



Evaluación de
Consistencia y
Resultados en materia
de Diseño

Fondo de Aportaciones para Fortalecimiento de
las Entidades Federativas (FAFEF)

Programa Presupuestario: Saneamiento Financiero

Ejercicio fiscal a evaluar: 2016

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño del Programa Saneamiento Financiero 2016.

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

16 de noviembre de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana

M.E. Carlos Antonio Pozos Valdez

C.P. Ricardo Cárdenas Larios

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

María Cristina González Márquez

Leivy Lizeth López Calderón

Michelle Arellano Martín del Campo

Lorena Gutiérrez Ugalde

Contenido

Introducción	5
Marco Legal del Sistema de Evaluación de Desempeño	9
Análisis del contexto	23
1. Características del programa.	44
2. Diseño	47
2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.....	47
2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.	48
2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.	49
2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.	52
2.5. Presupuesto y Rendición de Cuentas	59
2.6. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.	60
3. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones	61
4. Conclusiones	65
5. Bibliografía	67

Índice de cuadros

Cuadro 1. Ingresos Totales del Gobierno del Estado de Colima 2011-2015	24
Cuadro 2. Presupuesto de Egresos 2016. Asignaciones para Deuda Pública	27
Cuadro 3. Presupuesto de Egresos 2016. Asignaciones para Deuda Pública	28
Cuadro 4. Presupuesto de Egresos 2016. Deuda Pública	29
Cuadro 5. Cuenta Pública 2016. Endeudamiento Neto	29
Cuadro 6. Cuenta Pública 2016. Endeudamiento Neto	30
Cuadro 7. Destino de los recursos FAFEF al 28 de febrero de 2017.	37
Cuadro 8. Valoración CONEVAL	46
Cuadro 9. Matriz de Indicadores para Resultados	57
Cuadro 10. Reporte del Ejercicio del Presupuesto de Egresos 2016. Reporte de Deuda 2016	60

Índice de figuras

Figura 1. Esquema Conceptual del Programa Saneamiento Financiero del Estado de Colima, ejercicio fiscal 2016	26
Figura 2. Deuda Pública (Fideicomiso)	31
Figura 3. Pago de Deuda Pública	32
Figura 4. Recuperación de Saneamiento Financiero	34
Figura 5. Deuda Pública "Árbol de Problemas"	53
Figura 6. Niveles de traducción de árbol de problemas a árbol de objetivos mediante la MML utilizada por la SHCP	55
Figura 7. Deuda Pública, Árbol de Objetivos	56

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas (FAFEF) a través del programa presupuestario Saneamiento Financiero

Introducción

El Sistema de Evaluación de Desempeño en nuestro país es el resultado del cumplimiento de una serie de disposiciones emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **artículo 134**, y replicada en las Constituciones Estatales.

Para el caso del estado de **Colima**, el **artículo 108** de su Constitución Política, espejo del referido artículo 134, reza que:

“Los recursos y fondos públicos que administren, custodien o ejerzan los poderes del Estado, los municipios, los órganos autónomos previstos por esta Constitución, los organismos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública, fideicomisos públicos del Estado y municipios, así como a cargo de cualquier persona física o moral, pública o privada, **se manejarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.**

El ejercicio de dichos recursos será objeto de evaluación, control y fiscalización por parte del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado previsto por esta Constitución, con el propósito de que los recursos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos del párrafo anterior.”

Por su parte la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** (LFPRH) En el **artículo 27** establece que:

“La estructura programática del PEF debe incorporar indicadores desempeño con sus correspondientes **metas anuales**, que **permitirán la evaluación de programas y proyectos**; estos indicadores serán la **base para el funcionamiento del SED”**.

El **artículo 85** se refiere a que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, **serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley**, con base en indicadores estratégicos y de gestión **por instancias técnicas independientes** de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes.

En tal sentido, el **Artículo 110** de la LFPRH, señala:

“La **evaluación del desempeño** se realizará a través de la verificación del grado de **cumplimiento de objetivos y metas**, con base en **indicadores estratégicos y de gestión** que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.”

En su **Artículo 111** especifica que:

“...el sistema de evaluación del desempeño... [permitirá]... **identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público**,... dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo **será obligatorio para los ejecutores de gasto**”.

Por su parte, la **Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)** señala la **obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno**, lo que da origen a la armonización contable y al Consejo que la regula (CONAC). En esta ley se señala la forma en que se realizará la integración de la cuenta pública en las entidades federativas.

Para dar cumplimiento a la LFPRH, se constituye el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). A través de este Consejo se lleva a cabo el mandato expresado en el Artículo 79 de la LFPRH que dice:

“Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.”

De tal modo que el **numeral 9** de la *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*, a cargo del CONAC, establece que

El Programa Anual de Evaluaciones tiene por objeto establecer los programas de los entes públicos sujetos a evaluación, los tipos de evaluaciones que se aplicarán a estos programas y el calendario de ejecución de las evaluaciones.

Para los entes públicos de la Administración Pública Federal, el Programa Anual de Evaluación que deberán publicar en sus páginas electrónicas a más tardar el último día hábil de abril de cada ejercicio fiscal, será el emitido por la Secretaría, la Función Pública y el CONEVAL.

Los entes públicos no considerados en la Administración Pública Federal deberán emitir su programa anual de evaluaciones, tomando como referencia los presentes lineamientos así como los Lineamientos de Evaluación de la APF.

Con base en estas disposiciones es que el gobierno de Colima, a través de la Dirección General de Planeación y Finanzas, emite el Programa Anual de

Evaluaciones para el año fiscal 2016 donde se definen los programas que se evaluarán.

La Dirección General de Planeación y Finanzas realizó una licitación pública para que una instancia externa realice la evaluación. De ese modo se designó a Tecnología Social para el Desarrollo S.A de C.V. (TECSO) para tal fin; dada su experiencia probada en el tema a evaluar en los ámbitos internacional, nacional y en la entidad.

Bajo este contexto se estableció una evaluación de Consistencia y Resultado en materia de Diseño del **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)**, a través del programa presupuestario denominado: *Saneamiento Financiero, para el ejercicio fiscal 2016*. La evaluación a desarrollarse tiene las siguientes características:

A) Objetivo General:

Evaluar el diseño del Programa Saneamiento Financiero, financiado con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) para el ejercicio fiscal 2016, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño,

B) Objetivos Específicos:

- ▶ Conocer los factores que sustentan la implementación del programa con énfasis en su dinámica de operación.
- ▶ Realizar un análisis sistémico de la gestión operativa del Programa en cada una de las áreas que integran el mecanismo de coordinación que se realiza dentro de sus procesos.
- ▶ Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos a fin de encontrar las áreas de oportunidad en la operación del programa para contribuir al mejoramiento de la gestión elaborando recomendaciones cuya aplicación sea viable. (material, técnica y normativamente).

La presente evaluación se divide en cinco capítulos que son:

- 1) **Descripción del Programa** en la que se indica las principales características del programa Saneamiento Financiero, su relación con los objetivos de la planeación del desarrollo y su justificación legal, técnica y operativa;
- 2) **Diseño metodológico** que explica las interacciones de los resultados en la gestión del Programa;
- 3) **Descripción y Análisis del diseño de del Programa** que resulta de la comprensión profunda de procesos y la identificación de los principales procesos que existe en base a la normatividad vigente, y
- 4) **Hallazgos** que enuncian principales problemas detectados en el diseño, las áreas de oportunidad, así como las buenas prácticas detectadas en la operación del Programa.

En el último capítulo se establecen las principales "**Conclusiones**" y por último el "**Análisis FODA y Recomendaciones**", estableciendo las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en la ejecución del programa y las principales *Recomendaciones* derivadas del resultado de la evaluación.

Marco Legal del Sistema de Evaluación de Desempeño

El Sistema de Evaluación de Desempeño en nuestro País es el resultado del cumplimiento de una serie de disposiciones emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 134 y replicado en las Constituciones Estatales, como es el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

En este contexto, en la legislación federal, derivaron una serie de disposiciones de aplicación general para todas las entidades federales, estatales, municipales y órganos autónomos. En el ámbito Estatal también se actualizó el marco conceptual y regulatorio. Enumeramos a continuación algunas de estas disposiciones:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 134:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Artículo 108:

“Los recursos y fondos públicos que administren, custodien o ejerzan los poderes del Estado, los municipios, los órganos autónomos previstos por esta Constitución, los organismos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública, fideicomisos públicos del Estado y municipios, así como a cargo de cualquier persona física o moral, pública o privada, se manejarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

El ejercicio de dichos recursos será objeto de evaluación, control y fiscalización por parte del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado previsto por esta Constitución, con el propósito de que los recursos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos del párrafo anterior.”

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 27 cuarto párrafo:

“La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.”

Artículo 85 fracción I:

“Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo siguiente:

I. Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes, y”

Artículo 110:

“La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

- I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;

- II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:
 - a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;
 - b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
 - c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
 - d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;
 - e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
 - f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;
 - g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;
 - h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;
 - i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;
- III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;
- IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;
- V. Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y
- VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes. "

Artículo 111:

“La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría emitirá las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

En la elaboración de los anteproyectos de presupuesto a los que se refiere el artículo 25 de esta Ley, las dependencias y entidades deberán considerar los indicadores del sistema de evaluación de desempeño, mismos que formarán parte del Presupuesto de Egresos e incorporarán sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos. ”

Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 49 párrafo cuarto y fracciones I, II y V: de las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios:

“El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

- I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;
- II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. ”

Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)

Artículo 46:

“En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala:

- I. Información contable...
- II. Información presupuestaria...
- III. Información programática, con la desagregación siguiente:
 - a) Gasto por categoría programática;
 - b) Programas y proyectos de inversión, y
 - c) Indicadores de resultados, y
- IV. La información complementaria...”

Artículo 47:

“En lo relativo a las entidades federativas, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública

Paraestatal y los órganos autónomos deberán producir, en la medida que corresponda, la información”...

Artículo 48:

“En lo relativo a los ayuntamientos de los municipios o los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las entidades de la Administración Pública Paraestatal municipal, los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria”...

Artículo 79:

“Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enviarán al Consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley. ”

Artículo 80 primer párrafo:

“A más tardar el último día hábil de marzo, en los términos del artículo anterior y demás disposiciones aplicables, se revisarán y, en su caso, se actualizarán los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieran recursos federales, con base en los cuales se evaluarán los resultados que se obtengan con dichos recursos.

Los indicadores actualizados deberán incluirse en los informes trimestrales y en las cuentas públicas, en los términos de los artículos 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. ”

Disposiciones del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

[Disposición de observancia general conforme las facultades otorgadas en la LGCG].

ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. Publicación DOF 09/12/2009.

[Disposiciones Para la generación, homologación, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, éstos deberán considerar la MML a través de la MIR y podrán hacer uso de las Guías para la construcción de la MIR y para el diseño de indicadores que se encuentran disponibles en las páginas de Internet].

LINEAMIENTOS para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. Publicación DOF 16/05/2013.

[Disposiciones a efecto de armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que permitan realizar la medición de los avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales].

NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas. Publicado DOF 04/04/ de abril/2013 con última reforma publicada DOF 23-12-2015. [Disposición aplicable únicamente a fondos federales].

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima

Artículo 6;

“Principios rectores para la administración de los recursos públicos

1. Los recursos públicos de que dispongan los Ejecutores de Gasto, se administrarán de conformidad con los siguientes principios rectores:

- I. De eficiencia, eficacia, austeridad, control, racionalidad, economía, legalidad y honestidad, para satisfacer los objetivos a los que están destinados;
- II. De transparencia y rendición de cuentas; y
- III. De evaluación del desempeño.”

Artículo 17 de las Facultades y obligaciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas fracción V:

“Tomar en cuenta los resultados de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos;”

Artículo 27 de las obligaciones de los Entes Públicos en materia de programación y presupuestación fracción VI:

“Elaborar su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos en coordinación con la Secretaría de Planeación y Finanzas, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en los objetivos y metas, así como los Indicadores de desempeño para medir su cumplimiento;”

Artículo 28 del Contenido de los Programas Presupuestarios fracciones II y III:

“II. Los resultados de la Evaluación del Desempeño, que en su caso se hayan obtenido con la aplicación del Gasto Público de ejercicios anteriores;

III. La Matriz de Indicadores de Resultados y Ficha Técnica de Indicadores conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional;”

Artículo 30 de la programación y presupuestación de los ingresos fracciones IV y V:

“IV. Los objetivos y metas de los programas de ingresos tributarios, así como sus indicadores de gestión;

V. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de recaudación y cobros y el avance físico y financiero del ejercicio fiscal actual y los pretendidos para el ejercicio siguiente; “

Artículo 61. Presupuesto basado en Resultados:

“El Presupuesto basado en Resultados sólo se podrá estructurar con la definición y construcción de los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios que permitan medir el avance físico y financiero de los mismos, conforme la normatividad emitida por el Consejo Nacional.”

Artículo 62. Sistema de Evaluación del Desempeño

“Los recursos públicos de que dispongan los Ejecutores de Gasto estarán sujetos a un Sistema de Evaluación del Desempeño, con el propósito de orientar la operación de los programas presupuestarios al logro de resultados.

Artículo 63. Evaluación del Desempeño

La Evaluación del Desempeño que se realice en los términos de esta Ley, se efectuará sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones legales aplicables.”

Artículo 64. “Diseño y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño

El Poder Legislativo, el Poder Judicial y los Órganos Estatales Autónomos, diseñarán y operarán su propio Sistema de Evaluación del Desempeño, de conformidad con el marco legal vigente que les sea aplicable.

El Titular del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, y a petición expresa del Congreso del Estado, del Poder Judicial y de los Órganos Estatales Autónomos, les proporcionará la asesoría y apoyo técnico que requieran en materia de evaluación del desempeño.

Artículo 65. Obligaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado

“Son obligaciones de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, en materia de evaluación del desempeño, las siguientes:

- I. Elaborar y proponer a la Secretaría de Planeación y Finanzas, los Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios;
- II. Realizar la evaluación por sí mismos o a través de evaluadores externos, del grado de cumplimiento de los Indicadores de Desempeño, con cargo a su propio presupuesto, dicha evaluación deberá ser enterada a la Secretaría de Planeación y Finanzas en términos del artículo 67 de esta Ley;
- III. Dar seguimiento y monitoreo de los Indicadores Estratégicos e Indicadores de Gestión de los programas presupuestarios;
- IV: Atender las revisiones y recomendaciones derivadas de los informes de las evaluaciones del desempeño;
- V. Informar trimestralmente a la Secretaría de Planeación y Finanzas los resultados de los Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios a su cargo, dentro de los veinte días siguientes a la conclusión del periodo correspondiente, respecto de los Indicadores de Desempeño, cuya periodicidad de su cálculo así lo permita;

VI. Publicar la información derivada de la evaluación del desempeño, en los términos que marca la legislación en materia de transparencia;

VII. Elaborar e implementar proyectos de mejora para incorporarlos en el diseño, adecuación y operación de los programas a su cargo, atendiendo los resultados de las evaluaciones e informar los avances con oportunidad; y

VIII. Acordar con la Secretaría de Planeación y Finanzas, las adecuaciones a los programas presupuestarios en cumplimiento de las recomendaciones resultantes de los procesos de seguimiento y evaluación. ”

Artículo 66. “Evaluación del Desempeño

1. La evaluación de los recursos se efectuará en base a indicadores que contengan los programas de los presupuestos respectivos de cada Ente Público, permitirán medir el grado de eficacia, eficiencia y economía con la que se realizó la gestión de los recursos y si estos se destinaron a cubrir los objetivos para lo que fueron destinados.

2. El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, la Contraloría General del Estado y los demás Órganos Internos de Control de los Entes Públicos, como instancias técnicas evaluadoras, de conformidad con el marco jurídico que los rige efectuarán las evaluaciones del desempeño; los resultados que arrojen dichas evaluaciones deberán publicarse en sus páginas de Internet, según lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.”

Artículo 67: Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora

“I. Con base en las evaluaciones del desempeño de los programas presupuestarios, los Ejecutores de Gasto, deberán encausar y mejorar la gestión y prestación de los bienes y servicios públicos, conforme al siguiente mecanismo:

1. Establecer el proceso para el seguimiento a recomendaciones de evaluaciones del desempeño para hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas presupuestarios y políticas;

2. Definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para la formalización de los mismos; y

3. Definir las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

II. Las evaluaciones del desempeño, así como la información y documentación que se genere en las fases del mecanismo señalado en el punto anterior, deberá

turnarse a la Secretaría de Planeación y Finanzas a más tardar 30 días posteriores a la conclusión del primer semestre de cada año, para que la referida Secretaría elabore el Anteproyecto de Presupuesto.”

En conclusión, analizado el marco legal regulatorio del Sistema del Sistema de Evaluación al Desempeño, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

- a) la Evaluación de los recursos públicos es un mandato constitucional del orden federal y local;
- b) la evaluación deberá medir la eficacia, eficiencia, transparencia y economía;
- c) la obligación de realizar evaluaciones aplica tanto en los programas ejercidos con los fondos federales, los recursos federalizados contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal y los recursos propios tanto Estatales como Municipales, producto de la recaudación y asignaciones de participaciones;
- d) los fondos federales se sujetaran a lo dispuesto en las Leyes federales que los regulan y en las Leyes locales en cuanto no se opongan (todas las disposiciones enumeradas a excepción de Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima);
- e) los fondos locales estatales y municipales serán regulados por las Leyes federales de aplicación general (a excepción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) y las locales;
- f) la metodología para el diseño de indicadores será la del Marco Lógico;
- g) los indicadores deberán publicarse en la página de internet de la entidad a más tardar el último día hábil de marzo esto en caso de los fondos federales;
- h) los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño;

- i) los indicadores se revisarán y, en su caso, se actualizarán cada año;
- j) las dependencias y entidades, en los programas presupuestarios a su cargo, incorporaron una Matriz de Indicadores para Resultados, con base en la Metodología de Marco Lógico. lo cual facilita el análisis, seguimiento y evaluación de dichos programas y del gasto asignado a éstos;
- k) las evaluaciones serán realizadas por una instancia técnica independiente, y
- l) los resultados deberán publicarse en las respectivas páginas de internet de las entidades.

Metodología y Técnicas utilizadas

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en un cuestionario (y anexos) para recolectar la información de los rubros ya mencionados, el cual se basa en el numeral Décimo octavo, apartado I, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el cuestionario de Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL; el cual se basa en el numeral Décimo octavo, apartado I, de dichos lineamientos, que contempla

En materia de diseño:

- a) Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo;
- b) La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo;
- c) Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal, contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito;
- d) La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal;
- e) La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población;
- f) La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo;

- g) Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso);
- h) En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables;
- i) Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal;
- j) Las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.

Sin embargo, la metodología recomendada por CONEVAL fue adaptada a las características que tiene el programa, por ejemplo, no cuenta con una población objetivo expresada en sujetos, sino en unidades monetarias, por ende no hay padrón de beneficiarios ni mecanismos de atención, por lo que estos no proceden a valoración. Además, como tal no hay un programa técnicamente desarrollado específicamente para la deuda pública o para el saneamiento financiero, dado que es un tema que implica la participación de diversas áreas e instituciones e incluso, distintas políticas en materia de gasto, tales como austeridad, recursos humanos, inversión y las que derivan de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por ello, el instrumento fue ajustado, modificando preguntas, reduciéndolas o ampliándolas en acuerdo tanto de la consultora como de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Así, el análisis se llevó a cabo mediante trabajo de gabinete que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública e información proporcionada por el ente sujeto a monitoreo y evaluación. Así, se contrastó la información proporcionada por el ente con la información pública disponible, validando la consistencia entre los datos; una vez identificada la inconsistencia se solicitó aclaración con los responsables; para contar con información precisa.

Análisis del contexto

Como parte del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021¹ del Gobierno del Estado de Colima, en el apartado correspondiente al Diagnóstico del Eje *Transversal I Colima con un Gobierno Moderno Efectivo y Transparente*; se presenta la situación de las finanzas públicas para el año 2015, el cual se retoma:

“La hacienda pública estatal se caracteriza por tener una débil recaudación de impuestos, alta dependencia de los recursos federales, un incremento del gasto público, principalmente del gasto corriente, y una limitada inversión pública”.

Las finanzas del estado se mantuvieron en un proceso de deterioro y desprestigio ciudadano, que han reducido la capacidad de maniobra del gobierno. Esto se debe a la falta de controles, optimización y fiscalización fiable, que se relaciona con:

- ▶ Dependencia de los recursos federales.
- ▶ Una deuda pública con tendencia a la alza.
- ▶ Hoy el tamaño de la deuda pública directa del estado representa el 21% de sus ingresos federales en 2015 y los compromisos de la deuda fueron el 11% del total de los ingresos estatales durante el mismo año.
- ▶ Un incremento en el gasto público para atender actividades no productivas.
- ▶ Una estructura administrativa muy grande y con baja productividad.
- ▶ Opacidad en las compras y adquisiciones públicas.
- ▶ Un sistema con débil rendición de cuentas que tolera la corrupción y los malos manejos de los recursos de la administración pública.

Dependencia de los Recursos Federales

Las transferencias federales han sido la principal fuente de recursos con la que Colima ha contado para su desarrollo. Éstas han representado alrededor del 90% en los ejercicios fiscales más recientes.

Los ingresos propios han pasado de 5.0% en 2006 a 7.5% en 2015; no obstante siguen siendo bajos. Los ingresos tributarios observaron un crecimiento promedio mayor que los no tributarios, 16.3% y 15.6%, respectivamente, de 2006 a 2015. Por su parte, los ingresos no tributarios

¹ Gobierno del Estado de Colima. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. Periódico Oficial “El Estado de Colima”, Tomo 101, Colima, Col., Miércoles 07 de Septiembre del año 2016; Núm. 56 pág. 1622. Disponible para su consulta en: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/07092016/p6090701.pdf>

tienen un mayor peso dentro de la estructura de los ingresos propios, ya que corresponden a 57% de estos para 2015.

Con respecto al PIB Estatal, los ingresos propios del estado equivalen a 1.29% para 2014.

Cuadro 1. Ingresos Totales del Gobierno del Estado de Colima 2011-2015 (\$)					
	2011	2012	2013	2014	2015
Total	11,951,209	11,643,829	13,798,852	13,395,559	16,664,558
Impuestos	457,749	509,051	580,288	632,949	536,033
Derechos	531,937	251,283	286,662	320,796	320,216
Productos	16,165	11,230	13,018	40,081	27,029
Aprovechamiento, participación y Aportaciones	397,387	317,690	327,201	274,630	360,382
Transferencias y Asignaciones	2,644,718	2,844,516	1,138,640	1,329,637	1,418,983
Financiamiento	947,455	327,510	207,900	0	2,166,000
Fuente: Gobierno del Estado de Colima. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. Periódico Oficial "El Estado de Colima", Tomo 101, Colima, Col., Miércoles 07 de Septiembre del año 2016; Núm. 56 pág. 1622. Disponible para su consulta en: http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/07092016/p6090701.pdf					

Deuda Pública a la Alza

La deuda pública de Colima representa 21% de sus ingresos federales en 2015 y los compromisos de la deuda fueron del 11% del total de los ingresos estatales durante el mismo año.

La composición de la deuda pública en 2015 fue de 89.5% de amortización, 10.5% de intereses y el resto 0.02% corresponden a Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)."

En el Programa Sectorial de Finanzas 2016-2021², se amplía la información respecto a la situación de la deuda pública, que a la letra dice:

"En los últimos años, la contratación de deuda pública ha sido práctica recurrente de la administración estatal. Ésta se incrementó de manera significativa al pasar de 819 millones de pesos al cierre de 2010 a 3 mil 246 millones de pesos en el cierre de 2015, incluyendo los financiamientos con esquema de bono cupón cero, con

² Gobierno del Estado de Colima. Programa Sectorial de Finanzas 2016-2021. Periódico Oficial "El Estado de Colima", Tomo 102, Colima, Col., Sábado 22 de Abril del año 2017; Núm. 26, pág. 2. Disponible para su consulta en: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/22042017/sup18/i7042201.pdf>

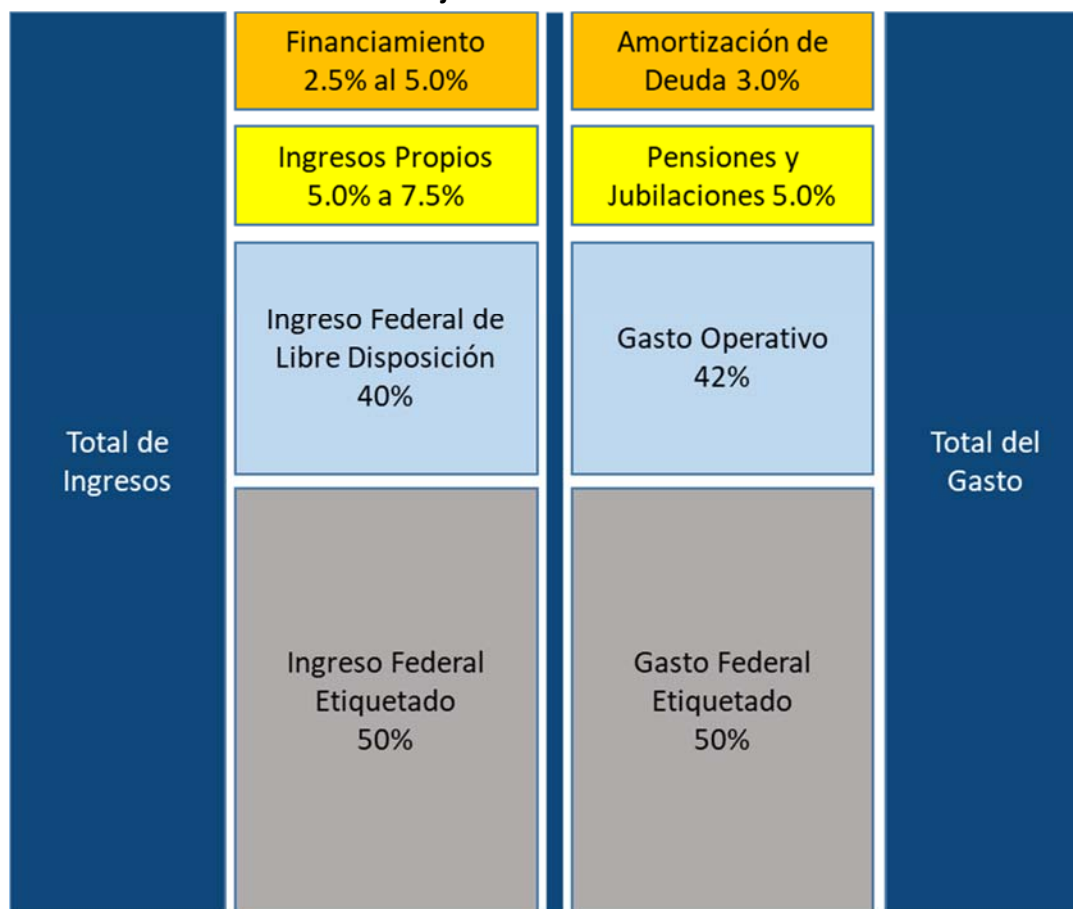
el consecuente incremento del porcentaje de participaciones para garantizar el pago del servicio de esa nueva deuda adquirida.

Derivado del incumplimiento de pago de obligaciones bancarias de corto plazo se produjo un escenario adverso en agosto de 2015 donde las calificadoras de crédito degradaron las calificaciones quirografarias del Estado a niveles de default restringido, además de las calificaciones estructuradas de los financiamientos. Ésta situación deterioró severamente el perfil de la deuda, ya que, con el default restringido, en primera instancia se encarecieron los créditos de largo plazo vía el incremento de las tasas de interés al estar estrechamente ligadas a la calificación crediticia; en otro sentido, las condiciones suspensivas de los financiamientos relacionadas con las calificaciones conllevan el riesgo de incurrir en aceleración y por ende en su vencimiento anticipado.

Conforme a lo anterior, resulta indispensable trabajar en la optimización de las condiciones de la deuda pública vigente que repercutan en una potencial liberación de flujo, y a la vez promuevan la recuperación de las calificaciones quirografarias y de las estructuras de los financiamientos vigentes".

Una primera aproximación que explica la razón de contratar deuda pública es la siguiente; al existir un flujo de ingresos dependiente de recursos federales (participaciones, aportaciones y convenios), y una baja recaudación de ingresos propios; y una tendencia a la alza de los egresos; hay un diferencial que se ha cubierto con la contratación de deuda pública, como se presenta en la siguiente figura.

Figura 1. Esquema Conceptual del Programa Saneamiento Financiero del Estado de Colima, ejercicio fiscal 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2016.

En concordancia con lo señalado en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y en el Programa Sectorial Finanzas 2016-2021, comentados líneas arriba; la alta dependencia de recursos federales, en conjunto con una baja recaudación de ingresos propios; combinada con una alta tasa de crecimiento del gasto operativo y el gasto derivado de obligaciones legales (Pensiones y Jubilaciones; amortización y pago de intereses de la deuda; contrapartes de convenios federales; implementación de reformas a leyes federales –Nuevo Sistema de Justicia Penal, Reforma Educativa-); generan un desbalance entre el ingreso y el gasto que se refleja en la necesidad de contratación de deuda pública.

Evolución de la deuda pública

De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima, en particular los Decretos de Presupuestos de Egresos para los ejercicios 2015 y 2016, el saldo de la deuda pública y asignaciones presupuestarias anuales son:

Decreto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2015.

“El saldo neto de la Deuda Pública Directa del Gobierno del Estado de Colima al 30 de Septiembre del 2014 es de un total de \$2,700,704,684 (Dos Mil Setecientos Millones Setecientos Cuatro Mil Seiscientos Ochenta y Cuatro Pesos 00/100 M.N.).

Para el Ejercicio Fiscal 2015, se establece una asignación presupuestaria de \$213,776,161 que serán destinados a cubrir la amortización de capital e intereses de la Deuda Pública Directa, contratada con la Banca de Desarrollo y con la Banca Privada.

La composición de dicha asignación será ejercida de la siguiente forma:

Cuadro 2. Presupuesto de Egresos 2015			
Asignaciones para Deuda Pública (\$)			
Crédito	Capital	Intereses	Total
Banobras Tasa Fija Refin 2008	4,354,488	20,890,387	25,244,875
Banobras Tasa Variable Refin 2008	11,070,122	16,005,924	27,076,046
Banorte Tasa Variable 2010 (100)	10,620,000	2,574,474	13,194,474
Banorte Tasa Variable 2011 (900)	20,992,737	33,408,122	54,400,859
Banobras 2012 (FONREC)	0	24,582,628	24,582,628
Banobras 2013 (PROFISE)	0	14,664,574	14,664,574
Banobras Refin 2013 (660.7)	27,529,167	27,083,538	54,612,705
Total	74,566,514	139,209,647	213,776,161
Fuente: Gobierno del Estado de Colima. Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2015. Publicado en Periódico Oficial “El Estado de Colima”, Tomo 99, Colima, Col., Sábado 29 de Noviembre del año 2014; Núm. 55, pág. 2. Disponible para su consulta: http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/29112014/sup29/t4112901.pdf			

Decreto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2016:

“El saldo neto de la Deuda Pública Directa del Gobierno del Estado de Colima al 31 de octubre de 2015, es de un total de \$2,177,081,442 (Dos Mil

Ciento Setenta y Siete Millones, Ochenta y Un Mil Cuatrocientos Cuarenta y Dos Pesos 00/100 M.N.).

Para el Ejercicio Fiscal 2016, se establece una asignación presupuestaria de \$353,818,557 que serán destinados a cubrir la amortización de capital e intereses de la Deuda Pública Directa, contratada con la Banca de Desarrollo y con la Banca Privada. La composición de dicha asignación será ejercida de la siguiente forma:"

Cuadro 3. Presupuesto de Egresos 2016			
Asignaciones para Deuda Pública (\$)			
Crédito	Capital	Intereses	Total
Banobras 7225,7226	12,014,866	15,709,992	27,724,858
• Banobras 7225	9,601,691	12,577,650	22,179,341
• Banobras 7226	2,413,175	3,132,342	5,545,517
Banobras 7271,7272	4,801,403	20,494,068	25,295,471
• Banobras 7271	4,240,694	18,100,766	22,341,460
• Banobras 7272	560,709	2,393,302	2,954,011
Banobras 10487	0	39,115,562	39,115,562
Banobras 11126,11282	0	19,567,362	19,567,362
• Banobras 11126	0	6,196,583	6,196,583
• Banobras 11282	0	13,370,779	13,370,779
Banobras 11149	27,529,167	49,750,016	77,279,183
Subtotal Banobras	44,345,435	144,637,001	188,982,437
Banorte 34228560	10,620,000	2,297,017	12,917,017
Banorte 45523370	23,188,954	39,315,094	62,504,049
Subtotal Banorte	33,808,954	41,612,111	75,421,065
Crédito A	8,179,631	41,949,372	50,129,003
Crédito B	6,410,369	32,875,683	39,286,052
Subtotal Crédito A-B	14,590,000	74,825,055	89,415,055
Total	92,744,389	261,074,167	353,818,557

Fuente: Gobierno del Estado de Colima. Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2016. Publicado en Periódico Oficial "El Estado de Colima", Tomo 101, Colima, Col., Lunes 29 de Febrero del año 2016; Núm. 13, pág. 2. Disponible para su consulta: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/29022016/sup01/16022901.pdf>

El desglose de la Deuda Pública Directa por institución acreedora, tipo de instrumento, monto contratado, monto dispuesto, saldo insoluto, número de crédito, tasa de interés anual, fechas de suscripción, de vencimiento y garantías es de la siguiente forma:

Cuadro 4. Presupuesto de Egresos 2016 Deuda Pública							
Acreedor	Monto Contratado	Monto dispuesto	Saldo Insoluto	Número de Crédito	Tasa de Interés Anual	Fecha de Suscripción	Garantía
Banobras	502,012,500	498,054,065	438,535,487	7225, 7226	TIIIE+ 0.27%	jun-08 jun-33	Participaciones
Banobras	231,006,250	230,812,383	208,394,034	7271, 7272	Fija 9.81%	jun-08 jun-33	Participaciones
Banorte	100,000,000	100,000,000	38,927,184	34228560	TIIIE + 2.5%	ago-09 ago-19	Participaciones
Banorte	900,000,000	900,000,000	860,348,001	45523370	TIIIE+1.25%	dic-11 dic-31	Participaciones
Banobras	660,700,000	660,700,000	630,876,736	11149	TIIIE+0.87%	sep-13 sep-38	Participaciones

Fuente: Gobierno del Estado de Colima. Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2016. Publicado en Periódico Oficial "El Estado de Colima", Tomo 101, Colima, Col., Lunes 29 de Febrero del año 2016; Núm. 13, pág. 2. Disponible para su consulta: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/29022016/sup01/16022901.pdf>

De acuerdo al reporte de Cuenta Pública 2016, Tomo I Ejecutivo, Estados Presupuestarios, c) Endeudamiento Neto; se erogaron las siguientes cantidades:

Cuadro 5. Cuenta Pública 2016 Endeudamiento Neto (\$)			
Identificación de Crédito o Instrumento	Contratación/ Colocación A	Amortización B	Endeudamiento Neto C = A - B
Crédito Interacciones (430259)	638,000,000.00	8,179,321.00	629,820,679.00
Crédito Banobras Tasa Variable (7225-7226)	436,626,941.85	12,014,866.10	424,612,075.75
Crédito Banobras Tasa Fija (7271-7272)	207,638,423.55	4,801,402.72	202,837,020.83
Crédito Banorte (8560)	38,042,184.07	10,620,000.00	27,422,184.07
Crédito Banorte (23370)	858,502,740.90	23,188,954.31	835,313,786.59
Crédito Banorte (11149)	626,288,541.34	27,529,166.64	598,759,374.70
Total de Créditos Bancarios	2,805,098,831.71	86,333,710.77	2,718,765,120.94

Fuente: Gobierno del Estado de Colima. Cuenta Pública enero-diciembre 2016. Disponible para su consulta: http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_590a0adb0f97f_01_ANUAL_2016_CONTABLE.pdf

De acuerdo al reporte de Cuenta Pública 2016, Tomo I Ejecutivo, Estados Presupuestarios, d) Intereses de la deuda; se erogaron las siguientes cantidades:

Cuadro 6. Cuenta Pública 2016 Endeudamiento Neto		
Intereses de Créditos Bancarios	Devengado (\$)	Pagado
Interés Banobras 7225, 7226	20,645,963.30	20,645,963.30
Interés Banobras 7271, 7272	20,730,893.82	20,730,893.82
Interés Banobras 34228560	2,264,622.38	2,624,622.38
Interés Banobras 10487	32,920,641.81	32,920,641.81
Interés Banorte 45523370	48,134,000.89	48,134,000.89
Interés Banobras 11126, 11282	17,099,798.28	17,099,798.28
Interés Banobras 11149	42,396,829.17	42,396,829.17
Interés Interacciones 430259	50,487,080.48	50,487,080.48
Interés Interacciones 446822	1,472,915.55	1,472,915.55
Total de Intereses de Créditos Bancarios	236,512,745.68	236,512,745.68

Fuente: Gobierno del Estado de Colima. Cuenta Pública enero-diciembre 2016. Disponible para su consulta: http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_590a0adb0f97f_01_ANUAL_2016_CONTABLE.pdf

Esquema de pago de la Deuda Pública

La deuda pública del Estado de Colima, está garantizada para su pago, con un porcentaje de las participaciones del Fondo General del Participaciones³.

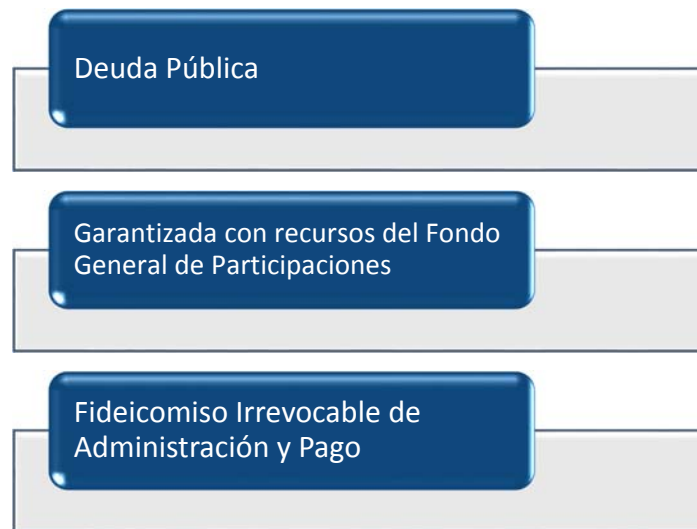
Estos recursos, son afectados a favor de un Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago. De acuerdo al reporte de Cuenta Pública 2016, Tomo I Ejecutivo, Notas de Gestión Administrativa; 4.7 Fideicomisos, mandatos y análogos de los cuales es fideicomitente o fideicomisario:

“La Secretaría de Planeación y Finanzas funge como fideicomitente de tres fideicomisos que actúan como mecanismos para el pago de la deuda pública estatal y municipal.

En el caso del Estado, se tiene un Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago, al cual se encuentra afectado el 55% de las participaciones del Fondo General de Participaciones que le correspondan al Estado, en garantía de pago de la deuda de largo plazo vigente del Gobierno del Estado. Está constituido con Fiduciario Santander”.

³ **Fuente:** Gobierno del Estado de Colima. Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2016. Publicado en Periódico Oficial “El Estado de Colima”, Tomo 101, Colima, Col., Lunes 29 de Febrero del año 2016; Núm. 13, pág. 2. Disponible para su consulta: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/29022016/sup01/16022901.pdf>

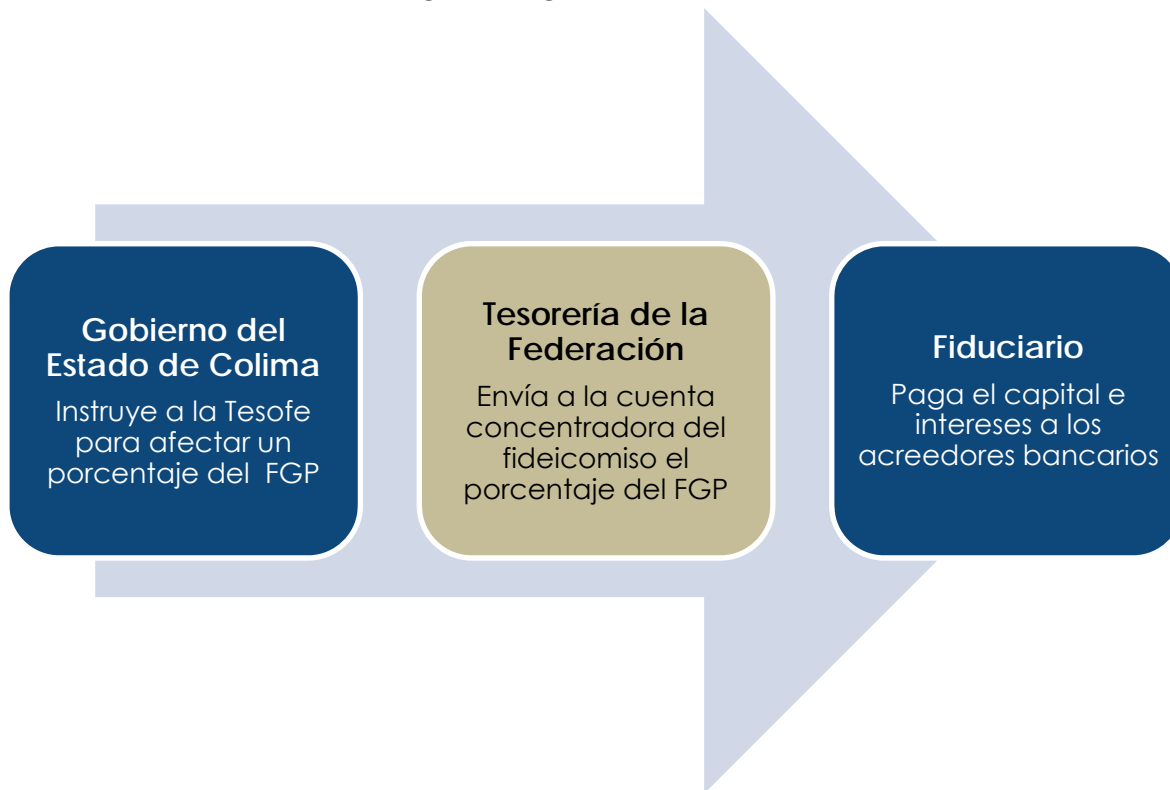
Figura 2. Deuda Pública (Fideicomiso)



Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno del Estado de Colima. Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2016. Publicado en Periódico Oficial “El Estado de Colima”, Tomo 101, Colima, Col., Lunes 29 de Febrero del año 2016; Núm. 13, pág. 2. Disponible para su consulta: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/29022016/sup01/16022901.pdf>

Para el pago de las amortizaciones a capital y de los intereses, se lleva a cabo el siguiente procedimiento.

Figura 3. Pago de Deuda Pública



Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno del Estado de Colima.

1. El Gobierno del Estado instruye irrevocablemente a la Tesorería de la Federación para afectar un porcentaje de participaciones al Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago que el Estado mantiene con el Fiduciario Santander, que funge como mecanismo de pago de la deuda pública directa vigente.
2. La Tesorería de la Federación, envía a la cuenta concentradora del fideicomiso Santander el porcentaje de participaciones del Fondo General de Participaciones instruido por el Estado mediante dos ministraciones cada mes.
3. El restante 25% la Tesorería de la Federación lo envía directamente a una cuenta concentradora del Estado.
4. El Fiduciario Santander, recibe la primera ministración de recursos dentro de los primeros 11 días del mes y reserva con cargo a esta, las cantidades a pagar de capital e intereses a los acreedores bancarios

y envía los remanentes monetarios a una cuenta del Estado dentro de las 24 horas siguientes.

5. El Fiduciario Santander recibe la segunda ministración de recursos 8 días después de ocurrida la primera y reintegra al Estado en calidad de remanentes el 100% de la segunda ministración, ya que reservó los recursos para pagar a los acreedores bancarios de la primera ministración.
6. El Fiduciario Santander paga a los acreedores bancarios el servicio de la deuda de capital e intereses con los recursos recibidos del Fondo General de Participaciones.

El Gobierno del Estado de Colima, reintegra de ser necesario a la cuenta de Fondo General de Participaciones (a la que llega el 25% de la Tesorería de la Federación) con cargo a la cuenta de **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)**, algunas cantidades que el fiduciario haya pagado con recursos del Fondo General de Participaciones a los acreedores bancarios, bajo la figura de **recuperación por saneamiento financiero**, de conformidad al artículo 47, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de fortalecer las finanzas públicas locales.

Figura 4. Recuperación de Saneamiento Financiero



Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno del Estado de Colima.

Con el procedimiento anterior, se sana la posición de liquidez del Estado, recuperando parte del Fondo General de Participaciones utilizado por el fiduciario para el pago de la deuda pública.

Análisis Normativo del Fondo

El FAFEF forma parte del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", en 2007. Se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y asciende a un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Este monto se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo al inverso del Producto Interno Bruto per cápita de cada una de ellas. Esto significa que a las entidades con menor PIB per cápita les corresponde una mayor parte del FAFEF.

El presupuesto del FAFEF para el año 2016 ascendió a 33,995.2 millones de pesos para todo el país. Al Estado de Colima le correspondieron 272 millones de pesos por este Fondo.

Conforme al artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, los montos del Fondo se enterarán mensualmente por la SHCP a los Estados de manera ágil y directa, y se orientarán:

- I. A la **inversión en infraestructura física**, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento

de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

- II. Al **saneamiento financiero**, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;
- III. Para apoyar el **saneamiento de pensiones** y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;
- IV. A la **modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales**, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- V. Para **modernizar los sistemas de recaudación locales** y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de **investigación científica y desarrollo tecnológico**, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VII. Para los **sistemas de protección civil** en los Estados y del Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de

naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y;

- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar **proyectos de infraestructura concesionada** o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Los recursos del FAFEF tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que las conforman, y no podrán destinarse a erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, practicada al Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), de la Auditoría Superior de la Federación⁴:

“Al Gobierno del estado le fueron entregados 217,787.3 miles de pesos del FAFEF 2016, y durante su administración se generaron intereses por 1,348.8 miles de pesos, por lo que el total disponible para el ejercicio fiscal 2016 fue de 219,136.1 miles de pesos. De estos recursos, se constató que al 31 de diciembre de 2016 se devengaron 187,014.5 miles de pesos que representaron el 85.3% del disponible, y se determinó un subejercicio a este corte del 14.7%, que equivale a 32,121.6 miles de pesos no ejercidos a los objetivos del fondo, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, en tanto que al 28 de febrero de 2017 se devengaron 206,874.4 miles de pesos que representaron el 94.4% del disponible, y se determinó un subejercicio a este último corte del 5.6%, que equivale a 12,261.7 miles de pesos no ejercidos a los objetivos del fondo”.

⁴ Auditoría Superior de la Federación, 2017. Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 16-A-06000-14-0810. Disponible para su consulta: http://informe.asf.gob.mx/Entrega1/Documentos/Auditorias/2016_0810_a.pdf

Cuadro 7. Destino de los recursos FAFEF al 28 de febrero de 2017.				
Concepto/Rubro/Programa I. Inversiones aplicadas a los Objetivos del Fondo	Num. de obras y acciones	Devengado (\$)	% vs. Devengado	% vs. Disponible
Saneamiento Financiero		77,502.4	37.5	35.4
Infraestructura Básica	137	125,834.7	60.8	57.4
Gastos Indirectos		3,537.3	1.7	1.6
Total Pagado	144	206,874.4	100.0	94.4
Recursos no devengados		12,167.7		5.6
Total Disponible		219,136.1		100.0

Fuente: Con datos de Auditoría Superior de la Federación, 2017. Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 16-A-06000-14-0810. Disponible para su consulta: http://informe.asf.gob.mx/Entrega1/Documentos/Auditorias/2016_0810_a.pdf

Respecto al saneamiento financiero el informe de la Auditoría Superior de la Federación⁵, señala lo siguiente:

“En relación con el rubro de **saneamiento financiero**, se destinaron recursos del fondo por 77,502.4 de pesos para recuperar los pagos que el Gobierno del estado de Colima previamente había realizado en siete créditos de deuda pública directa con sus participaciones federales; de los cuales, el 33.3% se aplicó para la amortización del capital, y 66.7% para el pago de intereses.

Respecto de los pagos de los contratos de deuda pública directa en los que se realizaron transferencias de recursos del fondo para recuperar los pagos que el Gobierno del Estado realizó previamente con sus participaciones federales; en éstos se presentó una variación en sus saldos al 31 de diciembre del 2016 en promedio del 2.7% menor respecto del saldo presentado al 31 de diciembre de 2015, contribuyendo el FAFEF en ese sentido con el 89.8% en la disminución del saldo”.

En este sentido, el programa Saneamiento Financiero, se regula por dos disposiciones: la Ley de Coordinación Fiscal, y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Ley de Coordinación Fiscal

El objetivo de la ley es coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, así como en los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

⁵ Idem

Además, de distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; entre otros.

La Ley de Coordinación Fiscal establece las reglas del destino y uso de los recursos de las aportaciones federales que componen en Ramo 33, en particular, lo que se refiere al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

El objetivo principal de la Ley es crear una regulación en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, que permita a los gobiernos subnacionales guiarse bajo ciertos criterios que incentivan una gestión responsable que fomente el crecimiento económico y la estabilidad en las finanzas públicas locales. El objetivo específico de la legislación es promover finanzas públicas locales sostenibles, un uso responsable de la deuda pública, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia a través de cinco componentes principales:

- ▶ **Reglas de disciplina hacendaria y financiera:** Estas reglas incentivan finanzas públicas sanas en gobiernos subnacionales mediante principios de responsabilidad hacendaria.
- ▶ **Sistema de Alertas:** Este sistema alerta cualquier riesgo ante los endeudamientos de las entidades federativas y los municipios y obliga a cumplir con convenios de responsabilidad hacendaria.
- ▶ **Contratación de deuda y obligaciones:** Se garantiza que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente con fines que tengan beneficios.
- ▶ **Deuda Estatal Garantizada:** El Gobierno de la República dará su aval crediticio con el propósito de que los estados y municipios accedan a un financiamiento más barato.
- ▶ **Registro Público Único:** El registro sirve para para inscribir y transparentar la los financiamientos y obligaciones.

Deuda a largo plazo

Uno de los componentes principales y más importantes de esta legislación es la limitación al endeudamiento tanto a largo plazo, como a corto plazo. El Artículo 22 delimita la contratación de deuda en términos generales para los gobiernos subnacionales:

- ▶ Los entes no podrán contratar ningún tipo de crédito con instituciones privadas o gubernamentales de otros países, ni con nadie en moneda extranjera.
- ▶ Las obligaciones financieras o deuda sólo podrán contratarse cuando se destinen los recursos resultantes a Inversiones Públicas Productivas o a refinanciamiento y reestructura de las obligaciones financieras previas.
- ▶ En caso de que sea una Asociación Público-Privada el motivo de la solicitud de deuda podrá ser la contratación de servicios.

Por otro lado, se ponen candados constitucionales a nivel local por lo que la legislatura local tendrá que autorizar la contratación de deuda por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, con previo análisis de la capacidad de pago, el destino y las garantías. Esto no aplica para la Ciudad de México (Artículo 23). Las operaciones de refinanciamiento y reestructura que no requieren de la autorización de la legislatura local tendrán que cumplir lo siguiente:

- ▶ Hay una mejor tasa de interés incluyendo todos los costos y utilizando la tasa efectiva.
- ▶ No se incrementa el saldo insoluto.
- ▶ No se amplía el plazo de vencimiento original.

También cabe resaltar que la autorización del crédito que debe contemplar y publicar la legislatura local debe contener los siguientes conceptos (Artículo 24):

- ▶ Monto total del crédito y si está fraccionada la suma.
- ▶ Plazo de vencimiento del crédito.
- ▶ Destino de los recursos que se solicitarán a una institución financiera.
- ▶ Garantía de pago.

En la legislación se recalca y enfatiza que cualquier obligación financiera debe ser contratada bajo las mejores condiciones de mercado y la información correspondiente tiene que publicarse en la página de internet del ente público junto con el contrato correspondiente (Artículo 25). De igual forma, el secretario de finanzas o su equivalente deberá confirmar que se contratará la obligación financiera bajo las mejores condiciones de mercado. En el caso de que la entidad federativa o sus entes públicos soliciten un préstamo por un monto mayor o igual a cuarenta millones de Unidades de Inversión (218 millones de pesos aproximadamente) o un Ayuntamiento del Municipio y sus entes públicos un monto mayor o igual a diez millones de Unidades de Inversión (55 millones de pesos aproximadamente), y en ambos casos a un plazo mayor de doce meses, lo que hace que sea obligación de largo plazo (Artículo 26):

Se deberá realizar un proceso competitivo con al menos cinco instituciones financieras bancarias y se deberán recibir al menos dos propuestas en firme con la aprobación de los órganos internos de las respectivas instituciones financieras que deberán incluir costos y términos.

- ▶ Las ofertas deberán compararse bajo una metodología que obtenga una tasa efectiva comparable, bajo los lineamientos que emita la SHCP.
- ▶ La solicitud debe ser igual en monto, plazo, amortizaciones y garantía de pago. En ofertas deben de presentar todos los términos, así como la garantía de pago.
- ▶ En caso de fraccionar el financiamiento se debe de considerar la suma total de las fracciones.
- ▶ Cuando el financiamiento solicitado sea menor a los rangos establecidos para las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de ambos, se deberá solicitar el financiamiento a cuando menos dos instituciones financieras y obtener, por lo menos, una oferta y hacer las comparaciones con una tasa efectiva de comparación.

Para el caso de cualquier esquema de Asociación Público Privada (APP) y las obligaciones que surjan de un compromiso de este tipo, los gobiernos subnacionales se sujetarán a lo previsto en los artículos anteriores; es decir, tendrán que contratar el servicio por el esquema APP bajo las mejores

condiciones de mercado, después de comparar las diferentes ofertas (Artículo 27).

Por otro lado, conforme al Artículo 28, en el caso de elegir deuda bursátil como mecanismo de financiamiento, se tendrá que justificar la conveniencia de dicho esquema ante la opción de la deuda tradicional, además de que se deberán publicar la totalidad de los costos derivados de la emisión y colocación de la deuda, conforme a los lineamientos que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Finalmente, en caso de que se excedan los cien millones de Unidades de Inversión (545 millones de pesos aproximadamente), el proceso se realizará de manera competitiva bajo una licitación pública en la que las propuestas se presenten de manera simultánea en un tiempo y lugar establecido y se den a conocer en un plazo no mayor a dos días hábiles después del vencimiento del plazo, lo anterior no aplicará para la deuda proveniente del mercado bursátil (Artículo 29).

Deuda a corto plazo

Este tipo de deuda se refiere a las obligaciones financieras y compromisos crediticios que tengan una temporalidad menor a doce meses de vencimiento. En el Artículo 30, se establece que la permisibilidad de contratar deuda a corto plazo será únicamente para hacer frente a la falta de liquidez temporal y tener un gasto público ágil. Por lo anterior, los municipios y las entidades federativas pueden contratar obligaciones de corto plazo, sin la autorización del Congreso local, bajo ciertas características:

- ▶ Si las obligaciones financieras representen menos del 6% de los ingresos totales, aprobados en su respectiva Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto.
- ▶ Si se liquidará la obligación financiera al menos tres meses antes de que acabe el periodo constitucional de la Administración contratante. Durante esos últimos tres meses no se podrá incurrir en más compromisos crediticios de financiamiento.
- ▶ Como se estipula más adelante se tendrá forzosamente que hacer la documentación en el Registro Público Único.

Como se mencionó en el artículo anterior, en el Artículo 31, se vuelve a reiterar que los recursos de la deuda a corto plazo deben ser destinados exclusivamente para necesidades de liquidez temporal y se deberá transparentar toda la información correspondiente y calcular la tasa efectiva.

Finalmente, se pone como norma que la deuda de corto plazo no podrá ser objeto de un refinanciamiento o reestructura a un plazo mayor de un año, con la única excepción extraordinaria de que tenga como objeto que el monto resultante sea ejercido en Inversión Pública Productiva (Artículo 32).

Sistema de Alertas

Otro de los componentes fundamentales de la nueva legislación es el Sistema de Alertas: la SHCP hará una evaluación de la deuda inscrita en el Registro Público Único de los entes públicos, de acuerdo a su nivel de endeudamiento. En el caso de las APP se realizará utilizando las erogaciones por cubrir (Artículo 43). Para poder medir el nivel de endeudamiento de cada Ente Público, el Artículo 44 establece tres indicadores de endeudamiento:

- ▶ Indicador de obligaciones sobre los ingresos de libre disposición: entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenible es la deuda.
- ▶ Indicador de servicio de la deuda sobre los ingresos de libre disposición para medir la capacidad de pago, también se incluirán amortizaciones, intereses, anualidades y costos.
- ▶ Indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores sobre ingresos totales.

La definición específica de cada indicador y sus características se establecerán en el reglamento que emita la SHCP, en caso de que se modifiquen, y las reglas tendrán seis meses naturales para entrar en vigor. También podrán incluir otro indicador relevante sin que tenga incidencia en la clasificación.

Utilizando los indicadores que se explican anteriormente, se clasificará a los entes públicos de acuerdo a la siguiente clasificación (Artículo 45) y que tendrán un distinto techo de financiamiento neto anual (Artículo 46):

- ▶ Endeudamiento estable: Se podrá tomar financiamiento hasta por el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición (la suma de los ingresos propios, más las participaciones, más el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), más los recursos que no están previamente etiquetados).
- ▶ Endeudamiento en observación: Se podrá tomar financiamiento hasta por el 5% de los ingresos de libre disposición.
- ▶ Endeudamiento elevado: No tendrá techo de financiamiento neto.

En caso de que un ente público, con excepción de las entidades federativas y los municipios, se ubique con un nivel de endeudamiento elevado, deberá firmar un Convenio con la entidad federativa o el municipio para establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria (Artículo 47).

Finalmente en el Artículo 48 se estipula que en materia de transparencia, el Sistema de Alertas y toda su información se publicará en la página oficial de internet de la SHCP de manera permanente y se actualizará cada tres meses.

1. Características del programa.

1. Identificación del programa.

Nombre del Programa: Saneamiento Financiero

Dependencia/Entidad/Organismo: Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima.

Tipo de Evaluación: Consistencia y resultados en materia de Diseño

Año de la Evaluación: 2016

2. Problema o necesidad que pretende atender.

La problemática que se busca es contribuir a lograr el Equilibrio de las Finanzas del Estado de Colima.

3. Metas y objetivos nacionales a los que se vincula.

El Programa de Saneamiento Financiero se vincula al Plan Nacional de Desarrollo:

VI.4. Meta Nacional: México Próspero

4.1. Objetivo: Mantener la Estabilidad Macroeconómica del País

4.1.1. Estrategia: Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico

Línea de Acción: Administrar la deuda pública para propiciar de forma permanente el acceso a diversas fuentes de financiamiento a largo plazo y bajo costo.

4. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.

EL FAFEF desde la perspectiva normativa (Ley de Coordinación Fiscal), busca “contribuir a impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las Entidades Federativas y Municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos”.

5. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (desagregada por sexo, grupos de edad, población indígena y entidad federativa, cuando aplique).

El programa Saneamiento Financiero, al ser de naturaleza administrativa, no tiene población objetiva clara. En la perspectiva de la presente evaluación, la población que atiende el Fondo son los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal. Esta sería la población objetivo y la población potencial, ya que se esperaba que todas ellas no hayan alcanzado un nivel óptimo de gasto en bienes y servicios públicos.

6. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes.

El Gobierno del Estado de Colima, **no cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) publicada para el Programa de Saneamiento Financiero** dentro de los Decretos de Presupuesto de Egresos de los ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017 y 2018.

La Secretaría de Planeación y Finanzas, anexa al punto 2.2.1 de la Cédula de Evaluación, denominada **“Evaluación al desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (FAFEF), ejercicio 2016”** elaborado por el **Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado**. En el punto 5.2 Programa de Saneamiento Financiero del documento, **se presenta una Matriz de Indicadores de Resultados, la cual se retoma en el apartado correspondiente del presente documento para su análisis.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) contiene una Matriz de Indicadores para Resultados.

7. Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad.

Cuadro 8. Valoración CONEVAL

APARTADO	VALORACIÓN MÁXIMA	VALORACIÓN OBTENIDA	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	12	100
Contribución del programa a las metas y estrategias	4	4	100
Población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	No procede a valoración	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	No procede a valoración	
Matriz de indicadores para resultados	40	16	40
Presupuesto y rendición de cuentas	12	12	100
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No procede valoración cualitativa		
Total	96	44	46%

Fuente: CONEVAL. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño. Disponible para su consulta en: https://coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx * No procede a valoración ya que el programa no está basado en sujetos.

2. Diseño

2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.

Es importante señalar que no existe de manera formal un programa presupuestario denominado “Saneamiento Financiero”, para el ejercicio fiscal 2016, por lo cual no existe una matriz de indicadores para resultados publicada.

Desde la perspectiva operativa, retomando el objetivo del ente responsable del programa, enterado por la Secretaría a través del Anexo 1, **el programa Saneamiento Financiero debería contribuir a lograr el Equilibrio de las Finanzas del Estado de Colima.**

Desde la perspectiva normativa, los recursos del FAFEF tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que las conforman, y no podrán destinarse a erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal

El FAFEF tiene definidos indicadores a nivel federal, los cuales se reportan en el **Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)**. El Fin se define como: *“Contribuir a impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las Entidades Federativas y Municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos”*.

Finalmente, en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, en los **Principios de Buen Gobierno del Plan**, en el tema **Política de deuda pública responsable**, se señala los criterios para el programa.

De lo anterior, **se recomienda a la dependencia realizar la planeación operativa del programa saneamiento financiero**, utilizando para ello lo señalado en la norma legal, en particular lo señalado en los “Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico” emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.

El programa Saneamiento Financiero, contribuye al logro de los siguientes objetivos de la planeación del desarrollo:

Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018

Meta Nacional: México Próspero

Objetivo: Mantener la Estabilidad Macroeconómica del País

Estrategia: Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico

Línea de Acción: Administrar la deuda pública para propiciar de forma permanente el acceso a diversas fuentes de financiamiento a largo plazo y bajo costo.

Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021:

EJE: Transversal 1.- Colima con un Gobierno Moderno, Efectivo y Transparente.

Línea de Política 4.1

Fortalecer las finanzas públicas del estado mediante la revisión de las políticas de ingresos, egresos y deuda pública.

Objetivo 4.1.1

Fortalecer las finanzas públicas mediante reformas legales que promuevan el aumento de ingresos estatales y municipales para mejorar el bienestar de los colimenses.

Programa Sectorial de Finanzas 2016-2021:

Subprograma Fortalecimiento de los Egresos

Objetivo Específico 2

Administrar eficientemente los recursos públicos e impulsar un Gobierno abierto, para contribuir a generar bienes y servicios de calidad e infraestructura, para lograr un mayor desarrollo de la Entidad y credibilidad de la sociedad.

Meta 2.

Para el 2021, lograr un Índice de Desempeño Financiero (IDFEF) de 66.1 puntos, **aplicando las mejores prácticas en administración, control del gasto, recaudación de ingresos propios, manejo del endeudamiento y generación de ahorro interno.**

2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.

Este apartado tiene como objetivo identificar si el municipio tiene definidos los siguientes conceptos:

- ▶ Población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla.
- ▶ Información sobre la demanda total de apoyo y sus características.
- ▶ Estrategia de cobertura.
- ▶ Procedimientos para la selección de beneficiarios.

Estos conceptos ya tienen referentes obligatorios, por ello, de acuerdo con los términos de referencia de CONEVAL, se entenderá por:

- ▶ **Población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- ▶ **Población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- ▶ **Población atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

El programa Saneamiento Financiero, al ser de naturaleza administrativa, no tiene población objetiva clara. En la perspectiva de esta evaluación, la población que atiende el Fondo son los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal. Esta sería la población objetivo y la población potencial, ya que se esperaría que todas ellas no hayan alcanzado un nivel óptimo de gasto en bienes y servicios públicos.

Si bien, como se mencionó anteriormente la cédula diseñada por Coneval es para la evaluación de programas sociales, en el tema de población potencial, objetivo y atendida, en el marco del saneamiento financiero debería plantearse de otra manera, que implica un nivel de abstracción y complejidad distinta, transformando la población objetivo de sujetos al objeto del bien público que se requiere; en este caso, son los recursos

financieros, por lo que debería definirse como población potencial, objetivo y atendida a unidades monetarias en conceptos como ingreso, gasto, balance financiero y nivel de deuda pública.

Así, por ejemplo, un concepto a medir con indicadores sería:

En **ingresos**, el nivel de estabilidad en los ingresos federales de las aportaciones y participaciones.

$$\frac{\text{Total de aportaciones y participaciones obtenidas en el año } n}{\text{Total de aportaciones y participaciones obtenidas en el año } n-1}$$

Donde el indicador debería dar como resultado "1" o más.

En **gastos**, el nivel de reducción del gasto pública, en cuánto a gasto corriente.

$$\frac{\text{Gasto corriente per cápita en el año } n}{\text{Gasto corriente per cápita en el año } n-1}$$

Donde el indicador debería dar como resultado 1 o menos.

En **balance**, utilizar el señalado en la ley de Disciplina Financiera.

Balance presupuestario sostenible

$$\text{Ingresos Totales} \geq \text{Gasto total} - \text{Amortización}$$

Balance presupuestario de recursos disponibles sostenible

$$\text{Ingresos de libre disposición} + \text{Financiamiento Neto} \geq \text{Gasto no etiquetado} - \text{Amortización}$$

Balance presupuestario

$$\text{Ingresos Totales} - \text{Amortización}$$

Balance primario, y financiamiento neto utilizar el establecido en las reglas de balance presupuestario y techos de financiamiento neto.

Financiamiento Neto= Disposiciones de un financiamiento- Amortizaciones de la deuda pública

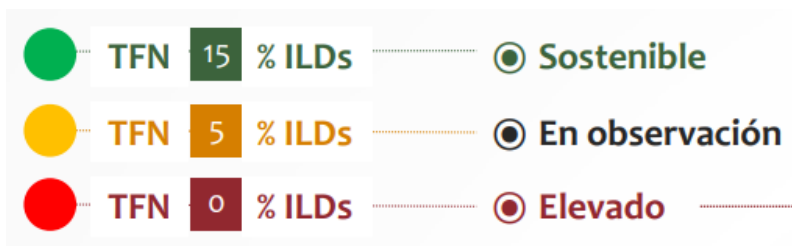
Balance Presupuestario sin Financiamiento Neto y sin Remanentes del Ejercicio Anterior + Intereses, Comisiones y Gastos de la Deuda

Para el caso de la importancia del financiamiento se puede utilizar la fórmula del OSAFIG.

$$NF = (FFAF/FAF/TSD) * 100$$

**Nivel financiamiento (NF): Financiamiento FAFEF para el año fiscal
Total del saldo de la deuda**

Esta propuesta de uso de indicadores está en concordancia con el sistema que la SHCP utilizará para el Sistema de alerta de la Ley de saneamiento financiero que permite medir los techos de financiamiento neto anuales (TFN) dónde dicha Secretaría tiene definidos parámetros de semaforización con los siguientes niveles:



2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para Resultados de la SHCP, es necesario contemplar integralmente la elaboración de la **secuencia** *Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores* para lograr una mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados.

Estos tres momentos son fundamentales en la creación y diseño de un programa, no sólo en su elaboración sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Cabe recordar que la MIR *“es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación con base en la Metodología del Marco Lógico”* (SHCP, 2010: 44), por lo que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de un ejercicio de articulación estratégico.

Marco Lógico del Programa Saneamiento Financiero

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Colima, no cuenta con un marco lógico publicado en medios oficiales para el programa Saneamiento Financiero. Sin embargo, proporcionó como evidencia el *documento “Evaluación del desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas (FAFEF), del ejercicio 2016”, elaborado por el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, el cual contiene una MIR*; la cual tiene como origen el documento: **Sistema de Evaluación al Desempeño (SED). Recursos Federalizados. Estado de Colima**, Disponible para su consulta en: http://www.osaf.gob.mx/docs/SED_Rec_Fed_2013.pdf

Esta MIR la utiliza el Órgano de Fiscalización Local para la realización de la auditoría de desempeño, y se refiere exclusivamente al pago de deuda

pública con recursos del FAFEF. Para el ejercicio fiscal 2016, el resultado de la auditoría de desempeño fue el siguiente:

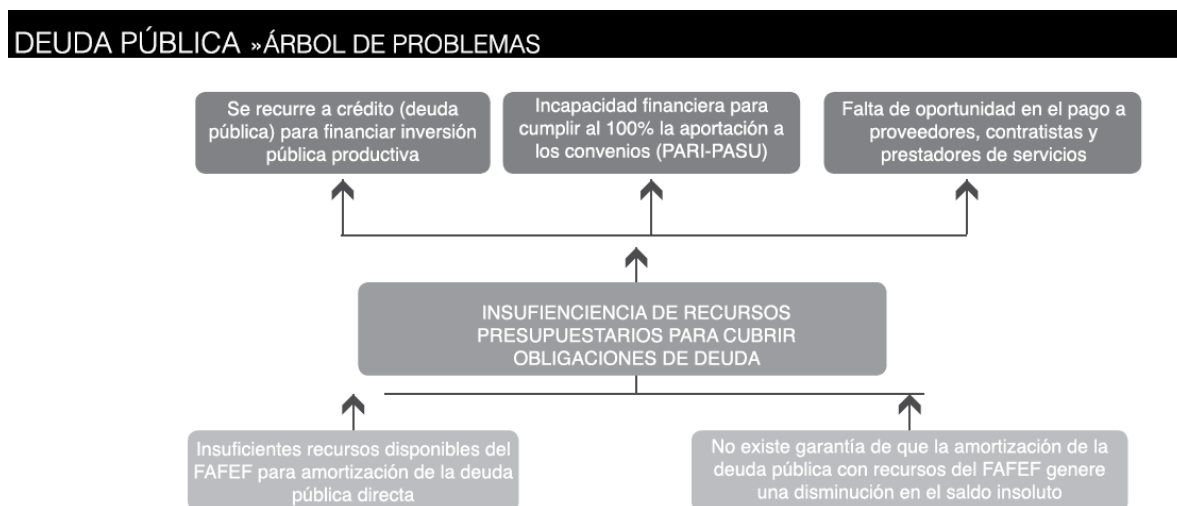
“Por lo antes expuesto, la auditoría de desempeño se practicó sobre la información proporcionada por la **Secretaría de Planeación y Finanzas** y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SEIDUR) sujetas a evaluación, de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de evaluación al desempeño que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a los dos programas evaluados.

El OSAFIG considera que en términos generales, el **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)**, se destinó al **pago de deuda pública** e infraestructura física **con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento financiero de la entidad** y a la inversión pública del Estado cumpliendo con los objetivos y fines del mismo, en virtud de lo antes expuesto se emite un **Dictamen Positivo**”.

En este apartado se pretende analizar la relación lógica de causalidad derivada del establecimiento del problema central;

De ahí se realiza el árbol de problemas. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Colima, a través de la gerencia del programa evaluado enteró el siguiente árbol de problemas.

Figura 5. Deuda Pública “Árbol de Problemas”



Fuente: OSAFIG. Sistema de Evaluación al Desempeño (SED). Recursos Federalizados. Estado de Colima. Disponible para su consulta en: http://www.osaf.gob.mx/docs/SED_Rec_Fed_2013.pdf

De acuerdo a la Metodología del Marco Lógico, el instrumento árbol de problemas, inicia con la identificación del problema central, es decir:

“La aparición de un problema, el aprovechamiento de una oportunidad o la percepción de un problema social requieren solución. Así, el mejoramiento de un servicio, el desbordamiento del río que atraviesa la ciudad, el alto nivel de analfabetismo o la suciedad de las calles constituye problemas que deben ser resueltos. Son señales que deben ser oportunas y adecuadamente atendidas por la autoridad, esto es, analizadas en detalle y buscada las alternativas de solución dentro de los medios disponibles.

En respuesta a lo anterior, los programas públicos son cursos de acción para resolver problemas de comunidades en particular o de la sociedad en general, los que deben ser identificados adecuadamente para una asignación racional de los recursos. Por lo que el propósito de todo proyecto es el de resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo de personas o a la comunidad en general.

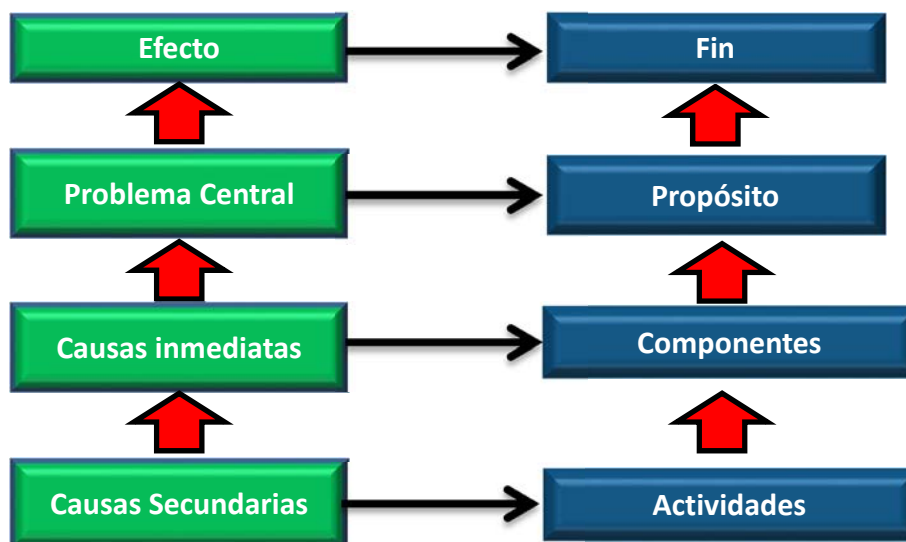
Un problema en sí, no es un proyecto. Un proyecto son cursos de acción que se originan a partir de un problema y dan respuesta a ese problema en forma racional. Esto implica el uso eficiente de los recursos disponibles.” (Ortegón, 2005:11)

En este sentido, se deben de incorporar al árbol de problemas, los factores que dan origen a la necesidad de contar con el programa de saneamiento financiero. En particular, las detalladas en el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y del Plan Sectorial Finanzas 2016-2021; a manera de ejemplo se presentan algunas causas principales:

- ▶ Dependencia de recursos federales.
- ▶ Deuda pública con tendencia a la alza.
- ▶ Incremento del gasto público para atender actividades no productivas.
- ▶ Estructura administrativa muy grande y con baja productividad.
- ▶ Opacidad en compras y adquisiciones públicas.
- ▶ Sistema débil de rendición de cuentas que tolera la corrupción y los malos manejos de los recursos de la administración pública.

La traducción de árbol de problemas a árbol de objetivos se construye de la siguiente manera.

Figura 6. Niveles de traducción de árbol de problemas a árbol de objetivos mediante la MML utilizada por la SHCP



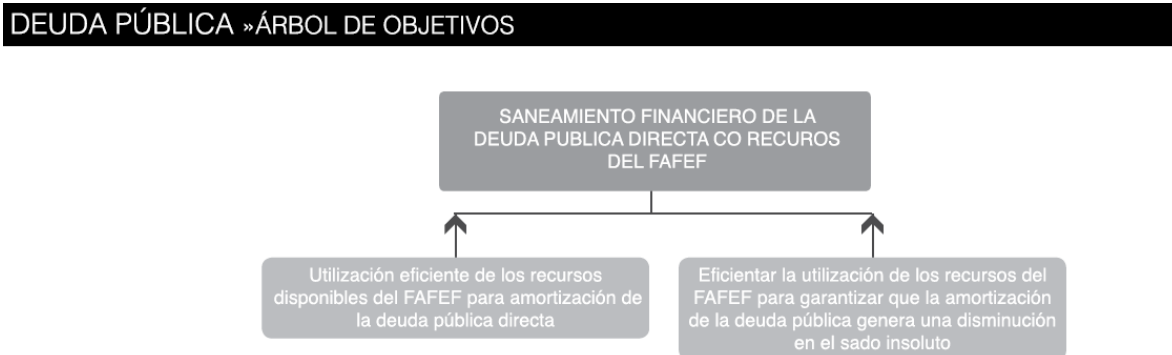
Fuente: Elaborado por TECSO con base en la metodología del Marco Lógico utilizada por SHCP.

Por lo anterior, se recomienda que se genere un árbol de problemas para que el programa cuente con todos los elementos que implica la metodología del marco lógico.

Árbol de Objetivos

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Colima, a través de la gerencia del programa Saneamiento Financiero enteró el siguiente árbol de objetivos, el cual fue generado por OSAFIG en 2013 para el SED que en ese entonces era su competencia la evaluación, como se muestra en la figura.

Figura 7. Deuda Pública, Árbol de Objetivos



Fuente: OSAFIG. Sistema de Evaluación al Desempeño (SED). Recursos Federalizados. Estado de Colima. Disponible para su consulta en: http://www.osaf.gob.mx/docs/SED_Rec_Fed_2013.pdf

A partir de la identificación del problema es posible determinar el objetivo general, que corresponde, frente al problema, en términos de una acción positiva con el fin de contar con un punto de referencia para la definición de propósitos más específicos y la búsqueda de posibles alternativas de solución.

También es necesario describir los objetivos específicos, estos son las soluciones concretas que el proyecto debe alcanzar en un tiempo determinado. El objetivo específico es el logro de una situación deseable.

Es decir, al tener identificado el problema central, lo que sigue es convertir este en el objetivo del programa, mediante el uso de la MML.

El objetivo central del programa es: Saneamiento financiero de la deuda pública directa con recursos del FAFEF, señalado en el árbol de objetivos del OSAFIG

Se recomienda actualizar el objetivo central del programa a los marcos normativos vigentes, derivado de inclusión de las causas comentadas en el punto anterior, las cuales se deberían de convertir a objetivos, para quedar como sigue:

- ▶ Identificación de fuentes de ingresos propios que permitan disminuir la dependencia de recursos federales.
- ▶ Nivel de endeudamiento de largo plazo moderado y decreciente.

- ▶ Contención del gasto público para atender actividades no productivas, derivado de la implementación de una política de austeridad.
- ▶ Estructura administrativa eficiente y con alta productividad.
- ▶ Compras y adquisiciones públicas transparentes.

Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores para Resultados, enterada por la gerencia del programa, es la siguiente:

Cuadro 9. Matriz de Indicadores para Resultados				
Nivel de Objetivo	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos (Hipótesis)
Fin	Saneamiento financiero de la Deuda Pública Directa con recursos del FAFEF	Nivel de endeudamiento: X_1 1 (nivel de endeudamiento) + X_2 (nivel de financiamiento)	Registros administrativos	
Propósito 1	Incrementar la proporción de recursos disponibles para la amortización de la deuda pública directa.	Nivel de reducción de la deuda: (proporción de deuda pública a_i – Proporción de deuda pública a_f) / proporción de deuda pública a_i	Registros administrativos	
Propósito 2	Garantizar que la amortización de la deuda pública directa con recursos del FAFEF genere una disminución en el saldo insoluto	Nivel de financiamiento: (financiamiento FAFEF para el año fiscal / Total de saldo de la deuda)	Registros administrativos	
Fuente: OSAFIG. Sistema de evaluación al desempeño recursos federalizados. Estado de Colima. Disponible para su consulta: http://www.osaf.gob.mx/docs/SED_Rec_Fed_2013.pdf .				

Es importante señalar, que la Matriz de Indicadores para Resultados presentada por el programa, debe actualizarse para incorporar lo señalado por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en particular los indicadores señalados en la Ley de Disciplina Financiera.

- ▶ Indicador de obligaciones sobre los ingresos de libre disposición: entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenible es la deuda.

- ▶ Indicador de servicio de la deuda sobre los ingresos de libre disposición para medir la capacidad de pago, también se incluirán amortizaciones, intereses, anualidades y costos.
- ▶ Indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores sobre ingresos totales.
- ▶ Endeudamiento estable: se podrá tomar financiamiento hasta por el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición (la suma de los ingresos propios, más las participaciones, más el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), más los recursos que no están previamente etiquetados).
- ▶ Endeudamiento en observación: se podrá tomar financiamiento hasta por el 5% de los ingresos de libre disposición.
- ▶ Endeudamiento elevado: no tendrá techo de financiamiento neto.

Desde la perspectiva de la MML, toda MIR debe cuidar la lógica vertical y horizontal, es decir⁶:

“La matriz de marco lógico, se construye de forma tal que se puedan examinar los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos, a esto se le denomina Lógica Vertical. Si el proyecto está bien diseñado, lo que sigue es válido:

- ▶ Las Actividades especificadas para cada Componente son necesarias para producir el Componente;
- ▶ Cada Componente es necesario para lograr el Propósito del proyecto;
- ▶ No falta ninguno de los Componentes necesarios para lograr el Propósito del proyecto;
- ▶ Si se logra el Propósito del proyecto, contribuirá al logro del Fin;
- ▶ Se indican claramente el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades;
- ▶ El Fin es una respuesta al problema más importante en el sector.
- ▶ El conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de Verificación define lo que se conoce como Lógica Horizontal en la matriz de marco lógico. Ésta puede resumirse en los siguientes puntos:
 - ▶ Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
 - ▶ Los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.”

Se recomienda que se realice la reingeniería del marco lógico del programa Saneamiento Financiero, tomando como referencia el elaborado por el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado.

⁶ Ortegón, E.; Pacheco, J. y Prieto, A. (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. ILPES-CEPAL

2.5. Presupuesto y Rendición de Cuentas

En esta sección se identifica y cuantifican los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a. Gastos en operación: se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000);
- b. Gastos en mantenimiento: requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000,3000 y/o 4000;
- c. Gastos en capital: son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias); y
- d. Gasto unitario: gastos totales/población atendida (gastos totales = Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los gastos en capital.

Para esta evaluación, por la naturaleza del programa, solo se presentan los datos relativos al pago de deuda pública, para el 2016, los cuales fueron proporcionados por la Secretaría de Planeación y Finanzas, mediante la Cédula de Evaluación. Se detallan.

En el ejercicio fiscal 2016, se destinaron 495.2 millones de pesos para el pago de deuda pública, de los cuales corresponden 417.4 millones de pesos de recursos propios y 77.4 millones de pesos del FAFEF, de los cuales, el 33.3% se aplicó para la amortización del capital, y 66.7% para el pago de intereses.

Es importante recordar, que el uso del FAFEF para el pago de deuda pública corresponde a “Recuperación por Saneamiento Financiero. Se detalla en el cuadro siguiente.

Cuadro 10. Reporte del Ejercicio del Presupuesto de Egresos 2016				
Reporte de Deuda 2016 (\$)				
Clave	Descripción	Original	Modificado	Pagado
1101-16	Recursos Propios	224,486,367.15	417,391,879.81	417,391,878.17
5000-16	Recursos Federales	136,678,001.00	77,775,131.13	77,775,131.13
5105-12	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	0	2,136,573.23	2,136,573.23
5105-15	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	0	9,645.90	9,645.90
5105-16	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Federativas	136,678,001.00	75,335,383.00	75,335,383.00
5200-16	Convenios de Asignación	0	228,056.00	228,056.00
5400-16	Otros Convenios y/o Subsidios	0	65,473.00	65,473.00
Fuente: Secretaria de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima. Reporte de Deuda Pública 2016. Documento de trabajo.				

2.6. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El programa Saneamiento Financiero, por tener como origen la apertura programática del FAFEF, identifica concurrencia indirecta con otros programas presupuestarios federales como lo son:

Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES (Universidades Públicas Estatales) por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno⁷.

Este programa lo opera la Secretaría de Educación federal, y tiene como objetivo el saneamiento del sistema de jubilaciones y pensiones de la UPES, mediante:

⁷ Secretaría de Educación Pública. U081 Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES. Disponible para su consulta en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50159/Diagno_stico.pdf.

- ▶ Pago de adeudos a instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, FOVISSSTE, INFONAVIT, etc.);
- ▶ Pago a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (por concepto de impuestos retenidos y no enterados en ejercicios anteriores);
- ▶ Pago de adeudos a otras dependencias y acreedores;
- ▶ Atención a los pasivos generados por la nómina de personal pensionado que se retiró antes que se pusieran en marcha las reformas a los sistemas de pensiones de las instituciones de educación superior;
- ▶ Liquidación de personal en el marco de un programa institucional de regularización de plantilla, así como de plantilla (académica o de confianza) no reconocida, precisando el personal que se liquidará y el compromiso expreso de que esas plazas no se cubrirán nuevamente;
- ▶ Liquidación de derechos y prestaciones que fueron incorporados al contrato colectivo de trabajo, o bien, a través de un convenio especial, depositados (en cualquier supuesto) ante la autoridad laboral de conciliación y arbitraje respectiva.

3. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

El análisis FODA, tiene la siguiente secuencia.

El objetivo primario del análisis FODA consiste en obtener conclusiones sobre la forma en que el objeto estudiado será capaz de afrontar los cambios y las turbulencias en el contexto, (oportunidades y amenazas) a partir de sus fortalezas y debilidades internas.

Ese constituye el primer paso esencial para realizar un correcto análisis FODA. Cumplido el mismo, el siguiente consiste en determinar las estrategias a seguir.

Para comenzar un análisis FODA se debe hacer una distinción crucial entre las cuatro variables por separado y determinar qué elementos corresponden a cada una.

A su vez, en cada punto del tiempo en que se realice dicho análisis, resultaría aconsejable no sólo construir la matriz FODA correspondiente al presente, sino también proyectar distintos escenarios de futuro con sus consiguientes matrices FODA y plantear estrategias alternativas.

Tanto las fortalezas como las debilidades son internas de la organización, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas. En cambio las oportunidades y las amenazas son externas, y solo se puede tener injerencia sobre las ellas modificando los aspectos internos.

- ▶ **Fortalezas:** son las capacidades especiales con que cuenta la empresa, y que le permite tener una posición privilegiada frente a la competencia. Recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen, actividades que se desarrollan positivamente, etc.
- ▶ **Oportunidades:** son aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la empresa, y que permiten obtener ventajas competitivas.
- ▶ **Debilidades:** son aquellos factores que provocan una posición desfavorable frente a la competencia, recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente, etc.
- ▶ **Amenazas:** son aquellas situaciones que provienen del entorno y que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de la organización.

Revisando la información que nos proporcionó la gerencia del programa, se construye el siguiente FODA.

* 15 de marzo de 2017. El gobierno de Colima adjudicó el refinanciamiento de dos créditos vigentes de largo plazo a Banorte y a Banco Interacciones, ya que presentaron las ofertas con mejores condiciones de mercado, por un monto global de hasta por 1,436.4 millones de pesos, lo cual permitirá generar ahorros importantes por conceptos de intereses.

- Interacciones, por un monto de 622.2 millones de pesos, resultó con una tasa efectiva de 8.9 por ciento.
- Banorte, por un monto de 814.1 millones, fue con una tasa efectiva de 8.8%.

El refinanciamiento de los créditos referidos, le significarán al Estado de Colima un ahorro de 239 millones de pesos. Cantidad que equivale a la disposición del total del FAFEF de 2015 y 2016.

FODA	
FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
Transparencia en el Presupuesto de Egresos como en la Cuenta Pública.	Continuar con el cumplimiento de las disposiciones de transparencia focalizada establecida en las diversas normas federales y estatales.
Rendición de cuentas adecuada, se identificaron auditorías externas al programa (Auditoría Superior de la Federación y Entidad de Fiscalización Local)	Atender las recomendaciones derivadas de los diversos informes de auditoría realizados al ejercicio de los recursos del FAFEF.
OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
Implementación de las disposiciones emanadas de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en los temas de sistema de alertas y contratación de deuda y obligaciones.	Renegociar la deuda, para disminuir el servicio financiero de la misma. (Cabe señalar que dicho proceso ya fue atendido durante el desarrollo de esta evaluación).*
Derivado de la facultad establecida en el artículo 23 fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que señala: formular, proponer y aplicar el Sistema Estatal de Política Financiera. Y que derivado de la acertada decisión de concursar la deuda se tiene un potencial para la creación de una política integral.	Crear un sistema estatal de política financiera o un programa sectorial, que incluya políticas concernientes a la deuda pública como: austeridad, modernización del sistema recaudatorio, inversión en obra pública, gasto sustentable y sistemática reducción del gasto corriente. Derivar esto en un programa presupuestal financiado, total o parcialmente, con recursos del FAFEF o de otros programas recursos federales.

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
Desequilibrio entre el ingreso y el gasto que se refleja en la necesidad de contratación de deuda pública	Identificar la estrategia para incrementar los recursos propios, y contener el crecimiento del gasto corriente.
No hay un programa de saneamiento financiero establecido formalmente.	Crear el Programa Presupuestal de Saneamiento Financiero centrado, en las finanzas, utilizando el diseño conforme la normatividad vigente basado en el método del marco lógico.
La Auditoría Superior (ASF) de la Federación detecto como debilidades (2016), ambiente de control, la administración de riesgos, las actividades de control, la información y comunicación, así como la supervisión del ejercicio de los recursos del FAFEF.	Elaborar el programa para atender los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados en el informe de la ASF con Enfoque de Desempeño respectivo.
AMENAZAS	RECOMENDACIONES
Dependencia de los recursos federales.	Diseñar una estrategia para fortalecer nuevas fuentes de ingresos propios.
Incremento en el gasto público para atender actividades no productivas.	Diseñar una estrategia de austeridad del gasto, que contemple no solo el gasto operativo; sino aquellos programas de inversión federal que implican elevar el gasto corriente en los años posteriores.

4. Conclusiones

Es claro que la presente administración tenía perfectamente detectado la problemática de la deuda pública, que para el 2015 era creciente, a causa del desbalance entre los ingresos y gastos.

En el gobierno de transición en diciembre de 2015, se adquirió una deuda de 680 millones de pesos a una tasa de interés elevada; esta cantidad representaba el monto equivalente al total de la deuda acumulada a 2010.

Como se señala en el diagnóstico del **Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021**; en el período 2010 al 2015, la deuda se cuadruplicó pasando de poco más de 800 millones a más de 3,200 millones. La deuda para el año 2015, llegó a representar hasta el 21% de los ingresos federales y el 11% del total.

No obstante, para el año fiscal evaluado, 2016, se detuvo en su totalidad la adquisición de deuda pública; e incluso se redujo en un 2.7%, comparando el saldo al 31 de diciembre de 2016, con el saldo al 31 de diciembre de 2015. Contribuyendo el FAFEF con el 89.8% en la disminución del saldo, como lo informa la Auditoría Superior de la Federación, en el informe de auditoría con enfoque a desempeño número 16-A06000-14-0810. Es decir, dicha disminución de la deuda es constatada por el órgano de fiscalización superior.

Cabe señalar, que de los 213.8 millones de pesos asignados para deuda correspondientes a la fuente de financiamiento del FAFEF, solo 74.6 millones de pesos fueron para amortización a capital, es decir, el 35% fue para reducir la deuda, y el restante (103.2 millones de pesos) fue para el pago de intereses.

En este sentido el pago de interés al momento del año fiscal evaluado, era muy alta, de TIIIE+3.60%; por lo que es claro que ante tal nivel de obligaciones financieras, el monto del FAFEF ni siquiera alcanzaría a cubrir el pago de intereses, dado la inadecuada contratación, con altas tasas bancarias; por lo que el FAFEF no podría contribuir significativamente a la reducción de la deuda, si no se acompaña de una restructuración de aquellos créditos cuyas tasas de interés son altas. En ese sentido, es importante mencionar que durante la presente evaluación, se llevó a cabo una licitación pública para refinanciamiento de dos crédito que superaron el 14% de las tasas de

interés. El crédito 430259 de interacciones (adquirido en 2015) por un monto de 622 millones, y el crédito de Banorte 45523370 por un monto de 814 millones de pesos, que para el año 2016 se pagaron 98.6 millones de pesos de intereses, por solo estos dos créditos.

Con la reestructuración llevada a cabo en marzo de 2018, se refinanció dicha deuda a una tasa efectiva mucho más favorable en el rango del 8.8% y 8.9%. Lo anterior, implica un ahorro estimado de 239 millones de pesos de pago de intereses, cantidad que por sí misma equivale al monto total del FAFEF 2016, y a la suma del gasto en deuda del FAFEF de los años 2015 y 2016; es decir, que esta estrategia financiera es más rentable dado que reestructura la deuda, disminuyendo la presión del costo financiero, que el total del apoyo financiero del FAFEF para el pago de deuda. Dicha medida genera una sostenibilidad en el manejo de la deuda, tal es así que la calificación crediticia del estado mejoró, dándole certeza e incluso condiciones de adquisición de deuda más favorables. Por lo que se recomienda continuar con dicha estrategia financiera en todos los créditos.

Adicionalmente, esta medida contribuye a reducir la presión hasta 239 millones sobre el monto total del gasto. Sin embargo, aun así se pueden observar una proporción pequeña de desbalance entre el ingreso y el gasto, lo que puede generar deuda con proveedores de bienes y servicios o endeudamiento de corto plazo, que bajo las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera, si no se subsana, en algún momento obligara a un endeudamiento a largo plazo.

Por ello, la recomendación es implementar una política pública integral, plasmada en un programa sectorial que contemple no solo las medidas del pago de deuda, las cuales están siendo atendidas; al igual que las medidas de austeridad (que fueron implementadas) en la presente administración. Ya que esta solo van dirigidas a la disminución del gasto. También se deben considerar políticas en materia de ingreso, para que conjuntamente se logre un balance financiero.

5. Bibliografía

CONEVAL, SHCP, SFP. (2016). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*.

CONEVAL. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño. Disponible para su consulta en: https://coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Diseño.aspx

Gobierno del Estado de Colima. Estado Analítico de deuda y otros pasivos. Disponible para su consulta en: http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_590a0bafa0a4f_02_ANUAL_2016_PRESUPUESTARIA.pdf

Gobierno del Estado de Colima. Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016. Disponible para su consulta en: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/29022016/sup01/16022901.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2016. Publicado en Periódico Oficial "El Estado de Colima", Tomo 101, Colima, Col., Lunes 29 de Febrero del año 2016; Núm. 13, pág. 2. Disponible para su consulta: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/29022016/sup01/16022901.pdf>

Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado. Evaluación al desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (FAFEF), ejercicio 2016. Disponible para su consulta en: http://www.osaf.gob.mx/docs/SED_Rec_Fed_2013.pdf

Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado. Sistema de Evaluación al Desempeño (SED). Recursos Federalizados. Estado de Colima, Disponible para su consulta en: http://www.osaf.gob.mx/docs/SED_Rec_Fed_2013.pdf

Ortegón, E.; Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. ILPES-CEPAL

Secretaría de Educación Pública. U081 Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES. Disponible para su consulta en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50159/Diagno_stico.pdf.