

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN HACENDARIA DE
ESTADOS Y MUNICIPIOS.**

ME-L1253

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Alejandro Rasteletti (FMM/CME), Jefe de Equipo; Gustavo García (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Carlos Pineda (IFD/FMM); Ramiro López Ghio (FMM/CCO); Oscar Lora (FMM/CGU); Arnoldo López (CID/CME); José Yitani (KNL/SDI); Juan Carlos Perez-Segnini (SGO/CME); Germán Zappani (FMP/CME); Ida M. Fernández (IFD/FMM), Susana Román (IFD/FMM) y Emilio Martínez (CID/CME).

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

PERFIL DE PROYECTO

MÉXICO

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Estados y Municipios.		
Número de Proyecto:	ME-L1253		
Equipo de Proyecto:	Alejandro Rasteletti (FMM/CME), Jefe de Equipo; Gustavo García (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Carlos Pineda (IFD/FMM); Ramiro López Ghio (FMM/CCO); Oscar Lora (FMM/CGU); Arnoldo López (CID/CME); José Yitani (KNL/SDI); Juan Carlos Perez-Segnini (SGO/CME); Germán Zappani (FMP/CME); Ida M. Fernández (IFD/FMM), Susana Román (IFD/FMM) y Emilio Martínez (CID/CME).		
Prestatario:	Estados Unidos Mexicanos		
Organismo Ejecutor:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)		
Plan Financiero:	BID – Capital Ordinario (CO):	Hasta	US\$600.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.13.	
	Clasificación:	Ninguna	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Sostenibilidad fiscal de estados y municipios (EyM).** Entre 2008 y 2013, el nivel de endeudamiento de los EyM mexicanos experimentó una fuerte alza, tras crecer a una tasa real anual promedio del 13,4%. Esta alza se explica por el crecimiento exponencial de la deuda en algunos EyM, ocasionando en éstos serios problemas de sostenibilidad fiscal. Esta situación alertó a las autoridades del Gobierno Federal (GF) entrante en 2012, las cuales se propusieron reformar el marco jurídico para fortalecer la disciplina financiera de EyM.
- 2.2 **Reforma constitucional.** Implementar la reforma del marco jurídico mencionado representaba una tarea sumamente compleja, dado que implicaba aprobar leyes que alteraran la soberanía y autonomía de los EyM, modificando el federalismo fiscal mexicano. Adicionalmente, dado que el Congreso de la Unión no contaba con facultad legislativa en materia de disciplina financiera de EyM, se requería aprobar una reforma constitucional¹ que otorgase al Congreso dicha facultad. Tras un largo proceso de negociación política, la reforma constitucional fue aprobada en mayo de 2015.
- 2.3 **Implementación de la reforma constitucional.** El principal desafío para la implementación de la reforma constitucional fue la elaboración y aprobación del cuerpo legal para el fortalecimiento de la gestión hacendaria y la disciplina financiera de EyM, dada la gran amplitud de temas que debían ser legislados. Las principales áreas a fortalecerse abarcaban los procesos de elaboración de presupuestos, contratación de deuda, transparencia fiscal, fiscalización del uso de recursos y rendición de cuentas.

¹ Para reformar la Constitución se requiere que el Congreso apruebe los cambios introducidos por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Adicionalmente, se requiere que la mayoría de las legislaturas estatales aprueben la reforma.

- 2.4 **Disciplina financiera en EyM.** En lo referente a la elaboración de presupuestos y su cumplimiento, existían prácticas frecuentes con efectos negativos sobre los resultados fiscales. La falta de restricciones al crecimiento de gastos en servicios personales llevó a un importante crecimiento de estos gastos². La elaboración de presupuestos tampoco estaba acompañada de la realización de proyecciones fiscales de mediano plazo y las iniciativas de ley no incluían estimaciones de costos de implementación. Estas deficiencias no permitían evidenciar los impactos de las políticas públicas sobre la sostenibilidad fiscal. Tampoco existían directrices relacionadas al uso de los ingresos excedentes a los presupuestados. Esto dio lugar a una práctica frecuente de sub-proyección de ingresos, a fin de generar ingresos excedentes cuyo destino no se encontraba previamente asignados en los presupuestos aprobados. Tampoco se realizaban análisis de riesgos fiscales y pasivos contingentes, ni se actualizaban periódicamente los análisis actuariales de los sistemas pensionarios.
- 2.5 En lo relacionado a la gestión de deuda, no existían límites al monto de obligaciones que EyM podían contratar en un determinado año. Esto permitió que varios EyM incrementaran rápidamente sus niveles de endeudamiento, afectando la sostenibilidad fiscal. Adicionalmente, no se requería que las autorizaciones por parte de los congresos locales de contrataciones de deuda fueran acompañadas de análisis de capacidad de repago ni que los procesos de contratación de deuda siguieran procesos competitivos, limitando esto último la posibilidad de acceder a financiamiento bajo las mejores condiciones del mercado. Existían además, en algunos casos, legislaciones laxas para la contratación de obligaciones de corto plazo, lo que llevó a que varios EyM incrementaran modalidad de endeudamiento, enfrentando posteriormente problemas de liquidez³. Finalmente, el GF solamente podía avalar la deuda de Ciudad de México, no pudiendo garantizar endeudamientos de otros EyM.
- 2.6 **Transparencia y rendición de cuentas.** El análisis de las finanzas públicas de los EyM en México resultaba complejo por problemas de información relacionados a: (i) el no registro sistemático de una parte importante de las obligaciones de EyM y sus Entes Públicos (EP), lo que dificultaba conocer el monto total de endeudamiento de un gobierno; y (ii) la no culminación del proceso de armonización de la información contable, lo que dificultaba la comparación de cifras entre distintos EyM. Adicionalmente, existía una inadecuada fiscalización y evaluación del uso de recursos de transferencias federales. Estos problemas reducían la transparencia y obstaculizaban la rendición de cuentas.
- 2.7 El problema del registro de obligaciones se originaba porque la legislación solamente requería registrar ante la SHCP aquellas obligaciones que tenían como garantía de pago participaciones federales⁴. De esta forma, no se registraba un gran número de obligaciones, en particular aquellas relacionadas con obligaciones de corto plazo, garantías y asociaciones público-privadas.

² En los últimos 10 años el crecimiento promedio real del gasto total en nóminas fue 6,6% en estados y 4,8% en municipios.

³ A finales del 2015, para un estado promedio, la deuda de corto plazo representaba el 38,8% del total de pasivos, mientras que las cuentas por pagar representaban el 25,7% de las participaciones federales.

⁴ Las participaciones son asignaciones de recursos aportadas por el GF, al igual que las aportaciones y los recursos distribuidos vía convenios. La diferencia entre las primeras y los segundos es que las participaciones no tienen un fin específico, mientras que las aportaciones y los convenios sí lo tienen.

- 2.8 En lo referente a la armonización contable, tras la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en diciembre de 2008, comenzó un proceso de armonización que se esperaba culminara en 2012. Esto no sucedió en buena medida por la falta de capacitación de los funcionarios públicos responsables de esta actividad. En los municipios, el proceso de armonización ha presentado escasos avances y, en consecuencia, una cantidad importante de municipios actualmente no producen ni publican información financiera requerida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)⁵. Una encuesta revela que para poder concluir el proceso de armonización los municipios deben mejorar la coordinación y comunicación con el responsable de la armonización contable en el estado y que se debe impartir un programa masivo de capacitación.
- 2.9 En lo que respecta a la fiscalización de recursos, las transferencias por participaciones⁶ eran auditadas solamente por las entidades de fiscalización superior locales, de menores capacidades y autonomía de gestión que la Auditoría Superior de la Federación (ASF)⁷, la cual no intervenía en el proceso. Por otro lado, en lo que respecta a las transferencias federales por aportaciones, la ASF fiscalizaba la ejecución de estos recursos hasta el momento que los mismos se repartían a los estados, pero no fiscalizaba la ejecución de dichos recursos por los EyM, ni hacía una evaluación de los resultados alcanzados.
- 2.10 **Capacidades en Gobiernos Subnacionales.** Para que las reformas aprobadas puedan ser cumplidas, es importante fortalecer las capacidades de los EyM. Si bien algunos EyM presentan una elevada capacidad institucional y técnica, otros presentan importantes debilidades. Esto impacta no solamente en su desempeño económico y financiero, sino que además dificulta la implementación de políticas diseñadas por el GF con implicaciones para EyM.
- 2.11 **Contexto macroeconómico.** Los ingresos de los EyM son altamente dependientes de las transferencias del GF, por lo que la situación de las finanzas del GF tienen efectos importantes sobre las finanzas de EyM. En 2015, la medida ampliada de déficit del GF alcanzó un 4,1% del Producto Interno Bruto (PIB). Dada la perspectiva de continuidad de bajos precios del petróleo y del crecimiento moderado de la economía, el GF ha anunciado medidas de control del gasto público, a fin de alcanzar las metas de déficit previamente anunciadas. Este control del gasto implicaría un menor crecimiento de las transferencias con destinación específica a los EyM.
- 2.12 **Objetivo.** El objetivo de esta serie programática es mejorar la gestión hacendaria de EyM a fin de fortalecer la sostenibilidad fiscal de los mismos. Esto se logrará mediante la implementación de un nuevo marco de disciplina financiera, el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas, y el diseño de un programa de capacitación integral de funcionarios de EyM en la implementación de medidas en estos ámbitos.
- 2.13 La serie se estructura en dos Operaciones Programáticas de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP). Se eligió esta modalidad para facilitar el monitoreo y refinamiento

⁵ En un Índice que mide calidad de la Información presupuestaria y cumplimiento de la LGCG, la calificación promedio de una muestra de municipios es el 33%.

⁶ Las participaciones y aportaciones representan en promedio un 33% y 56% de los ingresos de un estado, respectivamente.

⁷ Las principales debilidades de las entidades de fiscalización superior locales se relacionan con problemas de autonomía, nivel de recursos económicos y ausencia de un servicio fiscalizador de carrera.

de la estrategia de implementación. El monto del programa representará hasta 1,9% de los requerimientos financieros del sector público en 2017. La estructura de esta primera operación es la siguiente:

- 2.14 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.
- 2.15 **Componente II. Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de EyM.** Este componente tiene como objetivo incrementar la disciplina financiera de los EyM y sus EP, a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. Este objetivo se logra con la expedición de la Ley Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) contemplando: (i) el establecimiento de medidas de disciplina financiera, como límites a la contratación de nuevos endeudamientos y al monto de adeudos fiscales de ejercicios anteriores, restricciones al uso de los ingresos excedentes y requerimiento de elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo, análisis de riesgos y estudios actuariales de los sistemas de pensiones; (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 (iii) cambios en los procesos de contratación de obligaciones, incluyendo el requerimiento 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.
- 2.16 Adicionalmente, para cumplir con el objetivo del componente, se introducen como condiciones medidas de implementación, como ser reformas de marcos normativos estatales y la aprobación de criterios para la presentación de la información financiera requerida por la LDF.
- 2.17 **Componente III. Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los EyM.** El objetivo de este componente es fortalecer la transparencia y la fiscalización y mejorar la calidad de la información fiscal y financiera, a fin de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de EyM. El incremento de la transparencia se logra a través de: (i) la obligatoriedad de registro de un mayor número de tipos de obligaciones y financiamientos, y la publicación de los mismos en un Registro Público Único (RPU); (ii) la evaluación del desempeño fiscal de los EyM, a través de un sistema de alertas; y (iii) la mejora de la calidad de la información a través del establecimiento de Consejos de Armonización Contables de las Entidades Federativas (CACEF), encargados de apoyar a municipios en la implementación de la normativa contable armonizada. El fortalecimiento de la fiscalización se logra con la ampliación de las potestades de la ASF, permitiéndole auditar el ejercicio de recursos en el año fiscal en curso y el destino de recursos de participaciones, aportaciones y deuda garantizada.
- 2.18 Adicionalmente, se incluyen como condiciones medidas de implementación, tales como la publicación del reglamento del RPU, el establecimiento de reglas de establecimiento y operación de los CACEF y su entrada en funcionamiento.
- 2.19 **Componente IV. Fortalecimiento institucional de estados y municipios en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.** El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad institucional de EyM para una implementación oportuna de la reglamentación aprobada en materia de

responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas. Este fortalecimiento se logrará a través del diseño y desarrollo de un programa de capacitación masiva para funcionarios de EyM.

- 2.20 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020: Una Alianza con América Latina y el Caribe para Seguir Mejorando Vidas (AB-3008), alineándose al área transversal de Instituciones y Estado de Derecho. El programa también contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (AB-2993), 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. Adicionalmente, el programa se encuentra alineado con objetivos de la Estrategia de País con México 2013-2018 (GN-2749), al contribuir a la mejora de la gestión pública subnacional y fue incluido en el Documento de Programa de País 2017.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Banco acompañó de manera continua el proceso de legislación en materia de disciplina financiera, brindando asistencia técnica desde el momento de gestación de la idea de la LDF. En una etapa inicial, el Banco presentó las mejores prácticas internacionales en la materia y elaboró propuestas para su aplicación en México. También se organizó un taller en Colombia (ver ATN/OC-14781-ME) para discutir y presentar los detalles del marco regulatorio de dicho país en esta materia. También se asesoró en los procesos de redacción de la LDF y sus reglamentos.
- 3.2 El Banco se encuentra colaborando en la implementación de la legislación aprobada. Con recursos de la ATN/OC-15559-ME y ATN/KR-15268-RG, se está apoyando el desarrollo del: sistema del RPU, Sistema de Alertas y curso de capacitación para funcionarios públicos. También se acordó apoyar a estados a mejorar su gestión hacendaria, en el marco de la LDF.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 **Riesgos ambientales.** Esta operación no prevé riesgos socio-ambientales y no requiere clasificación de impacto ex-ante (B.13) de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703).
- 4.2 **Aspectos fiduciarios.** Los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única de la Tesorería para cubrir necesidades de financiamiento del GF, por lo cual no se identifican riesgos fiduciarios.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 El Anexo V detalla los recursos para el diseño del proyecto (US\$79.613) y el cronograma de preparación. La distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) para la Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) está prevista para el 17 de febrero; la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) por el Comité de Políticas Operativas (OPC) está previsto para el 28 de abril; y la presentación al Directorio Ejecutivo el 28 de junio de 2017.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
ME-L1253 Strengthening State and Municipal Public Finance Program		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
MEXICO	#Error	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Financial & Municipal Mgmt	SUBNATIONAL AND LOCAL GOVERNMENTS	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
ALEJANDRO GABRIEL RASTELETTI	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
#Error	#Error	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	15 Dec 2016	
QRR (Estimated)	17 Feb 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

B.16. In-country Systems

In-country systems will be used based on results from equivalency and acceptability analyses.

Recommended Actions

{Not Set}

Additional Comments

#Error

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

- 1.1 De acuerdo a los criterios establecidos en el *Sustainable Finance Toolkit* del Banco se constató que, con base en la Política B.13, el proyecto no requiere clasificación. Esto es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación basada en políticas, dirigidas al sector institucional y fiscal. No han sido identificados impactos ambientales o sociales negativos, por lo tanto, la operación no presenta ningún riesgo en ese sentido. Consecuentemente, no se considera necesaria la preparación de una estrategia ambiental para el proyecto.

ÍNDICE DE TRABAJOS SECTORIALES

Estudios / Documentos Técnicos	Descripción	Estado	Referencias electrónicas
Componente I – Fortalecimiento de la Responsabilidad Hacendaria de Estados y Municipios	1. México: Nota Técnica del Sector Fiscal. BID.	Concluido	Documento Electrónico
	2. Propuesta de una regla fiscal subnacional para México. BID.	Concluido	Documento Electrónico
	3. Marcos Regulatorios para el Endeudamiento Subnacional. La Práctica Internacional. BID.	Concluido	Documento Electrónico
	4. Serenata de mariachis: largo camino de reforma al federalismo fiscal en México. BID.	Concluido	Documento Electrónico
	5. Mexico Public Expenditure Review. Towards a more efficient and sustainable intergovernmental fiscal arrangement. Banco Mundial.	Concluido	Confidencial
	6. Deuda Subnacional: Un análisis del Caso Mexicano. FUNDEF	Concluido	Documento Electrónico
	7. El Acceso de los Gobiernos Subnacionales a los Mercados de Capitales. El caso de México. BID	En proceso	
	8. Efectos de la Ley de Disciplina Financiera sobre los Estados y Municipios Mexicanos	En proceso	
	9. Subnational Tax Revenues in Mexico. BID	Concluido	Documento Electrónico
	10. Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en América Latina y el Caribe: Caso de México. BID.	Concluido	Documento Electrónico
Componente II – Fortalecimiento de la Transparencia y Rendición de Cuentas en los	1. Proyecto de Reglamento de Registro Público Único. Observaciones Conceptuales. BID	Concluido	Documento Electrónico
	2. Índice de Información Presupuestal Estatal. IMCO.	Concluido	Documento Electrónico

Estudios / Documentos Técnicos	Descripción	Estado	Referencias electrónicas
Estados y Municipios	3. Índice de Información Presupuestal Municipal. IMCO.	Concluido	Documento Electrónico
	4. La Ley General de Contabilidad Gubernamental Su impacto y trascendencia para la Administración Pública Mexicana. Deloitte.	Concluido	Documento Electrónico
	5. Informe de Avance en Armonización Contable. Auditoría Superior de la Federación.	Concluido	Documento Electrónico
Componente III – Fortalecimiento Institucional	1. Propuesta de Curso de Capacitación en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de México. INDES	Concluido	Documento Electrónico

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).