

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

MÉXICO

APOYO AL DESARROLLO DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE YUCATÁN

(ME-T1128)

I. RESUMEN EJECUTIVO

Beneficiario:	Estado de Yucatán, Secretaría de Planeación y Presupuesto.		
Miembros del equipo:	Rafael de la Cruz (ICF/FMM), Jefe de Equipo: Huáscar Eguino (ICF/FMM); Gerardo Reyes (ICF/FMM); Carlos Miranda (FMM/CME); Luis Suárez (FMM/CME) y Cecilia Bernedo (ICF/FMM).		
Organismo Ejecutor:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID).		
Fuente de financiamiento:	BID (Fondo Fiduciario para la Reducción de la Pobreza vía el Fomento de los Mercados y de la Gobernabilidad - KMG):	US\$100.000	
	Local:	US\$ 0	
	Total:	US\$100.000	
Objetivos:	El objetivo general del proyecto es apoyar el desarrollo del marco legal, metodológico y gerencial del Sistema de Inversión Pública (SIP) del Estado de Yucatán.		
Cronograma de ejecución:	Período de Ejecución: 10 Meses. Período de Desembolso: 12 Meses.		
Condiciones contractuales especiales:	Ninguna.		
Excepciones a las políticas y los procedimientos del Banco:	Ninguna.		
Revisión medioambiental y social:	No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con los “Environment Safeguards Compliance Guidelines”, la operación clasifica en la categoría C.		
Coordinación con otras instituciones oficiales de financiamiento para el desarrollo:	No aplica.		

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 *Planes de desarrollo de los Estados.* Las entidades federativas mexicanas tienen que elaborar por ley un plan de desarrollo para el período de gobierno de cada Estado. En este contexto el Estado de Yucatán aprobó recientemente su plan de desarrollo, en el que se incluye un importante programa de inversiones. Entre las restricciones del Estado para alcanzar los objetivos del plan se encuentra: (i) insuficientes ingresos, especialmente propios, que limitan el espacio fiscal para la inversión; (ii) presupuesto fuertemente comprometido en gasto corriente y con importantes segmentos de gasto pre-definido, no asociado al Plan de Desarrollo; (iii) limitada capacidad de identificar, diseñar y ejecutar proyectos de inversión; y (iv) debilidad institucional para hacer seguimiento y evaluación de la calidad y pertinencia del gasto público. El conjunto de circunstancias descritas puede generar ineficiencias en la provisión de los servicios e infraestructura pública estatal y limitar el crecimiento económico regional.
- 2.2 *Ingresos.* El sistema de financiamiento de los Estados en México descansa en buena medida en las transferencias del Gobierno Federal, que ocupan en promedio cerca del 90% del total de los ingresos disponibles de las Entidades Federativas. Las transferencias se han mantenido relativamente estables, registrando un ligero incremento de 2,8% en términos reales durante el período 2000-07. Los ingresos propios se componen de un impuesto sobre la nómina y otro sobre los automóviles que se transfiere a los estados que suscriben un acuerdo de coordinación fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal. La última reforma fiscal de diciembre 2007 amplió la participación de los Estados en el impuesto a la gasolina. Otros recursos, en aún menor cuantía provienen de derechos, aprovechamientos y contribuciones principalmente. Los Estados del Sur presentan una situación aún más crítica en la cual los ingresos propios no superan en promedio, como es el caso de Yucatán, el 5% del total de ingresos. Aún con el limitado margen de tributos disponibles, los Estados no alcanzan su recaudación potencial posible, de modo que existe un margen para aumentar la captación de este tipo de recursos.
- 2.3 *Gastos.* Aproximadamente la mitad de los ingresos transferidos a los Estados por la Federación están pre-asignados a servicios y gastos específicos. Esta medida tiende a asegurar un cierto nivel de provisión de determinados servicios, especialmente salud y educación. Sin embargo, también genera rigideces presupuestarias que pueden limitar la inversión. Buena parte del resto de los ingresos se destinan a gasto corriente, especialmente dedicado a pago de personal. El control del gasto es poco efectivo. La mayoría de los Estados no cuentan con sistemas de monitoreo del gasto en tiempo real, lo que reduce la capacidad de control presupuestario. Adicionalmente, los Estados no tienen sistemas homólogos de preparación de presupuestos ni de asientos contables. Se puede dar el caso de que tipos de gasto similares sean cargados a cuentas diferentes en cada Estado. No existen tampoco sistemas de información fiscal en línea en los Estados, ni entre los Estados y el Gobierno Federal, lo que dificulta la

consolidación fiscal y contable y la transparencia en el uso de los recursos. Este diagnóstico general se aplica sin mayor variación en el caso específico de Yucatán.

- 2.4 *Inversión.* El nivel de inversión de los Estados es en general muy bajo, alcanzando en promedio menos del 10% del total del gasto debido al exceso de gasto corriente y a las limitaciones de ingresos. Otro hecho que limita la capacidad de inversión de los Estados es la escasa capacidad de definición de proyectos de inversión. Casi todos los estados poseen una amplia cartera de ideas de proyectos, pero pocas de estas ideas están maduras para su implementación. Los Estados presentan una limitada capacidad institucional para identificar, analizar el costo-beneficio, implementar y evaluar proyectos. Esta es una de las razones que explica por qué el producto de la emisión de bonos de varias entidades federativas en años recientes está en buena parte aún represado en instrumentos financieros en vez de invertido en obras y servicios públicos o en alianzas publico-privadas. El déficit de infraestructura y servicios es notable en casi toda la República. Esta situación es aún más crítica en los Estados del Sur, en los cuales el nivel promedio de inversión en 2008 alcanza el 5% del gasto. En el caso de Yucatán, la inversión directa del Estado, descontadas las transferencias a los municipios, alcanzó en 2007 solo algo más del 1% del total de sus egresos.
- 2.5 El Gobierno de Yucatán ha avanzado una serie de iniciativas que favorecen el incremento de la inversión. En primer lugar posee una Secretaría de Planeación y Presupuesto que consolida en un solo ente la responsabilidad por el diseño de planes de desarrollo, el ejercicio de programación fiscal, y el control del gasto público. Recientemente el Estado ha adelantado también iniciativas legales que promoverán las inversiones y prestación de servicios bajo la forma de asociaciones público-privadas. Adicionalmente el Estado ha definido siete Áreas de Desarrollo Integrado para canalizar los esfuerzos de inversión y desarrollo institucional consistentes con su Plan de Desarrollo.
- 2.6 En este contexto, el Gobierno de Yucatán ha solicitado al Banco, con apoyo de la SHCP, asistencia técnica y financiera para fortalecer su gestión fiscal y mejorar la calidad y alcance de la inversión pública. El Banco está definiendo, en estrecha cooperación con la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Estado, varias Cooperaciones Técnicas (CT) no reembolsables para responder a la demanda del Estado, entre las que se encuentran un Programa para Mejorar la Gestión por Resultados (PRODEV) y un Programa de Apoyo a Proyectos de Iniciativa Público-Privada (PIAPPEM). La CT regulada por este plan de las operaciones tiene por objetivo apoyar al Estado en el desarrollo de su capacidad de gestión de inversiones, en forma complementaria y articulada con los otros instrumentos ofrecidos por el Banco. En el curso de implementación de esta operación se definirán posibles apoyos técnicos y financieros del Banco al Estado en forma de un programa de préstamo de mayor alcance que permita aplicar las recomendaciones de la CT.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo

- 3.1 El objetivo general del proyecto es apoyar el desarrollo del marco legal, los instrumentos técnico-metodológicos, y las capacidades requeridas para el funcionamiento del Sistema de Inversión Pública (SIP) del Estado de Yucatán.
- 3.2 Los objetivos específicos del proyecto son: (i) apoyar al Estado en el avance del marco legal y los reglamentos normativos necesarios para modernizar el sistema de inversión pública del Estado, partiendo de la actual base legislativa y de los avances en materia de propuestas legales existentes; (ii) apoyar la consolidación de la Unidad de Inversiones del Estado y contribuir al diseño de las metodologías e instrumentos requeridos por el SIP; (iii) mejorar la capacidad de gerencia de inversión pública y la capacidad técnicas de los funcionarios asignados al análisis de las inversiones estatales, y (iv) apoyar la mejora de los procesos de programación de inversiones y de establecimiento de los requerimientos de financiamiento para inversiones de carácter estratégico para el Estado.

B. Componentes

- 3.3 A fin de alcanzar los objetivos indicados la cooperación técnica ha sido estructurada en los siguientes componentes.
- 3.4 **Componente 1: Mejora del Marco Legal y Normativo del SIP (US\$10.000).** Este componente incluye servicios de consultoría para realizar mejoras en el marco legal actual y reglamentario del SIP del Estado. En particular, la consultoría analizará y propondrá mejoras a las normas que se aplican a: (i) la relación entre los sistemas de planificación, presupuesto e inversiones; y (ii) la implementación y fiscalización del presupuesto de inversiones. La consultoría tomará en cuenta los avances que haga el Estado en materia de legislación de apoyo a las asociaciones público-privadas.
- 3.5 **Componente 2: Diseño e implementación de la Unidad de Inversiones y desarrollo de instrumentos técnicos del SIP (US\$40.000).** Este componente incluye recursos para elaborar un Plan de Fortalecimiento de la Unidad de Inversiones del Estado para que mejore sus capacidades en materia de: (i) programación de las inversiones públicas; (ii) establecimiento de estrategias de financiamiento para los proyectos del Estado; (iii) aplicación de los instrumentos técnicos de preparación y evaluación de proyectos; y (iv) monitoreo y evaluación del plan de inversiones del Estado. Asimismo, en este componente se incluyen recursos para el desarrollo/refuerzo de un conjunto de instrumentos básicos del SIP que, de acuerdo al Plan de Fortalecimiento, se consideren esenciales para su funcionamiento. Estos instrumentos incluyen: la definición o reingeniería de los procesos de programación y gestión de inversiones, y la elaboración de metodologías y guías de gestión del ciclo de proyectos (identificación, diseño,

evaluación económica y social, e implementación y evaluación de los proyectos, entre otras).

- 3.6 **Componente 3: Capacitación en gestión del SIP (US\$15.000).** Incluye recursos para la capacitación de funcionarios del Estado en la gestión de inversiones y el manejo del ciclo de proyectos en sus aspectos técnicos, financieros, ambientales, económicos e institucionales. En este componente se realizará un curso de capacitación orientado a mejorar las capacidades técnicas de un grupo de profesional en el uso de los instrumentos que se desarrollen en el componente 2. Estos cursos serán complementarios del curso que financiará el PIAPPEM para formar funcionarios en la evaluación de proyectos bajo la fórmula de asociaciones público-privadas.
- 3.7 **Componente 4: Asesoramiento a la programación de inversiones y establecimiento de requerimientos de financiamiento (US\$35.000).** Este componente brindará asistencia técnica a la Secretaría de Planeación y Presupuesto, a través de la Unidad de Inversiones del Estado, en la elaboración de un plan plurianual de inversiones, el establecimiento de un plan de requerimientos financieros y una estrategia para lograr tal financiamiento. Adicionalmente, mediante este componente se establecerán mecanismos para mejorar la gestión del programa de inversiones, estableciendo para esto objetivos e indicadores claros para el corto y mediano plazo.

IV. PRESUPUESTO

PRESUPUESTO	US\$
Componente 1. Mejora del Marco Legal y Normativo del SIP	10.000,00
1.1 Elaboración de propuestas de instrumentos normativos acordados	10.000,00
Componente 2. Establecimiento Unidad de Inversiones y desarrollo de instrumentos	40.000,00
2.1 Elaboración de Plan de Fortalecimiento de la Unidad de Inversiones	15.000,00
2.2 Desarrollo de instrumentos de gestión de inversiones indicados en Plan	25.000,00
Componente 3. Capacitación en Gestión de Inversiones	15.000,00
3.1 Seminario para Gerentes	7.500,00
3.2 Seminario para especialistas en proyectos de inversión	7.500,00
Componente 4. Programación plurianual de inversiones	35.000,00
4.1 Asesoría de alto nivel en programación de inversiones y estrategias de financiamiento	35.000,00
TOTAL (BID-Fondo DFID)	100.000,00

- 4.1 El costo estimado de este proyecto de CT es de US\$100.000 que serán financiados en su totalidad por el Fondo Fiduciario para la Reducción de la Pobreza vía el Fomento de los Mercados y de la Gobernabilidad (KMG). El Estado de Yucatán, mediante la Secretaría de Planeación y Presupuesto brindará apoyo logístico y técnico a las tareas que sean realizadas por los consultores.

V. EJECUCIÓN

C. Organismo ejecutor y responsabilidad técnica.

- 5.1 El Banco será el ejecutor de esta CT a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) la que implementará el proyecto en estrecha colaboración con la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Yucatán. Este arreglo de implementación ha sido acordado con la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Estado.
- 5.2 El Banco será responsable por la supervisión técnica de las actividades y el seguimiento administrativo de las adquisiciones y desembolsos de la CT. La responsabilidad técnica y administrativa recaerá en Rafael de la Cruz (ICF/FMM) rafaelcr@iadb.org y Huascar Eguino (ICF/FMM) huascare@iadb.org, co-responsable del proyecto. Las contrataciones serán llevadas a cabo por la División de Gestión Fiscal y Municipal del Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas (FMM/ICF) usando los procedimientos del Banco (GN-2349-4 y GN-2350-4) en lo que sean aplicables. Todas las tareas técnicas y administrativas serán realizadas de manera coordinada y contando con la aprobación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Yucatán.

D. Estado de preparación y estrategia de ejecución

- 5.3 La CT propuesta incluye un conjunto de actividades que han sido identificadas de común acuerdo con las autoridades del Estado de Yucatán. Esta CT se ejecutará de manera paralela a la puesta en marcha del Programa para Mejorar la Gestión por Resultados en el Gobierno de Yucatán (PRODEV-Yucatán) y a la ejecución de Programa de Apoyo a Proyectos de iniciativa Público-Privada (PIAPEM). Ambos proyectos son parte del apoyo que el Banco está brindando al Estado de Yucatán y tienen resultados que complementarán la presente cooperación técnica. La ejecución de esta cooperación técnica se realizará con una sola firma consultora que será seleccionada, contratada y supervisada por el Banco, en consulta y con la conformidad de la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Yucatán.

C. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 5.4 El proyecto se ejecutará en 10 meses a partir de la aprobación de la Cooperación Técnica por parte del Banco. El plazo para el último desembolso será de 12 meses después de la aprobación del proyecto.

VI. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 6.1 El seguimiento y evaluación de la Cooperación Técnica será realizada por el Banco a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas (ICF/FMM). A fin de garantizar que los resultados de la CT correspondan a las necesidades del Estado, se ha previsto que el Gobierno del Estado de Yucatán participe, mediante su Secretaría de Planeación y Presupuesto, en el seguimiento y aprobación de los resultados de cada una de las actividades previstas en esta CT.

VII. BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA

- 7.1 El beneficio más importante de esta CT es que permitirá realizar una serie de actividades críticas para mejorar la calidad de las inversiones públicas en el Gobierno del Estado de Yucatán, lo que incluye la mejora de la normativa y los criterios que rigen la evaluación de las inversiones desde la perspectiva de sus beneficios socio-económicos, financieros, técnicos, y medio ambientales. Los beneficiarios directos de esta cooperación técnica serán todas las secretarías del Gobierno del Estado de Yucatán y en particular la Secretaría de Planeación y Presupuesto. Este proyecto no tiene riesgos significativos de ejecución salvo los derivados de la necesidad de reforzar la coordinación con otros proyectos del Banco. El equipo de proyecto ha tomado las siguientes medidas de mitigación del referido riesgo: (i) las actividades incluidas en esta CT han sido identificadas en consulta con los responsables de los otros proyectos del Banco y el Estado, y (ii) la Gerencia de Países del Banco ha solicitado a la División FMM que coordine todo el programa de asistencia técnica en el Estado de Yucatán, lo que permitirá que el Banco proporcione una respuesta más ordenada e integral a las necesidades del Estado.

VIII. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PROGRAMA

- 8.1 El Programa fue evaluado por ESR el 11 de noviembre del 2008. No se identificaron efectos sociales o ambientales negativos. Conforme a la herramienta de clasificación de salvaguardas, ésta CT fue clasificada en la categoría "C", lo cual significa que no se requieren de estudios ni consultas de evaluación ambiental al respecto.

IX. CERTIFICACIÓN

- 9.1 Por la presente certifico que esta cooperación técnica fue declarada elegible para financiamiento por el Fondo Fiduciario para la Reducción de la Pobreza vía el Fomento de los Mercados y de la Gobernabilidad (KMG), hasta la suma de US\$100.000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un período de doce (12) meses calendario contados a partir de la fecha de

firma de esta certificación. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares norteamericanos. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de este Plan de Operaciones. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

KH
per sel



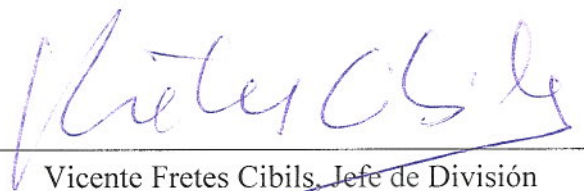
Marguerite S. Berger

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
VPC/GCM

12/17/08
Fecha

X. APROBACIÓN



Vicente Fretes Cibils, Jefe de División
ICF/FMM

17/12/08
Fecha

on

"2008, Año de la Educación Física y el Deporte"

Oficio No. 347.-

Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



SRA. GINA MONTIEL

Gerente del Departamento de Países de Centroamérica,
México, Panamá y República Dominicana
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

México D.F., a 28 de julio de 2008

Como es de su conocimiento, el Gobierno del Estado de Yucatán está haciendo importantes esfuerzos por establecer una unidad de identificación, análisis, preparación, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión en el Estado.

Al respecto, la Secretaría de Planeación y Presupuesto ha manifestado a esta Secretaría de Hacienda y Crédito Público su interés por contar con una Cooperación Técnica no reembolsable por un monto de hasta US 100,000 para apoyarla en la creación y fortalecimiento de la Unidad de Inversiones y de un sistema de análisis e implementación de inversiones del Estado.

En virtud de lo anterior, solicito su amable intervención a fin de que se lleven a cabo las gestiones necesarias a fin de que se pueda otorgar la mencionada Cooperación Técnica.

Agradeciendo de antemano su atención a la presente y sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Titular de la Unidad

Ricardo Ernesto Ochoa Rodríguez

C.c.p. Dr. Alejandro Werner Wainfeld.- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.- SHCP.- Presente
Dr. Amando Baquero Cárdenas.- Secretario de Planeación y Presupuesto.- Gobierno del Estado de Yucatán.- Presente.
Sr. Ellis J. Juan.- Representante para México.- Banco Interamericano de Desarrollo.- Presente.

Palacio Nacional s/n, Edificio 12, piso 2.
Col. Centro, Del. Cuauhtémoc México, DF 06000
tel. +52 (55) 3688 1228, fax. 3688 1490 www.hacienda.gob.mx