



LA FIANZA.

Protección al ejercicio
de los recursos públicos



ASOCIACIÓN MEXICANA DE
INSTITUCIONES DE GARANTÍAS

LA NECESIDAD DE GARANTIZAR LA CORRECTA APLICACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Para cumplir con el gran objetivo del Estado, que consiste en generar bienestar y desarrollo social y económico del país, año con año los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales llevan a cabo la elaboración del presupuesto de egresos, en el que se señala la forma en la que se invertirán los recursos con los que contarán para aportar bienes y servicios a favor de los gobernados. Dichos recursos provienen principalmente del pago de los impuestos que realizan las personas físicas y morales, de conformidad a lo establecido por la ley.

El ejercicio y la administración de los recursos públicos, que por mandato constitucional debe hacerse siguiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, se traduce en el otorgamiento de bienes y servicios como escuelas, hospitales, caminos, puentes, puertos, telecomunicaciones, medicamentos, herramientas, materiales, productos y combustibles, entre otros; todo ello con las formalidades que el marco legal

requiere y que básicamente consisten en la celebración final de contratos que establecen las condiciones que deberán cumplirse para su ejecución.

Sin lugar a dudas, **cada contrato incumplido es un golpe que impacta no sólo al presupuesto de la dependencia o entidad pública, sino al bolsillo de todos los contribuyentes**, quienes finalmente pagarán los costos generados, asumiendo -en detrimento de su propio patrimonio-, las pérdidas generadas por la falta de mecanismos que salvaguarden adecuadamente los recursos públicos.

Por ello, es urgente e indispensable que, en un marco de derecho, la aplicación, administración y ejercicio de los recursos públicos se encuentren debida y suficientemente GARANTIZADOS, en aras de generar protección, certeza y sobre todo la confianza de que cada peso que sale del contribuyente, será invertido o gastado de manera responsable por el Estado.

SITUACIÓN ACTUAL

Una investigación realizada en el período 2013-2015, encontró que los contratistas tienen una tasa de incumplimiento del 29%, dejando contratos grandes y pequeños sin terminar.

Hoy en día -desafortunadamente- el cumplimiento de la mayoría de los contratos del sector público se protege sólo por el equivalente a 10% de su monto y en menores casos alcanza 20%; es decir, de los recursos de los contribuyentes, **¡sólo está garantizado un peso de cada diez!**

En contraste, **en países como Estados Unidos, el gobierno requiere que la contratación pública esté garantizada al 100%**. Situación que exige tomar acciones para reforzar las garantías de protección a los contribuyentes.



Ejemplo 1

En un Municipio del norte del país, un contratista presentó una fianza para garantizar la reparación de los posibles vicios ocultos en un fraccionamiento, por un monto equivalente al 10% de las obras realizadas. Cuando el contratista incumplió con su obligación, la institución garante pagó el total de la garantía; no obstante, los daños sufridos fueron mayores a lo contemplado por la fianza; el funcionario municipal expresó:

"La afianzadora decidió pagar el cien por ciento de la garantía, al darse cuenta de la pésima calidad de los trabajos. Pero definitivamente es insuficiente, no hay un estimado exacto de los daños porque los costos se van moviendo por la falta de mantenimiento y las lluvias, entre otros factores. Ahora sólo falta que la constructora responda por los daños ocasionados, que son independientes de los vicios ocultos, y que pudieran superar los 8 millones de pesos; espero que, así como la afianzadora respondió sin llegar a un proceso de juicio, lo haga la empresa..."



Ejemplo 2

Hace algunos años, doce contratos firmados por un instituto de salud con la industria farmacéutica por más de dos mil millones de pesos -a través de adjudicaciones directas-, y otros 17 adicionales por más de mil ochocientos millones de pesos -por licitaciones públicas-, no cumplieron con el objetivo del contrato, lo que significó:

- Desabasto de antirretrovirales para los pacientes con Virus de Inmunodeficiencia Humana.
- Atrasos muy importantes en la entrega de medicamentos por parte de los proveedores.

Los contratos no fueron rescindidos debido a que se podría incrementar el precio, así como por contar con un único proveedor para suministrar ciertas claves de medicamentos.

Al no haberse protegido correctamente los contratos, se generó un enorme impacto en los recursos públicos; no hubo manera de minimizar los incumplimientos al no contar con la garantía correspondiente.

Tasa de incumplimiento de contratistas:
29%

CON FIANZA HAY CONFIANZA

Durante más de 120 años, las empresas afianzadoras han servido a los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales como fiadores de proveedores y contratistas, bajo un estricto análisis de las capacidades técnicas, financieras, legales e incluso morales de éstos, con el propósito de dar certeza al cumplimiento de sus obligaciones. Así, este instrumento de garantía **ha respaldado, fortalecido y apuntalado el desarrollo del país, siendo un inhibidor natural del incumplimiento** y una herramienta de gran utilidad para el beneficiario.

Tasa de cumplimiento de contratistas con fianza:
99%

Cada obligado que presenta una fianza, es sujeto de análisis y escrutinio de un tercero (la empresa afianzadora), que responderá en caso de que aquél no cumpla con sus obligaciones.

El alto grado de certeza de cumplimiento de proveedores y contratistas que pasan por el tamiz del sector afianzador, genera confianza en el desarrollo de los sectores público y privado: Diversos estudios muestran que, en promedio, **se cumplen 99% de las responsabilidades asumidas por la celebración de contratos con fianza.**

En el 1% restante, que corresponde a obligaciones no cumplidas, el beneficiario procede al reclamo de la garantía, logrando que un gran porcentaje de estos casos se solucione gracias a la intervención de las propias instituciones, en otros se procede al pago de la fianza y, en los que existe alguna diferencia o controversia, se siguen los procedimientos establecidos en la ley.



¿QUÉ ES UNA FIANZA?

Hay una gran variedad de productos de seguros en el mercado. Sería imprudente que el propietario de una casa no la asegurase; el conductor de un automóvil nuevo sería irresponsable al no tener cobertura completa; y las familias que viven en una zona de inundación podrían quedar sin hogar o en quiebra si no contaran con una póliza que los proteja debidamente. La fianza sigue el mismo principio. Es la protección que las entidades gubernamentales y las empresas no deben pasar por alto: las posibles consecuencias son demasiado grandes para eludir esta responsabilidad.

La fianza funciona como una herramienta de mitigación de riesgos para las dependencias y entidades, ofreciendo dos beneficios clave:

- **Protección en caso de incumplimiento del contratista o proveedor, brindando seguridad de que el contrato se realizará en su totalidad.**
- **Precalificación del contratista o proveedor, para poder hacer la mejor elección.**

Ningún otro producto de administración de riesgos provee la protección necesaria que brindan las fianzas al garantizar que se cumplirá un contrato. Una carta de crédito, por ejemplo, puede proporcionar una compensación financiera a un gobierno estatal o local si un contratista no cumple, pero casi nunca representa el 100 por ciento de los costos del proyecto. En comparación con otras herramientas de mitigación de riesgos, las fianzas brindan un conjunto único de beneficios.





TIPOS DE FIANZAS PARA EL SECTOR PÚBLICO

Hay muchos tipos de fianzas, pero son dos las particularmente relevantes para los entes centralizados y descentralizados de gobierno:

- Fianzas Administrativas
- Fianzas de Fidelidad

Cada una de ellas sirve para una función crítica de gestión de riesgos y políticas públicas.

a) FIANZAS ADMINISTRATIVAS

Son aquéllas que proporcionan la seguridad al sector público -pero también de manera colateral a los subcontratistas y proveedores-, de que **las empresas y los individuos cumplirán con su desempeño y sus obligaciones** cuando emprendan un proyecto.

Las principales Fianzas Administrativas para obra y proveeduría son:

- Concurso o licitación
- Anticipo
- Cumplimiento y buena calidad

Al contratar una Fianza Administrativa, **las instituciones afianzadoras someten a los contratistas a un proceso de investigación exhaustiva que precalifica o analiza sus capacidades y negocios previos, ayudando así a los entes gubernamentales a tomar las decisiones correctas** sobre a quién adjudicar los contratos. La garante revisará las finanzas, el flujo de efectivo, las declaraciones de impuestos, la liquidez y las deudas de un contratista o proveedor, y solicitará cartas de recomendación y referencias.



Las instituciones garantes proveen así una tercera opinión -independiente- sobre lo que un contratista está calificado para desempeñar. **Las empresas afianzadoras cuentan con una posición única para precalificar a los contratistas porque tienen acceso a información confidencial** que generalmente no está disponible para los dueños de los proyectos.

Cuando una institución afianzadora emite una fianza a un contratista, indica que el contratista es competente y está calificado para hacer el trabajo, y que el riesgo de incumplimiento del contratista es bajo.

Pero ¿qué sucede si el contratista o proveedor falla?

Está en el mejor interés de la institución fiadora garantizar que un contratista o proveedor cumpla con su obligación. Pero si no puede, dependiendo de los términos de la fianza, ésta puede ofrecer varias opciones para resolver el incumplimiento:

- Tomar el contrato y completarlo, reemplazando al contratista.
- Dar soporte técnico o financiero al contratista existente.
- Servir de mediador o conciliador para la solución del conflicto.
- Pagar hasta el importe total de la fianza al beneficiario.



b) FIANZAS DE FIDELIDAD

Son aquéllas que **garantizan el resarcimiento del daño patrimonial causado por un empleado al cometer un delito** en contra de los bienes de la institución beneficiaria o de los que ésta sea jurídicamente responsable. Los delitos pueden ser **robo, fraude, estafa, peculado o abuso de confianza**.

A menudo requeridas por la ley, las Fianzas de Fidelidad son una herramienta que le conviene contratar a los gobiernos para su propia protección. **La evolución de la tecnología ha facilitado una gran cantidad de delitos** -como la piratería y otras formas de robo cibernético- que ponen a las instituciones gubernamentales en grave peligro. Si los gobiernos no se protegen de dichas pérdidas, dejan en indefensión a personas y empresas que pagaron sus impuestos. Las Fianzas de Fidelidad permiten a las agencias públicas facilitar un nivel de protección indirecta al contribuyente que no sería posible de otra forma.



Un ejemplo de proactividad en relación a las Fianzas de Fidelidad:

El Órgano Superior de Fiscalización de un estado del centro del país, emitió los criterios generales y políticas de operación para la contratación obligatoria de fianzas para municipios, DIFs, institutos municipales del deporte y organismos de agua, con el objetivo de estar protegidos de posibles desfalcos o daños al erario.

Las fianzas serán por los tres años de gobierno y, además, deberán mantenerse vigentes tres años después de que concluyan las administraciones. Abarcarán faltas administrativas graves y delitos.

El monto afianzado será por una cantidad equivalente de uno al millar del importe correspondiente al presupuesto anual, que incluye ingresos propios y participaciones.

Con esta medida se blinda y da protección al erario público, generando certeza en el ejercicio público y confianza entre los gobernados.





BENEFICIOS DE UNA FIANZA PARA LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES

Además de contar con **el respaldo que ampara el cumplimiento de las obligaciones que se asumen a su favor y precalificar a los contratistas y proveedores** que están considerando contratar -eliminando a las empresas no calificadas del proceso de licitación- la fianza le otorga a los beneficiarios las siguientes ventajas:

- Permiten que la federación, los estados y municipios emprendan **métodos de adquisición más innovadores**, como asociaciones público-privadas, porque un tercero -en este caso la institución fiadora-, provee de seguridad si algo sale mal.
- Experiencia de más de 120 años en el mercado nacional.
- Cuentan con un **marco legislativo sólido** que se ha ido especializando en la materia.
- Tienen la facilidad de establecer **textos claros en cuanto a su alcance y ejecución**, que den confianza a todas las partes.
- Regulación y normatividad clara y precisa en cuanto a su ejecución, con jurisdicción nacional.



- Se emiten por instituciones que coadyuvan al cumplimiento y, en su caso, favorecen el diálogo para la resolución de conflictos, alentando la conciliación.
- **Vigencias flexibles** en cuanto a su establecimiento.
- A diferencia de otras garantías, la fianza **permanecerá vigente durante la substanciación de procedimientos legales**.
- Existen **plazos para reclamar incluso concluida la vigencia de la fianza**.
- **Flexibilidad en el otorgamiento de prórrogas**, favoreciendo el cumplimiento de obligaciones.
- Pago de penalidad legalmente establecida en caso de mora de la institución fiadora.
- Cuentan con la opción de utilizar **medios tecnológicos para la administración** de las garantías (fianzas electrónicas) y su verificación o validación, mitigando costos administrativos y cerrando puertas a actos de corrupción.



LA FIANZA NO SÓLO BENEFICIA AL SECTOR PÚBLICO, SINO TAMBIÉN A SUS PROVEEDORES

- **Los contratistas mantienen su capacidad crediticia**, que podrán enfocar en el objeto de su negocio.
- Tienen **libertad en sus flujos**, lo que significa movilidad y flexibilidad para el cumplimiento de sus obligaciones.
- Cuentan con distintas **opciones para contra-garantizar sus responsabilidades** ante la institución fiadora.
- Les favorece el costo de oportunidad, al contar con la agilidad necesaria en los procesos de renovación, modificación y prórrogas de sus obligaciones.
- La fianza tiene un **costo asequible**, que de manera integral le resulta muy favorable.



- Finalmente, obtener una fianza y cumplir exitosamente con sus obligaciones les abre **la puerta a nuevas oportunidades**.

Aunque la contratación de fianzas minimiza el riesgo al promover y fortalecer negocios sostenibles, algunos proveedores y contratistas han externado a los legisladores su preocupación de no ser capaces de obtener una fianza. Sin embargo, la intención de la contratación de fianzas no es excluir a las empresas del proceso, sino **ayudar a los entes públicos a evaluar sus riesgos y empoderar a los contratistas para que realicen trabajos que efectivamente puedan realizar**. Las fianzas no crean una barrera de entrada para que las diferentes empresas liciten o consigan obras del sector público, sino que **aseguran la integridad del proceso**.

Hay una enorme cantidad de ejemplos de empresas que, a lo largo de los años, han crecido y se han fortalecido a través de la contratación de una fianza. Inician con contratos de montos pequeños y con la experiencia y resultados logran obtener cada vez mejores proyectos. **Su desempeño las hace crecer**.



LAS INSTITUCIONES DE GARANTÍAS EN MÉXICO

Para ejercer el afianzamiento, nuestro país cuenta con **instituciones especializadas, de gran trayectoria y experiencia en el ramo, que se encuentran autorizadas, reguladas y sujetas a la inspección y vigilancia de las autoridades.** Esto garantiza que la institución que proporciona la fianza sea solvente, responsable y que estará disponible para pagar reclamaciones.

En el caso de México, **el organismo regulador correspondiente es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.** Actualmente, además de afianzadoras, existen aseguradoras de caución autorizadas para operar fianzas en todos sus ramos, por lo que, en algunos casos, las fianzas son emitidas por compañías de seguros.

Para proteger los recursos de los ciudadanos y de las empresas que son beneficiarias de las fianzas o instrumentos de garantía, **el Estado exige requisitos mínimos de capital y reservas^[1]** y reportes sobre información financiera a quienes realizan operaciones de fianzas.

^[1] Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas arts. 15 y 16.



Además, las instituciones de garantías:

- Operan bajo los parámetros de la llamada Solvencia II, que contempla **estándares internacionales**, considerando aspectos cuantitativos y cualitativos que robustecen su actividad.
- Tienen **el respaldo de garantías de recuperación** que dan soporte a las responsabilidades asumidas.
- Para dar el soporte adecuado a las responsabilidades que asumen, cuentan con **amplios esquemas de reafianzamiento**, respaldados por instituciones nacionales y extranjeras de prestigio, registradas ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- Por disposición de ley, **revelan al público su nivel de riesgo**, conforme a la calificación de calidad crediticia que les otorga una empresa calificadora especializada, autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con lo que se trasparencia la solvencia institucional, **aportando certeza y confianza** en la actividad que desempeñan como garante de obligaciones.



LA FIANZA. PROTECCIÓN AL EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Sin lugar a dudas, es imperativo que cada una de las obligaciones legales o contractuales que se asumen ante los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales, en las que se encuentren involucrados directa o indirectamente los recursos e interés público, estén **debidamente respaldadas con una garantía eficaz y suficiente** que genere condiciones de confianza y protección, en aras de apuntalar el desarrollo social y económico de nuestro país.

**Garantice el cumplimiento de los contratos que firma su dependencia.
¡Con FIANZA, tenga la más absoluta confianza!**

FIANZAS PARA EMPRESAS

También existe un sólido portafolio de fianzas que garantizan el cumplimiento de las operaciones y objetivos de las empresas. En la Asociación Mexicana de Instituciones de Garantías podemos asesorarlo.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE INSTITUCIONES DE GARANTÍAS

Insurgentes Sur 2453, Piso 8
Col. Tizapán de San Ángel
Alcaldía Álvaro Obregón. C.P. 01090
Ciudad de México

55 4398 8058
55 4398 8059
55 4398 8063
55 4398 8064

info@amig.org.mx

www.amig.org.mx



ASOCIACIÓN MEXICANA DE
INSTITUCIONES DE GARANTÍAS