

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

| | |
|---|---|
| ▪ País/Región: | MEXICO |
| ▪ Nombre de la CT: | Mejorando la Coordinación y el Desempeño del Federalismo Fiscal en México |
| ▪ Número de CT: | ME-T1427 |
| ▪ Jefe de Equipo/Miembros: | Munoz Miranda, Andres Felipe (IFD/FMM) Líder del Equipo; Rasteletti, Alejandro Gabriel (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Astudillo, Karen (IFD/FMM); Ceron, Nelly (CID/CME); Gomez Reino, Juan Luis (IFD/FMM); Larios, Jose I. (IFD/FMM); Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM) |
| ▪ Taxonomía: | Apoyo al Cliente |
| ▪ Operación a la que la CT apoyará: | . |
| ▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT: | 23 Mar 2020. |
| ▪ Beneficiario: | Secretaria de Hacienda y Crédito Público de los Estados Unidos Mexicanos |
| ▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto: | Inter-American Development Bank |
| ▪ Donantes que proveerán financiamiento: | Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS) |
| ▪ Financiamiento solicitado del BID: | US\$250,000.00 |
| ▪ Contrapartida Local, si hay: | US\$0 |
| ▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución): | 24 meses |
| ▪ Fecha de inicio requerido: | 20 de mayo de 2020 |
| ▪ Tipos de consultores: | Consultores individuales y empresas consultoras |
| ▪ Unidad de Preparación: | IFD/FMM-Fiscal Management Division |
| ▪ Unidad Responsable de Desembolso: | CID/CME-Representación México |
| ▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n): | Si |
| ▪ CT incluida en CPD (s/n): | Si |
| ▪ Alineación a la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2024 (AB-3190-2): | Capacidad institucional y estado de derecho |

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta CT es apoyar al Gobierno de México (GdM) a mejorar la coordinación y el desempeño del federalismo fiscal en el país, mediante el fortalecimiento del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales y de la gestión del gobierno federal y de gobiernos subnacionales. Se espera con ello incrementar capacidades institucionales, tanto a nivel federal como subnacional, y dotar al país con instrumentos de política y gestión que promuevan una descentralización fiscal más efectiva, que redunde en un mayor esfuerzo fiscal local, mejor calidad del gasto territorial y mayor responsabilidad y transparencia fiscal subnacional. En particular, esta CT apoyará la preparación y ejecución del Programa de Convergencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cual hace parte del plan de recuperación económica del GdM para atender los impactos

generados por la pandemia COVID-19, a través del financiamiento de inversión pública productiva a nivel regional y local, en un marco de responsabilidad y desempeño fiscal subnacional.

- 2.2 En México, se espera que el crecimiento económico del país para 2020 se ubique en un rango entre -3,9 y 0,1%, a raíz de la crisis sanitaria y económica causada por el COVID-19. Se prevé que el menor nivel de actividad económica, tanto interna como externa, derivada de la parada súbita de la economía global, conlleve a una caída considerable en los ingresos fiscales de la nación. En consecuencia, se estima que Estados y Municipios (EyM) dejarán de recibir en torno de 37 miles de millones de pesos (aproximadamente un 0,2% del PIB) tan sólo por concepto de recortes en las participaciones relacionadas con la recaudación participable. Con la pérdida de empleos, muy probablemente los ingresos percibidos por el Impuesto Sobre la Nómina o del predial también sufrirán una fuerte caída para las arcas estatales y municipales.
- 2.3 De igual forma, se esperan incrementos en el gasto público, particularmente en programas de protección social e infraestructura, para enfrentar las consecuencias de la crisis sanitaria y económica y retomar la senda de crecimiento. Esto es particularmente importante para EyM puesto que estos constituyen la primera línea de atención a la ciudadanía y los canales más directos para brindar bienes y servicios públicos que aumenten la calidad de vida en sus jurisdicciones. El déficit fiscal subnacional resultante aumentará sustancialmente, por lo que se requerirán acciones, incentivos y transferencias monetarias para reactivar las economías a nivel subnacional y retomar la senda de sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.
- 2.4 Asimismo, hay desafíos estructurales en el federalismo fiscal mexicano que deben enfrentarse a la par. México se caracteriza por presentar altos desbalances verticales y horizontales, lo cual desalienta la disciplina financiera, el desempeño fiscal y la equidad territorial (Pineda et al., 2015, Rodríguez Pueblita, 2017). En promedio, los ingresos propios de estados y municipios representan tan solo el 10% y 25% de sus ingresos totales, respectivamente, niveles muy inferiores a lo observado en otros países de la región (BID, 2019). Limitaciones en la asignación de potestades tributarias y deficiencias en la gestión recaudatoria explican esta fuerte dependencia de los recursos del gobierno federal.
- 2.5 Por su parte, el gasto público es poco eficiente, principalmente porque existen duplicidades en la asignación de funciones y responsabilidades entre niveles de gobierno, fundamentalmente en los servicios de salud y educación. Asimismo, deficiencias en la gestión fiscal de EyM afectan la eficiencia asignativa y técnica del gasto subnacional. Esto, sumado a la alta dependencia de transferencias, ha llevado a que el gasto subnacional se destine mayoritaria y crecientemente a gasto corriente primario (entre 85% y 63% del gasto total de estados y municipios, respectivamente), principalmente al pago de nóminas, lo cual limita severamente el financiamiento de inversiones productivas. Además de los bajos niveles, también existen fallas importantes en la gestión de la inversión pública, especialmente en la evaluación ex ante de proyectos y en la inexistencia de modelos de evaluación ex post funcional (Evercore, 2017; Farfán, de próxima publicación).
- 2.6 A nivel de coordinación y gestión del federalismo fiscal, el ente rector no posee procedimientos, metodologías y herramientas integradas y automatizadas que le permita gestionar eficientemente las transacciones entre niveles de gobiernos. El

cálculo y pago de transferencias se realizan todavía de forma manual. Además, con las modificaciones esperadas a la Ley de Disciplina Financiera, el Registro Público Único y el Sistema de Alertas deberán reflejar cambios para acomodar, entre otros, la inscripción de financiamientos y obligaciones específicas (i.e. líneas globales de crédito a nivel municipal) y los convenios establecidos entre estados y municipios con sus organismos públicos descentralizados.

- 2.7 El Banco viene apoyando la reforma al marco del federalismo fiscal de México mediante financiamiento y asistencia técnica para la implementación de acciones tendientes a mejorar el marco de responsabilidad fiscal y la transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional. A partir de 2013, mediante diálogo técnico y PBL (ME-L1144 y ME-L1189) se apoyó, entre otros, la centralización del registro de la nómina de educación, evitando duplicación del pago de los maestros entre gobierno federal y estados. Más recientemente, desde 2017, el Banco ha apoyado con Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política (ME-L1253 y ME-L1276) el diseño e implementación de la Ley de Disciplina Financiera, el fortalecimiento de aspectos del marco regulatorio y la implementación efectiva de las nuevas medidas en EyM. Así mismo, a través de asistencia técnica (ME-T1372), se apoyó la creación del Registro Público Único y el Sistema de Alertas para transparentar y controlar la deuda subnacional, así como las capacitaciones necesarias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en EyM para la implementación de medidas en estos ámbitos.
- 2.8 La presente CT busca ampliar y profundizar el apoyo del Banco al mejoramiento de política y gestión del federalismo fiscal en México, mediante la revisión del esquema actual de relaciones fiscales intergubernamentales y la dotación de capacidades y herramientas de gestión y coordinación de la descentralización fiscal. A su vez, esta CT brinda apoyo oportuno al GdM para preparar el terreno para su plan de recuperación y reactivación económica post-COVID-19 a nivel regional. Así, para el Banco, la CT apoyará el programa operativo en el país mediante la elaboración de insumos para la preparación de una operación de préstamo que financiará el Programa de Convergencia. Esto permitirá consolidar al Banco como un importante socio en el mejoramiento del federalismo fiscal en el país, así como la creación de condiciones fiscales más sólidas a nivel subnacional para la sostenibilidad del desarrollo y la equidad territorial.
- 2.9 Los objetivos de la CT se enmarcan en las áreas estratégicas del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS, por sus siglas en inglés), en cuanto a la promoción de acciones que conlleven a mejorar la prestación de servicios, aumentar la transparencia y acceso a información, y a mejorar la gestión del sector público y su organización interna, especialmente para la coordinación del federalismo fiscal y la gestión fiscal subnacional.

Alineación estratégica. La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2024 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente al área transversal de capacidad institucional y estado de derecho, por medio del fortalecimiento de la gestión y planeación de los recursos públicos. La operación contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) por medio de los indicadores de número de gobiernos subnacionales que se benefician de proyectos de descentralización, gestión fiscal y capacidad institucional, al fortalecer los sistemas presupuestarios, financieros, de inversión y compras públicas a nivel regional y local. Igualmente, se alinea a las prioridades de la estrategia sectorial sobre Instituciones de Promoción del Crecimiento y del Bienestar Social (GN-

2587-2), y es consistente con los Marcos Sectoriales de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), y de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN2813-8), en las dimensiones: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y de la prestación de servicios; y (ii) promover mayor transparencia y rendición de cuentas. Igualmente, la CT se alinea a la Estrategia de País para México (2019-2024) a través de las áreas prioritarias que promueven la inversión y la equidad en el desarrollo regional, así como del área transversal de fortalecimiento institucional. Adicionalmente, la CT se alinea con el documento GN-2819-1, correspondiente al Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) financiado con Capital Ordinario, en el objetivo de contribuir a políticas públicas e instituciones para que sean más efectivas, eficientes, abiertas y centradas en el ciudadano, al mejorar la gestión del sector público y su organización interna.

III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 **Componente 1. Apoyo a la revisión del Marco del Federalismo Fiscal.** El objetivo de este componente es crear conocimiento que permita evaluar opciones de reforma al marco del federalismo fiscal con miras a aumentar la eficiencia y efectividad de la descentralización fiscal. Las actividades incluyen: (i) revisiones críticas y sistemáticas de la literatura y la práctica internacional en materia de política y gestión fiscal subnacional y opciones de reforma para México, a partir de las lecciones aprendidas y del diagnóstico de las relaciones intergubernamentales post-COVID-19; y (ii) revisiones y propuestas de actualización de la legislación vigente que regulan la gobernanza intergubernamental, la responsabilidad fiscal subnacional, la administración financiera y el código tributario, entre otros.
- 3.2 **Componente 2. Fortalecimiento de la gestión y coordinación del federalismo fiscal.** El objetivo de este componente es dotar de mecanismos, instrumentos y conocimiento al gobierno federal y a entidades federativas para mejorar la gestión y coordinación del federalismo fiscal. Las actividades incluyen: (i) desarrollo y/o ajustes de procedimientos y herramientas de gestión que permitan monitorear el registro y desempeño de la deuda subnacional, así como el cálculo, almacenamiento de información y monitoreo sobre distribución y ejecución de transferencias a estados y municipios, con especial atención al manejo y supervisión del Programa de Convergencia; y (ii) capacitación a gobiernos subnacionales sobre cambios en el marco legal y cambios en procedimientos y sistemas de responsabilidad fiscal, así como asistencia técnica para la implementación de acciones en materia de ingresos, gasto y deuda bajo el Programa de Convergencia.
- 3.3 **Componente 3. Apoyo al diseño y ejecución de programas de capacidad institucional para la gestión y el desempeño fiscal subnacional.** El objetivo de este componente es preparar los insumos técnicos, operativos y fiduciarios necesarios para el diseño y ejecución del Programa de Convergencia que aumente la capacidad institucional local para la gestión, el desempeño y la responsabilidad fiscal subnacional, así como para el financiamiento sostenible del desarrollo territorial, en el marco de la estrategia gubernamental de inversión pública sostenible y recuperación económica post COVID-19. Las actividades incluyen: (i) desarrollo de modelos conceptuales y operativos que soporten el diseño y ejecución de programas de gestión fiscal subnacional, a partir de la experiencia internacional y la revisión del contexto actual del federalismo fiscal de México; (ii) Desarrollo de metodologías para diagnóstico fiscal de las entidades federativas participantes en el Programa y de la madurez institucional subnacional para la gestión fiscal y resultados de desempeño

fiscal en materia de ingresos, gastos, transferencias y deuda subnacional, en el marco de las repercusiones del COVID-19 y las necesidades de fortalecimiento; (iii) estudios fiscales complementarios para analizar la condición fiscal subnacional y tendencias a la luz de las consecuencias fiscales de la emergencia sanitaria y económica, así como la caracterización de entidades subnacionales y clasificaciones requeridas para adoptar un carácter asimétrico en el Programa; (iv) revisiones de la literatura y la práctica internacional que permitan la conceptualización de intervenciones, productos y estándares más relevantes para apoyar la gestión fiscal subnacional; (v) seminarios y reuniones de coordinación entre entidades del nivel federal y subnacional, y visitas de estudio para coordinar la agenda fiscal subnacional y promover la creación de conocimiento e intercambiar experiencias y herramientas de gestión entre gobiernos subnacionales; y (vi) material de conocimiento y divulgación.

- 3.4 **Comunicación y diseminación de resultados.** Los resultados finales de la CT serán presentados y discutidos en un seminario de cierre donde se resaltarán también las lecciones aprendidas de esta experiencia. Los productos y resultados de esta CT serán igualmente compartidos con la Secretaría del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) financiado con Capital Ordinario.

IV. Presupuesto indicativo

- 4.1 El presupuesto estimado de la operación asciende a US\$ 250.000, los cuales provendrán del Banco.

Presupuesto Indicativo

| Actividad / Componente | Descripción | BID | Contra partida Local | Financiamiento Total |
|------------------------|---|--------|----------------------|----------------------|
| Componente I. | Consultorías revisión literatura y práctica internacional y opciones de reforma al federalismo fiscal | 10.000 | | 10.000 |
| | Consultorías revisión marco legal e institucional del federalismo fiscal | 20.000 | | 20.000 |
| Componente II. | Consultorías desarrollo instrumentos de gestión del federalismo fiscal | 55.000 | | 55.000 |
| | Capacitación y asistencia técnica | 30.000 | | 30.000 |
| Componente III. | Consultorías modelos programas de fortalecimiento y desempeño fiscal subnacional | 30.000 | | 30.000 |
| | Consultorías metodologías diagnóstico fiscal subnacional | 30.000 | | 30.000 |
| | Estudios fiscales | 15.000 | | 15.000 |
| | Consultorías estudios para desarrollo de intervenciones, productos y estándares | 30.000 | | 30.000 |

| | | | | |
|--------------|--|----------------|--|----------------|
| | Seminarios, reuniones de coordinación e intercambios de experiencias | 20.000 | | 20.000 |
| | Producción de materiales de aprendizaje y difusión | 10.000 | | 10.000 |
| Total | | 250.000 | | 250.000 |

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 A petición de la SHCP, la CT será ejecutada por el Banco, en coordinación con la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la SHCP. La ejecución por parte del Banco se justifica a la luz del anexo 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1), por la limitada capacidad institucional de la UCEF para la gestión de proyectos, la cual cuenta con escasos recursos de personal, sistemas fiduciarios y conocimiento operativo, que podría obstaculizar el logro de los objetivos de la CT. Además, el Banco cuenta con una amplia experiencia en política y gestión fiscal subnacional, habiendo realizado préstamos y CTs en esta área en México¹ y varios países de la región². Estos atributos permitirán que la ejecución de los productos de la CT se lleve a cabo dentro de los plazos y con la efectividad requerida, aspectos especialmente importantes ante la necesidad de dar una respuesta rápida a la emergencia provocada por la COVID-19 y apoyar al GdM en la implementación oportuna de las reformas y programas que aborda la CT.
- 5.2 La ejecución de los componentes se realizará en estrecha colaboración con las distintas áreas técnicas de la UCEF, de manera de asegurar la asimilación y transferencia de conocimientos derivados de la ejecución. Esta estrecha colaboración permitirá dar sostenibilidad a los beneficios alcanzados por esta CT y el fortalecimiento de la capacidad del ente rector para gestionar y coordinar los programas de gestión fiscal subnacional que esta misma CT apoya.
- 5.3 **Normas fiduciarias.** La gestión financiera de la operación se regirá por lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6).
- 5.4 **Informes y estados financieros auditados.** Considerando que el Banco será el organismo ejecutor, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6) no se requiere la presentación de informes de auditoría financiera
- 5.5 **Adquisiciones y Contrataciones.** El Banco será responsable por la contratación de consultorías (consultores individuales y firmas) y servicios diferentes de consultorías conforme las políticas y procedimientos vigentes. Para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las políticas de selección de consultores (GN-2765-1) y las guías operativas (OP-1155-4), para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM-650) y para los gastos relacionados a servicios

¹ El Banco ha venido apoyando recientemente a México de manera similar con buenos resultados de ejecución (ME-T1394, ME-T1332, y ME-T1372).

² Ejemplos son: BR-X1005; ME-0208, ME-0231 y ME-0256; CO-X1018; PE-L1101; UR-0070, UR-0131, UR-L1038 y UR-L1111; y AR-L1285, 1855/OC-AR y 3835/OC-AR.

distintos de consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-20). Las adquisiciones deberán reflejarse y realizarse con base a lo previsto en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC).

5.6

VI. Riesgos importantes

- 6.1 El principal riesgo asociado con la ejecución de esta CT es que la sostenibilidad de las acciones y productos se vea afectada por decisiones políticas que limiten la viabilidad y/o rapidez de adopción de las reformas o programas planteados. Para mitigar este riesgo, la CT se ha enfocado en los aspectos de reforma y fortalecimiento institucional que demuestran mayor necesidad/demanda y viabilidad de implementación. Además, es posible que ya durante la implementación del Programa de Convergencia, gobiernos subnacionales participantes puedan no cumplir con los resultados de desempeño fiscal convenidos, especialmente durante el período de recuperación económica post COVID. Si bien la eventualidad de estos acontecimientos excede el alcance de la presente CT, se adelantarán acciones de mitigación de ese escenario mediante actividades y productos de esta operación, como la capacitación, la asistencia técnica y la realización de estándares y productos que eleven la capacidad de los gobiernos subnacionales de cumplir con las metas fiscales.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 Ninguna.

VIII. Salvaguardias ambientales

- 8.1 Dada la naturaleza de la CT no se prevén impactos ambientales negativos, por lo que de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), esta operación ha sido clasificada en la categoría "C" ([ver Filtros Ambientales](#)). La CT apoyará el fortalecimiento de procesos y capacidades de la administración tributaria, por lo que no se financiarán obras públicas o infraestructura.

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados_13419.pdf](#)

[Términos de Referencia_90336.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_52850.pdf](#)