

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN HACENDARIA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS II

(ME-L1276)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Alejandro Rasteletti (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Andrés Muñoz (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Huáscar Eguino; Susana Román-Sánchez (IFD/FMM); Mónica Lugo (LEG/SGO); José Yitani (KIC/KLD); Guillermo Lagarda; Alejandro de Gyves (CID/CME); y Germán Zappani (VPC/FMP).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	12
C. Indicadores claves de resultados.....	17
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	19
A. Instrumentos de financiamiento	19
B. Riesgos ambientales y sociales	19
C. Riesgos fiduciarios.....	19
D. Otros riesgos y temas claves	20
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	21
A. Resumen de los arreglos de implementación	21
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	22
IV. CARTA DE POLÍTICA	22

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Matriz de Políticas Comparativa
EEO#2	Índice de Estudios Sectoriales

ABREVIATURAS	
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CT	Cooperación Técnica
DEG	Deuda Estatal Garantizada
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación
EF	Entidades Federativas
EP	Entes Públicos
EyM	Entidades Federativas y Municipios
FMI	Fondo Monetario Internacional
GF	Gobierno Federal
GSN	Gobiernos Subnacionales
ILD	Ingresos de Libre Disposición
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
LDF	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo de Apoyo a Reformas de Política
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
PPS	Proyectos de Prestación de Servicios
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
PROFISCO	Programa de Modernización de la Gestión Fiscal en Brasil
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
RPU	Registro Público Único
SdA	Sistema de Alertas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TIIE	Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio
TFN	Techo de Financiamiento Neto
UCEF	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

RESUMEN DEL PROYECTO
MÉXICO
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN HACENDARIA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS II
(ME-L1276)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
Estados Unidos Mexicanos			Plazo de amortización:	14,5 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	12 meses
Secretaría de Hacienda y Crédito Público			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	600.000.000	100	Comisión de crédito:	^(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Total:	600.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	10 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo de la serie programática y de esta operación es mejorar la gestión hacendaria en Entidades Federativas y Municipios (EyM), a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. Esto se logrará mediante la implementación de un nuevo marco de disciplina financiera, el incremento de la transparencia y rendición de cuentas, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en EyM para la implementación de medidas en estos ámbitos.				
La presente operación de préstamo es la segunda de una serie Programática en Apoyo a Reformas de Política (PBP), conformada por dos préstamos contractualmente independientes, pero técnicamente vinculados.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento: Serán condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento de la segunda y última operación de la serie: (i) la suscripción de un contrato de mandato entre el Prestatario y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) como su Agente Financiero; y (ii) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política , y las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo (ver ¶3.4).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos ^(d) :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales ^(e) :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- ^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- ^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- ^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- ^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

1. Serie programática

- 1.1 Esta operación es la segunda de dos operaciones dentro de una serie de préstamos bajo la modalidad de Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La serie se originó en 2017 (4071/CH-ME y 4072/OC-ME) y fue acordada con el Gobierno de México como apoyo a medidas estructurales destinadas a contribuir a la mejora de la gestión hacendaria en Entidades Federativas y Municipios (EyM), a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. Para esto se diseñó e implementó un nuevo marco de disciplina financiera, se incrementaron los requerimientos de transparencia y de rendición de cuentas, y se diseñaron capacitaciones para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en EyM para la implementación de medidas en estos ámbitos. Los resultados de la primera operación han sido muy significativos (ver ¶1.12 a ¶1.14), y ya se observan mejoras concretas en diversos aspectos de las finanzas públicas de los Gobiernos Subnacionales (GSN) (ver ¶1.29).
- 1.2 La presente operación continúa el apoyo a las reformas, en línea con los objetivos contemplados en el primer préstamo programático (4071/CH-ME y 4072/OC-ME) aprobado y desembolsado en 2017. A través de esta segunda operación se busca consolidar las reformas de política que México ha adoptado como parte del proceso para contribuir a mejorar la gestión hacendaria en EyM. Para esto, se continúan fortaleciendo aspectos del marco regulatorio y se avanza en la implementación efectiva de las nuevas medidas en EyM.

2. Desempeño económico reciente

- 1.3 En los últimos años, la economía mexicana, a pesar de enfrentar un contexto externo desfavorable debido a la incertidumbre generada por la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la mayor volatilidad en los mercados de capitales internacionales, ha logrado crecer a un ritmo moderado, con el Producto Interno Bruto (PIB) expandiéndose a una tasa real promedio de 2,3% entre 2016 y 2018¹. Para 2019 y 2020 se espera que este crecimiento moderado continúe, con medianas de proyecciones de crecimiento de 1,6% y 2,0%, respectivamente².
- 1.4 En el frente financiero, no se espera que la mayor volatilidad observada en los mercados internacionales implique riesgos importantes de sostenibilidad del sistema financiero mexicano. Un análisis de estrés realizado recientemente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) indica que el sistema bancario se encuentra suficientemente capitalizado y que los niveles de aprovisionamiento son

¹ A menos que se indique de otra manera, las cifras reportadas en el documento provienen del [Instituto Nacional de Estadística y Geografía \(INEGI\)](#).

² Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado. Banco de México, febrero de 2019.

adecuados³. Adicionalmente, a pesar de las incertidumbres comerciales y políticas, no se observó una depreciación del peso entre finales de 2017 y 2018. A su vez, la inflación anual se redujo a un 4,8% en 2018 y las expectativas de inflación se encuentran contenidas⁴.

- 1.5 En el frente fiscal, tras observarse un fuerte incremento en el nivel de deuda pública entre finales de 2007 y 2016 como consecuencia de los mayores déficits fiscales y la depreciación del tipo de cambio⁵, el gobierno implementó diversas medidas de consolidación fiscal⁶ que permitieron reducir el déficit y contener la deuda pública (ver Cuadro 1). El nuevo equipo de gobierno, que asumió funciones en diciembre de 2018, se ha comprometido a continuar con el proceso de consolidación fiscal, con el objetivo de estabilizar la medida ampliada de déficit fiscal en un 2,3% del PIB a partir de 2022 y la ratio deuda PIB en alrededor del 45%.
- 1.6 El mencionado control del gasto federal, sumado a un escenario de crecimiento moderado de la economía, podría tener implicaciones para las finanzas públicas de las EyM. En dicho escenario se podría esperar un menor crecimiento de las transferencias con destino específico a las EyM. Una disminución del PIB, como variable fundamental en las fórmulas de distribución, podría impactar un menor crecimiento en las transferencias federales por participaciones en la recaudación federal.

Cuadro 1. Indicadores Económicos Seleccionados

	2014	2015	2016	2017	2018
Crecimiento del PIB real (variación %)	2,8	3,3	2,9	2,1	2,0
Desempleo (% PEA)	3,8	4,0	3,3	3,1	3,3
Inflación (fin de período y en %)	4,1	2,1	3,4	6,8	4,8
Ingresos No Petroleros (% PIB) ^a	15,8	18,5	20,2	18,8	17,6
Ingresos Petroleros (% PIB) ^a	7,0	4,5	3,9	3,8	4,2
Gasto Total (% PIB) ^a	25,9	26,4	26,6	23,6	23,7
Gasto Primario (% del PIB) ^a	23,9	24,2	24,2	21,2	21,0
Déficit Fiscal del Sector Público ^{a,b} (% PIB)	-4,5	-4,0	-2,8	-1,1	-2,3
Deuda del Sector Público ^{a,c} (% PIB)	42,6	46,5	48,7	45,8	44,8

Fuente: INEGI y SHCP.

^a Se refiere al sector público federal.

^b Se refiere a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP).

^c Se refiere al Saldo Histórico de RFSP, que representa una definición amplia de la deuda pública.

³ México. *Article IV Consultation*. Informe de País del FMI No. 18/307. Noviembre de 2018.

⁴ La encuesta de expectativas del Banco de México mencionada anteriormente ubica la mediana de la inflación esperada para 2019 y 2020 en 3,65% y 3,6%, respectivamente.

⁵ Entre 2008 y 2016, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los RFSP anuales promediaron 3,4% del PIB. Por su parte, de acuerdo con el Banco de México, el tipo de cambio pasó de MEX\$10,9 por dólar a final de 2007 a MEX\$20,7 a finales de 2016. Esto llevó a que los saldos históricos de RFSP pasaran de 28,8% del PIB en 2007 a 48,7% en 2016.

⁶ La consolidación fiscal vino principalmente dada por una reducción de la inversión pública, así también como una reducción de los subsidios y el gasto en servicios personales.

3. El federalismo fiscal mexicano y las finanzas públicas de estados y municipios

- 1.7 **El federalismo mexicano.** México es una república federal, conformada por 32 Entidades Federativas (EF), 2.458 municipios y las 16 alcaldías de la Ciudad de México. Las EF se gobiernan según sus propias leyes y cuentan con constituciones propias, las cuales no pueden contradecir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En materia fiscal, los gobiernos estatales y municipales cuentan con la facultad de aprobar sus propios presupuestos, así como también de contraer endeudamiento sin autorización previa del Gobierno Federal (GF)⁷. Las EyM tienen elevadas responsabilidades de gasto, ejecutando actualmente alrededor del 36% del gasto público total de México⁸. A pesar de esto, los arreglos fiscales en materia recaudatoria establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal limitan las bases tributarias de las EyM, los que las vuelve altamente dependientes de las transferencias del GF⁹. Estos desbalances entre responsabilidades de gasto e ingresos, sumados a la posibilidad del GF de realizar transferencias discrecionales a las EyM, generan desincentivos para la disciplina financiera de estos¹⁰.
- 1.8 Las deficiencias de los controles sobre la responsabilidad hacendaria de los GSN quedaron evidenciadas tras la crisis financiera internacional de 2008, cuando como consecuencia de la expansión del gasto de los gobiernos estatales y municipales el endeudamiento de los GSN experimentó un fuerte incremento. Entre 2008 y 2013, el monto de la deuda de las EyM pasó de representar el 1,7% del PIB al 3,1%. Si bien este nivel de endeudamiento era relativamente bajo y no representaba un riesgo macroeconómico importante, dicho incremento obedeció al crecimiento exponencial de la deuda en algunos estados, ocasionando en los mismos serios problemas de sostenibilidad fiscal. Adicionalmente, varios estados presentaron problemas de sostenibilidad fiscal, teniendo que ingresar en procesos de restructuración de pasivos. El problema del fuerte incremento del endeudamiento también se observó a nivel municipal. El monto nominal de la deuda municipal más que se duplicó en el período 2008-2013. Varios municipios confrontaron además serias dificultades para cumplir con sus obligaciones de pago de deudas, cayendo algunos de ellos en situación de incumplimiento de pagos de sus obligaciones.
- 1.9 Para enfrentar el problema del fuerte crecimiento de la deuda pública de los GSN, la SHCP del GF lideró un grupo de trabajo cuyo fin fue evaluar opciones de fortalecimiento del marco institucional para fortalecer la disciplina financiera de EyM. El Banco participó en este proceso, proveyendo asesoría técnica. Como resultados de estas discusiones se optó por proponer una reforma a la CPEUM, a fin de facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que alentaran un manejo sostenible de las finanzas públicas de las EyM. También se le otorgó explícitamente al Congreso la facultad

⁷ Existe una excepción en relación con la Ciudad de México, dado que para endeudarse requiere previamente de la aprobación del Congreso de la Unión.

⁸ [Sexto Informe de Gobierno 2017-2018](#).

⁹ Las transferencias a EyM representaron 8,1% del PIB en 2018 y un tercio de los egresos del GF ([SHCP](#)).

¹⁰ Pineda, Ramirez y Rasteletti (2015). Serenata de mariachis: largo camino de la reforma al federalismo fiscal de México, en Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo. BID. Fretes y Ter-Minassian (eds.).

de establecer las bases generales para la contratación y registro de deuda y la afectación de participaciones por parte de los GSN. Tras un largo proceso de debate en el Congreso, consecuencia de los profundos cambios en materia de federalismo fiscal, la reforma constitucional fue finalmente aprobada en mayo de 2015.

- 1.10 Tras la aprobación de la reforma constitucional, el siguiente paso fue regular los nuevos principios constitucionales. Para esto se requería de la elaboración y aprobación de un marco regulatorio tendiente a fortalecer la gestión hacendaria y la disciplina financiera de EyM. Esto representaba un gran desafío dada la gran amplitud de áreas que debían ser fortalecidas. En particular, existían importantes deficiencias en las legislaciones locales relacionadas con los procesos de elaboración y ejecución de presupuestos, la contratación de deuda, la transparencia fiscal, la fiscalización del uso de recursos públicos y la rendición de cuentas, lo que impactaba negativamente sobre la sostenibilidad fiscal¹¹. Para hacer frente a estas deficiencias, el GF aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) y reformó diversas leyes. El Banco acompañó a la SHCP durante este proceso, brindando asesoría técnica.
- 1.11 La preparación de la serie programática coincidió con la elaboración y aprobación del cuerpo legal mencionado. La serie se estructuró en dos operaciones de apoyo a reformas de política vinculadas técnicamente entre sí. Con la primera operación se buscó principalmente avanzar de manera rápida con la aprobación y reforma de leyes, a fin de sentar las bases normativas del nuevo marco regulatorio. La segunda operación se estructuró con el fin de alentar una efectiva implementación del nuevo marco regulatorio aprobado.
- 1.12 La primera operación de la serie programática bajo la modalidad de PBP (4071/CH-ME y 4072/OC-ME) incluyó reformas muy significativas, las cuales introdujeron cambios estructurales en la gestión de las finanzas públicas de las EyM. Entre las principales reformas de políticas alcanzadas se destaca la aprobación de la LDF, la cual establece reglas fiscales, tanto numéricas como procedimentales, para: (i) alentar la disciplina financiera¹²; (ii) alcanzar un mayor control y eficiencia del gasto público¹³; y (iii) fortalecer los procesos de contratación de obligaciones y el destino de los recursos¹⁴. La LDF también introduce importantes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre

¹¹ Para una descripción detallada de estos desafíos, ver la propuesta de préstamo del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Entidades Federativas (4071/CH-ME y 4072/OC-ME).

¹² Entre las principales reglas de disciplina financiera se encuentran: (i) límites a la contratación de nuevos endeudamientos; (ii) límites al monto de recursos destinados al pago de adeudos fiscales de ejercicios anteriores; (iii) restricciones al uso de recursos de ingresos excedentes; y (iv) el requerimiento de elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo, análisis de riesgos y estudios actuariales de los sistemas de pensiones.

¹³ Algunas reglas de gasto público incluyen: (i) la introducción de límites al crecimiento de gastos en servicios personales; (ii) el requerimiento de identificación de fuentes de financiamiento para los gastos adicionales; y (iii) la obligación de establecer áreas especializadas en el análisis económico de programas y proyectos en las EyM.

¹⁴ Los principales cambios a los procesos de contratación de obligaciones son: (i) el requerimiento de realizar análisis de capacidad de pago previo a la aprobación de contratación de obligaciones; (ii) la obligación de implantar procesos competitivos en la contratación de deuda; (iii) un mayor control sobre el endeudamiento de corto plazo; y (iv) la definición del mecanismo para acceder a garantías federales de endeudamientos.

el endeudamiento y la gestión de las finanzas públicas. El principal medio para transparentar la deuda subnacional es la creación de un Registro Público Único (RPU)¹⁵ en el cual las EyM y sus respectivos Entes Públicos (EP) deben registrar la totalidad de las obligaciones y financiamientos contratados, información que se publica en la página de internet de la SHCP¹⁶. En lo referente a la transparencia en la gestión de las finanzas públicas, se introdujo un Sistema de Alertas (SdA), el cual evalúa el nivel de endeudamiento de las EyM¹⁷. Los resultados de dicha evaluación se publican en la página de internet de la SHCP¹⁸. El SdA también sirve para restringir el incremento en el nivel de endeudamiento, ya que la LDF establece Techos de Financiamientos Netos (TFN) anuales, los cuales dependen de la calificación obtenida en el SdA¹⁹.

- 1.13 Adicionalmente, para fortalecer la fiscalización de los recursos federales ejercidos por EyM, se ampliaron las potestades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) mediante las reformas a la Ley General de Fiscalización y Rendición de Cuentas y a la Ley de Coordinación Fiscal. Tras la aprobación de las mencionadas reformas, la ASF cuenta actualmente con la facultad de fiscalizar el cumplimiento de la LDF, las actividades del año fiscal en curso, y el ejercicio de: (i) las participaciones federales que reciben las EyM²⁰; (ii) las aportaciones²¹ y recursos federales administrados por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica; y (iii) los recursos de deuda pública garantizada por el GF.
- 1.14 También vale destacar la reforma a la Ley General de Deuda Pública, a fin de facultar al GF a garantizar las obligaciones constitutivas de deuda pública de las EyM. Previo a la mencionada reforma, el GF solamente contaba con la facultad de avalar la deuda de la Ciudad de México²², viéndose imposibilitado de garantizar la deuda de EyM. Al momento de proponerse la reforma a la Ley General de Deuda Pública se pensaba que la reducción en los costos de financiamiento que implicaría al mecanismo de Deuda Estatal Garantizada (DEG) constituiría un

¹⁵ La SHCP tiene la obligación de publicar y actualizar diariamente en su página oficial de Internet todos los financiamientos y obligaciones vigentes de las EyM inscritas en el [RPU](#).

¹⁶ Esto incluye, además de los créditos bancarios y emisiones en los mercados de capitales, los contratos de arrendamiento financiero y operaciones de factoraje, garantías, instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año, y contratos de Asociaciones Público-Privada.

¹⁷ El SdA utiliza tres indicadores para calificar el nivel de endeudamiento de las EyM. Las calificaciones otorgadas por el sistema son tres: endeudamiento sostenible, endeudamiento en observación, y endeudamiento elevado.

¹⁸ [Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios](#).

¹⁹ Una EF o municipio con calificación de endeudamiento sostenible cuenta con un TFN anual de 15% de sus ingresos de libre disposición. En el caso de EyM con calificación de endeudamiento en observación, su TFN anual es de 5% de sus ingresos de libre disposición. Finalmente, EyM con calificación de endeudamiento elevado, su TFN anual es cero.

²⁰ El uso de los recursos de transferencias federales relacionadas a participaciones era auditado solo por las entidades de fiscalización superior locales, de menores capacidades y autonomía de gestión que la ASF, la cual no intervenía en el proceso.

²¹ La ASF contaba con la potestad de fiscalizar la ejecución de las transferencias federales por aportaciones hasta el momento que los recursos se repartían a las EF, para verificar que el reparto se hacía conforme a lo previsto en la reglamentación vigente. Sin embargo, no fiscalizaba la ejecución de dichos recursos por las EyM.

²² La posibilidad de otorgar un aval a la deuda de la Ciudad de México se derivaba del hecho que la misma era un distrito federal y capital del país, con un estatus jurídico muy diferente al del resto de las EF.

incentivo para las EyM para coordinarse con el GF, a fin de establecer planes de consolidación fiscal que fortalecieran la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

- 1.15 Tras la aprobación del nuevo marco regulatorio, apoyado por la primera operación, el desafío que se presentaba era alcanzar una efectiva implementación del mismo, dado los profundos cambios establecidos por el marco regulatorio. Entre los principales desafíos vale destacar la armonización de los marcos legales de las EF, a fin de hacerlos congruentes con el nuevo marco regulatorio federal. Como fuera mencionado, dado que los estados mexicanos son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, la efectiva implementación del marco regulatorio requería que los estados reformaran sus legislaciones locales a fin de hacerlas congruentes con la legislación federal. Los estados avanzaron a diferente ritmo en este proceso y a finales de 2018 la totalidad de las entidades federativas había presentado reformas a su legislación local para alcanzar la congruencia mencionada. Otro desafío era asegurar una efectiva implementación de la LDF en EyM. Considerando la gran cantidad de cambios en el accionar de los GSN que representaba cumplir con las disposiciones de responsabilidad hacendaria incluidas en la LDF, se decidió seguir una estrategia de implementación escalonada. En 2017 las disposiciones de responsabilidad hacendaria entraron en vigor para las EF, dada sus mayores capacidades institucionales. Para los municipios se dio un plazo mayor, con la entrada en vigor establecida para 2018. Al momento de aprobarse la primera operación algunos municipios solicitaban postergar la fecha de entrada en vigor de las disposiciones de responsabilidad hacendaria de la LDF, a fin de contar con más tiempo de preparación para su implementación²³.
- 1.16 Otro desafío se encontraba en que las nuevas disposiciones establecidas en materia de responsabilidad hacendaria requerían tanto de la introducción de nuevas normas y reglamentos, como de reformas a normas existentes. En lo referente a nuevas normas, se requería reglamentar el funcionamiento del RPU, el funcionamiento del SdA, el cálculo del menor costo financiero para determinar las ofertas ganadoras en los procesos competitivos, entre otros. También se presentó un reto relacionado con el tratamiento de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)²⁴ dentro del nuevo marco regulatorio, ya que estos permitían la contratación de obligaciones sin la necesidad de que las mismas fueran registradas en el RPU ni que se consideraran en el cálculo de los indicadores del SdA. En lo que refiere a la reforma de normas existentes, se requería que el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)²⁵ emitiera los criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a los que hace referencia la LDF, y que se reformaran los clasificadores

²³ Dadas estas demandas, como condición de la segunda operación se planteó la entrada en vigor de las disposiciones de responsabilidad hacendaria para al menos los municipios de mayor tamaño, definidos como aquellos con población mayor a 200.000 habitantes. Esta cifra fue seleccionada dado que la LDF distingue en diferentes puntos entre municipios con población mayor o menor a la cifra mencionada.

²⁴ De acuerdo con la regulación mexicana, los PPS son el conjunto de acciones que se requieren para que una dependencia o entidad reciba servicios a largo plazo de un inversionista proveedor, a través de un contrato de servicios de largo plazo, distinto de los definidos como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo de inversión condicionada.

²⁵ El CONAC es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplican los entes públicos.

por fuentes de financiamiento y por rubros de ingresos, para el cálculo de ciertas reglas fiscales establecidas en la LDF. También se requería ajustar diversas disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV²⁶), a fin de hacerlas consistentes con la nueva legislación y generar incentivos a fin de que el sector bancario se volviera un aliado en la vigilancia de la implementación de la legislación relacionada con el endeudamiento de EyM.

- 1.17 Además de estos desafíos normativos, existían desafíos para la implementación de las nuevas regulaciones tanto a nivel del GF como de las EyM. En lo referente a los desafíos para el GF, los principales desafíos se relacionaban con mejorar el proceso de registro, por lo que se requería de un sistema para la gestión del RPU. También presentaba un desafío la medición del SdA, dada la gran cantidad de entidades a ser evaluadas²⁷. En lo referente a la DEG, dado la novedad del instrumento, era necesario identificar las características necesarias de los documentos legales para la suscripción de la DEG y la elaboración de los borradores de modelos de contrato de constitución de la garantía y del convenio de adhesión al mecanismo de DEG²⁸. Estos debían además ser compatibles con los mecanismos ya existentes de administración, manejo y registro de la deuda, los cuales habían mostrado ser eficientes²⁹. En lo que respecta a las nuevas potestades de fiscalización de la ASF, era necesario llevar adelante una reorganización interna de la misma, a fin de asignar las funciones de fiscalización del cumplimiento de la LDF, y avanzar en la implementación efectiva de las nuevas potestades de fiscalización.
- 1.18 Con respecto a los desafíos de implementación de la LDF por parte de las EyM, se encontraban los de cumplir con las normas relacionadas con la mejora en la planificación financiera y en la calidad del gasto de inversión. Para mejorar la planificación financiera, la LDF requiere que las EyM elaboren y presenten proyecciones fiscales que informen el proceso de elaboración de sus presupuestos. Para facilitar este proceso la SHCP, en colaboración con el Banco, diseñó una plataforma digital para la elaboración de proyecciones fiscales y análisis de sostenibilidad de deuda, cuyo desarrollo ya ha finalizado y se encuentra en etapa de testeo. En lo referente a la calidad del gasto de inversión, la LDF requiere que las EF cuenten con un área encargada de evaluar los análisis socioeconómicos e integrar y administrar un registro de sus proyectos de inversión pública productiva. La implementación de dicho registro representaba un reto para algunas EF. Otro desafío era la efectiva implementación de los nuevos procesos para la contratación de financiamientos y obligaciones y su posterior registro y actualización en el RPU. Por ejemplo, la LDF requiere la realización de un análisis de capacidad de pago previo a la aprobación de endeudamiento por parte de la legislatura estatal correspondiente así también como la implementación de los

²⁶ La CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP, con facultades en materia de autorización, regulación, supervisión y sanción sobre los diversos actores que integran el sistema financiero mexicano.

²⁷ La medición del SdA se realiza con base en tres indicadores: (i) deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición; (ii) servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición; y (iii) obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales.

²⁸ La LDF establece que sólo podrán adherirse al mecanismo de contratación de DEG aquellas EyM que celebren un convenio con la SHCP.

²⁹ Esto último refiere principalmente a los fideicomisos irrevocable de administración y fuente de pago, que son los instrumentos más frecuentemente utilizados por las EyM para asegurar a sus acreedores la erogación oportuna de los compromisos de repago.

procesos competitivos para la contratación de financiamientos con el menor costo financiero.

- 1.19 Finalmente, para poder viabilizar la implementación efectiva de la reforma por parte de las EyM era necesario difundir el nuevo marco regulatorio y capacitar a los funcionarios de dichos niveles de gobierno. Dada la gran cantidad de GSN involucrados, era necesario establecer una estrategia de capacitación masiva. En una primera etapa, la SHCP difundió el nuevo marco regulatorio mediante talleres. Posteriormente, la SHCP solicitó un apoyo al Banco y al Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) para el desarrollo de un curso virtual, el cual sería implementado en colaboración con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)^{30,31}. Adicionalmente, el INDETEC implementó diversos cursos de capacitación en materia de la LDF³² y la SHCP continuó con actividades de capacitación adicionales³³. Sin embargo, era necesario sistematizar estos esfuerzos para la sostenibilidad de estos en el tiempo, dada la alta rotación de funcionarios hacendarios, particularmente a nivel municipal.
- 1.20 **Trabajo operativo y apoyo técnico del Banco en el país.** El Banco ha venido acompañando desde hace más de seis años el proceso de legislación en materia de disciplina financiera de EyM, brindando asistencia técnica desde el momento de gestación de la idea de instaurar una ley de disciplina financiera en 2012. En 2013, en el marco de la discusión sobre la reforma a la CPEUM, el Banco presentó al gobierno las mejores prácticas internacionales en la materia regulación para alentar la disciplina financiera de los GSN y se elaboraron propuestas para su aplicación en México. En 2014, se apoyó un proceso de intercambio de experiencias con funcionarios del Gobierno de Colombia (ATN/OC-14781-ME), a fin de conocer los detalles del marco regulatorio de dicho país en esta materia y discutir las lecciones aprendidas en el proceso de implementación del mismo. Adicionalmente, tras haberse aprobado la reforma constitucional, el Banco asesoró durante 2015 en las distintas etapas del proceso de redacción de la propuesta de LDF y en 2016 y 2017 asesoró en la redacción de los distintos reglamentos de dicha ley.
- 1.21 Posteriormente, el Banco colaboró con la SHCP en diversas actividades con el fin de alentar una efectiva implementación del nuevo marco regulatorio. Entre 2016 y 2018 se ejecutó una Cooperación Técnica (CT) (ATN/OC-15559-ME) cuyo objetivo fue fortalecer los sistemas fiduciarios de la SHCP y las capacidades institucionales del GF y los gobiernos de las EyM para la implementación de la nueva legislación. A través de esta CT se apoyó: (i) el desarrollo del sistema del RPU; (ii) la elaboración de los reglamentos de la LDF; (iii) la elaboración de los modelos de contrato de constitución de garantía en relación con la DEG y de

³⁰ El INDETEC es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyas funciones incluyen, entre otras, la capacitación, asesoría y consultoría técnica a EyM.

³¹ El INDES y INDETEC implementaron dos rondas de capacitación virtual, para las cuales se registraron 430 funcionarios, de 22 EF y 137 municipios.

³² Durante 2018, el INDETEC realizó 30 eventos de capacitación en la LDF, a través de los cuales se capacitaron a 1.518 funcionarios.

³³ En 2017 la SHCP impartió talleres de capacitación en el uso del sistema del RPU a las 32 EF y se realizaron cuatro cursos de la LDF. En 2018 capacitó a alrededor de 400 funcionarios municipales de cinco entidades. Adicionalmente, se impartieron talleres de capacitación a presidentes municipales electos de nueve estados.

convenio de adhesión al mecanismo de DEG; y (iv) el desarrollo de un curso de capacitación de funcionarios públicos estatales y municipales en el nuevo marco regulatorio. Actualmente se encuentra en ejecución una nueva CT (ATN/OC-16690-ME) con la que se está apoyando a la SHCP con el desarrollo de un módulo para la obtención y procesamiento de la información de las finanzas públicas locales, requerida por el SdA. También se desarrolló una plataforma para apoyar a los gobiernos estatales y municipales en la elaboración de proyecciones fiscales y análisis de sostenibilidad de la deuda.

- 1.22 **Conocimiento del sector.** Existe una amplia literatura económica que estudia el impacto de los marcos regulatorios para el control de la disciplina financiera de los GSN sobre los resultados fiscales. Entre los hallazgos más relevantes para el contexto mexicano se encuentran las siguientes³⁴: (i) las medidas de control del endeudamiento subnacional son más efectivas en contextos de fuerte monitoreo por parte del GF de la gestión hacendaria de los GSN, y cuando existe un compromiso de hacer cumplir dichas medidas; (ii) el control del mercado³⁵ puede no ser efectivo por sí solo para contener el endeudamiento subnacional en aquellos casos donde los mercados financieros no están desarrollados y donde no existe información financiera buena y oportuna de las finanzas de los GSN; en estos contextos se requiere de un fuerte control y monitoreo por parte del GF para alentar la disciplina de los GSN; y (iii) en contextos donde los GSN dependen fuertemente de las transferencias del GF, el control de mercado suele ser menos efectivo, ya que suele existir una presunción de que el GF hará salvamentos financieros de los GSN insolventes. Estas lecciones fueron incorporadas al presente programa principalmente a través del mayor monitoreo de los GSN por parte del GF y de la ASF y el involucramiento del sistema bancario en el apoyo del registro del endeudamiento contraído por EyM. También se incrementa la rendición de cuentas, fortaleciendo el reporte de información con nuevos lineamientos del CONAC y la publicación de las evaluaciones del endeudamiento de las EyM, a través del SdA.
- 1.23 **Experiencia del Banco en la región y lecciones aprendidas.** Entre otras, esta serie programática se beneficia de las experiencias de otros préstamos basados en política que han incorporado componentes de enfoque subnacional, como los Programas de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial en Colombia³⁶. De estos programas se incorpora la lección relacionada con la importancia de establecer SdA a nivel central, para el monitoreo y control del endeudamiento de las entidades subnacionales, promoviendo prácticas homogéneas de clasificación, incentivando así una cultura de transparencia y responsabilidad fiscal en los GSN. Además, el programa toma en cuenta las lecciones aprendidas con las CT del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo

³⁴ Estas conclusiones se extraen de Deza Delgado y Rasteletti (2016) (ver [Índice de Estudios Sectoriales](#)).

³⁵ La expresión control de mercado hace referencia a la disciplina financiera que pueden imponer los mercados de capitales (y las agencias crediticias) a los gobiernos, vía el acceso al financiamiento y el costo del mismo. Este enfoque de control de mercado era el que se aplicaba en México previo a la aprobación de la LDF.

³⁶ 2341/OC-CO y 2744/OC-CO.

(PRODEV) subnacional en la región, y particularmente en México³⁷ respecto a la importancia de adoptar planes fiscales de mediano plazo u otros instrumentos de análisis de sostenibilidad fiscal, a fin de programar el gasto público subnacional de manera consistente con las metas de endeudamiento. Adicionalmente, se beneficia de las lecciones aprendidas con los Programas de Consolidación Fiscal de los Estados Brasileños³⁸ en cuanto a la importancia de adoptar medidas de política fiscalmente relevantes y que resulten efectivas para la mejora de la gestión subnacional. Asimismo, el programa toma en cuenta las operaciones del Programa de Modernización de la Gestión Fiscal en Brasil (PROFISCO)³⁹ en Brasil, en lo referente a la importancia de implementar medidas de transparencia y mejora de la calidad del gasto público subnacional.

- 1.24 **Coordinación con otros donantes.** El apoyo del Banco a las reformas implementadas por el gobierno ha sido coordinado con el FMI y el Banco Mundial. Con el FMI se coordinó el apoyo técnico para el desarrollo de la metodología para el cálculo del menor costo financiero de las ofertas recibidas en los procesos competitivos para la contratación de financiamientos. Con el Banco Mundial se coordinó el apoyo técnico en la definición de la metodología del SdA y los techos anuales de financiamiento neto que se desprenden del mismo.
- 1.25 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), alineándose al tema transversal de capacidad institucional y Estado de derecho, por medio del fortalecimiento institucional de la SHCP, y la mejora del marco regulatorio en materia de disciplina financiera de las EyM. Además, el programa también contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), a través del indicador de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; y de los indicadores auxiliares: (i) instituciones de rendición de cuentas fortalecidas; (ii) los GSN beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional⁴⁰; y (iii) registros públicos fortalecidos. El programa también se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al reforzar la gestión administrativa y fiscal de los GSN y al establecer mecanismos institucionales para fomentar la transparencia y rendición de cuentas, y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8), al apoyar una mayor coordinación de los arreglos inter gubernamentales y al fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de la gestión fiscal. Adicionalmente, el programa se encuentra alineado con la Estrategia de País con México 2013-2018 (GN-2749), a través del objetivo

³⁷ Las CT del PRODEV en México se ejecutaron con los estados de Baja California (ATN/OC-11970-ME); Campeche (ATN/OC-12940-ME); Ciudad de México (ATN/OC-11237-ME); Michoacán (ATN/OC-11971-ME); Tabasco (ATN/OC-11923-ME) y Yucatán (ATN/OC-11851-ME).

³⁸ Alagoas (3061/OC-BR), Amazonas (3139/OC-BR), Bahía (2081/OC-BR), Pernambuco (3039/OC-BR) y dos en el estado de Rio Grande del Sur (2850/OC-BR y 3138/OC-BR).

³⁹ BR-X1005 y BR-X1039.

⁴⁰ Entre las medidas del programa se incluyen el establecimiento de un RPU, un SdA y el desarrollo de una plataforma digital para la elaboración de marcos fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de deuda. Estos instrumentos tecnológicos permitirán fortalecer la gestión hacendaria y la transparencia fiscal. Adicionalmente, se incluyen medidas que fortalecen la fiscalización del uso de recursos provenientes de transferencias federales por parte de EyM.

estratégico de apoyar el fortalecimiento de la gestión pública a nivel federal y subnacional, al contribuir a la mejora de la gestión pública subnacional, promoviendo la responsabilidad fiscal y el control del endeudamiento⁴¹. Finalmente, la operación se encuentra incluida en el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.26 **Objetivo.** El objetivo de la serie programática y de esta operación es mejorar la gestión hacendaria en EyM, a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. Esto se logrará mediante la implementación de un nuevo marco de disciplina financiera, el incremento de la transparencia y rendición de cuentas, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en EyM para la implementación de medidas en estos ámbitos.
- 1.27 La serie se estructura en dos operaciones bajo la modalidad PBP, cuyas acciones buscan dar respuesta a los principales desafíos que enfrenta el país para implementar de manera efectiva la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las EyM y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. La primera operación programática se orientó principalmente a sentar las bases legales y normativas de la reforma constitucional, mediante la expedición de leyes, reglamentos y lineamientos. Esta segunda operación continúa con el desarrollo del marco normativo y avanza con medidas que alienten una efectiva implementación por parte de las EyM del nuevo marco regulatorio.
- 1.28 Las reformas apoyadas en la primera operación constituyeron ajustes profundos al marco normativo de las relaciones entre los distintos niveles de gobiernos en México. En materia de responsabilidad hacendaria de las EyM la primera operación incluyó como condiciones la promulgación de una nueva ley (la LDF) y la reforma de la Ley General de Deuda Pública, con lo que se logra una mayor reglamentación de los procesos de elaboración y ejecución de los presupuestos de los gobiernos estatales y municipales. También se reforman los procesos para la contratación de deuda pública y se genera un nuevo mecanismo de coordinación entre el GF y las EyM, a través de la DEG. Para incrementar la transparencia y rendición de cuentas, se instaura un RPU, que monitorea la totalidad del endeudamiento de las EyM, y se establece una SdA, para monitorear el nivel de endeudamiento de los gobiernos y controlar su evolución. También se reforman la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y Ley de Coordinación Fiscal, para dotar a la ASF de mayores potestades de fiscalización de los recursos federales ejercidos por las EyM. Finalmente, con el fin de alentar una efectiva implementación de lo anterior, se generó una estrategia de capacitación masiva, para generar capacidades en los gobiernos estatales y municipales.
- 1.29 La gran mayoría de las condiciones de políticas incluidas en esta segunda operación han sido implementadas durante el período 2017-2019, en el marco de la preparación de esta operación y forman parte de la Matriz de Políticas. Vale la pena destacar que, al momento de elaborar el presente documento, los resultados

⁴¹ Las medidas del programa también afectan al indicador Sistema de Evaluación-PRODEV de la Matriz de Resultados de la estrategia país, al contribuir a los componentes de gestión financiera pública y de auditoría.

que se observan después de la reforma y la implementación del nuevo marco regulatorio vienen siendo muy positivos. La ratio de endeudamiento de las EyM y sus EP como porcentaje de las participaciones totales se vio reducido de 90,7% en 2013 a 71,6% a finales de septiembre 2018. Al mismo tiempo, mientras que en la primera medición del SdA 11 estados presentaron niveles de endeudamiento elevado o en observación⁴², en la última medición vinculante del SdA⁴³ el número de estados en esa situación se había reducido a nueve⁴⁴. En el caso de los municipios, mientras que un 20,6% de los municipios evaluados presentaron un nivel de endeudamiento elevado o en observación en la primera evaluación, ese porcentaje se vio reducido a 18,9% en la segunda evaluación⁴⁵. También se observaron reducciones muy importantes en las sobretasas que pagan los GSN por sus endeudamientos, por sobre la Tasa Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE)⁴⁶. Mientras que a finales 2016 la sobretasa promedio de la deuda estatal por sobre la TIIE era de 154 puntos base, a finales del tercer trimestre de 2018 dicha sobretasa fue de 39 puntos base. Esto implicaría ahorros anuales para los estados de cerca de 300 millones de dólares (1% del monto total de deuda estatal). Adicionalmente, el promedio a nivel estatal de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales se vio reducida de 4,5% en 2015 a -3,7% en 2017. Finalmente, en materia de capacitación, desde la publicación de la LDF, la SHCP y el INDETEC han capacitado a más de 4.000 funcionarios públicos en el contenido del nuevo marco regulatorio.

- 1.30 El presente programa se estructura bajo los siguientes componentes:
- 1.31 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.
- 1.32 **Componente 2. Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de EyM.** Este componente tiene como objetivo incrementar la disciplina financiera de las EyM y sus EP, a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. En esta segunda operación de la serie programática se mantienen cuatro condiciones previstas inicialmente, se modifican cinco y se adiciona una nueva condición. Como se discute posteriormente, las modificaciones y adiciones a las condiciones de políticas no afectan el logro de los objetivos de desarrollo de esta operación ni de la serie programática.

⁴² [Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios.](#)

⁴³ La primera evaluación del SdA para estados se presentó el 30 de junio de 2017 y la última medición vinculante el 29 de junio de 2018. Las mediciones vinculantes son aquellas que afectan el techo de financiamiento neto para el siguiente ejercicio fiscal y se basan en información de Cuenta Pública.

⁴⁴ Esta mejora se debe principalmente a los menores niveles de endeudamiento relativo de las EF. La ratio promedio de deuda a ingresos de libre disposición, la cual corresponde al primer subindicador del SdA, se vio reducida de 73% a 68,4% entre 2016 y la última medición vinculante de junio de 2018.

⁴⁵ La primera evaluación del SdA para municipios se presentó el 31 de octubre de 2017 y la segunda el 31 de julio de 2018.

⁴⁶ La TIIE es una tasa que representa las tasas de interés pactadas entre los distintos bancos y es calculada por el Banco de México.

- 1.33 Las cuatro condiciones que se mantienen o contemplan modificaciones menores en su redacción son⁴⁷: (i) acreditación por parte de las EyM y sus EP del cumplimiento del requisito de realización de análisis de capacidad de pago, previo a la aprobación de las obligaciones por parte de la legislatura estatal correspondiente, de acuerdo con lo establecido en la LDF⁴⁸; (ii) mantenimiento del saldo de la DEG por la federación a niveles inferiores al 3,5% del PIB nominal nacional⁴⁹; (iii) modificación de las disposiciones aplicables a las instituciones de crédito facultando a la CNBV a ordenar la constitución y mantenimiento de reservas preventivas superiores a las normales en el caso de no registro del crédito en el RPU⁵⁰; y (iv) aprobación por parte del CONAC de las reformas a los clasificadores por fuentes de financiamiento y por rubros de ingresos⁵¹.
- 1.34 De las cinco medidas que se modifican, tres son para ampliar el alcance de la misma. La primera de estas medidas es la entrada en vigor de las disposiciones de responsabilidad hacendaria de la LDF en los municipios y en sus respectivos EP, en los términos establecidos en la misma. Inicialmente se requirió la entrada en vigor en los municipios con población mayor a 200.000 habitantes únicamente, y ahora se amplía la medida para abarcar todos los municipios. La segunda medida que se modifica para ampliar su alcance, y reflejar el mayor avance alcanzado, es la aprobación de, al menos, treinta reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en EF, para hacerlos congruentes con la LDF. Inicialmente se requirieron 20 reformas a marcos normativos de EF. La tercera medida es la acreditación por parte de las EyM y sus EP al momento de solicitar la inscripción de sus obligaciones en el RPU que la contratación de los financiamientos fue realizada a través de procesos competitivos⁵². Inicialmente se requirió que los proyectos competitivos se implementen en contrataciones de deuda por encima de cierto monto⁵³, mientras que ahora se requiere que los procesos competitivos se lleven a cabo para la totalidad de la deuda contratada. En las restantes dos medidas se reduce el alcance, sin afectar el logro de los objetivos del programa. La primera de estas medidas es el desarrollo de una plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de deuda. Anteriormente se requería, además del desarrollo, la entrada en funcionamiento de la plataforma. El ajuste se debe a que, el desarrollo de la plataforma tomó más tiempo que el inicialmente previsto. El menor alcance de la medida no afecta los objetivos del programa, dado las EyM deben realizar proyecciones de sus finanzas públicas, al ser esto una obligación establecida en la LDF⁵⁴. La plataforma se pensó como una herramienta de apoyo a las EyM en esta tarea. La mencionada plataforma ya se encuentra desarrollada y la SHCP se

⁴⁷ Estos ajustes de precisión en la redacción de las condiciones no afectan el alcance de las medidas.

⁴⁸ Esta condición busca alentar un endeudamiento responsable por parte de las EyM y sus EP.

⁴⁹ Esta condición busca limitar el impacto de las garantías federales sobre las deudas de los GSN sobre las finanzas públicas del GF.

⁵⁰ Esta condición busca incentivar a los bancos a requerir el registro de las deudas en el RPU por parte de las EyM y de sus EP.

⁵¹ Esta condición busca facilitar el cálculo de balance presupuestario de recursos disponibles al que se refiere los artículos 6 y 19 de la LDF.

⁵² Esta condición busca reducir el costo de financiamientos de las EyM y de sus EP.

⁵³ Estos montos eran 40 millones de Unidades de Inversión en el caso de EF y sus EP y de 10 millones en el caso de municipios y sus EP.

⁵⁴ Artículos 5 y 18 de la LDF.

encuentra testeando la misma previo a ponerla a disposición de las EyM⁵⁵. La segunda medida que se modifica y se reduce su alcance es la relacionada con la DEG. La condición establecida inicialmente requería la firma de al menos tres convenios de adhesión a la DEG. Sin embargo, a la fecha, ninguna EF solicitó a la SHCP celebrar un convenio para acceder a la DEG. Esto es en parte como consecuencia de mejoras en las finanzas públicas de las EF y de las exitosas reestructuraciones de deuda que llevaron adelante las EF calificadas con niveles de endeudamiento elevado o en observación por el SdA⁵⁶, por lo cual el aval federal se volvió menos atractivo. La nueva condición en materia de la DEG busca que la SHCP se encuentre en condiciones de celebrar rápidamente un convenio de DEG, cuando éste sea solicitado. Para este fin la nueva condición requiere la elaboración de un estudio para identificar las características necesarias de los documentos legales para la suscripción de la DEG, y elaboración de los borradores de modelo de contrato de constitución de garantía y modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG.

- 1.35 Finalmente, la condición que se adiciona se relaciona con la disposición para alentar una mayor disciplina financiera en el gasto público en inversión, a fin de incrementar la eficiencia en los procesos de planificación y ejecución de la inversión pública. La condición se refiere a la implementación de la obligación de contar con un registro de proyectos de inversión pública productiva por parte de al menos 20 EF.
- 1.36 **Componente 3. Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas en EyM.** El objetivo de este componente es fortalecer la transparencia y la fiscalización, a fin de robustecer los mecanismos de rendición de cuentas. En esta segunda operación de la serie programática se mantienen las dos condiciones previstas inicialmente, se modifica una condición y se adicionan dos nuevas condiciones. Como se discute posteriormente, la modificación y adiciones a las condiciones de políticas no afectan el logro de los objetivos de desarrollo de esta operación ni de la serie programática.
- 1.37 Las condiciones que se mantienen inalteradas o contemplan modificaciones menores en su redacción son: (i) emisión de lineamientos del Sistema del RPU y puesta en funcionamiento del mismo; y (ii) reorganización interna de la ASF a fin de asignar las funciones de fiscalización del cumplimiento de la LDF. La condición que se modifica es la relacionada con la elaboración de la metodología para el cálculo de los indicadores de desempeño fiscal incluidos en el SdA para las EyM, y aplicación de la evaluación vinculante para el techo de financiamiento neto en las EyM que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el

⁵⁵ Para alentar el uso de la plataforma, la misma se pondrá a disposición de las EyM en la página de disciplina financiera y se difundirá su existencia a través de los cursos del INDETEC y redes sociales.

⁵⁶ De las nueve EF con nivel de endeudamiento elevado o en observación de acuerdo con la medición del SdA en base a la Cuenta Pública de 2017, ocho entidades realizaron reestructuraciones logrando en promedio una reducción del sobrecosto promedio respecto a la TIIE de 75 puntos base. Esto es en parte consecuencia de innovaciones financieras relacionadas con la utilización de diversos fideicomisos para la contratación y repago de deuda, lo que mejoró las calificaciones otorgadas por las calificadoras de riesgo a los créditos bancarios.

RPU cuya fuente o garantía de pago sean Ingresos de Libre Disposición (ILD)⁵⁷. En esta condición se elimina la mención a los EP, dado que se amplió el plazo de medición para estos, a fin de lograr un consenso sobre la metodología a utilizar en este sector de gran heterogeneidad y definir un mecanismo ágil para la recolección de la información para el cálculo de los indicadores, teniendo en cuenta la experiencia con la medición del SdA en municipios⁵⁸. Esta extensión de plazo no afecta los logros de los objetivos del programa dado que esta medición está prevista por ley para, a más tardar, el último día hábil de agosto de 2019⁵⁹. Adicionalmente, se aclara que la evaluación relevante es aquella vinculante para la definición del techo neto de financiamiento. Además, la evaluación será para aquellas EyM que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU cuya fuente o garantía de pago sean ILD⁶⁰. Con este último punto se exenta de la medición a aquellas EyM cuya deuda tiene únicamente como fuente de pago exclusivamente a las aportaciones⁶¹.

- 1.38 Las dos condiciones que se adicionan son: (i) aprobación del requerimiento de inscripción de los PPS en el RPU por parte de las EyM, así como su consideración en el cálculo de los indicadores del SdA; y (ii) aprobación del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, que incluya la fiscalización del cumplimiento de la LDF en EyM y de la ejecución de participaciones federales. La primera condición se incorpora con el fin de incrementar la transparencia en relación con los compromisos de erogaciones futuras que hacen las EyM a través de estos instrumentos y de eliminar el incentivo que existía a contratar deuda a través de PPS, en vez de a través de deuda tradicional. La segunda condición se incorpora para asegurar el inicio de la implementación de la fiscalización por parte de la ASF del cumplimiento de la LDF y del ejercicio de recursos de participaciones por parte de los municipios, incrementando así la rendición de cuentas.

- 1.39 **Componente 4. Fortalecimiento institucional de EyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.** El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad institucional de las EyM para una aplicación oportuna de la reglamentación aprobada en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas. En esta segunda operación de la serie programática se mantienen las dos condiciones previstas inicialmente, precisándose sus alcances. Las condiciones de este componente son: (i) establecimiento de acuerdos entre la SHCP y EF, en el marco de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, para la implementación por parte del INDETEC de capacitaciones en materia de disciplina financiera local; y

⁵⁷ Los ILD corresponden a los ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las EF y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico.

⁵⁸ En 2017 no se pudo evaluar a 241 municipios, ya que estos no entregaron información suficiente para llevar a cabo la medición.

⁵⁹ Esta medición se basará en la información de la Cuenta Pública 2018.

⁶⁰ Esto se debe a que la reforma a la LDF de enero de 2018 elimina la obligación de evaluar a aquellas EyM cuyas obligaciones solo estén afectadas por aportaciones. Esto para facilitar la tarea de la SHCP, dado que solo dos fondos de aportaciones pueden ser afectados como fuente de pago y dichas afectaciones solo pueden alcanzar hasta un monto máximo de 25%.

⁶¹ Actualmente solo 161 municipios se encuentran en esta situación. Vale mencionar que estas deudas continúan siendo registradas en el RPU y que si una EF o un municipio en estas condiciones quiere contratar nueva deuda afectando ILD debe previamente obtener una evaluación del SdA.

(ii) implementación por parte del INDETEC de al menos 60 cursos o eventos de capacitación en materia de disciplina financiera.

- 1.40 **Desafíos y brechas pendientes.** Si bien el nuevo marco regulatorio robustece la disciplina financiera, persisten desafíos en lo referente a lograr una mayor recaudación de ingresos propios a nivel subnacional y fortalecer la eficiencia del gasto público. Para esto se requiere tanto de fortalecer las capacidades subnacionales en estas áreas como de robustecer incentivos para el logro de estos fines a través de los convenios de colaboración del GF con GSN y del sistema de transferencias federales. Para apoyar en el fortalecimiento de la recaudación, el Banco se encuentra apoyando el desarrollo de capacidades en el Servicio de Administración Tributaria del GF en la explotación de información con fines tributarios, lo cual permitirá fortalecer la recaudación subnacional gracias a los convenios de intercambio de información tributaria. También se continuará colaborando con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en la modernización de los catastros, a fin de incrementar la recaudación del impuesto predial. En materia de gasto público, se buscará colaborar directamente con estados para el fortalecimiento de sus procesos de gestión financiera pública, tanto a través de cooperación técnica como de préstamos de inversión. Finalmente, con respecto a la generación de incentivos, se trabajará con la SHCP para fortalecer los convenios de colaboración con gobiernos estatales y mediante el desarrollo de diálogos técnicos para fortalecer el actual sistema de coordinación fiscal.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.41 Los resultados e impactos esperados de las acciones contempladas en el programa están indicados en la Matriz de Resultados. Los indicadores de impacto incluidos son los saldos de las obligaciones y financiamientos de los estados y saldos de las obligaciones y financiamientos de los municipios, como porcentaje del PIB. Los indicadores de resultado incluidos son: (i) número de EF calificadas en el nivel de endeudamiento elevado o en observación de acuerdo al reglamento del SdA; (ii) número de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado o en observación de acuerdo al reglamento del SdA⁶²; (iii) el promedio a nivel estatal de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales; (iv) el promedio a nivel estatal del diferencial entre la tasa de interés promedio ponderada pagada por las EF por sus obligaciones y la tasa de interés interbancaria de equilibrio; y (v) el monto de la deuda registrada en la CNBV que no se encuentra registrada en la SHCP, como porcentaje de la deuda registrada. En esta segunda operación de la serie programática, para los dos indicadores de impacto se establecieron metas más ambiciosas al final del programa que las inicialmente previstas. Esto se explica por los mejores resultados fiscales esperados para los gobiernos subnacionales. En el caso de los indicadores de resultados, para tres de los cinco indicadores se establecieron metas más

⁶² En la primera operación de la serie los indicadores de resultados (i) y (ii) se expresaron como cambios en el número de EF y de municipios dado que no se contaba con una línea de base. Para esta operación los indicadores se expresan en niveles, para facilitar su interpretación. También se amplía el indicador para considerar no solo EyM con nivel de endeudamiento elevado sino también aquellas con nivel de endeudamiento en observación.

ambiciosas que las inicialmente previstas⁶³, y para los restantes dos indicadores las metas se mantuvieron inalteradas.

- 1.42 **Validación interna y externa.** Existe amplia evidencia en la literatura económica sobre la efectividad de las principales medidas incluidas en la serie programática. En Estados Unidos, Poterba (1994)⁶⁴ encuentra evidencia que los estados con reglas fiscales más fuertes presentan mayores balances fiscales. En Brasil y la India, países donde existe un importante control del GF al igual que en México, Martell (2008) y Kishore y Prasad (2007) respectivamente, encuentran que las restricciones impuestas en los arreglos de coordinación fueron efectivas al incrementar la disciplina fiscal. En España, Cabasés, Pascual y Vallés (2007) encuentran que las restricciones institucionales al endeudamiento incrementaron la disciplina financiera en las políticas de endeudamiento adoptadas por los gobiernos locales. En Colombia, Chamorro Narváez y Urrea Bermúdez (2016) encuentran que la implementación de un SdA y el control del endeudamiento fortaleció la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales. En México, el aval del GF ha sido muy efectivo en reducir el costo de financiamiento de la Ciudad de México⁶⁵. También hay experiencias exitosas de coordinación del GF y un estado, en el marco de procesos de consolidación fiscal. Tal fue el caso, por ejemplo, del Estado de México en 2009, donde la deuda se redujo en más de un 25% de las participaciones entre dicho año y el tercer trimestre de 2016.
- 1.43 **Evaluación económica.** Con base en recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁶⁶ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)⁶⁷, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM, por sus siglas en inglés) para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁶⁸, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por

⁶³ La mejora en el indicador de EF calificadas en el nivel de endeudamiento elevado o en observación se debe a los mejores resultados fiscales observados en las EF. La mejora en el indicador de diferencia de tasa de interés se explica por el éxito mayor al previsto de los procesos competitivos y por innovaciones en productos financieros. La mejora en el indicador de diferencial de deuda registrada se explica por un mayor registro que el esperado en las deudas de corto plazo.

⁶⁴ Ver referencia a estudios mencionados en este párrafo en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

⁶⁵ Ver análisis económico de la primera operación de la serie programática.

⁶⁶ RE-397-1: Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política.

⁶⁷ *Good practice standards for the evaluation of public sector operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition*. Febrero de 2012.

⁶⁸ Según el ECG, los Préstamo de Apoyo a Reformas de Política (PBL) deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

- 1.44 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos son los ciudadanos de las EyM, por la mejora en la gestión de las finanzas públicas, y por la mayor información fiscal disponible para exigir rendición de cuentas a sus autoridades. Los usuarios beneficiados incluyen: (i) los funcionarios públicos en las secretarías de finanzas estatales o tesorerías municipales, por las capacitaciones recibidas; y (ii) el GF por la mayor información disponible sobre las finanzas públicas subnacionales.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** La presente operación ha sido estructurada bajo la modalidad de PBP y corresponde a la segunda operación de una serie programática conformada por dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, en línea con lo estipulado en el documento CS-3633-2 para la preparación e implementación de PBP. Se eligió la modalidad programática para: (i) brindar un apoyo de mediano plazo al programa de reformas de la política hacendaria del gobierno; (ii) promover el diálogo continuo; y (iii) facilitar el monitoreo y refinamiento de la estrategia de implementación, dada la elevada complejidad de la reforma que involucra acciones de políticas en diferentes niveles de gobierno.
- 2.2 **Dimensionamiento.** El monto de la presente operación será por US\$600 millones, que serán financiados por el Banco con recursos de Capital Ordinario. La cantidad mencionada se desembolsará en un solo tramo. El monto de esta operación se justifica por los requerimientos financieros del sector público, y no guarda una relación directa con los costos vinculados a las reformas del programa, siguiendo las Directrices de Preparación y Aplicación de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política (CS-3633-2 [párrafo 3.27 (b)]). Los requerimientos financieros del sector público para 2019 se estiman en aproximadamente 90.000 millones de dólares. Esta operación supone el 0,7% de dichas necesidades y un 6% del financiamiento externo.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 En atención a la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703), este programa no requiere clasificación. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional, por lo que no se prevén riesgos socioambientales.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a la operación. Los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única de la Tesorería, para cubrir las necesidades de financiamiento del GF, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios. Los recursos

serán desembolsados una vez cumplidas las medidas de política establecidas en el Contrato de Préstamo.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.5 **Sostenibilidad fiscal.** El principal riesgo de sostenibilidad fiscal, clasificado como medio, se relaciona con la presencia de un contexto internacional adverso, con continuidad de la incertidumbre sobre las relaciones comerciales internacionales, y de moderado crecimiento económico de México. Esto podría llevar al GF a reducir los recursos transferidos a EyM, dificultando el cumplimiento de las metas de disciplina financiera incorporadas en este programa. Si bien este es un riesgo que no se puede controlar totalmente, el nuevo marco regulatorio de disciplina hacendaria robustece la capacidad de respuesta de las EyM ante este tipo de riesgo. Adicionalmente, el GF continuará realizando y publicando proyecciones de las principales variables que determinan las transferencias federales, lo que permitirá alertar a los gobiernos de las EyM sobre posibles futuras reducciones en las transferencias. También se continuará utilizando el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, a fin de reducir la volatilidad en las transferencias a las EyM.
- 2.6 **Gestión pública y gobernabilidad.** Existen cuatro riesgos de gestión pública y gobernabilidad, clasificados como medios. El primer riesgo es que la falta de capacidades técnicas en los gobiernos estatales, municipales y en los entes públicos retrasan las mediciones del SdA, dificulte la transparencia fiscal y la rendición de cuentas. Para mitigar este riesgo el gobierno ya tiene contemplado aumentar el apoyo técnico para el desarrollo e implementación del módulo de SdA en el sistema del RPU. Esto se dará principalmente a través de la contratación de programadores y analistas, financiados con recursos de una CT (ATN/OC-16690-ME) del Banco. Estos se encargarán de desarrollar diversos sistemas y entrenar al personal que luego estará encargado de continuar con el mantenimiento. Por otra parte, el INDETEC impartirá cursos de capacitación a funcionarios públicos de EyM sobre el módulo del SdA. El segundo riesgo es que los funcionarios públicos de las EyM decidan no tomar los cursos de capacitación y su falta de capacidades técnicas impida el cumplimiento de las reglas de disciplina financiera y de transparencia y rendición de cuentas contempladas en la ley. Para mitigar este riesgo se prevén acciones de disseminación del curso, vía diversos medios, a fin de incrementar el número de funcionarios interesados en tomar la capacitación. El tercer riesgo es que la información provista por EyM para el cálculo de los indicadores del SdA presente errores o inconsistencias, los cuales podrían no ser detectados por la SHCP, dado el gran flujo de información que manejará el Sistema. Para mitigar este riesgo se estableció que la información deberá elaborarse usando formatos y guías del CONAC y que la información utilizada para el cálculo de los indicadores se hará pública, de manera que la prensa y la sociedad civil puedan detectar y reportar errores en la información utilizada. Adicionalmente, el reglamento del SdA prevé plazos para realizar aclaraciones sobre las mediciones realizadas. Finalmente, el curso de capacitación a ser desarrollado incluirá una sección sobre reporte de información, y se incluirán en el sistema tecnológico del SdA códigos para detectar inconsistencias en la información suministrada. El cuarto riesgo es que los cambios de prioridades en el plan de trabajo del INDETEC afecten las actividades de capacitación de dicho instituto en materia de la LDF. Para mitigar este riesgo

se desarrollarán cursos virtuales masivos, para alcanzar una mayor cobertura y mitigar el impacto de cambios en prioridades y los materiales desarrollados para las diversas capacitaciones se podrán a disposición de la ciudadanía, en las páginas de internet de la SHCP y del INDETEC.

- 2.7 **Sostenibilidad de las reformas.** Se espera que el marco regulatorio de disciplina financiera introducido tenga una elevada sostenibilidad, como consecuencia de que el mismo se deriva de una reforma constitucional en la cual se establecen pautas sobre el control del endeudamiento y una mayor fiscalización en el uso de recursos federales por parte de las EyM. Eliminar estas pautas requeriría de una nueva reforma constitucional. Adicionalmente, las políticas apoyadas en esta operación son consistentes con la estrategia de disciplina financiera del nuevo gobierno, por lo que se estima que los avances apoyados por esta operación programática se mantengan vigentes en el mediano plazo.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario.** Serán los Estados Unidos Mexicanos, a través de la SHCP. La ejecución del programa será llevada a cabo por el prestatario a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), contando con el apoyo de la Unidad de Crédito Público, ambas de la SHCP, y el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) fungirá como Agente Financiero del Prestatario para el programa.
- 3.2 **Organismo ejecutor.** La SHCP tendrá la responsabilidad técnica de ejecución y se compromete a lo siguiente: (i) mantener a través de sí misma o de quien designe la comunicación oficial con el Banco y entregar informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación, y cualquier otro informe que éste requiriese en los plazos y condiciones acordadas; (ii) impulsar las acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan a que el Gobierno de México y el Banco puedan dar seguimiento, medir y evaluar los resultados del programa.
- 3.3 **Mecanismo de coordinación.** Las responsabilidades del cumplimiento de las medidas de la serie programática recaen sobre la SHCP, los gobiernos estatales y municipales, el CONAC, la CNBV y la ASF. La SHCP, principalmente a través de la UCEF, pero también sus diversas unidades, mantiene un diálogo fluido con los estados y éstos a su vez con sus municipios, lo que ayudará a la articulación en la implementación de medidas. Adicionalmente, existe un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, del cual participan el GF y los gobiernos estatales, que funge como instancia de coordinación en el avance de varias de las medidas planteadas en el presente programa. La SHCP preside el CONAC y la CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP. La SHCP también mantiene un diálogo fluido con la ASF.
- 3.4 **Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento: serán condiciones contractuales especiales previas al**

primer y único desembolso del financiamiento de la segunda y última operación de la serie: (i) la suscripción de un contrato de mandato entre el Prestatario y el BANSEFI como su Agente Financiero; y (ii) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Política (Anexo II), la [Carta de Política](#), y las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.5 **Monitoreo.** El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas ([Plan de Monitoreo y Evaluación](#)). La SHCP y el Banco realizarán reuniones periódicas para el seguimiento de los resultados de la operación y para prever y resolver dificultades técnicas asociadas a la ejecución de la misma. La SHCP proveerá al Banco toda la información necesaria para medir el cumplimiento de las metas del programa y brindará la información oportunamente sobre el avance de las mismas.
- 3.6 **Evaluación.** La estrategia de evaluación constará de dos partes. Por un lado, se realizará un análisis de los resultados de la reforma al marco regulatorio, en término de cómo evolucionaron las finanzas públicas de las EyM tras la implementación de las medidas incluidas en el programa. Por otro lado, se analizará el impacto de ciertas medidas específicas que forman parte del programa. Los estudios propuestos son: (i) estimación del efecto de una mayor competencia en los procesos de contratación de deuda sobre el costo de financiamiento de las EyM; y (ii) estimación del impacto de la planificación financiera sobre los resultados fiscales municipales ([Plan de Monitoreo y Evaluación](#)). Adicionalmente, se preparará un Informe de Terminación de Proyecto (PCR). Tanto los estudios como el PCR se realizarán al final de su ejecución de la serie programática.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del gobierno nacional con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de la operación programática. Asimismo, el Banco acordó con el Gobierno de México una Matriz de Políticas donde se describen las acciones de política de la presente operación programática.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional (#)* -Registros públicos fortalecidos (#)* -Instituciones de rendición de cuenta fortalecidas (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2749	Apoyar el fortalecimiento de la gestión pública a nivel federal y subnacional
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.8	
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.4	
4. Análisis económico ex ante	N/A	
5. Evaluación y seguimiento	9.3	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	6.8	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Banco ha acompañado con asesoría técnica en la elaboración de la Ley de Disciplina Financiera a Entidades Federativa y Municipios, de sus reglamentos y de sus lineamientos. También se ejecutó una cooperación técnica (ATN/OC-15559-ME) y se encuentra en ejecución otra (ATN/OC-16690-ME) para apoyar la implementación de esta Ley.

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad:

Esta operación es la segunda de una serie Programática en Apoyo a Reformas de Política (PBP) que tiene como objetivo general fomentar la sostenibilidad fiscal. La operación tiene tres objetivos específicos: (i) Fomentar la disciplina financiera; (ii) Incrementar la transparencia y la rendición de cuentas; y (iii) fortalecer las capacidades institucionales en los Estados y Municipios del país. El diagnóstico se basa en una descripción de la dinámica fiscal y cómo la estructura actual fomenta esta dinámica basándose en datos del Banco de México, La Secretaría de Hacienda, y el Instituto de Estadística entre otros. La propuesta incluye una descripción cualitativa de las brechas en mecanismos que llevan a brechas en disciplina fiscal, transparencia y capacidades, pero no hay una cuantificación. La matriz de resultados contiene indicadores de resultado e impacto SMART, no siendo así para un número limitado de indicadores de producto. Los datos para informar la evaluación del logro de objetivos descansa sobre información por la Secretaría de Hacienda y el Instituto de Estadística. Los datos para verificar el cumplimiento de las políticas descansan en publicaciones en el Diario Oficial de la Federación y Publicaciones de información en la página de internet de la Secretaría de Hacienda, entre otros.

Tratándose de un PBP la operación no incluye un análisis económico.

El proyecto incluye una propuesta de evaluación de impacto sobre los efectos de la planificación financiera sobre las finanzas públicas municipales mediante regresión discontinua. La metodología explotando las diferencias en requerimientos para municipios con población de poco más de 200.000 habitantes con aquellos de población con poco menos de 200.000 habitantes. El proyecto también propone identificar el efecto causal de la competencia bancaria sobre el costo del financiamiento a través de una estrategia de variables instrumentales. El resto de los indicadores se evaluarán con una metodología reflexiva.

La propuesta identifica cinco riesgos todos clasificados con riesgo medio que incluyen retrasos por falta de capacidades técnicas en los gobiernos subnacionales, la falta de participación en las capacitaciones, errores en la información para el cálculo de indicadores del Sistema de Alertas, cambios de prioridades, y choques macroeconómicos externos.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivo: El objetivo de la serie programática y de esta operación es mejorar la gestión hacendaria en EyM, a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. Esto se logrará mediante la implementación de un nuevo marco de disciplina financiera, el incremento de la transparencia y rendición de cuentas, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en EyM para la implementación de medidas en estos ámbitos.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
Componente 1: Estabilidad macroeconómica			
Asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.	1.1. Mantenimiento de un marco económico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	1.1. Mantenimiento de un marco económico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	Cumplida
Componente 2: Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de EyM			
Incrementar la disciplina financiera de las EyM y sus EP, a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal.	2.1. Aprobación de un marco legal de responsabilidad hacendaria para EyM que contemple: (i) El establecimiento de medidas de disciplina financiera, incluyendo límites a la contratación de nuevos endeudamientos y al monto de recursos para adeudos fiscales de ejercicios anteriores, restricciones al uso de los ingresos excedentes y el requerimiento de elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo, análisis de riesgos y estudios	2.1.a Entrada en vigencia de las disposiciones de responsabilidad hacendaria de la LDF en los municipios y en sus respectivos EP, en los términos establecidos en la misma.	Cumplida (I trimestre, 2018)
		2.1.b Implementación de la obligación de contar con un registro de proyectos de inversión pública productiva por parte de al menos 20 EF.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
		2.1.c Acreditación por parte de las EyM y sus EP del cumplimiento del requisito de realización de análisis de capacidad de pago, previo a la	Por cumplir (II trimestre, 2019)

¹ La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento GN-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
	<p>actuariales de los sistemas de pensiones;</p> <p>(ii) Un mayor control y eficiencia del gasto público, mediante la introducción de límites al crecimiento de gastos en servicios personales, el requerimiento de identificación de fuentes de financiamiento para los gastos adicionales y la obligación de establecer áreas especializadas en el análisis económico de programas y proyectos en los EyM; y</p> <p>(iii) Cambios en los procesos de contratación de obligaciones, incluyendo el requerimiento de realizar análisis de capacidad de pago previo a la aprobación de contratación de obligaciones, la obligación de implantar procesos competitivos en la contratación de deuda por encima de cierto monto, un mayor control sobre el endeudamiento de corto plazo y la definición del mecanismo para acceder a garantías federales de endeudamientos.</p>	<p>aprobación de las obligaciones por parte de la legislatura estatal, de acuerdo con lo establecido en la LDF.</p>	
	<p>2.2. Aprobación de una reforma legal que faculte al Poder Ejecutivo Federal a garantizar las obligaciones constitutivas de deuda pública de los EyM.</p>	<p>2.2.a. Elaboración de un estudio para identificar las características necesarias de los documentos legales para la suscripción de la DEG, y elaboración de los borradores de modelo de contrato de constitución de garantía y modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG.</p>	<p>Cumplida (IV trimestre, 2017)</p>

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
		2.2.b. Mantenimiento del saldo de la DEG por la federación a niveles inferiores al 3,5% del PIB nominal nacional.	Por cumplir (II trimestre, 2019)
	2.3. Aprobación de, al menos, diez reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en estados, para hacerlos congruentes con la LDF.	2.3. Aprobación de, al menos, treinta reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en EF, para hacerlos congruentes con la LDF.	Cumplida (II trimestre, 2018)
	2.4. Elaboración de la metodología para el cálculo del menor costo financiero de los financiamientos y obligaciones.	2.4. Acreditación por parte de las EyM y sus EP al momento de solicitar la inscripción de sus obligaciones en el RPU que la contratación de los financiamientos fue realizada a través de procesos competitivos.	Por cumplir (II trimestre, 2019)
	2.5. Establecimiento de los requisitos de revelación respecto de los gastos relacionados con la oferta de los valores a emitir que deberán cumplir los EyM y sus entes públicos en el prospecto de colocación correspondiente.	2.5. Modificación de las disposiciones aplicables a las instituciones de crédito facultando a la CNBV a ordenar la constitución y mantenimiento de reservas preventivas superiores a las normales en el caso de no registro del crédito en el RPU.	Cumplida (III trimestre, 2017)
	2.6. Aprobación por parte del CONAC de criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a los que hace referencia la LDF.	2.6. Aprobación por parte del CONAC de las reformas a los clasificadores por fuentes de financiamiento y por rubros de ingresos.	Cumplida (III trimestre, 2018)
	2.7. Elaboración del diseño de una plataforma digital que permita a los EyM: (i) elaborar proyecciones de mediano plazo (al menos cinco años) de ingresos fiscales, egresos y niveles de endeudamiento; y (ii) realizar análisis de sostenibilidad de deuda.	2.7. Desarrollo de la plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de deuda.	Cumplida (II trimestre, 2019)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
Componente 3: Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas en EyM			
Fortalecer la transparencia y la fiscalización, a fin de robustecer los mecanismos de rendición de cuentas.		3.1. Aprobación del requerimiento de inscripción de los Proyectos de Prestación de Servicio en el RPU por parte de las EyM, así como su consideración en el cálculo de los indicadores del SdA.	Cumplida (I trimestre, 2018)
	3.2.a. Aprobación de un marco legal de responsabilidad hacendaria para EyM que contemple: En materia de transparencia y rendición de cuentas sobre el endeudamiento público: (i) Creación de un RPU que sustituya al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios para transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los EyM y sus EP; (ii) Obligatoriedad de inscribir en RPU los contratos de arrendamiento financiero y operaciones de factoraje, garantías, instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año, y contratos de Asociaciones Público-Privadas; (iii) Obligatoriedad de la SHCP de publicar y actualizar diariamente en su página oficial de Internet todos los financiamientos y obligaciones vigentes de los EyM inscritas en el RPU; y	3.2. Elaboración de la metodología para el cálculo de los indicadores de desempeño fiscal incluidos en el SdA para las EyM, y aplicación de la evaluación vinculante para el techo de financiamiento neto en las EyM que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU cuya fuente o garantía de pago sean ingresos de libre disposición.	Cumplida (III trimestre, 2018)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
	En materia de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión financiera de los EyM, (iv) Obligatoriedad de creación de un Sistema de Alertas para evaluar el nivel de endeudamiento de EyM que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU.		
	3.3. Emisión de la reglamentación que establezca los requisitos para la inscripción, modificación y cancelación de la totalidad de los financiamientos y obligaciones que contraten los estados, municipios y sus EP.	3.3 Emisión de lineamientos del Sistema del RPU y puesta en funcionamiento de este.	Cumplida (IV trimestre, 2017)
	3.4.a. Aprobación de la reforma legal que faculte a la ASF a fiscalizar el cumplimiento de la LDF, las actividades del año fiscal en curso y el ejercicio de: (i) las participaciones federales que reciben las entidades federativas y los municipios; (ii) las participaciones y recursos federales administrados por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica; y (iii) los recursos de deuda pública garantizada por la Federación.	3.4.a. Reorganización interna de la ASF a fin de asignar las funciones de fiscalización del cumplimiento de la LDF.	Cumplida (III trimestre, 2018)
	3.4.b. Aprobación de la reforma legal que faculte a la ASF a auditar las aportaciones federales que reciben las entidades federativas y los municipios.	3.4.b. Aprobación del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, que incluya la fiscalización del cumplimiento de la LDF en EyM y de la ejecución de participaciones federales.	Cumplida (I trimestre, 2019)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Condiciones de Política Programático II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático II ¹
Componente 4: Fortalecimiento institucional de EyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas			
Fortalecer la capacidad institucional de las EyM para una aplicación oportuna de la reglamentación aprobada en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.	4.1 Firma de un convenio de colaboración entre el INDETEC y una institución especializada para el diseño de un programa de capacitación en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas en EyM.	4.1. Establecimiento de acuerdos entre la SHCP y EF, en el marco de las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales, para la implementación por parte del INDETEC de capacitaciones en materia de disciplina financiera local.	Cumplida (II trimestre, 2018)
	4.2. Elaboración de un plan de capacitación en el contenido y aplicación de la LDF y de las otras leyes y reglamentación secundaria que se abordan en el programa.	4.2. Implementación por parte del INDETEC de al menos 60 cursos o eventos de capacitación en materia de disciplina financiera.	Cumplida (II trimestre, 2019)

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo de la serie programática y de esta operación es mejorar la gestión hacendaria en Entidades Federativas y Municipios (EyM), a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. Esto se logrará mediante la implementación de un nuevo marco de disciplina financiera, el incremento de la transparencia y rendición de cuentas, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en EyM para la implementación de medidas en estos ámbitos.
-------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
IMPACTO #1						
Financiamientos y obligaciones de los estados como porcentaje del PIB.	Puntos porcentuales	2,6	2016	2,4 (2019)	Informe sobre financiamientos y obligaciones de entidades federativas y municipios (EyM), publicado en la página de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ¹ .	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Financiamientos y obligaciones de los municipios como porcentaje del PIB.	Puntos porcentuales	0,23	2016	0,21 (2019)	Informe sobre financiamientos y obligaciones de entidades EyM, publicado en la página de internet de la SHCP.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.

¹ http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2016	2017	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
RESULTADO #1 – DISCIPLINA FINANCIERA								
Número de entidades federativas calificadas en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo al reglamento del Sistema de Alertas (SdA).	Entidades Federativas	11	2016	11	9	8	Publicación de las calificaciones del SdA en la página de internet oficial de la SHCP ² .	El Reglamento del SdA establece la metodología para la calificación de los estados de acuerdo a su nivel de endeudamiento. Existen tres calificaciones de endeudamiento: sostenible, en observación y elevado. La medición del SdA para estados se realiza trimestralmente y se basa en tres indicadores. Línea de base y metas hacen referencia a mediciones basadas en Cuenta Pública. La meta final se refiere a 2018 dado que existe la posibilidad de que la información sobre 2019 no se encuentre disponible al momento de producir el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés). De estar la información para 2019 disponible, la meta es 8.
Número de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo al reglamento del SdA.	Municipios	105	2017	-	105	≤105 (2018)	Publicación de las calificaciones del Sistema de Alertas en la página de internet oficial de la SHCP ³ .	La medición del SdA para municipios se realiza trimestralmente. La información utilizada se relaciona con los datos de las Cuentas Públicas municipales. Para la meta final sólo se considerarán los municipios que pudieron ser evaluados en 2017. En 2017 no se pudo evaluar a 241 municipios, ya que estos no entregaron información suficiente para llevar a cabo la medición. La meta final se refiere a 2018 dado que existe la posibilidad de que la

² <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>.

³ <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2016	2017	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
								información sobre 2019 no se encuentre disponible al momento de producir el PCR. De estar la información para 2019 disponible, la meta es ≤ 105 .
RESULTADO #2 – CONTROL DEL GASTO PÚBLICO								
Promedio a nivel estatal de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales.	% de crecimiento	4,5	2015	5,8	-3,7	≤ 3 (2018)	Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía ⁴ o cuentas públicas estatales publicadas en las páginas de internet oficiales de las secretarías de finanzas estatales.	La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece que el crecimiento real de los gastos en servicios personales no podrá ser superior al valor que resulte menor entre 3% y el crecimiento real del PIB señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal que se está presupuestando. Se utilizarán los valores nominales del rubro 1.000 (servicios personales) de las cuentas públicas estatales y se transformarán en cifras reales utilizando el índice nacional de precios al consumidor, publicado por el Banco de México. Línea de base y metas a diciembre de cada año y se basan en Cuentas Públicas. La meta final se refiere a 2018 dado que existe la posibilidad de que la información sobre 2019 no se encuentre disponible al momento de producir el PCR. De estar la información para 2019 disponible, la meta es ≤ 3 .

⁴ http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2016	2017	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
RESULTADO #3 – COSTO DEL FINANCIAMIENTO								
Promedio a nivel estatal del diferencial entre la tasa de interés promedio ponderada pagada por las entidades federativas por sus obligaciones y la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE).	Puntos base	154	2016	145	48	40 (2019)	Informe sobre financiamientos y obligaciones de entidades federativas y municipios, publicado en la página de internet oficial del SHCP y serie de la TIIE publicada en la página de internet del Banco de México ⁵ .	La TIIE es una tasa que representa las tasas de interés pactadas entre los distintos bancos y es determinada por el Banco de México con base en cotizaciones presentadas por las instituciones de crédito. La diferencia se tomará respecto a la TIIE a 28 días. Línea de base y metas a diciembre de cada año.
RESULTADO #4 – TRANSPARENCIA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS								
Monto de la deuda registrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que no se encuentra registrada en la SHCP.	% de la deuda registrada	5,4	2015	3,6	3,0	3,0 (2019)	Informe sobre financiamientos y obligaciones de entidades federativas y municipios, publicado en la página de internet oficial de la SHCP ⁶ .	Línea de base y metas a diciembre de cada año.

⁵ <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF111>.

⁶ La SHCP produce actualmente esta información, pero por el momento no la hace pública. Se tiene previsto comenzar a hacerla pública trimestralmente hacia mediados de 2017 en el portal http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2017	Meta Final (2019)	Medios de Verificación	Comentarios
Componente #2: Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de EyM							
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) vigente en municipios y en sus respectivos entes públicos (EP).	Ley	0	2015	0	1	Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Registro de proyectos de inversión pública productiva implementados por entidades federativas (EF).	Registros	No Disponible (N.D.)	2015	15	20	Sitios web de los registros de proyecto de inversión pública productiva de las entidades federativas.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo. Los enlaces a los sitios web serán provistos por la SHCP, o su agente financiero, al momento del desembolso de la operación.
Análisis de capacidad de pago de obligaciones de EyM realizados.	Reportes	N.D.	2015	130	300	Decretos de autorización de los montos máximos para la contratación de financiamientos constatando la realización de los análisis de capacidad de pago publicados en las gacetas oficiales estatales.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo. La fuente de información para este indicador es el Registro Público Único.
Estudio para identificar las características necesarias de los documentos legales para la suscripción de la DEG elaborado.	Reporte	0	2015	1	1	Reporte final de la firma consultora que realizó el estudio para la suscripción de la deuda estatal garantizada.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Modelos de contrato de constitución de garantía y modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG elaborados.	Modelos de contrato	0	2015	2	2	Borradores de modelo de contrato de constitución de garantía y de modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG elaborados.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Saldo de la Deuda Estatal Garantizada.	Porcentaje	0	2015	0	<3,5	Publicación trimestral en la página de la SHCP del	Línea de base y metas a diciembre de cada año.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2017	Meta Final (2019)	Medios de Verificación	Comentarios
						Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.	
Reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en EF, para hacerlos congruentes con la LDF.	Ley	0	2015	28	30	Publicación en diarios oficiales estatales.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo.
Procesos competitivos para la contratación de financiamientos realizados.	Procesos competitivos	N.D.	2015	130	300	Certificaciones por parte de las EyM y sus EP presentadas al momento de registrar las obligaciones en el RPU, de la realización de las contrataciones mediante procesos competitivos bajo las mejores condiciones del mercado.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo.
Reformas a disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para hacer documentación de créditos a EyM consistentes con la LDF.	Resolución	0	2015	2	2	Publicación en el DOF.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Reformas a normas del CONAC para hacer criterios contables consistentes con la LDF.	Acuerdos	0	2015	2	2	Publicación en el DOF.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de la deuda diseñada.	Software	0	2015	0	1	Informe de consultor independiente certificando el desarrollo funcional de la plataforma.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. La plataforma se considerará diseñada cuando se cuente con un documento que describa los diferentes módulos de la misma.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2017	Meta Final (2019)	Medios de Verificación	Comentarios
Componente #3: Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas en los EyM							
Proyectos de Prestación de Servicio (PPS) registrados en el RPU.	PPS	0	2015	15	35	RPU.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo.
Metodología para el cálculo de los indicadores de desempeño fiscal incluidos en el SdA para las EyM, desarrollada.	Metodología	0	2015	1	1	Publicación en el DOF.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Evaluaciones vinculantes del SdA para las EyM.	Evaluación	0	2015	1	5	Publicación en la página de Disciplina Financiera de EyM de la SHCP.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. Las evaluaciones se aplicarán a aquellas EyM que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU cuya fuente o garantía de pago sean ingresos de libre disposición.
Lineamientos del Sistema del RPU desarrollados.	Lineamiento	0	2015	1	1	Publicación en el DOF.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Sistema del RPU en funcionamiento.	Software	0	2015	1	1	Comunicado de la SHCP validando la puesta en funcionamiento del sistema.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. El sistema informático se considerará en funcionamiento cuando los estados y municipios se encuentren en condiciones de cargar sus obligaciones y financiamientos en el mismo.
Reorganización interna de la Auditoría Superior de la Federación aprobada.	Reorganización	0	2015	1	1	Publicación en el DOF.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Programa Anual de Auditorías para la fiscalización de la Cuenta Pública que	Programa de Auditoría	0	2015	0	1	Publicación en el DOF.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2017	Meta Final (2019)	Medios de Verificación	Comentarios
incluya la fiscalización del cumplimiento de la LDF en EyM y la fiscalización de la ejecución de participaciones aprobado.							
Componente #4: Fortalecimiento institucional de EyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas							
Acuerdos entre la SHCP y EF, en el marco de las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales, para la implementación por parte del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) de capacitaciones en materia de disciplina financiera local.	Acuerdos	0	2015	1	1	Acuerdos de la XLVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.	Línea de base y metas a diciembre de cada año.
Cursos o eventos de capacitación en materia de disciplina financiera implementados por el INDETEC.	Cursos o Eventos	0	2015	35	60	Reportes del INDETEC a las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales.	Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/19

México. Préstamo ___/OC-ME a los Estados Unidos Mexicanos
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria
de Estados y Municipios II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con los Estados Unidos Mexicanos, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Estados y Municipios II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$600.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2019)