

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Estados y
Municipios II

(ME-L1276)

**INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES Y ESPECIALES
PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL ÚNICO TRAMO DEL FINANCIAMIENTO DEL BANCO**

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; Rodrigo Salinas, y Susana Román-Sánchez (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

MÉXICO

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN HACENDARIA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS
II
(ME-L1276)**

**INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES Y ESPECIALES
PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL ÚNICO TRAMO DEL FINANCIAMIENTO DEL BANCO**

INFORMACIÓN BÁSICA

Prestatario:	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Organismo ejecutor:	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Fecha de firma del contrato:	10 DE JUNIO DE 2019
Monto total de la operación:	US\$600.000.000

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El 5 de junio de 2019, el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el financiamiento correspondiente al Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Estados y Municipios II, por medio de la Resolución DE-42/19, por una suma de US\$600.000.000, con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco. El correspondiente Contrato de Préstamo No. 4795/OC-ME entre los Estados Unidos Mexicanos y el Banco Interamericano de Desarrollo (el Contrato de Préstamo) fue firmado el 10 de junio de 2019. La presente operación ha sido diseñada como un Préstamo en Apoyo de Reformas de Política bajo la modalidad programática (PBP), de conformidad con las disposiciones establecidas en el documento CS-3633-2 "Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Actualización".
- 1.2 La presente operación constituye la segunda de una serie de dos operaciones y tiene por finalidad financiar los siguientes cuatro componentes, conforme a lo establecido en la Propuesta de Préstamo (documento PR-4686): (i) estabilidad macroeconómica; (ii) fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y municipios (EyM); (iii) fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en las EyM; y (iv) fortalecimiento institucional de EyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.
- 1.3 **Objetivo de la operación.** El objetivo de esta 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.

1.4 Componentes.

- a. **Componente I: 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.
- b. **Componente II: Componente II. Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de EyM.** Este componente tiene como objetivo incrementar la disciplina financiera de EyM y sus entes públicos (EP), a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal.
- c. **Componente III: Fortalecimiento de la transparencia y la 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.
- d. **Componente IV: 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 EyM para una aplicación oportuna de la reglamentación aprobada en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.

II. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL ÚNICO TRAMO DEL FINANCIAMIENTO DEL BANCO ESTABLECIDAS EN LAS NORMAS GENERALES DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO

A. Artículo 4.01. Condiciones Previas al primer desembolso

- 2.1 **Condición:** Que el Banco haya recibido uno o más informes jurídicos fundados que establezcan, con señalamiento de las pertinentes disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que las obligaciones contraídas por el Prestatario en este Contrato y las del Garante en el Contrato de Garantía si lo hubiere, son válidas y exigibles. Dichos informes deberán referirse, además, a cualquier consulta jurídica que el Banco razonablemente estime pertinente formular.
 - a. Medio de Verificación: Oficio No. 305.V.-225/2019 de fecha 10 de junio de 2019.
 - b. Condición Cumplida: el Prestatario remitió al Banco la opinión jurídica emitida por el Director General Adjunto de Procedimientos Legales de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los Estados Unidos Mexicanos en la cual se establece que el Contrato de Préstamo ha sido debidamente autorizado y suscrito por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y constituye un acuerdo válido y legalmente vinculante para los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo establece que los derechos y obligaciones establecidas en el Contrato de Préstamo son válidos y exigibles de conformidad con sus términos. (EE#1).

- 2.2 **Condición:** Que el Prestatario, por sí o por medio del Organismo Ejecutor, en su caso, haya designado uno o más funcionarios que puedan representarlo en todos los actos relacionados con la ejecución de este Contrato y haya hecho llegar al Banco ejemplares auténticos de las firmas de dichos representantes. Si se designaren dos o más funcionarios, corresponderá señalar si los designados pueden actuar separadamente o si tienen que hacerlo de manera conjunta.
- a. Medio de Verificación: Comunicación de fecha 3 de junio de 2019.
 - b. Condición Cumplida: El Prestatario envió las firmas autógrafas de los funcionarios facultados para gestionar ante el Banco los trámites de desembolsos del programa de referencia (EE#2).
- 2.3 **Condición:** Que el Prestatario, por sí o por medio del Organismo Ejecutor, en su caso, haya suministrado al Banco la información sobre la cuenta bancaria especial en la que el Banco depositará los desembolsos del Préstamo.
- a. Medio de Verificación: Comunicación de fecha 5 de junio de 2019.
 - b. Condición Cumplida: El Prestatario ha suministrado al Banco la información sobre la cuenta bancaria especial en la que el Banco depositará los desembolsos del Préstamo (EE#3).
- 2.4 **Condición:** Que el Prestatario, por sí o por medio del Organismo Ejecutor, en su caso, haya presentado al Banco una solicitud de desembolso en los términos que se indican en el Artículo 4.03 de estas Normas Generales.
- a. Medio de Verificación: Comunicación de fecha 3 de junio de 2019.
 - b. Condición Cumplida: El Prestatario remitió al Banco la solicitud de desembolso (EE#4).

III. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL ÚNICO TRAMO DEL FINANCIAMIENTO DEL BANCO ESTABLECIDAS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO

- A. **Cláusula 2.02. Condiciones especiales previas al desembolso de los recursos del Préstamo.** El desembolso del Préstamo estará sujeto a que, en adición al cumplimiento de las condiciones previas y los requisitos estipulados en los Artículos 4.01 y 4.03 de las Normas Generales, el Prestatario, a satisfacción del Banco:
- 3.1 **Condición:** Mantenga un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del programa y que sea consistente con la Carta de Política Sectorial.
- a. Medio de Verificación: Informe de Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas del Banco (IAMC) elaborado por el Banco con fecha de aprobación de 18 de enero de 2019 vigente hasta el 17 de julio de 2019.
 - b. Condición Cumplida.

3.2 **Condición:** Haya suscrito un Contrato de Mandato con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) como Agente Financiero del Prestatario.

- a. Medio de Verificación: Comunicación de fecha 10 de junio de 2019.
- b. Condición Cumplida: El Prestatario remitió un ejemplar en original del Contrato de Mandato y de Ejecución del Programa debidamente formalizado por la Unidad de Crédito Público como Mandante y BANSEFI como Agente Financiero del Gobierno Federal (EE#5).

3.3 **Condición:** Mantenga abierta la cuenta especial a que se refiere el Artículo 4.01(c) de las Normas Generales, en la cual el Banco depositará los recursos del Préstamo.

- a. Medio de Verificación: Comunicación de fecha 5 de agosto de 2019.
- b. Condición Cumplida: El Prestatario ha suministrado al Banco la información sobre la cuenta bancaria especial en la que el Banco depositará los desembolsos del Préstamo (EE#3).

3.4 **Condición:** Cumpla con las condiciones sobre medidas de política establecidas en las Estipulaciones Especiales para el desembolso del único Tramo del Desembolso, que se indican en la Cláusula 2.03.

B. Cláusula 2.03. Condiciones especiales previas a la iniciación del desembolso del único Tramo de Desembolso. El Banco sólo iniciará el desembolso de los recursos correspondientes al único Tramo de Desembolso, luego de que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se hayan cumplido, a satisfacción del Banco, en adición a las condiciones y los requisitos establecidos en los Artículos 4.01 y 4.03 de las Normas Generales y en la Cláusula 2.02, las siguientes condiciones:

1. Fortalecimiento de la Responsabilidad Hacendaria de Entidades Federativas y Municipios (EyM)

3.5 **Condición:** Aprobación de un marco legal de responsabilidad hacendaria para entidades federativas y municipios que contemple: (i) 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.

- a. Medio de Verificación: Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 30 de enero de 2018 del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LDF y evidencia de que la LDF se encuentra publicada en la página de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de la lista de leyes federativas vigentes, identificando el citado Decreto como la última reforma aprobada.
- b. Condición Cumplida: El transitorio décimo del decreto por el que se expide la LDF y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad

Gubernamental (EE#6), publicado en la edición vespertina del DOF del miércoles 27 de abril de 2016, estableció que las disposiciones relacionadas con el equilibrio presupuestario y la responsabilidad hacendaria de los municipios a que se refiere el Capítulo II del Título Segundo de la LDF entrarían en vigor para efectos del ejercicio fiscal 2018. El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LDF (EE#7), publicado en la edición matutina del DOF del martes 30 de enero de 2018 no modifica la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones de responsabilidad hacendaria de la LDF en los municipios y en sus respectivos EP. En la página de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dentro de la lista de leyes federativas vigentes, se reporta que la última modificación a la LDF es la mencionada reforma del 30 de enero de 2018 (EE#8).

3.6 **Condición:** Implementación de la obligación de contar con un registro de proyectos de inversión pública productiva por parte de al menos 20 Entidades Federativas (EF).

- a. Medio de Verificación: Enlaces de los sitios de cada una de las 20 EF que acreditan la existencia de los respectivos registros de proyectos de inversión pública productiva.
- b. Condición Cumplida: Fueron implementados registros de proyectos de inversión pública productiva en al menos 20 EF (EE#9).

3.7 **Condición:** 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 LDF.

- a. Medio de Verificación: Validación con base en los decretos de autorización de los montos máximos para la contratación de financiamientos emitidos por las legislaturas estatales constatando la realización de los análisis de capacidad de pago por parte de las EyM y sus EP (los mismos se encuentran publicados en la gaceta oficial de cada Entidad), conforme lo establecido en la LDF, confirmada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativa (UCEF) de acuerdo con sus facultades establecidas en el Reglamento Interior de la SHCP (RISHCP).
- b. Condición Cumplida: La comunicación de fecha 30 de mayo de 2019 valida la acreditación por parte de las EyM y sus EP del cumplimiento del requisito de realización de análisis de capacidad de pago (EE#10).

3.8 **Condición:** Elaboración de un estudio para identificar las características necesarias de los documentos legales para la suscripción de la deuda estatal garantizada (DEG), y elaboración de los borradores de modelo de contrato de constitución de garantía y modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG.

- a. Medio de Verificación: Reporte final de la firma consultora que realizó el estudio para la suscripción de la deuda estatal garantizada, y borradores de

modelo de contrato de constitución de garantía y de modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG.

- b. Condición Cumplida: La firma consultora entregó el reporte final (EE#11), el modelo de contrato de constitución de garantía (EE#12), y el modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG (EE#13).
- 3.9 **Condición:** Mantenimiento del saldo de la DEG por la federación a niveles inferiores al 3,5% del PIB nominal nacional.
- a. Medio de Verificación: Publicación trimestral en la página de la SHCP del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.
 - b. Condición Cumplida: El Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (EE#14) del primer trimestre de 2019 no se reportan saldos de DEG en su sección de garantías otorgadas por el Gobierno Federal.
- 3.10 **Condición:** Aprobación de, al menos, treinta reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en entidades federativas (EF), para hacerlos congruentes con la LDF.
- a. Medio de Verificación: Publicación en los respectivos diarios oficiales estatales de las reformas mencionadas.
 - b. Condición Cumplida: Se publicaron al menos treinta reformas a marcos normativos (EE#15).
- 3.11 **Condición:** Acreditación por parte de las EyM y sus EP al momento de solicitar la inscripción de sus obligaciones en el Registro Público Único (RPU) que la contratación de los financiamientos fue realizada a través de procesos competitivos.
- a. Medio de Verificación: Validación con base en las 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 (bases y fallos publicados en la página Oficial de cada Entidad), proporcionada por la SHCP, a través de la UCEF.
 - b. Condición Cumplida: La comunicación de fecha 30 de mayo de 2019 (EE#16) valida la acreditación por parte de las EyM y sus EP que la contratación de los financiamientos fue realizada a través de procesos competitivos.
- 3.12 **Condición:** 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.

- a. Medio de Verificación: Publicación en el DOF de la resolución que modifica las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito.
 - b. Condición Cumplida: En el DOF del lunes 24 de julio de 2017 se publicó Resolución que modifica las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito (EE#17).
- 3.13 **Condición:** Aprobación por parte del CONAC de las reformas a los clasificadores por fuentes de financiamiento y por rubros de ingresos.
- a. Medio de Verificación: Publicación en el DOF de los acuerdos por los que se reforma el clasificador por fuentes de financiamiento y el clasificador por rubros de ingresos.
 - b. Condición Cumplida: En la edición matutina del DOF del martes 11 de junio de 2018 se publicó el acuerdo por el que se reforma y adiciona el Clasificador por Rubros de Ingresos (EE#18). Por otra parte, en el DOF del martes 20 de diciembre de 2016 se publicó el acuerdo por el que se reforma y adiciona el Clasificador por Fuentes de Financiamiento (EE#19).
- 3.14 **Condición:** Desarrollo de la plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de deuda.
- a. Medio de Verificación: Informe de consultor independiente certificando el desarrollo funcional de la plataforma.
 - b. Condición Cumplida: El informe del consultor independiente certifica el desarrollo funcional de la plataforma (EE#20).

2. Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en las EyM

- 3.15 **Condición:** 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.
- a. Medio de Verificación: Publicación en el DOF del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LDF.
 - b. Condición Cumplida: En el DOF del martes 30 de enero 2018 se publicó el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LDF (EE#7). En el artículo 2 inciso I se incluyen a los PPS en la definición de asociaciones público-privada y el artículo 44 describe cómo se consideran las APPs en los dos primeros indicadores del SdA.
- 3.16 **Condición:** 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.

- a. Medio de Verificación: Publicación en el DOF del Reglamento del Sistema de Alertas, del Acuerdo por el que se dan a conocer los valores que determinan los límites de los rangos bajo, medio y alto para EF y del Acuerdo por el que se dan a conocer los valores que determinan los límites para municipios; y publicación en la página de Disciplina Financiera de EyM de la SHCP de las mediciones del SdA para las EyM.
 - b. Condición Cumplida: En el DOF del 31 de marzo de 2017 se publicó el Reglamento del Sistema de Alertas (EE#21). Por su parte, los acuerdos por los que se dan a conocer los valores que determinan los límites de los rangos bajo, medio y alto para EF (EE#22) y para municipios (EE#23) fueron publicados en el DOF el 30 de junio de 2017 y el 31 de octubre de 2017, respectivamente. Las mediciones del SdA para las EyM fueron publicadas en la página de Disciplina Financiera de EyM de la SHCP (EE#24).
- 3.17 **Condición:** Emisión de lineamientos del Sistema del RPU y puesta en funcionamiento de este.
 - a. Medio de Verificación: Publicación en el DOF de los Lineamientos del Sistema del RPU de Financiamientos y comunicado de la SHCP validando la puesta en funcionamiento del sistema.
 - b. Condición Cumplida: En el DOF del 25 de abril de 2017 se expidió Lineamientos del Sistema del Registro Público Único de Financiamientos (EE#25). Respecto a la entrada en vigencia del sistema, ver comunicación de fecha 31 de octubre de 2018 (EE#26).
- 3.18 **Condición:** Reorganización interna de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a fin de asignar las funciones de fiscalización del cumplimiento de la LDF.
 - a. Medio de Verificación: Publicación en el DOF del Reglamento Interior de la ASF.
 - b. Condición Cumplida: En el DOF del 13 de julio de 2018 se publica la reforma al Reglamento Interior de la ASF (EE#27), donde se le asignan responsabilidades a la Auditoría Especial de Desempeño (Artículo 14, inciso IX Ter). Adicionalmente, las funciones de fiscalización del cumplimiento de la LDF corresponden a: la Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales (Artículo 25, inciso V y VI), las Direcciones Generales de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos (incisos VIII y IX de los artículos 35, 36, 37 y 38).
- 3.19 **Condición:** 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.
 - a. Medio de Verificación: Publicación en el DOF del Programa Anual de Auditoría.
 - b. Condición Cumplida: En el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 2019 se publica Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la

Cuenta Pública 2018 (EE#28) donde se establece la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LDF en todas las entidades federativas y en 32 municipios, así también como la fiscalización de la ejecución de participaciones federales a todas las entidades federativas y a 120 municipios.

3. Fortalecimiento Institucional de EyM en Materia de Responsabilidad Hacendaria, Transparencia y Rendición de Cuentas

3.20 **Condición:** 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.

a. Medio de Verificación: Acuerdos de la XLVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales que incluyen: (i) la ratificación de los Acuerdos aprobando el Informe de Actividades y Financiero del INDETEC por el ejercicio fiscal 2017, y programa de trabajo y presupuesto de 2018; y (ii) la aprobación del Informe de Actividades y Financiero del INDETEC por el periodo de enero a septiembre de 2018, así como el programa de trabajo 2019 y su presupuesto de operación, ambos documentos incluyendo las respectivas líneas de trabajo en acciones de capacitación en materias de disciplina financiera.

b. Condición Cumplida: Ver Acuerdos de la XLVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (EE#29), donde se ratifican los Acuerdos aprobando el Informe de Actividades y Financiero del INDETEC por el ejercicio fiscal 2017 y el Programa de trabajo y presupuesto de 2018 (EE#30) y donde se aprueba el Informe de Actividades y Financiero del INDETEC por el periodo de enero a septiembre de 2018 y el programa de trabajo 2019 y su presupuesto de operación (EE#31).

3.21 **Condición:** Implementación por parte del INDETEC de al menos 60 cursos o eventos de capacitación en materia de disciplina financiera.

a. Medio de Verificación: Reportes del INDETEC a las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales informando sobre sus actividades realizadas.

b. Condición Cumplida: Ver Reportes del INDETEC a las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales informando sobre sus actividades realizadas (EE# 30).

IV. RECOMENDACIÓN

4.1 Con base en la documentación presentada por el Prestatario y el análisis realizado, el Jefe del Equipo de Proyecto considera que el Prestatario ha cumplido satisfactoriamente las condiciones generales y especiales previas al desembolso del único tramo del financiamiento del Banco establecidas en el Contrato de Préstamo No. 4795/OC-ME. Por consiguiente y, de conformidad con lo establecido en la sección I.B. del Manual de Administración de Operaciones OA-423 (Tabla de Autoridad para la Administración de Operaciones con Garantía

Soberana), se recomienda que el Representante del Banco en México autorice el correspondiente desembolso por la suma de US\$600.000.000.