



# **Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Entidades Federativas y Municipios I y II (ME-L1253 / 4071/CH-ME y 4072/OC-ME) (ME-L1276 / 4072/OC-ME)**

## **Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

*Equipo de Proyecto Original (ME-L1253):* 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).

*Equipo de Proyecto Original (ME-L1276):* Alejandro Rasteletti (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Andrés Muñoz (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Huáscar Eguino; Susana Román-Sánchez (IFD/FMM); Mónica Lugo (LEG/SGO); José Yitani (KIC/KLD); Guillermo Lagarda; Alejandro de Gyves (CID/CME); y Germán Zappani (VPC/FMP).

*Equipo PCR:* Alejandro Rasteletti (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Andrés Muñoz (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Rosangela Bando (SPD/SDV); Rodrigo Salinas y Susana Román-Sánchez (IFD/FMM) ; y Alejandro Gyves (CID/CME).

## Índice

Links Electrónicos.....	ii
<b>Enlaces electrónicos opcionales .....</b>	<b>ii</b>
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO.....	iii
I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO.....	2
II.1 Relevancia .....	2
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país .....	3
b. Alineación estratégica .....	3
c. Relevancia del Diseño .....	4
II.2 Eficacia .....	8
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto. ....	8
b. Resultados logrados .....	8
c. Análisis contrafactual .....	18
d. Resultados imprevistos .....	22
II.3 Sostenibilidad.....	22
a. Aspectos generales de sostenibilidad .....	22
III. Criterios no centrales.....	23
3.1 Desempeño del Banco .....	23
3.2 Desempeño del Prestatario .....	24
IV. Hallazgos y recomendaciones.....	24
4.1 Dimensiones Técnico Sectorial .....	24
4.2 Dimensiones Organizativa y Administrativa .....	25
4.3 Dimensiones relacionadas con los procesos y actores públicos .....	25

## I. Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) \(ME-L1253\)](#)
2. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) \(ME-L1276\)](#)
3. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
4. [Versión final del Informe de Terminación del Progreso \(PMR\) \(ME-L1253\)](#)
5. [Versión final del Informe de Terminación del Progreso \(PMR\) \(ME-L1276\)](#)
6. [Lista de verificación PCR](#)

## II. Enlaces electrónicos opcionales

1. [Componentes de la Serie Programática](#)
2. [Referencias Bibliográficas](#)
3. [Matriz de Políticas](#)

## Acrónimos y abreviaturas

ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CT	Cooperación Técnica
DEG	Deuda Estatal Garantizada
EEO	Enlace Electrónico Opcional
EF	Entidades Federativas
EP	Entes Públicos
EyM	Entidades Federativas y Municipios
GSN	Gobiernos Subnacionales
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
LDF	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
OBE	Objetivo Específico
OBG	Objetivo General
pb	Puntos base
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RPU	Registro Público Único
SdA	Sistema de Alertas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UAIH	Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda
UCEF	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

9/5/2020

VFF-ADG PCR Dashboard

### ME-L1253 Program to Strengthen Fiscal Management in Federative Entities and Municipios

<b>Lending Instrument</b> Policy-Based Loan	<b>Country</b> Mexico	<b>Borrower</b> ME-ME - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	<b>Loan(s)</b> 4071/CH-ME, 4072/OC- ME	<b>Sector</b> Reform / Modernization Of The State	<b>Subsector</b> Reform / Modernization Of The State-Subnational And Local Governments
<b>Date of Board Approval</b> Jun 06, 2017	<b>Date of Eligibility for First Disbursement</b> Aug 28, 2017	<b>Date of Closure (CO)</b> Sep 01, 2017	<b>Loan Amount - Original</b> 650,000,000.00	<b>Loan Amount - Current</b> 650,000,000.00	<b>Pari Passu</b>
<b>Total Project Cost</b>	<b>Months In Execution from Approval</b> 3	<b>Months In Execution from First Disbursement</b> 1	<b>Original Date of Final Disbursement</b> Aug 24, 2018	<b>Actual Date of Final Disbursement</b> Aug 24, 2018	<b>Cumulative Extension(Months)</b>

### Ratings of project Performance in PMRs

Has This Project Received Funds from another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification Highly Successful

Please include here the PCR Overall Rating as is in the PCR Checklist

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Actual Disbursements
1	Oct 27, 2017	Second period Jan-Dec 2017		
2	Oct 27, 2017	Second period Jan-Dec 2018		

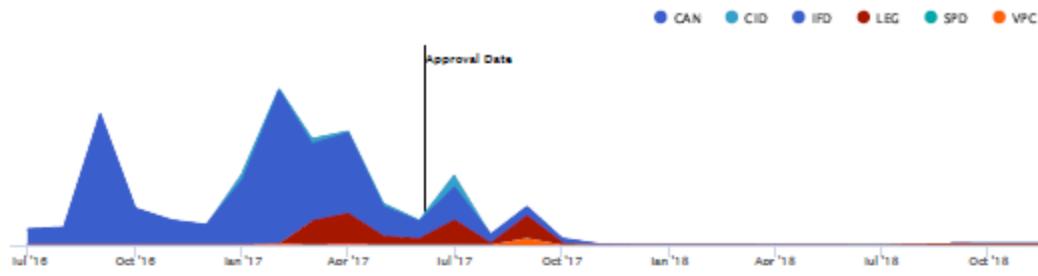
### Bank Staff

Positions	At PCR	At Approval
<b>Vice-President VPS</b>	Levy,Santiago	Levy,Santiago
<b>Vice-President VPC</b>	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
<b>Country Manager</b>	Montiel,Gina (CID/CID)	Montiel,Gina (CID/CID)
<b>Sector Manager</b>	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)
<b>Division Chief</b>	Fretes Cibils,Vicente (IFD/FMM)	Fretes Cibils,Vicente (IFD/FMM)
<b>Country Rep</b>	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CM)	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CM)
<b>Project Team Leader</b>	Rasteletti,Alejandro Gabriel (FMM/CME)	Rasteletti,Alejandro Gabriel (FMM/CME)
<b>PCR Team Leader</b>	Rasteletti,Alejandro Gabriel (FMM/CN)	Rasteletti,Alejandro Gabriel (FMM/CN)

### Staff Time and Cost

Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (Including Travel and Consultant Costs)
Preparation	39.44	202,261.99
Supervision	5.68	76,314.83
<b>Total</b>	<b>45.11</b>	<b>278,576.82</b>

### Time Reported for ME-L1253



## ME-L1276 Program to Strengthen Fiscal Management in States and Municipios II

Lending Instrument Policy-Based Loan	Country Mexico	Borrower ME-ME - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Loan(s) 4795/OC-ME	Sector Reform / Modernization Of The State	Subsector Reform / Modernization Of The State-Decentralization & Intergovernmental Relations
Date of Board Approval Jun 05, 2019	Date of Eligibility for First Disbursement Jun 10, 2019	Date of Closure (CO) Jun 14, 2019	Loan Amount - Original 600,000,000.00	Loan Amount - Current 600,000,000.00	Parl Passu
Total Project Cost	Months in Execution from Approval 0	Months in Execution from First Disbursement 0	Original Date of Final Disbursement Jun 10, 2020	Actual Date of Final Disbursement Jun 10, 2020	Cumulative Extension(Months)

### Ratings of project Performance in PMRs

Has This Project Received Funds from another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification Highly Successful

Please include here the PCR Overall Rating as is in the PCR Checklist

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Actual Disbursements
----	----------	-----------	----------------	----------------------

### Bank Staff

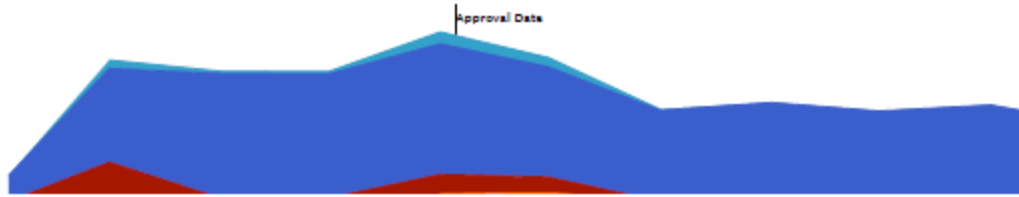
Positions	At PCR	At Approval
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Rodriguez-Ortiz,Ana
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
Country Manager	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)	Zavala Lombardi,Veronica E. (CID/CID)
Sector Manager	Schwartz Rosenthal,Moisés (IFD/IFD)	Schwartz Rosenthal,Moisés (IFD/IFD)
Division Chief	Fretes Cibils,Vicente (IFD/FMM)	Fretes Cibils,Vicente (IFD/FMM)
Country Rep	Bermudez, Tomás (CID/CME)	Bermudez, Tomás (CID/CME)
Project Team Leader	Rasteletti,Alejandro Gabriel (FMM/CCO)	Rasteletti,Alejandro Gabriel (FMM/CCO)
PCR Team Leader	Rasteletti,Alejandro Gabriel (FMM/CC)	Rasteletti,Alejandro Gabriel (FMM/CC)

### Staff Time and Cost

Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	32.01	92,966.47
Supervision	51.38	71,573.61
Total	83.39	164,540.08

## Time Reported for ME-L1276

CID IFD LEG SPD VPC



## I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta un único Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) para el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Entidades Federativas y Municipios I y II. Este programa fue estructurado como una serie programática de apoyo a reforma de políticas de dos operaciones vinculadas técnicamente (4071/CH-ME y 4072/OC-ME; y 4765/OC-ME), pero financiadas en forma independiente. La primera operación fue aprobada en 2017 y la segunda en 2019<sup>1</sup>.

La serie programática fue acordada con el Gobierno de México como apoyo a medidas estructurales destinadas a fortalecer el marco regulatorio de disciplina financiera para Entidades Federativas y Municipios (EyM), con el fin de contribuir a la mejora de la gestión hacendaria en los mismos y a su sostenibilidad fiscal. El objetivo general de la serie fue fortalecer la sostenibilidad fiscal de EyM, a través de mejoras en la gestión hacendaria.

La necesidad de fortalecer la sostenibilidad fiscal de EyM se evidenció tras la crisis financiera internacional de 2008 cuando, como consecuencia de la expansión del gasto de los gobiernos estatales y municipales, el endeudamiento de los gobiernos subnacionales (GSN) experimentó un fuerte incremento. Dada esta situación, el Gobierno de México que asumió a finales de 2012 consideró oportuno introducir legislación en materia de disciplina financiera de EyM con el fin de promover la sostenibilidad fiscal de los mismos. Introducir dicha legislación representaba una tarea sumamente compleja, dado que implicaba aprobar leyes que incidían sobre la soberanía y autonomía de las EyM, modificando el federalismo fiscal mexicano. Adicionalmente, dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no facultaba al Congreso de la Unión a legislar en materia de disciplina financiera de EyM, la modificación del marco jurídico requería aprobar una reforma constitucional que otorgase al Congreso dicha facultad. Tras un largo proceso de negociación política, dicha reforma constitucional fue aprobada hacia mediados de 2015<sup>2</sup>.

La serie programática presentada en este PCR acompañó el proceso de implementación de la reforma constitucional y, para lograr el objetivo general de fortalecer la sostenibilidad fiscal de EyM, incluyó dos objetivos específicos adicionales al de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica: (i) incrementar la disciplina financiera de EyM; y (ii) incrementar la transparencia y rendición de cuentas en dichos niveles de gobierno

La inclusión de dichos objetivos específicos se fundamentó en que existían importantes deficiencias en las legislaciones estatales y municipales relacionadas con los procesos de elaboración y ejecución de presupuestos, la contratación de deuda, la transparencia fiscal, la fiscalización del uso de recursos y la rendición de cuentas<sup>3</sup>. Estas deficiencias generaban incentivos nocivos de corto y mediano plazo que desestimulaban la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, existían prácticas de gestión hacendaria en las EyM que impactaban negativamente sobre la disciplina financiera.

---

<sup>1</sup> La primera operación fue aprobada por el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 6 de junio de 2017 por US\$650 millones. La segunda operación se aprobó el 5 de junio de 2019, por US\$600 millones.

<sup>2</sup> El BID jugó un rol central en este proceso, brindando asistencia técnica desde el momento de gestación de la idea de instaurar una ley de disciplina financiera en 2012. En 2013, en el marco de la discusión de la reforma a la CPEUM, el Banco presentó al gobierno las mejores prácticas internacionales en regulación de disciplina financiera de GSN y se elaboraron propuestas para su aplicación en México. En 2014, se apoyó el intercambio de experiencias con funcionarios de Colombia, a fin de conocer el marco regulatorio de dicho país y discutir lecciones aprendidas en el proceso de implementación de este.

<sup>3</sup> Para una descripción detallada de estos desafíos, ver la propuesta de préstamo del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Entidades Federativas (4071/CH-ME y 4072/OC-ME).



Para enfrentar estos desafíos, la serie programática incluyó reformas muy significativas, las cuales introdujeron cambios estructurales en la gestión de las finanzas públicas de las EyM. Entre las principales reformas de políticas incluidas en el programa para alcanzar el objetivo de incremento de la disciplina financiera se destaca la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), la cual establece diversas reglas fiscales, tanto numéricas como procedimentales, para: (i) alentar la disciplina fiscal; (ii) alcanzar un mayor control y eficiencia del gasto público; y (iii) fortalecer los procesos de contratación de deuda pública.

En lo que respecta al objetivo de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, se introdujeron importantes mecanismos de transparencia sobre el endeudamiento y la gestión de las finanzas públicas. El principal medio para transparentar el nivel de endeudamiento fue la creación de un Registro Público Único (RPU), en el cual las EyM y sus respectivos Entes Públicos (EP) deben registrar la totalidad de las obligaciones y financiamientos contratados, información que se hace pública. En lo referente a la transparencia en la gestión de las finanzas públicas, se introdujo un Sistema de Alertas (SdA), el cual evalúa y publica el nivel de endeudamiento de las EyM. Adicionalmente, para incrementar la rendición de cuentas de las EyM, se reformaron la Ley General de Fiscalización y Rendición de Cuentas y la Ley de Coordinación Fiscal, las cuales amplían las potestades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) del gobierno federal en lo relativo al ejercicio de recursos públicos por EyM.

Adicionalmente a las reformas mencionadas, como parte del programa se incluyó una ambiciosa estrategia de capacitación masiva de funcionarios de gobiernos estatales y municipales, para poder viabilizar la implementación efectiva por parte de las EyM de las reformas aprobadas.

Como se discute a lo largo de este documento, el conjunto de reformas impulsadas en el programa ha representado un importante fortalecimiento de la disciplina financiera, de la transparencia fiscal y de la rendición de cuenta de gobiernos estatales y municipales que no solo significa un marco fiscal subnacional sumamente sólido de responsabilidad fiscal para la sostenibilidad de gobiernos subnacionales, sino que colocan a México a la vanguardia del federalismo fiscal en América Latina y de muchas economías emergentes, en lo que respecta a marcos regulatorios para sostenibilidad fiscal subnacional.

## **II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO**

### **II.1 Relevancia**

La serie programática presentó una elevada relevancia, dado que buscó fortalecer la sostenibilidad fiscal de EyM. Esta necesidad quedó evidenciada tras la crisis financiera internacional de 2008 cuando, como consecuencia de la expansión del gasto de los gobiernos estatales y municipales, el endeudamiento de los GSN experimentó un fuerte incremento. Así, entre 2008 y 2013, el monto de la deuda de las EyM pasó de representar el 1,7% del PIB al 3,1%. Si bien este nivel de endeudamiento no representaba un riesgo macroeconómico importante, dicho incremento obedeció al crecimiento exponencial de la deuda en algunos estados, ocasionando en los mismos serios problemas de sostenibilidad fiscal. El problema del fuerte incremento del endeudamiento también se observó a nivel municipal. El monto nominal de la deuda municipal más que se duplicó en el período 2008-2013. Varios municipios confrontaron además serias dificultades para cumplir con sus obligaciones de pago de deudas, cayendo algunos de ellos en situación de incumplimiento de pagos de sus obligaciones.

Adicionalmente, la serie fue relevante ya que apoyó la implementación de una reforma constitucional que le otorgó al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en los estados y municipios. Las leyes emitidas, apoyadas por la serie programática, fortalecieron las legislaciones estatales y municipales relacionadas con los procesos de elaboración y ejecución de presupuestos, la contratación de deuda, la transparencia fiscal, la fiscalización del uso de recursos y la rendición de cuentas.

La serie programática también fue relevante ya que estuvo alineada con las necesidades de desarrollo del país y la estrategia institucional del Banco.

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Entidades Federativas y Municipios estuvo alineado tanto con las necesidades de desarrollo identificadas por el Gobierno de México, así también como con las Estrategia de País con México 2013-2018 (GN-2749) y 2019-2024 (GN-2982).

En lo referente a las necesidades de desarrollo identificadas por el Gobierno de México, el programa estuvo alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, al adscribirse al eje 4 del mismo, referido a la promoción de un México Próspero. Dentro de dicho eje, el programa respondió al Objetivo 4.1, el cual buscaba mantener la estabilidad macroeconómica del país. Adicionalmente, el programa se alineó con la estrategia 4.1.1, la cual consistió en proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico. También estuvo alineado con el PND 2019-2024, a través del compromiso del Estado mexicano de velar por la estabilidad de las finanzas públicas<sup>4</sup>.

En lo relativo a la Estrategia de País con México 2013-2018, el programa se alineó a través del objetivo estratégico de apoyar el fortalecimiento de la gestión pública, al contribuir a la mejora de la gestión fiscal subnacional, promoviendo la responsabilidad hacendaria y el control del endeudamiento. En el caso de la estrategia 2019-2024, se alineó a través del objetivo estratégico de fortalecimiento de las finanzas públicas.

#### **b. Alineación estratégica**

El programa fue 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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la mejora del marco regulatorio en materia de disciplina financiera de las EyM. Además, el programa contribuyó al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), a través del indicador de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; y de los indicadores auxiliares: (i) instituciones de rendición de cuentas fortalecidas; (ii) los GSN beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional; y (iii) registros públicos fortalecidos.

El programa también se alineó con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al reforzar la gestión administrativa y fiscal de GSN y al establecer mecanismos para alentar la transparencia y rendición de cuentas. También fue consistente con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8), al apoyar una mayor coordinación de los arreglos intergubernamentales y al fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

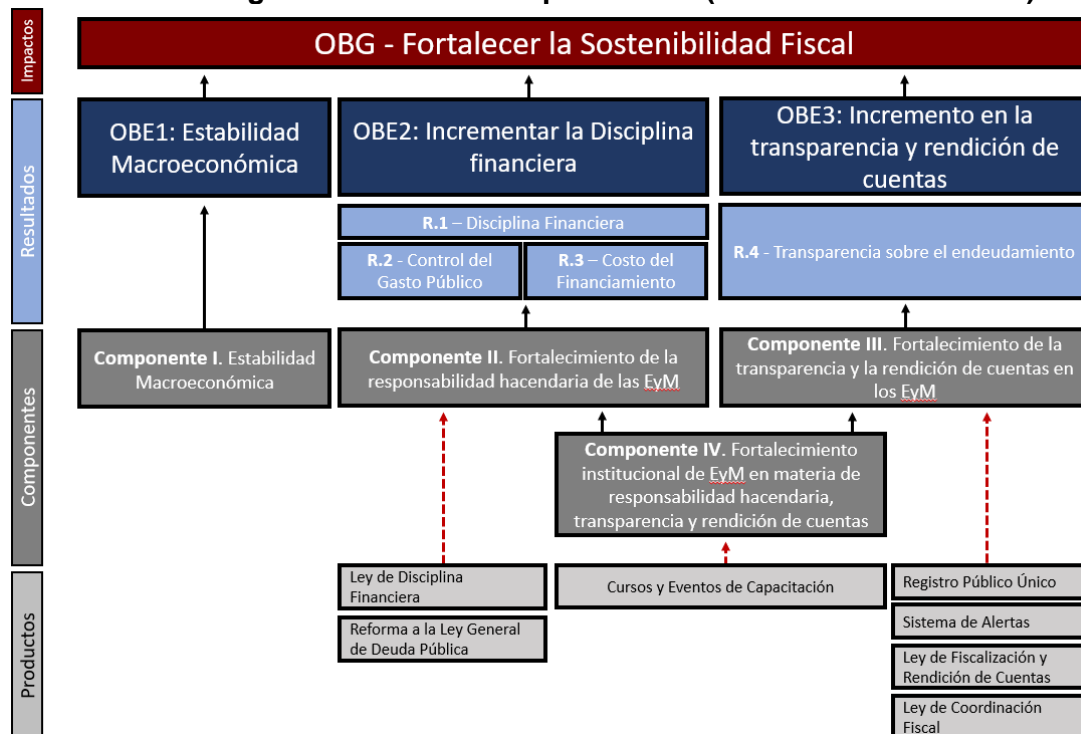
---

<sup>4</sup> El PND 2019-2024 no fue estructurado en ejes, objetivos y estrategias, como fue el caso del el PND 2013-2018.

### c. Relevancia del Diseño

El diseño de la serie programática contó con una sólida lógica vertical, la cual se resume en el gráfico 1<sup>5</sup>. El objetivo general (OBG) de la serie programática fue fortalecer la sostenibilidad fiscal de las EyM de México mediante la mejora de su gestión hacendaria. El énfasis en la sostenibilidad fiscal se debe a que la teoría económica demuestra que esta es una condición elemental para la solidez de los sistemas económicos y los procesos de desarrollo de largo plazo<sup>6</sup>. Para alcanzar el OBG de fortalecer la sostenibilidad fiscal, la serie programática contó con tres objetivos específicos (OBE): (i) estabilidad macroeconómica (OBE1); (ii) incremento de la disciplina financiera (OBE2); e (iii) incremento de la transparencia y rendición de cuentas (OBE3).

**Gráfico 1. Lógica Vertical de las Operaciones (ME-L1253 & ME-L1276)**



Referencias: OBG=Objetivo General, OBE=Objetivo Específico, R= Resultado.  
Solo se presentan productos clave.

El objetivo específico de estabilidad macroeconómica es importante para alcanzar el objetivo general de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, ya que una de las regularidades que se desprenden de la literatura empírica del crecimiento económico es que la inestabilidad macroeconómica es perjudicial para el crecimiento<sup>7</sup>. A su vez, el crecimiento económico es importante para determinar la sostenibilidad fiscal de un gobierno<sup>8</sup>, consecuencia de sus efectos sobre los ingresos y gastos públicos. Por su parte, el objetivo específico de incremento de la disciplina financiera se introdujo ya que existe amplia evidencia que muestra que una mayor disciplina financiera, basada en instituciones fiscales sólidas, conlleva al fortalecimiento la sostenibilidad de las finanzas

<sup>5</sup> Solo se presentan productos clave. El resto de los productos se presentan en la Tabla 2.

<sup>6</sup> Ver Lane (2003), Engen y Skinner (1992), y Reinhart y Rogoff (2010).

<sup>7</sup> Ver Fatás (2000), Ramey y Ramey (1995), Hnatkovska y Loayza (2004), y Yao (2014).

<sup>8</sup> Ver Blanchard, Chouraqui, Hagemann y Sartor (1990), y Talvi y Végh (1998).

públicas<sup>9</sup>. Esto porque una mayor disciplina fiscal permite una reducción de los déficits fiscales<sup>10</sup>, y las políticas fiscales se vuelven menos volátiles, lo que favorece el crecimiento económico<sup>11</sup>. Finalmente, el objetivo de incremento de la transparencia y rendición de cuentas se introdujo ya que estas alientan la sostenibilidad fiscal<sup>12</sup>.

Para medir el logro de los OBE se plantearon los indicadores de resultado que se presentan en la Tabla 1. Para el objetivo de incrementar la disciplina financiera, se incluyeron indicadores de resultado relacionados con el nivel de endeudamiento, el control del gasto público y el costo de financiamiento. Para el objetivo de transparencia y rendición de cuentas se incluyó un indicador relacionado con la transparencia del endeudamiento. Para la medición del objetivo de estabilidad macroeconómica, el BID cuenta con una metodología que se refleja en los Informes Independientes de Condiciones Macroeconómicas (GN-2753-6).

Ambas operaciones de la serie programática incluyeron productos que la evidencia empírica encuentra efectivos para contribuir al cumplimiento de los objetivos específicos y resultados planteados (ver sección II.2.c). La serie programática contó con cuatro componentes: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de los EyM; (iii) fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los EyM; y (iv) fortalecimiento institucional de EyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas. Estos se explican detalladamente en enlace electrónico opcional #3 y los productos de la serie se presentan en la Tabla 2.

El componente fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de los EyM contó con 15 indicadores productos, de los cuales destacan la LDF y la reforma a la Ley General de Deuda Pública. La LDF fue un producto clave, ya que introdujo diversas reglas fiscales, tanto numéricas como procedimentales, para: (i) alentar la disciplina fiscal; (ii) alcanzar un mayor control y eficiencia del gasto público. Por su parte, la reforma a Ley General de Deuda Pública, en conjunto con la LDF, fortaleció los procesos de contratación de deuda pública, incluyéndose el requerimiento de implementar procesos competitivos.

El componente de fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los EyM contó con 14 indicadores productos. En materia de transparencia, los productos que destacan son la puesta en funcionamiento del RPU y el SdA. El RPU, como su nombre lo indica, es un registro en el cual las EyM y sus respectivos EP deben registrar la totalidad de las obligaciones y financiamientos contratados, información que se hace pública. Por su parte, el SdA es una publicación de la SHCP en la cual se evalúa y publica el nivel de endeudamiento de las EyM. En materia de rendición de cuentas, destacan las reformas a la Ley General de Fiscalización y Rendición de Cuentas y a la Ley de Coordinación Fiscal, a través de las cuales se ampliaron las potestades de fiscalización de la ASF del gobierno federal en lo relativo al ejercicio de recursos públicos por EyM.

Finalmente, el componente de fortalecimiento institucional de EyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas, constó de 5 indicadores de productos relacionados con la capacitación de funcionarios públicos de gobiernos estatales y municipales en materia de las reformas de políticas incluidas como productos de los componentes (ii) y (iii). Por tal motivo, el componente (iv) fue diseñado como un componente transversal de apoyo al logro de los resultados de los dos componentes anteriores. Los cursos de capacitación fueron los productos clave de este componente.

---

<sup>9</sup> Ver Von Hagen y Harden (1995).

<sup>10</sup> Ver Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996).

<sup>11</sup> Ver Fatás y Mihov (2003).

<sup>12</sup> Ver Alt y Lassen (2006) y Fatás (2009).

**Tabla 1. Matriz de resultados**

Indicadores	En aprobación - Programático I (ME-L1253) 06-06-2017			Taller de Arranque - Programático I (ME-L1253)			En aprobación - Programático II (ME-L1276) 05-06-2019			Taller de Arranque - Programático II (ME-L1276)			Al terminar el proyecto (PCR) 31-12-2019			Comen- tarios
	Unidad de Medida (UM)	Línea de Base (LB)	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Realizado (A)	
<b>Objetivo específico 2 – Incrementar la Disciplina Financiera</b>																
<b>RESULTADO #1 – Disciplina Financiera</b>																
Incremento en el número total de estados calificados en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Reglamento del Sistema de Alertas (SdA)	Estados	0	≤ 0	Estados	0	≤ 0									-1	
Número de entidades federativas (EF) calificadas en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo al Reglamento del SdA							EF	11	8	EF	11	8	EF	11	5	Indicador similar al anterior, expresando en niveles e incluyendo casos en observación
Incremento en el número de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Reglamento del SdA.	Muni- cipios	0	≤ 0	Muni- cipios	0	≤ 0									0	
Número de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo al Reglamento del SdA.							Municipios	105	≤ 105	Municipios	105	≤ 105	Muni- cipios	105	33	Indicador similar al anterior, expresando en niveles e incluyendo

																casos en observación
<b>RESULTADO #2 – Control del Gasto Público</b>																
Promedio a nivel estatal de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales.	%	4,5	≤ 3	%	4,5	≤ 3	% de crecimiento	4,5	≤ 3	% de crecimiento	4,5	≤ 3	% de crecimiento	4,5	-1,56	
<b>RESULTADO #3 – Costo del Financiamiento</b>																
Promedio a nivel estatal del diferencial entre la tasa de interés promedio ponderada pagada por las EF por sus obligaciones y la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE).	Puntos base	154	≤ 154	Puntos base	154	≤ 154	Puntos base	154	40	Puntos base	154	40	Puntos base	154	25	
<b>Objetivo específico 3 – Incrementar la transparencia y rendición de cuentas</b>																
<b>RESULTADO #4 – Transparencia sobre el endeudamiento de los estados y municipios</b>																
Monto de la deuda registrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que no se encuentra registrada en la SHCP.	%	5,4	4,8	%	5,4	4,8	% de la deuda registrada	5,4	3,0	% de la deuda registrada	5,4	3,0	% de la deuda registrada	5,4	2,68	

## II.2 Eficacia

### a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

El OBG de la serie programática fue fortalecer la sostenibilidad fiscal de las EyM de México mediante la mejora de su gestión hacendaria. Para alcanzar el OBG de fortalecer la sostenibilidad fiscal, la serie programática contó con tres objetivos específicos (OBE): (i) estabilidad macroeconómica (OBE1); (ii) incremento de la disciplina financiera (OBE2); e (iii) incremento de la transparencia y rendición de cuentas (OBE3). Las dos operaciones de la serie programática se estructuraron en cuatro componentes cuyos objetivos de describen a continuación.

**Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente fue asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Política y en la Carta de Política Sectorial.

**Componente II. Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de las EyM.** Este componente tuvo como objetivo incrementar la disciplina financiera de las EyM y sus EP, a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal.

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

**Componente IV. Fortalecimiento institucional de EyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.** El objetivo fue fortalecer la capacidad institucional de los EyM para una aplicación oportuna de la reglamentación aprobada en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.

### b. Resultados logrados

Como fue mencionado, la serie programática contó con dos objetivos específicos: (i) incremento de la disciplina financiera; e (ii) incremento de la transparencia y rendición de cuentas, además del objetivo específico de estabilidad macroeconómica. A continuación, se discute el logro de estos dos objetivos específicos, en base a los valores alcanzados por los indicadores de resultados incluidos en la matriz de resultados de la serie. Vale destacar que la totalidad de las metas establecidas fueron apropiadas y alcanzadas.

#### Objetivo de incremento de la disciplina financiera

Para la medición del objetivo de incremento de la disciplina financiera se incluyeron cuatro indicadores de resultados. Dos indicadores estuvieron relacionados con la responsabilidad hacendaria, uno con el control del gasto público y otro con el costo de financiamiento. Todas las metas propuestas para estos indicadores fueron alcanzadas.

Para el resultado de responsabilidad hacendaria (Resultado #1) se incluyeron dos indicadores, uno para EF y otro para municipios. Dichos indicadores para la primera operación fueron: “Incremento en el número total de estados calificados en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo con el Reglamento del Sistema de Alertas e “Incremento en el número total de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo con el Reglamento del Sistema de Alertas”. Para la segunda operación estos indicadores fueron sustituidos por indicadores muy similares, con el fin de permitir un mejor monitoreo de resultados<sup>13</sup>. Los cambios se relacionaron con la

<sup>13</sup> Los nuevos indicadores fueron “Número de entidades federativas calificadas en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo con el reglamento del SdA” y “Número de municipios calificadas en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo con el reglamento del SdA”.

medición de los indicadores en niveles, en vez de cambios en niveles<sup>14</sup>, y con el seguimiento de EyM con calificaciones de endeudamiento elevado o en observación, en vez de solamente endeudamiento elevado<sup>15</sup>.

En el caso de la primera operación, donde los indicadores solo medían los estados y municipios con calificación elevada, la meta establecida fue que no se incrementara el número de EF y de municipios con calificación elevada. En ambos casos se cumplió con la meta. En el caso de las EF, se pasó de una EF con dicha calificación al inicio de la serie, a ninguna al final de la serie. En el caso de municipios, ningún municipio tuvo dicha calificación al inicio y al final de la serie. Con respecto a los indicadores de responsabilidad hacendaria utilizados en la segunda operación, el indicador para EF tuvo una línea base de 11 estados con nivel de endeudamiento elevado o en observación y una meta a alcanzar de 8 estados. El valor de este indicador al cierre de 2019 fue de 5 estados, 3 estados menos del máximo de la meta. Por otra parte, el indicador para municipios tuvo una línea base de 105 municipios con nivel de endeudamiento elevado o en observación y una meta a alcanzar no mayor a 105 municipios ( $\leq 105$ ) en este nivel de endeudamiento. La cifra de este indicador con corte al cierre de 2019 fue de 33 municipios, 72 municipios menos del máximo establecido en la meta.

En el caso del resultado de control de gasto público (Resultado #2), el indicador utilizado fue el “Promedio a nivel estatal de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales”, medido como porcentaje de crecimiento en términos reales. La línea base fue de 4,5% y la meta a alcanzar fue de, como máximo, 3% real ( $\leq 3$ ). La cifra de este indicador en 2018 fue una tasa de crecimiento real de -1.56%.

Para medir el resultado de costo del financiamiento (Resultado #3) se utilizó el indicador “Promedio a nivel estatal del diferencial entre la tasa de interés promedio ponderada pagada por las entidades federativas por sus obligaciones y la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE)”, medido en puntos base. La línea base fue 154 y la meta establecida en la segunda operación fue de 40 puntos base (pb). El valor de este indicador a finales de 2019 fue de 25 puntos base lo que representa 15 pb por debajo de la meta propuesta.

A nivel de impacto, las metas propuestas eran disminuir el monto de financiamientos y obligaciones de EF y de municipios como porcentaje del PIB. El primer indicador para EF planteó un valor de línea base de 2,6 y una meta de 2,4 a alcanzar. La cifra final ascendió a 2,31. El indicador para municipios planteó un valor de línea base de 0,23 y una meta de 0,21 a alcanzar. La cifra final fue 0,18.

#### Objetivo de incremento de la transparencia y rendición de cuentas

Para la medición del objetivo de incremento de la transparencia y rendición de cuentas se incluyó un indicador de resultados para medir la transparencia sobre el endeudamiento de los estados y los municipios (Resultado #4). El indicador utilizado fue el “Monto de la deuda registrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que no se encuentra registrada en la SHCP”, medido como porcentaje de la deuda no registrada sobre el total de la deuda subnacional. La línea base fue de 5,4% y la meta a alcanzar fue de 3,0%. El valor de este indicador a finales de 2019 fue de 2,59% del total de la deuda total subnacional. Esto representa 41 pb menos que la meta planteada.

---

<sup>14</sup> Al momento de la preparación de la primera operación el SdA no se encontraba en funcionamiento, por lo que no se contaba con una línea de base para establecer metas en niveles, motivo por el cual los indicadores se establecieron como cambios en el número de EF o municipios.

<sup>15</sup> Este cambio se debió a que pocos EyM obtuvieron una calificación de deuda elevada.



**Tabla 2. Matriz de Resultados logrados**

Indicador	Unidad de medida	Primera Operación ME-L1253				Segunda Operación ME-L1276				Medios de verificación		
		Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real	% alcanzado	Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real	% alcanzado			
Objetivo específico #2 – Incrementar la Disciplina Financiera												
RESULTADO #1 – Disciplina Financiera												
Incremento en el número total de estados calificados en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo con el Reglamento del SdA	Estados	0	2016	P P(a) A	≤ 0 ≤ 0 - 1	100						Publicación de las calificaciones del SdA en la página de internet oficial de la SHCP.
Número de entidades federativas calificadas en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo con el Reglamento del SdA.	Entidades Federativas						11	2016	P P(a) A	8 8 5	100	Publicación de las calificaciones del SdA en la página de internet oficial de la SHCP.
Incremento en el número total de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo con el Reglamento del SdA	Municipios	105	2017	P P(a) A	≤ 0 ≤ 0 0	100						Publicación de las calificaciones del Sistema de Alertas en la página de internet oficial de la SHCP.
Número de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo con el Reglamento del SdA.	Municipios						105	2017	P P(a) A	105 ≤105 33	100	Publicación de las calificaciones del Sistema de Alertas en la página de internet oficial de la SHCP.

<b>RESULTADO #2 – Control del Gasto Público</b>												
Promedio a nivel estatal de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales.	%	4,5	2015	P P(a) A	≤ 3 ≤ 3 -1,56	100	4,5	2015	P P(a) A	≤ 3 ≤ 3 -1,56	100	Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía.
<b>RESULTADO #3 – Costo del Financiamiento</b>												
Promedio a nivel estatal del diferencial entre la tasa de interés promedio ponderada pagada por las entidades federativas por sus obligaciones y la TIIE.	Puntos Base	154	2016	P P(a) A	≤ 154 ≤ 154 25	100	154	2016	P P(a) A	40 40 25	100	Informe sobre financiamientos y obligaciones de EyM, publicado en la página web oficial del SHCP y serie de la TIIE publicada en la página de web del Banco de México.
<b>Objetivo específico #3 – Incrementar la transparencia y rendición de cuentas</b>												
<b>RESULTADO #4 – Transparencia sobre el endeudamiento de los estados y municipios</b>												
Monto de la deuda registrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que no se encuentra registrada en la SHCP.	%	5,4	2015	P P(a) A	4,8 4,8 2,68	100	5,4	2015	P P(a) A	3,0 3,0 2,68	100	Informe sobre financiamientos y obligaciones de EyM, publicado en la página de internet oficial de la SHCP.

Productos	Unidad de medida	Primera Operación ME-L1253					Segunda Operación ME-L1276					Medios de verificación
		Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real	% alcanzado		Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real	% alcanzado		
Componente #2 – Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de estados y municipios												
<b><u>Producto 1:</u></b> Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) aprobada	Ley	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).
<b><u>Producto 2:</u></b> Reforma de la Ley General de Deuda Pública aprobada	Ley	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Publicación en el DOF.
<b><u>Producto 3:</u></b> Convenios de colaboración entre la Federación y un estado, en el marco de la Deuda Estatal Garantizada (DEG) firmados	Convenio	0	2014	P P(a) A	3 3 0	0						Publicación en el DOF.
<b><u>Producto 4:</u></b> Plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de la deuda diseñada.	Plataforma	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Comunicado de la SHCP informando acerca del diseño de la plataforma.
<b><u>Producto 5:</u></b> LDF vigente en municipios y en sus respectivos entes públicos (EP).	Ley						0	2015	P P(a) A	1 1 1	100	Publicación en el DOF.

<b><u>Producto 6:</u></b> Registro de proyectos de inversión pública productiva implementados por entidades federativas (EF).	Registro						No Disponible (N.D.)	2015	P P(a) A	20 22 22	100	Sitios web de los registros de proyecto de inversión pública productiva. de las entidades federativas
<b><u>Producto 7:</u></b> Análisis de capacidad de pago de obligaciones de Entidades Federativas y Municipios (EyM) realizados.	Reportes						N.D.	2015	P P(a) A	300 300 300	100	Decretos de autorización de los montos máximos para la contratación de financiamientos constatando la realización de los análisis de capacidad de pago publicados en los diarios oficiales estatales.
<b><u>Producto 8:</u></b> Estudio para identificar las características necesarias de los documentos legales para la suscripción de la DEG elaborado.	Reporte						0	2015	P P(a) A	1 1 1	100	Reporte final de la firma consultora que realizó el estudio para la suscripción de la deuda estatal garantizada
<b><u>Producto 9:</u></b> Modelos de contrato de constitución de garantía y modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG elaborados.	Modelos de contrato						0	2015	P P(a) A	2 2 2	100	Borradores de modelo de contrato de constitución de garantía y de modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG elaborados
<b><u>Producto 10:</u></b> Saldo de la Deuda Estatal Garantizada.	Porcentaje						0	2015	P P(a) A	<3,5 3,5 0	100	Publicación trimestral en la página de la SHCP del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública

<b><u>Producto 11:</u></b> Reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en EF, para hacerlos congruentes con la LDF.	Ley						0	2015	P P(a) A	30 31 31	100	Publicación en diarios oficiales estatales.
<b><u>Producto 12:</u></b> Procesos competitivos para la contratación de financiamientos realizados.	Procesos						N.D.	2015	P P(a) A	300 300 300	100	Certificaciones por parte de las EyM y sus EP presentadas al momento de registrar las obligaciones en el RPU, de la realización de las contrataciones mediante procesos competitivos bajo las mejores condiciones del mercado
<b><u>Producto 13:</u></b> Reformas a disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para hacer documentación de créditos a EyM consistentes con la LDF.	Resolución						0	2015	P P(a) A	2 2 2	100	Publicación en el DOF.
<b><u>Producto 14:</u></b> Reformas a normas del CONAC para hacer criterios contables consistentes con la LDF.	Acuerdos						0	2015	P P(a) A	2 2 2	100	Publicación en el DOF.
<b><u>Producto 15:</u></b> Plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de la deuda diseñada.	Software						0	2015	P P(a) A	1 1 1	100	Informe de consultor independiente certificando el desarrollo funcional de la plataforma.

Componente #3 – Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los estados y municipios												
<b><u>Producto 16:</u></b> Reglamento del Registro Público Único (RPU) desarrollado	Reglamento	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Página oficial de internet de la SHCP.
<b><u>Producto 17:</u></b> Lineamientos del Sistema del RPU desarrollados	Lineamiento	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Página oficial de internet de la SHCP.
<b><u>Producto 18:</u></b> RPU en funcionamiento	Registro Público	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Página oficial de internet de la SHCP.
<b><u>Producto 19:</u></b> Reglamento del Sistema de Alertas (SdA) desarrollado	Reglamento	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Página oficial de internet de la SHCP.
<b><u>Producto 20:</u></b> SdA en funcionamiento	Sistema	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Página oficial de internet de la SHCP.
<b><u>Producto 21:</u></b> Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas aprobada	Ley	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Publicación en el DOF.
<b><u>Producto 22:</u></b> Reforma de la Ley de Coordinación Fiscal aprobada	Ley	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Publicación en el DOF.
<b><u>Producto 23:</u></b> Proyectos de Prestación de Servicio registrados en el RPU.	PPS						0	2015	P P(a) A	35 35 35	100	RPU.
<b><u>Producto 24:</u></b> Metodología para el cálculo de los indicadores de desempeño fiscal incluidos en el SdA	Metodología						0	2015	P P(a) A	1 1 1	100	Publicación en el DOF.

para las EyM, desarrollada.												
<b><u>Producto 25:</u></b> Evaluaciones vinculantes del SdA para las EyM.	Evaluación						0	2015	P P(a) A	5 5 5	100	Publicación en la página de Disciplina Financiera de EyM de la SHCP.
<b><u>Producto 26:</u></b> Lineamientos del Sistema del RPU desarrollados.	Lineamiento						0	2015	P P(a) A	1 1 1	100	Publicación en el DOF.
<b><u>Producto 27:</u></b> Sistema del RPU en funcionamiento.	Software						0	2015	P P(a) A	1 1 1	100	Comunicado de la SHCP validando la puesta en funcionamiento del sistema.
<b><u>Producto 28:</u></b> Reorganización interna de la Auditoría Superior de la Federación aprobada.	Reorganización						0	2015	P P(a) A	1 1 1	100	Publicación en el DOF.
<b><u>Producto 29:</u></b> Programa Anual de Auditorías para la fiscalización de la Cuenta Pública que incluya la fiscalización del cumplimiento de la LDF en EyM y la fiscalización de la ejecución de participaciones aprobado.	Programa de Auditoría						0	2015	P P(a) A	1 1 2	100	Publicación en el DOF.
<b>Componente #4 – Fortalecimiento institucional de Estados y Municipios en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas</b>												
<b><u>Producto 30:</u></b> Convenio entre el INDETEC y una institución especializada para el diseño de un programa de capacitación en materia de responsabilidad	Convenio	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Convenio firmado.

hacendaria, transparencia y rendición de cuentas en estados y municipios firmado.												
<b><u>Producto 31:</u></b> 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 elaborado	Plan	0	2014	P P(a) A	1 1 1	100						Comunicado de la SHCP.
<b><u>Producto 32:</u></b> Acuerdos entre la SHCP y EF, en el marco de las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales, para la implementación por parte del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) de capacitaciones en materia de disciplina financiera local.	Acuerdos						0	2015	P P(a) A	1 1 1	100	Acuerdos de la XLVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
<b><u>Producto 33:</u></b> Cursos o eventos de capacitación en materia de disciplina financiera implementados por el INDETEC.	Cursos o Eventos						0	2015	P P(a) A	60 60 60	100	Reportes del INDETEC a las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales.

donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.



### **c. Análisis contrafactual**

El diseño de la serie se basó en fundamentos de relaciones causa-efectos fuertes, lo que permite argumentar en base a evidencia que los productos de la serie programática contribuyeron a los resultados logrados. Adicionalmente, dado que la primera operación de la serie programática tuvo principalmente como foco la aprobación del nuevo marco regulatorio y la segunda se basó principalmente en la implementación de éste, los productos clave tuvieron tiempo suficiente para madurar y mostrar resultados. De hecho, la mayoría de los productos clave fueron aprobados hacia mediados de 2016, lo que dio tiempo suficiente para reflejar las metas que se establecieron para final de 2019.

#### **Objetivo específico de incrementar la disciplina financiera**

Como fuera mencionado, para la medición del cumplimiento del objetivo de incremento de la disciplina financiera se incluyeron cuatro indicadores de resultados. Dos indicadores estuvieron relacionados con la responsabilidad hacendaria, uno con el control del gasto público y otro con el costo de financiamiento.

##### Resultado 1: Disciplina Financiera

El indicador de resultado relacionado con la disciplina financiera fue el número de gobiernos subnacionales en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo con el Reglamento del SdA. Este indicador fue desagregado en dos subindicadores, uno para entidades federativas y otro para municipios.

De acuerdo con el Reglamento del SdA<sup>16</sup>, a través de la medición de tres indicadores, se clasifica cada EF y municipio en tres niveles de endeudamiento siguientes: (i) nivel de endeudamiento sostenible, (ii) nivel de endeudamiento en observación, y (iii) nivel de endeudamiento elevado. Los tres indicadores en los cuales se basa esta clasificación son: (i) deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición; (ii) servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición, y (iii) obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales.

Para mejorar la calificación de EF y municipios en el SdA, la principal herramienta utilizada fue la aprobación de la LDF, la que incluye diversas reglas fiscales que establecen límites a la contratación de nuevos endeudamientos y al monto de recursos para adeudos fiscales de ejercicios anteriores. Estas medidas de limitaciones legales de endeudamiento fortalecen las restricciones presupuestarias de los gobiernos, forzando una mayor disciplina financiera y un menor nivel de endeudamiento. Adicionalmente, la LDF también estableció un requerimiento de elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo, análisis de riesgos y estudios, lo cual alienta una mejor planificación financiera. También se implementaron cursos de capacitación para generar capacidades que lleven a una efectiva implementación de la Ley.

Es altamente probable que las medidas implementadas como parte del programa hayan contribuido a la mejora de los indicadores de resultado de responsabilidad hacendaria, tomando en consideración que, de acuerdo con la literatura económica, existen diversos mecanismos que generan incentivos para el incremento de la recaudación o la reducción del gasto público, lo que resulta en menores resultados fiscales y en la acumulación de deuda pública<sup>17</sup>. Un instrumento que ha demostrado ser efectivo en reducir incentivos

---

<sup>16</sup> [Secretaría de Gobernación](#)

<sup>17</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

perjudiciales es la introducción de reglas fiscales<sup>18</sup>, tanto procedimentales como numéricas. Varios estudios de casos confirman esta conclusión. En Estados Unidos, el estudio<sup>19</sup> muestra evidencia que estados con reglas fiscales más fuertes presentan mayores balances fiscales. En Brasil<sup>20</sup> e India<sup>21</sup>, diversos estudios demuestran que las restricciones fiscales impuestas fueron efectivas en alterar la disciplina fiscal. En España, las restricciones institucionales al endeudamiento ocasionaron una mayor disciplina financiera en las políticas de endeudamiento adoptadas por los gobiernos locales<sup>22</sup>. Respecto al requisito de hacer proyecciones de mediano plazo, un estudio<sup>23</sup> señala que contar con proyecciones plurianuales mejora la planificación financiera, lo que lleva a un balance fiscal de dos puntos porcentuales del PIB.

En lo que respecta a los cursos de capacitación, como parte de los dos cursos realizados de manera conjunta entre la SHCP, el BID y el INDETEC<sup>24</sup>, se realizaron pruebas de conocimiento y encuestas al momento de finalizar los cursos sobre el logro de los objetivos de aprendizaje<sup>25</sup>. La comparación entre lo que conocían los participantes sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y los componentes de la ley antes y después del curso arrojó resultados muy positivos en ambas ediciones, observándose una ganancia de aprendizaje de 48,4% en la primera ronda de capacitación (de 6,2 a 9,2, sobre un total de 10) y de 74,5% en la segunda (de 5,1 a 8,9). Adicionalmente, a mediados de 2019 se realizó una encuesta de percepción de utilidad del curso para la implementación efectiva de la LDF. Esta encuesta también arrojó resultados muy positivos, reflejando la utilidad del curso en lo relacionado con la incorporación de los requisitos de la LDF en la elaboración de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y para implementar las reglas para el ejercicio del gasto y sistematizar la información contable según la LDF y el CONAC.

Vale destacar que es poco probable que las mejoras en este indicador se deban a factores externos, ya que las variables fiscales clave tuvieron una evolución menos favorable que en el pasado, lo que debería haber causado una menor disciplina financiera. Uno de estos factores clave para el desempeño fiscal de EyM medido a través del SdA son los ingresos de libre disposición, los cuales en su gran mayoría dependen de las participaciones transferidas por el gobierno central. Entre 2017 y 2019 estas transferencias tuvieron un crecimiento real del 3,3%, el cual es relativamente bajo respecto al crecimiento real de 4% de los 10 años anteriores. Adicionalmente, otros factores externos que afectan el desempeño fiscal, como el crecimiento de la economía y la tasa de interés de mercado, también tuvieron un desempeño peor que entre 2017 y 2019<sup>26</sup>.

---

gobiernos estatales y municipales de las transferencias federales. También existen importantes problemas de información incompleta. Para una discusión completa de estos mecanismos ver Alesina y Passalacqua (2016).

<sup>18</sup> Ver Fondo Monetario Internacional (2009).

<sup>19</sup> Ver Poterba (1994).

<sup>20</sup> Ver Martell (2008).

<sup>21</sup> Ver Kishore y Prasad (2007).

<sup>22</sup> Ver Cabasés, Pascual y Vallés (2007).

<sup>23</sup> Ver Vlaicu, Verhoeven y Grigoli (2014).

<sup>24</sup> En la primera ronda de capacitación se registraron 245 funcionarios, de 23 estados y 71 municipios de gran tamaño. En la segunda ronda se registraron 185 funcionarios del estado y de municipios de Veracruz.

<sup>25</sup> Los resultados que se mencionan a continuación provienen de González, Rasteletti y Yitani (2020).

<sup>26</sup> El crecimiento real de la economía fue de 1,4% en promedio entre 2017 y 2019, mientras que en los 10 años anteriores había sido de 2,2%. Por otro lado, el valor promedio de la TIIE entre 2017 y 2019 fue de 7,7%, mientras que el promedio entre 2015 y 2019 fue de 3,9%.

## Resultado 2: Control del Gasto Público

El segundo indicador de resultado relacionado con el objetivo de alentar la disciplina financiera fue el promedio a nivel estatal de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales. Para lograr este objetivo, la principal herramienta utilizada fue la aprobación de la LDF, la cual incluye una regla fiscal que establece un límite al crecimiento del gasto real en servicios personales<sup>27</sup>. También se implementaron cursos de capacitación para generar capacidades para la efectiva implementación de la LDF.

Se espera que las medidas implementadas como parte del programa hayan contribuido a la mejora de este indicador. Como fuera mencionado anteriormente, las reglas fiscales han demostrado ser efectivas para mejorar los resultados fiscales del gobierno, y los cursos de capacitación implementados tuvieron efectos positivos. Adicionalmente, aun cuando existe controversia entre si los límites al gasto ayudan a reducir el tamaño de la burocracia administrativa, existe evidencia que la implementación de límites a gastos apoya a reducir el tamaño de la burocracia administrativa de los gobiernos subnacionales<sup>28</sup>.

El menor crecimiento en gastos personales puede haber estado relacionado con factores externos, como ser el menor crecimiento de las transferencias recibidas por los estados por parte del gobierno federal. Particularmente importantes son las transferencias del gobierno federal con destino específico para el pago de sueldos de personal de los sectores de educación y salud. El crecimiento real de estas transferencias fue de -1,4% en promedio entre 2017 y 2018, mientras que en los 10 años anteriores había sido en promedio de 2,4%. Si bien estas transferencias son una fuente importante de financiamiento de salarios, un gobierno estatal o municipal siempre puede utilizar recursos propios para financiar crecimiento de plantas o salarios. Como refleja el indicador de resultado, esto no fue algo que se observó en la práctica.

## Resultado 3: Costo de Endeudamiento

El indicador de resultado relacionado con el objetivo de reducir el costo de financiamiento fue el promedio a nivel estatal del diferencial entre la tasa de interés promedio ponderada pagada por las entidades federativas por sus obligaciones y la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE)<sup>29</sup>. Para lograr este objetivo, la principal herramienta utilizada fue la introducción de cambios normativos en los procesos de contratación de obligaciones, introduciendo el requisito de implantar procesos competitivos en la contratación de deuda. También se elaboró e implementó una metodología para el cálculo del menor costo financiero de los financiamientos y obligaciones

Existe evidencia en la literatura que la mayor competencia en la subasta reduce el costo de financiamiento del sector público. Por ejemplo, un análisis<sup>30</sup> de subastas de bonos exentos de impuestos emitidos por los municipios estadounidenses encuentra que la presencia de más postores reduce el costo del financiamiento. Otro estudio<sup>31</sup>, al analizar tipos similares de bonos, encuentra que la diferencia entre los precios de compra y venta

---

<sup>27</sup> El artículo 10 de la LDF establece que la asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos de las EF, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre: (a) El 3 por ciento de crecimiento real, y (b) el crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando.

<sup>28</sup> Ver Rose (2010).

<sup>29</sup> La TIIE es una tasa que representa las tasas de interés pactadas entre los distintos bancos y es determinada por el Banco de México con base en cotizaciones presentadas por las instituciones de crédito.

<sup>30</sup> Ver Brannman, Klein y Weiss (1987).

<sup>31</sup> Ver Kessel (1971).

de estos bonos disminuye a medida que aumenta el grado de competencia. Un estudio<sup>32</sup> más reciente sobre el papel de la competencia en el resultado de las subastas del Tesoro de Austria, aprovechando un aumento en el número de bancos que participan en las subastas del tesoro después de la adhesión de Austria a la Unión Europea, demuestran que la mayor competencia reduce el costo de financiamiento para el gobierno austriaco.

También los datos parecen indicar que los procesos competitivos han resultado exitosos en reducir los costos de financiamiento de GSN en México. En un estudio del BID<sup>33</sup> se evalúa el papel de la competencia en los resultados de las subastas de crédito bancario implementadas por los GSN en México. Para esto, los autores compilan datos públicos sobre todas las ofertas presentadas por cada banco licitante en todas las subastas de crédito bancario realizadas por GSN entre mayo de 2016 y diciembre de 2018.

Para analizar el efecto de la competencia en el costo de financiamiento, el estudio utiliza un modelo econométrico basado en el modelo de selección de Heckman (1979). Esto con el fin de lidiar con el problema de sesgo de selección que surge como consecuencia de que no se observan las ofertas de aquellos bancos que deciden no participar en la subasta<sup>34</sup>. Siguiendo esta metodología, el documento mencionado encuentra que una mayor competencia reduce el costo de los financiamientos. Encuentra que, en promedio, tener dos o tres postores reduce el costo de financiamiento, aunque el efecto no es estadísticamente significativo. Sin embargo, tener cuatro o más postores conduce a una reducción del 12,2% en relación con la oferta promedio.

No se identificaron factores externos que hayan podido tener un impacto importante sobre este resultado.

### **Objetivo específico de incrementar la transparencia y rendición de cuentas**

Para medir el objetivo específico de incrementar la transparencia y rendición de cuentas se introdujo el indicador de resultados de monto de la deuda registrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que no se encuentra registrada en la SHCP. Para lograr este objetivo, la principal herramienta utilizada fue la creación del RPU, el establecimiento de la obligatoriedad de inscribir todos los financiamientos y obligaciones en el RPU, el establecimiento de la facultad legal de la ASF que está cumpliendo con estas medidas, y también los cursos de capacitación, que instruyeron sobre el registro de deuda en el RPU.

<sup>32</sup> Ver Elsinger, Schmidt-Dengler y Zulehner (2019).

<sup>33</sup> Ver Hammond, Rasteletti y Salinas (2020).

<sup>34</sup> El modelo econométrico utilizado es el siguiente:

$$R_i = \beta_0 + \beta_i * \# \text{ de oferentes}_i + \beta_2 * X_i^1 + \beta_{i,5} * \text{Estado}_{i,l} + \beta_{i,6} * \text{Bancos}_{i,m} + \varepsilon_i$$

$$\text{Participación}_i = \gamma_0 + \gamma_1 * X_i + \gamma_3 * Z_i + \gamma_4 * W_i^2 + \gamma_{i,5} * \text{Estado}_{i,l} + \mu_i$$

donde  $R_i$  mide el costo de financiamiento de las distintas ofertas recibidas en el proceso competitivo y  $\text{Participación}_i$  es una variable dummy que capta si una institución financiera participó en la subasta o no. La variable  $\# \text{ de oferentes}_i$  representa el número de bancos que ingresan a la subasta o al proceso competitivo. Para permitir efectos no lineales, se introducen diferentes variables dummy para capturar si 2, 3 o más de 3 oferentes presentaron ofertas. Las variables Estados y Bancos se utilizan para capturar efectos fijos de estados que contratan deuda y de bancos oferentes. Adicionalmente, se incluyen grupos de variables de control relacionadas con la subasta misma. En particular, se introducen controles para capturar si la subasta es una oferta pública, si la subaste se invitan a 5 oferentes, y también se incluye el monto de financiamiento solicitado por el GSN. Finalmente,  $W$  captura las características relacionadas con el Banco que hace la oferta. Aquí se incluye la información del balance general, que actúa como la restricción de exclusión para la identificación del efecto deseado. Más específicamente, la variable utilizada es la exposición de la institución financiera a los GSN mexicanos. Esta variable afecta la participación en la subasta debido a restricciones que suelen seguir los bancos en materia de concentración de riesgo. Adicionalmente, condicional en la participación en la subasta, la composición del balance general no afecta la tasa de interés ofertada

Se espera que las medidas implementadas como parte del programa hayan contribuido a la mejora de este indicador. Un factor importante en este sentido fue el involucramiento de los bancos, ya que la legislación estableció sanciones para los bancos si estos desembolsaban los recursos de los créditos a los GSN antes de que estos fueran registrados en el RPU<sup>35</sup>. Esto volvió a los bancos socios del gobierno en garantizar el cumplimiento de esta condición de transparencia. El mayor involucramiento de ASF también pudo haber contribuido al resultado. Un estudio<sup>36</sup> encuentra que los GSN se comportan de manera diferente dependiendo si van a ser auditados por la ASF o por los organismos estatales de fiscalización.

No se identificaron factores externos que hayan podido tener un impacto importante sobre este resultado.

Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que se alcanzaron todos los objetivos planteados para el programa.

#### **d. Resultados imprevistos**

Como se ha descrito, el programa fue muy exitoso, tanto en la expedición de normas, así como en el logro de los resultados esperados. Entre los resultados inesperados se destacan el éxito mayor al previsto en los procesos competitivos y el poco interés que mostraron los estados respecto a la deuda estatal garantizada (DEG).

En lo referente a los procesos competitivos, mientras que inicialmente se esperaba que la sobretasa pagada por los GSN se viera reducida, la reducción de casi 130 puntos base fue mucho mayor a la esperada. Esto puede ser producto de una mayor competencia que la esperada entre los bancos durante los procesos competitivos y por una menor percepción de riesgo como consecuencia de los controles establecidos sobre el endeudamiento, las reglas de disciplina financiera y la mayor transparencia.

En lo que respecta a la DEG, a la fecha no se ha realizado ninguna garantía del gobierno federal a la deuda de GSN. Esta falta de interés podría estar relacionada con el requerimiento establecido en la LDF de celebrar un convenio de fortalecimiento de las finanzas públicas entre el GSN y la SHCP para acceder a la DEG. Este convenio debe ser analizado por una comisión legislativa bicameral, comisión que puede emitir las observaciones al convenio. Diversos estados manifestaron su preocupación por la participación del Congreso, lo cual podría politizar el proceso de acceso a la DEG.

### **II.3 Sostenibilidad**

#### **a. Aspectos generales de sostenibilidad**

Se espera una elevada sostenibilidad del nuevo marco regulatorio de disciplina financiera, como consecuencia de que el mismo se deriva de una reforma constitucional en la cual se establecen pautas sobre el control del endeudamiento y una mayor fiscalización en el uso de recursos federales por parte de las EyM. Para eliminar estas pautas sería necesaria una reforma constitucional, lo cual es un proceso complejo que requiere de consenso a distintos niveles de gobierno y ámbitos de la Administración Pública.

Adicionalmente, las políticas apoyadas en esta operación están exhibiendo buenos resultados y son consistentes con la estrategia de disciplina financiera del actual gobierno, en funciones hasta finales de 2024, por lo que se estima que los avances

---

<sup>35</sup> Esta determinación únicamente es aplicable a los financiamientos mayores a 12 meses, ya que la deuda de corto plazo no obedece esta disposición.

<sup>36</sup> Ver De la O y Martel García (2015).

apoyados por esta operación programática se mantengan vigentes en el mediano plazo. También ha mantenido un diálogo fluido con las EF orientado a coordinar acciones para el mantenimiento de la disciplina financiera.

En lo que respecta al componente de fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas, tanto el SdA y el RPU han demostrado ser herramientas muy efectivas para transparentar el estado de las finanzas públicas de las EyM y de incrementar la rendición de cuenta de los funcionarios públicos. El Gobierno se encuentra comprometido con el mantenimiento y robustecimiento de estas herramientas. De hecho, el sistema del RPU está siendo robustecido para incorporar el módulo del SdA, para facilitar el cálculo de los indicadores del mismo, lo cual en el pasado era realizado a través del envío de información, sin un sistema que lo facilite y lo centralice. En lo que respecta al fortalecimiento de la fiscalización, la ASF ya se encuentra ejerciendo sus actividades y ha desarrollado una estructura organizacional acorde a sus acciones.

En lo referente al último componente de fortalecimiento institucional, el INDETEC ha institucionalizado las capacitaciones en materia de disciplina financiera, incluyendo estos cursos sistemáticamente en sus planes de trabajo. Adicionalmente, la SHCP ha puesto a disposición del público en su página de internet todos los materiales del curso.

Finalmente, como consecuencia de la crisis sanitaria, social y económica generada por la enfermedad del coronavirus (COVID-19), resurgió el riesgo macroeconómico que el contexto internacional adverso y de contracción de la economía mexicana lleven al gobierno federal a reducir los recursos transferidos a entidades federativas y municipios, llevando a mayores déficits y endeudamiento de las EyM. Si bien este riesgo no se puede mitigar totalmente, vale destacar que la política fiscal debe jugar un rol anticíclico, para reducir el impacto de estas sobre el bienestar de la ciudadanía, lo que implica mayores déficits fiscales y endeudamiento durante recesiones y crisis. Adicionalmente, es importante destacar que el marco regulatorio de disciplina hacendaria apoyado por este programa robusteció la capacidad de respuesta de las EyM ante este tipo de riesgo. Además, el gobierno federal de México se encuentra coordinando las respuestas a la crisis con las EF y principales municipios, y utilizará el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas a fin de reducir la volatilidad en las transferencias a las entidades federativas y municipios.

#### **b. Salvaguardas Ambientales y Sociales**

La operación apoyó la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional, por lo que no existieron riesgos socioambientales.

### **III. Criterios no centrales**

#### **III.1 Desempeño del Banco**

El desempeño del Banco se analiza considerando dos dimensiones, la calidad del diseño y la calidad de la ejecución. En ambas dimensiones el desempeño del Banco fue altamente satisfactorio. La calidad en el diseño del préstamo fue altamente satisfactoria, gracias al trabajo previo de identificar acciones que probaron ser efectivas en contextos similares, al entendimiento de los aspectos institucionales del federalismo fiscal mexicano, y al análisis de experiencias de implementación de reformas complejas y profundas en el gestionar hacendario de entidades federativas y municipios mexicanos. Adicionalmente, la implementación rápida del programa se vio favorecida por el acompañamiento continuo del Banco durante el proceso de reforma del marco

regulatorio, estando involucrado desde la concepción inicial del mismo y posteriormente asesorando técnicamente a la SHCP durante la reforma de la Ley General de Deuda Pública y durante la redacción de la LDF y de sus respectivos reglamentos. Finalmente, los riesgos del proyecto fueron medidos adecuadamente y el plan de monitoreo resultó ser adecuado.

En lo referente a la calidad de la ejecución del programa, la misma resultó altamente satisfactoria, en gran medida porque las medidas del proyecto estaban muy relacionadas con la legislación primaria y secundaria del marco y con la implementación de las diferentes leyes. Adicionalmente, la estructuración del programa bajo la modalidad de Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política resultó ser adecuada, ya que ayudó a: (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.

### **III.2 Desempeño del Prestatario**

El desempeño del prestatario fue altamente satisfactorio tanto en lo relativo a la calidad del diseño como a la calidad de la ejecución. La calidad en el diseño del préstamo fue altamente satisfactoria, gracias a la apertura del prestatario a explorar medidas de políticas que probaron ser efectivas en contextos similares y al profundo entendimiento de los desafíos de gestión fiscal de los estados y municipios.

La ejecución de la serie programática de dos operaciones se llevó a cabo de forma altamente satisfactoria, cerrando en el primer semestre de 2019, dentro del plazo establecido. Esto se logró, en gran parte, por amplio trabajo técnico previo realizado con la UCEF y por el fuerte compromiso del gobierno con las reformas introducidas, lo que conllevó a un sólido diseño del programa y facilitó la ejecución del mismo. El fuerte involucramiento de la UCEF también facilitó las actividades de monitoreo y evaluación. Adicionalmente, el involucramiento de la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda (UAIH) durante el diseño del programa permitió incorporar lecciones aprendidas del gobierno en otros proyectos de política, lo que fortaleció la ejecución del programa.

## **IV. Hallazgos y recomendaciones**

A continuación, se incluyen una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones identificadas en el contexto de consulta y preparación del presente informe.

### **IV.1 Dimensiones Técnico Sectorial**

El trabajo técnico realizado por el Banco en apoyo al diseño de las reformas permitió identificar claramente las áreas de oportunidad y las medidas para atenderlas. Esto facilitó la estructuración de la serie programática y un planteamiento adecuado de la lógica vertical de la misma. Por tal motivo, se recomienda el involucramiento temprano del Banco en los procesos de reforma, de forma tal de alentar la mayor efectividad de éstas.

La inclusión de un componente transversal de generación de capacidades fue muy importante para fomentar una efectiva implementación del programa. Las capacitaciones desarrolladas sirvieron para que muchos municipios conociesen la existencia del nuevo marco regulatorio y para fortalecer el conocimiento sobre los diferentes componentes del nuevo marco regulatorio. Asimismo, fueron de utilidad para aquellos funcionarios que tuvieron que implementar tareas específicas derivadas de la nueva legislación. En este sentido, se recomienda que los procesos de reformas complejas sean acompañados con

procesos de capacitación robustos con el fin de generar capacidades para una efectiva implementación de las reformas.

La flexibilidad del instrumento de serie programática fue muy útil para adecuar la Matriz de Políticas a las nuevas prioridades del Gobierno. Esto fue particularmente importante para definir precisiones de alcance en las medidas incluidas en la segunda operación. Por lo tanto, se recomienda que los procesos de reforma profundos y con procesos de implementación relativamente prolongados sean acompañados por PBP, en vez de PBL, dada la mayor flexibilidad del instrumento.

La selección de indicadores de impacto y resultados producidos periódicamente por el gobierno, o de fácil cálculo en base a datos administrativos, facilitó la recopilación de información y el monitoreo de los avances del programa. Por tal motivo se recomienda, en la medida de lo posible, el uso de indicadores producidos sistemáticamente por el gobierno, a fin de facilitar el monitoreo de los programas.

#### **IV.2 Dimensiones Organizativa y Administrativa**

La ejecución de la serie programática de dos operaciones se llevó a cabo de forma satisfactoria, cerrando en el primer semestre de 2019, dentro del plazo establecido. Esto se logró, en gran parte, por el amplio trabajo técnico previo realizado con la UCEF, lo que conllevó a un sólido diseño del programa y facilitó la ejecución de este. Adicionalmente, el involucramiento de la UAIH de la SHCP durante el diseño del programa permitió incorporar lecciones aprendidas por el gobierno en otros proyectos similares con la banca de desarrollo multilateral, lo que favoreció la adecuada ejecución del programa. Se recomienda entonces el involucramiento de las unidades de gobierno con amplio conocimiento de las operaciones de política del Banco, tanto en las etapas de diseño como en las de monitoreo, con el fin de incrementar la efectividad del programa.

El establecimiento de fechas específicas para la emisión de reglamentos y la implementación de sistemas en los transitorios de la reforma constitucional y de las distintas leyes aprobadas, sirvió como aliciente para la rápida implementación de muchas de las medidas de política incluidas en la segunda operación de la serie programática. Por tal motivo, se recomienda que en la medida de lo posible los instrumentos de reforma incluyan fechas vinculantes, a fin de facilitar la coordinación entre unidades administrativas.

#### **IV.3 Dimensiones relacionadas con los procesos y actores públicos**

La experiencia positiva con la gestión del proyecto se debió en gran medida al fuerte liderazgo de la UCEF y al involucramiento de la UAIH en el diseño y ejecución del programa. La larga trayectoria de la UAIH y su equipo técnico en este tipo de operaciones ha sido clave para lograr una adecuada articulación y seguimiento de los múltiples actores. Se recomienda entonces el involucramiento de las unidades de gobierno con amplio conocimiento de las operaciones de política del Banco, con el fin de facilitar la articulación entre diversos actores públicos.



**Tabla 4**  
**Hallazgos y recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1: Técnico Sectorial</b>	
Hallazgo # 1: El trabajo técnico realizado por el Banco en apoyo al diseño de las reformas permitió identificar claramente las áreas de oportunidad y las medidas para atenderlas. Esto facilitó la estructuración de la serie programática y un planteamiento adecuado de la lógica vertical de la misma.	Recomendación # 1: Involucramiento temprano del Banco en los procesos de reforma, de forma tal de alentar la mayor efectividad de estas.
Hallazgo # 2: La inclusión de un componente transversal de generación de capacidades fue muy importante para fomentar una efectiva implementación del programa. Las capacitaciones implementadas sirvieron para que muchos municipios conociesen la existencia del nuevo marco regulatorio y para fortalecer el conocimiento sobre los diferentes componentes de la ley. Asimismo, fueron de utilidad para aquellos funcionarios que tuvieron que implementar tareas específicas derivadas de la nueva legislación.	Recomendación # 2: Acompañar los procesos de reforma complejo con procesos de capacitación robustos con el fin de generar capacidades para una efectiva implementación de las reformas.
Hallazgo # 3: La flexibilidad del instrumento de serie programática fue muy útil para adecuar la Matriz de Políticas a las nuevas prioridades del Gobierno. Esto fue particularmente importante para definir precisiones de alcance en las medidas incluidas en la segunda operación.	Recomendación # 3: Acompañar procesos de reforma profundos y con procesos de implementación relativamente prolongados sean acompañados por PBP, en vez de PBL, dada la mayor flexibilidad del instrumento.
Hallazgo # 4: La selección de indicadores de impacto y resultados producidos periódicamente por el gobierno, o de fácil cálculo en base a datos administrativos, facilitó la recopilación de información y el monitoreo de los avances del programa.	Recomendación # 4: Utilizar, en la medida de lo posible, indicadores producidos sistemáticamente por el gobierno, a fin de facilitar el monitoreo de los programas.
<b>Dimensión 2: Organizativa y Administrativa</b>	
Hallazgo # 5: La ejecución de la serie programática de dos operaciones se llevó a cabo de forma satisfactoria, cerrando en el primer semestre de 2019, dentro del plazo establecido. Esto se logró, en gran parte, por amplio trabajo técnico previo realizado con la UCEF, lo que conllevó a un sólido diseño del Programa y facilitó la ejecución. Adicionalmente, el involucramiento de la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda (UAIH) de la SHCP durante el diseño del Programa permitió incorporar lecciones aprendidas por el gobierno en	Recomendación # 5: Involucrar a las unidades de gobierno con amplio conocimiento de las operaciones de política del Banco, tanto en las etapas de diseño como en las de monitoreo, con el fin de incrementar la efectividad del programa.

otros proyectos similares con la banca de desarrollo multilateral, lo que favoreció la adecuada ejecución del programa.	
Hallazgo # 6: El establecimiento de fechas específicas para la emisión de reglamentos y la implementación de sistemas en los transitorios de la reforma constitucional y de las distintas leyes aprobadas, sirvió como aliciente para la rápida implementación de muchas de las medidas de política incluidas en la segunda operación de la serie programática.	Recomendación # 6: Incluir en los instrumentos de reforma fechas vinculantes, a fin de facilitar la coordinación entre unidades administrativas.
<b>Dimensión 3: Procesos y actores públicos</b>	
Hallazgo # 7: La experiencia positiva con la gestión del proyecto se debió en gran medida al fuerte liderazgo de la UCEF y al involucramiento de la UAIH en el diseño y ejecución del programa. La larga trayectoria de la UAIH y su equipo técnico en este tipo de operaciones ha sido clave para lograr una adecuada articulación y seguimiento de los múltiples actores.	Recomendación # 7: Involucrar a las unidades de gobierno con amplio conocimiento de las operaciones de política del Banco, con el fin de facilitar la articulación entre diversos actores públicos.