



## Resumen Ejecutivo

### **Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, al “Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).” a través del Programa Presupuestario: Saneamiento Financiero Ejercicio fiscal a evaluar: 2016**

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios, siendo la evaluación de los recursos una obligación plasmada desde la constitución y en diversas leyes, como la Ley General de Contabilidad Gubernamental en los artículos 53, 54, 79, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 1 y 49 y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 27, 78, 85, 110 y 111. De no cumplir con la normatividad existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Dentro de este contexto legal, el Estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció realizar una evaluación de Consistencia y Resultados en materia de diseño, al “Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).” a través del programa presupuestario: Saneamiento Financiero, para el ejercicio fiscal 2016.

El objeto general de dicha evaluación es “Evaluar el diseño del Programa Saneamiento Financiero, financiado con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)” con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño”.

El análisis se realizó mediante trabajo de gabinete, utilizando el modelo de términos de referencia que determina CONEVAL. Sin embargo, se adaptó y se profundizó en algunos de sus apartados con el objeto de tener mayor precisión en los resultados de la información.



## Principales Hallazgos

La evaluación contempló el análisis desde dos dimensiones específicas; el análisis del Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), el cual tiene por objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos y la evaluación de Consistencia y resultados en materia de Diseño "Saneamiento Financiero", para el ejercicio fiscal 2016.

En cuanto al uso del 89.8% de los recursos del FAFEF la inversión realizada por el Gobierno del Estado proveniente del fondo fue por \$77,502.4 millones, destinados al saneamiento financiero. Esta obra surge como parte del compromiso del gobierno estatal con el "deuda pública", financiados principalmente con el FAFEF, 89.8%, y lo demás fue financiado con recursos estatales.

En cuanto al cumplimiento normativo 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.

Referente al análisis particular del programa presupuestario, como primer punto a mencionar 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. El programa Saneamiento Financiero debería contribuir a lograr el Equilibrio de las Finanzas del Estado de Colima.

El Programa presupuestario "Saneamiento Financiero" es operado por la "Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima".

Para el año 2016, contó con un presupuesto autorizado de 417.4 millones de pesos de recursos propios, el cual sufrió modificaciones (ampliación) quedando el presupuesto contratado en 495.2 millones de pesos. Estos recursos provinieron de distintas fuentes, desde federales, estatales y aportaciones municipales.

El ejercicio de estos recursos fue en diversos rubros para el pago de deuda, los cuales el 33.3% se aplicó para la amortización del capital, y 66.7% para el pago de intereses.



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.

Bajo este entendido se recomienda que se identifique puntualmente la problemática que se busca atender y del mismo modo generar cada una de las acciones acordes a ello. Esto se debe desarrollar bajo la Metodología del Marco Lógico; un primer paso es la identificación del problema (árbol de problemas, continuando con el árbol de objetivos y finalmente la MIR. Son, estos tres momentos en la creación y diseño de un programa fundamental, no sólo en su elaboración sino en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

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.

Un tema puntual que se identificó fue en la deuda pública, 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.

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, sin embargo, para que esta sea más precisa es necesario, primero, que se reestructuren los objetivos de la MIR y, posteriormente, se defina la vinculación exacta con



Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en particular los indicadores señalados en la Ley de Disciplina Financiera.

De igual forma es necesario que se identifique cuantifican los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios. Gastos de Operación, Gastos de mantenimiento, Gastos de capital y Gasto unitario, esto contribuiría a una mejor focalización de los recursos

Otro de los temas relevantes en la evaluación fue la revisión de la MIR, dado que esta refleja el planteamiento de los objetivos, es decir el producto o servicio en particular que se va a entregar a la Secretaría de Planeación y Finanzas, y cómo será la medición de los resultados de dicho programa.

Así en general, la principal recomendación es desarrollar cada uno de los niveles de la MIR y consecuentemente diseñar los indicadores adecuados que permitan ver el resultado del programa y su contribución a los objetivos de política pública.

En materia de planeación y orientación a resultados, el Programa presenta una adecuada vinculación entre sus objetivos y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, con el Plan de Desarrollo Estatal y el Programa Sectorial de Finanzas (2016 – 2021). No obstante, no se cuenta con un Plan Estratégico ni con un Programa Anual de Trabajo a través del cual se definen los objetivos y las metas, a atender.

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.

### **Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones**



## Fortalezas

- ▶ Transparencia en el Presupuesto de Egresos como en la Cuenta Pública.
- ▶ Rendición de cuentas adecuada, se identificaron auditorías externas al programa (Auditoría Superior de la Federación y Entidad de Fiscalización Local)

## Debilidades

- ▶ Desequilibrio entre el ingreso y el gasto que se refleja en la necesidad de contratación de deuda pública
- ▶ No hay un programa de saneamiento financiero establecido formalmente.
- ▶ 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.

## Oportunidades

- ▶ 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.
- ▶ 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.

## Amenazas

- ▶ Dependencia de los recursos federales.
- ▶ Incremento en el gasto público para atender actividades no productivas.

## Recomendaciones

1. Continuar con el cumplimiento de las disposiciones de transparencia focalizada establecida en las diversas normas federales y estatales.



2. Atender las recomendaciones derivadas de los diversos informes de auditoría realizados al ejercicio de los recursos del FAFEF.
3. 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).
4. 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.
5. Identificar la estrategia para incrementar los recursos propios, y contener el crecimiento del gasto corriente.
6. 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.
7. Elaborar el programa para atender los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados en el informe de la ASF con Enfoque de Desempeño respectivo.
8. Diseñar una estrategia para fortalecer nuevas fuentes de ingresos propios.
9. 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.



**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:**

15 de marzo 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

**Instancia Evaluadora:**

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

**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