

5. Normatividad

El desarrollo de los proyectos para prestar los servicios públicos municipales requiere que se cumplan una serie de requisitos o normas, es decir, una *normativa*, con objeto de que a lo largo de las fases y etapas de dicho desarrollo puedan obtenerse las autorizaciones y las asignaciones de recursos para continuar adelante.

En este sentido la normatividad aplicable abarca cuestiones de procedimiento, de contenido y de elegibilidad. En el primer caso los requisitos se refieren a las instituciones que deben ser consultadas, al momento en qué deben serlo y cómo debe hacerse la consulta para obtener las autorizaciones necesarias. En cuanto al contenido, la información solicitada queda generalmente cubierta con la presentación de los resultados del estudio completo de factibilidad, de manera que al contar con dicho estudio los promotores del proyecto están en condiciones de cumplir con las normas de contenido requeridas por las autoridades e instituciones involucradas en la aprobación de recursos y autorización de los proyectos considerados en esta Guía. Los requisitos de elegibilidad determinan las características que deben tener los proyectos para que sean considerados dentro de los programas establecidos y así puedan recibir los apoyos otorgados por los mismos.

Las autoridades e instituciones que intervienen en el desarrollo de los proyectos municipales son, desde luego, el Ayuntamiento correspondiente y el Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), en el orden municipal, así como el Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), la legislatura local y las dependencias normativas del Gobierno Estatal. También deben considerarse las entidades normativas en el ámbito federal como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Nacional de Ecología, etc.

Para la realización de muchos de los proyectos de servicios municipales se cuenta ahora con los diversos programas comprendidos dentro del Programa Nacional de Solidaridad. Además, en el caso de proyectos de gran tamaño o complejidad se cuenta con los programas de crédito del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS), así como con la participación de la banca comercial.

En todos los casos se requiere contar con un *expediente técnico, justificación del proyecto o proyecto ejecutivo* donde se resume la información requerida por las autoridades y las instituciones competentes. Además, es necesario que los proyectos se deriven de los planteamientos del Plan Municipal de Desarrollo, o de las demandas de la población y de los compromisos contraídos por las autoridades municipales durante las campañas en busca de su elección o en sus giras de trabajo por las comunidades integrantes del municipio.

Con respecto a la planeación estatal y municipal y su relación con los proyectos de servicios públicos municipales conviene repasar el texto del Capítulo 2, *Marco conceptual*, de esta Guía.

Programa Nacional de Solidaridad

Manual Único de Operación

En el caso de este Programa la normativa aplicable se encuentra contenida en el *Manual Único de Operación* que se actualiza cada año. Este Manual es de aplicación general para todas las acciones realizadas por Solidaridad, pero debe complementarse con “las normas específicas que regulan los mecanismos operativos instrumentados dentro del Programa...”, tales como los de Fondos Municipales y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), incluidos en documentos separados que forman parte de dicho Manual.¹

Vale la pena repetir textualmente aquí los lineamientos generales establecidos en el Manual Único de Operación:²

- “En el Programa Nacional de Solidaridad sólo se incluirá el gasto de inversión e indirectos.
- El *Comité de Solidaridad* constituye la organización social básica sobre la que se funda la operación del Programa Nacional de Solidaridad, y se instaure como corresponsable de la programación-presupuestación, de la ejecución de la obra, verificación de la aplicación de los recursos y finalmente del aprovechamiento de la obra en beneficio de la población. Por ello, sólo se incorporarán al Programa las obras que cuenten con la participación y aceptación de la asamblea de participantes, quienes elegirán a los integrantes del *Comité de Solidaridad* respectivo.

¹ SEDESOL, *Manual Único de Operación. Programa Nacional de Solidaridad*, 1994, p. 3.

² *Ibid.*, p. 4.

- Propiciar y fomentar en lo posible la ejecución directa de las obras por parte de los Comités de Solidaridad. En tal caso, se requerirá, además del Expediente Técnico, la disponibilidad presupuestal, la asesoría técnica de la Dependencia Federal Normativa y la participación de la Contraloría Estatal.
- Los proyectos que se integran al Programa Nacional de Solidaridad deberán significar un beneficio directo a indígenas, campesinos y habitantes de colonias populares.
- Los proyectos que se integren al Programa Nacional de Solidaridad deberán priorizarse conforme a: rehabilitación, obra complementaria, ampliación y obra nueva.
- La norma que aquí se señala complementa las disposiciones que regulan el ejercicio del gasto público federal, a través de las leyes y sus reglamentos, tales como: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.”

Fondos Municipales de Solidaridad

Estos Fondos, establecidos a partir de 1990, tienen una normativa propia, que se inscribe en, y complementa a, el *Manual Único de Operación* de Solidaridad y que se presenta en la *Guía técnica para presidentes municipales*, actualizada anualmente.³

Para que los proyectos propuestos por las comunidades sean considerados dentro de los Fondos Municipales se requiere que:

1. se apeguen a los lineamientos de dichos Fondos,
2. se presenten los expedientes técnicos correspondientes,
3. exista Comité de Solidaridad y
4. se presenten para aprobación a más tardar el 31 de agosto del ejercicio fiscal en curso.⁴

Los requisitos 1, 3 y 4 corresponden a *normas de procedimiento* y de elegibilidad, mientras que el segundo corresponde a las de contenido.

³ SEDESOL, *Fondos Municipales de Solidaridad. Guía técnica 1994 para presidentes municipales*, p. 8.

⁴ *Ibid.*, p. 18.

Por lo que toca al expediente técnico debe integrarse, como mínimo, con los siguientes elementos:

1. Datos generales del proyecto,

- Municipio,
- Localidad,
- Nombre de la obra o programa,
- Proyecto a realizar,
- Metas del proyecto,
- Número de beneficiarios directos de la obra,
- Número de habitantes de la localidad y
- Características de la obra,

2. Croquis de localización (para precisar la ubicación del proyecto),

3. Croquis en planta y cortes (dibujos que permiten conocer las dimensiones y formas de la obra por realizar),

4. Presupuesto de la obra y

5. Calendario de ejecución (programa de los trabajos por realizar).

Para la preparación de los expedientes técnicos los municipios cuentan con el apoyo de la delegación estatal de SEDESOL y las dependencias del gobierno estatal relacionadas con los proyectos.⁵

En cuanto a los requisitos de procedimiento y de elegibilidad debe señalarse que “El Ayuntamiento es el eje operativo de los Fondos y responsable de los recursos,...” y que “Por ninguna circunstancia se podrá eliminar la participación de los Ayuntamientos y Comités de Solidaridad en la operación y aplicación de los Fondos...”⁶ De preferencia las obras serán realizadas por los propios Comités y sólo cuando no tengan la capacidad suficiente para llevarlos a cabo se solicitará que las realicen los Ayuntamientos.

⁵ *Ibid.*, pp. 17 y 18.

⁶ *Ibid.*, p. 8.

Para la aprobación de los proyectos que se incluirán dentro de los Fondos Municipales de Solidaridad (FMS) es necesario primeramente promover dichos Fondos en las comunidades y constituir el Consejo Municipal de Solidaridad, el cual se integra por representantes de dichas comunidades, electos por ellas mismas. Ante dicho Consejo se hará la presentación de las propuestas de las comunidades para que se incluyan en el programa anual los proyectos que ellas escogieron, de acuerdo con la prioridad que establecieron.

Cada localidad preparará su propia propuesta de proyectos que contendrá la siguiente información:

- “1. Nombre completo del municipio,
2. Nombre completo de la localidad, pueblo, ejido, barrio, colonia, etc.,
3. Obras o acciones propuestas, indicando su orden de prioridad,
4. Justificación detallada de cada una de las obras y acciones propuestas,
5. Población directamente beneficiada con cada una de las obras o acciones que se proponen y
6. Los servicios básicos de que dispone la localidad (agua potable, drenaje, camino rural, energía eléctrica, centro de salud, escuela primaria, etc.)”.⁷

Se recomienda que si la comunidad cuenta con información adicional respecto a los proyectos como, por ejemplo, “*perfiles de los proyectos*, presupuestos, etc.” la pongan a disposición del Consejo Municipal para que éste lleve a cabo una mejor aprobación y priorización de los proyectos por realizar.

Las propuestas aceptadas por el Consejo Municipal, incluidas en el acta de la reunión correspondiente, se remiten a la coordinación general del COPLADE y a la delegación estatal de Sedesol para ser analizadas y, en su caso, aprobadas para ejecución.⁸

Para poder ser financiados con recursos de los Fondos Municipales de Solidaridad, los proyectos deben cumplir con lo siguiente:

1. Estar considerados dentro de la *apertura programática* del *Manual Único de Operación*, en las modalidades de construcción, rehabilitación o ampliación.
2. Se consideran prioritarios los proyectos de:

⁷ *Ibid.*, p. 16.

⁸ *Ibid.*, pp. 6 y 17.

- agua potable,
 - drenaje o letrinas,
 - electrificación,
 - rehabilitación de casas o centros de salud,
 - infraestructura educativa,
 - caminos rurales y
 - obras productivas.
3. Los proyectos de construcción y ampliación de infraestructura vial en sus modalidades de:
- pavimentación,
 - banquetas,
 - guarniciones,
 - empedrados y
 - adoquinados.
- sólo serán autorizados donde ya existan los servicios de agua potable y drenaje.⁹
4. Su costo total, incluida la aportación de la comunidad, no debe exceder de 200,000 (doscientos mil) nuevos pesos.
5. No deben existir problemas agrarios que impidan la ejecución del proyecto y debe estar asegurada la disponibilidad del terreno donde se ubicará la obra.
6. No debe existir *infraestructura subutilizada o capacidad ociosa* del servicio del que se trate, en la localidad.
7. Los gastos de operación del proyecto, en especial los del personal en los casos de aulas, casas o centros de salud y dispensarios médicos, deben estar asegurados.

⁹ En estos casos el Comité de Solidaridad debe aportar el 30% de los costos del proyecto, mientras que en los prioritarios la aportación se reduce al 20%. Para la construcción de parques y jardines, canchas deportivas y casas ejidales se deberá aportar el 40% del costo total de cada proyecto.

8. La ejecución debe durar menos de un año y se llevará a cabo dentro del periodo fiscal correspondiente al año de la autorización.
9. Sólo se incluirán proyectos completos, no en etapas.
10. El beneficio social generado deberá ser significativo.¹⁰

En cuanto al punto 1 de estos criterios de elegibilidad conviene destacar que la apertura programática es muy amplia e incluye los siguientes servicios o acciones relacionados con los proyectos municipales:¹¹

- Agua potable en zonas rurales,
- Alcantarillado en zonas rurales,
- Urbanización,
 - calles,
 - empedrados,
 - guarniciones y banquetas,
 - plazas cívicas y
 - alumbrado público,
- Pavimentación en colonias populares,
- Electrificación,
 - rural y
 - urbana,
- Infraestructura deportiva,
- Centros de salud,
- Unidad médica rural,
- Fondos Municipales de Solidaridad,

¹⁰ *Ibid.*, pp. 9 y 10.

¹¹ SEDESOL, *Manual Único de Operación*. "Anexo I. Estratificación y Apertura Programática".

- a) proyectos de bienestar social,
 - b) proyectos productivos e
 - c) infraestructura básica de apoyo,
- Agua potable en zonas urbanas y
 - Alcantarillado en zonas urbanas.

Aunque el criterio número 4, establece un monto máximo como costo de los proyectos elegibles para entrar en los FMS, se establece que en los casos que se exceda ese importe, se enviarán a la delegación estatal de la SEDESOL para su análisis y solicitar a la Dirección General de Programa de Desarrollo Regional de la misma Secretaría la aprobación respectiva. En este caso, la documentación entregada incluye el expediente técnico completo del proyecto, el acta de aceptación de la comunidad donde se indique su aportación, la carta compromiso de terminación y en general, toda la información que justifique la realización del proyecto propuesto.¹²

BANOBRAS

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. es una institución de banca de desarrollo que apoya con recursos crediticios la realización de los proyectos de servicios públicos, tanto de los estados como de los municipios del país.

Programas de Crédito

Entre los programas de crédito considerados en las normas de crédito de BANOBRAS se encuentran:

- Estudios y proyectos,

Con o sin garantía del Fondo de Estudios y Proyectos (FEP),

- Agua potable, alcantarillado y saneamiento (financiado con crédito externo),
 - Captación,
 - Conducción,

¹² SEDESOL, *Fondos Municipales de Solidaridad...* p. 10.

- Potabilización,
- Red de distribución,
- Tomas domiciliarias,
- Alcantarillado sanitario,
- Plantas de tratamiento y
- Consolidación,
- Proyectos complementarios de saneamiento (drenaje pluvial y plantas de tratamiento),
- Infraestructura urbana,
 - Urbanización,
 - Pavimentaciones,
 - Guarniciones y banquetas,
 - Electrificación y alumbrado público y
 - Proyectos de cogeneración de energía eléctrica,
- Residuos sólidos,
 - Estaciones de transferencia,
 - Rellenos sanitarios,
 - Plantas de reciclaje, composta, incineración y
 - Equipo de limpia (camiones recolectores, contenedores, barredoras, incineradores, etc.),
- Equipamiento Urbano,
 - Mercados y tianguis,
 - Mercados de artesanías,

- Centros de acopio,
- Módulos y centrales de abasto,
- Frigoríficos,
- Rastros,
- Centros comerciales,
- Centrales de carga,
- Terminales de pasajeros,
- Estacionamientos y
- Panteones,
- Equipamiento municipal,
 - Equipo de construcción,
 - Camiones de carga,
 - Equipo para rastros,
 - Equipo contra incendios y
 - Otros equipos (bombas, computación, radiocomunicación, camiones de volteo),
- Fortalecimiento institucional para estados y municipios.

Normas de Crédito

En el Anexo 3 de sus Normas de Crédito, BANOBRAS define la información requerida para considerar formalmente una solicitud de crédito. En el caso de créditos para inversión o créditos de apoyo en garantía se solicita:

1. Estudio de factibilidad, económico, técnico y financiero; proyecto definitivo; características del bien por adquirir o planteamiento del estudio por realizar.

2. Información sobre garantías. Se verificará la existencia, suficiencia, legitimidad, valor actualizado, vigencia y demás características de las garantías ofrecidas.

Lo anterior con objeto de que puedan formularse los dictámenes acerca de los créditos solicitados para lo cual se verificará, según el anexo 4 de las Normas de Crédito, lo siguiente:

- a) La necesidad del estudio, proyecto o adquisiciones, en términos sociales, técnicos, financieros y económicos.
- b) Que el estudio, proyecto o adquisición es la alternativa más adecuada desde el punto de vista técnico y financiero.
- c) Que se cuenta con el planteamiento (términos de referencia) del estudio a realizar, proyecto ejecutivo o especificaciones de los bienes por adquirir.
- d) Que se han cumplido las normas técnicas de las dependencias y organismos del sector público estatal y/o federal pertinentes, y en su caso, que se cuenta con las concesiones requeridas.
- e) Los supuestos considerados para determinar la rentabilidad financiera del proyecto, la fuente de pago y si es necesario, la estrategia financiera más conveniente.
- f) Los aspectos organizacionales, administrativos y legales pertinentes.
- g) Los criterios para la contratación de las obras, adquisiciones o servicios de consultoría (esto corresponde ya a la fase de ejecución del proyecto, mientras que los aspectos anteriores se refieren a la fase de formulación o elaboración del estudio de factibilidad).
- h) Que existan los servicios complementarios al proyecto cuya inversión se financiará con los recursos de los préstamos, o en su caso, las acciones necesarias para su construcción y financiamiento.
- i) Que se contará con los elementos requeridos para la adecuada operación, mantenimiento y, en su caso, expansión de los servicios financiados.

Como puede deducirse del análisis de los temas que deberán verificarse antes de otorgarse un préstamo por BANOBRAS, la información que debe tenerse disponible es la que se incluye en un estudio de factibilidad.

Por otra parte, debe considerarse que los recursos crediticios otorgados por BANOBRAS, o en general por una institución de crédito, deben ser devueltos a través de las amortizaciones establecidas en el programa correspondiente y que para asegurar

tal pago, así como el cumplimiento de las otras obligaciones contraídas por el acreditado, se establecen garantías que deben ser otorgadas a satisfacción del banco. En el caso de BANOBRAS, en el anexo 9 de sus Normas de Crédito se establece que para los préstamos a municipios se tomarán como garantías: “la afectación de sus participaciones en ingresos federales y/o deuda solidaria del gobierno del estado, el cual afectará también sus participaciones en ingresos federales; o bien otro tipo de garantías que cubran adecuadamente el riesgo de financiamiento”.

Por lo que corresponde a la fuente de pago, el anexo 10 de la Normas de referencia consideran como preferencial “el producto de la recaudación derivada de la cobranza de las cuotas o derechos a cargo de los beneficiados con las obras o servicios financiados, conforme a las tarifas y cualquier otro ingreso que se derive del uso o explotación de la obra o servicio objeto de la inversión del crédito”. Pero si tal fuente es insuficiente o definitivamente no puede establecerse, “se aplicarán las partidas presupuestales que el acreditado, y en su caso su garante, se obliguen a incluir en sus presupuestos anuales de egresos”.

Expedientes de Crédito

Para preparar los expedientes de crédito, se establece, en el anexo 14 de las Normas, la siguiente documentación general que se integra para la aceptación de las solicitudes de crédito:

1. Solicitud de crédito,
2. Verificación de no adeudos vencidos o incumplimiento en el pago,
3. Constancia de estudios y análisis previos,
 - socioeconómico,
 - financiero y
 - técnico,
4. Resumen del proyecto ejecutivo y del estudio de factibilidad,
5. Dictamen técnico, e
6. Informe del resultado al acreditado.

Para cada programa de crédito se considera alguna documentación específica, como se indica a continuación:

- *Estudios y proyectos*

- a) Sin garantía

- Comprobación de que los estudios y proyectos respaldan planes y programas a nivel estatal o municipal.

- b) Con garantía o aval (FEP)

- Análisis previo de la propuesta de inversión.
 - Comprobación de que los estudios y/o proyectos respaldan planes y programas a desarrollar a nivel estatal o municipal y de que están contenidos en el ámbito de competencia financiera de BANOBRAS y enmarcados en los programas de acción de mediano y largo plazo, cuya ejecución se vaya a efectuar en un lapso máximo de 3 y 5 años respectivamente.
 - Requerimientos para uso del Fondo de Estudios y Proyectos (FEP).
 - Validación del subcomité de estudios y proyectos del COPLADE o de la instancia estatal de Solidaridad.
 - Constancia para que la entidad acreditada demuestre a Banobras que las obras derivadas de los estudios y/o proyectos están programadas para ser iniciadas en un plazo menor de 6 meses y que se cuenta con fuente de recursos para financiar la obra.

- *Agua Potable, alcantarillado y saneamiento,*

- Copia del informe sobre impacto ambiental autorizado por la SEDESOL.
 - Visto bueno de la Comisión Nacional del Agua respecto a la elegibilidad técnica del proyecto.
 - Copia del oficio de autorización y anexo técnico de autorización emitidos por la SEDESOL.

- *Fortalecimiento institucional para estados y municipios,*

- En el caso de que el solicitante sea un organismo paraestatal o paramunicipal, se requiere copia del decreto de creación.
 - Estudio para el fortalecimiento institucional (dictaminado).