

9. Aspectos institucionales

Este capítulo de la Guía tiene como objetivo informar a las autoridades municipales sobre el alcance y la naturaleza de la participación de diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, que por las funciones que corresponden a su área de competencia, son con las cuales el municipio debe tratar con relación a los proyectos de servicios públicos municipales que promueve.

En el capítulo sobre aspectos institucionales del estudio de factibilidad el proyectista debe presentar la forma o figura jurídica que tendrá la organización propuesta para llevar a cabo el proyecto. La selección de dicha figura depende de los objetivos del mismo y, en el caso de los proyectos de servicios públicos, las atribuciones de las autoridades correspondientes y la conveniencia de que participe la iniciativa privada en diversos grados.

Instituciones relacionadas con los proyectos municipales

Normativas

La primera y quizá la más importante institución normativa que tiene que considerar el municipio para impulsar sus proyectos es el *marco legislativo*¹ que rige su actividad y funcionamiento.

Dentro de ese marco debe considerarse la consulta a las atribuciones que le confieren:

- La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Las constituciones estatales,
- Las leyes orgánicas municipales y

¹ CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, *Gobierno y Administración Municipal en México*, p. 65.

- Los reglamentos municipales.

En los ramos específicos a los que comúnmente se dirigen las acciones municipales promotoras del desarrollo, pueden considerarse las diferentes leyes y ordenamientos vigentes:

- Leyes federales y estatales de obras públicas,
- Ley general de educación,
- Ley de salud,
- Ley general de asentamientos humanos,
- Ley agraria,
- Ley forestal,
- Ley federal de aguas,
- Ley de protección ambiental,
- Ley federal para el fomento de la pesca y la caza y
- Otros variados ordenamientos que es necesario consultar para sustentar adecuadamente la acción promotora municipal.

Como responsables directos de instrumentar y ejercer las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia económica, las dependencias directamente relacionadas con los proyectos municipales son:²

- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),
- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH),
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT),
- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y
- La Secretaría de Turismo (SECTUR).

² Ver CEDEMUN Secretaría de Gobernación, *Catálogo de Programas del Gobierno Federal en Apoyo a los Municipios*.

Asimismo, los organismos descentralizados que más comúnmente están relacionados con los proyectos municipales son:

- La Comisión Federal de Electricidad,
- La Comisión Nacional del Agua y
- El Instituto Nacional de Ecología.

Financieras

En el aspecto del financiamiento y más concretamente en el del apoyo crediticio, el municipio puede acudir a las instituciones públicas y a las instituciones privadas. Las únicas *instituciones públicas* que apoyan a los proyectos municipales son dos:

- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), y
- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Por su carácter de Institución Nacional de Crédito es BANOBRAS el banco de desarrollo que ofrece la mayor variedad de alternativas de apoyo crediticio directo, lo que aunado a sus apoyos financieros y asesoría para la propia formulación de proyectos de inversión, lo hacen la institución de apoyo del proyecto municipal por excelencia.

La otra institución que de manera muy particular apoya los proyectos municipales es la Secretaría de Desarrollo Social. En realidad el objetivo de su funcionamiento no es el característico de una institución de crédito, pero parte de los recursos que tiene presupuestados para el cumplimiento de las tareas que el Ejecutivo Federal le tiene asignadas los aplica, en casos y programas muy específicos, precisamente en forma de créditos.

El resto de las dependencias y organismos descentralizados que tienen relación con el proyecto municipal, a pesar de aplicar en muchos casos recursos de su presupuesto para impulsar, en algunos de ellos mediante la propia obra pública, el desarrollo socioeconómico local; no aportan recursos monetarios directamente al municipio en forma de créditos, sino que los aplican por su cuenta en acuerdos bipartitas (Federación-Estado) o tripartitas (Federación-Estado-Municipio).

Por parte de las *instituciones privadas* las dos principales que apoyan financieramente el proyecto municipal son: la banca comercial y la empresa privada en sus diferentes niveles de organización.

La banca privada a través de su organización de alcance nacional sostiene con el municipio una relación casi exclusivamente de servicio bancario y crediticio; aunque en algunos casos, como los de ciertos programas específicos de construcción de vivienda, desarrollo turístico e industrial, llega a involucrarse en la formulación misma de los proyectos, en la promoción de la participación de empresas privadas y con su aportación de capital, abre canales para la asociación con el municipio.

En cuanto a la empresa privada, ésta puede contribuir con su capital a promover y desarrollar los proyectos municipales con una responsabilidad absoluta en el caso de recibir la concesión del mismo, con responsabilidad compartida en los casos de la asociación con el municipio en empresas mixtas, o con responsabilidad limitada en los casos de asignación o concurso de obra específica por requerimiento municipal.³

Figuras jurídicas para apoyar los servicios públicos municipales

Ante las nuevas condiciones de política económica a nivel general y de disponibilidad de recursos de origen fiscal, se viene promoviendo un uso más efectivo de los recursos de los ayuntamientos por una parte, y la aportación de fondos provenientes de la iniciativa privada para desarrollar proyectos de servicio público.

Dentro de ese marco, se ha abierto una gran gama de posibilidades en cuanto a las figuras jurídicas que pueden utilizarse para llevar a cabo sus proyectos. Entre otras se describen a continuación las correspondientes a:

- Organismos descentralizados,
- Empresas paramunicipales,
- Concesiones (sociedades mercantiles) y
- Fideicomisos.

Organismos descentralizados

Estos son organismos operadores netamente públicos, ya que su creación se origina por iniciativa del Congreso del Estado, el Ejecutivo Estatal y también puede ser en el municipio; y en cualquiera de los casos puede quedar supeditado a la supervisión directa del Ayuntamiento municipal.

³ Véase BANOBRAS-INAP, *Manual de la Obra Pública Municipal*.

Esos organismos son dotados con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de autogestión para adoptar la estructura legal y administrativa que consideren la más apropiada para sus fines.

Esta clase de organismos es la alternativa más recomendable para manejar los proyectos municipales de los servicios públicos prioritarios, como son el agua potable y el alumbrado público.

Dentro de las atribuciones que pueden tener estos organismos están las de participar como accionistas en las empresas paramunicipales, precisamente con la representación y titularidad de los intereses municipales. Tal podrá ser el caso, por ejemplo, del servicio público de agua potable, en el que el organismo descentralizado municipal correspondiente participe como accionista en la empresa paramunicipal que fuere creada específicamente para la administración y cobro del servicio.

También pueden estos organismos participar en sociedades mercantiles, aunque en circunstancias muy especiales, en las que ello sea recomendable por lo delicado del manejo de los aspectos sociales, de las condiciones del servicio público, o del manejo de bienes municipales, entre otros casos. Si se requiere la participación del organismo en la sociedad mercantil ésta siempre será minoritaria, pues de otra forma se configuraría plenamente una empresa paramunicipal.

Empresas paramunicipales

Son entidades que también pueden ser creadas de la misma forma que los organismos descentralizados, y a imagen y semejanza de las empresas de participación estatal o paraestatales, la participación municipal puede ser mayoritaria o minoritaria. Esta figura tiene como uno de sus objetivos principales hacer posible la participación de la inversión privada en el proyecto municipal.

Las empresas de participación municipal mayoritaria presentan las siguientes características:

- Propiedad de más del 50% del capital social por parte del Ayuntamiento, de algunos de sus organismos, o de otras empresas paramunicipales.
- Que al constituirse la empresa, emita series especiales de acciones, que sólo puedan ser suscritas por el Ayuntamiento.
- Que el Ayuntamiento tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, sus principales niveles directivos y la de vetar los acuerdos de los órganos de gobierno de la empresa.

Las empresas de participación municipal minoritaria pudieran semejarse a cualquier sociedad mercantil con participación municipal, pero se diferencian en el hecho fundamental de que las primeras son creadas por iniciativa del Ayuntamiento o las autoridades estatales, con un fin específico, planeando con alguna estrategia definida la participación del capital privado; y sus relaciones con la administración municipal y/o estatal pueden estar normadas por la Ley Orgánica Municipal o las disposiciones legales de los poderes estatales.

Además, la participación municipal no puede ser inferior al 25% del capital social, y el municipio nombra a un *comisario* especial para vigilar que esa participación se dé atendiendo plenamente a los intereses públicos.

La versatilidad para el manejo de este tipo de organismos permite que las empresas de participación mayoritaria también puedan actuar como propietarias de acciones de sociedades mercantiles ligadas al proyecto municipal. Este caso puede ser una alternativa viable si se trata de una sociedad mercantil que explote una concesión municipal para dar servicio al sistema conjunto de agua potable, drenaje y alcantarillado, en la cual pueda participar la empresa paramunicipal encargada de la administración y cobro del agua potable, por ejemplo.

Las empresas paramunicipales minoritarias pueden tener una aplicación más viable en casos en los que pueda requerirse la inversión privada para una acción específica de un proyecto municipal de largo alcance, como es la recolección de basura, en un proyecto de manejo de residuos sólidos.⁴

Concesiones y sociedades mercantiles

La relación del municipio con las sociedades mercantiles y la intervención de éstas en el proyecto municipal, se fundamenta principalmente en la figura jurídica de la *concesión*, aun cuando también es importante la relación que establecen por la vía del contrato para la realización de la obra pública, para la prestación de servicios y para el aprovisionamiento de productos y materiales diversos.

A través de la concesión, la sociedad mercantil se responsabiliza plenamente de la realización u operación del proyecto que le es encomendado por el municipio, mediante un convenio o título donde se detallan minuciosamente las condiciones en que se otorga. En ese caso la relación se establece:

- Con base en la supervisión de la concesión por parte del Ayuntamiento.

⁴ Véase Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 284.

- Mediante la supervisión de su organismo operador cuando éste es una unidad administrativa responsable de un proyecto integral y la sociedad mercantil sólo interviene en una parte del mismo.
- A través de la participación accionaria de alguno de los organismos operadores descentralizados o empresa paramunicipal, correspondiente al Ayuntamiento que otorga la concesión.

Fideicomisos

Además de los *fideicomisos* que los Congresos Estatales puedan autorizar a los Ayuntamientos para garantizar la liquidación de sus créditos, están los que éstos últimos pueden crear para cubrir funciones de servicio público muy específicas. El fideicomiso representa una buena alternativa ante la figura de la concesión, pues el municipio puede entregar en fideicomiso no sólo recursos en efectivo y propiedades municipales, sino también productos de usufructo y de servicio público, o sea las concesiones mismas. El funcionamiento de una concesión en fideicomiso puede permitir al Ayuntamiento un manejo más transparente de la operación de su proyecto por parte de la sociedad mercantil que fuera responsabilizada de ello, independientemente de que ésta tuviera participación accionaria de organismos paramunicipales, y al mismo tiempo puede asegurarse eficiencia en el manejo de los ingresos que genere la concesión.

Esta figura es aplicable a casos de concesiones especiales como pudiera ser el manejo de residuos sólidos, que implica el servicio de recolección, donde los ingresos que obtuviere una sociedad mercantil concesionaria podrían ser manejados por un fideicomiso.

En algunos proyectos especiales, la empresa concesionaria que presta los servicios lo cobra directamente a la autoridad municipal, y para garantizar ese pago se establece un fideicomiso con fondos disponibles para el caso de que el Ayuntamiento no pueda hacer frente a sus compromisos de pago al concesionario.

Como puede verse hay una variedad de combinaciones posibles de figuras jurídicas para lograr que los proyectos de servicios públicos municipales sean efectivamente desarrollados.

Programa Nacional de Solidaridad

Debe retomarse aquí lo señalado en el capítulo de esta Guía referente a la normatividad aplicable a los proyectos que se están considerando. La Secretaría de Desarrollo Social, a través del Programa Nacional de Solidaridad, ha establecido formas especiales para la ejecución, supervisión, operación y conservación de muy variados tipos de proyectos, como los considerados dentro de los Fondos Municipales de Solidaridad. Éstos se destinan a proyectos de pequeña magnitud pero que son de gran trascendencia para las comunidades donde se llevan a cabo.

La utilización de los Fondos Municipales de Solidaridad condiciona la elegibilidad de proyectos a que no existan problemas agrarios que impidan su ejecución y a que se tenga asegurada la disponibilidad del terreno donde se ubicará.

La cuestión de la tenencia de la tierra debe tenerse resuelta lo más anticipadamente posible a la petición de amortización de un proyecto, pues el no contar con la posesión del terreno donde se continuará el proyecto puede obstaculizar su desarrollo.

La adquisición de terrenos generalmente no es posible financiarla con créditos, por lo cual éstos tienen que ser aportados por el promotor del proyecto, quien puede recurrir a diversos mecanismos legales para adquirirlos: compra-venta; arrendamiento o comodato; duración; expropiación a particulares o a ejidos por causas de utilidad pública; la desincorporación de bienes inmuebles del patrimonio municipal; etc., cada una de las cuales tiene ventajas y desventajas.

Pero lo más importante es contar con el terreno necesario, libre de problemas por cuestiones de propiedad o de ocupación.

Promoción de los proyectos

Cuando se trató el calendario de ejecución del proyecto, se indicó que en el mismo deben considerarse los plazos necesarios para la autorización de la construcción de las obras requeridas, así como para la negociación de los fondos requeridos para la ejecución, sean crediticios, fiscales o provenientes de la iniciativa privada como copartícipe en el proyecto. La duración de esos plazos o periodos de negociación dependen de la efectiva promoción que de cada proyecto hagan las autoridades municipales.

Por lo anterior es importante que el personal municipal que se encarga en cada caso de promover la obtención del apoyo crediticio o la participación del capital privado para el proyecto municipal, lo haga con empresas o instituciones financieras, tenga pleno conocimiento de los procedimientos y trámites para la negociación, a fin de estar

suficientemente preparados para hacer los planteamientos más adecuados, y esté atento ante circunstancias que son muy cambiantes, como puede ser la constante movilidad del personal de los bancos y empresas privadas, los impredecibles cambios de procedimiento, de políticas y aun de formatos.⁵

Dadas las circunstancias mencionadas y la importancia de la promoción de los proyectos en forma efectiva, a continuación se presenta una serie de recomendaciones que pudieran ser de utilidad para el personal municipal responsabilizado de la promoción.

Oficina de captación y actualización de información para la promoción

Un elemento indispensable para el buen éxito de la promoción, será que el Ayuntamiento cuente con información suficiente sobre los directorios, estructuras orgánicas, funciones y áreas de competencia, procedimientos, formatos de trámite, horarios de actividad y promoción de los proyectos calendarios para la atención de solicitudes, etc., de las instituciones que están más conectados con sus proyectos, debiendo obtener esta información con antelación y oportunidad para tenerla disponible al momento de requerirla.

Asimismo, podrá obtenerse información sobre los diferentes programas y servicios que tengan en operación las instituciones y empresas, para poder así evaluar las posibilidades y conveniencia de aprovechar los más adecuados en los proyectos del municipio.

La labor de recopilación de este tipo de información deberá ser constante por parte de alguna de las áreas de la administración municipal, que podrá encargarse también de la actualización de la ya disponible, a fin de facilitar a los funcionarios responsables la expedita y certera canalización de las promociones para buscar los apoyos requeridos.

Instrumentos de promoción

El principal instrumento que debe tener disponible el Ayuntamiento para iniciar su promoción es el *Estudio Completo de la Factibilidad Técnico-Económica* de cada proyecto, ya sea en la forma de sumario ejecutivo, cuadros sinópticos o también copias del documento original, si esto último pudiera ser manejable.

⁵ La consulta que puedan hacer los funcionarios municipales a las delegaciones de organizaciones empresariales y a los centros bancarios en las capitales estatales pueden servir para ahorrar tiempo en la promoción y para orientar con mayor precisión las posibilidades de encontrar interesados en apoyar su proyecto.

Dependiendo de la naturaleza del proyecto de que se trate podrán aprovecharse otros instrumentos más variados como:

- Diapositivas,
- Videos,
- Folletos ilustrativos,
- Certificaciones,⁶
- Pruebas de laboratorio, etc.

El Ayuntamiento deberá presentar a los potenciales inversionistas o financieros, con la mayor claridad y sencillez, pero también de la manera más completa posible, las características fundamentales del proyecto, sus bondades, los beneficios esperados y los resultados económicos y de diversa índole que pueden lograr los participantes.

Representatividad y capacidad de gestión

Para que el gestor o el negociador municipal pueda encontrar las puertas abiertas para la promoción, o también para que pueda abrirlas, es fundamental que evidencie claramente la posesión de un mandato oficial con suficiente autoridad, para poder adoptar compromisos de endeudamiento, o de concesión.

Cuando es directamente el presidente municipal quien se encarga de realizar la promoción, es recomendable que a través de una reunión de Cabildo, obtenga del mismo una autorización específica para el efecto, detallando ésta en el documento correspondiente. La autorización mencionada es diferente de la que posteriormente requerirá para concretar el compromiso de endeudamiento, si se recurre a esta forma de financiamiento del proyecto, con la institución con quien se haya negociado, por lo que no deben confundirse las autorizaciones aquí señaladas.

Conviene también que el alcalde redacte una Carta-Presentación especificando: su mandato y autorización, los objetivos de su promoción y su solicitud concreta, anexando a ésta la autorización expresa del Cabildo y una copia del Decreto Global del Congreso del Estado, donde se establezca la posibilidad de que sean utilizadas las participaciones federales del Estado para avalar posibles operaciones de apoyo financiero o crediticio a los municipios, cuando se trate de obtener recursos crediticios.

⁶ Pueden ser actas notariales que certifiquen calidad, originalidad, exclusividad, cantidad, localización, etc.

En caso que de sea algún otro funcionario municipal el responsable de realizar la promoción, el alcalde podría otorgar una Carta-Presentación dirigida a la institución seleccionada mencionando la personalidad negociadora investida al funcionario correspondiente, además de los otros elementos mencionados en el párrafo anterior. Adicionalmente el alcalde deberá extender un nombramiento o un oficio de comisión específica al funcionario designado, haciendo referencia a la autorización original del Cabildo para el caso de que se trate.

A este oficio o nombramiento deberá acompañársele con una copia de esta última autorización y con una copia del Decreto Global del Congreso Estatal, para dar plena capacidad negociadora al promotor.⁷

⁷ Ver formato en BANOBRAS, *Programas Institucionales*, 1992.