés por el hecho de haber prestado su dinero a la emisora. Este rendimiento puede ser constante durante toda la vida del papel o ajustable periódicamente y puede pagarse al vencimiento del papel o en periodos establecidos (trimestral, semestral, etc.)

El riesgo para el público inversionista es moderado y se predice un rendimiento seguro, no obstante, existe la posibilidad que surja algún problema en la economía que lleve a que el emisor no realice el pago correspondiente y que con ello el cliente solo obtenga una pérdida.

Los papeles de deuda pueden tener diferentes componentes, no obstante los mencionados a continuación son comunes a todos ellos:

- 1) Fecha de amortización. (Maturity date), esta es la fecha en que es necesario que la emisora le devuelva al cliente el dinero que le fue prestado.
- 2) Valor nominal. (Face value), Es la cantidad de dinero que el inversionista a prestado a la emisora por cada uno de los títulos, es decir, será el precio del título.

⁶⁵ Andreu García, José Miguel. Sobre los fundamentos de el dinero y la banca. DYKINSON, 2000. Pág. 7.

⁶⁶ Rueda, Arturo. Op. cit. Pág. 148.

- 3) Tasa de interés. (interest rate), es el premio del inversionista, pagado por la emisora, es el costo de la deuda.⁶⁷

2.2.1 CETES.

Los CETES son definidos como: “títulos de crédito al portador emitidos por el Gobierno Federal desde 1978, en los cuales se consigna la obligación de este a pagar su valor nominal al vencimiento. Dicho instrumento se emitió con el fin de influir en la regulación de la masa monetaria, financiar la inversión productiva y propiciar un sano desarrollo del mercado de valores.”⁶⁸ Estos títulos pertenecen a la familia de los bonos cupón cero, esto es, se comercializan a descuento (por debajo de su valor nominal), no devengan intereses en el transcurso de su vida y liquidan su valor nominal en la fecha de vencimiento.

El Certificado de la Tesorería de la Federación que se utiliza en México es una adaptación del Billeto del Tesoro (T-Bill) de Estados Unidos. Sus plazos de emisión fluctúan entre los 28 días.

El 28 de noviembre de 1977 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue autorizada a emitir CETES.⁶⁹

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene la facultad de colocarlos a descuento o bajo par. Asimismo la SHCP determina los montos, rendimientos, plazos y condiciones de colocación, junto con las demás características específicas de las diversas emisiones, tomando en cuenta previamente la opinión del Banco de México.

Se pueden emitir a cualquier plazo siempre y cuando su fecha de vencimiento coincida con un jueves o la fecha que sustituya a este en caso de que fuera inhábil. De hecho, estos títulos se han llegado a emitir a plazos mínimos de 7 días y a plazos máximos de 728 días. En la actualidad los CETES se emiten y colocan a plazos de 28 y 91 días, y a plazos cercanos a los seis meses y un año.⁷⁰

Al CETE, al igual que a todos los títulos de deuda, se le tiene asignado una clave de pizarra, denominada tipo de valor, de igual forma se les asigna una serie relacionada con la fecha de vencimiento o amortización. En México el Cete se codifica como tipo de valor “B”. Por lo tanto, la clave de cotización se forma con la letra “B”, la palabra CETE y su fecha de vencimiento. Por ejemplo BCETE 061026, significa entonces, que hablamos de un Cete que vence el 26 de octubre de 2006.

⁶⁷ Rueda, Arturo. Op. Cit. Pág. 150.

⁶⁸ *Ibíd.* Martínez Almazán Raúl. Pág. 385.

⁶⁹ <http://tiie.com.mx/cetes/>

⁷⁰ <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/intermedio/subastas-y-colocacion-de-valores/primarias-de-valores-gubernamentales/notas-tecnicas-y-titulos-multiples/%7B6C0F5CE2-D373-313F-1688-DE662B5021B6%7D.pdf>

Los CETES salen al mercado a través de subastas que realiza Banxico todos los días martes. Son subastados ya que Banxico lanza una convocatoria al público en general (todos los días viernes de cada semana) sobre el plazo y el monto de CETES que se van a emitir la siguiente semana. El día de la subasta los bancos y casas de bolsa ingresan sus posturas, es decir, el precio al que están dispuestos a llevarse los cetes. Banxico le entrega los CETES a aquellos que pagan más por ellos; en otras palabras, los otorga a quien más barato le cobre por prestarle.

Estos instrumentos sirven para que el gobierno se haga de recursos (dinero) y pueda pagar sus compromisos; quiere decir que son un pasivo o crédito para el gobierno.

De manera semestral la Secretaria de Hacienda elabora un calendario en el que menciona el monto y plazo de CETES a subastar basados en el presupuesto de ingresos y egresos de la Federación.

Debido a su alta liquidez los CETES son muy solicitados, es decir, son papel en dinero que se pueden convertir rápidamente sin perder mucho de su valor. Por otro lado son considerados como tasa de referencia en el mercado ya que muchos de los préstamos están basados en la tasa de CETES. Asimismo, cuando la economía no va bien, el precio de los CETES y bonos nacionales tiende a la baja, quiere decir que las tasas suben puesto que el mercado considerara que el país se encuentra con un mayor riesgo de impago.

Dada la crisis actual las tasas han bajado, incluyendo la de los CETES, anterior a la crisis éstos se cotizaban sobre el 7% y cuando la economía cayó, los CETES bajaron sobre el 4%.

Se han tomado estas decisiones a través de mecanismos de política monetaria con el fin de aumentar la liquidez e incentivar al crédito para poder estimular el desarrollo económico y evitar a su vez un alza en la inflación.

2.2.2 Banca Comercial.

Se denomina así a las instituciones de crédito autorizadas por el Gobierno Federal para captar recursos financieros del público y otorgar a su vez créditos, destinados a mantener en operación las actividades económicas.⁷¹

La Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 46 señala cuáles son las operaciones que podrán realizar las instituciones de crédito y entre ellas destacan las siguientes:

- Recibir depósitos bancarios.
- Aceptar préstamos y créditos.
- Emitir bonos bancarios y obligaciones subordinadas.

⁷¹ http://es.mimi.hu/economia/banca_comercial.html

- Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior.
- Operar con valores en los términos y disposiciones de la Ley de Mercados y Valores y la Ley de Instituciones de Crédito.
- Promover la organización y transformación de toda case de empresas mercantiles y prácticas operacionales de fideicomiso.⁷²

Las Instituciones Intermediarias que pueden prestar servicios de Banca y Crédito pueden ser:

- Instituciones de Banca Múltiple.
- Instituciones de Banca de Desarrollo.

Para que una institución de banca múltiple pueda operar y organizarse como tal es necesaria la autorización del Gobierno Federal, que la debe otorgar a través de la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México.

“La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La CNBV tiene por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero (Artículo 2º Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores).”⁷³

Esta banca múltiple comercial (privada), tiene como objetivo, a diferencia de la Banca de Desarrollo, alcanzar los niveles más altos de ganancia. Actualmente sus dueños han logrado una alta flexibilidad y concesiones por parte de las autoridades monetarias para operar en condiciones de bajo riesgo, no obstante debemos recordar que el gobierno será quien siempre cubra su rescate en caso de que tengan algunas insolvencias, pese a la distancia impuesta entre sus tasas activas y pasivas, que desalientan el ahorro y la inversión.⁷⁴

Todas las autorizaciones para bancas múltiples se deberán de publicar en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en su domicilio social.⁷⁵

⁷² Cabello, Alejandra. Globalización y liberalización financiera y la bolsa mexicana de valores. Del auge a la crisis. Plaza y Valdés Editores. México, 1999. Pág. 182.

⁷³ BANXICO.

<http://www.banxico.org.mx/sistemafinanciero/inforgeneral/autorFinanYOrganProtecc/ComNacBanValores.html>

⁷⁴ Cabello, Alejandra. Op. Cit. Pág. 183.

⁷⁵ SHCP. <http://www.cnbv.gob.mx/bancos/paginas/descripciondelsector.aspx>

En México la actividad bancaria es creciente, ya que en 1988 había solamente 18 bancos comerciales, mientras que para 1993 ya eran 30 y a finales del año 1994 hubo alrededor de 55.

Cabe señalar que desde la crisis 1994-1995, esta fuente de financiamiento prácticamente se encontraba cancelada. El anuncio de apertura de una nueva etapa en el otorgamiento de créditos por parte de la banca múltiple está en estrecha relación con la publicación de la llamada “miscelánea de garantías”.

En efecto, el viernes 13 de junio de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Miscelánea de Garantías⁷⁶ y las modificaciones a la Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, lo que permitió a la banca recuperar de una manera más rápida las garantías en caso de incumplimiento de los deudores.

Con los cambios legislativos, la actividad crediticia debía cobrar brío y comenzar a expandirse. Las condiciones para un mejor desempeño en otros tipos de crédito (distintos a los préstamos al consumo) cambiaron favorablemente. Fue el resultado de muchos meses de esfuerzo y trabajo conjunto de la Secretaría de Hacienda, y las Cámaras de Diputados y Senadores.

Con un claro marco jurídico que les otorgó la nueva legislación, los banqueros anunciaron que reactivarían el otorgamiento del crédito.

El día 16 de junio de 2003, la Asociación de Banqueros de México, informó que el gremio contaba con 174 mil millones de pesos, para financiar proyectos productivos de empresas, consumo y la compra de viviendas. Se afirmó que la banca se enfocaría al crédito hipotecario y a las pequeñas y medianas empresas.

Los cambios legislativos permitirían contar con más información para comparar y evaluar el costo de los productos y servicios de los intermediarios. En consecuencia se fortaleció la competencia en beneficio del cliente. También permitiría reducir los tiempos y costos de los procesos de otorgamiento de crédito.

Se afirmó que con esto se tendría mayor seguridad jurídica lo que se tradujo en más créditos, a plazos más largos y a costos menores.

A todo lo anterior se sumó la significativa reducción de las tasas de interés, ya que en menos de cinco años, los Cetes de corto plazo a 28 días habían pasado de niveles superiores al 30% a uno cercano al cinco por ciento.⁷⁷

⁷⁶ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Código de Comercio; Ley de Instituciones de Crédito; Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

⁷⁷ Diagnóstico General de los temas de la convención “Deuda Pública”. INDETEC.

La banca presentaba ahora nuevos esquemas y productos para financiar hipotecas, las mejores opciones que se han ofrecido en el país. Ahora se daban a tasa fija, nominal, o, alternativamente, a tasa variable pero con un tope.

Asimismo, se ofreció la opción de pagos fijos constantes. En otras palabras, se le evitaba al cliente la incertidumbre y los riesgos de aumentos en las tasas de interés.

Cada banco había estructurado sus productos en condiciones diferentes, reflejo de la sana competencia. Por ello, los clientes encontraron una variedad de opciones.

Los bancos comerciales son los intermediarios financieros principales. Su importancia se deriva de su tamaño y del hecho de que sus obligaciones en forma de depósitos a la vista representa alrededor de la mitad del medio circulante, para marzo de 2000, los bancos comerciales (banca múltiple) mantuvieron activos por alrededor de 1,349,705 millones de pesos (aproximadamente 142,074 millones de dólares estadounidenses) por lo tanto, los bancos comerciales desempeñan una función clave en el funcionamiento de la economía.⁷⁸

2.2.3. Banca de Desarrollo.

Paralelamente a una estructura bancaria comercial representada por la banca múltiple, existe una Banca de Desarrollo que son las instituciones nacionales de crédito. Estas se establecieron desde 1926, con el propósito de lograr un financiamiento más enfocado hacia el desarrollo económico. Este financiamiento de recursos será en el mediano o largo plazo, contrario a la Banca Comercial.⁷⁹

La ley de instituciones de crédito dicta en su artículo 30 que las instituciones de Banca de desarrollo son: “entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se registrará su organización y el funcionamiento de sus órganos.

Las instituciones de banca de desarrollo también tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.”⁸⁰

⁷⁸ Solano Ramírez, Ernesto. Op. Cit. Pág. 93

⁷⁹ Solano Ramírez, Ernesto. Op. Cit. Pág. 119.

⁸⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/46/67.htm?s=>

Un banco de desarrollo es aquel que puede financiar, normalmente a una tasa de interés inferior a la del mercado. En México las Instituciones de Banca de Desarrollo (Sociedades Nacionales de Crédito), son entidades de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo fin es promover el desarrollo de diferentes sectores productivos del país conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

Quien se va a encargar de emitir reglas de carácter general y de realizar la supervisión de dichas instituciones será la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Mientras que el Banco de México, emitirá diversas disposiciones dirigidas a las instituciones de crédito.

Para el caso de México actualmente existen 6 bancos de desarrollo y un organismo público de fomento denominado Financiera Rural.

- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
- Financiera Rural ⁸¹

Estos bancos de Desarrollo (o públicos) hacen referencia a los intermediarios financieros que tienen participación estatal en su capital.

2.2.4. Comportamiento de Tasas de Interés.

El dinero en el tiempo pierde valor debido a la inflación, por eso cuando se realiza un préstamo de dinero se espera un premio acorde al tiempo durante el cual se otorga. Los puntos porcentuales que se establezcan como premio, arriba de la inflación son la ganancia real de quien se desprende de su dinero y el costo real de quien lo usa.⁸²

Por lo tanto, se debe aclarar que las tasas de interés son el precio del dinero. “Si una persona, empresa o gobierno requiere de dinero para adquirir bienes o financiar sus operaciones, y solicita un préstamo, el interés que se pague sobre el dinero solicitado será el costo que tendrá que pagar por ese servicio. Como en cualquier producto, se cumple la ley de la oferta y la demanda: mientras sea más fácil conseguir dinero (mayor oferta, mayor liquidez), la tasa de interés será más baja. Por el contrario, si no hay suficiente dinero para prestar, la tasa será más alta.”⁸³

⁸¹ BANXICO.

<http://www.banxico.org.mx/sistemafinanciero/inforgeneral/intermediariosFinancieros/InstitucionesBancaDesarrollo.html>

⁸² Rueda, Arturo. Op. Cit. Pág. 151.

⁸³ ECONOMÍA. http://www.economia.com.mx/tasas_de_interes.htm

El interés tendrá características más significativas cuando sean expresadas como una tasa, o sea, la cantidad de dinero pagada por pesos de crédito en un periodo. En México el costo del dinero es alto, porque la oferta es notablemente insuficiente para satisfacer la demanda en condiciones de estabilidad de precios. El ahorro en México es pequeño, en comparación con las necesidades.⁸⁴

El proceso puede explicarse de la siguiente manera, al competir el gobierno por recursos con el sector privado, se genera un incremento en el costo de los fondos prestables (tasa de interés); para las empresas ahora es más caro contratar nuevos créditos o bien, deben pagar mayores intereses por los créditos que tienen contratados. Esta situación las obliga a trasladar este incremento en sus costos a los precios de los productos o servicios que venden, lo cual incrementa el nivel general de precios y se reactiva el proceso inflacionario.

En un contexto inflacionario las tasas de interés nominales aumentan a la par con el crecimiento general de los precios, debido a que los inversionistas desean protegerse contra la pérdida del valor real sufrida por los títulos conforme se incrementan los precios. A su vez, esta situación tiene consecuencias sobre la estructura de los plazos de vencimiento de los títulos gubernamentales cuando la tasa prevista de inflación de los inversionistas cambia; aquí nuevamente se presenta un conflicto de intereses, el gobierno necesita colocar entre los particulares títulos con vencimientos de largo plazo; mientras que los inversionistas, ante la perspectiva de mayores tasas de inflación (que generan un grado de incertidumbre mayor), tienden a preferir plazos cortos.

Un efecto importante de la Deuda Pública sobre el sistema económico lo constituye el llamado efecto desplazamiento (Froyen, 1997). Sobre esto existen dos grandes posturas, por un lado la tradición clásica, la cual plantea que la economía siempre se encuentra en una situación en donde todos los recursos están plenamente ocupados y, por lo tanto, no hay desempleo involuntario, ello significa que en el caso de los trabajadores, se encuentran ocupados todos los que desean emplearse al nivel de salarios prevalecientes (fijados por las condiciones de mercado). De esta manera si el gobierno emite deuda pública para financiar un mayor nivel de gasto, el efecto inmediato será un incremento en las tasas de interés, debido a que el gobierno también compite por los fondos disponibles existentes en determinado momento. A su vez, este aumento en las tasas de interés, tendrá como resultado un desplazamiento de gasto privado por gasto público sin afectar la producción global o el nivel de empleo.

Por otro lado, la tradición keynesiana cuestiona el punto de partida de pleno empleo, argumentando que esta situación difícilmente se cumple en la realidad; por el contrario, existe siempre un cierto nivel de desempleo de los recursos existentes. En esta situación, la emisión de Deuda Pública por parte del gobierno, si bien tiene repercusiones sobre las tasas de interés, también permite aumentar el nivel de la producción global y de empleo de la economía. Así se justifica la emisión de Deuda Pública por parte del

⁸⁴ Solano Ramírez Ernesto. Op. Cit. Pág. 71.

gobierno como una forma de financiar proyectos de inversión de largo plazo, ya que este tipo de gasto tiene un doble carácter, por un lado, influye sobre el nivel de demanda actual reactivando la economía en el presente; y por otro, permite ampliar la capacidad productiva y generar un efecto que se prolonga en el tiempo.

En la presente investigación sólo interesa la Tasa de Interés Interbancario de Equilibrio, ya que esta fue la tasa de referencia para el caso PPS Ciudad – Gobierno.

La TIIE es una tasa representativa de las operaciones de crédito entre bancos. La TIIE es calculada diariamente (para plazos 28 y 91 días) por el Banco de México con base en cotizaciones presentadas por las instituciones de banca múltiple. La TIIE se utiliza como referencia para diversos instrumentos y productos financieros, tales como tarjetas de crédito.

Esta tasa se calcula tomando en cuenta todas las cotizaciones presentadas por los bancos encuestados. Cuando una postura se desvía de las demás, por encima de un cierto parámetro, el banco que la presentó se ve obligado a depositar o tomar crédito del Banco de México a la tasa de su postura, incurriendo así en el costo correspondiente. En específico, el banco comercial que presentó una cotización a tasa de interés baja tiene que constituir un depósito en el Banco de México mientras que el banco que presentó una cotización alta debe de tomar un crédito del Banco de México.⁸⁵

Con el objeto de establecer una tasa de interés interbancaria que refleje mejor las condiciones del mercado, el Banco de México decidió dar a conocer la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE). Para tal efecto, mediante modificaciones del 20 de marzo de 1995 a la Circular 2008/94 del Banco de México, se estableció un procedimiento conforme al cual, el propio Banco con cotizaciones presentadas por las instituciones de crédito, determinará dicha Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio.

El citado procedimiento requiere de cotizaciones de cuando menos seis instituciones. De no reunirse el número de cotizaciones antes señalado, el Banco de México determinará la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio de que se trate, tomando en cuenta las condiciones prevaletientes en el mercado de dinero.

Considerando que resultará de utilidad para el público en general y, en particular para las personas que realicen operaciones en el sistema financiero, conocer la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio, se determinó que tal tasa se publicará por el Banco de México a través del Diario Oficial de la Federación, el día hábil bancario inmediato siguiente a aquél en que se determine.

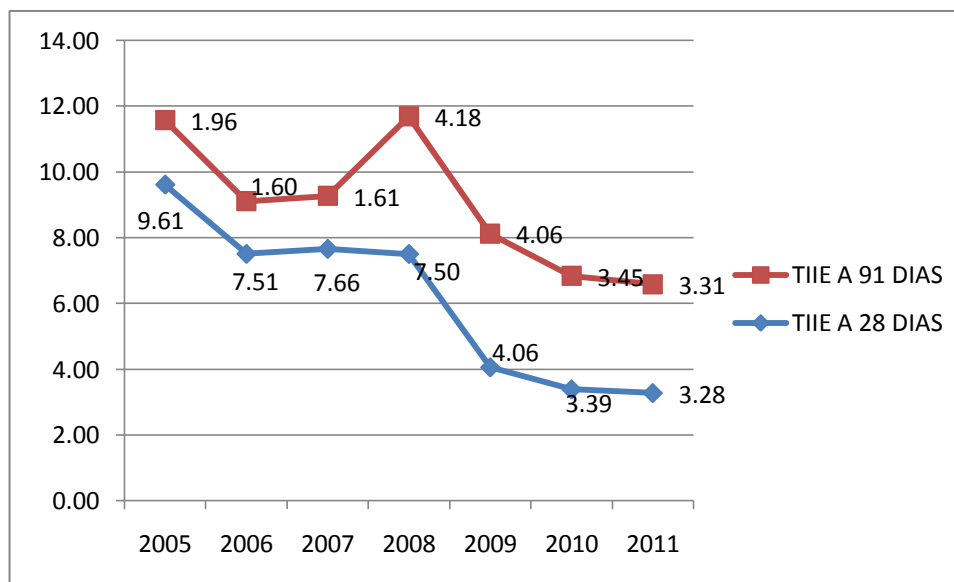
El Banco de México informará también en la aludida publicación el nombre de las Instituciones que participaron en la determinación de ambas tasas interbancarias.⁸⁶

⁸⁵ BANXICO <http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-valores/material-educativo/%7B033927FB-7885-6FF8-27B6-7C5BD0774020%7D.pdf>

⁸⁶ BANXICO. <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/OtrasDisposiciones/tie.html>

Como se puede observar en la siguiente gráfica, en los cálculos de la TIIIE a 28 días el porcentaje promedio anual del año 2008 tuvo una importante caída del 45.87% para el siguiente año 2009 y de ahí en adelante este valor fue disminuyendo en 0.67 y 0.11 para 2010 y 2011 respectivamente. Por otro lado, la TIIIE de 91 días tuvo un importante incremento en el año 2008 de 259.62% con respecto al año anterior y solo hasta 2010 volvió a bajar un 15.03% respecto al 2009. Como se observa, en el año 2009 los dos rubros se mantuvieron con el mismo promedio de 4.06% anual.

Gráfica 2.5 TIIIE a 28 y 91 días por ciento anual 2005-2010.



Nota: Los datos del 2011 solo consideran hasta mediados del mes de mayo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BANXICO.

2.3. Empresas Calificadoras de Valores.

Las instituciones calificadoras de valores son: "aquellas personas morales cuyo objeto social es exclusivamente la prestación habitual y profesional del servicio de estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación sobre la calidad crediticia de valores.

Estas instituciones contribuyen a perfeccionar los mecanismos del mercado de valores y a consolidar la confianza de los inversionistas en el medio."⁸⁷

Algunos de los criterios más importantes que evalúa una empresa calificadora son:

- Estructura financiera del emisor.
- Composición del resto de los pasivos de la entidad.
- Flujos de efectivo.
- Estado general de la economía y del sector al que pertenezca el emisor.⁸⁸

⁸⁷ <http://www.condusef.gob.mx/index.php/component/content/article/713.html>

Sin embargo, es conveniente precisar que una calificación desempeña la función de evaluar el grado de riesgo de un crédito, elemento fundamental dentro del proceso de toma de decisiones respecto de cualquier inversión, entendida una inversión, en este caso, como la posibilidad de comprar cualquier instrumento financiero con fines de ahorro. En consecuencia, una calificación no puede ser considerada como una recomendación de compra, venta o retención de algún instrumento en particular, ya que no contempla los precios del mercado ni la adecuación de sus características a los objetivos de inversión de los ahorradores.

La calificadora efectúa su análisis con base entre otros elementos, en estados financieros auditados en los términos de la legislación vigente en la materia en cada entidad federativa, por lo que la empresa calificadora es receptora y usuaria del material preparado por aquellos en posición de dar testimonio acerca de la autenticidad, suficiencia y validez de la información analizada.⁸⁹

Para profundizar las metodologías aplicadas en las calificaciones de los estados y municipios se recomienda consultar el anexo 1 de ésta investigación.

Como se pudo observar, actualmente el estudio de la Deuda Pública Interna está cobrando gran relevancia, debido a que los niveles de Deuda Interna están siendo más significativos que los que corresponden a la deuda externa, ya que el mercado de valores gubernamental ha estado teniendo una ampliación importante que permite tener dinero mas fácilmente y con un menor costo, el gobierno puede financiarse mas eficazmente cuando recurre a instrumentos de deuda y no a los créditos otorgados por el Banco Central.

De igual manera, la libertad de los agentes económicos también se ven beneficiados con la emisión y venta de títulos de Deuda Pública, así como su inversión, ya que al adquirir dichos títulos el riesgo es nulo. Y a su vez, el gobierno tendrá recursos para hacer frente a sus necesidades, sin descuidar aspectos primordiales.

⁸⁸ Rueda, Arturo. Op. Cit. Pág. 50.

⁸⁹ Bojórquez León, César. Emisión de Deuda Pública en el Mercado de Valores: El Caso del Municipio de Aguascalientes. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México. 2003. Pág. 36.

CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.

- 3.1. Créditos Bancarios a Estados y Municipios.
- 3.1.1. Evolución del Financiamiento Bancario a Estados y Municipios.
- 3.2. Mercado Bursátil.
- 3.2.1. Refinanciamiento Bursátil de Estados y Municipios.

- 3.3. Nuevas Opciones de Financiamiento.
- 3.3.1. Asociaciones Público-Privadas (APPs).
- 3.3.2. Proyecto de Prestación de Servicios (PPS).

- 3.3.3. Vehículo de Propósito Especial. (SPV).
- 3.3.4. Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).

CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.

La Deuda Pública es una obligación que adquiere el gobierno de pagar un rendimiento monetario a los que retienen legalmente los documentos de deuda (bonos del gobierno) en un momento dado. Un aspecto muy importante de la Deuda Pública es la existencia de un retropago, lo que significa que las personas que pagarán la deuda existen en el futuro, es decir, después de las que reciben el préstamo; por lo tanto es necesario que la deuda contratada en el presente sea empleada para financiar bienes de consumo durables que se traducirán en beneficios futuros (inversiones en infraestructura, en empresas productoras de bienes y servicios, mejor educación y salud, un mejor gobierno, etcétera).

Así, a nivel del gobierno central, la emisión de deuda responde al financiamiento de la brecha presupuestaria, la implementación de la política monetaria y el desarrollo del sector financiero. Mientras que para los gobiernos subnacionales la emisión de deuda se relaciona con la necesidad de financiamiento del presupuesto, o con situaciones emergentes en las cuales los ingresos son insuficientes para cumplir con los servicios que proporciona a la sociedad.⁹⁰

De este modo, los contratos de deuda subnacional suelen ser una mezcla de deuda soberana y deuda corporativa. Es decir, es soberana porque los estados son entidades soberanas en los países con estructuras federales; es Deuda Pública porque en algunos países los gobiernos subnacionales pueden emitir deuda y por ello puede ser respaldada por la tributación, aunque no puede ser monetizada; y finalmente, es corporativa porque su último propósito, a diferencia de la Deuda Interna federal, es financiar un proyecto público rentable socialmente. Al igual que cualquier deuda, el contrato de la deuda subnacional debe resolver en la mayor medida posible los problemas de información asimétrica presentes en las relaciones crediticias, lo cual implica tomar en cuenta los problemas de selección adversa y daño moral. Entendiendo por *selección adversa* el problema que surge cuando el acreedor no puede distinguir al solicitante riesgoso y entonces eleva la tasa de interés para los préstamos que otorga, y por *daño moral* aquel que surge cuando el prestatario destina los recursos obtenidos del acreedor a un proyecto más riesgoso.⁹¹

No obstante, el hecho de que los estados y municipios no cuenten con suficientes fuentes de ingresos propios y que, por tanto, la mayor parte de sus recursos provengan de las participaciones federales, complica su autonomía en el ejercicio del gasto y los hace dependientes de política de ingresos adoptada por el gobierno federal. De ahí la importancia de los mecanismos de deuda con que cuentan para allegarse de recursos y de la regulación que se implementa a su alrededor para evitar que los gobiernos subnacionales caigan en la insostenibilidad de sus finanzas públicas.

⁹⁰ Coronado, Jaime, Análisis de sostenibilidad de la deuda interna a nivel nacional y subnacional, CEMLA, 2007. <http://www.development-finance.org/es/temas/estrategia-de-deuda/sostenibilidad-de-ladeuda/deuda-subnacional.html>.

⁹¹ Trillo, H. Fausto, La economía de la deuda. Lecciones desde México, FCE, México. 2003. Pág. 16.

La preocupación sobre la deuda estatal o provincial resulta válida debido a que la base gravable de un gobierno subnacional es más pequeña y más elástica (por la movilidad de factores entre entidades subnacionales) que la del gobierno federal. Así, ante eventos negativos en su economía, pueden enfrentar serios problemas del pago de su deuda; así como dificultar el acceso al crédito a otros gobiernos subnacionales ya sea por el racionamiento o debido al incremento de las tasas de interés.⁹²

Los aspectos esenciales de la hacienda pública local se basan en los siguientes puntos:

- a) Escaso monto de ingresos tanto en números absolutos como relativos;
- b) Importancia de la ayuda de los niveles mayores –federal y estatal- a las tesorerías municipales;
- c) Existencia de numerosas agencias –organismos públicos, empresas de Estado y otros- operando en la esfera local y totalmente independientes de su autoridad;
- d) La absorción de la mejores fuentes de impuestos por los niveles superiores, y por consiguiente, pobreza y pequeñez del sistema tributario local;
- e) Influencia en los aspectos administrativos: sistemas de control, presupuestos, planeación, adquisiciones y muchos otros.⁹³

A pesar de que este en periodo de austeridad económica, el Estado tiene que obtener de alguna manera recursos para poder financiar su gasto público, en niveles que permitan al menos cubrir los requerimientos de la población.

El Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) ha efectuado recomendaciones para evitar que los gobiernos subnacionales enfrenten problemas de pago de su deuda:⁹⁴

1. Establecer un marco regulatorio e institucional para la administración de la deuda subnacional adaptado a las circunstancias de cada país y al proceso de descentralización en que se encuentre.
2. Introducir métodos internacionales para marcar límites para la deuda subnacional, de manera que se asegure que la suma de la deuda nacional y las subnacionales estén dentro de dicho umbral.
3. Establecer compromisos para compilar y publicar datos referentes a la deuda subnacional, así como efectuar estudios de tendencia e indicadores.

⁹² Trillo, H. Fausto. Op. cit. Pág. 213.

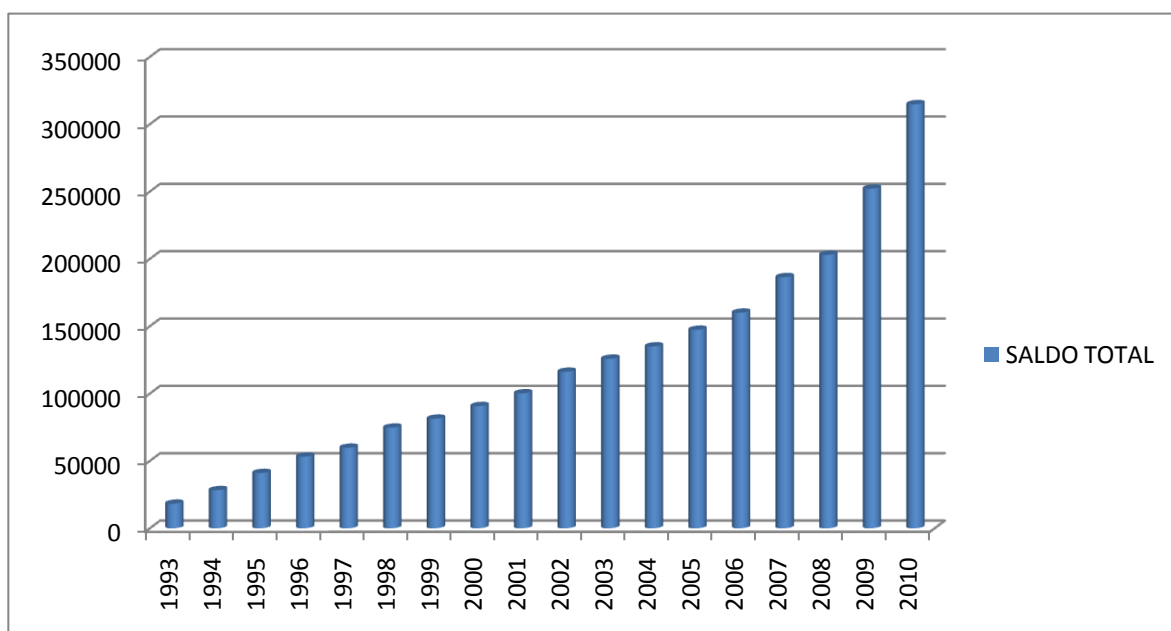
⁹³ Retchkiman K, Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas. Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1987. Pp. 100.

⁹⁴ <http://www.development-finance.org/es/temas/estrategia-de-deuda/sostenibilidad-de-ladeuda/deuda-subnacional.html>.

4. Reforzar la capacidad nacional para implementar estrategias de deuda para los gobiernos subnacionales. Lo cual implica mejorar la estructura institucional, fortalecer los recursos humanos, pronosticar la posición de las finanzas públicas, analizar la sostenibilidad de la deuda y desarrollar e implementar estrategias de préstamo y negociación.

La importancia de la deuda subnacional se incrementó durante la última década del siglo pasado cuando los gobiernos de varios países en desarrollo efectuaron reformas de descentralización fiscal. En México, el endeudamiento de los estados y municipios cobró fuerza a partir de 1994 cuando se efectuaron procesos de descentralización. Asimismo, la modernización de la administración pública que se ha venido experimentando en los últimos años, ha enfatizado los objetivos de lograr mayor transparencia, disciplina y eficiencia en el uso de los recursos públicos; motivo por el cual, tanto los estados como los municipios, han venido ejerciendo mayor potestad en el ejercicio del gasto, demandando con ello un fortalecimiento de su capacidad administrativa.⁹⁵

Gráfica 3.1 Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios.
SalDOS al 31 de diciembre.
(Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

⁹⁵ Zebadúa, Anjanette, "Bursatilización de la deuda subnacional", Documento, CEFP, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas/02_publicaciones/01_documentos.

El Total de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios, se refiere a la suma de las obligaciones financieras que han adquirido las 32 entidades federativas, así como de los municipios del país.

Derivado de la diversidad de garantías que pueden ser utilizadas por las entidades federativas, los municipios y sus organismos para garantizar el pago de sus obligaciones y empréstitos, a partir del primer trimestre de 2007, se comenzó a presentar información más desagregada, esto con la finalidad de que los agentes económicos y financieros puedan identificar con mayor facilidad los tipos de garantías y de empréstito.

El nivel de endeudamiento actual de las entidades federativas no representa un riesgo de carácter estructural para la estabilidad financiera del país. Sin embargo, dado el monto relativamente bajo de ingresos propios de algunas entidades, y dadas las presiones de gasto que representan, se perciben riesgos de carácter individual.

A lo largo del periodo de 1994 a 2010 la deuda subnacional se incrementó a una tasa media de crecimiento de 19.4 por ciento anual.

Es preciso señalar que las operaciones que involucran el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios representan actos soberanos que solamente competen a éstos, por lo que la Deuda Pública es considerada como deuda directa de las entidades federativas y de ninguna manera representa deuda contingente para el ejecutivo federal, aunque sus montos son realmente manejables.

En cuanto a las condiciones que debe mantener la deuda subnacional destacan:

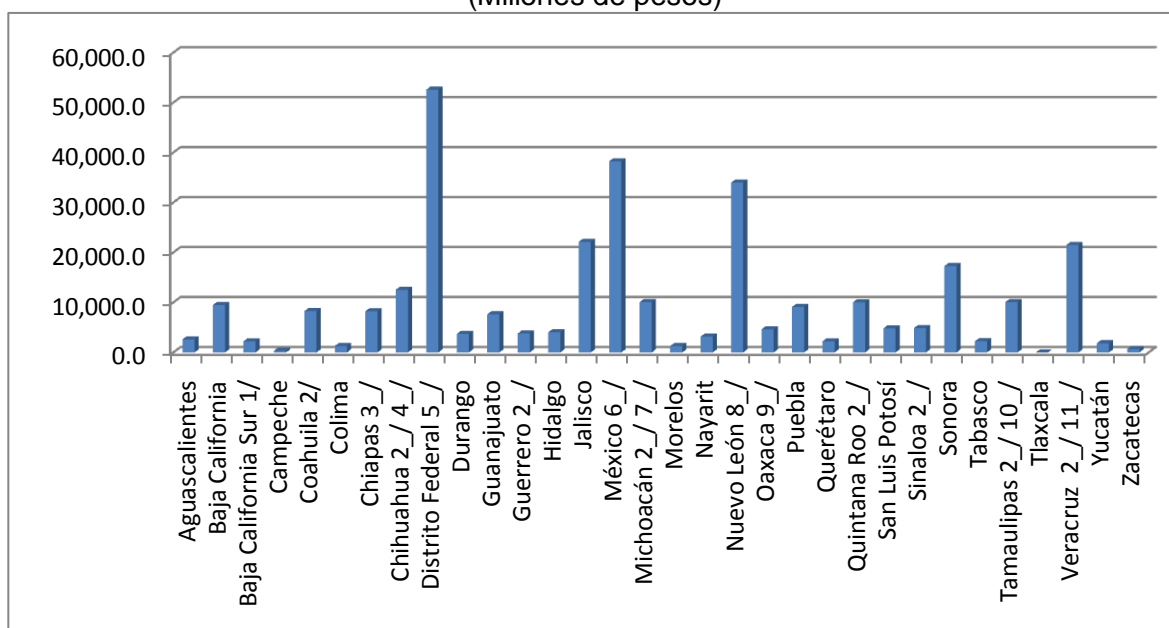
- El endeudamiento a nivel subnacional debe continuar siendo exclusivamente denominado en moneda local y contratado con residentes nacionales para garantizar la estabilidad financiera del país.
- El endeudamiento debe utilizarse prudente y únicamente para cubrir el gasto de inversión, toda vez que el abuso en el uso de recursos provenientes de la contratación de deuda puede traducirse en presiones en las principales variables financieras del país y en situaciones de insolvencia generalizadas.

Sin embargo, un sobreendeudamiento tiene como consecuencia un ajuste fuerte en la capacidad de gasto público en otros servicios distintos al servicio de la deuda, y muchas veces puede ocasionar episodios de inestabilidad financiera y macroeconómica.

Como se puede observar en la gráfica 3.2, al 31 de diciembre de 2010 los Estados de México y Nuevo León, junto con el Distrito Federal, son los más endeudados, sumando en conjunto un total de 124,799.8 millones de pesos, lo que equivale a decir que ellos poseen el 39.63% del total de la Deuda Interna del país, que si bien son los estados de mayor población, también lo son los de mayor generación de riqueza y sobre todo los que tienen acceso a mayores Participaciones Federales. Mientras que Campeche y Tlaxcala son los estados con menor monto de obligaciones financieras, siendo éste último un caso

peculiar, ya que fue el último estado en promulgar su ley Estatal de Deuda en Octubre del 2008.

**Gráfica 3.2. Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios.
Saldos al 31 de diciembre de 2010.
(Millones de pesos)**



1_ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno de Baja California Sur incluye 1,136 millones de pesos garantizados principalmente con el Impuesto sobre Nómina a través de dos fideicomisos.

2_ Incluye estimaciones de saldo de algunas obligaciones.

3_ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

4_ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cinco emisiones en bonos carreteros, garantizados con fuente de pago propia, diferente de las participaciones federales y se agrega el saldo de las emisiones bursátiles registradas entre 1993 y 2005.

5_ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Distrito Federal incluye nueve emisiones bursátiles garantizadas con participaciones

6_ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de México incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos futuros del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM)

7_ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

8_ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye tres emisiones del Gobierno del Estado garantizada con ingresos propios, una emisión del Instituto de Control Vehicular, y otra emisión de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

9_ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares.

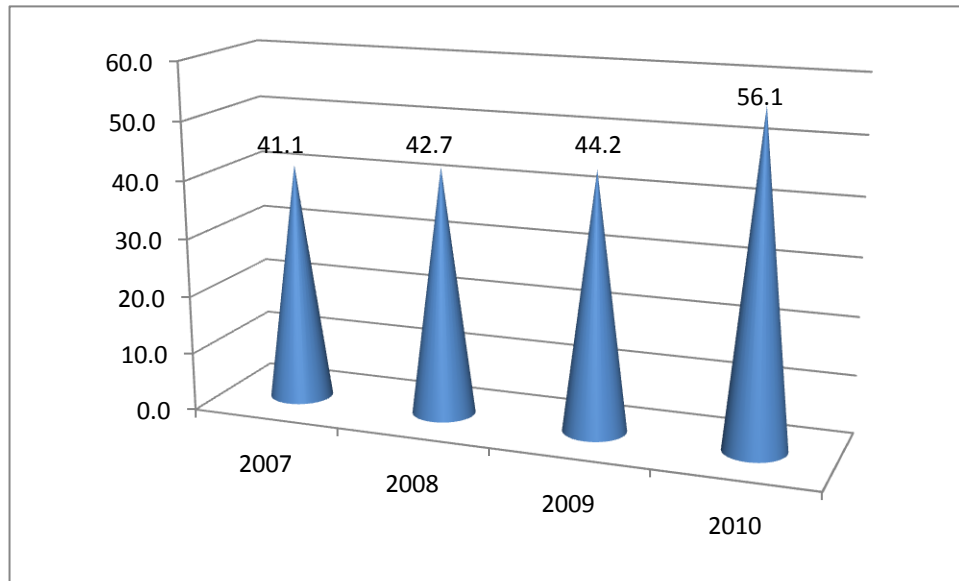
10_ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Tamaulipas incluye 6 mil millones de pesos garantizados con el Impuesto sobre Nóminas a través de Fideicomiso.

11_ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye cuatro emisiones garantizadas con ingresos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y participaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

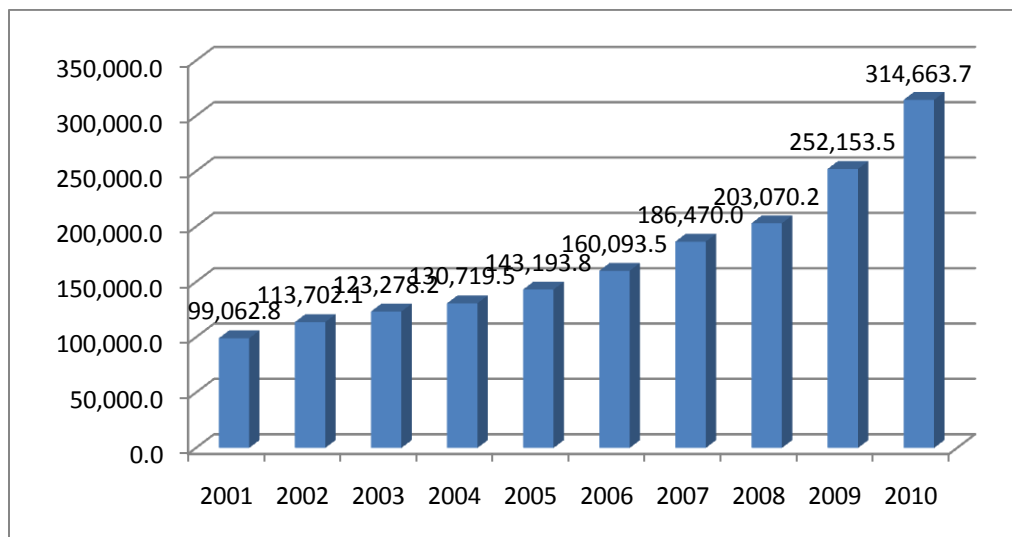
Se puede observar en la gráfica 3.3 que para el año 2010 con saldos al 31 de diciembre, hay un incremento relevante de 11.9 puntos respecto al cierre de 31 de diciembre de 2009 y de 15 puntos respecto al año 2007.

Grafica 3.3. Porcentaje de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a los Ingresos Totales Garantizables (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Gráfica 3.4. Proporción de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a las Participaciones Federales. Saldos al 31 de diciembre. Millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, la proporción de obligaciones financieras respecto a las participaciones, han tenido un crecimiento promedio de 13.9%, con una diferencia de 10% del año 2010 contra el año 2000.

**Cuadro 3.1 Proporción de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a las Participaciones Federales.
Saldos al 31 de diciembre. Millones de pesos.**

AÑO	SALDO	CREC. %
2001	99,062.8	-
2002	113,702.1	14.8
2003	123,278.2	8.4
2004	130,719.5	6.0
2005	143,193.8	9.5
2006	160,093.5	11.8
2007	186,470.0	16.5
2008	203,070.2	8.9
2009	252,153.5	24.2
2010	314,663.7	24.8
PROMEDIO		13.9

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Por su parte, las obligaciones financieras de los gobiernos subnacionales respecto al Producto Interno Bruto (PIB), en el periodo de 2001 a 2010, han oscilado entre el 1.5 y el 2.4 por ciento, alcanzando su punto más alto en el año de 2010 (2.4 por ciento) y el mas bajo (1.5 por ciento) en los años 2001 y 2006. Gráfica 3.5

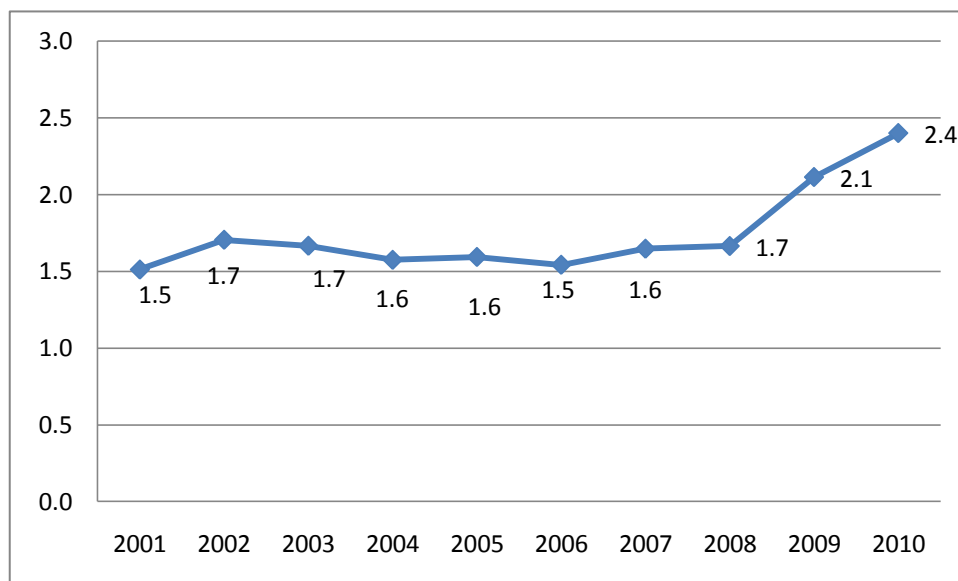
Es relevante mencionar que el problema del endeudamiento subnacional excesivo puede surgir cuando la estructura de incentivos institucionales permite que los gobiernos subnacionales puedan pasar el costo de ese endeudamiento al gobierno central. De ahí que sea importante fortalecer los mecanismos institucionales adecuados para que las propias entidades asuman las implicaciones de sus decisiones de endeudamiento.⁹⁶

En este tenor se debe recordar, que la Deuda Pública permite que la inversión de un país no dependa exclusivamente del nivel de ahorro del gobierno o del ahorro interno de esa economía. La deuda permitirá aprovechar el ahorro del sector privado, o el ahorro externo para llevar a cabo proyectos de inversión rentables que incrementen el bienestar de toda la sociedad.

⁹⁶ Diagnóstico General de los temas de la Convención "Deuda Pública". Op. Cit.

Los gobiernos locales que por una u otra razón no hacen un uso suficiente de la Deuda Pública, tienden a presentar niveles relativamente bajos de inversión pública, y una dependencia casi exclusiva de los recursos de los niveles superiores de gobierno.

Gráfica 3.5 Proporción de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto al Producto Interno Bruto (PIB).
Relación porcentual.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Esta dependencia, a su vez, crea inercias que acentúan la centralización, y distorsionan los objetivos y neutralizan las ventajas del sistema federal.

Por todo ello, parece que tanto para conseguir un equitativo esquema ínter temporal de pagos por los servicios públicos como para lograr niveles eficientes de formación de capital público, la Deuda Pública, junto con la tributación, debería ser una parte integrante de las operaciones fiscales locales.⁹⁷

La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento es una añeja tarea que han realizado las autoridades estatales y municipales, con el objeto de disponer de mejores y mayores formas de captar recursos en los mercados financieros con el propósito de financiar las inversiones públicas productivas.

Los medios y mecanismos de financiamiento que tradicionalmente ha llevado a cabo el Sistema Bancario y Bursátil mexicano, son deudas pagaderas en moneda y en territorio nacional, en virtud de que, como se estudiará en el siguiente capítulo, a las Entidades Federativas y Municipios no les está permitido recurrir a la contratación de

⁹⁷ Mtra. Irma Eréndira Ballesteros Sandoval. Deuda y Financiamiento. <http://ierd.prd.org.mx/CI15/IEBS1.htm>

deuda externa, por la prohibición contenida en la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta ahora los gobiernos locales han utilizado los recursos de la banca múltiple nacional, así como los recursos de la banca de desarrollo, en donde destaca el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS). Asimismo, aunque en menor escala, los administradores públicos locales también ocasionalmente han utilizado los recursos del Mercado de Valores, como se detallará a continuación.

3.1. Créditos Bancarios a Estados y Municipios.

Sin duda, uno de los problemas más importantes que México enfrenta hoy es el de una cada vez mayor astringencia financiera en el sector público; lo que algunos analistas denominan como una verdadera crisis fiscal. Esta situación está asociada con las necesidades mayores de gasto, y con la dificultad de obtener recursos suficientes para financiar esos gastos. En un contexto en el cual la base gravable es reducida y el incremento de impuestos es inviable o poco redituable políticamente, el gobierno en sus distintos niveles (federal, entidades federativas y municipales), han recurrido cada vez más al recurso de la Deuda Pública.

Primeramente, se tiene que entender por crédito a toda aquella operación que implique una prestación presente contra una prestación futura. Más concretamente se puede definir como aquella operación por la cual la entidad financiera se compromete a entregar al prestatario una suma de dinero u otro elemento representativo del mismo, recibiendo a cambio después de un plazo, esa suma más un interés también en dinero.

Los elementos que van a integrar al crédito son:

- El capital o suma prestada.
- El plazo para su devolución y la forma de amortizarlo.
- El precio de la operación, es decir, el interés y las comisiones.
- La garantía ofrecida por el cliente.

En un crédito bancario, la entidad financiera va a estar comprometida a entregar al prestatario una cantidad de dinero, quien podrá usarla y de igual forma, tendrá el compromiso de devolverla aunado a un interés, en un plazo anteriormente convenido.

El banquero estará comprometido a entregar el dinero en la forma en que se convenga. El banco también estará obligado desde la fecha en que se convenga, ya que desde entonces se convierte en depositario del dinero ahora disponible del cliente y se comenzarán también a devengar los intereses.

Por otro lado, el prestatario tendrá la obligación de restituir el importe del préstamo, los intereses y las comisiones estipuladas en el plazo, forma y lugar que se hayan convenido.

También se debe de tomar en cuenta la garantía que obtiene el banco, por parte del cliente, misma que va a variar dependiendo del monto y del plazo de la operación, cualidades del prestatario y destino del préstamo.

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 nuevos esquemas de financiamiento público-privados. 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. Sin embargo, existen obras de muy largo plazo en estas entidades que sólo con la participación y liderazgo de Banobras se podrían financiar. Después de todo, como se mencionó, una de las funciones de la Banca de Desarrollo es proveer capital de largo plazo que la banca tradicional no ofrece con frecuencia. Asimismo, esta institución puede jugar un papel importante (de hecho lo hace actualmente) en el diseño de esquemas de financiamiento con participación de capital privado.

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 (cuadro 3.2) 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).

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. Conveniente es aclarar que ninguno de estos municipios ha solicitado ser calificado en términos de riesgo financiero por una agencia especializada. Esto, de entrada, dada la actual regulación en la materia, excluye a cerca de 2,000 municipios de financiamiento formal.

Cuadro 3.2. Clasificación de los Municipios en México.

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 100,00 hab.	867
Semirrural	Entre 2,500 y 15,000 hab.	1,025
rural	Hasta 2,500 hab.	382

Fuente: Indesol –INEGI.

En efecto, hasta 2004 sólo 70 municipios habían solicitado calificación a alguna de las calificadoras de riesgo. 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 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.⁹⁸

De acuerdo a la normatividad vigente a partir del 2000, para la contratación de un crédito bancario ó una colocación en el mercado bursátil, se requiere entre otros aspectos fundamentales contar por lo menos con dos calificaciones, las cuales derivan de un análisis que sobre la situación financiera del contratante, realicen las calificadoras.

Dicha calificación es el referente principal para determinar la tasa de interés que será aplicada al crédito. Todo ello parece lógico bajo un esquema en donde la tasa de interés refleje el riesgo del prestatario; sin embargo, para el caso de estados y municipios es necesario realizar algunas consideraciones, porque es un mercado que ha cobrado una gran dinámica y es una alternativa real de financiamiento para estos niveles de gobierno.

En principio debe diferenciarse cuál es la garantía de recursos para el pago, que son básicamente dos:

- Ingresos provenientes de recaudación de algún impuesto.
- Participaciones Federales

⁹⁸ Fausto Hernández Trillo. "Problemas de financiamiento en Gobiernos Locales: ¿Cuál es el papel de la Banca de Desarrollo?". Trimestre Fiscal. INDETEC. Número 95. Diciembre de 2010. Pág. 216.

Para el primer caso, parecería adecuado basar la tasa de interés principalmente en la situación financiera del contratante que finalmente es la que significaría la capacidad de pago del crédito, toda vez que la recaudación que pudiese obtenerse por determinado impuesto es incierta, depende en gran medida de factores exógenos tales como el nivel de actividad económica, el comportamiento del sector o la actividad a la que se aplique, e incluso eventualmente podría ser derogado.

Pero en lo que se refiere a que el pago se garantice con participaciones federales la situación es totalmente distinta. Son ingresos totalmente seguros, sin riesgo de que desaparezcan o que se dejen de obtener fuera de los plazos establecidos por ley. En suma, los pagos que se garantizan con ingresos provenientes de participaciones son absolutamente ciertos, es decir, que si son la fuente de pago de un crédito, el riesgo de éste es nulo.

Esa situación es válida para cualquier estado o municipio que garantice el pago de un crédito con participaciones federales, en todos los casos el riesgo es nulo, o en su caso tienen estricta y absolutamente el mismo nivel de riesgo, al margen de la situación financiera de la entidad o del municipio.

Con ello la calificación de la calificadoras tal vez esté de más, pero aún en el cumplimiento de la normatividad de que se requiere contar con dos calificaciones, estas tendrían que ser estrictamente iguales para cualquier contratante de crédito que lo garantice con participaciones federales, porque para el prestamista no existirá riesgo, o será el mismo, más allá de la situación financiera del contratante.

Esto significa que la situación que a la fecha prevalece castiga a quienes tienen una situación financiera más débil, ya que indebidamente a través de una calificación diferenciada le significará una tasa de interés más alta, a pesar de su esfuerzo, que comparativamente sería mayor, al poner en garantía sus participaciones.

Otro ejemplo de cómo se están afectando por el marco normativo a estados y municipios financieramente más débiles, es que éste obliga previamente a una calificación y que ésta no privilegia cuando se garantiza con participaciones federales, es el caso incluso de un crédito bancario, ya que a partir del año 2000 la autoridad financiera estableció reglas que implican que los bancos deberán mantener reservas en función de la situación financiera del contratante, que se reflejará a través de una calificación.

Es decir, a menor calificación mayor nivel de reservas y viceversa, lo que significa que cuando el banco tenga que inmovilizar un mayor monto de recursos recuperará ese costo financiero a través de la tasa de interés que aplique al crédito.

Si el pago de tales créditos están garantizados con participaciones federales, deberían ser iguales o similares los niveles de reserva de los bancos para el crédito que

otorguen a estados o municipios y en consecuencia la misma tasa de interés o muy similar.⁹⁹

3.1.1. Evolución del Financiamiento Bancario a Estados y Municipios.

El endeudamiento bancario ha sido desde hace mucho tiempo la alternativa de financiamiento más accesible para los gobiernos estatales y municipales y, en ocasiones, la única posible para apoyar la ejecución de los proyectos de infraestructura. En virtud de que los gobiernos subnacionales han accedido al crédito en condiciones onerosas, en la práctica se ha visto la necesidad de mejorar las condiciones de acceso al crédito en términos de plazos, tasas y sobretasas, lo cual se ha logrado mediante el otorgamiento de garantías. Por esta razón, el principal mecanismo de endeudamiento seleccionado por los gobiernos subnacionales es el crédito estructurado.

La estrategia de buscar garantías no tradicionales es la que caracteriza a los créditos estructurados, ya que su fundamento se encuentra en que aseguran la fuente de retropago, la cual puede ser los flujos de efectivo que genere el proyecto o cualquier otro ingreso futuro.¹⁰⁰

Como se puede observar en la gráfica 3.6, en el año 2010 se han incrementado 1,264,193.1 millones de pesos los créditos otorgados al sector público respecto al año 2009, es decir el incremento fue del 62%. Haciendo un comparativo con el saldo del 2010 y del año 2000, se puede observar que el total del crédito del año 2000 sólo representa el 17.31% del total del ultimo saldo correspondiente al 2010.

Observando el cuadro 3.3, se puede notar que el año 2010 y 2009 son los que registraron un mayor monto de créditos otorgados a los gobiernos estatales y municipales, al registrar 2,284,039.5 y 1,371,520.9, millones de pesos respectivamente, habiendo una diferencia entre ambos de 912,518.6 millones de pesos. Del saldo del año 2000 al que se registró en el año 2010, se observa que el incremento del monto de créditos otorgados fue de 550%.

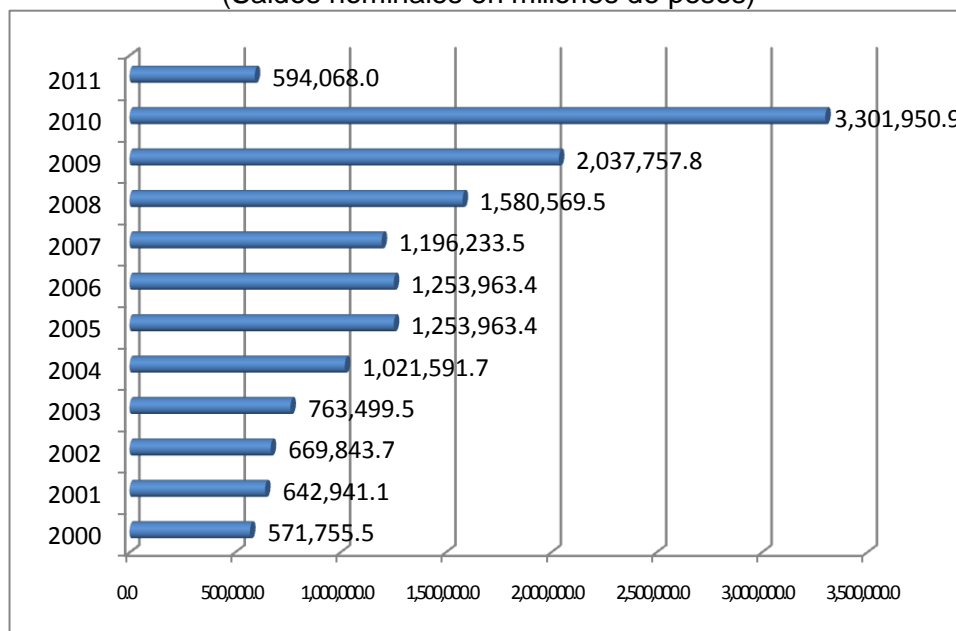
De igual forma se obtiene que para el año 2009 el saldo del crédito otorgado al Gobierno Federal era de 155,279.7, mientras que para el 2010 el saldo ascendió a 169,195.0, habiendo una diferencia entre ambos de 13,915.3 millones de pesos. Y el saldo del año 2000 sólo representa el 11.51% del ultimo saldo registrado.

⁹⁹ Loeza, Carlos. "FINANCIAMIENTO BURSÁTIL, UNA NUEVA OPCIÓN PARA GOBIERNOS LOCALES: EL CASO DE MÉXICO". Santiago de Chile, 24 de enero de 2005. www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/3/19803/PONENCIA.doc

¹⁰⁰ Villa, Javier. Panorama del Financiamiento de Infraestructura en México con Capitales Privados. Capítulo 2. Experiencia en Estructuración financiera para el Desarrollo de Infraestructura. Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad de México. 2009. <http://www.piappem.org/file.php?id=236>

Grafica 3.6 Operaciones Financieras de la Banca Comercial, Créditos otorgados al Sector Público.

(Saldos nominales en millones de pesos)



Nota: El saldo correspondiente al año 2001 solo contempla los meses de enero y febrero.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

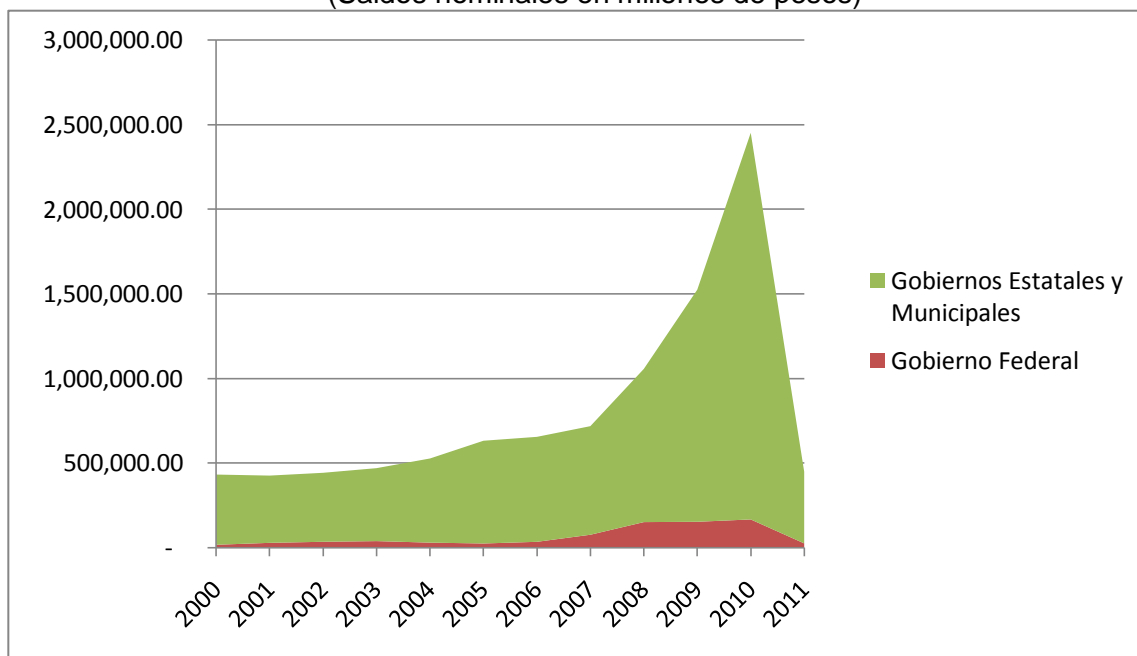
Cuadro 3.3 Créditos otorgados por la Banca Comercial al Gobierno Federal y a los Gobiernos Estatales y Municipales.

(Saldos nominales en millones de pesos)

Periodo	Gobierno Federal	Gobiernos Estatales y Municipales
2000	19,484.20	414,860.60
2001	30,946.30	397,238.00
2002	37,105.20	407,582.00
2003	41,063.60	431,153.40
2004	32,175.60	497,127.40
2005	27,147.30	607,016.00
2006	36,975.60	620,185.00
2007	78,777.60	641,539.50
2008	153,433.00	905,066.30
2009	155,279.70	1,371,520.90
2010	169,195.00	2,284,039.50
2011	27,740.30	423,013.00

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

Gráfica 3.7 Créditos otorgados por la Banca Comercial al Gobierno Federal y a los Gobiernos Estatales y Municipales.
(Saldos nominales en millones de pesos)



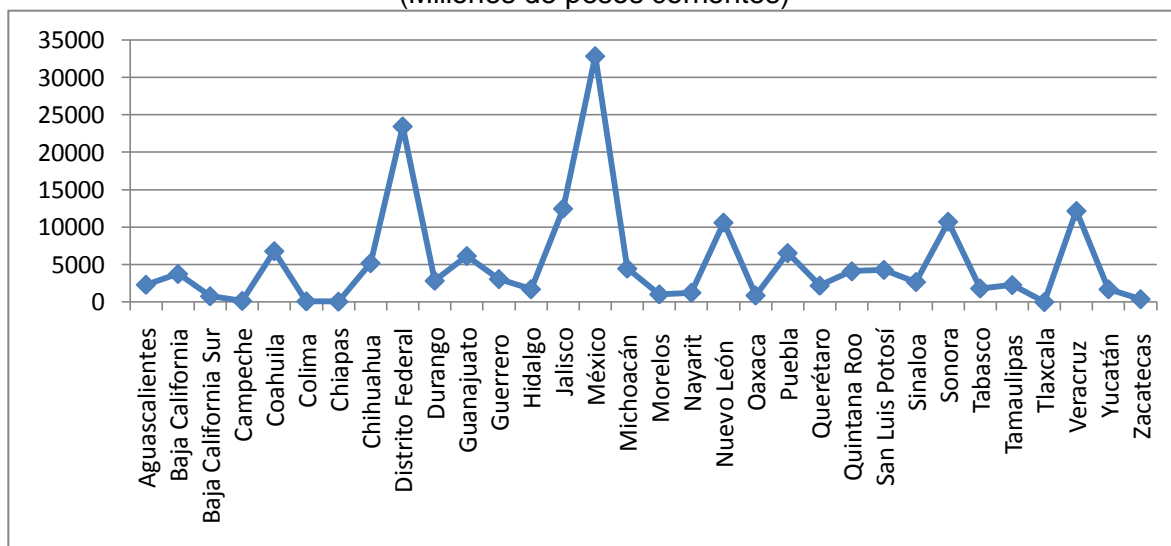
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

Las obligaciones financieras adquiridas por los estados y municipios del país al mes de diciembre de 2010 con la Banca Comercial suman 168,757.3 millones de pesos, siendo el estado con mayor endeudamiento con este sector el Estado de México con un monto de 65,685.0 millones de pesos, seguido del Distrito Federal con 46,919.8 millones de pesos, así como de Jalisco con 24,941.1 millones de pesos y finalmente el Estado de Veracruz con 24333.1 millones de pesos. (Gráfica 3.8)

Respecto a la Banca de Desarrollo se muestra en el cuadro 3.4 que contrario a lo que sucede con la Banca Comercial, los créditos otorgados por esta banca al Gobierno Federal, como ya se comentó, han ido disminuyendo, sobre todo desde el año 2007 al 2010. Se observa que para el 2010 sólo se otorga el 15.88% del total que se otorgó al inicio de la década, en el año 2000. En términos de porcentajes se muestra que en promedio se disminuyó 21%.

Las variaciones que se han tenido del año 2000 al 2010, en los créditos otorgados por la Banca de Desarrollo para entidades federativas y municipios se aprecia que en el año 2010 hubo un importante repunte, incrementando 129,068.7 millones de pesos respecto al 2009. Y con ello se puede obtener que del saldo inicial de la década al saldo final se registra un aumento del 65%, y en total el crecimiento promedio es de -2.1: contra el -21% que registra el Gobierno Federal.

Gráfica 3.8 Monto de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas con la Banca Comercial, saldos al 30 de diciembre de 2010.
(Millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

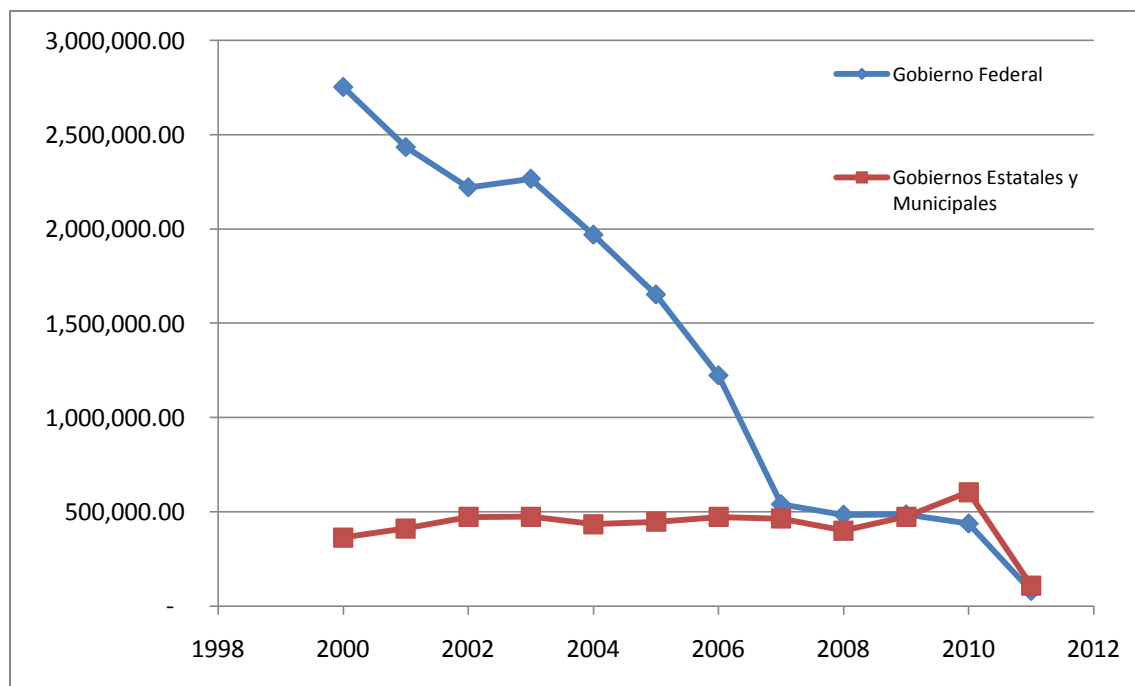
Cuadro 3.4 Créditos otorgados por la Banca de Desarrollo al Gobierno Federal y a los Gobiernos Estatales y Municipales.
Saldos nominales en millones de pesos.

Periodo	Gobierno Federal	Gobiernos Estatales y Municipales
2000	2,751,987.80	364,034.10
2001	2,433,307.50	411,289.90
2002	2,220,184.30	471,975.40
2003	2,265,598.30	474,392.10
2004	1,968,751.30	434,905.90
2005	1,652,007.70	447,664.70
2006	1,222,747.00	472,488.70
2007	539,883.90	463,937.30
2008	483,883.60	400,046.40
2009	485,544.20	474,336.50
2010	437,232.90	603,405.20
2011	79,502.20	107,646.90

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

Gráfica 3.9 Créditos otorgados por la Banca de Desarrollo al Gobierno Federal a los
Gobiernos Estatales y Municipales.

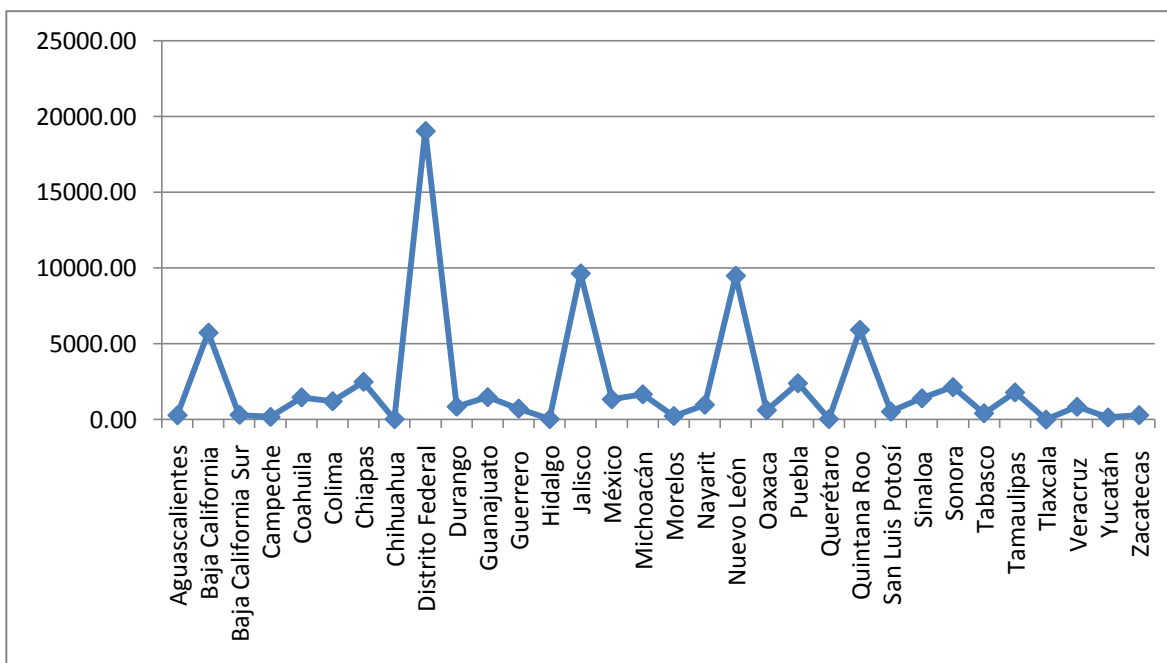
Saldos nominales en millones de pesos.



Fuente: elaboración propia con base en INEGI. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

La entidad federativa con mayor contratación de obligaciones financieras con la Banca de Desarrollo es el Distrito Federal, el cual alcanzó un monto de 19,049.6 millones de pesos al mes de diciembre de 2010, seguida por Jalisco y Nuevo León, quienes alcanzaron un monto de 9652.3 y 9,496.44 millones de pesos respectivamente. El monto total de endeudamiento de las entidades federativas y municipios con la Banca de Desarrollo al mes de septiembre de 2009 suma 73836.22 millones de pesos. Es decir, entre estos dos estados y el D.F. se concentra el 51.63% del total de obligaciones financieras del año 2010, teniendo el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León el 25.7%, 13.07% y 12.86% respectivamente.

Gráfica 3.10 Monto de las Obligaciones Financieras de entidades Federativas con la Banca de Desarrollo.
Saldos al 30 de diciembre de 2010
(Millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

3.2. Mercado Bursátil.

Este mercado es uno de los cinco sectores que actualmente conforman el sistema financiero mexicano, los cuales son los siguientes:

- El sector bancario.
- Las instituciones no bancarias.
- El mercado de valores.
- El mercado de derivados.
- Las instituciones de seguros y fianzas.
- Las Instituciones de Ahorro para el retiro.

Específicamente el mercado de valores es aquel mercado que engloba la compra y venta de títulos valores, que emiten las instituciones oficiales y empresas. Lo cual significa que el sector bursátil se encarga de poner en contacto directo a los demandantes con los oferentes de recursos. El público ahorrador va a depositar su dinero en una casa de bolsa para que ésta adquiera un conjunto de valores por cuenta de aquél. El destinatario de los fondos puede ser una empresa o una entidad de gobierno que,

necesitada de liquidez, acude al intermediario para que venda al público un conjunto de títulos de créditos que representarán un pasivo o parte del capital de la empresa. En este caso, el público si sabe que hace el intermediario con su dinero, ya que gira las instrucciones de compra o venta de tal o cual instrumento, de participar en un mecanismo o en otro. En virtud de ello, el público es el responsable del destino de los recursos. Es decir, un mercado voluntario.

En México el mercado de valores está constituido en proporción importante por los títulos que emiten las instituciones de crédito para colocarlos entre el público y captar así el ahorro de la colectividad. Tales instrumentos de captación de recursos forman el sector de valores de renta fija, porque proporcionan rendimientos constantes en un plazo determinado. Son los bonos bancarios y las obligaciones subordinadas, que pueden emitir las instituciones ya sean de Banca Múltiple o de Banca de Desarrollo. También al mismo sector de valores de renta fija pertenecen las obligaciones que, en su calidad de sociedad anónima emiten las diferentes empresas comerciales, industriales y de servicios, que ofrecen al público estos títulos en busca de financiamientos.¹⁰¹

En el año 2000, nace la figura del certificado bursátil, un instrumento de financiamiento cuya principal característica es la flexibilidad en los montos y plazos, así como la facilidad para poder emitir este título. Es un bono emitido por una empresa y comprado por el gran público inversionista.¹⁰²

La bursatilización es un mecanismo que permite a los gobiernos endeudarse de manera indirecta y a largo plazo a partir de ceder recursos futuros provenientes de fuentes seguras, como las aportaciones ó los impuestos, a un tercero que da a cambio el valor de lo que se recibirá a futuro en valor presente.

La diferencia entre la bursatilización y el financiamiento tradicional recae en la separación legal del activo en cuestión al ser transferida su titularidad al Vehículo de Propósito Específico (VPE)¹⁰³, ya que de este modo los flujos del activo bursatilizado se destinan casi por completo al servicio de la deuda que se encuentra garantizada por dichos flujos, y el activo queda fuera del alcance de otros activos del promotor, lo cual garantiza que el activo no peligre si el promotor se declarase en quiebra o enfrentase un proceso de intervención.¹⁰⁴

Existen varias razones para realizar bursatilización de activos financieros, entre las cuales se encuentran:

¹⁰¹ Herrejón Silva, Emilio. Las Instituciones de Crédito: Un Enfoque Jurídico. Editorial Trillas. México. 1988. Pág. 107.

¹⁰² Javier Martínez Huerta. El versátil certificado bursátil. Revista Líder Empresarial. Número 116. 2010

¹⁰³ Vehículo de Propósito Específico (VPE), es la entidad a la que se vende ó transfiere el activo en cuestión y que se constituye legalmente para este propósito. Puede tomar la forma de empresa, sociedad, fideicomiso, sociedad de responsabilidad limitada ó cualquier otra forma legal que el garantice estar libre del riesgo de quiebra (Suárez, 2006: 19).

¹⁰⁴ Loeza, Carlos. Taller sobre Deuda y Nuevas Opciones de Financiamiento para Estados y Municipios. 2011.

- A. El mercado de valores permite captar financiamiento en mejores condiciones (plazos y tasas de interés) respecto al ofrecido por las instituciones de crédito.
- B. Los principales inversionistas, en especial los institucionales, que adquieren títulos de deuda exigen instrumentos que coticen en el mercado de valores, ya que la mayor información que se distribuye en los mercados organizados (bolsa de valores) genera transparencia en las transacciones, de manera que se conocen los precios y condiciones y otras operaciones similares. Además, los títulos cotizados en la bolsa tienen mercados más líquidos, de manera que es más fácil salir de una inversión.
- C. Los derechos de un activo financiero pueden ser de dos tipos, una cantidad monetaria fija o una cantidad monetaria variable. En el primer caso se conoce como instrumento de deuda, por ejemplos se pueden citar un bono del Gobierno Federal, un bono del Gobierno de la Ciudad de México, el préstamo para un automóvil, etc. Por su parte, una obligación en términos de una cantidad monetaria variable (denominadas como acciones), compromete al emisor de este tipo de activos a pagar a quien los posee una cantidad con base en las ganancias futuras.
- D. Los instrumentos de Deuda Pública, como se mencionó, al estar respaldados por el gobierno, gozan de una gran confianza entre los inversionistas, quienes lo ven como instrumentos libres de riesgo; por ello, son este tipo de instrumentos los que sirven de referencia para determinar las tasas de interés de los demás instrumentos financieros en una economía.

El mercado de valores, la bolsa, como fuente de financiamiento de las entidades carentes de recursos, ofrece un sinnúmero de modelos y alternativas, así como de beneficios únicos:

- Obtención de sumas cuantiosas que, a menudo, no pueden captarse mediante una sola de las fuentes tradicionales. El mercado congrega una infinidad de oferentes de dinero, que en conjunto, pueden reunir y trasladar mayores cantidades que una sola entidad.
- Las empresas pueden ampliar o reestructurar su capital con una nueva base de socios, sin que los que ya eran accionistas pierdan o cedan parte del control.
- Los costos de financiamiento suelen ser más bajos que los créditos tradicionales de la banca.
- La entidad que acude al mercado adquiere un carácter público. Por lo mismo, la información que es obligatorio que entregue se difunde en los medios nacionales y trasciende al exterior. La entidad goza de relevancia y ve aumentado su prestigio.

Si no existieran intermediarios financieros en una economía, la vinculación entre oferentes y demandantes de crédito tendría que hacerse de manera directa; ello supondría costos de transacción (para generar los instrumentos necesarios) y de información (para conocer las características de los agentes involucrados). En este

sentido, los agentes financieros, aprovechando las economías de escala,¹⁰⁵ reducen de manera sustancial este tipo de costos. (Castañeda, 1993; Haugen, 1989).

En este nuevo entorno financiero mundial está presente la tendencia a la desintermediación del sistema bancario, y esta ganando terreno la práctica de obtener financiamiento a través de la bursatilización de valores. Es decir, las formas tradicionales de financiamiento sustentadas en el crédito bancario están perdiendo importancia relativa frente a otros tipos de financiamiento.

3.2.1. Refinanciamiento Bursátil de Estados y Municipios.

El agente de la emisión de Deuda Interna para financiar el déficit público a través de la colocación de títulos, es el Banco de México. Entre las instituciones financieras nacionales éste es un mecanismo cuya utilización se ha reducido por los elevados costos de la intermediación nacional, y la elevada volatilidad de nuestro sistema financiero. Por ejemplo, en 1990 la Deuda Interna del sector público era equivalente al 40% de la Deuda total y a más de 80% del PIB, en contraste la situación mejoró en 1997, pues los anteriores indicadores representaron 25 y 5.7% respectivamente.¹⁰⁶

Hacia finales del 2001 se registraba por vez primera acceso al mercado bursátil para colocación de deuda por parte de una entidad federativa y un municipio, siendo el caso del Estado de Morelos y del Municipio de Aguascalientes.

En este tenor es importante mencionar que la emisión de deuda que llevó a cabo el municipio de Aguascalientes, el 11 de diciembre de 2001, técnicamente se trata de una oferta pública de 900,000 Certificados Bursátiles, con valor nominal de \$100 cada uno. El monto total de la deuda sumó \$90,000,000.00 (noventa millones de pesos 00/100) y el periodo de vigencia de la emisión fue de 5 años.¹⁰⁷

A partir de entonces, el desarrollo de esa figura crediticia observó un notable dinamismo, derivado principalmente de su conveniencia para las haciendas públicas locales, porque su costo financiero es menor al de los créditos bancarios. Hasta fines de noviembre de 2003, seis municipios habían llevado a cabo emisiones en el mercado de deuda privado por mil 560.9 millones de pesos. En tanto, siete estados habían colocado papel por nueve mil 383.16 millones de pesos, con lo que las operaciones que en total se habían llevado a cabo ascendieron a diez mil 944 millones de pesos.

Esta cifra representa casi 15 por ciento de las colocaciones totales que habían efectuado hasta fines de noviembre de 2003 emisores privados, empresas del sector público, así como los estados y municipios.

¹⁰⁵ Las economías de escala se refieren a la situación particular en la que una empresa logra reducir sus costos de producción aumentando el tamaño de planta o la escala de la producción.

¹⁰⁶ Ayala Espino, José. Op. Cit.

¹⁰⁷ Bojórquez, César León. Op. cit. Pág. 9.

El proceso de “bursatilización del financiamiento” que se dio en México es parte de una marcada tendencia mundial.

De acuerdo con cifras de la BMV, en 1994 el 73 por ciento del financiamiento al sector privado no bancario provenía de las instituciones de crédito. Al cierre de noviembre de 2003, siete de cada diez pesos de financiamiento a los particulares provino de las Sociedades Financieras Populares (Sofol) y empresas no bancarias, que a su vez fondean sus carteras en los mercados de valores dentro y fuera del país.

Los montos de la deuda bursátil colocados en los últimos meses de 2003 superaron las expectativas que inicialmente se tenían. Mientras que de enero a noviembre de 2002 se realizaron colocaciones de deuda de mediano y largo plazos por 37 mil 566 millones de pesos, en el mismo período de 2003 la cifra rebasó ya los 75 mil millones, lo que representa un aumento de 100 por ciento.

Además, los participantes fueron numerosos y diversos, según información difundida por la Bolsa Mexicana de Valores. Hasta noviembre del año 2002 había 88 emisores con programas vigentes de deuda de mediano y largo plazos, entre los que se cuentan gobiernos estatales, entidades públicas y empresas del sector privado.

Desde entonces hasta noviembre de 2003, se incorporaron 19 emisores nuevos y entre ellos destacan PEMEX, la CFE y la Sociedad Hipotecaria Federal, que en conjunto suscribieron programas por un monto que supera los 36 mil 500 millones de pesos, de los cuales se han ejercido 21 mil 200 millones.

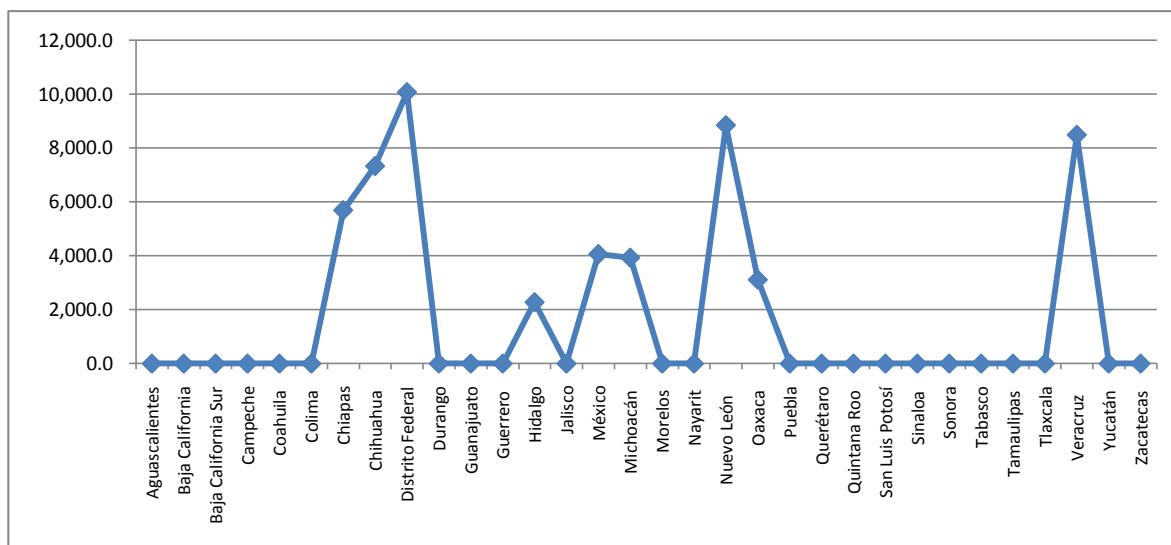
Así para 2008 dieciocho estados y municipios habían efectuado colocaciones de deuda a través de los certificados bursátiles. Y como ejemplo de ello se puede citar al gobierno de Veracruz, quien colocó el 18 de diciembre de ese mismo año, los certificados bursátiles del 20% de los ingresos del Impuesto de la Tenencia Vehicular, lo que representó un hecho histórico en la Bolsa Mexicana de Valores.

Por ello, resultó de gran atractivo para operaciones de refinanciamiento, sustituyendo deuda bancaria por la del mercado bursátil, cuya reducción del costo financiero permitió liberar recursos para otros destinos prioritarios.

Una característica de tales operaciones fue la de garantizar los pagos con Participaciones, que sin duda fue uno de los factores que influyó en el abatimiento del costo financiero.

En adición a la disminución en ese costo, una variable relevante que resultó favorable para los contratantes, fue la ampliación del plazo de amortización, que pasó de un promedio ponderado de vencimiento de 11.5 años en 2001 a 19 años en 2009, con la correspondiente mejora en la carga financiera para las haciendas locales.

Grafica 3.11 Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios en Emisiones Bursátiles.
Saldos al 31 de diciembre de 2010
(Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Para el año 2010 se puede observar que el Distrito Federal, es quien tiene el mayor monto en cuanto a obligaciones financieras se refiere, ya que registra un saldo de 10,069.0 millones de pesos, seguido del estado de Nuevo León con 8,846.7 y finalmente el estado de Veracruz con 8,487.1 millones de pesos.

Cabe hacer notar que garantizar el pago con participaciones da lugar a que el riesgo sea nulo, derivado que de por ley la Secretaría de Hacienda transfiere los recursos de participaciones sin demora alguna, los días 10 y 25 de cada mes o al día hábil siguiente en caso de que esas fechas sean ferias.

Eso da lugar a por lo menos dos reflexiones, por un lado, que si el riesgo es nulo la tasa de interés tendría que ser aún más reducida que la que ha prevalecido, que si bien es menor a la bancaria y ello ha significado condiciones favorables a los deudores, no se justifica el que no sea todavía más reducida.

Y por otra parte, que la tasa de interés registre diferenciales entre deudores porque aún reconociendo que la capacidad financiera de cada entidad federativa es diferente, ello no implica que tenga afectación la tasa de interés.

La entidad federativa con menor capacidad financiera significa el mismo riesgo para el acreedor que aquella entidad federativa que registre la mejor situación en materia económica y financiera.

En ese sentido se hace necesaria una revisión de las condiciones crediticias, cuando los pagos se garanticen con participaciones. Para ello se considera conveniente que se defina conjuntamente con la Secretaria de Hacienda un marco regulatorio que sea el aplicable para esas operaciones crediticias y que se mandate en que condiciones se debe aplicar el costo financiero.

Ello da lugar también a que se realice una revisión profunda del papel de las Calificadoras en el sentido de que sean éstas las que se adapten al marco regulatorio antes referido, emitido por la Secretaria de Hacienda, se reitera, cuando se garanticen los pagos con participaciones federales.

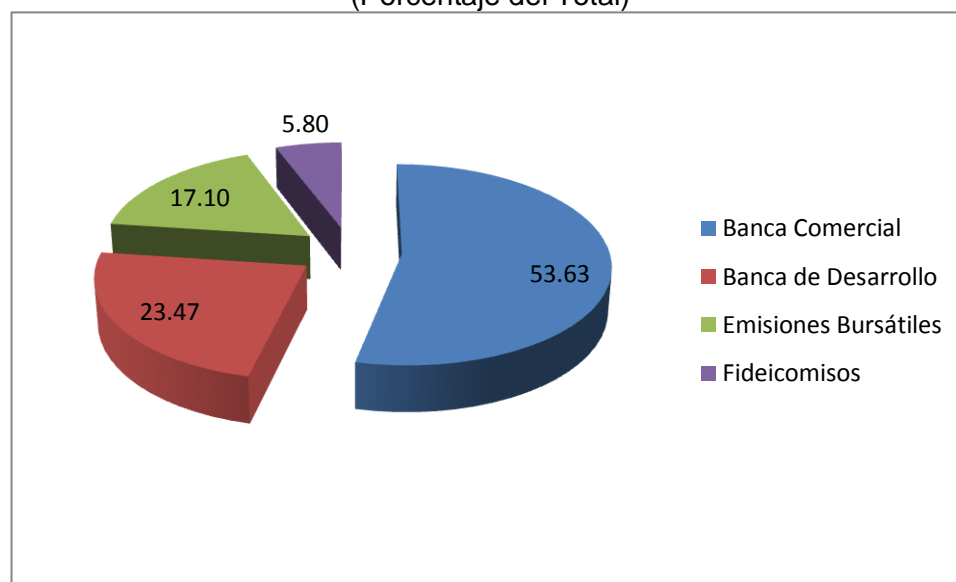
Eso tendría que incluir regular y abatir los costos de las Calificadoras, que al día de hoy resultan desproporcionados para la labor que realizan y el servicio que prestan a los deudores. De hecho sería cuestionable la participación de la Calificadora en operaciones que no signifiquen riesgo para el acreedor, pero aún que se acordara la continuidad de su participación, se reitera que los costos tendrían que ser regulados.

Al respecto, no debe soslayarse que la actuación de las Calificadoras ha resultado de lo más cuestionable inclusive a nivel internacional. Al momento de la crisis de 2008, que comenzó, en los Estados Unidos, una característica fue que las principales instituciones, particularmente hipotecarias, que registraron los mayores descalabros tuvieron como por característica común haber recibido las mayores calificaciones por parte de las Calificadoras.

En resumen, en esta materia, la propuesta se centra en una regulación de los costos de Calificadoras; abatir la tasa de interés cuando se garantice el pago con participaciones federales y que cuando esa sea la garantía no se tenga diferencial de costo financiero entre entidades federativas independiente de sus situación financiera respecto de otras.

Finalmente, se debe concretar que para diciembre de 2010, la deuda total de los gobiernos subnacionales asciende a 314,663.75 millones de pesos y se encuentra compuesta en un 53 por ciento por recursos provenientes de la Banca Comercial, seguido de un 23 por ciento de la Banca de Desarrollo. Mientras que los recursos que provienen por financiamiento de tipo Bursátil y de Fideicomisos suman 17.10 y 5.8 por ciento respectivamente.

Gráfica 3.12 Obligaciones Financieras por Tipo de Emisor de Entidades Federativas y Municipios Garantizadas con Participaciones e Ingresos Propios, Saldos al 30 de diciembre de 2010. (Porcentaje del Total)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

3.3. Nuevas Opciones de Financiamiento.

Como se mencionó anteriormente, el gobierno tiene la necesidad de financiar su infraestructura económica, misma que podemos definir como “acervo físico y material representado por las obras de las vías de comunicación y el desarrollo urbano y rural, tales como: carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes, presas, sistemas de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc. Todas ellas en función de las características geográficas, tales como la extensión y situación del territorio, la orografía, el suelo, el subsuelo, el clima, etcétera.”¹⁰⁸

La importancia que va a tener la infraestructura en la economía va a estar presente en diferentes ámbitos, según Ayala¹⁰⁹, la mejora en los servicios de infraestructura eleva el nivel de bienestar y fomenta el crecimiento económico; eleva la productividad y disminuye los costos de producción, contribuye a desarrollar la capacidad de un país para competir en la economía mundial y también contribuye a fomentar la inversión privada. Para Tamayo (2004) la inversión pública en infraestructura (carreteras, puertos, puentes, telecomunicaciones, parques industriales, entre otros elementos) es un factor imprescindible para promover la actividad económica regional. De esta forma la

¹⁰⁸ http://www.eco-finanzas.com/diccionario/INFRAESTRUCTURA_ECONOMICA.htm

¹⁰⁹ Ayala Espino. Op. Cit.

infraestructura existente se convierte en un insumo que promueve la eficiencia y operación de las empresas, de tal forma que la rentabilidad de una región esta determinada en gran medida por su infraestructura económica; de esta manera, las empresas prefieren instalarse en regiones con una amplia y solida infraestructura que les permita reducir costos, fácil acceso a comunicaciones, así como aprovechar la existencia de grandes mercados para sus productos.

Por lo tanto, la infraestructura que sea creada por el sector público podrá considerarse como un insumo directo que no tiene ningún costo para las empresas; igualmente hay otros tipos de infraestructura publica que inciden en forma directa en el mejoramiento de la eficiencia operativa de las empresas, por ejemplo: educación, salud, recreación y cultura, que pueden inducir a la población a trasladarse hacia este tipo de entornos.

Las características que debe tener el gasto en infraestructura son:

- Complementar y apoyar las actividades determinadas por el mercado.
- La calidad de las inversiones debe ser no solo atractiva desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero.
- Debe ampliarse con la rapidez suficiente para acoplarse al ritmo de crecimiento.

Las razones por las cuales el Estado debe participar en la creación de infraestructura son:

- El gasto en infraestructura es de larga duración y la recuperación de la inversión es de largo plazo.
- Se requiere de un gran monto de capital.
- Los proyectos son generalmente de alto riesgo y se necesita del concurso de varios agentes.

En palabras de Leopoldo Solís la inversión pública: debe servir de soporte de la inversión privada en las actividades que generen un mayor valor agregado y aseguren una posición competitiva frente al exterior. Por este motivo, es necesario estimular [...] la inversión en infraestructura física, la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público, la capacitación de la mano de obra y, en general, la preparación de los recursos humanos que demanda el desarrollo del país.

Desde la perspectiva de Aschauer (1998) se deben considerar tres dimensiones de capital público: la magnitud, el financiamiento y la eficiencia.

- Magnitud: se refiere al hecho de la cuantía de la inversión, es decir, debe alcanzar la cantidad suficiente para cubrir las necesidades que enfrenta una economía.
- El financiamiento: tiene que ver con las fuentes de recursos que se utilizan para financiar este tipo de inversiones; en este sentido, son tres posibles fuentes de financiamiento: aumento de impuestos, deuda pública y reasignación del presupuesto.

La primera fuente tienen el inconveniente de que genera un efecto desplazamiento, es decir, el aumento en el gasto público se realiza a costa del gasto de los particulares, que ven reducidos sus ingresos en la cuantía determinada por el aumento en las tasas impositivas; en este caso, se requiere evaluar el impacto positivo del gasto de inversión pública contra el efecto negativo del incremento en los impuestos. Con respecto a la segunda fuente de financiamiento, la deuda pública, tiene la virtud de distribuir entre distintas generaciones, el financiamiento de la inversión pública, lo que implica un principio de equidad y justicia, ya que son justamente las generaciones futuras las beneficiarias principales de este tipo de inversiones; sin embargo, si se utiliza en forma indiscriminada y en exceso, puede convertirse en un obstáculo que compromete el desarrollo económico y se convierte en un lastre que deben cargar las generaciones futuras. Finalmente, la última posible fuente de financiamiento tiene que ver con una reorientación en el gasto público, es decir, trasladar recursos del gasto corriente o de consumo al gasto de inversión; este mecanismo, si bien no tiene consecuencias económicas, no siempre es posible debido a las restricciones presupuestarias y a los intereses de la burocracia estatal.

- La eficiencia. Se refiere a la eficiencia en el gasto de inversión pública; por ello es importante no solo la magnitud del mismo, sino el impacto real que genera; lo que tiene que ver con la pertinencia económica, pero también con la eficiencia administrativa con la que se lleve a cabo; ello significa, entre otras cosas, considerar la trascendencia del mantenimiento y operación de la infraestructura económica, para evitar su deterioro y promover su óptimo funcionamiento.¹¹⁰

3.3.1. Asociaciones Público - Privadas (APPs).

Una premisa en el desarrollo y utilización de nuevas formas de financiamiento, fue que no significaran endeudamiento y que permitieran dar cumplimiento oportuno a funciones y programas gubernamentales, en un contexto de estrechez presupuestal, pero que a la vez permitiera una programación eficaz de erogaciones públicas, una vez que el servicio ya se esté prestando.

En ese sentido se identificaron como esquemas alternativos las Asociaciones Público - Privadas (APPs) como una alternativa de desarrollo de proyectos en el país, considerando que es un mecanismo o esquema de participación entre los sectores público y privado para proporcionar un servicio público o alcanzar un objetivo común.

Si bien esas figuras referidas registran antecedentes desde la primera mitad de la década, es una realidad que la crisis registrada a partir del último bimestre de 2008, sus sensibles efectos durante el 2009 y las condiciones complejas que prevalecieron en 2010 y en este año, dan lugar a la necesidad del perfeccionamiento de esas operaciones de financiamiento, además de continuar en el desarrollo de todas aquellas que pueden dar resultados eficaces en los propósitos perseguidos.

¹¹⁰ Calva, José Luis. Finanzas Públicas para el Desarrollo. Porrúa. México. 2007. Págs. 56-58.

A partir de 1992, en el Reino Unido se comenzó a desarrollar la Iniciativa de Financiamiento Privado (PFI), un esquema de inversión en el cual se asocian el sector público y privado

En los proyectos PFI, el sector público firma un contrato a largo plazo para la prestación de servicios de apoyo proporcionados por el sector privado, quien diseña, financia, construye y opera los activos necesarios para prestar dichos servicios. México, desarrolla una nueva modalidad de participación pública privada, en la cual un Inversionista privado diseña, construye, financia y opera Infraestructura de apoyo para prestar diversos servicios a las Dependencias y entidades del sector público.

A esta nueva modalidad se le conoce como asociaciones Público-Privada (APPs, o “PPP” por las siglas en inglés de “Publico-Private Partnership”).

Las Asociaciones Público-Privadas son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público y del sector privado, en las que las partes acuerdan trabajar juntas para lograr un propósito común o emprender tareas específicas.

La Asociación Público-Privada (APP) es un concepto que engloba una diversidad de esquemas, desde las concesiones que se otorgan a particulares hasta los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

Con las Asociaciones Público - Privadas se han desarrollado:

- Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, en el sector energía
- Concesiones, principalmente en los sectores carreteros y de agua.
- Fondos de inversión para apoyar proyectos con los que también se detona inversión privada, como FINFRA, FONCAR y FONATUR.
- Contratos de suministro de bienes y servicios, en diversos sectores.¹¹¹

Las asociaciones tienen diferentes objetivos, como hacer avanzar una causa, aplicar normas o códigos de conducta o intercambiar y coordinar recursos y conocimientos técnicos. Pueden consistir en la realización de una actividad específica o convertirse en un conjunto de acciones o incluso en una alianza duradera contribuyendo a alcanzar el consenso y la responsabilidad de cada organización participante y las partes interesadas. Aunque, como ya se mostró, pueden ser de diversos tipos, dichas asociaciones por lo general se establecen como estructuras de cooperación en las que se comparten responsabilidades, así como también conocimientos técnicos, recursos y otras ventajas.

¹¹¹ Premio 2010 Ramón Beteta Quintana, convocado por el Consejo Directivo bajo el Tema de Reforma Hacendaria para el Desarrollo de México. “LA REFORMA HACENDARIA, FACTOR INDISPENSABLE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE MÉXICO”. Seudónimo del autor: “El mexicano”.

Las asociaciones también pueden dedicarse a actividades como la financiación o las donaciones en especie ofrecidas por las partes o entre las partes integrantes de la asociación; a la concepción y la ejecución conjunta de proyectos u otras actividades operativas; a la organización de reuniones o eventos, la realización conjunta de campañas de promoción o sensibilización, de investigaciones y publicaciones, el intercambio temporal de personal, o iniciativas para el intercambio o acopio de conocimientos o informaciones.¹¹²

Para Nacional Financiera las Asociaciones Público - Privadas (APPs) también se definen como: “Toda asociación de mediano a largo plazo entre el Sector Público y el Privado, que involucre compartir riesgos y beneficios, mediante la cual se desarrolle infraestructura pública para la provisión eficiente de servicios públicos por el Estado”.¹¹³

De tal manera que las APPs para el financiamiento de infraestructura pública, implican la participación tanto del sector público, en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno, como del sector privado, en su papel de inversionista proveedor o como institución financiera (banco de infraestructura, que puede ser de la banca comercial o de la de desarrollo, o una administradora de fondos), al igual que de organismos financieros multilaterales.

La idea de estas asociaciones es buscar conjuntamente entre los involucrados los mayores beneficios privados y públicos, mediante el diseño de estructuras financieras convenientes para todos, que permitan la mayor disposición de recursos para la inversión en infraestructura pública estatal y municipal con menor costo del servicio de la deuda y mejores condiciones crediticias; un rendimiento razonable para el banco de infraestructura; el desarrollo del mercado local de la deuda y del capital, así como la ampliación de la diversificación del portafolio de los inversionistas locales; la generación de oportunidades de inversión directa de capital de los empresarios locales; y lo más importante, la más eficiente y eficaz provisión de servicios públicos.¹¹⁴

En la difusión que se ha realizado para dar a conocer a las APPs como alternativas de financiamiento de proyectos públicos, se le atribuyen diversas ventajas y beneficios al que sean las empresas privadas las que lleven a cabo el ejercicio de los proyectos de infraestructura pública, entre las que podemos distinguir las siguientes ventajas:

- Algunas empresas cuentan con reconocida experiencia en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública, lo que puede procurar mejor calidad de servicios públicos.

¹¹² http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090614.pdf

¹¹³ Nacional Financiera (Nafin); CMIC – FENAMM “Esquemas Alternativos de Financiamiento”, APP y PPS En Proyectos de Infraestructura. México, junio del 2006. Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Participación Público – Privada: Instrumentos y apoyo del BID en América Latina”, presentación para SEDEC del Estado de Aguascalientes.

¹¹⁴ Ciudad Gobierno: La experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México. 2009.

- Se generan condiciones de competencia entre empresas que mejoran la calidad de los servicios públicos y se eliminan los vicios que se generan con los monopolios estatales.
- Se generan oportunidades de inversión para los empresarios.
- Se evitan compromisos laborales que en el futuro representarían presiones a las finanzas públicas.

Algunos beneficios adicionales que se mencionan son:¹¹⁵

- Los usuarios de los servicios públicos, quienes tendrán acceso a más servicios y de mejor calidad;
- Las dependencias y entidades, quienes podrán cumplir de manera más eficiente las funciones y responsabilidades que tienen asignadas;
- La fuerza laboral, que se beneficia por una mayor generación de empleos, tanto en la construcción de la infraestructura como en su operación, y
- Los inversionistas proveedores, quienes tendrán más oportunidades de participar en el desarrollo de la economía mexicana.

Otros beneficios específicos:¹¹⁶

- Se incentiva una mayor calidad en los bienes y servicios suministrados.
- Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos.
- Se utilizan las ventajas comparativas y habilidades del sector público y el privado para la prestación de servicios públicos.
- Mantenimiento de niveles óptimos de calidad, en el largo plazo, para servicios públicos.
- Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos. Se reducen o eliminan los retrasos y sobrecostos que comúnmente aquejan el desarrollo de proyectos públicos.
- Se modera el impacto presupuestario de proyectos públicos.
- El sector público puede utilizar de manera más eficiente el potencial de sus recursos y así, enfocarlos a otras necesidades sociales.

Si bien los argumentos a favor de la participación de empresas privadas en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública son razonables, la obligación de la provisión de servicios públicos es de los gobiernos estatales y municipales, según sea el caso, de tal manera que se deben diseñar los mecanismos de regulación para garantizar la calidad, cobertura y precios esperados.

Según información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹¹⁷, los PPS se han implementado en diversos sectores desde infraestructura hasta servicios de salud. Asimismo, de acuerdo con esta información, la experiencia

¹¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en www.pps.sse.gob.mx.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF. Presentación el 18 de Julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública.

internacional muestra que obras de infraestructura (Ej. carreteras) son de menor complejidad para un PPS que servicios sociales (Ej. hospitales):

- Los proyectos de infraestructura tienden a tener una mejor tasa de retorno y por ende son más atractivos para el sector privado.
- Los proyectos de infraestructura normalmente tienen un mercado más desarrollado para juntar la construcción con la provisión de servicios.

Las Asociaciones Público Privadas tienen diferentes modalidades que comenzaron a operar en el país recientemente y que será conveniente profundizar en el estudio y análisis de cada una de ellas, para lograr la mayor eficacia en su utilización.

Las Asociaciones Público – Privadas financian los siguientes proyectos:

- Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).
- Vehículo de Propósito Especial (SPV).
- Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo. (PIDIREGAS).

Una característica común es que en todos los casos, oficialmente no significan deuda y la erogación pública para los pagos se considera gasto corriente.

El Banco Interamericano de Desarrollo a través del Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) brinda apoyo técnico y financiero a las entidades federativas de México para crear las condiciones jurídicas, institucionales y técnicas necesarias para el desarrollo de proyectos de Asociación Público-Privada de carácter estatal a través de mecanismos alternativos a la inversión pública tradicional con el fin de que ofrezcan infraestructura y servicios.

- Con altos niveles de calidad.
- Que no podrían proveer con esquemas tradicionales.
- De manera más rápida y oportuna.

Por otro lado, el desarrollo de las APPs puede ayudar a las administraciones a:

- Transferir riesgos inherentes a los proyectos que pueden ser atendidos por el sector privado de manera más eficiente.
- Mejorar la planificación de la inversión.
- Disminuir la presión presupuestaria requerida para el desarrollo de proyectos de gran alcance.

En los últimos años en México, el Gobierno Federal ha desarrollado proyectos de APP bajo distintas modalidades:

- Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS):
 - Hospitales Regionales de Alta Especialidad del Bajío y de Cd. Victoria.
 - Las carreteras libres de peaje Irapuato-La Piedad, Querétaro-Irapuato y Tapachula-Talismán con ramal a Cd. Hidalgo.

- La Universidad Politécnica de San Luis Potosí.
- Ciudad Gobierno. Zacatecas.

- Vehículos de Financiamiento Especial (SPV):
 - Instituto para el Financiamiento del Estado de Hidalgo.
 - Instituto para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo.

- Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS):
 - Proyectos para PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad.¹¹⁸

3.3.2. Proyecto de Prestación de Servicios (PPS).

Estos proyectos son financiados con participación público - privada, que se lleva a cabo a través de la suscripción de un contrato de prestación servicios de largo plazo entre una dependencia o entidad gubernamental y un inversionista privado, en el que los activos con los que se provean los servicios pueden ser propiedad del gobierno o del inversionista (e incluso de un tercero).

En el caso del financiamiento a proyectos por prestación de servicios, más conocido por sus siglas PPS, tiene la peculiaridad de que no exige el requisito de la rentabilidad, sino que parte de la idea de la concesión de servicios a particulares, a cambio de que el gobierno pague por la prestación de servicios que se hace hacia la sociedad. Por ejemplo, tratándose de un hospital, los particulares financian, construyen la infraestructura y administran la prestación de servicios de salud. La concesión en la prestación del servicio es por un periodo de tiempo determinado, al cabo del cual, según haya quedado establecido en el contrato, la infraestructura pasará a ser patrimonio del Estado. Pero durante el periodo de vigencia del contrato, el Estado le paga al concesionario, por la prestación de un servicio, que por su naturaleza no será cobrado a los usuarios.

La ventaja de este esquema es, primero que nada, que el Estado está obteniendo recursos frescos para financiar obras públicas de gran interés social, y con ello liberando recursos públicos para poder atender los servicios públicos más apremiantes.¹¹⁹

3.3.3. Vehículo de Propósito Especial. (SPV)

Frecuentemente estos Vehículos de Propósito Especial (SPV, o Special Purpose Vehicles) sirven como organizaciones intermediarias. En el proceso de securitización, es la entidad que mantiene los derechos legales sobre los activos transferidos por el originador. De alguna manera estas organizaciones cumplen con el rol de aislar el riesgo financiero. Así, una empresa puede usar este tipo de vehículos para financiar un gran proyecto sin poner en riesgo a toda la organización.¹²⁰

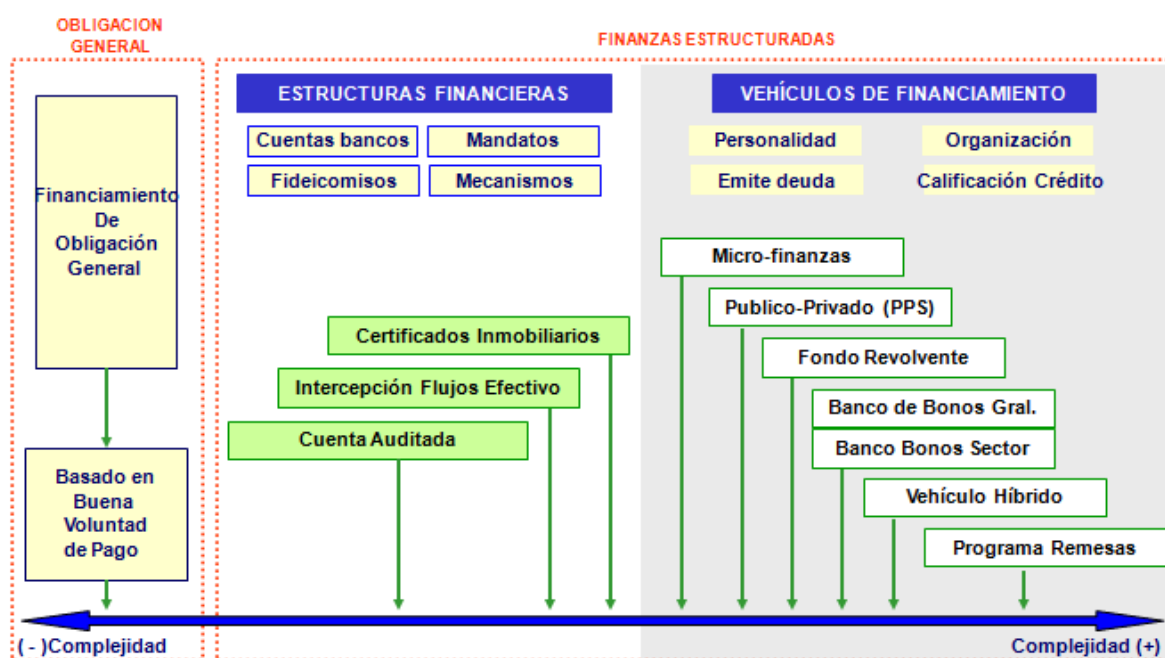
¹¹⁸ <http://www.piappem.org/>

¹¹⁹ <http://www.nayarit.gob.mx/ped/13%20a%20EsquemasInversionyFinanciamiento.pdf>

¹²⁰ <http://www.ifrs.cl/glosario.htm>

Es decir, Vehículo de Propósito Especial (VPE), es la entidad a la que se vende ó transfiere el activo en cuestión y que se constituye legalmente para este propósito. Puede tomar la forma de empresa, sociedad, fideicomiso, sociedad de responsabilidad limitada ó cualquier otra forma legal que el garantice estar libre del riesgo de quiebra (Suárez, 2006: 19).¹²¹

Esquema 3.1 Fase de Diseño de los Vehículos Financieros.



Fuente: Evensen Dodge International.

Como ejemplo de esta modalidad se puede citar el Instituto para el financiamiento del Estado de Hidalgo, el cual es un organismo descentralizado del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio creado mediante la Ley del Instituto, misma que fue publicada en el Periódico Oficial el 31 de julio de 2006, presentada por el Lic. Miguel Osorio Chong, Gobernador Constitucional del Estado.

El Instituto es un vehículo financiero para instrumentar financiamientos unitarios o colectivos a cargo del Estado, los municipios del mismo y sus respectivas entidades descentralizadas.

Se encuentra inspirado en el modelo financiero de un Banco de Bonos (Bond Bank) y de un fondo estatal revolvente (State Revolving Fund) el cual permite que entidades públicas contraten fuentes revolventes de financiamiento. Es el primer vehículo financiero de su tipo en México.

El Instituto tiene por objeto colaborar con el Estado para coadyuvar a:

¹²¹ Loeza, Carlos. Op. Cit.

- Lograr una planeación financiera integral;
- Acceder a financiamiento de manera unitaria y/o colectiva en los mejores términos y condiciones posibles en los mercados financieros;
- Constituirse como acreedor de las Entidades a que se refiere el Artículo 2 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Hidalgo¹²²;
- Atraer capitales e inversiones públicas y privadas al Estado mediante el diseño y aplicación de los mecanismos conducentes;
- Diseñar e instrumentar mecanismos de financiamiento para fomentar la Educación Superior del Estado de Hidalgo.¹²³

3.3.4. Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).

Originalmente PIDIREGAS era la referencia abreviada a los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto. Actualmente se conocen como Proyectos de Infraestructura Productivos de Largo Plazo. Los PIDIREGAS surgen con el fin de diferir en el tiempo el impacto que tienen grandes proyectos de inversión tanto en el gasto como en la deuda. Existen dos esquemas de PIDIREGAS:

- De Inversión Directa.- Son proyectos de infraestructura productiva de largo plazo cuyo objeto principal es la adquisición de bienes productivos, para lo cual se generan obligaciones financieras pagaderas en el tiempo.
- De Inversión Condicionada.- Son proyectos de infraestructura productiva de largo plazo cuyo objeto principal es la provisión de servicios a Entidades Públicas, los cuales generan obligaciones comerciales en el tiempo. Únicamente se puede generar la obligación de adquirirlos por incumplimiento de la Entidad o por causas de fuerza mayor.

En un PIDIREGAS, el efecto presupuestal de los proyectos se da a partir de la recepción de la obra.¹²⁴

Actualmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé plenamente los compromisos plurianuales de gasto que se deriven de contratos de obra

¹²² Artículo 2. La deuda pública se constituye por las obligaciones de pasivo, directas, indirectas o contingentes, que resulten de operaciones de crédito público a cargo de las siguientes entidades:

I. El Estado, por conducto del Poder Ejecutivo del Estado;

II.- El Instituto para el Financiamiento del Estado de Hidalgo

III.- Los Municipios, por conducto de los Ayuntamientos;

IV.- Los Organismos Descentralizados Estatales o Municipales;

V.- Las empresas de Participación Estatal o Municipal mayoritaria; y

VI.- Los fideicomisos públicos Estatales o Municipales que formen parte de la administración pública paraestatal o paramunicipal, en los que la fideicomitente sea alguna de las entidades señaladas en las fracciones anteriores.

VII.- Los Proyectos Públicos Privados, en los que intervengan alguna de las entidades señaladas en las fracciones anteriores.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Leyes/HGOLEY07.pdf>

¹²³ Periódico Oficial. Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado. Tomo CXXXIX Alcance al Periódico Oficial de fecha 31 de julio de 2006. Núm. 31. Pág. 4.

¹²⁴ <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/UCP/Paginas/Preguntasfrecuentes.aspx>

pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, como se puede observar en el Artículo 32 de la mencionada Ley:

“Artículo 32.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de esta Ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

En los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos, con el objeto de que las entidades adquieran en propiedad bienes de infraestructura productivos.

...”

Es verdad que la parte final del penúltimo párrafo de este mismo artículo señala que: “Petróleos Mexicanos no podrá realizar los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo a que se refieren este artículo y el 18, tercer párrafo, de la Ley General de Deuda Pública.”¹²⁵

También es cierto que con esta reforma se marca el fin de la figura que en su nacimiento a mediados de la década de los 90 se conoció como Proyectos de Inversión Financiada con Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS). La razón por la cual se abandonó en Petróleos Mexicanos (PEMEX) la inversión financiada se debe a que ya se encontraba saturada con el paso del tiempo, porque PEMEX no disponía de otra fuente para financiar su inversión.

Sobre este tema, en 2007 la H. Cámara de Diputados expresaba su preocupación por los efectos crecientes de la inversión financiada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que para el año de 2006, el monto total de la Inversión Financiada se estimó en 146 mil 342.7 millones de pesos de 2007, 122 mil 940.9 millones de pesos corresponden a Pemex y 23 mil 401.8 millones de pesos para CFE, esta inversión representa 36.4 por ciento de la Inversión Total del Sector Público, mientras que la

¹²⁵ Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2008.

Inversión Presupuestaria representa 63.6 por ciento. Se observa, una participación cada vez más importante de la Inversión Financiada en la Inversión Total.

La realidad es que Petróleos Mexicanos requería y actualmente requiere inversión independientemente de su procedencia y era necesario encontrar una solución. Sobre este punto, un documento elaborado por H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión puntualiza que: “Es importante mencionar que la eliminación para PEMEX de la posibilidad de financiar infraestructura productiva mediante el esquema PIDIREGAS podría disminuir su capacidad para la acumulación, renovación y reposición de sus activos productivos, lo que implicaría reducir también sus perspectivas de modernización.”¹²⁶

No obstante, la nueva redacción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria previene esta posibilidad al incluir algunas medidas paralelas que permiten a PEMEX la posibilidad de continuar financiando los proyectos de infraestructura productiva a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El hecho de que los proyectos de infraestructura de largo plazo se hayan suspendido para PEMEX, no implica que otras entidades del gobierno federal no puedan ni deban utilizar el mecanismo de la inversión financiada por el sector privado, toda vez que, con la excepción que ya se ha comentado, el mecanismo sigue vigente. Menos aún implica que las entidades federativas deban abstenerse de utilizar la inversión financiada por particulares para ciertos proyectos estratégicos. Cada caso y cada experiencia son diferentes, aunque se reconoce que en todos los casos se deben preservar ciertos criterios prudenciales.

La aprobación de cada proyecto debe sujetarse, en lo particular, a la capacidad de pago de la entidad; y en lo general, debe apegarse a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

Finalmente se puede concluir que los estados y municipios obtienen la mayor parte de sus ingresos de las participaciones federales y no cuentan con fuentes de ingresos que les sean suficientes, la importancia de nuevos esquemas de financiamiento que les permitan realizar sus funciones, están cobrando Así mayor importancia en medio de esta situación de tan pocas potestades para los mismos.

Como se mostró los estados y municipios han incrementado considerablemente sus obligaciones financieras, a partir de 1994, logrando que la tasa media de crecimiento de la Deuda subnacional desde ese año hasta el 2010 fuera de 19.4 por ciento anual; lo cual es realmente preocupante, ya que si bien los montos por entidad hasta ahora han sido manejables, se corre el riesgo de que si se continúa con ésta tendencia, muy posiblemente se obtendrán nuevos niveles que ahora si no se puedan manejar y como

¹²⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, “La Eliminación del Esquema de Financiamiento PIDIREGAS para Pemex: Implicaciones Para Las Finanzas Públicas”, pág. 4.

consecuencia se presentará una crisis de Deuda Interna a nivel nacional, con sus correspondientes episodios de inestabilidad financiera y macroeconómica.

Lo que más llama la atención de esta situación es que los estados de México y Nuevo León, junto con el DF., son quienes están más endeudados, pese a que son los que reciben un mayor monto en cuanto a participaciones federales, lo que equivale a pensar que tal vez se está haciendo un mal uso de la deuda actualmente por parte de sus funcionarios, o que el exceso de población en ellos es lo que ocasiona que los ingresos no sean suficientes.

Por otro lado es bastante notable el hecho de que actualmente la Banca Comercial está otorgando más créditos a los Gobiernos estatales y municipales que al gobierno federal, lo cual hace creer que los créditos se están utilizando para infraestructura por parte de los primeros, y no en impulsar la capacidad productiva o una estabilidad económica por parte del gobierno federal.

De la misma forma, se puede analizar, que la Banca de Desarrollo también esta siendo más utilizada por los estados y municipios a partir del año 2010, y dado el comportamiento observado, se puede pronosticar que su uso se ira incrementando a lo largo de la década actual.

Las emisiones bursátiles también juegan un papel importante para el financiamiento del gobierno, en cualquiera de sus niveles y nuevamente se puede observar que el DF. Y el estado de Nuevo León son los que encabezan los montos de este tipo de obligaciones, por lo tanto se hace necesario que se haga una revisión de las condiciones crediticias, cuando los pagos estén garantizados con participaciones.

CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE ADECUACIÓN AL MARCO JURÍDICO PARA LA CONTRATACIÓN DE NUEVOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO.



- 4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 4.2. Constituciones Estatales.

- 4.3. Ley de Deuda Pública; Adecuaciones que Imperen a las Distintas Opciones de Financiamiento.

- 4.4. El Marco Jurídico de los PPS en México.

CAPITULO IV. NECESIDAD DE ADECUACIÓN AL MARCO JURÍDICO PARA LA CONTRATACIÓN DE NUEVOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO.

En ésta investigación se consideran los principales aspectos jurídicos relativos al financiamiento del Estado; ya que la existencia y sostenimiento del mismo exige la captación de medios económicos indispensables para cubrir las erogaciones que son necesarias para realizar sus actividades, para ampliar y sostener programas de los sectores sociales (educación, vivienda, salud, empleo, etc.) y para solventar situaciones de infraestructura.

Jurídicamente el préstamo público es un contrato en el cual el Estado se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo establecido, ya sea en moneda nacional (Deuda Interna) o en moneda extranjera (deuda externa) a la tasa que se estipula.¹²⁷ Las principales leyes que regulan la Deuda Pública en México serán abordadas en éste capítulo.

La SHCP es la única dependencia que está habilitada jurídicamente para emitir Deuda Pública en nombre del Gobierno Federal, y el intermediario financiero es el Banco de México; las empresas paraestatales también pueden hacerlo bajo estricto control del gobierno central.¹²⁸

La legislación mexicana contempla el tema de Deuda Pública estatal y municipal en los siguientes ordenamientos:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constituciones de los Estados.
3. Leyes Estatales.

4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Deuda Pública de los 32 estados que comprenden la República Mexicana se encuentran en primer termino regidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en el título quinto, en donde se otorga la facultad de delimitar su marco jurídico en sus constituciones estatales y sus leyes secundarias locales.

Las normas de carácter prudencial tienen como objetivo regular el endeudamiento de las entidades, a fin de que éstas puedan solventar sus obligaciones financieras, en este caso, los servicios derivados de la Deuda Pública.

¹²⁷ Ayala Espino, José. Op. Cit.

¹²⁸ *Ibíd.*

Las facultades del Congreso de la Unión, en estos rubros a nivel Federal, se encuentran en el artículo 73, 117 y 122 constitucionales. Ver cuadro 2A del anexo 2 de esta investigación.

En la fracción VIII del artículo 73 constitucional, básicamente se delimitan los fines que deberá cumplir un empréstito para poder constituirse como Deuda Pública.

En cuanto a la parte que rige la deuda estatal y municipal se encuentra en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se hace mención a las facultades de los congresos locales para legislar en el ámbito de la Deuda Pública, así como el destino que tendrán los recursos para todos y cada una de las entidades que conforman la República Mexicana.

En este tenor, es importante mencionar que este artículo señala muy claramente **“que los empréstitos deben destinarse sólo para inversiones públicas productivas”**, pero antes del 15 de octubre de 2001, fecha en que fue abrogado el Reglamento al Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, éste definía a las "Inversiones Públicas Productivas" de la siguiente manera:

"Se entiende por: Inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas."¹²⁹

Sin embargo, el nuevo Reglamento publicado en esa fecha, no contiene definición alguna de este concepto por lo cual, quedan en entredicho las operaciones crediticias efectuadas a lo largo de la década, por ejemplo para refinanciamiento, que ha sido de lo más favorable para las finanzas estatales, pero que no necesariamente corresponde al concepto constitucional señalado. Generalmente, las Leyes Locales de Deuda Pública contienen una definición.

El artículo 122 se encarga de la Deuda Pública del Distrito Federal, debido a que el marco legal es diferente al resto de las entidades federativas, porque al no contar con una Constitución Política propia, su deuda tiene un trato distinto al de las demás entidades federativas.

4.2 Constituciones Estatales.

Adicionalmente a los preceptos generales incluidos en la Constitución Federal, existen otros ordenamientos legales que rigen las facultades y obligaciones de las autoridades locales en materia de Deuda Pública, en particular, las Constituciones Estatales, Códigos Financieros y las Leyes Estatales de Deuda Pública.

¹²⁹ Bojórquez León, César. Op. Cit. Pág. 15.

En los últimos años se ha realizado una profunda modernización del marco jurídico de la Deuda Pública de estados y municipios. Ésta reforma ha permitido otorgar a los gobiernos locales mayores facultades de decisión sobre temas financieros, promover mayor transparencia en el proceso de financiamiento, y acceder a más opciones de financiamiento. En concreto se debe mencionar el cambio realizado al artículo 9° de la Ley General de Coordinación Fiscal y su reglamento, dotó a los gobiernos locales de mayor flexibilidad para la contratación de créditos, al permitirles pagar los adeudos a través de sus participaciones federales.

La mayoría de las Constituciones Estatales recogen los preceptos de la Constitución Federal. Sin embargo, los ordenamientos son distintos entre estados, ya que no todas las legislaturas locales han logrado promulgar Leyes de Deuda que permitan aprovechar las oportunidades del nuevo esquema de financiamiento. Ver cuadro 2B del anexo 2.

Así, algunos estados incluyen en sus Constituciones ordenamientos más estrictos que la Constitución Federal, otros estados anexan normas que flexibilizan lo dispuesto en el Art. 117 Constitucional, mientras que un tercer grupo cuenta con una regulación igual, similar o que remite el mencionado artículo.

De igual forma, no todas las Constituciones de los Estados otorgan las mismas facultades en materia de Deuda Pública al Congreso Local.

Los elementos fundamentales que regulan las Constituciones Locales en materia de Deuda Pública son los siguientes:

- 1) Normas prudenciales: Actualmente son 29 las Constituciones Estatales que incorporan normas en materia de Deuda Pública. De estas 29 legislaciones, 13 de ellas señalan que el endeudamiento público debe cumplir con lo establecido en el Artículo 117 constitucional. En el anexo 2 de esta investigación se muestran con mayor claridad los aspectos normativos que han establecido las constituciones estatales para la contratación de Deuda Pública. Y explícitamente el cuadro 2C del mencionado anexo nos expone la rigidez de las normas que se han implementado para la utilización de este instrumento de financiamiento.
- 2) Rendición de cuentas: La obligación explícita del Ejecutivo estatal en materia de rendición de cuentas otorga al poder Legislativo, los inversionistas y la sociedad en general mayor confianza respecto a la responsabilidad en el endeudamiento. Al respecto podemos observar el cuadro 2D del anexo 2, para descubrir cuáles son las formas en que las constituciones estatales legislan respecto a éste sentido.
- 3) Facultades de los Congresos Locales: Únicamente nueve constituciones estatales no otorgan al congreso local la facultad explícita de legislar en materia de Deuda Pública, aún cuando la regulación, en la mayoría de los casos, aparece en otros ordenamientos jurídicos. Ello se corrobora en el cuadro 2E del anexo 2 de ésta investigación.

Así también es necesario mencionar que las Leyes Estatales en materia de Deuda Pública difieren entre sí básicamente en cuatro aspectos:

1. Inclusión de normas de prudencia financiera. Son aquéllas que buscan asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, las fuentes de repago y el uso eficiente de los recursos mediante el establecimiento de límites al uso de los recursos y restricciones al endeudamiento de las entidades.
2. Rendición de cuentas. Se refiere a los mecanismos que permiten que la sociedad en general y los inversionistas en particular puedan supervisar la actuación de la autoridad.
3. Apoyo institucional al proceso de financiamiento. Se refiere a aquellas normas que dotan al gobierno estatal de las instituciones necesarias para realizar las funciones propias para cumplir con sus responsabilidades en cada parte del proceso de financiamiento.
4. Facultades de los municipios en materia de endeudamiento. Son aquéllas normas establecidas en las legislaciones estatales que regulan la relación entre el ámbito de gobierno estatal y el municipal en materia de Deuda Pública.

Los ordenamientos en materia prudencial de Deuda Pública incluidos en las Leyes Estatales están distribuidos de la siguiente manera:

Del total de las 32 entidades federativas,

- a) 21 se remiten al Art. 117 Constitucional en sus Leyes Estatales, y
- b) 7 hacen referencia al Art. 117 en ciertos artículos de sus Leyes Estatales.
- c) Las 4 entidades restantes no hacen referencia alguna. (Cuadro 2F anexo 2).

Del total de las 32 entidades federativas, 12 especifican de manera clara límites al endeudamiento, al estipular normas preventivas en sus Leyes Estatales. (Cuadro 2G del anexo 2).

De igual forma, todas las entidades federativas rinden informes a sus Congresos Locales, aunque el alcance y la periodicidad de dicha información son heterogéneos. (Cuadro 2H del anexo 2).

Algunos gobiernos estatales cuentan con un órgano dedicado a evaluar, discutir y dictaminar las propuestas de financiamiento. Estos órganos son conocidos generalmente como Comités Técnicos de Financiamiento. Estos institutos ejercen funciones de Órganos Auxiliares de Consulta del Ejecutivo del Estado en materia de Deuda Pública, constituidos regularmente por las Secretarías de Finanzas, de Planeación y Presupuesto, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y por la de Desarrollo Económico.

4.3 Ley de Deuda Pública; Adecuaciones que Imperen a las Distintas Opciones de Financiamiento.

Como su nombre lo indica, en esta ley se encuentra la normatividad de la Deuda Pública. Esta Ley entró en vigor el 1° de enero de 1977. Fue planteada dentro de una serie de medidas de reajuste económico, entre ellas –según el Fondo Monetario Internacional-, limitar el endeudamiento a 3 mil millones de dólares anuales mientras estuviese vigente el “plan de estabilización”.¹³⁰

En la exposición de motivos que acompañó al texto de la ley se manifestaba: ...“la política de endeudamiento público adquiere una relevancia primordial en el manejo de las alianzas nacionales, que obliga al Estado a plantear, en forma cada día más cuidadosa, la aplicación nacional del crédito que se requiere.”¹³¹

Por otro lado, tendría que garantizar las ganancias de las inversiones, al mismo tiempo que la paz social y la solvencia del país. “De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto.”¹³²

Cuadro 4.1 Ley General de Deuda Pública.

CAPÍTULOS	CONTENIDO	ARTÍCULOS
CAPÍTULO 1	Disposiciones Generales.	1 - 3
CAPÍTULO 2	De las Facultades de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.	4 - 8
CAPÍTULO 3	De la Programación de la Deuda Pública.	9 – 16
CAPÍTULO 4	De la Contratación de los Financiamientos del Gobierno Federal.	17 – 18
CAPÍTULO 5	De la Contratación de Financiamientos para entidades Distintas del Gobierno Federal.	19 – 22
CAPÍTULO 6	De la Vigilancia de las Operaciones de endeudamiento.	23 – 26
CAPÍTULO 7	Del Registro de Obligaciones Financieras.	27 – 29
CAPÍTULO 8	De la comisión Asesora de Financiamientos Externos.	30 - 32

Fuente: Elaboración propia con base en Ley General de Deuda Pública.

Finalmente se debe puntualizar que el Gobierno Federal con base en el artículo 4° de la Ley General de Deuda Pública (revisar anexo número 2), ha otorgado su garantía en diversos financiamientos. El seguimiento estadístico de la deuda garantizada por el

¹³⁰ Arriaga Conchas, Enrique. Op. Cit.

¹³¹ Nacional Financiera. El Mercado de Valores, Iniciativa de ley de deuda Pública. Año XXXVI, núm. 52. Diciembre 27 de 1976. Pág. 1031.

¹³² Nacional financiera. El Mercado de valores, Ley General de Deuda Pública. Año XXXVII núm. 2, enero 10 de 1977. Pág. 25-29.

Gobierno Federal se da a conocer trimestralmente en los Informes que el Ejecutivo envía al H. Congreso de la Unión; sin embargo, el saldo de dichas garantías no ha sido incorporado en los saldos de la deuda tradicional del sector público.

4.4. El marco jurídico de los PPS en México.

En el caso mexicano, los PPS tuvieron su origen a partir de que en el año 2002 el gobierno federal inició los estudios para la implementación del esquema, que para marzo de 2003 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las “Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Actualmente las disposiciones normativas federales vigentes a las que deben sujetarse los PPS están contenidas en:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento (LAASSP): regula la planeación, programación, presupuestación, gasto y control; la prestación de servicios; los procedimientos de contratación y establece previsiones para el cumplimiento de los compromisos futuros. El plazo mínimo del contrato para un PPS es de 15 años.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento (LFPRH): en su artículo 50 establece la posibilidad de celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios, durante el ejercicio fiscal; mientras que el reglamento de la misma (RLFPRH), en su sección IX, artículos 35 a 41, establece los requisitos que deberán cumplir los PPS, para ser considerados como tales y recibir recursos del presupuesto.
- Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios (SHCP-SFP) publicadas en el DOF en marzo de 2003 y actualizadas en abril de 2004.
- Lineamientos y metodologías complementarios emitidos por la SHCP.
- Y otros ordenamientos como se muestra en el cuadro 4.2.

Los contratos de proyectos, requieren un elevado nivel de detalle, en comparación con los mecanismos tradicionales, para cubrir los elementos de definición de servicios, niveles de calidad, mecanismos de desempeño y de asignación de riesgos, por lo que es necesaria la participación de especialistas, tanto públicos como privados, en su definición.

De manera tradicional, los costos derivados de las asesorías representan una pequeña proporción del valor total de los contratos de largo plazo. Los costos de mantenimiento, equipamiento, sustitución, operación y administración de riesgos se establecen en el contrato, incentivando la reducción de problemas derivados por retraso de obras, sobrecostos, cambio tecnológico, mantenimiento correctivo y demás riesgos del proyecto; hay que reconocer, sin embargo, que no es posible prever absolutamente todas las contingencias que podrían presentarse en un proyecto de largo plazo.

Una de las ventajas de un PPS es que el costo total del contrato se determina desde un inicio. Dicho costo se difiere en una serie de pagos periódicos definidos en términos reales y ajustados por cambios en niveles de precios. El impacto de los

compromisos presupuestarios en las finanzas públicas y su viabilidad deberán ser evaluados, para cada proyecto, por las áreas responsables.

Cuadro 4.2 Marco jurídico de los Proyectos de Prestación de Servicios.

Ordenamiento	Principales disposiciones
A Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	25 y 50
B Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Arts. 150 a 155
C Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	24 y 25
D Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal	2, fr. XXXII, 5,10, fr. I, 63, 64 y 110
E Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de PPS	9, 10, 16, 26 y 27
F Acuerdo de lineamientos para la elaboración de anteproyectos del presupuesto de egresos y coordinación con la SHCP y SEGOB	2 y 6
G Disposiciones generales del proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2006	3, 4, 5, 8 y 9
H Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los PPS	Completo
I Lineamientos para el análisis costo y beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios	Completo
J Metodología para la Comparación de Ofertas	Completo
K Oficios Circulares	Completo
<ul style="list-style-type: none"> • Oficio circular 801.1.-231 • Oficio circular 801.1.-328 	
L Nuevas partidas, adicionadas en 2005 al Clasificador por Objeto del Gasto para su aplicación en la presupuestación 2006	Partida 3415

FUENTE: SHCP, Unidad de Inversiones y Secretaría de Salud, Libro Blanco del Programa: Proyectos de Hospitales Regionales de Alta Especialidad Desarrollados por la Secretaría de Salud bajo el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), 31 de octubre de 2006, pág. 61.

Cabe mencionar que el Senado aprobó el esquema mediante el cual el sector privado se convertirá en un proveedor de servicios del gobierno, con la obligación indirecta de construir la infraestructura nueva, como escuelas y hospitales, para la prestación de servicios. Así la Ley de Asociaciones Público-Privadas, propuesta por el presidente Felipe Calderón en 2009, fue aprobada finalmente el 11 de octubre de 2010 por

85 votos en favor del PRI, PAN, PVEM, y ocho en contra del PT. En abril, y luego el jueves 7 de octubre de 2010, esa norma fue pospuesta por diferencias del PRD, PT, Convergencia y algunos senadores priístas.

Establece que el gobierno y la Iniciativa Privada se podrán asociar sólo para la construcción total o parcial de infraestructura nueva, mas no para la mejora de la ya existente como lo planteaba Calderón.

Prevé que mediante el sistema CompraNet se adjudiquen -a través de invitación a tres personas o adjudicación directa- los contratos a la Iniciativa Privada, los cuales serán por 40 años y no por 50 como lo proponía Calderón.

Pronostica 34 casos de excepción para las asociaciones, pero cuando ésta sea necesaria, será responsabilidad de los secretarios de Estado dirigir el proyecto.

Precisa que la terminación del contrato, los inmuebles, bienes y derechos pasarán al control y administración de la dependencia o entidad contratante y los demás bienes necesarios quedarán sujetos al dominio público de la Federación.

La ley de las APPs plantea la figura de afirmativa aparente exclusivamente a las autorizaciones que se requieran para iniciar los proyectos en caso de que las autoridades encargadas de otorgar una autorización o permiso necesario para el proyecto, no lo hagan en el plazo de 60 días hábiles.

Se pretende impulsar el desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura, incentivar la inversión, atender necesidades sociales, fomentar el empleo y crecimiento económico de manera más ágil.

Se imponen candados, para establecer que no se puede utilizar para las actividades sustantivas a que se refieren los artículos 3 y 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional así como de petroquímica distinta a la básica, ni en cualquier caso en que la ley prohíba la intervención del sector privado.

Las dependencias y entidades responsables podrán utilizar los procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa.

La norma aprobada por la Cámara de Senadores fue turnada a la Cámara de Diputados, donde verá de analizarse y eventualmente realizarse cambios, para su posterior turno al Ejecutivo federal para su entrada en vigor.¹³³

La medición de la Deuda Pública tradicional no refleja la verdadera posición de la deuda del sector público, como resultado de los distintos ordenamientos jurídicos, derivados del registro de algunas operaciones que se ha realizado con un enfoque contable en lugar de económico y porque la cobertura actual no considera todas las actividades del sector público.

¹³³ El Economista. <http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/10/12/senado-aprueban-ley-app>

Por tal motivo, es necesario incorporar en la medición de la deuda todas las entidades y funciones públicas que la conforman y las actividades desarrolladas por el sector privado por cuenta y orden del sector público. Al incorporar a la deuda tradicional la deuda y los activos financieros del resto de las entidades paraestatales financieras y no financieras, así como los pasivos netos del IPAB, del FARAC, los asociados a PIDIREGAS y los Programas de Apoyo a Deudores, se obtiene el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), el cual representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal.

Cuadro 4.3 Árbol de viabilidad de un PPS.



FUENTE: Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Serie de Cuadernos de finanzas Públicas.

Una característica de las ya señaladas opciones de financiamiento, es que su aplicación no queda debidamente contemplada en el marco jurídico que prevalece, el cual considera conceptos que no están ampliamente definidos en los cuales en apariencia no quedan consideradas las operaciones ya realizadas y en consecuencia las que se desean realizar de manera general.

Es decir, en general se adolece de un marco jurídico donde queden contempladas las disposiciones y regulaciones de las nuevas opciones de financiamiento, que permitan seguridad y confianza entre los inversionistas privados y para las propias instituciones bancarias que participen en el financiamiento de los proyectos a desarrollar.

En ese sentido, debe evitarse que continúe la práctica, como ha ocurrido en algunas entidades federativas, de que se realicen adecuaciones a su marco normativo sin tener un marco de referencia o lineamientos en de esa naturaleza que homologuen disposiciones relativas a las nuevas formas de financiamiento.

Por lo expuesto anteriormente, se plantea la necesidad de realizar “mejores prácticas” relativas a la deuda estatal y municipal en los siguientes aspectos:

1. Normas prudenciales.
2. Rendición de cuentas.
3. Normas contables.
4. Instituciones más eficientes en el proceso de endeudamiento.
5. Facultades de los municipios en materia de endeudamiento.

Esta medida resulta urgente y se requiere de Acuerdos que definan directrices a seguir en todas las entidades federativas, que homologuen el marco jurídico bajo la premisa de que las Asociaciones Público Privadas en cualquiera de sus modalidades, operan igual en cualquier región.¹³⁴

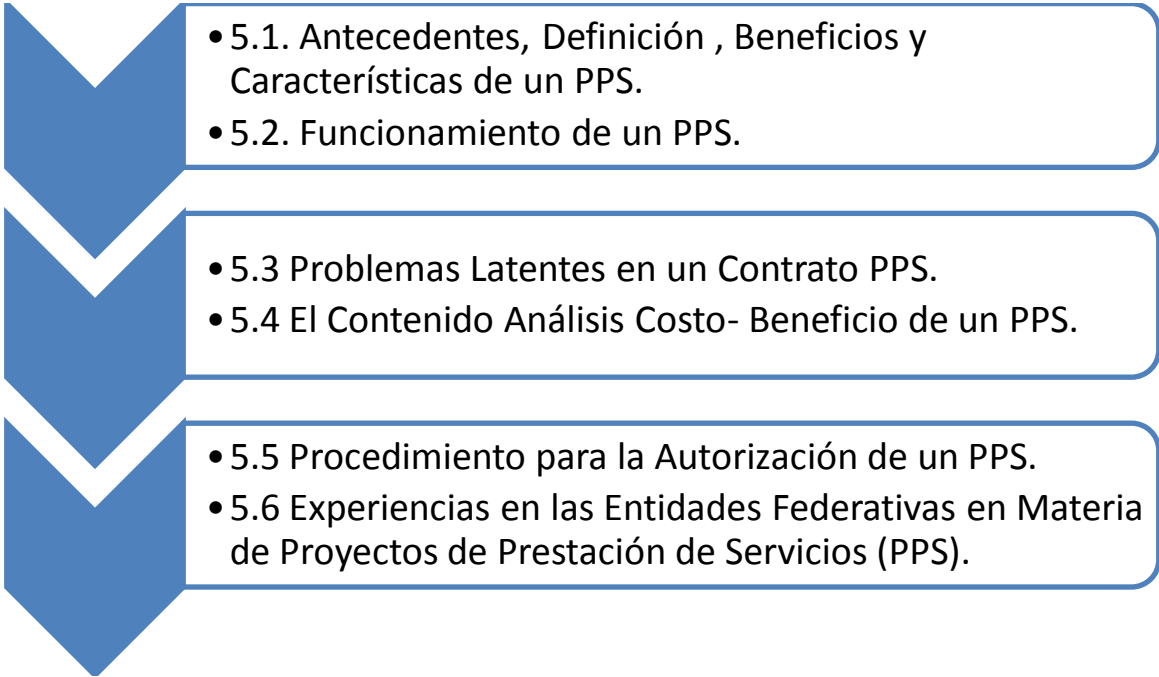
El marco jurídico es un soporte central en un Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), en virtud de que debe existir certeza para que el inversionista proveedor recupere su inversión y, por otra parte, debe existir seguridad para las autoridades en las facultades que pueden ejercer.¹³⁵

Por lo anterior, es indispensable una ágil y urgente adecuación del marco jurídico, tanto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de las entidades federativas, de las Leyes Locales de Deuda Pública y de otros instrumentos legales que correspondan.

¹³⁴ Premio 2010 Ramón Beteta Quintana. Op. Cit.

¹³⁵ Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

CAPÍTULO V. LOS PPS, OPCIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.

- 
- 5.1. Antecedentes, Definición , Beneficios y Características de un PPS.
 - 5.2. Funcionamiento de un PPS.

- 5.3 Problemas Latentes en un Contrato PPS.
- 5.4 El Contenido Análisis Costo- Beneficio de un PPS.

- 5.5 Procedimiento para la Autorización de un PPS.
- 5.6 Experiencias en las Entidades Federativas en Materia de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

CAPÍTULO V. LOS PPS, OPCIÓN DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.

La inversión pública es un factor indispensable para el desarrollo económico de toda sociedad, ya que permite el funcionamiento cotidiano de las actividades productivas, fomenta la creación de nuevas actividades y eleva el bienestar de la población, a partir de la prestación de servicios públicos. La inversión pública es la base de la que se valen los gobiernos para llevar a efecto sus planes económicos e impulsar el desarrollo. La inversión, como parte del gasto público, ha servido para cumplir objetivos, tales como el abatimiento del desempleo, el fomento e impulso de los sectores económicos, el mejoramiento de la educación o las condiciones de salud de la población, entre otros rubros.

Los proyectos de inversión pública son el instrumento del que se vale la planeación estatal para cumplir sus objetivos, ya que tienen la función de proponer alternativas de solución a los problemas que enfrentan los sectores sociales y económicos locales y del país, impulsar el crecimiento económico integral y fomentar la producción. Sin embargo, en ocasiones no siempre se está de acuerdo en la forma de financiar la inversión pública. Además, la escasez de recursos financieros ordinarios para la edificación de obras de infraestructura para el desarrollo socioeconómico del país y de sus regiones, ha llevado a los gobiernos de los tres ámbitos a recurrir a la obtención de recursos extraordinarios provenientes de diversas fuentes, tales como créditos bancarios, como ya se demostró, estos pueden ser con la Banca de Desarrollo o la Banca Comercial, la participación en el mercado de valores con la emisión de títulos financieros, o a realizar las obras que demanda la sociedad a través de la participación del sector privado, mediante la concesión de la producción de bienes y servicios públicos, o la creación de las denominadas “Asociaciones Público - Privadas” (APPs), o bien, los “Proyectos de Prestación de Servicios” (PPS), que en la actualidad resultan una buena estrategia para el financiamiento de las inversiones públicas que convienen a la sociedad.

5.1. Antecedentes, Definición, Características y Beneficios de un PPS.

El término de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) proviene de un concepto más amplio que se denomina Asociaciones Público - Privadas (APPs), concepto que implica una amplia gama de participaciones de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos, tales como: concesión, arrendamiento, prestación de servicios, privatización, entre otros.

El esquema PPS, desarrollado a partir de 2002, se basa en el modelo británico de “Private Finance Initiative” (PFI, Iniciativa de Financiamiento Privado), introducido en el Reino Unido en 1992, y bajo el cual el sector público contrata los servicios de empresas

privadas para diseñar, financiar, construir y operar infraestructura pública.¹³⁶ Actualmente alrededor de 25 países cuentan o están desarrollando programas PPS como complemento a otros esquemas de provisión y prestación de servicios públicos (Ver cuadro 5.1), tales como educación, salud, defensa, prisiones, agua, carreteras, transporte, parques públicos, etc.

Cuadro 5.1 Países que desarrollan PPS.

ACTIVO	EN DESARROLLO	
España	Australia	República Checa
Reino Unido	Alemania	Hungría
Grecia	Canadá	Malta
Holanda	Japón	Holanda
Irlanda	Chile	Polonia
Italia	México	Eslovaquia
Portugal	Sudáfrica	Eslovenia
Francia	Brasil	Taiwán y Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia con base en Nacional Financiera (Nafin); CMIC – FENAMM “Esquemas Alternativos de Financiamiento”, APPs y PPS En Proyectos de Infraestructura. México, 2006.

En México, lo mismo que en otros países, el Gobierno Federal y algunos gobiernos locales han incursionado en esquemas de Asociación Público - Privada (APPs) tratando de compensar la escasez de recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura, variedad entre las que se encuentra una nueva fuente de financiamiento: los contratos de prestación de servicios a largo plazo, los llamados PPS.

En efecto, los PSS forman parte de una familia integrada por esquemas de financiamiento que buscan complementar experiencias, recursos, habilidades y capacidades entre los sectores público y privado, tratando siempre de adoptar y transferir riesgos de una manera más eficiente, de conformidad con la que cada quien sabe, quiere y puede realizar mejor.

¹³⁶ Standard & Poor's, “Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)”, publicado el 28 de septiembre de 2005, en <http://www.standardandpoors.com.mx>, en la sección “Artículos Seleccionados, Gobiernos Locales y Regionales”.

Cuadro 5.2 Distribución de los Riesgos entre el Gobierno y el Sector Privado.

RIESGO ASOCIADO A:	PÚBLICO	PRIVADO	COMPARTIDO
Terrenos, derechos de Vía	X		
Vestigios históricos	X		
Retrasos de diseño		X	
Sobrecostos		X	
Desastres naturales			X
Operación y desempeño		X	
Vandalismo			X
Tipo de cambio		X	
Tasa de interés		X	
Cambios legislativos			X

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, Unidad de Coordinación con entidades Federativas, UCEF. Presentación el 18 de julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública.

Por su parte, la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa que los Proyectos para la Prestación de Servicios consisten en que: “Un inversionista privado diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a dependencias y entidades del gobierno, para que éstas a su vez presten servicios públicos.”¹³⁷

La normatividad federal en la materia, publicada en abril de 2004, establece que un contrato de servicios de largo plazo es un: “Acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, o provea dichos activos por sí o por un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un proyecto para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago por parte de la dependencia o entidad por los servicios que le sean proporcionados.”¹³⁸

En lo referente al concepto de contratos de prestación de servicios, el Artículo 15 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, también establece una definición muy similar a la federal que se expuso en el párrafo anterior. Léase el mencionado precepto estatal:

“...las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor, mediante el cual se

¹³⁷ Unidad de Inversiones de la SHCP, en el documento: “Proyectos de Participación Pública y Privada en México”, Seminario sobre “Evaluación de las Inversiones Públicas”, Septiembre de 2005.

¹³⁸ SHCP, “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2004.

establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar a largo plazo con financiamiento privado, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un contrato para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago, por parte de la dependencia o entidad, por los servicios que le sean proporcionados.

Cuadro 5.3 Esquema de la implementación de los esquemas PPS en México.



Fuente: Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Serie de Cuadernos de finanzas Públicas.

Las principales características de los PPS son:¹³⁹

- Su realización implica la celebración de un contrato de servicios de largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor. El plazo de contratación del servicio es fijo, de 15 a 30 años
- Los servicios provistos bajo el contrato, deben permitir a las dependencias o entidades contratantes el mejor cumplimiento de sus funciones y servicios encomendados, y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Los pagos al inversionista proveedor se registran como gasto corriente. Los compromisos de pago del PPS tendrán prioridad en el proceso de presupuestación.
- La prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que construya o provea el inversionista proveedor, incluyendo activos concesionados por el sector público, en función de lo requerido por el contratante. La propiedad de los activos puede ser del inversionista privado o del gobierno. Financiamiento a través de capital propio y de Banca Comercial y de Desarrollo.
- Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se presten. Una vez cumplidos estos criterios, el gobierno tiene la obligación de cubrir los pagos correspondientes, los cuáles se registran como gasto corriente.
- Se debe demostrar, a través de un análisis costo - beneficio, el valor de realizar un PPS.
- Los riesgos asociados al proyecto se distribuyen entre los dos sectores.
- Aunque el sector privado participa en un PPS, la responsabilidad final de la provisión de los servicios públicos ante los usuarios recae exclusivamente en el sector público.
- Definición de servicios y niveles de calidad.
- Terminación anticipada por incumplimiento, fuerza mayor o interés general.
- Definición de seguros obligatorios y opcionales.

Es importante aclarar una diferencia de los PPS con respecto a la concesión tradicional: en los PPS la responsabilidad de los servicios siempre está a cargo del gobierno, quien invariablemente tiene la disyuntiva de diseñar, construir, financiar y operar la infraestructura de la forma directa o tradicional, o bien, transferir estas actividades al sector privado.

¹³⁹ SHCP., Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, Título II De los proyectos para prestación de servicios, numeral 4. DOF 26 de marzo de 2003.

Cuadro 5.4 Características del esquema PPS.

CONCEPTO	TRADICIONAL	PPS
Tipo de Contratación	Obra Pública	Servicios
Vigencia	Anual o Bianual	Largo Plazo (periodo superior a los 15 años)
Alcance	Desarrollo de Infraestructura	Diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, mantenimiento y operación del inmueble que se prestará en disponibilidad, así como diversos servicios adicionales.
Concepto de Gasto	Inversión	Gasto Corriente
Propiedad de Infraestructura	Pública	Privada
Pagos	Estimaciones de Obra	Tarifa Unitaria de Servicios.
Parámetros	Especificaciones y Normas	Modelo de Gestión, indicadores de desempeño y mecanismos para su medición.

Fuente: Elaboración propia con base en

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/proyectos/Proyectos%20prestacion%20servicios/pps_presentacion_gral2010.pdf

El propósito de la implementación de los PPS es suplementar las prácticas convencionales de financiamiento al combinar diferentes fuentes de recursos, reduciendo las presiones sobre el presupuesto público. Esto depende del desarrollo de los instrumentos en el sistema financiero local y el acceso a mercados extranjeros.

Los esquemas PPS persiguen los siguientes objetivos:¹⁴⁰

1. Elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios que proporciona el sector público, manteniendo la infraestructura en condiciones óptimas de operación;
2. Impulsar el desarrollo de infraestructura, a través de esquemas que permitan complementar y utilizar eficientemente los recursos públicos.
3. Emplear racionalmente los escasos recursos públicos, tratando de obtener los mayores beneficios sociales;
4. Financiar las necesidades de infraestructura pública, sin presionar el gasto público.

Por su parte, la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa que: “La finalidad esencial de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) es elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos a través del uso eficiente de los recursos públicos y privados, a través de la contratación, por parte de las dependencias y entidades gubernamentales, de servicios de apoyo proporcionados por un inversionista proveedor. Los servicios que se contraten a través de un PPS deberán servir

¹⁴⁰ http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Preguntas_Frecuentes.aspx

de apoyo al gobierno para dar mejor cumplimiento a las funciones y servicios públicos que tienen encomendados.”¹⁴¹

Con base en el numeral 10 del Acuerdo por el que se expiden las reglas para la realización de PPS, los pagos que realicen las dependencias y entidades como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato de servicios de largo plazo se registrarán como gasto corriente¹⁴², salvo que al final del contrato se opte por la adquisición del activo, entonces se considerará gasto de inversión.

Algunas de las fuentes que podrían emplearse para soportar los PPS son:

- Participación accionaria;
- Bonos anticipatorios de rendimientos esperados;
- Bonos de infraestructura;
- Créditos bancarios para infraestructura estatal;
- Emisión de bonos, garantizados por los cargos directos esperados, por el uso o provisión del servicio (cuotas, peajes) ;
- Otras fuentes de recursos tradicionalmente destinadas a las agencias públicas, que pueden ponerse a disposición de los inversionistas proveedores: arrendamientos, ingresos por el empleo de otras instalaciones, peajes sombra.

El financiamiento de los PPS, con frecuencia requiere la mezcla de diferentes herramientas de patrocinio público y deuda comercial privada.

De manera general, el sector público puede proponer, bajo el esquema PPS, todos aquellos proyectos en los cuales se puedan definir servicios, niveles de calidad y riesgos de largo plazo; sin embargo, para desarrollar un proyecto como PPS, de acuerdo con la experiencia internacional, se debe demostrar los elementos de éxito para el desarrollo de PPS, los cuales son los siguientes:

1. Adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en el proyecto.
2. Conformación de un equipo especializado dentro de la entidad o dependencia contratante, para la administración del proyecto.
3. Una clara y exhaustiva definición de los servicios, así como las normas y niveles de calidad aplicables a cada proyecto.
4. Un análisis costo - beneficio sólido que demuestre que el PPS generará beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto de inversión pública tradicional.

¹⁴¹ www.pps.sse.gob.mx

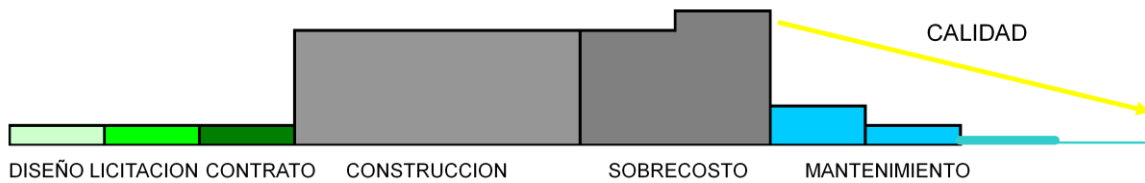
¹⁴² Partida 3415 Proyectos para Prestación de Servicios: Asignaciones destinadas a cubrir las erogaciones que realicen las dependencias y entidades a los proveedores como contraprestación por los servicios recibidos en los términos y condiciones señalados en los contratos de servicios de largo plazo, mediante los cuales se formalicen los denominados Proyectos para Prestación de Servicios.

Entre los beneficios más importantes de llevar a cabo un PPS se encuentran los siguientes:

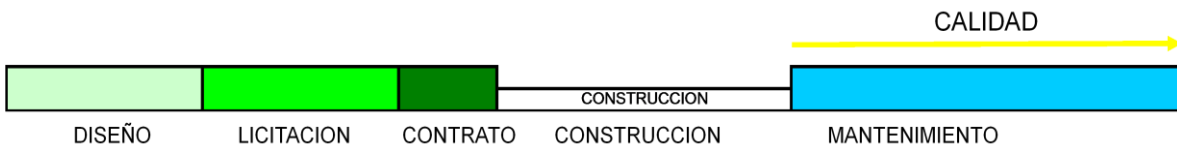
- Se obtiene lo mejor de la capacidad y habilidades del sector público y el privado para la prestación de servicios públicos.
- Mantenimiento de niveles óptimos de calidad, en el largo plazo, para servicios públicos.
- Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos.
- Se reducen o eliminan los retrasos y sobrecostos que comúnmente aquejan el desarrollo de proyectos públicos.
- Se modera el impacto presupuestario de proyectos públicos.
- El sector público puede utilizar de manera más eficiente el potencial de sus recursos y, así, enfocarlos a otras necesidades sociales.

Cuadro 5.5 Cronograma Genérico de un PPS en México.

MODELO TRADICIONAL



MODELO PPS



Fuente: Loeza, Carlos. Taller sobre Deuda y Nuevas Opciones de Financiamiento para estados y Municipios. 2011.

Por lo tanto, ante un panorama de restricciones presupuestarias como el que ha venido enfrentado el Gobierno Federal, es necesario aprovechar la experiencia, eficiencia, los medios de financiamiento, diseño y desarrollo de infraestructura con que cuenta el sector privado. Además, al lograr una asignación eficiente de riesgos y reducir costos, el Gobierno Federal puede contar con más recursos para cumplir con otros compromisos sociales. Incorporando las habilidades y el capital del sector privado, la sociedad se beneficia por una mayor eficiencia, innovación y la provisión oportuna de servicios públicos.

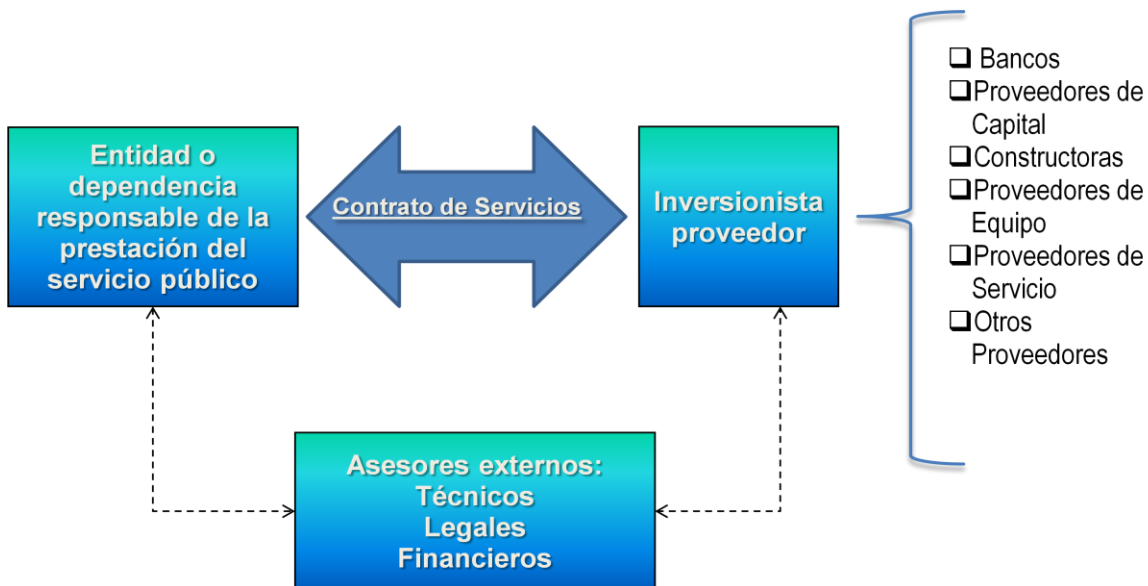
5.2 Funcionamiento de un PPS.

Como se explicó anteriormente, un PPS se desarrolla con base en un contrato de servicios de largo plazo, a través del cual un inversionista proveedor proporciona un conjunto de servicios al sector público, de acuerdo a niveles de calidad definidos durante la vida del contrato. Los servicios contratados en un PPS deberán servir de apoyo para que el sector público pueda dar cumplimiento a las funciones y servicios públicos que tienen encomendados. En el caso más completo, el inversionista proveedor se hace cargo del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de los activos y servicios relacionados con esta provisión.

Las diferentes opciones de servicios son las siguientes:

- a) Concesión-Explotación-Mantenimiento.
- b) Concesión-Construcción-Explotación-Mantenimiento.
- c) Diseño-Construcción-Arrendamiento.
- d) Diseño-Construcción-Mantenimiento-Financiamiento-Adquisición.
- e) Mantenimiento.
- f) Equipamiento-Mantenimiento.

Cuadro 5.6 Esquema del Funcionamiento de un PPS en México.



Fuente: Loeza, Carlos. Taller sobre Deuda y Nuevas Opciones de Financiamiento para estados y Municipios. 2011.

a) Concesión-Explotación-Mantenimiento: en este caso el sector público contrata a un inversionista proveedor o grupo proveedor para explotar y mantener unos bienes de propiedad pública que se encuentren o no en operación. Esto es similar a la mera contratación externa, pero el socio privado tiene la responsabilidad para la explotación y el mantenimiento del sistema, tomando las decisiones que para tales efectos corresponda.

Las instalaciones pueden concesionarse a una empresa privada, que pague un derecho al sector público y cobre las tarifas a los usuarios.

b) Concesión-Construcción-Explotación-Mantenimiento: en esta situación, a una empresa privada se le concede una concesión a largo plazo para construir, explotar y mantener una instalación, utilizando sus propios fondos y la empresa privada cobra una cuota al usuario para la recuperación de su inversión. Esto se ha aplicado a grandes infraestructuras existentes que necesitaban un desarrollo sustancial, tales como carreteras.

El sector público podría acordar con la empresa privada la entrega de un subsidio en caso de que el aforo no fuese suficiente para la recuperación de la inversión privada.

c) Diseño-Construcción-Arrendamiento: para este tercer caso el sector público acuerda con un inversionista privado el diseño, construcción y financiamiento (con recursos propios del inversionista o prestados) de un bien inmueble y, una vez terminada la obra, el inversionista privado se convierte en arrendador del sector público durante un largo período de tiempo. El socio privado mantiene la propiedad de la instalación y el sector público brinda el servicio inherente al bien o puede otorgar la operación y mantenimiento al inversionista proveedor.

En el contrato se pueden establecer las siguientes posibilidades:

1. Al final del contrato la propiedad pasa a poder del sector público, sin ningún pago terminal. El arrendador integra el precio del contrato teniendo en cuenta para establecer el costo los siguientes conceptos: el valor de los bienes arrendados, el costo directo de los recursos, los gastos de operación y la utilidad correspondiente.

2. Al final del contrato, ejercer la opción de compra por parte del sector público, a valor de mercado.

3. Al final del contrato el ente gubernamental adquiere el bien objeto del contrato mediante el pago de una cantidad determinada y determinable. El arrendador integra el precio del contrato teniendo en cuenta los siguientes conceptos: el valor de los bienes arrendados, el costo directo de los recursos, los gastos de operación y la utilidad correspondiente, así como el valor de la venta terminal.

d) Diseño-Construcción-Mantenimiento-Financiamiento-Adquisición: aquí el sector público se alía con un socio privado, quien diseña, construye, mantiene y financia la construcción de un bien inmueble y, a través de ese activo, el inversionista privado se convierte en acreedor del sector público durante un período de tiempo específico. Las características del bien y los objetivos de desempeño se establecen por el sector público y el socio privado transfiere la propiedad de la instalación a cambio de un pago mensual, trimestral, semestral o anual, mediante los cuales se amortiza la inversión del inversionista proveedor.

Las variantes que se pueden dar son las siguientes:

- 1) El terreno era del sector público y el inversionista privado aportó el diseño, la construcción y el financiamiento de la obra (el importe de la obra, con recursos propios y/o prestados).
- 2) El terreno, la construcción y el financiamiento de la obra fue aportado totalmente por el inversionista proveedor.
- 3) El terreno era de un tercero y el inversionista proveedor aportó el diseño, construcción y el financiamiento de la obra.

e) **Mantenimiento:** en esta variante el sector público dispone de una obra totalmente terminada, lista para operar y se asocia con un inversionista proveedor para dar mantenimiento al inmueble por un cierto período de tiempo, mientras que el ente gubernamental contrata el personal apropiado y otorga el servicio al público.

El empresario privado requiere un pago que le permita recuperar el importe del mantenimiento.

f) **Equipamiento-Mantenimiento:** de esta manera el sector público dispone de una obra avanzada pero sin que aún esté lista para operar. Ante esta situación, contrata con un inversionista particular para equipar el inmueble y con ello brindar un servicio público.

El inversionista proveedor equipa y da mantenimiento al inmueble, mientras que el sector público contrata el personal apropiado y otorga el servicio al público.

Para recuperar su inversión, el empresario privado requiere un pago que le permita recuperar:

- a. El importe del equipamiento, así como
- b. El costo del mantenimiento.

Estas son algunas de las modalidades que puede adoptar la asociación de los particulares en la prestación eficiente de los servicios públicos.

5.3 Problemas latentes en un contrato PPS.

A pesar de las bondades pregonadas con estas asociaciones, algunos problemas se avizoran en el horizonte:

- El costo del financiamiento de la infraestructura pública, a través de un PPS, podría ser superior al del esquema tradicional de Deuda Pública. El sector privado requiere una tasa de retorno superior a la tasa requerida por el sector público. Esta diferencia impacta en las finanzas públicas y en la capacidad gubernamental para mantener y expandir los servicios existentes.
- Si bien, la inyección de recursos privados permite satisfacer necesidades y proveer servicios públicos, que podrían haberse pospuesto o no atendido en el corto plazo, también en el largo plazo se acumulan pasivos durante la vida del contrato.

- Dado que se trata de contratos de largo plazo, superiores a quince años, en la contraparte privada se podrían observar cambios en las estrategias de inversión, en la organización, en la propiedad o en la junta directiva.
- Finalmente, los PPS emergen cuando un inversionista privado o el gobierno identifica una oportunidad, que no necesariamente responde a necesidades urgentes plenamente identificadas, en este caso, el sector privado los desarrolla con un costo extra.

Es decir, los contratos PPS pueden producir resultados no previstos y reducir la capacidad del gobierno de proveer servicios adecuados. En cuanto a la reducción del riesgo financiero del sector público, al transferir la deuda y el riesgo al sector privado, mejorando el balance público, efectivamente este efecto se consigue, pero a corto plazo. El empleo de los recursos privados incrementa el nivel de exposición a los pasivos contingentes, en caso de incumplimiento del contrato de servicio, es decir, cuando el sector privado no es capaz de proveer los servicios esenciales contratados, el sector público se ve forzado a actuar como garante. Por ello aumenta el riesgo del sector público, al tiempo que la habilidad para reducirlo directamente disminuye; el sector público permanece como el proveedor de última instancia, en aquellos casos en que el sector privado experimenta pérdidas y abandona el contrato, el sector público debe intervenir para mantener los servicios.

5.4 El Contenido Análisis Costo - Beneficio de un PPS.

De manera general, el sector público puede proponer, bajo el esquema PPS, todos aquellos proyectos en los cuales se puedan definir servicios, niveles de calidad y riesgos de largo plazo; sin embargo, para desarrollar un proyecto como PPS, se debe demostrar, a través de análisis costo - beneficio, que su valor social neto será positivo comparándolo con un proyecto de referencia de inversión pública tradicional. En la etapa inicial en México, el esquema se ha enfocado a los sectores de infraestructura carretera, salud y educación, si bien el Gobierno Federal continuará identificando proyectos y sectores donde puedan generarse beneficios importantes con la aplicación de PPS.¹⁴³

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que todos los proyectos de inversión deben registrarse en la Cartera de Proyectos de la SHCP, en particular los PPS, donde el análisis costo-beneficio debe contener los siguientes lineamientos:

- Resumen Ejecutivo: Visión global del proyecto, describiendo brevemente sus aspectos más relevantes, la necesidad a cubrir o la problemática que se pretende resolver, las características principales del proyecto, las razones por las cuales la alternativa elegida es la más conveniente, indicadores de rentabilidad y riesgos asociados a su ejecución.

¹⁴³ http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Preguntas_Frecuentes.aspx

- Situación sin proyecto y posibles soluciones: Diagnóstico de la situación actual que motiva la realización del proyecto, deberán señalarse y explicarse las alternativas evaluadas, la situación sin proyecto, considerando las medidas de optimización actual, las cuáles deben proyectarse a lo largo del horizonte de evaluación. Análisis de oferta y demanda actuales, estimaciones a lo largo del horizonte de evaluación, deben incluirse la metodología, los supuestos empleados y su justificación.
- Descripción del proyecto: incluye objetivo, que debe corresponderse con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales o especiales que aplican a la dependencia o entidad encargada de su ejecución; propósito, componentes, actividades; tipo de proyecto; sector económico y localización geográfica; capacidad instalada; generación de ingresos o ahorros; evaluación técnica, legal o ambiental del proyecto; avance en la obtención de los derechos de vía, cuando aplique; el costo total del proyecto, separando los costos en las etapas de ejecución y operación; las fuentes de recursos, su calendarización estimada, distribución de recursos (federales, estatales, municipales y privados); supuestos económicos; infraestructura existente y proyectos en desarrollo que podrían afectarse por la realización del proyecto.
- Situación con proyecto: describir el impacto sobre el mercado de la realización del proyecto, comparando la situación sin proyecto optimizada con la situación con proyecto, de manera que se identifiquen los impactos atribuibles al proyecto exclusivamente.
- Evaluación del proyecto: identificar y cuantificar en términos monetarios los costos y beneficios del proyecto, el flujo de los mismos a lo largo del horizonte de evaluación; deben considerarse los efectos directos e indirectos, externalidades y los efectos intangibles sobre el mercado relevante, mercados relacionados y otros agentes.
- Deben incluirse los indicadores de rentabilidad: Valor Presente Neto VPN, Tasa Interna de Retorno TIR, Tasa de Rendimiento Inmediato TRI, cuando aplique. Adicionalmente para los proyectos de inversión de infraestructura económica que generen ingresos o ahorros monetarios (PIDIREGAS y adquisición de inmuebles por arrendamiento financiero) deberá incluirse un análisis de factibilidad financiera.
- Análisis de sensibilidad y riesgos: identificar los efectos que ocasionaría la modificación de las variables relevantes sobre los indicadores de rentabilidad (VPN, TIR, TRI), por ejemplo variaciones porcentuales en el monto total de la inversión, la demanda y el precio de los insumos y bienes que se producirán; así como los riesgos asociados a la ejecución del proyecto que afecten su rentabilidad.

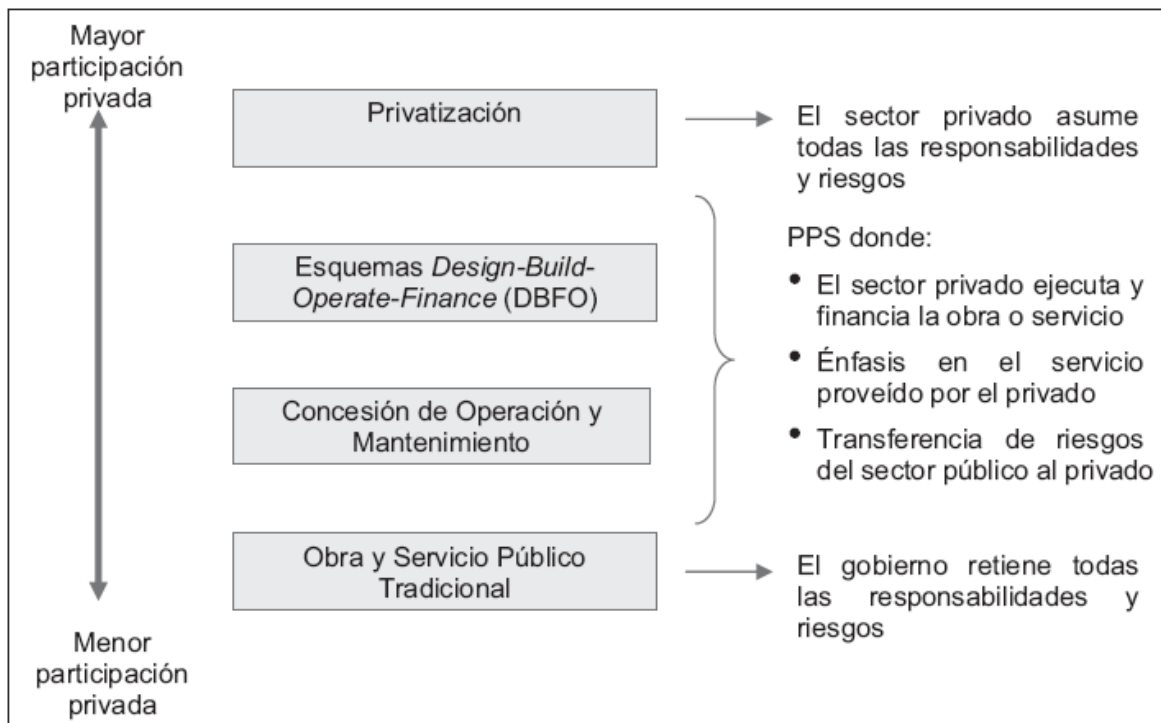
En este paso se recomienda la realización o no del proyecto, resumiendo sus principales indicadores, que apoyan la decisión, ya que se deberá mostrar si el Proyecto para Prestación de Servicios genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto público.

En efecto, el análisis costo-beneficio debe demostrar que la utilización del esquema PPS puede generar un ahorro en comparación de una inversión pública tradicional.

La participación del sector privado no necesariamente debe ser la misma en todos los casos, ya que en el estudio de cada proyecto debe haber una clara asignación de riesgos entre los sectores público y privado, es decir, delegar en cada sector lo que sabe, quiere y puede hacer mejor, y el resultado de este estudio debe plasmarse en un contrato de servicios a largo plazo.

La participación de la iniciativa privada en los proyectos de prestación de servicios puede tener una amplia o reducida gama de actividades, según se acuerde en el correspondiente contrato.

Cuadro 5.7 Participación de los sectores en un esquema PPS.



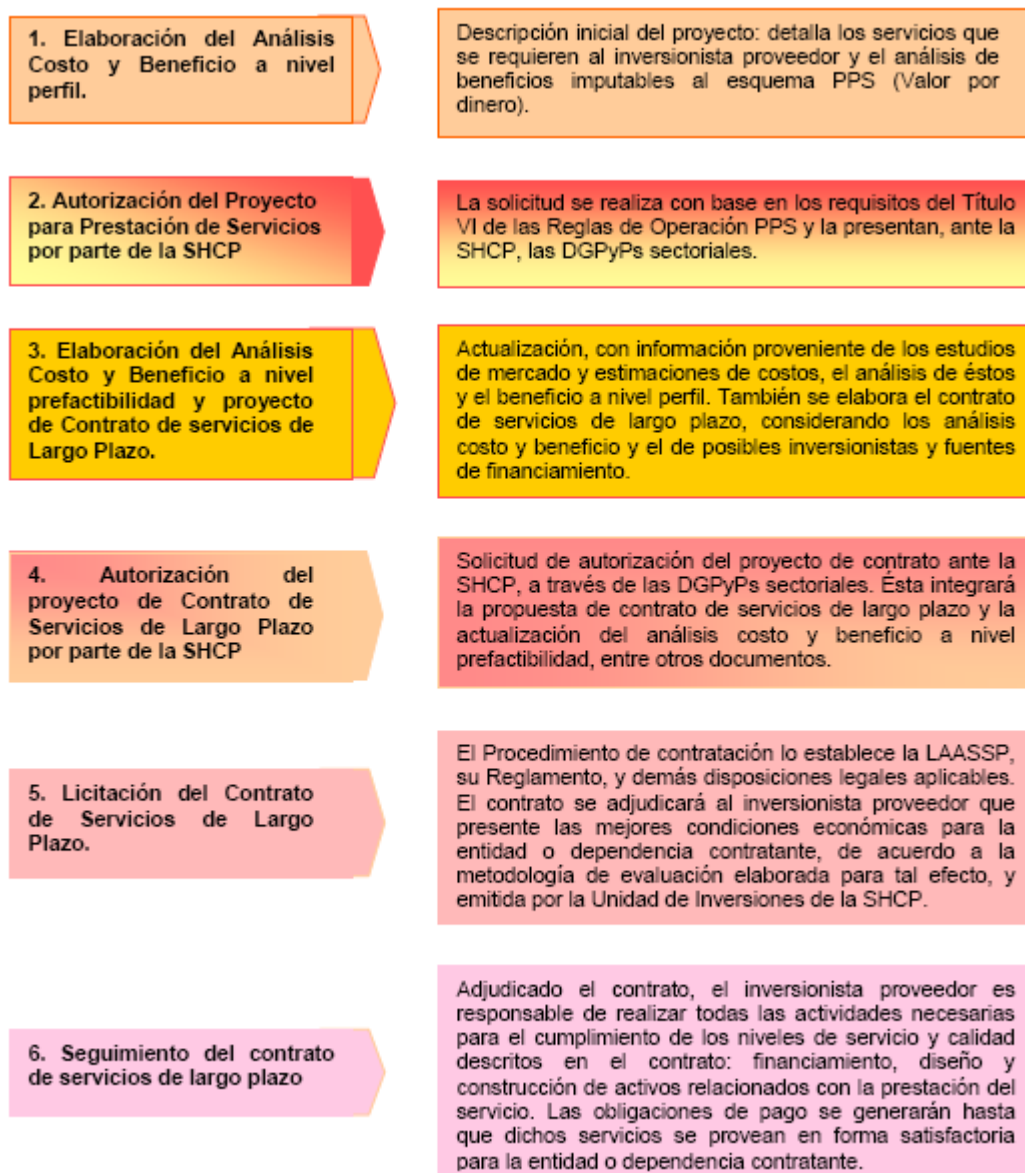
Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF. Presentación el 18 de Julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública.

5.5 Procedimiento para la Autorización de un PPS.

De acuerdo a los títulos VI y VII de las Reglas PPS (DOF; 9 de abril de 2004), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, autoriza los PPS en dos etapas:

1. Autorización del proyecto.- De acuerdo con el título VI, se solicita la autorización del Proyecto para Prestación de Servicios.
2. Autorización del proyecto de contrato.- De acuerdo con el título VII de las Reglas, se solicita la autorización para el proyecto de contrato de servicios de largo plazo. Este recorrido se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.8 La Ruta del PPS.



FUENTE: Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Serie de Cuadernos de finanzas Públicas.

El primer paso es presentar una solicitud de autorización, ante la SHCP a través de su Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYPs sectoriales); esta autorización previa permite establecer las bases para la preparación del proyecto de contrato de prestación de servicios de largo plazo. A esta solicitud se le debe adicionar la siguiente información:

- A. La descripción del proyecto para prestación de servicios;
- B. La justificación del proyecto destacando su congruencia con los objetivos y estrategias del PND, y demás programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan a la dependencia o entidad solicitante;
- C. La opinión favorable de sus áreas jurídicas y presupuestarias, órgano de gobierno o coordinadora de sector, según aplique;
- D. El análisis costo-beneficio
- E. El procedimiento de contratación a seguir
- F. Los elementos principales que contendrá el contrato de servicios de largo plazo, a celebrar entre la dependencia o entidad contratante y el inversionista. En éste se deberá consignar: la descripción de los servicios que prestará el inversionista proveedor, la duración del contrato, el plazo para dar inicio a la prestación de servicios a través de los activos construidos o proporcionados por el inversionista proveedor; los anticipos requeridos; la asignación de riesgos entre la dependencia o entidad contratante y el inversionista proveedor; las condiciones para la adquisición de los activos, en su caso.

Una vez sustentada la solicitud con toda la información requerida, la DGPYP sectorial recabará la opinión de la Unidad de Política y Control Presupuestario, respecto al impacto futuro del gasto derivado del contrato, sobre las finanzas públicas del sector público federal; así como la opinión de la Unidad de Inversiones en relación con el cumplimiento de los lineamientos para el análisis costo-beneficio del proyecto. Cuando se cuente con las opiniones favorables, la SHCP emitirá la primera autorización.

Cuando que se ha obtenido la primera autorización de la SHCP, la dependencia o entidad solicitante está en condiciones de presentar a la SHCP un proyecto de contrato de servicios de largo plazo, en los términos del Título VII de las Reglas PPS.

Para ello se deberá solicitar la autorización del contrato de servicios de largo plazo a la SHCP, a través de la DGPYP correspondiente.

El proyecto de contrato de largo plazo deberá contar con la información presentada para la autorización del proyecto, más los siguientes datos:

- G. Estimación de las obligaciones de pago, a precios del año, a cargo de la dependencia o entidad contratante, para todos los ejercicios fiscales que aplique, estos deberán presentarse en la moneda prevista para su contratación y en moneda nacional;
- H. Forma, términos y condiciones de pago;
- I. Condiciones para la modificación y prórroga del contrato;

- J. Garantías, coberturas y seguros que obligatoriamente contratará el inversionista proveedor;
- K. Fórmulas y metodologías generales para la evaluación del desempeño del inversionista-proveedor, incluyendo, la fórmula para el ajuste por variación de precios;
- L. Medios de consulta y solución de controversias, contenidos en el contrato, así como las causas de terminación anticipada y de rescisión del mismo.

Asimismo, el expediente integrará la autorización de la SHCP para la realización del proyecto, las autorizaciones de las áreas jurídica y presupuestaria, la justificación de que la celebración del contrato de servicios de largo plazo se apega a los objetivos y metas establecidos, la actualización del análisis costo-beneficio, la previsión presupuestaria en el PEF para el pago de la obligación en el ejercicio fiscal vigente, la carta compromiso en la que se especifique que en la formulación del anteproyecto del presupuesto se priorizarán las obligaciones contraídas en el contrato de prestación de servicios de largo plazo, y en aquellos proyectos en donde se pacte la adquisición de los activos, los compromisos contingentes establecidos en el contrato de prestación de servicios de largo plazo.

Una vez que se ha cumplido con todo el trámite y las opiniones de las Unidades de inversiones y la de Política y Control Presupuestario resultaron favorables, la SHCP autoriza el contrato, y puede procederse a la contratación; ésta deberá sujetarse a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su reglamento.

El criterio para la adjudicación es seleccionar al participante que demuestre mayor experiencia y capacidad técnica financiera para prestar los servicios solicitados y que presente la oferta económica de menor cuantía calculada en términos del valor presente.

El siguiente paso es el seguimiento del contrato de servicios de largo plazo, una vez adjudicado el contrato, el inversionista proveedor es responsable de realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los niveles de servicio y calidad descritos en dicho contrato.

En este proceso, se incluyen las actividades de financiamiento, diseño y construcción de activos relacionados con la prestación del servicio; sin embargo, las obligaciones de pago por parte de la entidad o dependencia contratante se generarán hasta que dichos servicios sean provistos a la plena satisfacción de la entidad o dependencia contratante, de acuerdo a las cláusulas establecidas en el contrato, para ello deberá llevarse a cabo la evaluación del desempeño del inversionista-proveedor, a través de una metodología explícita en el contrato. En caso que el desempeño sea inferior al previsto en el contrato se aplicará un descuento al pago que deba realizar la dependencia o entidad contratante. Este mecanismo de pago tiene la ventaja de que el inversionista proveedor controla la disponibilidad, los flujos de ingresos y gastos se prevén con certidumbre y los bancos perciben el mecanismo como de bajo riesgo, haciéndolo financiable.

De acuerdo con los Criterios para determinar los Límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los PPS¹⁴⁴, el margen disponible para la asignación de recursos para hacer frente a las obligaciones derivadas de los contratos PPS se determinará a través del cálculo de la diferencia entre el presupuesto modificado autorizado, menos el gasto ineludible, menos el gasto regularizable, más las medidas de ajuste del gasto.

Los recursos disponibles deberán alcanzar para cubrir el impacto promedio anual de los compromisos PPS, mismo que será el resultado de la suma de las obligaciones de pago promedio anual adquiridas en los contratos autorizados con los inversionistas proveedores, más el costo promedio anual de los compromisos estimados en las solicitudes de autorización de PPS en trámite, más otros gastos promedio anuales asociados a la operación de los proyectos.

La entidad o dependencia contratante se responsabiliza de la disponibilidad de recursos, incluyendo fuentes adicionales a sus recursos presupuestarios, por ejemplo recursos estatales, cuotas de recuperación por servicios e ingresos por los servicios concesionados por el proyecto.

5.6 Experiencias en las Entidades Federativas en Materia de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

En 2002, las dependencias que se involucraron en la implementación de Proyectos de Prestación de Servicios fueron la Secretaría de Salud, la de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública. En los sectores de Salud y Educación no existía experiencia previa en la implementación de este tipo de proyectos, lo que hizo obligada la coordinación del gobierno federal (SHCP) y la banca de desarrollo (BANOBRAS), en la revisión técnica y financiera de los PPS para dichos sectores. Adicionalmente debe consignarse la participación de la Secretaría de la Función Pública, la Presidencia de la República y los gobiernos de los estados en donde se ubicarían los proyectos. En particular, BANOBRAS apoya el financiamiento a los proveedores o contratistas que liciten bajo el esquema PPS, así como brinda garantías financieras que fortalezcan la estructura de financiamiento y contribuyan a una mejor calidad crediticia.

En la Secretaría de Salud, la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física es la encargada de los procesos de contratación y ejecución de obras, adquisiciones y servicios para el desarrollo de la infraestructura física. La Subsecretaría de Innovación y Calidad realizó un análisis integral para identificar hospitales generales susceptibles de convertirse en hospitales de alta especialidad, mediante ampliación del inmueble, incorporación de especialidades, equipamiento y fortalecimiento, así como aquellos que debían construirse. A partir de este análisis se depuró el Plan Maestro de Infraestructura en Salud en donde se identificaron las acciones para el sexenio, entre

¹⁴⁴ SHCP, Oficios Circulares No. 801.1.-231 y No. 801.1.-328, mayo de 2005 y agosto de 2004, respectivamente.

éstas destacan el establecimiento de hospitales de alta especialidad en las siguientes ciudades: León, Guanajuato; Acapulco, Guerrero; Culiacán, Sinaloa; Chihuahua, Chihuahua; Ixtapaluca, Estado de México; Ciudad Victoria, Tamaulipas y Torreón, Coahuila.

Cronológicamente el primer proyecto que se concretó fue el del Hospital Regional del Bajío y su Unidad de Apoyo, sito en León, Guanajuato, cuya licitación fue presentada el 10 de Marzo de 2005, el fallo se publicó el 20 de Octubre del mismo año y resultó ganadora la empresa española Acciona, S.A., el contrato se celebró a veinte años. En este proyecto hay financiamientos tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo. Dado su carácter regional, los beneficiarios se estiman en 5 millones de personas, con sus 184 camas, 40 de las cuales pertenecen al área de pediatría y las restantes para adultos; además contará con unidades de apoyo de hemodiálisis, cirugía de corta estancia, rehabilitación y oncología. A este proyecto, la Secretaría de Salud lo etiquetó como primera generación, porque representó su primera experiencia con el esquema PPS.

En el proceso mencionado BANOBRAS intervino apoyando financieramente el proceso de selección y contratación de la asesoría, a través del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), cuyo fideicomiso 1902, prevé recursos para la contratación de las asesorías técnicas, financiera y legales para efectuar los estudios orientados al establecimiento de las bases de licitación pública internacional y la formulación y formalización del contrato de prestación de servicios. La SHCP determinó la participación de BANOBRAS en esta etapa.

Una vez concluido el proceso, la Secretaría de Salud etiquetó como PPS segunda generación, otros siete Hospitales de Alta Especialidad susceptibles de realizarse: Acapulco, Culiacán, Chihuahua, Querétaro, Torreón, Ecatepec y Tampico; siguiendo el mismo procedimiento que en el PPS anterior; en 2005 se solicitó la ayuda financiera de FINFRA y se licitaron las asesorías jurídica, financiera y técnica en dos paquetes; el análisis cambió la ubicación de los proyectos de Ecatepec a Ixtapaluca y de Tampico a Ciudad Victoria. Finalmente se licitaron, se asignaron los proyectos y se iniciaron los estudios, sin embargo, en diciembre de 2005, la SHCP le comunicó a la Secretaría de Salud, el incumplimiento del numeral 21 de las reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios, con lo que se recortó el alcance de los mismos y los proyectos quedaron archivados.

La segunda experiencia en la Administración Pública con los PPS la encontramos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por su naturaleza, la dependencia tiene amplia experiencia en el diseño de proyectos, en la búsqueda de asesoría y financiamiento. Por ello, se preparó un plan que incluía trece proyectos, de los cuáles, tres se encuentran en proceso, hay tres pendientes de licitar, dos se encuentran en preparación y cinco están en cartera. Al agregar el PPS, al nuevo esquema de concesiones, la SCT cuenta con dos modelos de participación público-privada para la

inversión en carreteras, cabe señalar que en la presente administración hay una firme intención de impulsar la inversión en infraestructura a través de estas asociaciones.

Los proyectos carreteros seleccionados para el PPS se caracterizan por beneficiar a un elevado número de usuarios; por la importancia regional y estatal de los tramos; la dificultad para obtener fuentes alternas de recursos; y se enfatizan regiones con alto potencial de desarrollo (vr. gr. Sur-Sureste).

El PPS carretero es una concesión otorgada a través de una licitación pública, que le garantiza al concesionario la adjudicación del contrato de prestación de servicios; éste establece la asociación entre la SCT y la empresa privada para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera; el plazo del mismo va de 15 a 30 años; la empresa privada provee el servicio a cambio de pagos trimestrales, mismos que se basan en un mecanismo que considera la disponibilidad de la vía y su nivel de uso; los licitantes concursan con un pago trimestral, -que calculan en función del costo de construcción, conservación y operación; el rendimiento sobre el capital aportado (incluso costo financiero); tránsito anual estimado en un rango específico y periodo del contrato; la concesión se otorga a partir de la evaluación del valor presente neto del flujo de pagos periódicos. La Unidad responsable encargada de los PPS es la Dirección General de Desarrollo Carretero.

El segundo proyecto PPS que se financió fue el tramo de carretera federal libre de peaje de Irapuato a Guadalajara, concretamente la modernización del tramo que une Irapuato al poniente del estado de Guanajuato y termina al norte del estado de Michoacán, en el entronque con el futuro libramiento de La Piedad de Cabañas y que consta de 74.3 kilómetros. En este proyecto, cuya licitación se resolvió en septiembre de 2005 a favor de la empresa concesionaria Irapuato La Piedad, S.A. de C.V. y cuyas obras comenzaron en diciembre de 2005, se construyen 6 entronques, 5 retornos a desnivel, 7 pasos peatonales, 25 paraderos de autobús y un paso superior de ferrocarril. El plazo del contrato es de veinte años.

En tercer lugar, se encuentra el tramo de carretera federal libre de peaje de Querétaro Irapuato, concretamente la modernización del tramo que Villa del Pueblito, al poniente del estado de Querétaro y finaliza en Irapuato, en el entronque con la autopista Querétaro-Irapuato, el tramo recorre 92.9 kilómetros. En este proyecto cuya licitación se resolvió en junio de 2006, a favor de la empresa Concesionaria de Vías Querétaro-Irapuato, y cuyas obras comenzaron en 2006, se requirió construir 7 entronques, 3 retornos a desnivel, 10 pasos peatonales, 30 paraderos de autobús, un paso vehicular a desnivel, un boulevard y un paso superior sobre ferrocarril. Se estimó que la reversión de la infraestructura al Gobierno no sucedería antes de 2026, el contrato se fijó con una duración de veinte años.

El último proyecto que reporta su adjudicación, en noviembre de 2006, fue el tramo Tapachula Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo, con una longitud de 45.1 km y una inversión estimada de 773 millones de pesos, en este caso se otorgó el contrato al consorcio integrado por las empresas Azvi S.A. y Concesiones Intercontinentales de S.L.

En este contrato se requiere la construcción de dos libramientos: Metapa de Domínguez y Sur de Ciudad Hidalgo, con una longitud de 5.7 kilómetros, adicionalmente 8 entronques, 12 pasos peatonales, 9 pasos a desnivel, 4 retornos, un paso superior de ferrocarril y paraderos de autobús; se planteó el inicio de operaciones para abril de 2008.

Cuadro 5.9 Proyectos de Prestación de Servicios carreteros.

Proyecto	Concesionario	Duración	Inicio de operaciones	Inversión en modernización	Costo de Conservación	Beneficio
Carretera Irapuato-La Piedad	Irapuato la Piedad, S.A. de C.V.	20 años	Julio de 2007	631 mdp	1,140 mdp	16 mil v. d.
Carretera Querétaro-Irapuato	Concesionaria de Vías Querétaro-Irapuato, S.A. de C.V.	20 años	Octubre de 2009	1,511 mdp	1,275 mdp	20 mil v. d.
Carretera Tapachula - Talismán, con Ramal a Ciudad Hidalgo	Azvi S.A. y Concesiones internacionales, S.L.	20 años	Abril de 2008	773 mdp	1,523 mdp	Tapachula - Cal. Hidalgo, 14 mil v.d., el resto 4 mil 600 v. d.
Autopista Nuevo Necaxa-Tehuacán	Pendiente de licitación	30 años	2011	6,307 mdp	6,042 mdp	6 mil 500 v.d.
Carretera Río Verde-Ciudad Valles	Pendiente de licitación	20 años	Abril de 2009	3,400 mdp	685 mdp	4 mil v. d.
Carretera Nueva Italia-Apatzingán	Pendiente de licitación	20 años	Febrero de 2008	516 mdp	1,266 mdp	8 mil 700 v.d.
Carretera Zacatecas-Saltito	En preparación	20 años	2009	1,200 mdp	4,250 mdp	3 mil v.d.
Carretera Mitla-Entronque Tehuantepec	En preparación	20 años	2009	4,000 mdp	1,286 mdp	2 mil 700 v.d.
Apizaco-Calpulalpan	En cartera			1,200 mdp	870 mdp	
Macuseana-Límite de estados Campeche-Quintana Roo	En cartera			1,420 mdp	1,563 mdp	
Arriaga-La Ventosa	En cartera			900 mdp	1,171 mdp	
Salina Cruz-Huatulco	En cartera			2,200 mdp	2,923 mdp	
Acayucan-La Ventosa	En cartera			2,000 mdp	2,856 mdp	

mdp: Millones de pesos
v.d. viajes diarios

Fuente: Cámara de Diputados. H Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas.

Por otro lado, en la Secretaría de Educación Pública se identificaron como áreas de oportunidad la construcción de centros de educación superior y centros deportivos de alto rendimiento. Así la SEP definió su primer experiencia con los PPS, al proyecto de construcción del campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí.

En este caso el proyecto consiste en la construcción del campus en el terreno de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí (UPSLP), en donde se le otorga al inversionista proveedor el derecho a usar el terreno, con ciertas limitaciones, para el diseño, construcción y mantenimiento de 18 inmuebles del campus, estacionamiento, y adecuación y desmantelamiento de instalaciones provisionales, en cuatro fases. Ver cuadro 5.10 para ver más PPS desarrollados en entidades federativas.

De acuerdo con el programa aprobado, la licitación estaba programada para 2005, y el inicio de la construcción iniciaría en enero de 2006, esperando que la operación de la primera fase estuviese lista en agosto de 2007. Conforme al plan, la Secretaría de Educación Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación y en Compranet la convocatoria para la licitación pública internacional del PPS para el "Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí el 4 de octubre de 2005; nuevamente publicó la convocatoria el 13 de julio de 2006 y el 3 de octubre del mismo año declaró ganador del concurso público internacional No. 00011001-021- 06 a la empresa Concesionaria Universidad Politécnica de San Luis Potosí S.A. de C. V. Dicho concurso implica el otorgamiento de un contrato de prestación de servicios para llevar a cabo el proyecto denominado "Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí, con una inversión estimada de 285 millones de pesos". Sin embargo, el 9 de enero de 2007, a través de la Dirección de Adquisiciones, declaró desierto el concurso público internacional No. 00011001-021-06. De donde se infiere que no hay suficiente información respecto al proyecto, o quizá no hubo avances o no resultó atractivo para los inversionistas.

Hasta ahora se ha expuesto el concepto de las Asociaciones Público - Privadas (APPs) y de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) en lo particular. Como conclusiones preliminares se establecen las siguientes:

- Es muy amplia y versátil la forma en que puede acordarse la colaboración de los inversionistas privados en la prestación de servicios públicos, va desde la más sencilla que es vender una empresa pública al sector privado (que requiere o no una concesión para operar), hasta formas más complejas como desarrollar y/o operar infraestructura para la prestación de servicios públicos a través de una asociación entre los particulares y el gobierno.
- No existen mecanismos puros u ortodoxos mediante los cuales el capital privado pueda participar en el desarrollo de infraestructura o proveeduría de servicios, sino que se pueden presentar diversas variantes o modalidades en el objeto de los contratos. Entonces ¿qué tipo de contrato se puede celebrar y en consecuencia qué tipo de servicio puede brindar una entidad pública a través de un inversionista proveedor? La respuesta está en las atribuciones y funciones que las leyes

confieren a las dependencias y entidades públicas, así como en las facultades de los funcionarios correspondientes.

- El éxito de un PPS depende de que en el contrato quede establecida una eficiente distribución de riesgos entre el sector público y el inversionista proveedor, esto es, que cada quien asuma riesgos en función de lo que mejor sabe hacer y mejor puede realizar.
- Finalmente, en esta etapa del presente documento sólo se menciona que es de particular importancia tomar en cuenta la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, a efectos de determinar la carga financiera que es posible asumir a través de los PPS.

Cuadro 5.10 Proyectos de Prestación de Servicios en Entidades Federativas.

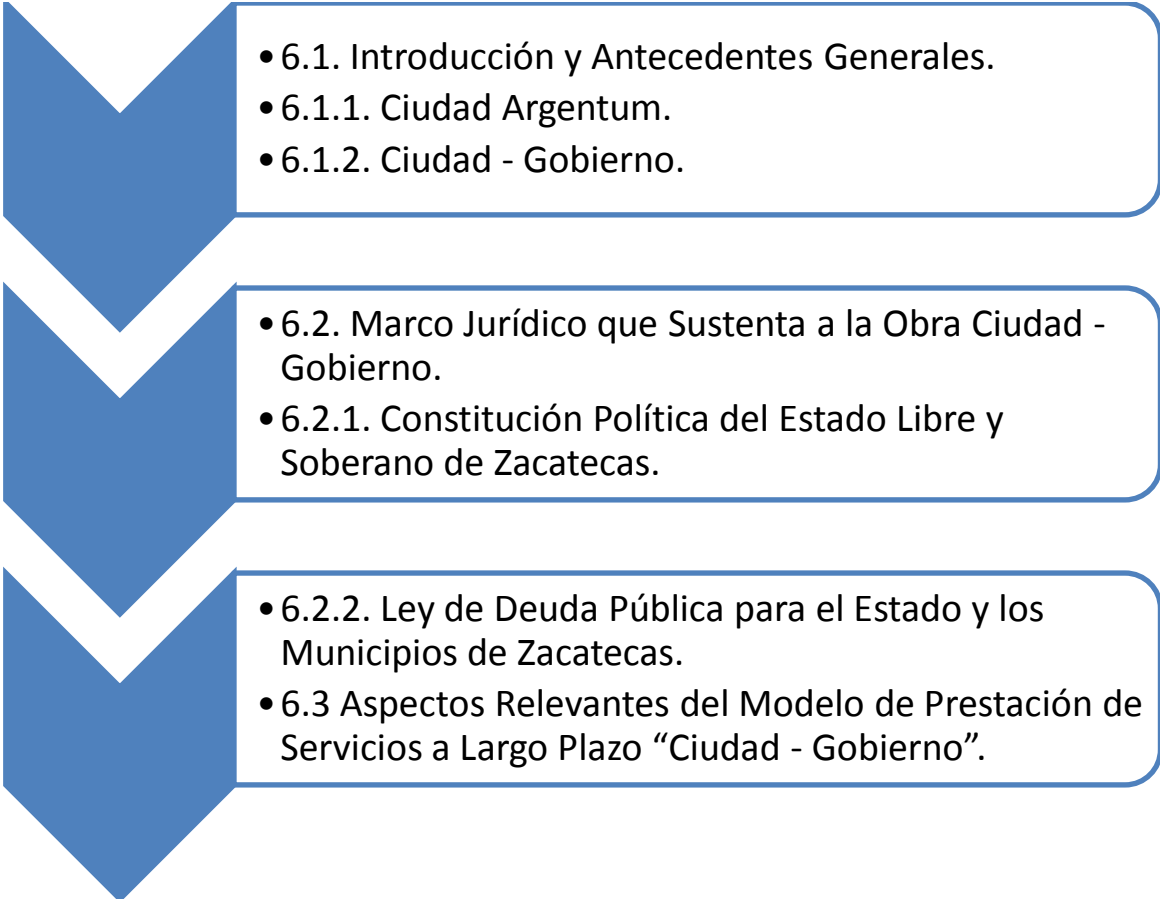
PROYECTOS DE PRESTACION DE SERVICIOS

Año del Proyecto	Entidad	Concepto	Receptor del Servicio	VPN Proyecto	Plazo
2004	Oaxaca	Ciudad Gobierno	Gobierno del Estado	626 mdp	ND
		Ciudad Judicial	Gobierno del Estado	1,200 mdp	ND
2008	Zacatecas	Ciudad Gobierno	Gobierno del Estado	1,200 mdp	22 años
2008	Hidalgo	Planta de Tratamiento de Efluentes	Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo	66.1 mdp	18 años
2008	Nuevo León	Ampliación de la Av. Lincoln	Garza García, Nuevo León	575 mdp	12 años
2008	Nuevo León	Arco Vial Sureste (En proyecto)	Gobierno del Estado	2,500 mdp	ND
2008	Nuevo León	Edificio en Arrendamiento del Gobierno	Gobierno del Estado	1,000 mdp	20 años
2009	Estado de México	Prolongación de Av. Solidaridad - Las Torres en los extremos oriente y poniente, y modernización de vialidad existente	Gobierno del Estado	5,800 mdp	25 años
2009	Estado de México	Puente vehicular de las avenidas Prolongación Madero y James Watt	Cuautitlán, Estado de México	860 mdp	25 años
2009	Estado de México	Centro Cultural Mexiquense	Instituto Mexiquense de la Cultura	3,508 mdp	21 años
2009	Estado de México	Hospital Regional de Alta Especialidad	Zumpango, Estado de México	7,038 mdp	25 años
2009	Durango	10 Tramos Carreteros	Gobierno del Estado	1,256 mdp	20 años

FUENTE: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

En el siguiente capítulo se retomarán estos importantes temas y se mostrará su aplicación al caso del Proyecto de Prestación de Servicios “Ciudad Gobierno” del Estado de Zacatecas.

*CAPÍTULO VI. OPERACIÓN DE PPS EN ENTIDADES
FEDERATIVAS. CASO ZACATECAS: “CIUDAD -
GOBIERNO”.*

- 
- 6.1. Introducción y Antecedentes Generales.
 - 6.1.1. Ciudad Argentum.
 - 6.1.2. Ciudad - Gobierno.

- 6.2. Marco Jurídico que Sustenta a la Obra Ciudad - Gobierno.
- 6.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

- 6.2.2. Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas.
- 6.3 Aspectos Relevantes del Modelo de Prestación de Servicios a Largo Plazo “Ciudad - Gobierno”.

CAPÍTULO VI. OPERACIÓN DE PPS EN ENTIDADES FEDERATIVAS. CASO ZACATECAS: “CIUDAD - GOBIERNO”

A continuación se expondrán diversos aspectos de la aplicación de un PPS en el estado de Zacatecas. Principalmente se mostrarán datos obtenidos del documento integrado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que expone la experiencia del Estado de Zacatecas en la utilización de nuevos esquemas de financiamiento, el cual fue elaborado por el Mtro. César Bojórquez León, con la participación del Mtro. Ricardo Hernández Salcedo y con la supervisión del Lic. Carlos García Lepe y del Mtro. Ramón Castañeda Ortega, con el propósito de dar a conocer a la sociedad zacatecana, así como a los funcionarios hacendarios de las entidades federativas, los estudiosos de la materia y al público en general el mecanismo a través del cual se impulsa la creación de infraestructura y la prestación de los servicios públicos con la participación de inversionistas privados.

6.1. Introducción y Antecedentes Generales.

La Gobernadora del Estado de Zacatecas en el periodo que comprendió del 12 de septiembre de 2004 hasta el 11 de septiembre de 2010, Amalia D. García Medina comentó que en la actualidad la situación económica que vive México pone en riesgo la viabilidad de muchos proyectos de desarrollo en infraestructura y de inversión productiva, por lo cual es necesario voltear hacia otros instrumentos que den factibilidad al trabajo que se realiza en las entidades federativas.

Indicó también que es necesario que los gobiernos estatales hagan acopio de instrumentos financieros que generen empleos y fortalezcan la economía doméstica, puesto que es impostergable fortalecer la unión de esfuerzos y sobre todo la creatividad entre los gobiernos y la sociedad, ya que cada día es más complicado generar proyectos con una sola modalidad de financiamiento.

De igual manera afirmó que la disminución en la captación fiscal que se ha dado en los últimos años, evidencia una tendencia sólida en la progresiva disminución de los recursos tributarios derivados de transferencias federales hacia los estados, y por tanto, una caída pronunciada en los ingresos de las entidades. Además, hay que tomar en cuenta que los gobiernos estatales y municipales no han incrementado sus ingresos propios a causa de la desaceleración económica que registra el país y que tiende a profundizarse.

Continuó mencionando que una de las alternativas que han surgido con mayor énfasis en los últimos años, tiene que ver con la figuras de financiamiento que se han agrupado bajo la denominación genérica de Asociaciones Público-Privadas, dentro de las cuales, los Proyectos de Prestación de Servicios han sido una modalidad cada vez más recurrente en el sector público para solventar el financiamiento de proyectos de interés general.

Y finalmente indicó que en ese contexto, el gobierno del estado de Zacatecas realizó la contratación de la prestación de servicios a largo plazo consistente en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública; así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones, a través del proyecto denominado “Ciudad Gobierno”, el cual conlleva una importante derrama de recursos económicos en la capital del estado y en la región centro del país.¹⁴⁵

En este marco realista el gobierno del Estado de Zacatecas que estaba a su cargo implementó un proyecto de colaboración publico-privada a través de la contratación de la prestación de servicios a largo plazo, que consistió en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias, para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública a través del Proyecto denominado “Ciudad-Gobierno”.

Apegados a la normatividad que establece la ley procedente, la administración a su cargo desde el inicio de gestión, el estudio y análisis financiero correspondiente, en 2007 impulsó la publicación de una convocatoria (ver anexo 3 de ésta investigación) para invitar a las diferentes empresas privadas, a participar en esta modalidad para financiar un proyecto de impacto social, que pretendió proporcionar mejor atención a los ciudadanos, mediante el acondicionamiento de espacios que optimizarían la generación de servicios públicos de calidad.

Cabe mencionar que ésta modalidad financiera permitió al gobierno a cargo de la Gobernadora Amalia García Medina, evitar un endeudamiento que inhibiría la inversión en otro tipo de proyectos de infraestructura que eran necesarios en la continuidad del desarrollo integral de la entidad. Asimismo, es perfectamente compatible y complementario de los programas y acciones que han emprendido las autoridades federales, estatales y zacatecanas para enfrentar la crisis.

Esta etapa constituyó una experiencia innovadora en el momento que se creyó necesario buscar alternativas que impulsaran el desarrollo armónico de la sociedad.¹⁴⁶

El Director General Javier Pérez Torres, secunda las ideas mencionadas por la Gobernadora del Estado diciendo que el panorama nacional e internacional indicaba que era necesario construir más obras públicas para reactivar la economía, el empleo y el mercado interno, pero que se disponía de menos recursos económicos. Que es necesario invertir más, pero la tendencia de los ingresos propios y los federales transferidos es a la baja.

Comenta que más que nunca se requería el concurso de todos los sectores económicos y sociales para impulsar la reactivación económica. Que era indispensable el

¹⁴⁵ Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC). México. 2009. Pág. I y II.

¹⁴⁶ *Ibidem*. Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

concurso del sector privado en el desarrollo de la infraestructura y servicios públicos., y que era natural que la inversión privada se daría sólo en la medida en que se garantizara razonablemente el retorno de la inversión; pero no menos importante era preservar la capacidad de pago y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

Es decir, en este proyecto, el gobierno del estado optó por una modalidad innovadora de participación privada en la creación de infraestructura y en la operación y mantenimiento, lo que evitaría el endeudamiento público, disminuiría los riesgos y los costos de operación de la infraestructura y el equipamiento y permitiría un manejo responsable de la política fiscal.

De conformidad con todo lo anterior, el proyecto Ciudad - Gobierno representa una importante obra que indudablemente contribuye al objetivo de creación de infraestructura para generar empleos, así mismo constituye una oportunidad para mejorar las instalaciones físicas, los procesos administrativos y a generar las condiciones laborales apropiadas para la prestación de los servicios públicos en el largo plazo.

Es destacable que las nuevas construcciones liberaron espacios que ocupaban las oficinas públicas en la zona centro de la ciudad, evento que tendría un efecto favorable en materia de desarrollo turístico, vialidad, transporte y saneamiento ambiental.

Finalmente, cabe subrayar que por la relevancia económica que la obra tuvo para la región y para las finanzas públicas, fue de particular interés aprovechar la experiencia de la mejor manera posible. Fue conveniente valorar los objetivos, alcances e implicaciones de esta acción de gobierno, todo lo anterior con el fin de sentar las bases para otras obras de infraestructura en el futuro.

6.1.1. Ciudad Argentum.

El nombre de esta nueva localidad es emblemático. Argentum es vocablo del latín que significa plata, en referencia al esplendor de Zacatecas por la producción de este metal, y el objetivo del proyecto integral es aprovechar la ubicación geográfica de la entidad para atraer inversiones, reactivar la economía y generar empleos en el estado.

El eslogan del desarrollo es: Ciudad Argentum “Donde Zacatecas vuelve a hacer historia” señalando así el resurgir de la ciudad en el ámbito nacional como polo de desarrollo como lo fue en una próspera época con la minería principalmente de extracción de plata.¹⁴⁷

Este desarrollo inmobiliario se levantará al noroeste de la ciudad en la salida de la capital zacatecana hacia Fresnillo, sobre los terrenos de la antigua Mina El Bote, a tan sólo unos minutos del aeropuerto internacional y del Centro histórico de Zacatecas, y será un complejo urbano para cerca de 90,000 habitantes. La intención es que sea sede de gran parte de las instalaciones de Gobierno del Estado, que permita el crecimiento

¹⁴⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_Argentum

ordenado de la capital, y que además fomente la creación de empleo (30,000) para frenar la emigración hacia el vecino país del norte y otras regiones de México.

El nuevo desarrollo, que tardará en levantarse una década aproximadamente, será un conjunto arquitectónico, con Palacio de Convenciones, campo de golf, parque temático, hoteles, cines, corporativos, comercios, instituciones educativas, centros hospitalarios y vivienda.

Para el desarrollo de las 1,000 hectáreas de este ambicioso proyecto, que se componen de un relieve de valle y lomas, propio de la región, presentando una vegetación semiárida, geopolíticamente asentado en el área de los municipios de Zacatecas, Calera y Guadalupe, el Gobierno Estatal decidió compartir la responsabilidad. La participación de la iniciativa privada corre a cargo de Empresazac, compañía creada por Manuel Muñoz González, propietario de Minera Monarca y que ya cuenta con experiencia en el desarrollo de vivienda a través de Desarrollo Monarca.

La inversión prevista es de 2,000 millones de dólares (mdd), de los que 200 millones de dólares serán para la urbanización del terreno. El convenio que firmó el empresario con el gobierno le obliga a reinvertir durante cinco años todas las utilidades que genere Minera Monarca, calculadas en 24 mdd brutos al año. Se contempla la construcción del parque temático, un hotel, un hospital o un corporativo, para luego rentarlos.

La nueva Ciudad tiene en cuenta todos los elementos, incluso el relativo al ahorro energético. Argentum contará con su propio sistema de generación de energía eólica y fotovoltaica, instalaciones ocultas que embellezcan el paisaje y vialidades anchas que conecten con las principales arterias de la zona poblada.

Uno de los nichos que se pretenden explotar en Argentum es el de la salud. Habrá hospitales de especialidades a manera de *cluster*. Pretenden atender a la población que se instale en Argentum, pero también la proveniente de Guadalajara, Aguascalientes, Durango, Monterrey y a los migrantes que deseen atenderse de paso a sus lugares de origen o en época de vacaciones.

Argentum también tendrá espacio para el turismo. Su principal atractivo será, junto con el campo de golf, un parque temático sobre la minería en la actual Mina del Bote. Los visitantes recorrerán cuatro de los nueve niveles de la mina instalada en el lugar y habrá restaurantes, discotecas, una iglesia subterránea y talleres-tienda de artesanías.

6.1.2. Ciudad - Gobierno.

La verdadera ancla de Argentum es Ciudad-Gobierno, que reunirá en el mismo espacio las principales instalaciones estatales, además de un Palacio de Convenciones de 10,000 m².

Además de la ventaja natural para los usuarios, como ya se comentó esta reubicación liberará mucho espacio en el centro histórico de Zacatecas, declarado Patrimonio de la Humanidad por las Naciones Unidas. Esto permitirá la ampliación de zonas peatonales y de ocio, con hoteles, teatros, galerías de arte, museos, restaurantes, tiendas o salas de cine.

El Gobierno del Estado determinó llevar a cabo dicho proyecto en el inmueble de su propiedad que se encuentra ubicado a la salida Norte de la Ciudad de Zacatecas, mismo que cuenta con una superficie de 220,728.11 metros cuadrados, con el propósito de lograr una modernización integral no sólo de sus trabajadores sino también de sus instalaciones.

Los inmuebles materia de este proyecto están enclavados en un predio denominado Cerro del Gato, espacio que tiene una topografía de pendientes pronunciadas del orden del 10 al 40 %, desde él se domina el Valle de Calera y parte de la zona poniente de la Ciudad de Zacatecas, brindando una buena vista lateral del Cerro de la Bufa, icono con el que se representa la Ciudad y el Estado de Zacatecas.

Estuvo previsto que los edificios tuvieran formas vanguardistas, contaran con los avances tecnológicos más actuales en su estructura y sus ingenierías, logrando un conjunto con las normas de confort, seguridad, iluminación, acabados, así como en todos sus elementos constructivos.

Dicho proyecto estuvo previsto en la estrategia global de Modernización de la Administración Pública Estatal contenida en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010.

El conjunto inmobiliario permitiría mejorar la calidad de los servicios que se brindan al público; fortalecerá la eficiencia y eficacia de la Administración Pública; se optimizará la operación y los gastos de gobierno; facilitaría el otorgamiento de los servicios públicos en un sólo espacio geográfico diseñado especialmente para esta finalidad, en donde el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la administración pública sería a un menor costo.

Los terrenos forman parte de las reservas territoriales del Gobierno del Estado. El inversionista proveedor simplemente tendría una autorización para construir en los terrenos, pero éstos seguirán siendo patrimonio de los Zacatecanos.

Esta modalidad de financiamiento de los servicios de infraestructura evita el endeudamiento público, permite un manejo responsable de la política fiscal del Estado, disminuye los riesgos y costos de la operación y el equipamiento, contribuye al crecimiento económico regional y fortalece la generación de empleos directos.

Con este proyecto se atienden las necesidades de infraestructura y operación de dependencias, se brindan más de 300 servicios a la ciudadanía y se integra la actividad de aproximadamente 3,200 servidores públicos en 9 edificios.

Cuadro 6.1 Estimación del personal por dependencia en Ciudad Gobierno.

EDIFICIO	PERSONAL
Edificio Gubernatura	714
Edificio Contraloría Interna	201
Edificio Coordinación General Jurídica	144
Edificio DIF	233
Edificio Obras Públicas	806
Edificio Salud	486
Edificio SEPLADER	430
Edificio Secretaría de Finanzas	97
Edificio de la Mujer	96
TOTAL ESTIMADO	3,207

Fuente: Elaboración propia con base en Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. INDETEC. México. 2009.

En este tenor, es importante mencionar que el diseño y la creación de la infraestructura es responsabilidad del inversionista privado.

6.2. Marco Jurídico que Sustenta a la Obra Ciudad - Gobierno.

A continuación interesará detectar todo el andamiaje jurídico que el estado de Zacatecas actualmente dispone para soportar en el plano local la incursión de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado en materia de Proyectos para la Prestación de Servicios.

El marco jurídico es un soporte central en un proyecto de esta naturaleza, en virtud de que debe existir certeza para que el inversionista proveedor recupere su inversión y, por otra parte, debe existir seguridad para las autoridades en las facultades que pueden ejercer.

6.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

La Constitución Política del estado de Zacatecas, dicta en su artículo 39 que: "La secretaría del ramo sólo hará los pagos autorizados por el Gobernador y que estén contemplados dentro del Presupuesto de Egresos"¹⁴⁸.

Asimismo, formula en su artículo 144 que: Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria para que libremente se presenten proposiciones solventes, en sobre cerrado que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado o al Municipio las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás

¹⁴⁸ <http://www.congresozac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=articulo&art=4541&ley=97&tit=1&cap=0&sec=1>

circunstancias pertinentes. Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de esas bases.

Es de gran relevancia mencionar que el tres de enero del año dos mil siete, la Honorable Quincuagésima Octava Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas aprobó mediante los decretos 431, 432, 433 y 436 las reformas y adiciones a diversas disposiciones, con la finalidad de modernizar la Ley de Deuda Pública y regular los contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo o Multianuales (PPS) como un mecanismo que permita, entre otros, impulsar inversión adicional a la del sector público con la intervención de un inversionista privado que diseña, construye, financia y opera infraestructura para prestar, en forma integral, servicios a las dependencias y entidades de la administración pública a cuyo cargo se encuentran diversas funciones en beneficio de los zacatecanos y las zacatecanas.

6.2.2. Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas.

El nuevo texto legal encontrado en el Decreto número 431, publicado el 3 de enero del 2007 en el Periódico Oficial, es uno de los cambios legales más importantes que se llevaron a cabo en el estado de Zacatecas. Está es la aprobación de una nueva Ley de Deuda Pública para el Estado y sus Municipios.

El artículo 6 de la nueva Ley estipula algunas operaciones que no son consideradas como constitutivas de Deuda Pública, entre las que se encuentran los PPS, así el artículo 6 establece que:

“Artículo 6.- No constituirá deuda pública estatal o municipal, las obligaciones directas a corto plazo contratados con la banca de desarrollo o, en su caso, la comercial a corto plazo que se contrate por el Poder Ejecutivo Estatal así como por los municipios, para solventar necesidades temporales de flujo de caja, cuyos vencimientos y liquidación se realicen en el mismo período constitucional que les corresponde.

La Secretaría será la única dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, facultada para autorizar la contratación de deuda a corto plazo a las dependencias y entidades de la administración pública, a excepción de la contratada por los municipios.

Los financiamientos a que se refiere este artículo no se considerarán dentro de los montos anuales de endeudamiento autorizados.

No será considerada Deuda Pública a las obligaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios multianuales.”

6.3 Aspectos Relevantes del Modelo de Prestación de Servicios a Largo Plazo “Ciudad - Gobierno”.

En este apartado se expondrán algunos puntos de interés de este contrato, a fin de comprender mejor la experiencia del estado de Zacatecas en el desarrollo de infraestructura a través de los Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

El 27 de noviembre del 2007, la Oficialía Mayor compareció en representación del Gobierno del Estado de Zacatecas a la celebración del Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, y en relación con lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.

Con base en las facultades expresas conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas y el Reglamento Interior de la Oficialía Mayor de Gobierno, y en lo relativo a la capacidad legal para celebrar y cumplir con el contrato, compareció el L.E. Eduardo Ruiz Fierro, quien acreditó su personalidad como Oficial Mayor de Gobierno con el nombramiento de fecha 5 de diciembre del 2006, que expidió a su favor la Lic. Amalia D. García Medina, Gobernadora del Estado de Zacatecas.

En lo relativo a la representación privada para la firma del contrato, compareció el Arquitecto Pedro Lara Rojas, acreditando su personalidad como representante legal de la empresa L.L. Operación y Servicios, S.A. de C.V. quien fue el “Inversionista Proveedor”.

Este instrumento legal tuvo por objeto la contratación del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, el cual consistió en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública; así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones, por lo cual el “Inversionista Proveedor” se obligó a prestar el servicio y el “Gobierno” también se obligó a pagar por dicho servicio la remuneración correspondiente. Se acordó que el contrato tendría una vigencia de veintidós años, contados a partir de la firma del instrumento legal.

La vigencia se dividió para fines de las obligaciones contractuales de las partes en tres Etapas, las cuales son:

a) Diseño del Proyecto.- Consistió en la elaboración por parte del “Inversionista Proveedor” del proyecto ejecutivo bajo el cual se llevarían a cabo los trabajos para el servicio de disponibilidad de la infraestructura e instalaciones, realizando para tal efecto los estudios necesarios para su correcta elaboración, mismo que se apegó a los términos y condiciones de la propuesta técnica que presentó el “Inversionista Proveedor” en la licitación. El tiempo acordado para la realización y entrega del proyecto ejecutivo al “Gobierno” fue de seis meses. La etapa de diseño del proyecto concluyó cuando el “Inversionista Proveedor” entregó formalmente el proyecto ejecutivo al “Gobierno” y el “Gobierno” expidió el Documento de No Objeción del mismo. Una vez que el Proyecto

Ejecutivo obtuvo el Documento de No Objeción del “Gobierno”, el mismo fue firmado por la partes.

b) Preparación de la disponibilidad.- Consistió en los trabajos necesarios para la creación de la infraestructura e instalaciones que conforme al proyecto ejecutivo no objetado se llevaría a cabo. El tiempo acordado para el desarrollo de esta etapa fue de 18 meses. El “Inversionista Proveedor” llevó a cabo el desarrollo de esta etapa, cumpliendo con las especificaciones del proyecto ejecutivo una vez que el “Gobierno” entregó la no objeción del mismo. A fin de llevar a cabo la inspección de las actividades de preparación de la disponibilidad de la infraestructura e instalaciones el “Inversionista Proveedor” nombró un Supervisor Independiente, y debió obtener por escrito del “Gobierno” la conformidad con dicho nombramiento. Dicho nombramiento no limitaría en ningún sentido al “Gobierno” a nombrar o contratar un supervisor propio.

El supervisor independiente debió verificar que el avance de los trabajos de la presente etapa se realizaran de conformidad con el proyecto ejecutivo no objetado, por lo que una vez que se llevó a cabo esta verificación lo informó por escrito al “Gobierno” y al “Inversionista Proveedor”.

Una vez que el supervisor independiente verificó la terminación de la etapa de la preparación de la disponibilidad, y que la misma cumplió con lo establecido en el contrato y el proyecto ejecutivo no objetado, debió notificar al “Inversionista Proveedor” que estaba lista la infraestructura y las instalaciones para entregarlas al “Gobierno”.

El “Inversionista Proveedor” entregó la disponibilidad de la infraestructura y las instalaciones al “Gobierno”, mediante la suscripción por ambas partes de un acta de entrega de las mismas; dicha acta se anexó al contrato y formó parte del mismo.

c) Prestación de los servicios.- Consistió en la prestación que realiza el “Inversionista Proveedor” de los servicios de disponibilidad, operación y mantenimiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para la administración pública. El tiempo acordado para esta etapa fue de veinte años.

La prestación de los servicios de disponibilidad y operación de la infraestructura e instalaciones, que correspondió a esta etapa, se inició desde la fecha en que el “Gobierno” recibió la infraestructura e instalaciones y hasta la fecha de terminación de la vigencia del contrato.

Es importante resaltar que Durante las dos primeras etapas, que duraron en total dos años, no se pagó ninguna contraprestación al “Inversionista Proveedor”, sino que se empezó a pagar hasta que inició la tercera etapa que fue la prestación de los servicios. Es decir, la obligación de pago a cargo del “Gobierno” y a favor del “Inversionista Proveedor”, inició a partir de la fecha en que se recibió la infraestructura y las instalaciones.

El “Inversionista Proveedor” realiza los siguientes servicios:

a) Fisonomía exterior en edificios

- b) Impermeabilización
- c) Cancelería y cristales
- d) Elevadores
- e) Instalación eléctrica, subestación eléctrica y planta de emergencia
- f) Instalación hidráulica, sanitaria, para aire acondicionado y para voz-datos
- g) Muebles sanitarios, mamparas, accesorios y herrajes
- h) Fumigación
- i) Red contra incendios
- j) Red sanitaria y alcantarillado
- k) Vialidades vehiculares, andadores peatonales y plazas
- l) Equipamiento urbano y señalización
- m) Depósitos de almacenamiento de agua
- n) Vigilancia

El “Inversionista Proveedor” garantiza la calidad de la infraestructura e instalaciones durante toda la vigencia del contrato y por un plazo de un año posterior a la terminación del mismo, por lo que cualquier desperfecto o problema que se presentara en la infraestructura e instalaciones durante este periodo por vicios ocultos o defectos de construcción será subsanado por cuenta del “Inversionista Proveedor”.

Para la solución de cualquier controversia o disputa durante la vigencia del contrato, se creó un comité de coordinación, que intervendría para coadyuvar la adecuación de la problemática que corresponda.

El gobierno del Estado de Zacatecas ha mantenido en los últimos años una política prudente en el manejo de los empréstitos públicos (véase el cuadro 6.2). En este proyecto, no se incurrió en Deuda Pública conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Sin embargo se reconoció que la obligación de pago del proyecto tendría un efecto en las finanzas públicas, al igual que lo tendría cualquier operación constitutiva de Deuda Pública; pero en el caso de ésta entidad federativa la situación era totalmente manejable.

En efecto, en el año 2007 esta entidad federativa sólo tenía registrados 133.7 millones de pesos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De estos créditos inscritos sólo 44 millones correspondían a deuda directa del estado.

Esta situación financiera permitió que el monto del contrato PPS por un Valor Presente de \$1,200 millones de pesos no representara un impacto importante en el límite máximo que tenía el Estado para las Obligaciones Totales Sostenibles, que es la cantidad máxima que un Estado puede contratar tomando en cuenta el monto de la deuda contratada con anterioridad, más los PPS, todo de conformidad con los plazos a que están contratadas tales obligaciones y el servicio de las mismas.

CAPÍTULO VI. OPERACIÓN DE PPS EN ENTIDADES FEDERATIVAS. CASO ZACATECAS:
CIUDAD-GOBIERNO

Cuadro 6.2 Obligaciones Financieras de Estados y Municipios. 1993 – 2010.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Saldos al 31 de diciembre

(Millones de pesos)

Entidad	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
T O T A L	18,278.2	28,318.8	41,071.8	53,219.4	59,823.5	74,732.4	81,403.2	90,731.3	100,243.1	116,218.4	125,893.0	135,015.0	147,412.4	160,093.5	186,470.0	203,070.2	252,153.5	314,857.9
Aguascalientes	283.6	364.0	307.5	339.2	287.0	197.3	163.5	140.8	207.3	343.3	711.3	621.0	1,110.0	958.4	2,347.4	2,440.2	2,816.1	2,603.1
Baja California	478.1	999.6	960.3	1,214.3	1,380.3	1,611.9	1,641.8	1,775.4	1,703.5	1,987.5	2,503.2	3,161.1	3,928.4	4,556.0	5,809.9	6,438.2	8,895.2	9,490.8
Baja California Sur ^{1/}	260.8	304.3	296.8	350.6	450.4	472.2	517.4	592.1	700.1	689.8	602.8	572.3	637.5	647.9	662.3	731.0	2,015.4	2,224.3
Campeche	127.1	499.0	460.9	518.1	419.2	221.8	148.5	111.3	82.2	21.7	0.0	20.5	55.7	0.0	56.4	35.0	0.0	328.6
Coahuila ^{2/}	248.9	515.5	926.0	1,116.4	593.5	649.0	786.5	802.9	712.8	607.3	261.3	273.0	323.2	420.0	486.9	1,831.9	1,561.6	8,267.1
Colima	104.3	191.9	263.4	291.0	237.1	185.9	208.1	181.6	223.4	342.9	509.2	437.2	593.1	889.7	901.6	1,068.0	1,270.0	1,303.9
Chiapas ^{3/}	212.3	1,024.7	992.0	1,088.1	961.6	1,067.3	1,021.8	998.6	946.8	926.9	887.7	1,062.9	1,416.0	881.7	6,005.4	7,069.9	9,215.0	8,236.2
Chihuahua ^{2/4/}	2,071.5	2,511.8	2,722.0	3,037.6	3,178.4	3,068.8	2,915.3	2,766.4	2,696.3	4,064.0	4,016.3	5,664.6	5,534.4	6,896.7	6,623.3	6,300.6	13,183.0	12,547.0
Distrito Federal ^{5/}	960.6	1,473.3	2,465.4	7,390.4	11,789.2	20,366.5	22,962.1	28,718.1	32,788.5	38,284.9	41,634.0	42,310.0	43,527.4	44,085.9	44,079.5	45,579.6	47,529.5	52,578.5
Durango	296.7	552.0	462.3	606.7	713.9	838.1	860.4	998.1	1,345.9	1,314.6	1,778.0	2,592.2	2,710.0	2,680.9	2,692.1	3,153.3	3,643.7	3,697.7
Guanajuato	280.3	405.6	411.7	464.5	517.2	589.5	559.1	626.9	598.9	636.6	1,181.3	1,536.4	1,889.8	1,972.4	3,174.9	3,801.1	6,410.0	7,632.2
Guerrero ^{2/}	497.8	515.8	858.2	983.7	1,168.5	1,309.7	1,512.2	1,599.1	1,579.2	1,540.7	2,018.1	2,417.5	1,999.4	2,309.5	2,236.3	1,773.0	3,140.8	3,794.9
Hidalgo	30.0	22.6	14.2	16.1	12.7	10.4	0.0	163.1	456.7	719.2	1,346.4	1,271.5	2,461.8	2,451.8	2,481.4	2,466.4	3,909.2	4,022.9
Jalisco	2,260.8	2,811.6	3,371.9	3,876.2	4,006.9	4,514.2	4,749.2	5,161.5	5,004.8	5,864.2	5,672.3	6,231.9	8,160.9	8,830.8	8,480.4	12,309.9	20,163.4	22,122.9
México ^{6/}	2,728.5	4,843.0	8,643.9	13,396.7	16,609.5	19,628.5	22,410.4	23,341.5	26,990.9	31,200.4	31,147.2	29,988.4	31,790.4	31,975.7	32,316.3	32,838.6	33,017.5	38,249.7
Michoacán ^{2/7/}	101.0	249.6	256.2	251.8	216.0	283.0	292.9	213.7	180.5	152.8	1,597.7	1,481.8	2,787.8	2,811.4	6,581.1	6,757.8	7,770.9	10,069.5
Morelos	162.2	144.3	232.7	244.1	365.2	395.0	408.0	508.3	466.5	486.2	842.6	851.1	935.7	737.8	653.3	486.1	346.2	1,269.6
Nayarit	118.2	222.6	187.6	178.0	115.2	101.3	87.6	92.2	129.1	100.9	98.4	270.7	363.4	547.9	648.0	1,539.7	2,215.7	3,150.9
Nuevo León ^{8/}	1,273.1	2,348.4	6,427.4	5,463.5	6,706.6	7,989.5	8,623.8	8,795.9	8,635.4	8,704.0	8,418.2	9,248.8	11,721.7	16,711.1	17,346.2	17,959.9	27,070.7	33,971.6
Oaxaca ^{9/}	181.6	260.3	147.0	192.9	202.8	361.5	290.7	247.1	230.8	312.2	583.3	552.7	491.7	1,506.2	4,245.3	4,544.6	4,483.8	4,615.8
Puebla	106.1	156.1	321.4	308.7	351.7	657.0	716.1	855.4	1,005.6	1,001.8	2,829.9	3,057.8	3,012.6	3,360.3	6,250.0	6,327.4	6,501.8	9,104.7
Querétaro	343.7	1,282.8	1,090.0	1,016.8	1,061.1	1,215.5	1,327.1	1,399.6	1,406.4	1,400.8	1,493.5	1,559.5	1,717.3	1,717.9	1,891.2	1,975.2	2,355.8	2,219.8
Quintana Roo ^{2/}	437.4	450.3	643.4	740.3	842.5	855.8	761.6	748.8	993.8	1,320.6	1,505.3	2,000.7	1,927.8	1,880.0	2,427.8	2,756.4	3,743.2	10,037.2
San Luis Potosí	306.3	345.9	426.3	543.9	599.4	660.8	642.2	842.1	802.9	1,438.0	1,211.0	2,721.0	2,146.0	2,712.8	2,771.5	2,865.4	4,580.1	4,823.5
Sinaloa ^{2/}	481.9	873.6	1,337.6	1,677.4	1,931.2	1,990.2	1,500.5	2,449.0	2,765.8	3,175.0	3,150.8	3,225.0	4,182.0	4,226.1	4,579.2	4,514.7	4,476.5	4,879.3
Sonora	2,547.0	3,150.1	4,869.4	6,085.5	3,672.4	4,177.8	4,584.5	4,936.3	5,133.6	5,030.4	5,460.2	5,419.9	5,744.7	6,248.8	6,922.5	11,390.7	11,258.2	17,287.3
Tabasco	187.9	518.1	343.3	411.1	431.9	604.8	601.4	602.2	580.6	576.2	535.5	493.4	690.4	639.4	4,561.7	2,068.0	1,962.7	2,233.2
Tamaulipas ^{2/10/}	416.3	368.5	531.9	363.8	315.2	271.0	702.4	817.0	712.8	435.3	758.1	1,343.0	1,008.5	782.9	1,344.0	1,507.4	6,637.4	10,069.7
Tlaxcala	68.8	136.2	52.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	180.0	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz ^{2/11/}	348.4	348.3	379.4	262.3	78.8	23.3	22.6	17.8	1,053.1	2,754.6	1,882.9	3,528.7	3,464.2	5,514.3	7,074.4	9,169.7	9,331.2	21,499.9
Yucatán	224.6	305.1	288.1	320.9	372.2	316.6	310.2	189.1	127.3	578.7	874.9	730.3	607.1	743.1	476.0	730.9	2,076.1	1,844.3
Zacatecas	132.4	123.9	380.9	468.8	235.9	98.2	75.3	39.4	11.6	206.9	381.6	370.1	293.5	216.1	133.7	639.6	572.8	681.6

Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el Reglamento del Artículo 9º y algunas otras obligaciones reportadas por las Entidades Federativas, de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales. Las cifras pueden variar debido al redondeo.

1/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno de Baja California Sur incluye 136 millones de pesos garantizados principalmente con el Impuesto sobre Nómina a través de fideicomisos.

2/ Incluye estimaciones de saldo de algunas obligaciones.

3/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

4/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cinco emisiones en bonos cartereros, garantizados con fuente de pago propia, diferente de las participaciones federales y se agrega el saldo de las emisiones bursátiles registradas entre 1993 y 2006.

5/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Distrito Federal incluye nueve emisiones bursátiles garantizadas con participaciones

6/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de México incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos futuros del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM)

7/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

8/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye tres emisiones del Gobierno del Estado garantizada con ingresos propios, una emisión del Instituto de Control Vehicular, y otra emisión de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

9/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares.

10/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Tamaulipas incluye 6 mil millones de pesos garantizados con el Impuesto sobre Nóminas a través de Fideicomiso.

11/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye cuatro emisiones garantizadas con ingresos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y participaciones.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar a Unidad de Enlace Oficial Mayor, teléfonos (01) (55) 3688 835 y (01) (55) 3688 5807.

enlace.ciudadano@shcpofimaycob.mx

Sobre este tema, la empresa calificadora Standard & Poor's expresó que: "La política financiera del estado es conservadora. Desde 2004, Zacatecas ha financiado su gasto operativo y sus necesidades de inversión con recursos estatales y federales, sin necesidad de incurrir en deuda directa adicional. Asimismo, el estado recientemente aprobó una nueva ley para limitar su endeudamiento anual, el de sus municipios y otras agencias estatales. Al cierre de 2007 la deuda directa, por unos \$44 millones de pesos (MXN), representó 2.0% de los ingresos discretionales, un nivel bajo tanto para los estándares nacionales como internacionales."¹⁴⁹

Al haber contratado el PPS la inversión estatal no se vería afectada en ningún sentido, ya que las erogaciones derivadas de la prestación de los servicios de disponibilidad de infraestructura a largo plazo, corresponderían en parte al gasto de operación, mismo que se realizó en la renta de oficinas y adecuación de espacios físicos

¹⁴⁹ Fuente: www.standardandpoors.com.mx, calificación de la calidad crediticia del Estado de Zacatecas.

donde actualmente laboran las dependencias beneficiadas, lo que presenta un balance de costo y beneficio favorable para el Gobierno del Estado.

En cuanto a la disponibilidad de los servicios, el gobierno tiene la obligación y la facultad de verificar la calidad de los bienes y servicios que adquiere o contrata, considerando las garantías necesarias para que los proveedores y prestadores de servicios se vean obligados a cumplir con sus compromisos.

Cabe subrayar que lo importante es que el estado de Zacatecas ya empezó a utilizar este tipo de esquemas de financiamiento, lo que amplía las posibilidades de inversión. En los esquemas de inversión actual se está considerando como estratégico el asegurar la inversión de los servicios básicos (como educación y salud, por ejemplo) con recursos públicos del Estado y buscar esquemas innovadores como los PPS para los proyectos complementarios como la obra "Ciudad Gobierno".

Dentro del contrato estaba planteado un mecanismo apropiado para que el inversionista diera un mantenimiento preventivo y correctivo que garantizara la calidad del servicio de disponibilidad de infraestructura a largo plazo. En caso contrario el inversionista sería penalizado en los pagos correspondientes. Si por cualquier causa las deducciones no pudieran aplicarse a los pagos mensuales, se harían efectivas las garantías correspondientes a favor del Estado.

El gobierno podría efectuar deducciones a los pagos mensuales del inversionista cuando:

- A. Los servicios de disponibilidad de infraestructura no fueran prestados total o parcialmente conforme a lo señalado en el Proyecto Ejecutivo.
- B. Los servicios de disponibilidad de infraestructura fueran prestados de manera deficiente conforme los parámetros señalados en el Proyecto Ejecutivo.
- C. Los servicios de operación no fueran prestados total o parcialmente conforme a lo señalado en el contrato.
- D. Los servicios de operación fueran prestados de manera deficiente, es decir, no cumplieran con los parámetros estipulados.
- E. Los servicios de mantenimiento no fueran prestados total o parcialmente conforme a lo acordado.
- F. Los servicios de mantenimiento fueran prestados de manera deficiente, es decir, no fueran prestados conforme a los parámetros señalados en contrato.

Es importante resaltar que concluido el plazo de 22 años pactado para la vigencia del contrato, la infraestructura e instalaciones pasarán a formar parte del patrimonio del Estado.

En este tenor, surgen los siguientes comentarios sobre la ejecución de la obra Ciudad- Gobierno:

Proyecto inicial: 1 200,000,000.0

Ejecución final: 4'322,324,226.8

La única posibilidad de llevar a cabo la obra sin convenir la posibilidad de financiamiento al estado es a través de un PPS, considerando que esta modalidad no exige registro de Deuda de la SHCP.

El costo final de la obra rebasó sensiblemente la estimación inicial. Y al respecto caben las siguientes consideraciones:

- El PPS como fuente de financiamiento es una alternativa crediticia para estados y municipios independientemente de que la ejecución de la obra financiada resulte en costos mayores a lo previsto, lo que puede ser resultado de diversas causales, que implican desde imprecisiones en la estimación inicial del proyecto o modificaciones del mismo a lo largo de su ejecución.
- El PPS es un instrumento crediticio que no tiene ideología o relación alguna con los responsables de su ejecución, por lo tanto no se debe mezclar al instrumento y su valía con sus ejecutores.
- Particularmente en la situación actual, donde estados y municipios atraviesan la etapa mas comprometida desde que fue creado el sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Derivado de su agotamiento y la necesidad de adecuaciones para transitar hacia un Sistema de Coordinación Hacendaria que incluya un aumento de ingresos propios para las finanzas locales, por lo que deben optimizarse las diferentes figuras de financiamiento.
- El PPS tiene como característica trascendente que los recursos proceden de una fuente no tradicional empresarial, que es la parte deudora ante alguna institución financiera que finalmente aporta los recursos independientemente de las mezclas que se hallan registrado para su obtención.
- La ejecución por ejemplo para el caso Zacatecas, dio lugar incluso a la formulación de una metodología, definida por Banobras que considera aspectos de riesgo crediticio y desde luego indicadores de capacidad de pago. Todo ello debe formar parte de los análisis financieros que en general se realizan en forma previa a la contratación del crédito, pero se reitera, la figura crediticia queda al margen de los análisis al respecto y por supuesto de los contratantes y ejecución final del proyecto destino del financiamiento.
- En todo caso lo que se considera conveniente es que los PPS se identifiquen desde su contratación como esquemas financieros totalmente regulados por el marco jurídico, que no es el caso a la fecha, pero seguramente se evolucionará a su regularización.

La adecuación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá avanzar al fortalecimiento de los ingresos propios y de manera integral a la regulación de todos aquellos ingresos producto del financiamiento y que en consecuencia tendrían que incluir la regulación de todas las figuras crediticias; el caso que nos ocupa se refiere a los PPS, que es una figura componente de las Asociaciones Público – Privadas (APP's) y ello deberá incluirse y regularse a la mayor brevedad ante la perspectiva de que el corto plazo

se genere inclusive en otros esquemas de financiamiento que le den mayores opciones y ventajas a las finanzas estatales y municipales. Y aun en ese escenario serán indispensables 2 aspectos fundamentales: creación de opciones de financiamiento que serán sin duda esquemas que permitan acceso a recursos que financien proyectos relevantes y que dejen liberados recursos para las principales prioridades estatales y municipales. Por otra parte, una adecuación permanente del marco jurídico que permita una regulación adecuada de cualquiera de las nuevas opciones.

Pero en resumen, esas opciones de financiamiento seguirán siendo instrumentos que queden al alcance de las finanzas públicas y que estarán absolutamente al margen de las formas de utilización, eficacia o no de sus ejecutores. Con ello, el planteamiento que pretende establecer es que como instrumento, son bienvenidos todos aquéllos que amplíen la gama de acceso a las finanzas públicas y la evolución de su utilización y ejecutores, correspondería a otras instancias.

Un ejemplo cuyo estudio alentó la realización de este trabajo, fue el caso Zacatecas y su actual politización es un asunto que compete a las autoridades y en su caso a quienes deban juzgar costos y beneficios; un ejemplo más que también fue revisado fue el caso Oaxaca, así como otros más, de montos mucho menores pero que finalmente han tenido en términos cualitativos un objeto común, disponer de nuevos esquemas de financiamiento que permitan liberar recursos propios para otras prioridades.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Deuda Pública es sin duda un elemento muy importante para coadyuvar al financiamiento del gasto público, sin necesidad de recurrir a la imposición de mayores o nuevos impuestos. No obstante, después de analizar los fundamentos teóricos desarrollados en esta investigación, se concluye que la Deuda Pública debe contribuir principalmente a financiar proyectos de inversión que mejoren el bienestar de la población, siempre y cuando sea Deuda utilizada sólo de manera temporal. Este uso de la Deuda es de vital importancia, ya que ésta solo va a solventar la ausencia de ingresos propios, pero no los va a sustituir, por lo tanto es muy necesario saber manejarla en proyectos que generan sus propios ingresos.

La Deuda Pública va a permitir al gobierno financiar proyectos de largo plazo que amplíen la capacidad productiva y mejoren el bienestar de la población, por lo tanto, ésta es un instrumento de redistribución del ingreso a favor de sectores de bajos ingresos, lo cual va a justificar plenamente su utilización como recurso de financiamiento.

Por otro lado, también se puede concluir que cuando los gobiernos la han utilizado de forma indiscriminada, este recurso, así como su monto, se convierten en una carga excesiva, entonces la Deuda Pública pierde su capacidad para financiar proyectos de inversión y vincularse con una distribución del ingreso a favor de sectores marginados, convirtiéndose así en un instrumento de especulación financiera que solo va a beneficiar ahora a los sectores de altos ingresos, que en el caso de los PPS este sector se representa por los denominados “inversionistas proveedores”, contribuyendo de esta forma a la actual desigualdad social tan marcada que padece el país. En esta situación de desfavorable uso de la deuda, se tiene que recurrir a su reconversión, lo cual le va a implicar al gobierno aumentar el premio que ofrece a los particulares para inducirlos a seguir manteniendo o comprando títulos de Deuda Pública, lo que significa entonces que los particulares mantienen la confianza en el gobierno, y deciden continuar otorgándole crédito pero con un rendimiento más alto.

Por lo anteriormente expuesto se recomienda la concertación urgente de un marco normativo de PPS en un solo ordenamiento jurídico, el cual permita tener un registro de estos esquemas ante la autoridad competente (SHCP), que le pueda otorgar un seguimiento y un control claros con ciertos rangos y escenarios que deban tener las entidades para poder llevar a cabo los nuevos mecanismos de financiamiento, y para ello se pueden tomar en cuenta las siguientes opciones:

- ✧ Ley específica para PPS.
- ✧ Ley de Concesiones.
- ✧ Reglamento de la Ley General de Bienes Nacionales.
- ✧ Modificar la Ley de Coordinación Fiscal para fortalecer la relación entre la Federación y los Estados respecto al desarrollo del esquema PPS:
- ✧ Reformar el Artículo 9 de la Ley para solicitar que los Estados registren ante la SHCP las obligaciones de pago derivadas de PPS.
- ✧ Garantizar la permanencia del esquema PPS a través de su institucionalización.
- ✧ Evaluar la conveniencia de crear un área o instituto dedicado exclusivamente al desarrollo de PPS.

Es decir, se necesita que la autoridad se haga cargo del registro y autorización de estos nuevos esquemas de financiamiento tal y como lo lleva a cabo con los créditos bancarios y las emisiones bursátiles. Y también se hace necesario el incremento de potestades de los Estados y municipios para poder adquirir nuevas fuentes de financiamiento.

Esta situación actual de una ausencia de registro de los PPS ante la SHCP, es verdaderamente grave debido a que los estados han incrementado severamente sus niveles de endeudamiento, y es aquí donde se tiene que recordar que los saldos registrados no toman en cuenta la contratación de PPS. Y en la misma línea, los estados no registran esta deuda en sus cuentas estatales, no obstante, si aparecen en ellas un rubro dedicado al servicio de la deuda, lo cual parece a simple vista una situación absurda, pero es claramente una realidad que necesita inaplazablemente ser atendida por parte de las autoridades competentes, para evitar así una crisis nacional de deuda interna.

Dado la experiencia observada en la implementación de PPS, esta regulación también podrá evitar que los estados no tomen esta opción de financiamiento como una salida de emergencia que después no podrán resolver debido a la mala asignación de los recursos en proyectos que no son capaces de solventarse por si mismos, es decir, se podrá hacer de los PPS la opción correcta para poder llegar a un crecimiento y desarrollo real de los estados y municipios. Cabe aclarar que en esta investigación no se tiene una postura a favor o en contra del PPS "Ciudad-Gobierno" del estado de Zacatecas, simplemente se hace mención de todos sus aspectos debido a que es el caso que sirve de muestra para estudiar a los PPS en su conjunto.

Por lo tanto, es claro que el aprobar un PPS o cualquier otra opción de financiamiento es un gran compromiso que el gobierno debe asumir, por lo tanto la evaluación del uso que se le dará a este tipo de recursos debe considerar los siguientes aspectos fundamentales:

- La rentabilidad económica y/o social de los proyectos, ya que la Deuda Pública se concreta en los préstamos que el gobierno asume y que debe regresar con los intereses devengados durante el periodo establecido.
- Dado que los proyectos deben orientarse al bien común, se buscará entonces la orientación hacia la mejora de la calidad de vida de la población.

De esta manera se concluye que los recursos obtenidos a través de la Deuda Pública, destinados hacia los proyectos, deben considerar primordialmente el fortalecimiento de la infraestructura económica y social que beneficie a varias generaciones en el tiempo.


En efecto, en el caso de un gasto corriente, este beneficia solamente a la generación actual, por tanto debe ser financiado mediante los impuestos que sean obtenidos en esa época, pero cuando se habla de obras de infraestructura económica y social, el beneficio se distribuye en tiempo y alcanza a diversas generaciones, por lo tanto

ella también deberán participar en su financiamiento, lo cual será logrado mediante el mecanismo de Deuda Pública, ya que de lo contrario el gobierno, debido a las pocas potestades que poseen actualmente los estados y municipios, no podría lograr este tipo de proyectos.

El papel de la Deuda Pública puede ser fundamental en países como México, donde existen limitaciones significativas, ya que por un lado en términos de infraestructura económica se incentiva poco la inversión privada, y esto constituye en un obstáculo importante para generar crecimiento económico; y por otro lado la desigualdad en la distribución del ingreso se ha incrementado en los últimos años y además de limitar el desarrollo del mercado interno, genera pobreza para muchos y opulencias para unos cuantos, lo cual constituye un lastre que toda sociedad regida bajo principios éticos no puede permitir.

Por lo tanto un esquema PPS es una óptima opción de financiamiento que hace frente a situaciones adversas de estados y municipios, como lo pueden ser una baja en la recaudación del impuesto sobre tenencias, participaciones, o simplemente un modelo económico agotado, entre otros; si se toman en cuenta todas las recomendaciones y modificaciones antes mencionadas y se llevan a cabo a detalle, se logrará un buen manejo de esta opción de financiamiento y con ello se tendrá una buena forma de cumplir con los requerimientos sociales que no son posibles subsanar con los ingresos directos de las entidades federativas y los municipios.

ANEXOS

- 
- ANEXO 1. Empresas Calificadoras de Valores.
 - Anexo 2. Aspectos Normativos sobre Deuda Pública.
 - Anexo 3. Licitación para la Prestación de Servicios a Largo Plazo o Multianual del Estado de Zacatecas.

ANEXO 1. EMPRESAS CALIFICADORAS DE VALORES

La calificación de valores tuvo su origen a finales del siglo pasado en Estados Unidos con la consolidación de un sistema de información crediticia que era utilizado por inversionistas e instituciones financieras de ese país.

Sólo hasta 1972 se funda la primera agencia calificadora por fuera de los Estados Unidos: Canadian Bond Rating Services en Montreal, Canadá. En Japón esta labor se inicia en 1979 con la conversión del servicio de información sobre bonos del diario Nikon Keizai Shimbun en una sociedad de esta naturaleza. En Europa la primera de estas firmas surgió en España en 1985: Renta 4 S.A.

En América Latina la primera calificadora de valores se autorizó en Chile en 1988 y el segundo país de la región en donde se constituyó fue en México, en enero de 1990.¹⁵⁰

Las instituciones calificadoras de valores son: “aquellas personas morales cuyo objeto social es exclusivamente la prestación habitual y profesional del servicio de estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación sobre la calidad crediticia de valores. Estas instituciones contribuyen a perfeccionar los mecanismos del mercado de valores y a consolidar la confianza de los inversionistas en el medio.”¹⁵¹

Para el Banco de México las calificadoras de valores serán aquellas empresas cuyo objetivo sea la prestación habitual y profesional de los servicios de estudio, análisis, opinión, evaluación, dictamen y publicación de la calidad crediticia que tienen los instrumentos representativos de deuda, la cual permitirá establecer el grado de riesgo que éstos representan para los inversionistas.

BANXICO considera que para organizarse y operar como institución calificadora de valores se requerirán autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), según lo establecido en la Ley del Mercado de Valores.¹⁵²

En concreto, “el objeto de las calificadoras de valores es determinar acerca de la calidad crediticia de los títulos de deuda emitidos por empresas mercantiles mexicanas, que habrán de ser colocados entre el gran público inversionista, y difundir el resultado de dichos dictámenes en el mercado financiero nacional.”¹⁵³

Ley del Mercado de Valores.

El artículo 144 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores N°7732 establece:

Artículo 144.- Sociedades calificadoras de riesgo. Las calificadoras de riesgo son sociedades anónimas, cuyo objeto social exclusivo es la calificación de riesgo de

¹⁵⁰ <http://www.buenastareas.com/ensayos/Calificadoras-De-Valores/927214.html>

¹⁵¹ <http://www.condusef.gob.mx/index.php/component/content/article/713.html>

¹⁵² <http://www.banxico.org.mx/sistemafinanciero/inforgeneral/proveedoresdeServiciosFinancieros/Calificadoras.html>

¹⁵³ García Santillán, Arturo. Sistema financiero mexicano y el mercado de derivados. México. 2007 Pág. 10

los valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y las actividades complementarias a dicho objeto, autorizadas reglamentariamente por la Superintendencia General de Valores. Deberán agregar a su denominación la expresión 'calificadora de riesgo.' Todas las emisiones de valores de deuda emitidas en serie e inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios deberán ser objeto de clasificación por parte de una sociedad calificadora de riesgo, conforme a las normas que la Superintendencia establezca reglamentariamente. Se exceptúan de lo anterior, las emisiones de valores del Estado e instituciones públicas no bancarias.

Tal disposición, se complementa con el artículo 7 bis del "Reglamento para el registro de títulos valores ante la Comisión Nacional de Valores y la autorización para hacer oferta pública", establece:

"Las empresas que tengan registrados, en la Comisión Nacional de Valores, sus títulos de deuda u otros documentos que por sus características resulten a ellos asimilables, así como las que vayan a solicitar su registro, deberán someter la emisión correspondiente a una clasificación de riesgo por parte de una de las entidades que hayan sido autorizadas por la Comisión Nacional de Valores para esos fines.

La Comisión podrá señalar los plazos dentro de los cuales los emisores deberán cumplir con lo dispuesto en este artículo, así como la documentación que deberán presentar, a fin de hacer constar su clasificación. Estos plazos podrán ser diferentes según el sector al que pertenezca la empresa, las características que posea la emisión y cualquier otra condición que, a criterio de la Comisión Nacional de Valores, justifique su variación."¹⁵⁴

Organización, funcionamiento y estructura de las calificadoras de valores:

Para que una empresa pueda organizarse y funcionar como institución calificadora de valores, es necesario tener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Al presentar la solicitud para tener la autorización para organizarse y funcionar como calificadora de valores, deberá acompañarse de lo siguiente:

1. Proyecto de estatutos sociales.
2. Relación de accionistas e integración del capital social.
3. Nombre del administrador único o, en su caso, de los miembros del consejo de administración, así como de los directores y personal técnico responsable de la elaboración de los dictámenes acerca de la calidad crediticia de los valores.
4. Programa general de funcionamiento que comprenda, por lo menos, las bases relativas a su organización.

¹⁵⁴ www.hacienda.go.cr/.../Las%20Calificadoras%20de%20Valores.doc

5. Manuales internos los cuales como mínimo deben contener, lo siguiente:

A) Delimitación de las responsabilidades de cada área, así como las políticas de contratación del personal directivo y técnico.

B) Descripción del proceso de calificación, en el cual deberá precisarse por lo menos:

- La escala, nomenclatura e interpretación de la calificación.
- El procedimiento interno para otorgar una calificación que incluya las etapas de contratación del servicio, obtención de información de la emisora y plazos para la entrega periódica de la misma, mecanismos para la evaluación de los valores, determinación de la calificación y seguimiento de ésta, incluyendo la metodología de análisis cualitativo y cuantitativo.

C) Políticas y medios de divulgación al público sobre los dictámenes, calificaciones y análisis emitidos, así como sus modificaciones.

D) Reglas de control interno que prevean, entre otros aspectos, los siguientes:

- La definición del contenido de los expedientes de cada cliente, así como la documentación que por lo menos deberán incluir los mismos.
- La determinación de las personas que podrán tener acceso a la información contenida en los expedientes.
- El registro del personal que participará en el proceso de cada calificación.
- Los lineamientos para resolver los conflictos de intereses que puedan presentarse respecto de los directores y personal técnico responsable de la elaboración de los dictámenes acerca de la calidad crediticia de los valores.¹⁵⁵

Calificación de la emisión:

Una empresa calificadora tendrá la responsabilidad de indicar la probabilidad y el riesgo que tiene un emisor de poder efectuar un pago de un crédito que se allá colocado en el mercado de valores.

Las emisiones realizadas por estados o municipios y los bonos que se pretenden colocar en mercados internacionales, incluyendo bonos corporativos y emisiones gubernamentales, y demás títulos de deuda que emitan las empresas privadas serán sujetas a calificación. No obstante debemos aclarar que las emisiones de títulos de deuda gubernamentales que se colocan en el mercado nacional no están sujetas a calificación, debido a que no tienen riesgo de incumplimiento porque su pago esta garantizado con los bienes y recursos del país.

¹⁵⁵ <http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/otros-sectores/713-ique-son-las-calificadoras-de-valores>

Resumiendo se puede decir que los títulos sujetos a calificación son:

- Papeles de entidades federativas y municipios.
- Títulos bancarios de mediano y largo plazos.
- Todos los papeles privados.

Algunos de los criterios más importantes que evalúa una empresa calificadora son:

- Estructura financiera del emisor.
- Composición del resto de los pasivos de la entidad.
- Flujos de efectivo.
- Estado general de la economía y del sector al que pertenezca el emisor.¹⁵⁶

Sin embargo, es conveniente precisar que una calificación desempeña la función de evaluar el grado de riesgo de un crédito, elemento fundamental dentro del proceso de toma de decisiones respecto de cualquier inversión, entendida una inversión, en este caso, como la posibilidad de comprar cualquier instrumento financiero con fines de ahorro. En consecuencia, una calificación no puede ser considerada como una recomendación de compra, venta o retención de algún instrumento en particular, ya que no contempla los precios del mercado ni la adecuación de sus características a los objetivos de inversión de los ahorradores.¹⁵⁷

Las calificaciones que otorgan las diferentes empresas calificadoras incluyen letras y números.

- Las letras se utilizan para calificar la calidad crediticia (o capacidad y oportunidad de pago del emisor).
- Los números se emplean para medir el riesgo de mercado (o grado de vulnerabilidad en el rendimiento de la sociedad de inversión ante modificaciones en las tasas de interés o tipo de cambio).

Bajo el rubro de "calidad crediticia" las calificadoras valoran la experiencia e historial de la administración del fondo; sus políticas operativas, controles internos y toma de riesgos; la congruencia de la cartera con respecto al prospecto, así como la calidad de los activos que componen la sociedad de inversión.

El riesgo de mercado califica cuán sensible es la cartera del fondo a los cambios en materia de tasas de interés, tipo de cambio, liquidez y, en general, a cualquier modificación en las principales variables de la economía o de las finanzas que pudieran afectarlo.

¹⁵⁶ Rueda, Arturo. Op cit. Pág. 50.

¹⁵⁷ Bojórquez León, César. Op cit. Pág. 36.

Cada calificadora tiene su propia escala, pero todas se corresponden con la "escala homogénea" convenida entre ellas para permitir a los inversionistas establecer comparaciones. (Tabla de calificación homogénea).¹⁵⁸

Al calificar una corporación o municipio, las agencias que usan este enfoque, normalmente asignan un analista, a menudo junto con un equipo de especialistas, para liderar la evaluación de la calidad crediticia de la entidad. Por lo general, los analistas obtienen la información de informes públicos, así como de entrevistas y reuniones con el equipo gerencial del emisor. Utilizan esa información para evaluar la situación financiera de la entidad, su desempeño operativo, políticas y estrategias de administración de riesgo.

Empresas calificadoras que operan actualmente en México son las siguientes:

A) Fitch México S.A. de C.V.

Las calificaciones de calidad crediticia y/o riesgo emisor asignadas por Fitch Ratings (Fitch), evalúan la voluntad y capacidad de pago de una entidad para cumplir en forma oportuna y total con sus obligaciones financieras, sin considerar garantía específica o subordinación alguna; evaluando por tanto el riesgo quirografario de dicha entidad. A partir de la calificación quirografaria, Fitch califica en forma específica los financiamientos bursátiles y/o bancarios de las entidades subnacionales mexicanas (estados, municipios y organismos descentralizados) los cuales pueden obtener una calificación superior a la quirografaria. Cuando un financiamiento es calificado en forma específica, su calificación refleja la naturaleza propia de dicho instrumento considerando sus fortalezas jurídico-financieras, así como la relación con la calidad crediticia del emisor o acreditado.

A la fecha, todas las emisiones bursátiles y los financiamientos bancarios calificados por Fitch en México tienen como fuente de pago un fideicomiso con instrucciones irrevocables; instrumento a través del cual fluye una determinada proporción de recursos afectados por el deudor, constituyéndose en un mecanismo jurídico por medio del cual un tercero (el fiduciario) tiene entre sus funciones administrar los recursos, realizar los pagos del servicio de la deuda, establecer fondos de reserva, y en caso de existir remanentes, entregarlos a la entidad.

Los recursos que generalmente los gobiernos han utilizado hasta ahora para respaldar las estructuras de financiamiento, son los flujos futuros de participaciones federales (principal ingreso corriente de los gobiernos subnacionales en México); no obstante, algunas entidades ya han utilizado otro tipo de ingresos recaudados localmente como el impuesto sobre nóminas (ISN), derechos vehiculares, incentivos por impuestos federales, ingresos por servicios de agua, peajes carreteros, etc.

Cabe apuntar que en México de acuerdo a la Constitución Política, las entidades subnacionales no pueden tomar endeudamiento en moneda extranjera, ni endeudamiento directo o indirecto de instituciones extranjeras, o cuando deba pagarse fuera del territorio

¹⁵⁸ http://bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_calificadoras_de_valores

nacional. En este sentido, por su mayor relevancia a la fecha, las calificaciones que se mencionen a lo largo del reporte están referenciadas en la escala nacional de calificación, por lo que son comparables en el contexto país y no en el internacional.

Desde la perspectiva de Fitch, la determinación de la calificación de un financiamiento específico bajo una estructura de fideicomiso fuente de pago, no sólo depende del análisis financiero del mismo y su comportamiento ante entornos adversos, sino asimismo, de otros factores tales como:

- a) la calidad crediticia de la entidad antes y después de dicho financiamiento;
- b) la fortaleza de la estructura jurídica del fideicomiso y su congruencia con el marco legal prevaleciente en la entidad;
- c) el flujo de recursos afectados al fideicomiso y su plan de utilización en el tiempo; entre otros factores.

Para determinar la calificación de un financiamiento específico de entidades subnacionales, Fitch considera principalmente el análisis de los siguientes factores:

- Calidad crediticia y/o riesgo emisor.
- Análisis del activo fuente de pago.
- Estructura del financiamiento.
- Coberturas del servicio de la deuda y mejoras crediticias.
- Protecciones legales para los acreedores.

En el proceso de calificación de Fitch se analizan las características, fortalezas y debilidades de cada factor, y no se asigna un peso específico o ponderan dichos factores para llegar a una determinada calificación o mejora respecto a la calidad crediticia de la entidad subnacional. Cabe destacar que si bien algunos de estos factores son interactivos, el hecho de que en alguno de ellos exista una fuerte debilidad, puede implicar que la calificación del financiamiento sea la misma que la calificación quirografaria de la entidad, a pesar de presentar fortalezas en otros aspectos.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Fitch Ratings. Finanzas Públicas. México Reporte Metodológico. Criterios de Calificación de Financiamientos Subnacionales. <http://www.fitchmexico.com/Links/metodologia/Metodologias/Criterios%20de%20Calificación%20de%20Financiamientos%20Subnacionales.pdf>

Cuadro 1A. Fitch México, Finanzas Públicas (Deuda Pública – Obligación General)

AAA(mex)	La más alta calidad crediticia. Representa la máxima calificación asignada por Fitch México en su escala de calificaciones domésticas. Esta calificación se asigna a la mejor calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país, y normalmente corresponde a las obligaciones financieras emitidas o garantizadas por el gobierno federal.
AA(mex)	Muy alta calidad crediticia. Implica una muy sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. El riesgo crediticio inherente a estas obligaciones financieras difiere levemente de las entidades, emisores o emisiones domésticas mejor calificadas.
A(mex)	Alta calidad crediticia. Corresponde a una sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BBB(mex)	Adecuada calidad crediticia. Agrupa a entidades, emisores o emisiones con una adecuada calidad crediticia respecto a otras del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno que para obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BB(mex)	Especulativa. Representa una calidad crediticia relativamente vulnerable respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Dentro del contexto del país, el pago de estas obligaciones financieras implica cierto grado de incertidumbre, y la capacidad de pago oportuno es más vulnerable a cambios económicos adversos.
B(mex)	Altamente especulativa. Implica una calidad crediticia significativamente más vulnerable respecto de otras entidades o emisores del país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo, pero existe un margen limitado de seguridad, y la capacidad de continuar con el pago oportuno depende del desarrollo favorable y sostenido del entorno económico-financiero.
CCC(mex), CC (mex), C(mex)	Alto riesgo de incumplimiento. Estas categorías agrupan riesgos crediticios muy vulnerables respecto de otras entidades, emisores o emisiones dentro del país. Su capacidad de cumplir con las obligaciones financieras depende exclusivamente del desarrollo favorable y sostenible en el entorno económico-financiero.
D(mex)	Incumplimiento. Se asigna a entidades, emisores o emisiones que actualmente hayan incurrido en incumplimiento.

Fuente: <http://www.fitchmexico.com/Links/Definiciones/default.aspx>

B) Stándar & Poor's

Las calificaciones crediticias son opiniones sobre riesgo crediticio. Las calificaciones de Standard & Poor's expresan la opinión de la calificadora sobre la capacidad y voluntad de un deudor, que puede ser una empresa, institución financiera, estado o municipio, para cumplir con sus obligaciones financieras en tiempo y forma.

Las calificaciones de la escala CaVal de Standard & Poor's se refieren al riesgo de crédito relativo de las emisiones de deuda en pesos mexicanos hechas por un emisor en el mercado doméstico, por consiguiente no incluyen el concepto de riesgo soberano, ni los de convertibilidad y transferencia de divisas. Para distinguirlas de las calificaciones internacionales de Standard & Poor's se les ha agregado el prefijo 'mx'.

Las calificaciones se han establecido dentro de una escala con diversos grados observando las siguientes consideraciones:

- La probabilidad relativa en el mercado de valores mexicano de incumplimiento de pago de una emisión de deuda. La calificación evalúa la capacidad y voluntad de un emisor para cumplir oportunamente con el pago de intereses y principal de la deuda que haya emitido de acuerdo con los términos y condiciones de la emisión.
- La naturaleza, características y provisiones de la obligación.

- La protección existente y la relativa posición de la obligación, respecto a circunstancias de declaración de quiebra, fusiones, reorganizaciones o cualquier otro evento que pudiera surgir en el desempeño de la actividad del emisor, o de cualquier ley u ordenamiento que pudieran afectar los derechos del acreedor.

Los símbolos de las calificaciones crediticias de Standard & Poor's ofrecen una manera simple y eficiente de comunicar la opinión sobre la solvencia y calidad crediticia del emisor o emisión calificados.

Cuadro 1B. Resumen General de las Opiniones Reflejadas por las Calificaciones de Stándar & Poor's.

GRADO DE INVERSIÓN	'AAA'	Capacidad extremadamente fuerte de cumplir con sus obligaciones financieras. La calificación más alta
	'AA'	Capacidad muy fuerte de cumplir con sus obligaciones financieras
	'A'	Capacidad fuerte de cumplir con sus obligaciones financieras, pero algo susceptible a condiciones económicas adversas y a cambios en las circunstancias
	'BBB'	Capacidad adecuada para cumplir con sus obligaciones financieras, pero más sujeto a condiciones económicas adversas
	'BBB-'	Considerada la calificación menor dentro del grado de inversión por los participantes del mercado
GRADO ESPECULATIVO	'BB+'	Considerada la calificación más alta en el área de grado especulativo por los participantes del mercado
	'BB'	Menos vulnerable en el corto plazo pero enfrenta una gran incertidumbre ante condiciones económicas, financieras y del negocio que sean adversas
	'B'	Más vulnerable a condiciones económicas, financieras y del negocio adversas, pero actualmente tiene capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras
	'CCC'	Actualmente vulnerable y dependiente de condiciones económicas, financieras y del negocio favorables, para cumplir con sus obligaciones financieras
	'CC'	Actualmente altamente vulnerable
	'C'	Se ha presentado una petición de bancarrota o acción similar, pero continúa realizando los pagos de obligaciones financieras
	'D'	Incumplimiento de pago de obligaciones financieras
	Las calificaciones de 'AA' a 'CCC' pueden modificarse con un signo más (+) o menos (-) para mostrar la posición relativa dentro de las principales categorías de calificación.	

Fuente: Standar & poor's

http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/SP_CreditRatingsGuide_MEX.pdf

Históricamente, el término “grado de inversión” se refería a los bonos y otros instrumentos de deuda que los reguladores bancarios y participantes del mercado consideraban como inversiones convenientes para las instituciones financieras. Hoy en día, el término es ampliamente utilizado para describir a emisores y emisiones con niveles relativamente elevados de solvencia y calidad crediticia. En contraste, el término “no grado de inversión” o “grado especulativo” en general se refiere a los instrumentos de deuda en los que el emisor tiene la capacidad de repagar pero enfrenta incertidumbres importantes tales como circunstancias financieras o empresariales adversas que podrían afectar su riesgo crediticio.

En la escala de calificaciones de largo plazo de Standard & Poor's, los emisores y las emisiones de deuda que reciben una calificación de 'BBB-' o superior generalmente son consideradas por reguladores y participantes del mercado como "grado de inversión", mientras los que reciben una calificación inferior a 'BBB-' por lo general se consideran de "grado especulativo".¹⁶⁰

C) Moody's de México

Moody's de México es una Institución Calificadora de Valores autorizada y supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Cuenta con equipo de analistas en los sectores: Corporativo, Instituciones Financieras, Finanzas Públicas, Aseguradoras, Sociedades de Inversión, Financiamiento de Proyectos y Finanzas Estructuradas.

Moody's de México tiene más de 500 calificaciones publicadas

Las metodologías de calificación de Moody's pretenden ser una herramienta de referencia que puede ser utilizada al evaluar perfiles crediticios dentro de un sector o línea de negocios determinada, ayudando así a los emisores, inversionistas y otros participantes del mercado a entender cómo es que las características de riesgo cualitativas y cuantitativas clave pueden afectar los resultados al determinar una calificación. Cada metodología explica el enfoque de Moody's para evaluar el riesgo crediticio dentro de cada línea de negocio específica.

Las Calificaciones Nacionales de Moody's representan opiniones acerca de la capacidad crediticia relativa de los emisores y las emisiones de un país en particular. Las Calificaciones Nacionales no consideran la expectativa de la pérdida relacionada con eventos sistémicos que afectarían a todos los emisores, incluyendo a aquéllos que reciben las calificaciones más altas en la escala nacional. Sin embargo, las Calificaciones Nacionales de Moody's clasifican a los emisores y a las emisiones por orden de capacidad crediticia relativa: se espera que aquéllos con calificaciones más altas tengan menos probabilidades de incumplir, incluso en escenarios difíciles.

¹⁶⁰ http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/SP_CreditRatingsGuide_MEX.pdf

Cuadro 1C. Resumen General de las Opiniones Reflejadas por las Calificaciones de Moody's de México.

CALIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
Aaa.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Aaa.mx muestran la capacidad crediticia más fuerte y la menor probabilidad de pérdida de crédito con respecto a otros emisores mexicanos.
Aa.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Aa.mx muestran una capacidad crediticia muy fuerte y poca probabilidad de pérdida de crédito con relación a otros emisores mexicanos.
A.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como A.mx presentan una capacidad crediticia por arriba del promedio con relación a otros emisores mexicanos.
Baa.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Baa.mx representan una capacidad crediticia promedio con relación a otros emisores mexicanos.
Ba.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Ba.mx muestran una capacidad crediticia por debajo del promedio con relación a otros emisores mexicanos.
B.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como B.mx muestran una capacidad crediticia débil con relación a otros emisores mexicanos.
Caa.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Caa.mx son especulativas y muestran una capacidad crediticia muy débil con relación a otros emisores mexicanos.
Ca.mx	Los emisores o las emisiones calificadas como Ca.mx son muy especulativas y muestran una capacidad crediticia extremadamente débil con relación a otros emisores mexicanos.

Fuente: <http://www.condusef.gob.mx/index.php/component/content/article/724>

NOTA: Moody's utiliza modificadores numéricos 1, 2 y 3 en cada categoría de calificación genérica de Aa.mx a Caa.mx (por ejemplo, Baa3.mx). El modificador 1 indica que las obligaciones se clasifican en el extremo más alto de su categoría de calificación genérica; el modificador 2 indica una categoría intermedia y el modificador 3 indica una clasificación en el extremo más bajo de esa misma categoría de calificación genérica.

D) HR Ratings de México, S.A. de C.V.

HR Ratings de México es la única calificadoradora de valores mexicana, con calidad internacional, que ofrece una alternativa adicional al mercado Financiero nacional, lo cual permite mejorar la competitividad y transparencia del sector.

Su misión es ofrecer una nueva alternativa confiable de calificación crediticia con base a metodologías y estándares internacionales claros y transparentes que permitan ofrecer los más altos estándares de servicio, calidad e independencia de cualquier conflicto de interés.

Su equipo esta formado por especialistas en análisis financiero con más de 30 años de experiencia combinada en los bancos más prestigiados del mundo. Contamos con un Consejo de administración con consejeros independientes de reconocido prestigio por su trayectoria tanto académica como profesional en el ámbito económico y financiero.

Cuadro 1D. Resumen general de las opiniones reflejadas por las calificaciones de HR Ratings de México, S.A. de C.V.

Símbolo	Definición de Calificación
HR AAA	El emisor o emisión con esta calificación se considera de la más alta calidad crediticia, ofreciendo gran seguridad para el pago oportuno de las obligaciones de deuda. Mantienen mínimo riesgo crediticio.
HR AA	El emisor o emisión con esta calificación se considera con alta calidad crediticia, y ofrecen gran seguridad para el pago oportuno de obligaciones de deuda. Mantienen muy bajo riesgo crediticio bajo escenarios económicos adversos.
HR A	El emisor o emisión con esta calificación ofrece seguridad aceptable para el pago oportuno de obligaciones de deuda. Mantienen bajo riesgo crediticio ante escenarios económicos adversos.
HR BBB	El emisor o emisión con esta calificación ofrece moderada seguridad para el pago oportuno de obligaciones de deuda. Mantienen moderado riesgo crediticio, con debilidad en la capacidad de pago ante cambios económicos adversos.
HR BB	El emisor o emisión con esta calificación ofrece insuficiente seguridad para el pago oportuno de obligaciones de deuda. Mantienen alto riesgo crediticio
HR B	El emisor o emisión con esta calificación ofrece baja seguridad para el pago oportuno de obligaciones y mantienen un alto riesgo crediticio. Son susceptibles a caer en default.
HR C	El emisor o emisión con esta calificación ofrece alta probabilidad de caer en default en el pago de las obligaciones de deuda.
HR D	El emisor o emisión con esta calificación tiene la más baja calificación crediticia. Ya sea que se encuentren en default o es altamente probable que caigan en incumplimiento de pago de las obligaciones de deuda en el corto plazo.

Fuente:

<http://www.hrratings.com/docs/pdf/Escalas%20de%20Calificación%20de%20Corto%20y%20Largo%20Plazo%20HR%20Ratings.pdf>

Cuadro 1E. Mapeo de calificaciones CNVB / EQUIVALENCIAS

Nivel	Capacidad de Pago	Largo Plazo			
		FITCH	HR	MOODY'S	S&P
1	Extremadamente Fuerte	AAA (mex)	HR AAA	Aaa.mx	mxAAA
2	Muy Fuerte	AA+ (mex)	HR AA+	Aa1.mx	mxAA+
3		AA (mex)	HR AA	Aa2.mx	mxAA
4		AA- (mex)	HR AA-	Aa3.mx	mxAA-
5	Fuerte	A+ (mex)	HR A+	A1.mx	mxA+
6		A (mex)	HR A	A2.mx	mxA
7		A- (mex)	HR A-	A3.mx	mxA-
8	Adecuada	BBB+ (mex)	HR BBB+	Baa1.mx	mxBBB+
9		BBB (mex)	HR BBB	Baa2.mx	mxBBB
10		BBB- (mex)	HR BBB-	Baa3.mx	mxBBB-
11	Incertidumbre a circunstancias adversas, menor vulnerabilidad	BB+ (mex)	HR BB+	Ba1.mx	mxBB+
		BB (mex)	HR BB	Ba2.mx	mxBB
		BB- (mex)	HR BB-	Ba3.mx	mxBB-
12	Mayor vulnerabilidad a circunstancias adversas	B+ (mex)	HR B+	B1.mx	mxB+
		B (mex)	HR B	B2.mx	mxB
		B- (mex)	HR B-	B3.mx	mxB-
13	Posibilidad de Incumplimiento	CCC (mex)	HR C+	Caa1.mx	mxCCC
		CC (mex)	HR C	Caa2.mx	mxCC
		C(mex)	HR C-	Caa3.mx	mxC
14	Incumplimiento	D (mex)	HR D	Ca.mex / C.mex	mxD

Fuente:

http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros_tecnicos/TET2010/financiamiento_infraestructura.pdf

Calificación del Estado de Zacatecas

Fundamento: Zacatecas, México (Estado de)

Fecha de publicación: May 20, 2008 00:00 EST

Calificación:

Escala Nacional (CaVal)

mxA+/ Estable

Principales factores de calificación

Fortalezas

- Un perfil financiero estable;
- Una política financiera prudente; y

- El fortalecimiento de prácticas administrativas.

Debilidades

- El pasivo contingente asociado al sistema de pensiones;
- Una economía primaria; y
- Una flexibilidad financiera limitada por el lado del ingreso.

Fundamento

La calificación del estado de Zacatecas refleja un perfil financiero estable que es respaldado principalmente por la importante aportación de recursos por parte del gobierno federal, así como por una política financiera prudente que se refleja en bajos niveles de deuda directa y en una adecuada posición de liquidez. La calificación también está respaldada por el fortalecimiento de prácticas administrativas y de los mecanismos de transparencia del estado. Asimismo, la calificación considera el pasivo contingente asociado al sistema de pensiones, una economía primaria con limitadas perspectivas de crecimiento en el mediano plazo, y una limitada flexibilidad financiera por el lado del ingreso, que es común bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En otras palabras, se aprecia que el Estado de Zacatecas tenía en 2007 un margen importante para contraer obligaciones adicionales sostenibles no obstante que:

- A. Se contabilizó un PPS con un valor presente de 1,200 millones de pesos; y
- B. Se incluyó para este cálculo el importe de la Tarifa Unitaria de Pago (TUP), la cual asciende a \$99'400,000.00 más I.V.A (Noventa y nueve millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N. más el Impuesto al Valor Agregado).

La obligación de pago a cargo del "Gobierno" y a favor del "Inversionista Proveedor", iniciará a partir de la fecha en que el "Gobierno" reciba la infraestructura y las instalaciones. Los pagos se realizarán mensualmente por mes completo a más tardar el décimo día de cada mes.

ANEXO 2. ASPECTOS NORMATIVOS SOBRE DEUDA PÚBLICA.

Cuadro 2A. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionados con Deuda Pública.

ARTÍCULO	DISPOSICIONES
ARTICULO 73	<p>El congreso tiene facultad:</p> <p>VIII.- Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El ejecutivo federal informará anualmente al congreso de la unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la asamblea de representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública [...]</p>
ARTICULO 117	<p>Los estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.</p> <p>Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública. [...]</p>
ARTÍCULO 122	<p>Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.</p> <p>La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.</p> <p>La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa. Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución; [...]</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2B) FECHAS DE PUBLICACIÓN DE LAS LEYES DE DEUDA PÚBLICA ESTATALES.

ESTADOS	PUBLICACIÓN Y REVISIÓN
Aguascalientes	Publicación: 10 de noviembre 1996 Ultima revisión: 2 febrero 2009
Baja California	Publicación: 10 febrero 1988 Ultima revisión: 26 octubre de 2009
Baja California Sur	Publicación: 25 noviembre 2006 Ultima revisión: 11 marzo 2008
Campeche	Publicación: 19 septiembre 2006
Chiapas	Publicación: 23 diciembre 1999 Ultima revisión: 21 octubre 2009
Chihuahua	Publicación: 31 diciembre 1994 Ultima revisión: 12 septiembre 2007
Coahuila	Publicación: 6 diciembre 1996 Ultima revisión: 7 septiembre 2007
Colima	Publicación: 22 abril 2001 Ultima revisión: 26 septiembre 2009
Durango	Publicación: 19 mayo 2005 Ultima revisión: 20 diciembre 2007
Guanajuato	Publicación: 30 agosto 1996 Ultima revisión: 2 septiembre 2008
Guerrero	Publicación: 11 noviembre 2005
Hidalgo	Publicación: 30 mayo 2005 Ultima revisión: 25 septiembre 2006
Jalisco	Publicación: 17 enero 1997 Ultima revisión: 2 octubre 2008
Estado de México	Publicación: 9 marzo 1999 Ultima revisión: 1 enero 2009
Michoacán	Publicación: 17 enero 2003 Ultima revisión: 29 mayo 2009
Morelos	Publicación: 16 julio 2008 Ultima revisión: 4 noviembre 2008
Nayarit	Publicación: 7 agosto 1996
Nuevo León	Publicación: 18 noviembre 1994 Ultima revisión: 29 septiembre 2006
Oaxaca	Publicación: 31 agosto 1996 Ultima revisión: 9 septiembre 2008
Puebla	Publicación: 2007
Querétaro	Publicación: 7 enero 1988 Ultima revisión: febrero 2009
Quintana Roo	Publicación: 19 octubre 2004 Ultima revisión: 27 octubre 2006
San Luis Potosí	Publicación: 27 diciembre 2008
Sinaloa	Publicación: 20 agosto 2003 Ultima revisión: 28 diciembre 2007
Sonora	Publicación: 6 julio 1995 Ultima revisión: 14 julio 2008
Tabasco	Publicación: 13 diciembre 2005
Tamaulipas	Publicación: 30 diciembre 1995 Ultima revisión: 27 diciembre 2007
Tlaxcala	Publicación: 23 octubre 2008
Veracruz	Publicación: 3 abril 2001 Ultima revisión: 30 abril 2009
Yucatán	Publicación: 10 marzo 1995 Ultima revisión: 21 septiembre 2009
Zacatecas	Publicación: 4 enero 2007

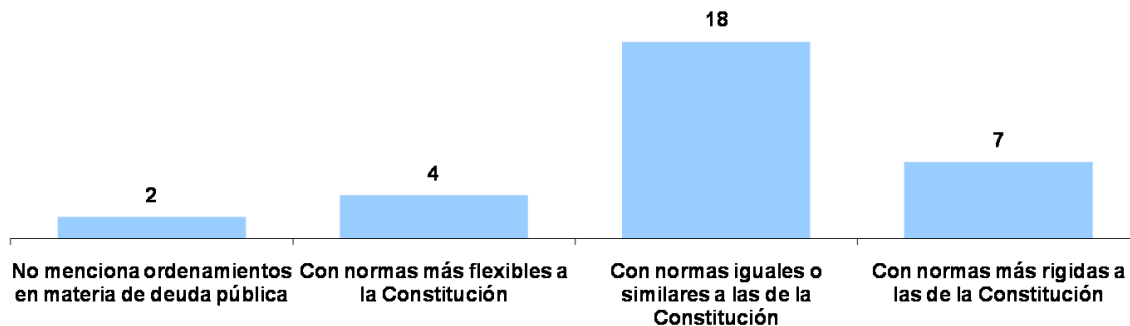
Fuente: elaboración propia con base en el Centro de Estudios de las Finanzas públicas.

2C) CONSTITUCIONES ESTATALES DE ACUERDO CON LA RIGIDEZ DE LAS NORMAS PARA CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

ENTIDAD FEDERATIVA	ORDENAMIENTOS EN MATERIA PRUDENCIAL DE DEUDA PÚBLICA INCLUIDOS EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES
Guerrero, Nayarit.	No menciona ordenamientos en materia de deuda pública.
Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa.	Con normas más flexibles a la Constitución.
Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán Zacatecas.	Con normas iguales o similares a las de la Constitución.
Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala.	Con normas más rígidas a la Constitución.

Fuente: aregional.com

Gráfica 2A. Constituciones estatales de acuerdo con la rigidez de las normas para contratación de Deuda Pública.



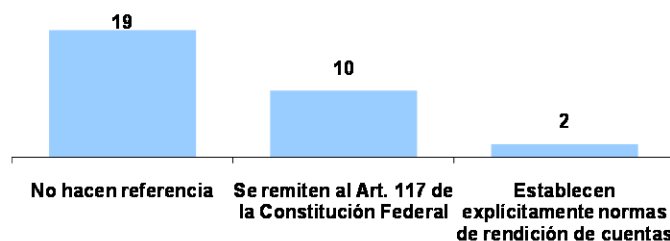
- La obligación explícita del Ejecutivo estatal en materia de rendición de cuentas otorga al poder Legislativo, los inversionistas y la sociedad en general mayor confianza respecto a la responsabilidad en el endeudamiento.

2D) CONSTITUCIONES ESTATALES QUE LEGISLAN EN MATERIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

ENTIDAD FEDERATIVA	ORDENAMIENTOS DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA
Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.	No hacen referencia.
Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Sonora, Tabasco, Yucatán.	Se remiten al artículo 117 de la Constitución Federal.
Nuevo León, Quintana Roo.	Establecen explícitamente normas de rendición de cuentas.

Fuente: aregional.com

Gráfica 2B. Constituciones estatales que legislan en materia de rendición de cuentas.



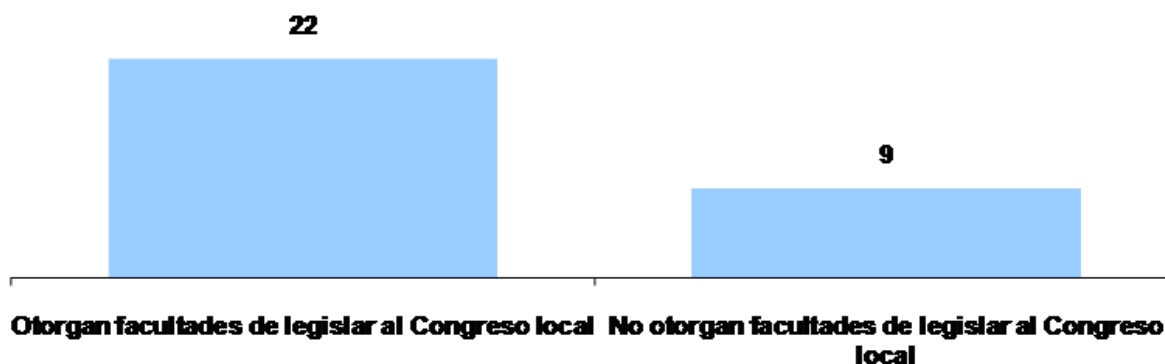
- Únicamente nueve constituciones estatales no otorgan al congreso local la facultad explícita de legislar en materia de deuda pública, aún cuando la regulación, en la mayoría de los casos, aparece en otros ordenamientos jurídicos.

2E) CONSTITUCIONES ESTATALES QUE OTORGAN EXPLÍCITAMENTE AL CONGRESO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA

ENTIDAD FEDERATIVA	FACULTADES OTORGADAS EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES AL CONGRESO LOCAL EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA
Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.	Otorgan facultades de legislar al congreso local.
Baja California Sur, Chiapas, Hidalgo, México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, San Luis Potosí.	No otorgan facultades de legislar al congreso local.

Fuente: aregional.com

Gráfica 2C. Constituciones estatales que otorgan explícitamente al congreso la facultad de legislar en materia de Deuda Pública.



2F) ORDENAMIENTOS EN MATERIA PRUDENCIAL DE DEUDA PÚBLICA INCLUIDOS EN LAS LEYES ESTATALES.

ENTIDAD FEDERATIVA	REMITE AL ART. 117 CONSTITUCIONAL
Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, y Zacatecas.	✓
Aguascalientes.	Hace referencia en su artículo 8
Colima.	Hace referencia en su artículo 16
Durango.	Hace referencia en su artículo 19
Michoacán	Hace referencia en su artículo 2, 4 y 19
Nayarit.	Hace referencia en su artículo 9
Distrito Federal, Nuevo León, Tlaxcala y Yucatán.	No hacen referencia
Sinaloa.	Hace referencia en su artículo 16
Veracruz.	Hace referencia en su artículo 333

Fuente: Información con Base en Leyes Estatales de Deuda de las Entidades Federativas.

Del total de las 32 entidades federativas, 12 especifican de manera clara límites al endeudamiento, al estipular normas preventivas en sus Leyes Estatales.

2G) ORDENAMIENTOS EN MATERIA PRUDENCIAL DE DEUDA PÚBLICA INCLUIDOS EN LAS LEYES ESTATALES (NORMAS PREVENTIVAS).

ENTIDAD	ARTÍCULO	NORMA PREVENTIVA
Campeche.	7°	Hasta 10% del importe de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados.
Chiapas.	445°	Que no rebase el 15% de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios.
Guanajuato.	6°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados.
Hidalgo.	26°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados.
Jalisco.	5°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados.
México.	271°	Hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.
Michoacán.	8°	El monto correspondiente al pago del servicio de la deuda, en ningún caso podrá ser mayor del 2.5% del presupuesto anual de egresos.
Nayarit.	17°	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados.
San Luis Potosí.	11°	El monto total de capital contratado no podrá ser mayor al 20% de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales.
Tlaxcala.	71°	El monto total que se puede contratar durante un ejercicio fiscal será de hasta 3% del presupuesto de egresos inicialmente autorizado.
Yucatán.	17°	En ningún caso se aprobarán deducciones superiores al 30% del monto de las participaciones que corresponden a los municipios contratantes.
Zacatecas.	6°	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados.

Fuente: Información con base en Leyes Estatales de Deuda de las Entidades Federativas.

Todas las entidades federativas rinden informes a sus Congresos Locales, aunque el alcance y la periodicidad de dicha información son heterogéneos.

2H) ORDENAMIENTOS DE LAS LEYES ESTATALES SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA.

ENTIDAD	ARTÍCULO DE LA LEY ESTATAL EN DONDE SE ESTIPULA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.
Aguascalientes.	Art. 14 Fracc. III
Baja California.	Art.8 Fracc. IV
Baja California Sur.	Art. 11 y art. 16 Fracc. IV
Campeche	Art. 13 Fracc.X
Coahuila.	Art. 11 Fracc.A-I
Colima.	Art. 10 Fracc. V
Chiapas.	Art. 435 Fracc. V
Chihuahua.	Art. 16 Fracc.I
Distrito Federal.	Art. 9 y art. 12.
Durango.	Art. 8 Fracc. III
Guanajuato.	Art. 13 Fracc. II
Guerrero.	Art. 54 Fracc.I
Hidalgo.	Art. 10.
Jalisco.	Art. 12 Fracc. I a)
México.	Art. 263 Fracc. II
Michoacán.	Art. 7
Morelos	Art. 11 Fracc. IV
Nayarit.	Art. 13 Fracc. II
Nuevo León.	Art.128 Fracc. I
Oaxaca.	Art. 19 Fracc. II
Puebla.	Art. 5
Querétaro.	Art. 11 Fracc. III
Quintana Roo.	Art. 11 Fracc.III
San Luis Potosí.	Art. 9 Fracc.XII
Sinaloa.	Art. 14 y art. 31
Sonora.	Art. 8 Fracc. IV
Tabasco.	Art. 11 Fracc. II
Tamaulipas.	Art. 11 Fracc.II
Tlaxcala.	Art. 73
Veracruz.	Art. 320
Yucatán.	Art. 18
Zacatecas.	Art. 15 Fracc. II

Fuente: UCEF con base en las Leyes Estatales de Deuda de las Entidades Federativas.

LEY DE DEUDA PÚBLICA

En las disposiciones generales del capítulo primero se menciona que la Deuda Pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- a) El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- b) Los organismos descentralizados.
- c) Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- d) El Departamento del Distrito Federal.
- e) Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- f) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas anteriormente, exceptuando al Ejecutivo Federal y sus dependencias.

De la misma forma, el artículo 2º de la misma ley entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I.-La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II.-La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- III.-Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y
- IV.-La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

El artículo tercero establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

CAPITULO II

En este apartado se hace mención de las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 4o.- Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- I.- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva,
- II.- Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la Deuda Pública,
- III.- Autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos,
- IV.- Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos y actividades,
- V.- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias,

VI.- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan.

VII.- Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

ARTICULO 5o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:

I.- Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal,

II.- Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal,

III.- Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones y gastos financieros,

IV.- Autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos,

V.- Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

ARTICULO 6o.- Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

ARTICULO 7o.- El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 8o.- Los financiamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate o autorice deberán estar comprendidos en el programa financiero.

CAPITULO III

La Programación de la Deuda Pública es expuesta a continuación:

ARTICULO 9o.- El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo,

ARTÍCULO 10.- El Ejecutivo Federal, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario,

ARTÍCULO 11.- Para determinar las necesidades financieras la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer los proyectos y programas de actividades,

ARTÍCULO 12.- Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos,

ARTICULO 13.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará en su caso, los financiamientos que promuevan las entidades, del sector público;

ARTÍCULO 14.- Las entidades deberán indicar claramente los recursos que se utilizarán para el pago de los financiamientos que promuevan,

ARTÍCULO 15.- En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

ARTÍCULO 16.- El monto de las partidas será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

CAPITULO IV

Respecto a la contratación de los Financiamientos del Gobierno Federal se define lo siguiente:

ARTICULO 17.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 18.- Los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman.

CAPITULO V

Para la Contratación de Financiamientos Para Entidades Distintas del Gobierno Federal, se precisó:

ARTICULO 19.- Las entidades que no estén comprendidas dentro de los presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, sólo requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de financiamientos externos.

ARTICULO 20.- Las entidades deberán formular para la autorización de los créditos externos, la solicitud correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

ARTICULO 21.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar financiamientos, cuando los programas de actividades, apoyados total o parcialmente con dichos financiamientos, no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados.

ARTICULO 22.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará por escrito su resolución a las entidades solicitantes, precisando, en su caso, las características y condiciones en que los créditos puedan ser concertados.

CAPITULO VI

En cuanto a la Vigilancia de las Operaciones de Endeudamiento:

ARTICULO 23.- Las entidades acreditadas, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 24.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público los montos necesarios,

ARTICULO 25.- Las entidades del sector público prestarán todas facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda.

ARTICULO 26.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, en el desempeño de sus funciones, vigilarán la utilización de los recursos.

CAPITULO VII

Respecto al Registro de Obligaciones Financieras se estipula que:

ARTICULO 27.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras.

ARTICULO 28.- Los titulares de las entidades están obligados a comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos de todos los financiamientos contratados.

ARTICULO 29.- Las operaciones de crédito autorizadas, así como su registro, sólo podrán modificarse con los mismos requisitos y formalidades relativos a su autorización.

CAPITULO VIII

En último lugar se hace mención de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos:

ARTICULO 30.- Se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo.

ARTICULO 31.- Las labores serán coordinadas por un Secretariado Técnico.

ARTICULO 32.- La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I.- Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal.
- II.- Asesorar en el diseño de la política de endeudamiento.
- III.- Proponer las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal.
- IV.- Estudiar los programas de financiamientos.
- V.- Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público federal.
- VI.- La Comisión asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto del financiamiento.
- VII.- En general todos aquellos que permitan asesorar debidamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la deuda.

ANEXO 3

LICITACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO O MULTIANUAL DEL ESTADO DE ZACATECAS.

Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Dirección de Adquisiciones

Licitación Pública Estatal

Convocatoria: 012

En observancia a la Constitución Política del Estado de Zacatecas en su Artículo 144, y de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas, se convoca a los interesados en participar en la(s) licitación(es) para la prestación de servicios a largo plazo o multianual, consistente en el servicio de disponibilidad para el uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones de conformidad con lo siguiente:

No. de licitación	Costo de las bases	Fecha limite para adquirir bases	Junta de aclaraciones	Visita a instalaciones	Presentación de proposiciones y apertura técnica	Acto de apertura económica
61056002-012-07	\$5,000.00 Costo en compranet: \$3,750.00	20/09/2007 14:30 horas	24/09/2007 10:00 horas	21/09/07 10:00 horas	05/10/2007 10:00 horas	10/10/2007 10:00 horas

Partida	Clave CABMS	Descripción	Cantidad	Unidad de medida
Única	0000000000	Servicio de disponibilidad para el uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones	1	Servicio

I. Las bases de la licitación se encuentran disponibles para consulta y venta en Internet: <http://compranet.gob.mx> o bien en: la Dirección de Adquisiciones de la Oficialía Mayor de

Gobierno, ubicada en Calle de la Naranja No. 229 Fracc. Lomas del Capulín, C.P. 98050, Zacatecas, Zacatecas, teléfono: 01-492-92-2-73-03 los días de lunes a viernes; con el siguiente horario: de 10:00 a 14:00 hrs.

II. La procedencia de los recursos es: Estatal.

III. La forma de pago por adquisición de bases es: En las oficinas recaudadoras de la Secretaría de Finanzas, en efectivo, cheque certificado o cheque de caja, expedido a favor de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas. En compranet mediante los recibos que genera el sistema.

IV. La visita física a instalaciones (terreno) se llevará a cabo el día 21 de septiembre del 2007 a las 10:00 horas, con cita en el Salón de Recepciones de Palacio de Gobierno, ubicado en Av. Hidalgo Número 604, Centro, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.

V. La junta de aclaraciones se llevará a cabo el día 24 de septiembre de 2007 a las 10:00 horas en: Salón de Recepciones de Palacio de Gobierno, ubicado en Av. Hidalgo Número 604, Centro, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.

VI. El acto de presentación de proposiciones y apertura de la(s) propuesta(s) técnica(s) se efectuará el día 05 de octubre de 2007 a las 10:00 horas en: Salón de Recepciones de Palacio de Gobierno, ubicado en Av. Hidalgo Número 604, Centro, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.

VII. La apertura de la propuesta económica se efectuará el día 10 de octubre de 2007 a las 10:00 horas en: Salón de Recepciones de Palacio de Gobierno, ubicado en Av. Hidalgo Número 604, Centro, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.

VIII. El(los) idioma(s) en que deberá(n) presentar(se) la(s) proposición(es) será(n):

Español.

IX. La(s) moneda(s) en que deberá(n) cotizarse la(s) proposición(es) será(n): Moneda Nacional (pesos mexicanos).

X. No se otorgara anticipo.

XI. Lugar, días y horario de entrega: El licitante ganador deberá prestar los servicios en los días, horarios y lugares indicados en las bases de la licitación y sus anexos.

XII. Las condiciones de pago serán: El pago de la contraprestación del servicio de disponibilidad de la infraestructura, así como el de operación y mantenimiento, se realizará en un plazo no mayor de 20 días hábiles contados a partir de la disponibilidad de dichos servicios a entera satisfacción de la Oficialía Mayor de Gobierno.

XIII. No podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del Artículo 44 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.

XIV. Los interesados en participar deberán contar con su registro vigente del Padrón de Proveedores de Gobierno del Estado de Zacatecas.

XV. Forma de adjudicación: La adjudicación del contrato será por partida única, conforme al dictamen que establece el Artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.

XVI. Ninguna de las condiciones establecidas en las Bases de la Licitación, así como las propuestas presentadas por los participantes podrán ser negociadas.

ZACATECAS, ZACATECAS, A 6 DE SEPTIEMBRE DEL 2007.

<p>EDUARDO RUIZ FIERRO</p> <p>OFICIAL MAYOR DE GOBIERNO Y PRESIDENTE DEL COMITÉ ESTATAL DE COMPRAS</p>	<p>NORMA JULIETA DEL RIO VENEGAS</p> <p>CONTRALORA INTERNA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS</p>
---	--

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Emilio. Economía Pública II. Ariel Economía.
- Amieva Huerta Juan. Finanzas públicas en México. Porrúa. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Andreu García, José Miguel. Sobre los fundamentos de el dinero y la banca. DYKINSON, 2000. Pág. 7.
- Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas públicas de México. Instituto Politécnico Nacional. México. 1992.
- Aspe, P. El camino Mexicano de la Transformación Económica. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
- Ayala Espino, José. Economía del sector público mexicano. UNAM, Facultad de Economía y Esfinge. México. 2001.
- Banco de México, Resumen Informe Anual, pág. 12, abril de 2003.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Participación Público – Privada: Instrumentos y apoyo del BID en América Latina”, presentación para SEDEC del Estado de Aguascalientes.
- Bojórquez León, César. Emisión de Deuda Pública en el Mercado de Valores: El Caso del Municipio de Aguascalientes. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México. 2003. Pág. 36.
- Buchanan, J. “Public principles of public debt” Irvin. 1958. Pág. 4.
- Blaug, M. Teoría Económica en retrospectiva. Fondo de Cultura Económica. México. 2001.
- Brownlee and Allen. “Economist of public finance”. N. Y. 1954. Pág. 126.
- Cabello, Alejandra. Globalización y liberalización financiera y la bolsa mexicana de valores. Del auge a la crisis. Plaza y Valdés Editores. México, 1999.
- Calva, José Luis. Finanzas Públicas para el Desarrollo. Porrúa. México. 2007. Págs. 56-58.
- Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Serie de Cuadernos de finanzas Públicas.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, “La Eliminación del Esquema de Financiamiento PIDIREGAS para Pemex: Implicaciones Para Las Finanzas Públicas”, pág. 4.
- Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México. 2009.
- Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas. Financiamiento del gasto público. Trillas. México. 1988. Pág. 51.
- Diagnóstico General de los temas de la convención “Deuda Pública”. INDETEC.
- Dornbusch, R y Stanley, F. Macroeconomía. Mc Graw Hill. México. 1988.
- Fernández Díaz, Andrés. Política Económica. Mc Graw-Hill. 1998.

- Financiamiento del gasto público. Colegio Nacional de profesores e investigadores de derecho fiscal y finanzas públicas. Trillas. México. 1988.
- García Santillán, Arturo. Sistema financiero mexicano y el mercado de derivados. México. 2007. Pág. 10.
- Giannoni, Gerardo. Vivir con Deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público: Informe 2007. Washington D. C. Banco Interamericano de Desarrollo. Cambridge, Massachusetts. David Rockefeller Center for Latin American Studies. 2007. Pág. 320.
- Hansen: "Política fiscal y ciclo económico". Fondo de Cultura Económica. 1963, págs. 124 y 125.
- Hernández Trillo, Fausto y Villagómez Amezcua. La Estructura de la Deuda Pública en México. Lecciones y Perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo. Red de Centros de Investigación.
- Herrejón Silva, Emilio. Las Instituciones de Crédito: Un Enfoque Jurídico. Editorial Trillas. México. 1988. Pág. 107.
- Herrerías, Armando. Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico. Editorial Limusa. México. 1975.
- Igartúa Araiza, Octavio. Introducción al estudio del derecho bursátil mexicano. Editorial Porrúa. México. 2001. Pág. 220.
- Llunch Sanz, Camilo. La deuda Pública ayer y hoy.
- Loeza, Carlos. Taller sobre Deuda y Nuevas Opciones de Financiamiento para Estados y Municipios. 2011.
- Luna de la Vega, Héctor. Las finanzas del Sistema Federal Mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Malthus, T. R. "Principios de Economía Política". FCE. (1958). Notas a Malthus de David Ricardo. Pág. 305.
- Martínez Almazan Raúl. Las finanzas del Sistema Federal Mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2000. Pág. 388.
- Missale, A. Managing the Public Debt: The Optional Taxation Approach. Journal of Economic Surveys. 1997.
- Musgrave, R. y Peggy Musgrave. Hacienda Pública, Teórica y Aplicada. Mc Graw-Hill. México. 1992.
- Musgrave, R. "Teoría de la Hacienda Pública". Aguilar. 1967. Pág. 586.
- Nacional Financiera (Nafin); CMIC – FENAMM "Esquemas Alternativos de Financiamiento", APP y PPS En Proyectos de Infraestructura. México, 2006.
- Ortiz, G. La Reforma al Sistema Financiero. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
- Premio 2010 Ramón Beteta Quintana, convocado por el Consejo Directivo bajo el Tema de Reforma Hacendaria para el Desarrollo de México. "LA REFORMA HACENDARIA, FACTOR INDISPENSABLE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE MÉXICO". Seudónimo del autor: "El mexicano".
- Quintero Soto, María Luisa. Financiamiento de los mercados emergentes ante la globalización. Cámara de diputados. México 2006.

- Retchkiman K, Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas. Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1987. Pp. 100.
- Rodríguez, Alfredo. Técnica y Organización Bancarias: Manual del Banquero. Ediciones MACCHI. Argentina. 1993.
- Ricardo, David. Principios de Economía Política y Tributación. Aguilar. 1959.
- Roll, Eric. Historia de las Doctrinas Económicas. FCE. México. 1994.
- Rosas, Aniceto y Santillán, Roberto, Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México. Esc. Nacional de Economía UNAM., México, 1962.
- Rueda Arturo. Para entender la bolsa: financiamiento e inversión en el mercado de valores. 2ª ed. Thomson Learning México. 2005.
- Samuelson, P. y William D. Nordhaus. Economía. Mc Graw Hill. México. 1992.
- Stiglitz, J. La Economía del Sector Público. Antonio Bosch Editor. Barcelona.
- SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF. Presentación el 18 de Julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública.
- SHCP, Unidad de Inversiones y Secretaría de Salud, Libro Blanco del Programa: Proyectos de Hospitales Regionales de Alta Especialidad Desarrollados por la Secretaría de Salud bajo el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), 31 de octubre de 2006, pág. 61.
- Solano Ramírez, Ernesto. Moneda, banca y mercados financieros. PEARSON EDUCACIÓN, México, 2001. Pág. 41.
- Solís, Leopoldo. Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI. Siglo veintiuno editores. México. 1997. Pág. 90.
- Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Antoni Bosch editor. Barcelona. 2000.
- Stuart Mill, J. Principios de Economía Política. Fondo de Cultura Económica. 1951. Pág. 748.
- Tello, Carlos. Estado y Desarrollo Económico: México 1920 – 2007. UNAM, Facultad de Economía. México. 2007.
- Smith, Adam. La Riqueza de las naciones. Aguilar. 1961. Pág. 804.
- Trillo, H. Fausto, La economía de la deuda. Lecciones desde México, Fondo de Cultura Económica, México. 2003. Pág. 16.
- Villey Daniel. Historia de las grandes doctrinas económicas. Editorial Nova. Argentina. 1976.
- Unidad de Inversiones de la SHCP, en el documento: “Proyectos de Participación Pública y Privada en México”, Seminario sobre “Evaluación de las Inversiones Públicas”, Septiembre de 2005.
- Villegas Hernández, Eduardo. Sistema financiero de México. Mc Graw-Hill. Pág. 346.
- William Spiegel, Henry. El desarrollo del pensamiento económico. Ediciones Omega. Barcelona. 2001.

Hemerografía:

- Aregional.com

- Consultoría. Industria del conocimiento. 2011 ¿año de crecimiento o de retroceso? Año 20 n° 236. Diciembre- enero 2010. Págs. 68- 70.
- El economista. <http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/10/12/senado-aprueban-ley-app>
- Fausto Hernández Trillo. “Problemas de financiamiento en Gobiernos Locales: ¿Cuál es el papel de la Banca de Desarrollo?”. Trimestre Fiscal. INDETEC. Número 95. Diciembre de 2010. Pág. 216.
- Javier Martínez Huerta. El versátil certificado bursátil. Revista Líder Empresarial. Número 116. 2010
- Revista Análisis Económico. Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco. Fortunato Cuamatzin Bonilla. Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública. Análisis económico, segundo cuatrimestre, año/vol. XXI, número 047. México. Pp. 235 – 260.

Documentos Oficiales:

- Acta de la V Reunión del Grupo de Trabajo de Deuda Pública Estatal y Municipal, celebrada el 10 de Septiembre de 2002, en la Ciudad de México, D.F.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Bob S. A. de C. V. México D. F. 2006.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley General de Deuda Pública.
- Nacional Financiera. El Mercado de Valores, Iniciativa de ley de deuda Pública. Año XXXVI, núm. 52. Diciembre 27 de 1976. Pág. 1031.
- Nacional financiera. El Mercado de valores, Ley General de Deuda Pública. Año XXXVII núm. 2, enero 10 de 1977. Pág. 25-29.
- Periódico oficial Hidalgo. Tomo CXXXIX Alcance al Periódico Oficial de fecha 31 de julio de 2006. Núm. 31. Pp. 2 – 30.
- Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2008.
- SHCP, “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2004.
- SHCP, Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, Título II De los proyectos para prestación de servicios, numeral 4. DOF 26 de marzo de 2003.
- SHCP, Oficios Circulares No. 801.1.-231 y No. 801.1.-328, mayo de 2005 y agosto de 2004, respectivamente.
- Unidad de Inversiones de la SHCP, en el documento: “Proyectos de Participación Pública y Privada en México”, Seminario sobre “Evaluación de las Inversiones Públicas”, Septiembre de 2005.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- <http://www.standardandpoors.com.mx>
- http://bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_calificadoras_de_valores
- <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>
- <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>
- http://es.mimi.hu/economia/banca_comercial.html
- http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_Argentum
- <http://ierd.prd.org.mx/C115/IEBS1.htm>
- http://media.economista.com.mx/termometro/valores_glosario1.html
- <http://tiie.com.mx/cetes/>
- <http://www.bancomer.com.mx/mercado/pdf/4.1TasaReferencia%20en%20Mexico%200.PDF>
- <http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-valores/material-educativo/%7B033927FB-7885-6FF8-27B6-7C5BD0774020%7D.pdf>
- <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/infogeneral/autorFinanYOrganProtecc/ComNacBanValores.html>
- <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/infogeneral/autorFinanYOrganProtecc/ComNacBanValores.html>
- <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/infogeneral/intermediariosFinancieros/InstitucionesBancaDesarrollo.html>
- <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/infogeneral/proveedoresdeServiciosFinancieros/Calificadoras.html>
- <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/intermedio/subastas-y-colocacion-de-valores/primarias-de-valores-gubernamentales/notas-tecnicas-y-titulos-multiples/%7B6C0F5CE2-D373-313F-1688-DE662B5021B6%7D.pdf>
- <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/OtrasDisposiciones/tie.html>
- <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/OtrasDisposiciones/tie.html>
- <http://www.buenastareas.com/ensayos/Calificadoras-De-Valores/927214.html>
- <http://www.cadenasdevaloryppp.org/files/elsalvador/cadenadevalor/sistematizacionc afe.pdf>
- http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros_tecnicos/TET 2010/financiamiento_infraestructura.pdf
- <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0192007.pdf>
- <http://www.cnbv.gob.mx/bancos/paginas/descripciondelsector.aspx>
- <http://www.condusef.gob.mx/index.php/component/content/article/713.html>
- <http://www.condusef.gob.mx/index.php/component/content/article/724>
- <http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/otros-sectores/713-ique-son-las-calificadoras-de-valores>

- <http://www.congreso Zac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=articulo&art=4541&ley=97&tit=1&cap=0&sec=1>
- <http://www.development-finance.org/es/temas/estrategia-de-deuda/sostenibilidad-de-ladeuda/deuda-subnacional.html>
- <http://www.development-finance.org/es/temas/estrategia-de-deuda/sostenibilidad-de-ladeuda/deuda-subnacional.html>
- http://www.ecofinanzas.com/diccionario/I/INFRAESTRUCTURA_ECONOMICA.htm
- http://www.economia.com.mx/tasas_de_interes.htm
- http://www.economia.com.mx/tasas_de_interes.htm
- <http://www.fitchmexico.com/espanol/Sectores/deuda.aspx>
- <http://www.fitchmexico.com/Links/Definiciones/default.aspx>
- <http://www.fitchmexico.com/Links/metodologia/Metodologias/Criterios%20de%20Calificación%20de%20Financiamientos%20Subnacionales.pdf>
- http://www.franklintempleton.com.es/spain/jsp_cm/guide/glossary_e.jsp
- <http://www.hacienda.go.cr/.../Las%20Calificadoras%20de%20Valores.doc>
- <http://www.hacienda.go.cr/.../Las%20Calificadoras%20de%20Valores.doc>
- http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/proyectos/Proyectos%20prestacion%20servicios/pps_presentacion_gral2010.pdf
- <http://www.hrratings.com/docs/pdf/Escalas%20de%20Calificación%20de%20Corto%20y%20Largo%20Plazo%20HR%20Ratings.pdf>
- <http://www.ifrs.cl/glosario.htm>
- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090614.pdf
- <http://www.laeconomia.com.mx/deuda-interna-segundo-trimestre-2010/>
- <http://www.nayarit.gob.mx/ped/13%20a%20EsquemasInversionyFinanciamiento.pdf>
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Leyes/HGOLEY07.pdf>
- <http://www.piappem.org/>
- <http://www.pps.sse.gob.mx>
- <http://www.pps.sse.gob.mx>
- http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Preguntas_Frecuentes.aspx
- <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/UCP/Paginas/Preguntasfrecuentes.aspx>
- <http://www.slideshare.net/cursoeconomia/escuela-clsica-y-escuela-neoclsica>
- <http://www.standardandpoors.com.mx>, calificación de la calidad crediticia del Estado de Zacatecas.
- <http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/EscalaCaVal.pdf>
- http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/SP_CreditRatingsGuide_MEX.pdf
- http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas/02_publicaciones/01_documentos
- <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/46/67.htm?s=>

ÍNDICE DE ESQUEMAS, CUADROS Y GRÁFICAS

○ Esquema 1.1 Clasificación de los Ingresos Públicos.	16
○ Esquema 1.2 El Sistema Financiero Internacional	22
○ Esquema 3.1 Fase de Diseño de los Vehículos Financieros.	97
○ Cuadro 2.1 Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público. Presupuestario, 1980-1994.	42
○ Cuadro 2.2 Tenencia de Valores Gubernamentales.	45
○ Cuadro 2.3 Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1995-2009.	46
○ Cuadro 3.1 Proporción de Obligaciones financieras de entidades Federativas y Municipios respecto a las participaciones.	71
○ Cuadro 3.2 Clasificación de los Municipios en México.	75
○ Cuadro 3.3 Créditos Otorgados por la Banca Comercial al Gobierno Federal y a los Gobiernos Estatales y Municipales.	78
○ Cuadro 3.4 Créditos Otorgados por la Banca de Desarrollo al Gobierno Federal y a los Gobiernos Estatales y Municipales.	80
○ Cuadro 4.1 Ley de Deuda Pública.	107
○ Cuadro 4.2 Marco Jurídico de los Proyectos de Prestación de Servicios	109
○ Cuadro 4.3 Árbol de Viabilidad de un PPS.	111
○ Cuadro 5.1 Países que desarrollan PPS.	115
○ Cuadro 5.2 Distribución de los Riesgos entre el Gobierno y el Sector Privado.	116
○ Cuadro 5.3 Esquema de la Implementación de los esquemas PPS ○ en México.	117
○ Cuadro 5.4 Características del Esquema PPS.	119
○ Cuadro 5.5 Cronograma Genérico del funcionamiento de un PPS en México.	121
○ Cuadro 5.6 Esquema del Funcionamiento de un PPS en México.	122
○ Cuadro 5.7 Participación de los Sectores en un esquema PPS.	127
○ Cuadro 5.8 La Ruta del PPS.	128
○ Cuadro 5.9 Proyectos de Prestación de Servicios carreteros.	134
○ Cuadro 5.10 Proyectos de Prestación de Servicios en Entidades Federativas.	136
○ Cuadro 6.1 Estimación del personal por dependencia en Ciudad Gobierno	143
○ Cuadro 6.2 Obligaciones Financieras de Estados y Municipios. 1993 – 2010.	148
○ Gráfica 2.1 Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, ○ 1980-1994.	42
○ Gráfica 2.2 Deuda por instrumentos.	43
○ Gráfica 2.3 Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, ○ 1995-2009.	47

○ Gráfica 2.4 Indicadores financieros 1ª. Quincena de noviembre 2007.	49
○ Gráfica 2.5 TIIIE a 28 y 91 días por ciento anual 2005-2010.	62
○ Gráfica 3.1 Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios.	67
○ Gráfica 3.2. Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios.	69
○ Gráfica 3.3. Porcentaje de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a los Ingresos Totales Garantizables.	70
○ Gráfica 3.4. Proporción de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a las Participaciones Federales.	70
○ Gráfica 3.5. Proporción de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto al Producto Interno Bruto (PIB).	72
○ Gráfica 3.6 Operaciones Financieras de la Banca Comercial, Créditos otorgados al Sector Público.	78
○ Gráfica 3.7 Créditos otorgados por la Banca Comercial al Gobierno Federal y a los Gobiernos Estatales y Municipales.	79
○ Gráfica 3.8 Monto de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas con la Banca Comercial, saldos al 30 de diciembre de 2010.	80
○ Gráfica 3.9 Créditos otorgados por la Banca de Desarrollo al Gobierno Federal y a los Gobiernos Estatales y Municipales.	81
○ Gráfica 3.10 Monto de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas con la Banca de Desarrollo.	82
○ Gráfica 3.11 Obligaciones financieras de Entidades Federativas y Municipios en Emisiones Bursátiles.	87
○ Gráfica 3.12 Obligaciones Financieras por Tipo de Emisor de Entidades Federativas y Municipios Garantizadas con Participaciones e Ingresos Propios, Saldos al 30 de diciembre de 2010.	89