

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **MÉXICO**

### **PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN HACENDARIA DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**

**(ME-L1253)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

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

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

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A.	Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B.	Objetivos, Componentes y Costo .....	13
C.	Indicadores Claves de Resultados.....	17
<b>II.</b>	<b>ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>18</b>
A.	Instrumentos de Financiamiento .....	18
B.	Riesgos Ambientales y Sociales .....	19
C.	Riesgos Fiduciarios .....	19
D.	Otros Riesgos del Proyecto.....	19
<b>III.</b>	<b>PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN .....</b>	<b>20</b>
A.	Resumen de los Arreglos de Implementación.....	20
B.	Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados .....	21
<b>IV.</b>	<b>CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>21</b>

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

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	<a href="#">Carta de Política</a>
2.	<a href="#">Medios de Verificación</a>
3.	<a href="#">Matriz de Resultados</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	<a href="#">Análisis Económico del Proyecto</a>
2.	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
3.	<a href="#">Índice de Estudios Sectoriales</a>

ABREVIATURAS	
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CHC	Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEG	Deuda Estatal Garantizada
EP	Entes Públicos
EFyM	Entidades Federativas y Municipios
FMI	Fondo Monetario Internacional
GF	Gobierno Federal
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LDF	Ley de Disciplina Financiera
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDP	Ley General de Deuda Pública
NAFIN	Nacional Financiera Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
PBR	Presupuesto Basado en Resultados
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
ROEEM	Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios
RPU	Registro Público Único
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UCEF	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**MÉXICO**  
**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN HACENDARIA DE**  
**ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**  
**(ME-L1253)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> Estados Unidos Mexicanos			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	Pago único ("Bullet") a los 12,75 años luego de la firma
<b>Organismo Ejecutor:</b> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)			<b>VPP original:</b>	12,75 años
			<b>Período de desembolso:</b>	12 meses
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Período de gracia:</b>	Pago único ("Bullet") a los 12,75 años luego de la firma
<b>BID (CO):</b>	612.400.000	94	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(b)
Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe (CHC) <sup>(c)</sup>	37.600.000	6	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
			<b>Comisión de crédito:</b>	(b)
<b>Total:</b>	650.000.000	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de Estados Unidos con cargo al CO y al CHC
Esquema del Proyecto				
<p><b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El objetivo de esta serie programática y de la primera operación es mejorar la gestión hacendaria en Entidades Federativas y Municipios (EFyM) 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 EFyM para la implementación de medidas en estos ámbitos.</p> <p>La presente operación es la primera de una serie Programática en Apoyo de Reforma de Política (PBP), a conformarse de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados.</p>				
<p><b>Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento:</b> Serán condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento de la primera operación de la serie: (i) la suscripción del contrato de mandato entre el Prestatario y Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, como 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), y las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo (ver ¶3.4).</p>				
<p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p>				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> 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.

<sup>(c)</sup> Este segmento de financiamiento se registrará por las disposiciones estipuladas en el documento (GN-2686-4). Los términos y condiciones de este segmento del financiamiento serán los mismos que aquellos del segmento del financiamiento de los recursos del Capital Ordinario del Banco, incluyendo las disposiciones aplicables de la Facilidad de Financiamiento Flexible.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> 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. Desempeño económico reciente

- 1.1 En los últimos años, la economía mexicana, a pesar de enfrentar un contexto externo desfavorable, ha logrado crecer a un ritmo moderado, expandiéndose a una tasa promedio de 2,1% entre 2013 y 2016. Para 2017 y 2018 se espera que este crecimiento moderado continúe, con medianas de proyecciones de tasa de crecimiento de 1,6% y 2,2%, respectivamente<sup>1</sup>. No obstante, al presente, las proyecciones enfrentan incertidumbre, resultado de posibles cambios en la relación bilateral entre México y Estados Unidos.
- 1.2 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 financiero se encuentra resistente a diversas combinaciones de choques externos<sup>2</sup>. Adicionalmente, a pesar de la depreciación nominal del peso de 19,5% en 2016, la inflación anual fue del 3,4% y las expectativas de inflación se encuentran contenidas<sup>3</sup>.
- 1.3 En el frente fiscal, como consecuencia de los déficits observados en los últimos años<sup>4</sup>, sumados al moderado crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la ratio deuda-PIB fue a finales de 2016 casi trece puntos porcentuales superior a la observada a finales de 2012. Para contener el crecimiento de la deuda, el Gobierno Federal (GF) ha anunciado diversas medidas de control del gasto público<sup>5</sup> y ha presentado metas de consolidación fiscal, con el objetivo de estabilizar la medida ampliada de déficit fiscal en un 2,5% del PIB a partir de 2018 y de reducir la ratio deuda-PIB<sup>6</sup>. Este control del gasto implicaría un menor crecimiento de las transferencias con destino específico a las Entidades Federativas y Municipios (EFyM). Por otra parte, se espera que las transferencias por participaciones en la recaudación federal continúen creciendo a un ritmo elevado, consecuencia del dinamismo esperado en la recaudación de ingresos tributarios no

---

<sup>1</sup> Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado. Banco de México, marzo de 2016.

<sup>2</sup> México. *Financial System Stability Assessment*. Informe de País del FMI No.16/361. Mayo de 2016.

<sup>3</sup> La encuesta de expectativas del Banco de México mencionada anteriormente ubica la mediana de la inflación esperada para 2017 y 2018 en 5,4% y 3,8%, respectivamente. El incremento esperado en la inflación en 2017 se explica principalmente por una suba en el precio de las gasolinas, como consecuencia de la liberalización de precios en dicho mercado.

<sup>4</sup> En los últimos 5 años, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) representaron, en promedio, 3,8% del PIB.

<sup>5</sup> A inicios de 2016 el GF anunció un ajuste preventivo al gasto público para 2016 equivalente a 0,7% del PIB. A mediados de 2016 el GF anunció un nuevo recorte, de 0,17% del PIB. Por otro lado, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2017 aprobado por el Congreso incluye una reducción real del gasto público de 0,4% respecto al presupuesto aprobado para 2016 y el primer superávit primario en 9 años (0,4% del PIB).

<sup>6</sup> Las metas de déficit presentadas y los supuestos realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el crecimiento del PIB implican que el monto de la deuda como porcentaje del PIB comenzaría a descender a partir de 2017, alcanzando un 47,7% en 2022.

petroleros. Estos ingresos han venido creciendo a un ritmo elevado, consecuencia en parte de la reforma hacendaria de finales de 2013 y las mejoras en administración tributaria<sup>7</sup>.

**Cuadro 1. Indicadores económicos seleccionados**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crecimiento del PIB real (variación %)	4,0	4,0	1,4	2,2	2,5	2,3
Desempleo (% PEA)	5,2	4,9	4,9	4,8	4,3	3,9
Inflación (fin de período y en %)	3,8	3,6	4,0	4,1	2,1	3,4
Ingresos No Petroleros (% PIB) <sup>a</sup>	13,9	13,6	15,3	16,0	18,9	20,2
Ingresos Petroleros (% PIB) <sup>a</sup>	8,6	8,9	8,4	7,1	4,7	4,2
Gasto Total (% PIB) <sup>a</sup>	25,0	25,1	26,0	26,3	27,0	27,2
Gasto Primario (% del PIB) <sup>a</sup>	23,1	23,1	24,0	24,3	24,7	24,6
Déficit Fiscal del Sector Público <sup>a,b</sup> (% PIB)	3,4	3,8	3,7	4,6	4,1	3,0
Deuda del Sector Público <sup>a,c</sup> (% PIB)	37,5	37,7	40,4	43,2	47,6	50,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, Banco de México y SHCP.

<sup>a</sup> Se refiere al sector público federal.

<sup>b</sup> Se refiere a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP).

<sup>c</sup> Se refiere al Saldo Histórico de los RFSP, que representa la definición amplia de la deuda pública.

## 2. El federalismo fiscal mexicano y las finanzas públicas de entidades federativas y municipios

- 1.4 **Federalismo fiscal en México.** México es una república federal, conformada por 32 entidades federativas (31 estados y la Ciudad de México). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Los estados tienen la potestad de gobernarse según sus propias leyes y cuentan con constituciones propias, las cuales no pueden contradecir la CPEUM. Los estados se encuentran divididos administrativa y políticamente en municipios. Existen en México 2.442 municipios.
- 1.5 A fin de incrementar la eficiencia recaudatoria y del gasto público, las entidades federativas han celebrado convenios con el GF para coordinarse fiscalmente. Mediante dichos convenios, todas las entidades federativas se comprometieron al no cobro en sus jurisdicciones de determinados impuestos y derechos, delegando la exclusividad de su recaudación en el GF. El GF cuenta actualmente con la potestad exclusiva de cobrar impuestos de base amplia (como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado) y derechos importantes (como los derechos petroleros). En consecuencia, el potencial recaudatorio de ingresos propios de las EFyM es limitado. Como contraprestación por la delegación de las potestades recaudatorias de ciertos impuestos, las entidades federativas reciben del GF diferentes transferencias.
- 1.6 Los principales mecanismos de coordinación fiscal entre el GF y las EFyM se encuentran definidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En esta ley se determinan las transferencias por concepto de la participación que le corresponde a las EFyM en la recaudación de ingresos federales y se establecen las

<sup>7</sup> La reforma tributaria y las mejoras en la administración tributaria contaron con el apoyo técnico del Banco, a través de una serie programática de apoyo a reformas de políticas (ver Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas I y II, 3201/OC-ME y 3676/OC-ME).

aportaciones federales, que son recursos que el GF transfiere a los EFyM, condicionando su gasto a la consecución de fines específicos<sup>8</sup>. La LCF también establece los organismos encargados de perfeccionar el sistema de coordinación fiscal, entre los que se encuentra el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)<sup>9</sup>.

- 1.7 **Finanzas públicas de gobiernos de EFyM.** Como consecuencia de los arreglos fiscales mencionados en materia recaudatoria, las finanzas de las EFyM en México son altamente dependientes de las transferencias del GF<sup>10</sup>. Para una entidad federativa típica, los ingresos propios representan alrededor del 9% de sus ingresos totales, mientras que para los municipios esta cifra es en promedio del 22%<sup>11</sup>. A pesar de estos bajos niveles de ingresos propios, las EFyM ejecutan alrededor del 37% del gasto público total de México<sup>12</sup>. Este desbalance entre ingresos propios y gastos es en gran medida compensado por las transferencias del GF, las cuales pueden ser de libre destinación (participaciones<sup>13</sup>) o para fines específicos (aportaciones<sup>14</sup> y otras transferencias).
- 1.8 En lo que respecta a la composición del gasto público de las EFyM, éste se encuentra muy concentrado en el gasto corriente primario. Las entidades federativas dedicaron, en promedio entre 2010 y 2015, el 84,4% de su gasto total a este tipo de gasto, mientras que esta cifra para los municipios es del 63,7%. La mayor parte del gasto corriente primario se destina al pago de nóminas<sup>15</sup>. Debido a los elevados montos destinados al gasto corriente, los recursos disponibles para el financiamiento de inversiones son bajos. El gasto en inversión representa en promedio un 7,6% de los gastos totales en las entidades federativas y un 27,1% en los municipios.
- 1.9 **Sostenibilidad fiscal de EFyM.** En México las EFyM cuentan con la facultad de contraer endeudamiento sin autorización previa del GF<sup>16</sup>. Entre 2008 y 2013, el

---

<sup>8</sup> Los recursos federales también son transferidos a las EFyM a través de distintos programas presupuestarios, los cuales cuentan con reglas específicas de operación.

<sup>9</sup> El INDETEC es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio que cuenta entre sus funciones la de actuar como consultor técnico de las haciendas públicas, promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales y capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

<sup>10</sup> Las transferencias a EFyM representaron 9% del PIB en 2015 y un tercio de los egresos del GF (SHCP).

<sup>11</sup> Los datos relacionados a ingresos y gastos de las EFyM, a menos que se mencione otra fuente, son estimaciones propias utilizando datos del [Instituto Nacional de Estadística y Geografía](#). En el caso de las finanzas públicas de entidades federativas algunos datos provienen de sus documentos de cuentas públicas, que pueden encontrarse en los sitios oficiales de las secretarías de finanzas.

<sup>12</sup> [Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016](#).

<sup>13</sup> Las participaciones son recursos de libre destinación asignados por el GF a las EFyM y corresponden a participaciones en ingresos federales e incentivos económicos. Estos recursos son asignados en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Las participaciones representaron un 3,6% del PIB en 2016 (SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas).

<sup>14</sup> Las aportaciones son recursos de destinación específica asignados por el GF a las EFyM para fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en educación, salud, seguridad, e infraestructura pública, entre otras. Estos recursos son asignados de acuerdo a los términos establecidos por la LCF. Las aportaciones representaron un 3,4% del PIB en 2016 (SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas).

<sup>15</sup> En el caso de las entidades federativas, el pago de nómina representa alrededor del 90% del gasto primario corriente, mientras que en los municipios esta cifra es del 65%.

<sup>16</sup> La Ciudad de México no puede endeudarse libremente. Sus contrataciones de endeudamiento deben ser previamente aprobadas por el Congreso de la Unión.



nivel de endeudamiento de las EFyM mexicanos experimentó un fuerte incremento. En dicho periodo, el monto de la deuda de las EFyM pasó de representar el 1,7% del PIB al 3,1%<sup>17</sup>, tras crecer a una tasa real anual promedio del 13,4%<sup>18</sup>. 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 algunas EFyM, ocasionando en éstos serios problemas de sostenibilidad fiscal, hecho que preocupó a las autoridades que asumieron el GF en 2012. En este contexto, la nueva administración se propuso reformar el marco jurídico para fortalecer la disciplina financiera de las EFyM<sup>19</sup>.

### 3. Agenda de reformas para fortalecer la gestión hacendaria de EFyM

- 1.10 **Reforma constitucional.** Implementar la reforma del marco jurídico mencionado representaba una tarea sumamente compleja, dado que implicaba aprobar leyes que incidían sobre la soberanía y autonomía de las EFyM, modificando el federalismo fiscal mexicano. Adicionalmente, dado que la CPEUM no facultaba al Congreso de la Unión a legislar en materia de disciplina financiera de EFyM, la modificación del marco jurídico requería aprobar una reforma constitucional que otorgase al Congreso dicha facultad legislativa<sup>20</sup>. Tras un largo proceso de negociación política, la reforma constitucional fue aprobada hacia mediados de 2015<sup>21</sup>.
- 1.11 **Implementación de la reforma constitucional.** El principal desafío enfrentado 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 las EFyM, dada la gran amplitud de áreas que debían ser fortalecidas. En particular, existían y continúan existiendo deficiencias en las legislaciones locales relacionadas con los procesos de elaboración y ejecución de presupuestos, contratación de deuda, transparencia fiscal, fiscalización del uso de recursos y rendición de cuentas. Estas deficiencias generan incentivos nocivos de corto y mediano plazo que desestiman la disciplina financiera. En consecuencia, existen prácticas de gestión hacendaria en las EFyM que impactan negativamente sobre la sostenibilidad fiscal. Para hacer frente a estas deficiencias, el GF aprobó la

---

<sup>17</sup> Los datos relacionados al [endeudamiento de EFyM](#) son producidos por la SHCP.

<sup>18</sup> Entre finales de 2013 y 2016, el endeudamiento de las entidades federativas, municipios y sus organismos presentó una desaceleración, creciendo a una tasa real anual implícita del 2,9%. El endeudamiento registrado en la SHCP de las entidades federativas, municipios y de sus organismos representó a finales de 2016 un 3,1% del PIB nacional.

<sup>19</sup> El elevado endeudamiento continúa siendo actualmente un problema importante para algunas EFyM. En cinco entidades federativas la deuda registrada ante la SHCP supera el 100% del monto de sus ingresos propios y transferencias de libre disposición. Adicionalmente, varios municipios han confrontado recientemente serias dificultades para cumplir con sus obligaciones de pago de deudas de corto plazo, cayendo algunos de ellos en situación de incumplimiento de pago de sus obligaciones crediticias.

<sup>20</sup> El artículo 135 de la CPEUM establece que la Constitución puede ser adicionada o reformada. Para esto se requiere que el Congreso de la Unión, a través de cada una de sus dos cámaras, apruebe por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes las reformas o adiciones propuestas. Adicionalmente se requiere que dichas reformas o adiciones sean aprobadas por la mayoría absoluta de las legislaturas de las entidades federativas. Los mecanismos para aprobación por parte de las entidades federativas varían entre éstos, ya que dependen de legislaciones locales. En la mayoría de las entidades federativas se requiere la aprobación por el voto de las dos terceras partes.

<sup>21</sup> La reforma de la CPEUM en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015.

Ley de Disciplina Financiera (LDF) de las EFyM y se reformó la Ley General de Deuda Pública (LGDP)<sup>22</sup>. El Banco acompañó el proceso de reforma del marco regulatorio, desde la concepción inicial del mismo y posteriormente asesorando técnicamente a la SHCP durante la reforma de la LGDP y durante la redacción de la LDF y de sus respectivos reglamentos (ver ¶1.23 y ¶1.24). Esta reforma del marco regulatorio coincidió con la preparación de este programa con el Banco y forma parte del mismo. Para la efectiva implementación del mencionado marco regulatorio y de las medidas de este Programático se requiere: (i) la reglamentación a nivel nacional de la legislación ya aprobada; (ii) la homologación de las legislaciones de las entidades federativas con la legislación federal, principalmente en materia de contratación de deuda y elaboración de presupuestos; y (iii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las EFyM para la efectiva implementación de las nuevas legislaciones.

- 1.12 En los subsiguientes párrafos se describen las principales deficiencias que se observaban en las legislaciones locales y en las prácticas hacendarias antes de que comenzaran a adoptarse la LDF y demás medidas del presente programa. Cabe mencionar que ciertas disposiciones de la LDF ya han entrado en vigencia, mientras que otras comenzarán a aplicar a partir del año 2018.
- 1.13 **Disciplina financiera en EFyM.** De acuerdo a la literatura económica, existen diversos mecanismos que generan a los políticos incentivos para el incremento del gasto público o la reducción de la recaudación, lo que conlleva a menores resultados fiscales y a la acumulación de deuda pública<sup>23</sup>. Un instrumento que puede resultar efectivo en controlar estos problemas de incentivos perjudiciales es la introducción de reglas fiscales<sup>24</sup>, tanto procedimentales como numéricas. Si bien el GF cuenta desde hace años con reglas de responsabilidad hacendaria, la mayoría de las entidades federativas no se habían impuesto, a sí mismas o a sus municipios, reglas de disciplina financiera. Esta falta de reglas permitió el surgimiento de prácticas con efectos negativos sobre los resultados fiscales. La falta de límites legales para el monto de obligaciones que una entidad federativa o municipio podía contratar en un determinado año, permitió que varias EFyM incrementaran rápidamente sus niveles de endeudamiento, comprometiendo así su sostenibilidad fiscal<sup>25</sup>. Por otro lado, la falta de restricciones sobre recursos destinados a pagar deuda flotante (adeudos de ejercicios fiscales anteriores) llevó a varias EFyM a incrementar este tipo de endeudamiento, aumentando los riesgos de insostenibilidad financiera por motivos de liquidez<sup>26</sup>. Adicionalmente, la falta de

---

<sup>22</sup> La LDF y la reforma a la LGDP fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 2016.

<sup>23</sup> Algunos de estos mecanismos se relacionan con problemas de búsquedas de rentas, de fondos comunes, de información incompleta y de redistribución intergeneracional, entre otros. En México los mecanismos de búsquedas de renta y de fondos comunes son particularmente importantes, dada la alta dependencia de los gobiernos de EFyM de las transferencias federales (ver ¶1.7). También existen importantes problemas de información incompleta (ver ¶1.19 y subsiguientes). Para una discusión completa de estos mecanismos ver el manuscrito de Alesina y Passalacqua, *The Political Economy of Government Debt*, preparado para el *Handbook of Macroeconomics*.

<sup>24</sup> Ver documento del FMI, *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*.

<sup>25</sup> En los últimos diez años se dieron cinco casos de entidades federativas que incrementaron su deuda en más de un 50% de sus participaciones de un año a otro.

<sup>26</sup> De acuerdo a los datos de las cuentas públicas de las entidades federativas, las cuentas por pagar de corto plazo representaron a finales de 2015 un 8,7% de los ingresos totales de una entidad federativa promedio y un 22,5% de sus ingresos de libre disposición.

restricciones al incremento de los gastos en servicios personales llevó a un importante crecimiento de los mismos<sup>27</sup>. Para hacer frente a los problemas señalados, la LDF establece límites al financiamiento neto que una entidad federativa o un municipio puede adquirir en un determinado año y al crecimiento del gasto en servicios personales. Estos límites entran en vigencia en 2018. La LDF también establece límites a los montos destinados a pagar adeudos de ejercicios fiscales anteriores. Estos límites ya se encuentran vigentes para las entidades federativas y comienzan a aplicar para municipios a partir de 2018.

- 1.14 Los procesos de elaboración de presupuestos también presentaban ciertas deficiencias, que desalentaban el control del gasto público. A diferencia de lo establecido en la legislación análoga para el GF, no existía una obligación de acompañar las propuestas de aumento de gasto con iniciativas compensatorias de incremento de los ingresos o reducciones de otros gastos. Tampoco se requería la estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley, previo a su aprobación por parte de la legislatura local, por lo cual muchas veces se desconocía el costo fiscal de las medidas sobre las cuales se estaba legislando. Por otro lado, el gasto público presentaba problemas de eficiencia, en parte como consecuencia del no requerimiento de evaluación de programas presupuestarios y de proyectos de inversión. La LDF establece reglas procedimentales para atacar las deficiencias mencionadas (ver ¶1.33). Estas reglas ya se encuentran vigentes para las entidades federativas y comienzan a aplicar a partir de 2018 para los municipios.
- 1.15 Otra carencia importante en la legislación relacionada a la ejecución de presupuestos era la falta de directrices relacionadas al uso de los ingresos excedentes a los presupuestados. Esto dio lugar a una práctica frecuente de subproyección de ingresos, a fin de generar ingresos excedentes cuyos destinos no se encontraban previamente asignados en los presupuestos aprobados por los congresos locales. En 2015, los ingresos devengados en las entidades federativas fueron en promedio 18% superiores a los proyectados en sus leyes de ingresos. Para hacer frente a este problema, la LDF incluye una regla referente al uso que se le puede dar a los ingresos excedentes (ver ¶1.33), la cual ya se encuentra vigente.
- 1.16 La elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos también presentaba una carencia importante relacionada al no requerimiento de acompañar dichos presupuestos de proyecciones fiscales de mediano plazo. Esto impedía evidenciar los impactos de corto y mediano plazo de las políticas públicas sobre los resultados fiscales y la sostenibilidad fiscal<sup>28</sup>. Esta última también se veía comprometida por la falta de análisis de riesgos fiscales y de pasivos contingentes, por lo que las EFyM solían estar poco preparados para enfrentar escenarios adversos previsibles. Tampoco actualizaban periódicamente los análisis actuariales de sus sistemas pensionarios, por lo que varias EFyM y Entes

---

<sup>27</sup> En los últimos diez años el crecimiento real anual promedio del gasto total en nóminas fue del 6,6% en las entidades federativas y del 4,8% en municipios. En dicho periodo el crecimiento real anual promedio de la economía fue del 2,5%.

<sup>28</sup> Un trabajo de Vlaicu, Verhoeven, Grigioli y Mills (*Journal of Public Economics*, 2014) analiza una base de datos en panel de 181 países por un periodo de 17 años y encuentra que contar con proyecciones presupuestarias de mediano plazo mejora la planificación financiera y que, como consecuencia de esto, los gobiernos mejoran sus balances fiscales en alrededor de dos puntos porcentuales del PIB.

Públicos (EP) enfrentaban dificultades para el pago de pensiones o acarreaban problemas de sostenibilidad fiscal debido a la insolvencia de sus sistemas pensionarios<sup>29</sup>. Estos aspectos fueron reglamentados en la LDF y ya aplican para las entidades federativas. Dichas reglamentaciones entran en vigencia para los municipios en 2018.

- 1.17 Los procesos de contratación de deuda pública también presentaban vacíos que alentaban el incremento del stock de deuda. En particular, no se requería que las autorizaciones de contrataciones de deuda por parte de los congresos locales fueran acompañadas de un análisis de capacidad de repago. Tampoco se requería que los procesos de contratación de deuda siguieran procedimientos competitivos, lo cual limitaba el acceso a financiamiento bajo las mejores condiciones de mercado. Adicionalmente, los poderes ejecutivos contaban con discrecionalidad para la contratación de obligaciones de corto plazo, lo que llevó a que varias EFyM incrementaran este tipo de endeudamiento, enfrentando posteriormente problemas de liquidez<sup>30</sup>. Tampoco existía un requerimiento para que los gobiernos salientes liquidasen las obligaciones de corto plazo antes del término de su administración ni salvaguardas para evitar la contratación de nuevas obligaciones durante los últimos meses de gobierno, lo que usualmente implicaba trasladar dichas cargas a los gobiernos entrantes, reduciendo así el espacio fiscal disponible. Estos aspectos fueron reglamentados en la LDF y ya se encuentran vigentes tanto para las entidades federativas como para los municipios.
- 1.18 Finalmente, el GF solamente contaba con la facultad de avalar la deuda de la Ciudad de México, viéndose imposibilitado de garantizar la deuda de EFyM<sup>31</sup>. La ausencia de esta prerrogativa legal dificultaba la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y le impedía al GF de disponer de un mecanismo que incrementa los incentivos para acordar planes de consolidación fiscal que fortalecieran la sostenibilidad finanzas públicas en las EFyM. Tras la reforma de la LGDP, el GF ya cuenta con la capacidad de otorgar estas garantías.
- 1.19 **Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.** Las asimetrías de información entre los gobernantes y la ciudadanía debilitan los mecanismos de rendición de cuentas. En el ámbito fiscal, las asimetrías de información disminuyen el costo político de alcanzar menores resultados fiscales y acumular mayores niveles de deuda pública. Por este motivo, existe un incentivo de economía política a exacerbar asimetrías de información. En México, a nivel de las EFyM, los problemas de asimetrías de información son particularmente agudos, lo que dificulta el análisis de sus finanzas públicas y reduce la rendición de cuentas. Un importante problema en este ámbito, que la LDF busca resolver, es el no registro de una parte significativa de las obligaciones, lo que dificulta que los ciudadanos conozcan el monto total de endeudamiento de sus gobiernos.

---

<sup>29</sup> Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de 2013 encuentra que en al menos diez entidades federativas mexicanas el sistema pensionario público tenía menos de cinco años de autosuficiencia. Esto implica que estas entidades federativas se verán obligadas a incrementar su gasto corriente para pagar los compromisos pensionarios adquiridos. Por otro lado, un estudio de Aguirre Fariás (2012) estima que los pasivos por pensiones de las entidades federativas podrían alcanzar un 13% del PIB nacional.

<sup>30</sup> A finales del 2015 la deuda de corto plazo representaba en una entidad federativa promedio el 38,8% del total de sus pasivos.

<sup>31</sup> 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, con un estatus jurídico muy diferente al del resto de las entidades federativas.

Adicionalmente, en México la rendición de cuentas se ve debilitada como consecuencia de una inadecuada fiscalización y evaluación del uso de recursos de transferencias federales.

- 1.20 En lo referente al problema de registro de obligaciones, la legislación previa a la aprobación de la LDF solamente requería registrar ante la SHCP aquellas obligaciones que tenían como garantía y fuente de pago las transferencias del GF. De esta forma, el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (ROEEM) no registraba un gran número de obligaciones. Dado que las obligaciones de corto plazo no tenían fuente de pago específica, no existía un registro sistemático de aquellas obligaciones relacionadas con contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje o cadenas productivas, garantías y asociaciones público-privadas<sup>32</sup>. Esta falta de transparencia sobre las obligaciones de corto plazo alentaba el uso de estos instrumentos financieros y comprometía la situación de liquidez de las EFyM. Adicionalmente, tampoco se contaba con información sistemática sobre el endeudamiento de los EP, por lo que se desconocían los pasivos contingentes de las EFyM relacionados con estos entes. La LDF fortalece la regulación en esta área, requiriendo el registro de la totalidad de las obligaciones y financiamientos.
- 1.21 En lo que respecta a la fiscalización de recursos, 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 Auditoría Superior de la Federación (ASF)<sup>33</sup>, 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 las entidades federativas, para verificar que el reparto se hacía conforme a lo previsto en la reglamentación pertinente. Sin embargo, no fiscalizaba la ejecución de dichos recursos por las EFyM ni hacía una evaluación de los resultados alcanzados. La no fiscalización por parte de la ASF afectaba la manera en que los municipios asignaban sus recursos presupuestarios<sup>34</sup>. Para atacar estos problemas y para establecer un mecanismo externo al Poder Ejecutivo para la fiscalización del cumplimiento de la LDF, el GF aprobó una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y reformó la LCF<sup>35</sup>. Ambas medidas fueron aprobadas en el marco de la preparación del

---

<sup>32</sup> De acuerdo a las estimaciones de la SHCP a finales de 2016 no se encontraban registrados 3.123 financiamientos, por un total aproximado de US\$1.834 millones, equivalente a un 5,4% del total de la deuda registrada.

<sup>33</sup> [Un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad y de la Universidad de Guadalajara](#), encuentra que las principales debilidades de las entidades de fiscalización superior locales se relacionan con problemas de autonomía, insuficiencia de recursos económicos, ausencia de un servicio fiscalizador de carrera y falta de continuidad de los planes de trabajo.

<sup>34</sup> [Un estudio de De la O y Martel García](#) (2016), encuentra que en México la asignación de recursos públicos en los municipios se ve afectada por el hecho de que el municipio será auditado por la ASF. Este efecto no se encuentra en aquellos casos cuando el municipio solo es auditado por una entidad de fiscalización de una entidad federativa. Adicionalmente, el estudio encuentra que las auditorías de las ASF recuperan sustancialmente más dinero que las auditorías realizadas por las entidades de fiscalización de las entidades federativas. Ambos resultados son indicativos de una mayor rendición de cuentas cuando la auditoría es llevada a cabo por la ASF.

<sup>35</sup> La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y la reforma a la LCF fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.

presente programa y entran en vigor en 2017, durante la revisión y fiscalización del año fiscal 2016.

- 1.22 **Capacidades en gobiernos de EFyM.** Muchos municipios y varias entidades federativas no cuentan con el personal calificado necesario para implementar reformas promovidas por el GF, con implicaciones para las EFyM. Este fue por ejemplo el caso de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), con la cual se estableció el inicio del proceso de armonización contable y de implementación en las EFyM del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En ambos procesos se debió ampliar considerablemente el plazo de implementación, debido a las dificultades enfrentadas por las EFyM para adoptar las medidas aprobadas<sup>36</sup>. De acuerdo a un estudio de la SHCP de 2016, el nivel de avance en la implementación del PBR y del SED es menor en municipios de menor tamaño y menores capacidades técnicas. Dada esta falta de capacidades técnicas resulta importante capacitar a funcionarios públicos de EFyM en el nuevo marco normativo en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas, a fin de alentar una oportuna implementación del mismo.
- 1.23 **Valor añadido del Banco y apoyo operativo y técnico.** En 2012 el Banco planteó la necesidad de instaurar una LDF de EFyM y desde entonces ha venido brindando asistencia técnica durante todo el proceso de legislación en la materia. En una etapa inicial, cuando se discutía la reforma constitucional, en 2013, el Banco presentó las mejores prácticas internacionales y elaboró propuestas para la aplicación de las mismas en México, generando un importante valor agregado para el gobierno. En 2014 el Banco propició un proceso de intercambio de experiencias con funcionarios del Gobierno de Colombia (ATN/OC-14781-ME), a fin de discutir las lecciones aprendidas durante el proceso de implementación de la legislación de disciplina financiera subnacional en dicho país y de generar recomendaciones a ser incorporadas en la legislación mexicana, para robustecerla y alentar una implementación efectiva. En 2015, tras haberse aprobado la reforma constitucional, el Banco brindó asesoría a la SHCP durante las distintas etapas del proceso de redacción de la propuesta de LDF, lo cual permitió fortalecer la propuesta elaborada. Finalmente, en 2016 y 2017 el Banco asesoró durante la redacción de los distintos reglamentos de la LDF y recomendó el desarrollo de un programa masivo de capacitación de funcionarios públicos para asegurar la efectiva implementación de la nueva ley. El Banco y el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social se encuentran trabajando con la SHCP en el desarrollo dicho programa de capacitación.
- 1.24 Actualmente el Banco está colaborando en la implementación de la legislación aprobada y sus instrumentos. Se encuentra en ejecución una Cooperación Técnica (CT) (ATN/OC-15559-ME) cuyo objetivo es fortalecer los sistemas fiduciarios de la SHCP y las capacidades institucionales del GF y los gobiernos de

---

<sup>36</sup> La SHCP ha reforzado recientemente su estrategia para la implementación de la armonización contable. Más específicamente, se reformó la LGCG a fin de crear Consejos de Armonización Contables de las Entidades Federativas, encargados de: (i) brindar asesoría a los municipios de cada estado en temas de contabilidad pública; (ii) establecer acciones de coordinación entre las entidades federativas y sus respectivos municipios, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la LGCG; y (iii) requerir información a los EP de las EFyM sobre los avances en la implementación de las normativas de armonización de contabilidad emitida por el CONAC. Estos Consejos ya se han conformado y se encuentran en funcionamiento.

las EFyM para la implementación de la nueva legislación. A través de esta CT se está apoyando, entre otros: (i) el desarrollo del sistema del Registro Público Único (RPU) (ver ¶1.36) y del Sistema de Alertas (ver ¶1.36), sistemas que incrementarán la transparencia y facilitarán la coordinación entre el GF y los gobiernos subnacionales; y (ii) la elaboración de los reglamentos de la LDF (ver ¶1.33 ¶1.34 y ¶1.38). El Banco planea continuar apoyando el proceso de la implementación del nuevo marco regulatorio mediante el acompañamiento y asesoramiento técnico durante las primeras experiencias de emisión de Deuda Estatal Garantizada (DEG) (ver ¶1.34) y la capacitación de funcionarios públicos de EFyM en la nueva ley. También se utilizarán recursos de una CT regional (ATN/KR-15268-RG) para el desarrollo de planes de acción para el fortalecimiento de la gestión financiera pública en entidades federativas mexicanas.

- 1.25 Adicionalmente, el Banco ha venido trabajando con las EFyM mexicanos en el fortalecimiento de la gestión hacendaria. Con recursos del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) se apoyó a seis entidades federativas<sup>37</sup> entre 2008 y 2015 en temas relacionados a la implementación del PBR, en el fortalecimiento de los sistemas de inversión, en la elaboración de marcos fiscales de mediano plazo, entre otros. Además, a través de distintos programas con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)<sup>38</sup> se financiaron, entre otras iniciativas, la introducción de mejoras en la gestión fiscal y de inversiones en las EFyM.
- 1.26 **Conocimiento del sector.** Del análisis de la literatura económica que estudia el impacto sobre el desempeño fiscal de las diferentes características de un marco regulatorio para el endeudamiento de gobiernos subnacionales se desprenden varias lecciones. Entre las más relevantes para el contexto mexicano se encuentran las siguientes: (i) la efectividad de los controles del endeudamiento subnacional se ve incrementada en contextos de fuerte monitoreo por parte del GF y cuando existe un compromiso de hacer cumplir dichos controles, implementando las sanciones correspondientes; (ii) en aquellos casos donde los mercados financieros no están ampliamente desarrollados y donde la información financiera de los gobiernos subnacionales es fragmentada y deficiente, el control del mercado<sup>39</sup> puede no ser efectivo por sí solo para contener el endeudamiento subnacional, por lo que se requiere un fuerte control y monitoreo por parte del GF; y (iii) en contextos donde los gobiernos subnacionales dependen fuertemente de transferencias federales, el control de mercado suele ser menos efectivo,

---

<sup>37</sup> Las entidades federativas apoyadas fueron: 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).

<sup>38</sup> En 1999 se aprobaron dos operaciones de fortalecimiento a estados y municipios (1313/OC-ME y 1314/OC-ME). Entre 2001 y 2011, se ejecutaron dos operaciones de inversión del Programa Multifase de Inversiones y de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (1383/OC-ME y 1744/OC-ME). Adicionalmente, de 2010 a la fecha se han aprobado tres operaciones (2053/OC-ME, 2550/OC-ME y 3313/OC-ME) de la Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión en Estados y Municipios (ME-X1002). Las dos primeras operaciones ya han sido ejecutadas en su totalidad, mientras que la tercera se encuentra actualmente en ejecución.

<sup>39</sup> 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 aplicaba el GF mexicano a sus EFyM, previo a la aprobación de la LDF.



consecuencia de la presunción de que el GF hará salvamentos financieros de los gobiernos subnacionales insolventes<sup>40</sup>. Estas lecciones fueron incorporadas al presente programa.

- 1.27 Entre otras, esta serie programática se beneficia de las lecciones aprendidas con los Programas de Consolidación Fiscal de los Estados brasileños (PROCONFIS) en cuanto a la importancia de adoptar medidas de política fiscalmente relevantes y que resulten efectivas para la mejora de la gestión subnacional. Asimismo, con las operaciones del PROFISCO en Brasil, en cuanto a la importancia de implementar medidas de transparencia y mejora del gasto público subnacional. Toma en cuenta además las lecciones aprendidas con las CT del PRODEV subnacional en la región, y particularmente en México (Michoacán, Yucatán, Campeche, Baja California, Tabasco y la Ciudad de México) 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 experiencias en otros PBL que han incorporado componentes de enfoque subnacional, como los Programas de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial en Colombia<sup>41</sup>, en cuanto a la importancia de establecer sistemas de alertas de nivel central, para el monitoreo y control del endeudamiento en las entidades subnacionales, promoviendo prácticas homogéneas de clasificación y tratamiento, incentivando así una cultura de transparencia y responsabilidad fiscal en los gobiernos subnacionales.
- 1.28 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), alineándose al área 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 EFyM. 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 de instituciones de rendición de cuentas fortalecidas y gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional<sup>42</sup>. Adicionalmente, el programa se encuentra alineado con los objetivos con la Estrategia de País con México 2013-2018 (GN-2749), al contribuir a la mejora de la gestión pública subnacional, promoviendo la responsabilidad fiscal y el control del endeudamiento<sup>43</sup> y el programa está incluido en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2017 (GN-2884). El programa también es consistente con: (i) la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al reforzar la gestión administrativa y fiscal de gobiernos

---

<sup>40</sup> Estas conclusiones se extraen del estudio de Deza Delgado y Rasteletti (2016), ([Índice de Estudios Sectoriales](#)).

<sup>41</sup> 2341/OC-CO y 2744/OC-CO.

<sup>42</sup> Entre las medidas del programa se incluyen el establecimiento de un RPU, un sistema de alertas 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, por parte de EFyM, de recursos provenientes de transferencias federales.

<sup>43</sup> Las medidas del programa también afectan al indicador SEP-PRODEV de la matriz de resultados de la estrategia país, al contribuir a los componentes de gestión financiera pública y de auditoría.



subnacionales y al establecer mecanismos institucionales para fomentar la transparencia y rendición de cuentas, y (ii) el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), al apoyar una mayor coordinación de los arreglos intergubernamentales y al fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de la gestión fiscal.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.29 **Objetivo.** El objetivo de esta serie programática y de la primera operación es mejorar la gestión hacendaria en EFyM, 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 EFyM para la implementación de medidas en estos ámbitos.
- 1.30 La serie se estructura en dos Operaciones Programáticas de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP), cuyas acciones buscan dar respuesta a los principales retos que enfrenta el país para implementar de manera efectiva la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las EFyM y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. Esta primera operación programática se orienta principalmente a sentar las bases legales y normativas de la reforma constitucional, mediante la expedición de leyes, reglamentos y lineamientos. Las reformas legales incluidas en esta primera operación han sido aprobadas en 2016, en el marco de la preparación de esta operación, motivo por el cual forman parte de la Matriz de Políticas.
- 1.31 **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.
- 1.32 **Componente II. Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de las EFyM.** Este componente tiene como objetivo incrementar la disciplina financiera de las EFyM y sus EP, a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal.
- 1.33 Para lograr el cumplimiento de este objetivo, la primera operación apoya la aprobación de la LDF, la cual contempla el establecimiento de medidas de disciplina financiera, incluyendo límites a la contratación de nuevos endeudamientos<sup>44</sup> y al monto de recursos para adeudos fiscales de ejercicios anteriores<sup>45</sup>, restricciones al uso de los ingresos excedentes<sup>46</sup> y el requerimiento de elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo, análisis de riesgos y

---

<sup>44</sup> Los montos máximos de financiamiento neto a los que pueden acceder las EFyM y sus EP pueden llegar a equivaler un 15%, 5% ó 0% de los ingresos de libre disposición, dependiendo de la calificación que reciban en el Sistema de Alertas.

<sup>45</sup> El límite establecido es de 2% de los ingresos totales para las entidades federativas y del 2,5% para los municipios, aunque se establece un periodo de transición durante el cual se permiten límites mayores.

<sup>46</sup> La LDF establece que por lo menos un 50% de los ingresos excedentes debe utilizarse para la amortización anticipada de la deuda y otras obligaciones o para la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones. Los recursos restantes deben utilizarse para inversión pública productiva o para la creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

estudios actuariales de los sistemas de pensiones. La LDF también contempla un mayor control y eficiencia del gasto público, mediante la introducción de límites al crecimiento de gastos en servicios personales<sup>47 48</sup>, 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 las EFyM<sup>49</sup>. Asimismo, la LDF introduce 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.

- 1.34 En la primera operación de la serie programática también se apoya diversas medidas que alientan a una aplicación oportuna de la LDF. Estas medidas incluyen condiciones de carácter normativo o regulatorio, como son: (i) la aprobación de una reforma legal que faculte al Poder Ejecutivo Federal a garantizar las obligaciones constitutivas de deuda pública de las EFyM; (ii) la aprobación de, al menos, diez reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en entidades federativas, para hacerlos congruentes con la LDF; (iii) la elaboración de la metodología para el cálculo del menor costo financiero de los financiamientos y obligaciones; (iv) el establecimiento de los requisitos de revelación respecto de los gastos relacionados con la oferta de los valores a emitir que deberán cumplir las EFyM y sus EP en el prospecto de colocación correspondiente; y (iv) la aprobación por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) de criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a los que hace referencia la LDF. Adicionalmente, para apoyar a las EFyM para que cuenten con una mejor planificación financiera, se incluye como medida la elaboración del diseño de una plataforma digital que permita a las EFyM: (a) elaborar proyecciones de mediano plazo (al menos cinco años) de ingresos fiscales, egresos y niveles de endeudamiento; y (b) realizar análisis de sostenibilidad de deuda.
- 1.35 En la segunda operación de la serie programática se continuará apoyando la implementación de la LDF. Entre las medidas de la segunda operación se encuentra la entrada en vigencia de las disposiciones para la elaboración de

---

<sup>47</sup> 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. Los Criterios Generales de Política Económica es un documento elaborado anualmente por la SHCP que incluye proyecciones de mediano plazo de las principales variables macroeconómicas y de los resultados fiscales. Este documento presenta las bases sobre las cuales se elaboran las Iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>48</sup> Para controlar el crecimiento del gasto, la LDF también requiere el acompañamiento de las propuestas de aumento o creación de gasto con iniciativas compensatorias de incremento de ingresos o reducciones de gasto.

<sup>49</sup> Esta obligatoriedad no aplica a municipios pequeños, con población menor a 200.000 habitantes. La Ley establece además la obligatoriedad de realizar análisis costo-beneficio para programas o proyectos de inversión que superen los diez millones de Unidades de Inversión. Las Unidades de Inversión son unidades de valor que establece el Banco de México, cuya evolución se encuentra determinada por los cambios en el índice de precios al consumidor.

presupuestos contempladas en la LDF en los municipios con más de 200.000 habitantes y en sus respectivos EP<sup>50</sup>. Además, a fin de corroborar la implementación de las mejoras en los procesos de contratación de deuda, se establece como medida la comprobación de que las EFyM y sus EP acreditaron al momento de registrar las obligaciones en el RPU la realización de un análisis de capacidad de pago<sup>51</sup>. En lo que respecta a la implementación de medidas relacionadas a las garantías federales, se incluyen: (i) la firma de al menos tres convenios de coordinación entre el GF y un Gobierno Estatal; y (ii) la comprobación de que el saldo total de la DEG por la Federación es inferior al 3,5% del PIB<sup>52</sup>. Adicionalmente, para comprobar la homologación de los marcos legales de las entidades federativas a la LDF, se establece como medida la aprobación de, al menos, veinte reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en entidades federativas. Asimismo, para corroborar que las EFyM se financian en las mejores condiciones de mercado, se incluye como medida la comprobación de que las EFyM y sus EP acreditaron al momento de registrar sus obligaciones en el RPU que los préstamos y obligaciones fueron contratados a través de procesos competitivos<sup>53</sup>. También se incluyen medidas de carácter regulatorio, como ser la modificación de las disposiciones aplicables a las instituciones de crédito que faculte a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (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 y la aprobación por parte del CONAC de los clasificadores por rubros de ingresos y por fuentes de financiamiento, para el cálculo del balance presupuestario de recursos disponibles<sup>54</sup>. Finalmente, en lo referente a la plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de deuda, se incluye como medida su desarrollo y la puesta en funcionamiento.

**1.36 Componente III. Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en las EFyM.** El objetivo de este componente es fortalecer la transparencia y la fiscalización, a fin de robustecer los mecanismos de rendición de cuentas.

**1.37** Para lograr el cumplimiento de este objetivo, la primera operación apoya la aprobación de un marco legal de responsabilidad hacendaria para EFyM que incremente la transparencia mediante: (i) la creación del RPU que sustituya al ROEEM para transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de las EFyM y sus EP; (ii) la obligatoriedad de inscribir en el 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-Privada; y (iii) la obligatoriedad de la SHCP de publicar y actualizar diariamente en su página oficial de internet todos los

---

<sup>50</sup> De acuerdo a proyecciones del Consejo Nacional de Población, existen en México 99 municipios y 14 delegaciones de la Ciudad de México con más de 200.000 habitantes. La deuda de los 99 municipios representa el 76,6% de la deuda total de municipios en México.

<sup>51</sup> El análisis deberá realizarse previo a la aprobación de dichas obligaciones por parte de la legislatura de la entidad federativa o consejo municipal correspondiente.

<sup>52</sup> Este límite se encuentra establecido en la LDF.

<sup>53</sup> Los procesos competitivos deben realizarse para financiamientos por encima de 40 millones de Unidades de Inversión (UDIS), en el caso de entidades federativas y sus EP, y de diez millones de UDIS, en el caso de municipios y sus EP.

<sup>54</sup> La LDF establece que, en condiciones de normalidad, las EFyM deben presentar un balance presupuestario de recursos disponibles no negativo.

financiamientos y obligaciones vigentes de las EFyM inscritas en el RPU. Adicionalmente, dicho marco legal deberá contemplar en materia de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión financiera de las EFyM, la obligatoriedad de creación de un Sistema de Alertas para evaluar el nivel de endeudamiento de EFyM que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU<sup>55</sup>. Para alentar una oportuna implementación del RPU y del Sistema de Alertas también se incluye como medida la emisión de la reglamentación que establezca los requisitos para la inscripción, modificación y cancelación de la totalidad de los financiamientos y obligaciones que contraten las entidades federativas, municipios y sus EP.

- 1.38 En lo que respecta al fortalecimiento de la fiscalización, la primera operación apoya: (i) la 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: (a) las participaciones federales que reciben las entidades federativas y los municipios; (b) las participaciones y recursos federales administrados por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica; y (c) los recursos de deuda pública garantizada por la Federación; y (ii) la aprobación de la reforma legal que faculte a la ASF a auditar las aportaciones federales que reciben las entidades federativas y los municipios.
- 1.39 En la segunda operación se continuará apoyando la implementación de la nueva reglamentación en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, mediante: (i) la elaboración de la metodología para el cálculo de los indicadores de desempeño fiscal incluidos en el Sistema de Alertas y reporte de dichos indicadores para las EFyM y otros EP que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU; (ii) la emisión de lineamientos del Sistema del RPU y la puesta en funcionamiento del mismo; y (iii) la reglamentación y reorganización interna de la ASF a fin de otorgarle facultades para ejercer la fiscalización del cumplimiento de los alcances contemplados por la LDF respecto a la auditoría de las finanzas y deuda pública subnacional.
- 1.40 **Componente IV. Fortalecimiento institucional de EFyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.** El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad institucional de las EFyM para una aplicación oportuna de la reglamentación aprobada en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.
- 1.41 El fortalecimiento mencionado se logrará a través del diseño y desarrollo de un programa de capacitación masiva de mediano plazo para funcionarios de EFyM y de sus EP, en los temas anteriormente mencionados, para su posterior implementación. Como medidas de la primera operación se incluyen: (i) la 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 las EFyM; y (ii) la 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.

---

<sup>55</sup> El Sistema de Alertas clasificará a las EFyM y sus EP en tres niveles: endeudamiento sostenible; endeudamiento en observación y endeudamiento elevado. Estos tres niveles tendrán, respectivamente, techos de financiamiento netos de 15%, 10% y 0% de los ingresos de libre disposición.

- 1.42 Como medidas para la segunda operación se incluyen: (i) el establecimiento de un acuerdo entre la SHCP y el INDETEC, para la implementación por parte del mismo de las capacitaciones en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas en las EFyM, en el mediano plazo; y (ii) avance en la implementación del plan de capacitación, previamente mencionado.

### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.43 Los resultados e impactos esperados de las acciones contempladas en el programa están indicados en la [Matriz de Resultados](#). Los indicadores de impactos incluidos son los saldos de las obligaciones y financiamientos de las entidades federativas y de los municipios, como porcentaje del PIB. Los indicadores de resultado incluidos son: (i) el incremento en el número total de entidades federativas y de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo a los reglamentos del Sistema de Alertas; (ii) el promedio a nivel de entidades federativas de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales; (iii) el promedio a nivel de entidades federativas 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; y (iv) el monto de la deuda registrada en la CNBV que no se encuentra registrada en la SHCP, como porcentaje de la deuda registrada.
- 1.44 **Análisis económico.** Se realizó un análisis sobre los retornos financieros relacionados a la implementación de algunas de las medidas de disciplina financiera incluidas en este programa ([Análisis Económico del Proyecto](#)). Utilizando un modelo de simulación de deuda dinámica, se estima el valor presente del ahorro financiero para las entidades federativas derivado de la reducción en el pago de intereses sobre su deuda<sup>56</sup>. El menor pago de intereses se deriva de tres fuentes. Primero, consecuencia de los mejores resultados fiscales alcanzados por la implementación de los límites de financiamiento neto, las entidades federativas acumulan menores niveles de deuda y dedican por lo tanto menos recursos al pago de intereses. Segundo, el menor nivel de endeudamiento vuelve a las entidades federativas más solventes, por lo que disminuye la prima de riesgo que deben pagar por sus endeudamientos. Tercero, la introducción del aval federal también reduce la prima de riesgo que deben pagar las entidades federativas por su deuda. En el escenario base, utilizando supuestos conservadores y considerando solo el efecto sobre las finanzas públicas de entidades federativas, se obtiene que el valor presente del ahorro en el pago de intereses representa aproximadamente unos MXN68.000 millones, lo que equivale aproximadamente al 0,39% del PIB de México y al 13% del monto total de la deuda de las EFyM<sup>57</sup>. Este ahorro se explica en más de un 80% por el ahorro generado en cinco entidades federativas, los cuales presentan niveles relativamente altos de endeudamiento. Los análisis de sensibilidad realizados

<sup>56</sup> Esta metodología también se utilizó para la evaluación de económica del Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas II (3676/OC-ME). Para más detalles sobre la metodología ver Acosta, J., Barriex, A. y A. Rasteletti. 2016. [Metodología de Estimación del Ahorro Financiero Fiscal](#).

<sup>57</sup> El análisis realizado solo considera las medidas relacionadas con la imposición de techos de financiamiento neto a través del Sistema de Alertas y la reducción de tasas de interés consecuencia de la garantía federal a la deuda de la entidad federativa.

revelan que el resultado de importantes ahorros fiscales es robusto a la modificación de los supuestos claves introducidos en el análisis.

- 1.45 **Validación interna y externa.** Existe amplia evidencia en la literatura económica sobre la efectividad de las principales medidas incluidas en el programa. En Estados Unidos, Poterba (1994)<sup>58</sup> encuentra evidencia que los estados con reglas fiscales más fuertes presentan mayores balances fiscales. En Brasil e India, países donde existe un importante control del GF al igual que en México, Martell (2008)<sup>59</sup> y Kishore y Prasad (2007)<sup>60</sup> 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)<sup>61</sup> 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)<sup>62</sup> encuentran que la implementación de un Sistema de Alertas 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 México ([Análisis Económico del Proyecto](#)).

## 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 Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política (PBP) y corresponde a la primera operación de una serie programática a conformarse con dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, en línea con lo estipulado en el documento CS-3633-1 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 **Monto y moneda.** El monto de la presente operación será por US\$650 millones, de los cuales US\$612,4 millones serán financiados por el BID con recursos de Capital Ordinario y US\$37,6 millones por el Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe (CHC)<sup>63</sup>. La cantidad mencionada se desembolsará en un solo tramo. El monto de esta operación se justifica por las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimenta México,

<sup>58</sup> Poterba, J. M. 1994. *State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics*. *Journal of Political Economy* 102(4): 799–821.

<sup>59</sup> Martell, C. R. 2008. *Fiscal Institutions of Brazilian Municipal Borrowing*. *Public Administration and Development* 28(1): 30–41.

<sup>60</sup> Kishore, A., y A. Prasad. 2007. *Indian Subnational Finances: Recent Performance*. *International Monetary Fund Working Paper* 07/205.

<sup>61</sup> Cabasés, F., P. Pascual, y J. Vallés. 2007. *The Effectiveness of Institutional Borrowing Restrictions: Empirical Evidence from Spanish Municipalities*. *Public Choice* 131(3): 293–313.

<sup>62</sup> Chamorro Narváez, R. A., y A. F. Urrea Bermúdez, A. F. Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 207-251.

<sup>63</sup> El Banco y el Banco Popular de China aprobaron un CHC para apoyar proyectos del sector público y privado que promuevan el crecimiento económico sostenible en la región.

aunque no guarde relación directa con los costos vinculados con la reforma que hayan de recaer sobre el prestatario, siguiendo las Directrices de Preparación y Aplicación de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política (CS-3633-1 [párrafo 3.27 (b)]). Los RFSP para 2017 se estiman en aproximadamente US\$31.000 millones. Esta operación supone un 2,1% de dichos requerimientos y un 11,0% del financiamiento externo previsto del sector público federal.

## **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.

## **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.5 **Riesgo macroeconómico.** El principal riesgo macroeconómico, clasificado como medio, se relaciona con la presencia de un contexto internacional adverso, con continuidad de la incertidumbre sobre las relaciones comerciales y de los precios bajos del petróleo. Esto podría llevar al GF a reducir los recursos transferidos a las EFyM, dificultando el cumplimiento de las medidas de disciplina financiera incorporadas en este programa. Si bien este es un riesgo que no se puede controlar totalmente, el GF continuará utilizando el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, a fin de reducir la volatilidad en las transferencias a las EFyM y alertará a los gobiernos de EFyM sobre posibles futuras reducciones en las transferencias, para reducir el impacto de las mismas. Cabe resaltar que el nuevo marco regulatorio de disciplina hacendaria fortalece la sostenibilidad fiscal de EFyM y del sector público en general, lo que robustece la capacidad de respuesta del país frente a la posible materialización del riesgo macroeconómico mencionado.
- 2.6 **Riesgo de desarrollo.** El principal riesgo de desarrollo, clasificado como medio, se relaciona con la posibilidad de retrasos en el desarrollo e implementación del RPU y del Sistema de Alertas. Con recursos de la CT ATN/OC-15559-ME se contratarán programadores y analistas para el apoyo al desarrollo e implementación de los sistemas mencionados.
- 2.7 **Riesgos de gestión pública y gobernabilidad.** Existen diversos riesgos de gestión pública y gobernabilidad, clasificados como medios. Estos se relacionan con: (i) la no asistencia a los cursos de capacitación por parte de los funcionarios públicos de las EFyM y sus EP; (ii) la provisión de información errónea para el cálculo de los indicadores del Sistema de Alertas; y (iii) la incapacidad de la ASF de auditar efectivamente el cumplimiento de la LDF y el uso de recursos de participaciones y aportaciones por parte de las EFyM. Las principales acciones de

mitigación previstas para estos riesgos se relacionan con: (i) acciones de diseminación del curso, vía diversos medios; (ii) capacitación de funcionarios en reporte de información, códigos informáticos para detectar inconsistencia y publicidad de la información utilizada para el cálculo de los indicadores, de manera que la prensa y la sociedad civil puedan detectar y reportar errores en la información utilizada; (iii) coordinación entre la ASF y las entidades fiscalizadoras locales para la fiscalización del uso de los recursos transferidos y la transferencia de mayores recursos para la ASF para la realización de sus actividades fiscalizadoras.

- 2.8 También existe un riesgo de gestión pública y gobernabilidad, clasificado como medio, relacionado con las demoras en la implementación de las medidas de disciplina financiera previstas en la Ley, por la proximidad de las elecciones federales y de entidades federativas de 2018. Si bien las principales leyes ya han sido aprobadas a nivel federal, es potestad de los gobiernos de las EFyM cumplir con las reglas de disciplina establecida. Este riesgo se ve mitigado por el hecho de que la ASF auditará el cumplimiento de las medidas incluidas en la LDF y publicará los resultados de dicha evaluación. Adicionalmente, el GF publicará las evaluaciones de las finanzas públicas a través del Sistema de Alertas, así como también los convenios de colaboración firmados con los estados. Esta mayor transparencia podrá reducir las presiones que enfrente el GF para demorar la implementación de la LDF.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario.** Es los Estados Unidos Mexicanos, a través de la SHCP.
- 3.2 **Organismo ejecutor.** La ejecución del programa será llevada a cabo por el prestatario a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la SHCP, contando con el apoyo de la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda, también de la SHCP. El prestatario contará con el apoyo de Nacional Financiera Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN) como agente financiero del GF, quien se encargará de la administración del préstamo. La SHCP tendrá la responsabilidad técnica de ejecución y se compromete a lo siguiente: (i) mantener a través de sí misma o NAFIN 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 Las responsabilidades del cumplimiento de las medidas de la serie programática recaen sobre la SHCP, los gobiernos de EFyM, 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 del programa. Adicionalmente, existe un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, del cual



participan el GF y los gobiernos de entidades federativas, que podrá fungir como instancia de coordinación en el avance 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 **Serán condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento de la primera operación de la serie: (i) la suscripción del contrato de mandato entre el Prestatario y Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, como Agente Financiero<sup>64</sup>; y (ii) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), 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 EFyM 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 del aval del GF sobre el costo de financiamiento de las EFyM; 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 mencionados 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 de México con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de operaciones programáticas y la consistencia de las políticas nacionales para el logro del fortalecimiento de la gestión hacendaria de entidades federativas y municipios.

---

<sup>64</sup> El Artículo 17, numeral XXVI del Reglamento Interior de la SHCP establece que la Unidad de Crédito Público de la SHCP, en coordinación con la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda de la misma Secretaría, tiene la potestad de designar a los agentes financieros y suscribir los mandatos asociados a las operaciones derivadas de financiamientos del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta es la forma habitual de operar del Gobierno de México.

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 (#)* -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-2884	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2017.
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. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.8	
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	2.8	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0	
4. Análisis económico ex ante	8.0	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	0.5	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	2.0	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	2.0	
4.4 Supuestos Razonables	2.0	
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5	
5. Evaluación y seguimiento	9.0	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5	
5.2 Plan de Evaluación	7.5	
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:		
Igualdad de género		
Trabajo		
Medio ambiente		
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 la elaboración de la Ley de Disciplina Financiera a Entidades Federativa y Municipios, de sus reglamentos y de sus lineamientos. También se encuentra en ejecución una cooperación técnica (ME-T1310) para apoyar la implementación de esta Ley.
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	Se realizarán evaluaciones sobre: i) el efecto del aval del Gobierno Federal sobre el costo de financiamiento de estados y municipios, y ii) el efecto de la planificación financiera sobre las finanzas públicas municipales.

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

El objetivo del proyecto es fortalecer la gestión hacendaria en los Estados y Municipios de México (EyM). El diagnóstico identifica tres factores que inciden en el problema. Primero, una disciplina financiera débil por falta de legislación sobre gasto y deuda. Segundo, la falta de información como un obstáculo para la transparencia y rendición de cuentas. Tercero, la heterogeneidad en capacidad institucional y técnica de los Estados y Municipios. El dimensionamiento del problema y los tres determinantes se fundamentan en datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La lógica vertical en la matriz de resultados es clara. La relación entre los indicadores de producto y de resultado se sustenta en evidencia nacional e internacional. Sin embargo, no se utiliza esta evidencia para ligar las soluciones propuestas con la magnitud de los objetivos. La evaluación ex-ante del proyecto consiste en una cuantificación de los ahorros derivados de los techos de deuda y de la reducción del costo de capital derivado del acceso a garantías. El ahorro estimado es 0.39 por ciento del PIB en el escenario base. Los otros componentes del proyecto quedan fuera de la evaluación por la complejidad para estimarlos.

El monitoreo del proyecto se basa en la publicación de resultados en las páginas oficiales de gobierno. Se contratará a un consultor independiente para centralizar la información y analizarla. El consultor informará sobre el avance de la operación. Se proponen tres evaluaciones ex post. La primera es una evaluación de comparación antes y después sin atribución sobre las finanzas públicas. La segunda evaluación tiene como objetivo estimar los efectos de las garantías en el costo del financiamiento. La tercera evaluación tiene como objetivo estimar el efecto de la planificación financiera sobre las finanzas públicas municipales. Estas dos últimas evaluaciones descansan sobre metodologías de regresión discontinua.

Los principales riesgos son la baja participación en cursos de capacitación y demoras por elecciones federales y estatales en 2018. Estos riesgos se mitigarán mediante la divulgación para promover el interés en los cursos de capacitación y en hacer los resultados públicos para crear presión pública y evitar retrasos.

## MATRIZ DE POLÍTICAS

	Programático I	Programático II
	Condiciones de Política	Mecanismos activadores para el Programático II
Estabilidad Macroeconómica	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.	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.
Fortalecimiento de la Responsabilidad Hacendaria de Entidades Federativas y Municipios (EFyM)	<p>1.1.a Aprobación de un marco legal de responsabilidad hacendaria para EFyM que contemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(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 actuariales de los sistemas de pensiones;</li> <li>(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 las EFyM; y</li> <li>(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.</li> </ul>	<p>1.1.a Entrada en vigencia de las disposiciones de responsabilidad hacendaria de la LDF en los municipios con más de 200 mil habitantes y en sus respectivos EP, en los términos establecidos en la misma, para la elaboración de presupuestos.</p> <p>1.1.b Comprobación de que las EFyM y sus EP acreditaron al momento de registrar las obligaciones en el Registro Público Único (RPU) la realización de un análisis de capacidad de pago previo a la aprobación de dichas obligaciones por parte de la legislatura estatal o consejo municipal correspondiente</p>
	<p>1.2 Aprobación de una reforma legal que faculte al Poder Ejecutivo Federal a garantizar las obligaciones constitutivas de deuda pública de las EFyM.</p>	<p>1.2.a Firma de al menos tres convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y un Gobierno Estatal, siguiendo las estipulaciones establecidas en la LDF para la suscripción de deuda estatal garantizada.</p> <p>1.2.b Comprobación de que el saldo total de la Deuda Estatal Garantizada por la Federación es inferior al</p>

	Programático I	Programático II
	Condiciones de Política	Mecanismos activadores para el Programático II
		3,5% del PIB nominal nacional, conforme a lo establecido en la Ley.
	1.3 Aprobación de, al menos, diez reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en entidades federativas, para hacerlos congruentes con la LDF.	1.3 Aprobación de, al menos, veinte reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en entidades federativas, para hacerlos congruentes con la LDF.
	1.4 Elaboración de la metodología para el cálculo del menor costo financiero de los financiamientos y obligaciones.	1.4 Comprobación de que las EFyM y sus EP acreditaron al momento de registrar sus obligaciones en el RPU que los préstamos y obligaciones por encima de 40 millones de Unidades de Inversión (UDIS) en el caso de entidades federativas y sus EP y de 10 millones en el caso de municipios y sus EP, fueron contratados a través de procesos competitivos.
	1.5 Establecimiento de los requisitos de revelación respecto de los gastos relacionados con la oferta de los valores a emitir que deberán cumplir las EFyM y sus entes públicos en el prospecto de colocación correspondiente.	1.5 Modificación de las disposiciones aplicables a las instituciones de crédito que faculte 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.
	1.6 Aprobación por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) de criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a los que hace referencia la LDF.	1.6 Aprobación por parte del CONAC de los clasificadores por rubros de ingresos y por fuentes de financiamiento, para el cálculo del balance presupuestario de recursos disponibles.
	1.7 Elaboración del diseño de una plataforma digital que permita a las EFyM: (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.	1.7 Desarrollo y puesta en funcionamiento de la plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de deuda.
Fortalecimiento de la Transparencia y Rendición de Cuentas en EFyM	2.1 Aprobación de un marco legal de responsabilidad hacendaria para EFyM que contemple:  En materia de transparencia y rendición de cuentas sobre el endeudamiento público:  (i) Creación de un Registro Público Único (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 las EFyM y sus EP.	2.1 Elaboración de la metodología para el cálculo de los indicadores de desempeño fiscal incluidos en el Sistema de Alertas y reporte de dichos indicadores para las EFyM y otros entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU.

	Programático I	Programático II
	Condiciones de Política	Mecanismos activadores para el Programático II
	<p>(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-Privada.</p> <p>(iii) Obligatoriedad de la SHCP de publicar y actualizar diariamente en su página oficial de Internet todos los financiamientos y obligaciones vigentes de las EFyM inscritas en el RPU.</p> <p>En materia de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión financiera de las EFyM:</p> <p>(iv) Obligatoriedad de creación de un Sistema de Alertas para evaluar el nivel de endeudamiento de EFyM que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU.</p>	
	2.2 Emisión de la reglamentación que establezca los requisitos para la inscripción, modificación y cancelación en el RPU de la totalidad de los financiamientos y obligaciones que contraten las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos.	2.2 Emisión de lineamientos del Sistema del RPU y puesta en funcionamiento del mismo.
	<p>2.3.a. Aprobación de la reforma legal que faculte a la Auditoría Superior de la Federación (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; (iii) los recursos de deuda pública garantizada por la Federación.</p> <p>2.3.b. Aprobación de la reforma legal que faculte a la ASF a auditar las aportaciones federales que reciben las entidades federativas y los municipios.</p>	2.3 Reglamentación y reorganización interna de la ASF a fin de otorgarle facultades para ejercer la fiscalización del cumplimiento de los alcances contemplados por la LDF respecto a la auditoría de las finanzas y deuda pública subnacional.

	Programático I		Programático II	
	Condiciones de Política		Mecanismos activadores para el Programático II	
Fortalecimiento Institucional de EFyM en Materia de Responsabilidad Hacendaria, Transparencia y Rendición de Cuentas	3.1	Firma de un convenio de colaboración entre el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y una institución especializada para el diseño de un programa de capacitación en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas en EFyM.	3.1	Establecimiento de un acuerdo entre la SHCP y el INDETEC, para la implementación por parte del mismo de las capacitaciones en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas en EFyM, en el mediano plazo.
	3.2	Elaboración de un plan de capacitación en el contenido y aplicación de la Ley de Disciplina Financiera y de las otras leyes y reglamentación secundaria que se abordan en el programa.	3.2	Avance en la implementación del plan de capacitación

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/17

México. Préstamo \_\_\_\_/OC-ME a los Estados Unidos Mexicanos  
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria  
de Entidades Federativas y Municipios

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 de un programa de fortalecimiento de la gestión hacendaria de entidades federativas y municipios. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$612.400.000, 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 del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017)

LEG/SGO/CID  
ME-L1253

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/17

México. Préstamo \_\_\_\_/CH-ME a los Estados Unidos Mexicanos  
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de  
Entidades Federativas y Municipios

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, actuando como Administrador del Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe, 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 de un programa de fortalecimiento de la gestión hacendaria de entidades federativas y municipios. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$37.600.000, que formen parte de los recursos del Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017)

LEG/SGO/CID  
ME-L1253



**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN HACENDARIA DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**

**ME-L1253**

**CERTIFICACIÓN**

La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (ORP/GCM) certifica que la operación ha recibido la no objeción para financiamiento del **Fondo Chino de Cofinanciamiento para America Latina y el Caribe (CHC)** hasta la suma de **US\$37,600,000.00** confirmado por Xintong Liu de la Administración Estatal de Divisas (SAFE), **22 de marzo de 2017**.

\_\_\_\_\_  
**ORIGINAL FIRMADO**

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

\_\_\_\_\_  
**30/3/2017**

Fecha