

EVALUACIÓN DEL DISEÑO PROGRAMÁTICO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO “DEUDA PÚBLICA”.

2013

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	5
Tomo I. Análisis de la justificación de la creación y diseño del programa.	6
Tomo II. La contribución del programa para el cumplimiento de las metas estatales y planeación orientada a resultados.	13
Tomo III. Análisis de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.	17
Tomo IV. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados.	21
Tomo V. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestarios.	34
Valoración final del Diseño del programa presupuestario.	36
Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.	39
Conclusiones.	40
Bibliografía.	42
ANEXOS	44
1. Descripción General del Programa.	
2. Metodología para la cuantificación de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.	
3. Indicadores.	
4. Metas del programa.	
5. Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados	
6. Complementariedad y coincidencias entre programas presupuestarios.	
7. Principales fortalezas, retos, y recomendaciones.	
8. Fuentes de Información.	
9. Ficha técnica con los datos generales del evaluador externo y el costo de la evaluación.	

RESUMEN EJECUTIVO

El programa presupuestario Deuda Pública se encuentra a cargo de Secretaría de Finanzas y es operado por la Dirección General de Crédito del Gobierno del Estado de México.

La necesidad que atiende es administrar con eficiencia la deuda pública a través de un manejo responsable y prudente de la contratación y pago del endeudamiento gubernamental, lo cual se subordina al objetivo de alcanzar un financiamiento del desarrollo señalado por el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.

La existencia del programa se justifica en virtud de que los elementos de diagnóstico establecen que la situación negativa a superar es el riesgo de una inadecuada administración de las obligaciones financieras estatales. Las causas que eventualmente pueden configurar una deuda pública en situación de contingencia, se identifican en términos de que los pasivos públicos en niveles no compatibles con la capacidad financiera de pago, genera una disminución en la asignación de recursos para la inversión pública, con la consecuente afectación al desarrollo económico y social del estado.

Se cuenta con la suficiente sustentación teórica del programa y con evidencia de la idoneidad de sus acciones y efectos positivos que produce.

Por la naturaleza no social del programa y las funciones que cumple en términos de dar sustentabilidad a la deuda pública, su objetivo no se enfoca a resolver un problema que afecte en particular a algún grupo de población o territorio. El programa presupuestario es único dentro del conjunto de los programas gubernamentales por lo que no existe duplicidad, segmentación o coincidencia de sus acciones con otros.

La matriz de indicadores de resultados del programa presupuestario registra las actividades necesarias para producir cada uno de sus componentes, identificándose que éstas son específicas y consistentes con los medios que permiten administrar con eficiencia la deuda pública.

Las Componentes de la matriz de indicadores se expresan como los productos que genera el programa y su consecución contribuye indudablemente a lograr el propósito del programa.

El Propósito es congruente al logro que se pretende alcanzar y el Fin está declarado en función de la aportación del programa al objetivo de política pública que en materia financiera establece el Plan de Desarrollo.

Si bien no hay documento normativo único, en los diferentes ordenamientos relacionados con la operación del programa, es posible identificar los lineamientos de política o las prescripciones legales que dan origen a los objetivos del programa en los niveles de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Los indicadores del programa presupuestario cumplen con las características de relevancia y pertinencia; sin embargo, requieren de modificaciones en su nomenclatura para que cada denominación corresponda exactamente con el objetivo de la medición.

Los indicadores evidencian una debilidad consistente en que los medios de verificación no describen con precisión los documentos públicos oficiales a través de los cuales se rinden cuentas del manejo de la deuda, lo que en caso de una verificación independiente, complicará su monitoreo y comprobación.

Las fichas técnicas de los indicadores del programa no cuentan con el valor del resultado que se fija como punto de partida para evaluarlo (línea base), por lo que se hace necesario incluir la información que permita comparar los resultados actuales con los precedentes. Asimismo, en las fórmulas de los indicadores se requiere señalar el periodo de acuerdo con los métodos de cálculo utilizados.

Los indicadores cuentan con metas bien definidas, orientadas al logro y con factibilidad de ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros asignados al programa. Los supuestos que consigna la matriz de indicadores requieren modificarse toda vez que la mayoría no describen factores externos fuera del control del programa que incidan en el logro de los objetivos.

Se concluye por tanto que el programa cumple en buena parte con los requisitos de diseño que la metodología establece; no obstante, a fin de que la matriz de indicadores cuente con las características de lógica horizontal y vertical, es indispensable hacer modificaciones a la denominación, fórmulas y factores de comparación de los indicadores, así como a los medios de verificación y supuestos.

INTRODUCCIÓN

La presente evaluación de diseño del programa presupuestario *Deuda Pública* se realizó con base a los términos de referencia establecidos al efecto por la Secretaría de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto y con apego a lo dispuesto por los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México.

El objetivo general de la evaluación es proveer información para mejorar, optimizar o complementar la configuración, gestión y resultados del programa presupuestario revisado. Para ello, se analizó la información que justifica su existencia, su estructuración conforme a las normas y la vinculación que tiene con las directrices de las políticas públicas señaladas de los documentos rectores del sistema de planeación.

Lo anterior a partir de la documentación disponible para identificar el problema o área prioritaria de interés público que atiende el programa y su concordancia con la matriz de indicadores existente, verificando para esta última la suficiencia, pertinencia e integridad de los elementos que la conforman.

La evaluación se compone del análisis y documentación soporte de 21 requisitos o condiciones a cumplir expresados en igual número de preguntas, las cuales están agrupadas en los siguientes temas:

- a) Justificación de la creación y del diseño del programa.
- b) Contribución al cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y del programa sectorial correspondiente.
- c) Población Potencial y Objetivo.
- d) Matriz de Indicadores para Resultados
- e) Complementariedades y coincidencias con otros programas.

TOMO I

ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y EL DISEÑO DEL PROGRAMA

PREGUNTA 1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a) ¿El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida?
- b) ¿Se define la población que tiene el problema o necesidad?

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
4	<ul style="list-style-type: none">• El Pp tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y• El problema o necesidad cumple con todas las características establecidas en la pregunta.• El Pp actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema o necesidad.

En el árbol de problemas del programa presupuestario se establece que la situación negativa a superar es una administración inadecuada de la deuda gubernamental estatal. Sin bien esta expresión no corresponde una característica actual del manejo del endeudamiento, se considera válida para establecer el vínculo lógico entre el problema (en este caso un eventual riesgo) y la solución consecuente, dentro del esquema metodológico al que se sujeta el diseño del programa.

Lo anterior bajo la premisa de que, con independencia a la existencia o no de una situación crítica o contingente, el manejo ordenado de la deuda pública deberá ser una condición permanente y una de las bases de la política pública para mantener finanzas públicas sanas.

A partir de esta afirmación, las razones que justifican la existencia del programa presupuestario son objetivas y suficientes, debido a que las acciones en materia de endeudamiento apuntan a la necesidad de cumplir con las disposiciones legales que regulan la contratación, registro, control y reporte de la deuda pública, en un marco en el que prevalezca la responsabilidad y prudencia con el fin de no generar desequilibrios financieros.

Así planteado, evidentemente el ámbito en el que el programa se desempeña es el de la hacienda pública, cuyo concepto, en sentido amplio, engloba los ingresos, gastos, el patrimonio y deuda

gubernamentales. Por lo tanto, su propósito no es de naturaleza social, debido a que no pretende resolver un problema de la sociedad o satisfacer las necesidades de una comunidad o grupo poblacional.

De esta forma, no se define una población afectada por el “problema”, puesto que las finanzas gubernamentales constituyen el área de operación del programa, para lo cual tiene la responsabilidad de ejecutar acciones sistemáticas que garanticen la sostenibilidad de la deuda pública.

En atención a esta circunstancia, los requerimientos a los que responde el programa no se relacionan directamente con personas ni considera diferencias entre hombres y mujeres, de tal suerte que no es factible establecer limitaciones y/o oportunidades para la promoción de la equidad de género.

El programa presupuestario es único dentro del conjunto de los programas gubernamentales, por lo que no se evidencia duplicidad o segmentación en sus acciones.

PREGUNTA 2. El diagnóstico del problema o necesidad que atiende el Pp describe de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema o necesidad.
- b) Cuantificación y características de la población o área de enfoque que presenta el problema o necesidad.
- c) Ubicación territorial de la población o área de enfoque que presenta el problema o necesidad

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender. • El diagnóstico no cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Sin perjuicio de las consideraciones mencionadas en la pregunta 1, respecto a la atención de las necesidades a las que se enfoca el programa presupuestario, el árbol de problemas establece como una posible situación de riesgo la falta de control y seguimiento en los pagos de las amortizaciones y del servicio de la deuda que genere eventualmente el incumplimiento de las obligaciones financieras en los términos y plazos programados.

Asimismo, señala que de no realizarse de manera sistemática estudios para identificar posibles alternativas de reestructuración o refinanciamiento de la deuda, se limita el acceso a nuevos esquemas que representen ventajas comparativas con respecto a los actuales.

Otro factor de posible contingencia supone que las propuestas de endeudamiento para autorización de la Legislatura se formulen en montos al límite justificable y que la contratación de créditos exceda la cantidad aprobada.

Todo lo anterior configura un manejo no deseable de la deuda pública que trae como consecuencia el incremento de los pasivos públicos, lo que obliga destinar mayores recursos para su cobertura en detrimento de la inversión pública productiva y el desarrollo económico y social del estado.

Como se hizo referencia en la pregunta 1, los elementos que dan origen al



programa son las obligaciones que en términos legales deben cumplirse en la celebración de contratos, convenios y demás instrumentos legales relacionados con la obtención, refinanciamiento, reestructuración, manejo, operación y registro de la deuda pública; en la constitución de las garantías y fuentes de pago de las obligaciones contraídas, en la reestructuración o refinanciamiento de los créditos adquiridos; en la vigilancia para que las operaciones de financiamiento no rebasen los montos de endeudamiento autorizados y en la información que periódicamente debe proporcionarse a la Legislatura y al Gobierno Federal.

Una parte significativa de los elementos de diagnóstico de la deuda estatal son analizados anualmente por las agencias calificadoras Standard & Poor's Ratings Services, Moody's Investors Service y Fitch Ratings, las cuales emiten una opinión sobre la calidad crediticia del Gobierno del Estado de México, estructurada con base en la capacidad de la entidad para hacer frente a las obligaciones financieras de manera puntual, mediante la aplicación de una metodología que evalúa factores económicos y desempeño financiero y presupuestario, tales como la demografía y la perspectiva de crecimiento económico, así como las reservas presupuestales, liquidez externa y desempeño del presupuesto.

Adicionalmente, en la Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México de cada ejercicio fiscal, se presenta a detalle la evolución y situación de la deuda pública en cuanto a composición, instituciones acreedoras, nivel de endeudamiento y comparativos con respecto a fuentes de ingreso.

Finalmente, como ya se mencionó, el programa presupuestario no está diseñado para llevar a cabo acciones de desarrollo social; es decir, no tiene como objetivo colaborar para que la población, o algún segmento de ella, tenga pleno acceso a sus derechos en materia de educación, salud, alimentación, vivienda o al disfrute de un medio ambiente sano, trabajo y de seguridad social.

PREGUNTA 3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
4	<ul style="list-style-type: none"> • El Pp cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención o acciones que el Pp lleva a cabo en la población objetivo o área de enfoque objetivo. • La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema o necesidad. • Existe(n) evidencia(s) (estatal o nacional) de los efectos positivos atribuibles a los apoyos otorgados o a las acciones realizadas de cara a la población objetivo o área de enfoque objetivo. • Existe(n) evidencia(s) (estatal o nacional) de que la intervención o acciones son más eficaces para atender la problemática o necesidad que otras alternativas.

En el plano teórico se establece que cuando los ingresos corrientes de la administración pública son insuficientes, el endeudamiento constituye uno de los medios para allegarse de los recursos necesarios que permitan realizar la inversión productiva que las necesidades de desarrollo demanda.

Ante una permanente limitación de disponibilidades financieras, la deuda pública juega un papel fundamental debido a que, administrada responsablemente, se convierte en un factor que contribuye significativamente en la creación de la infraestructura estratégica clave para el logro de los objetivos de las políticas públicas.

Una eficiente ejecución de la política de deuda pública, en situaciones no emergentes, implica el uso racional del financiamiento con niveles, estructura y composición que no comprometan el buen desempeño y la estabilidad de las finanzas públicas. (Hernández Trillo, Fausto (2003). La economía de la deuda, México: FCE.)

El manejo de la deuda pública en el Estado de México en años recientes se ha significado por reportar resultados satisfactorios como parte de una estrategia financiera enfocada a canalizar recursos crecientes a la amortización de préstamos, fortalecer las fuentes de ingresos propios, gestionar mayores recursos federales y obtener financiamientos



alternativos.

Al final de la administración 2005- 2011, la deuda pública se redujo 25.2%, en términos reales y las agencias calificadoras internacionales elevaron siete niveles la calificación de la deuda estatal durante ese periodo. (Sexto Informe de Gobierno. Enrique Peña Nieto)

En 2012, la deuda representó el 20.80% de los ingresos ordinarios estatales, lo que aunado al refinanciamiento de créditos en mejores condiciones, un esfuerzo recaudatorio significativo y disciplina en el gasto, ha permitido mantener la calificación crediticia en alta escala. (Cuenta Pública del Estado de México y Municipios 2012)

Por lo anterior, se estima que existe la justificación teórica para sustentar la operación del programa presupuestario y es consistente con los elementos de diagnóstico identificados, además de que reporta evidencia de la idoneidad y resultados positivos que ha generado el programa.

TOMO II

LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ESTATALES Y PLANEACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

PREGUNTA 4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, por ejemplo: población objetivo.
- b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna o algunas de las metas de los objetivos del programa sectorial.

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
4	<ul style="list-style-type: none"> • El Pp cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional. • Es posible determinar vinculación con todos de los aspectos establecidos en la pregunta. • El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

El programa especial de Gestión Gubernamental Distintiva 2012-2017, en su vertiente de Financiamiento para el Desarrollo, si bien no establece expresamente objetivos en materia de administración de la deuda pública, si señala como finalidad alcanzar un financiamiento para el desarrollo, mediante la disposición de recursos suficientes y finanzas públicas sanas para implementar una política de gasto disciplinada y focalizada.

El concepto de finanzas públicas sanas implica la generación y ejecución de una planeación financiera sustentada en variables como el ingreso y el gasto, así como un nivel de endeudamiento que no ponga en riesgo la estabilidad económica del gobierno estatal.

El fortalecimiento de las finanzas públicas al que refiere el Propósito del programa conlleva acciones específicas para el incremento sostenido de los ingresos, medidas para garantizar la disciplina y racionalidad en el gasto, así como las regulaciones necesarias a fin de que la contratación de créditos se lleve a cabo bajo condiciones de legalidad, prudencia, responsabilidad y transparencia.

Asimismo, el programa especial mencionado prescribe que el marco normativo tributario debe mantenerse actualizado; esta condición se



cumple con la revisión y modificación periódica del Código Financiero del Estado de México y Municipios, el cual incluye en el Título Octavo, las disposiciones normativas relacionadas con la contratación, administración y registro de la deuda pública.

Considerando lo anterior, se concluye que existe afinidad entre el propósito del programa expresado como *“La deuda pública es administrada con responsabilidad y prudencia”* y el objetivo de nivel superior que establece el programa sectorial. Es decir, el manejo disciplinado, prudente y responsable de la deuda pública con apego al marco normativo, es una condición indispensable para lograr y mantener finanzas públicas sanas.

PREGUNTA 5. ¿Con cuáles objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el Pp?

Eje Transversal III Financiamiento para el Desarrollo

Objetivo 3: Alcanzar un financiamiento para el Desarrollo

Estrategia 3.3 Fortalecer los ingresos de la Entidad

Línea de Acción: Ejercer las potestades tributarias de la entidad y desarrollar acciones eficaces de fiscalización y cobranza.

En ese documento se manifiesta que el Gobierno del Estado de México requiere mantener finanzas sanas, a través de la obtención de recursos suficientes y la aplicación de una estricta disciplina fiscal.

Como ya se mencionó, para lograr finanzas públicas sanas se requiere la generación y captación creciente de ingresos, la asignación y ejercicio eficiente del gasto, así como conservar en niveles manejables el saldo de la deuda pública. Por tanto, la administración responsable y prudente de los pasivos gubernamentales, los cuales son materia del programa presupuestario, es determinante para mantener la estabilidad financiera que permita al gobierno estatal cumplir con sus metas y objetivos.

TOMO III

ANÁLISIS DE LAS POBLACIONES O ÁREAS DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO

PREGUNTA 6. ¿Las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema o necesidad y cuentan con la siguiente información y características?

- Unidad de medida.
- Están cuantificadas.
- Metodología para su cuantificación.
- Fuentes de información.

RESPUESTA: NO

La naturaleza del programa y su finalidad no admiten la definición de la población potencial, objetivo y atendida, o áreas de enfoque puesto que la necesidad a cubrir, referente a la administración responsable de la deuda pública, no se refleja en ningún grupo de beneficiarios ni en la resolución de alguna problemática que afecte a personas en específico.

Una proporción del nuevo endeudamiento se destina a inversión productiva en diversos sectores; sin embargo no es posible identificar en cuales, debido a que los recursos obtenidos se incorporan, sin etiqueta alguna, al presupuesto general de gasto.

PREGUNTA 7. Existe información que permita conocer el impacto o efecto positivo que generó la implementación del Pp en la población o área de enfoque atendida y qué?

- a) Incluya las características de la población o área de enfoque atendida definida en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo o acciones otorgadas.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

RESPUESTA: NO

La naturaleza del programa y su finalidad permiten identificar el impacto en los niveles de deuda pública que tiene el Estado a través de los años, es decir, si el porcentaje de endeudamiento del Estado ha aumentado o a disminuido, éste se refleja inmediatamente en estadística para que el Gobierno actual sea etiquetado como bueno o malo, considerando que tan endeudado o no deja al Estado al finalizar su administración, es importante mencionar que los niveles de endeudamiento incrementan en su mayoría de las veces para generar un beneficio directo a la sociedad, es decir, crear infraestructura, obra pública, etc., sin embargo si esto no es comprobado, también se puede mal interpretar la utilización de los recursos, pues es importante saber que si el nivel de deuda incrementa también incremento la presencia de beneficios a la ciudadanía a través de la creación de mayor infraestructura y/o cualquier otro tipo de obra tangible a la sociedad.

PREGUNTA 8. Si el Pp cuenta con mecanismos para la rendición de cuentas y la transparencia que guarda la población o área de enfoque atendida, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

RESPUESTA: SI

La información que da cuenta del status que guarda la deuda pública por norma se integra y reporta trimestral y anualmente al Congreso del Estado y al Gobierno Federal, lo cual es parte sustantiva de los mecanismos con los que el gobierno estatal cuenta para cumplir con sus obligaciones en los rubros de transparencia fiscal y rendición de cuentas.

TOMO IV EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

PREGUNTA 9. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están ordenadas de manera cronológica.
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
4	Las Actividades del Pp cumplen en promedio con un valor entre 3.5 y 4 características establecidas en la pregunta.

La MIR del programa presupuestario “Deuda Pública” cuenta por lo menos con una actividad para cada uno de los componentes. Se aprecia que las actividades registradas son las indispensables y las más relevantes para cumplir con los objetivos de los componentes a los que están vinculadas; se encuentran claramente especificadas y corresponden con los medios identificados para lograr una administración eficiente de la deuda pública.

Puede aseverarse entonces que, de acuerdo a la descripción de los componentes, la formulación de la propuesta anual de endeudamiento para su autorización por la legislatura es necesaria para la contratación de nueva deuda durante el ejercicio; la elaboración del calendario de pagos de amortizaciones y servicio de la deuda es requisito para cumplir con las obligaciones en los plazos y términos pactados y, que la elaboración de estudios analíticos sobre las condiciones del mercado posibilita la reestructuración o refinanciamiento de la deuda.

Los supuestos requieren de revisión en virtud de que algunos no representan factores externos fuera del control del programa que incidan en el logro de los objetivos.

PREGUNTA 10. Los Componentes del Pp integrados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el Pp.
- b) Están redactados como resultados logrados.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
2	Los componentes del Pp cumplen en promedio con un valor entre 2 y menos de 3 características establecidas en la pregunta.

Conforme a lo expuesto en el desarrollo de la pregunta dos, una administración eficiente de la deuda pública conlleva la contratación de deuda en apego a los montos aprobados por el Congreso Estatal, el pago en tiempo y forma de las obligaciones financieras derivadas del endeudamiento y la reestructuración o refinanciamiento de la misma en la búsqueda permanente de las mejores condiciones y plazos que ofrezca el mercado.

Todos los conceptos mencionados son los productos que genera el programa y su resultado en conjunto se traduce en un manejo adecuado de la deuda pública con apego a las normas, para que no constituya un factor de riesgo para las finanzas públicas estatales.

La redacción de los componentes especifica logros alcanzados en términos de deuda contratada, obligaciones pagadas y deuda reestructurada o refinanciada.

Todos los Componentes contribuyen significativamente a la consecución del Propósito, por lo que no puede prescindirse de su ejecución; sin embargo, los supuestos requieren de revisión en virtud de que algunos no representan factores externos fuera del control del programa que incidan en el logro de los objetivos.

PREGUNTA 11. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada.
- e) Incluye la población objetivo.

RESPUESTA: SI.

Calificación	Supuestos que se verifican
3	El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Se considera que el propósito enunciado en términos de “la deuda pública es administrada con responsabilidad y prudencia” reúne cuatro de las características solicitadas por lo siguiente:

Es consecuencia del resultado de los componentes considerando que la deuda es contratada de acuerdo a la estrategia de endeudamiento y a los montos aprobados, las obligaciones financieras son pagadas conforme a lo pactado y eventualmente la deuda es reestructurada o refinanciada, todo lo cual genera las condiciones para que se alcance una administración responsable y prudente de la deuda.

Los supuestos no especifican como contribuye su existencia al logro del resultado, por lo que es necesario modificarlo; por ejemplo, aquel que señala: “se identifican y se eligen alternativas de reestructuración y refinanciamiento con mejoras sustanciales para la amortización y pago del servicio de la deuda”, debiendo ser, como propuesta, que las condiciones del mercado financiero permiten optar por procesos de reestructuración y refinanciamiento, lo cual identifica claramente a un factor externo que debe estar presente para el logro del objetivo.

El propósito está declarado en una sola expresión y como un logro alcanzado. No da referencia de la población objetivo porque, como se argumentó en otros apartados, el programa no se enfoca al beneficio de personas si no a la preservación o mejoramiento de una situación deseable en un sector específico de las finanzas públicas.

PREGUNTA 12. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la entidad pública o del programa sectorial.

RESPUESTA: Si.

Calificación	Supuestos que se verifican
3	El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

El Fin manifiesta como pretensión el de “Contribuir al fortalecimiento de las finanzas públicas, manteniendo la deuda en niveles que no comprometan la estabilidad financiera”. La expresión es ambigua porque la acción de fortalecer es un medio y no un objetivo que se persigue en el ámbito de las finanzas públicas. Este argumento se explica para tratar de dar mayor claridad con el siguiente planteamiento: si se fortalece la captación de ingresos y la eficiencia en el gasto, además de administrar apropiadamente la deuda, entonces se conseguirán finanzas sanas.

El manejo de la deuda es sólo uno de los factores que determinan la condición que guardan las finanzas públicas, por lo tanto la ejecución única del programa no es suficiente para garantizar el objetivo superior de política pública, ni su cumplimiento se encuentra dentro del margen de control de los responsables del programa.

El Fin se inserta en el Eje Transversal III.- Financiamiento para el Desarrollo del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, el cual señala como uno de sus objetivos el relativo a disponer de recursos financieros para fomentar el desarrollo.



PREGUNTA 13. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
4	Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en el documento normativo del programa Pp.

El programa no cuenta con un documento normativo único. Su operación está regulada por diversos ordenamientos entre los que se encuentran: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano De México, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y el Manual de Organización de la Secretaría de Finanzas.

El objetivo a nivel FIN se relaciona con el Plan de Desarrollo 2011-2017, mismo que en el Eje Transversal “Finanzas Públicas Sanas”, refiere como objetivo alcanzar un financiamiento para el desarrollo, señalando entre sus estrategias y líneas de acción las referentes a incrementar los ingresos, mejorar la eficiencia en el gasto y potenciar las fuentes de financiamiento.

El objetivo del PROPÓSITO se identifica con la política institucional de manejar el endeudamiento responsablemente y con plena observancia de los preceptos legales, tal como lo establece el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Los objetivos a nivel COMPONENTES y ACTIVIDADES son parte de las atribuciones, obligaciones y disposiciones a las que está sujeta la deuda pública, conforme a lo previsto en el Artículo 24, fracción XII de Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas en el artículo 7 fracción XI inciso g y fracciones XXII y XXVI; artículo 23 fracciones XV a la XIX; y artículo 26 fracciones I a XXIX.

DE LA LÓGICA HORIZONTAL DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

PREGUNTA 14. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa, los cuales deberán cumplir con las siguientes características:

- Claros: el indicador deberá ser preciso e inequívoco.
- Relevantes: el indicador deberá reflejar una dimensión importante del logro del objetivo al cual se vincula o le da origen.
- Económicos: la información necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable.
- Monitoreables: el indicador debe poder sujetarse a una verificación independiente.
- Adecuados: el indicador debe aportar una base suficiente para evaluar el desempeño.

RESPUESTA: Si.

Calificación	Supuestos que se verifican
3	Los indicadores del Pp cumplen en promedio entre 3 y menos de 4 características establecidas en la pregunta.

El indicador de *Porcentaje de la deuda con respecto a los ingresos ordinarios* es claro en su planteamiento y relevante para mostrar el cumplimiento del objetivo en el nivel Fin, debido a que aporta datos respecto al grado de sostenibilidad de la deuda, concretamente la relación deuda- ingresos, lo cual es determinante para calificar la salud y fortaleza de las finanzas públicas. Su resultado es pertinente e indicativo del nivel desempeño alcanzado y no es oneroso generar la información de las variables que lo componen.

Una debilidad que se reproduce en todos los indicadores radica en que los medios de verificación no describen con precisión los documentos públicos oficiales a través de los cuales se rinden cuentas del manejo de la deuda, lo que ocasiona complicaciones en su monitoreo para efectos de una verificación independiente.

El indicador *Variación del saldo de la deuda* deja ver la intención de caracterizar el manejo y prudente de la deuda a través de la tasa de crecimiento o decrecimiento del endeudamiento; no obstante, el nombre

debe complementarse para quedar con mayor claridad como *Tasa de Variación del saldo de la deuda*.

El indicador *Grado de contratación de la deuda pública del sector central y deuda avalada* muestra el porcentaje que alcanza el nuevo endeudamiento con respecto a los montos autorizados, lo cual es significativo para acreditar, además del cumplimiento de las normas legales, la observancia a los límites de los techos de endeudamiento técnicamente determinados. En este tenor, el nombre debe modificarse a *Porcentaje de contratación de la deuda pública del sector central y deuda avalada con respecto a la deuda autorizada en el periodo*.

De la misma forma se observa pertinencia y relevancia en el indicador *Pago de amortizaciones y servicio de la deuda*, en atención a que su desempeño es fundamental para dar viabilidad o no a la estrategia utilizada para lograr una adecuada administración de la deuda. En este caso también es necesario dar claridad al indicador denominándolo *Porcentaje de pago del servicio de la deuda programado*, debido a que el concepto del servicio de la deuda engloba las erogaciones del principal y los intereses, siendo indispensable por consecuencia modificar la fórmula de cálculo sustituyendo la variable de intereses por la de abonos al capital e intereses.

No menos importante y útil se aprecia el indicador que mide la variación porcentual del costo del servicio de la deuda, el cual es un instrumento claro para conocer la efectividad de las acciones de reestructuración y refinanciamiento de la deuda, pero al igual que los otros el nombre será más claro si cambia a *Tasa de variación porcentual del costo del servicio de la deuda*.

Los indicadores de actividad cumplen con los atributos de importancia, utilidad y economía, además de ser adecuados para evaluar el cumplimiento de las tareas con las que se generan los productos indispensables para el logro del propósito y fin del programa presupuestario. En estos indicadores se repite la propuesta para que al nombre se agregue la terminología correcta del resultado del indicador, siendo para el caso el de *“Porcentaje de”*.

En específico al indicador “Estudios para el refinanciamiento de la deuda pública”, el nombre correcto debería ser *Porcentaje de estudios elaborados para el refinanciamiento de la deuda pública*.

PREGUNTA 15. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- Nombre del indicador.
- Definición.
- Fórmula de cálculo.
- Tipo de operación del indicador.
- Frecuencia de medición.
- Línea base.
- Metas.
- Comportamiento del indicador

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
4	Las fichas técnicas de los indicadores del Pp tienen en promedio un valor entre 6 y 8 características establecidas en la pregunta.

Las fichas técnicas de los ocho indicadores del programa presupuestario cuentan con toda la información, excepto la denominada línea base o valor del indicador que se fija como punto de partida para evaluarlo. A cambio, incluyen el dato denominado “Descripción del factor de comparación”, el cual pudiera ser el equivalente de línea base; sin embargo, la referencia que registran en todos los casos no es la pertinente para confrontar el resultado actual del indicador con otro obtenido en algún ejercicio precedente, por lo que se hace necesario incluir en todas las fichas la información que permita evidenciar los resultados actuales en una perspectiva de comparación histórica, cuando así sea posible.

Es de señalarse que lo correspondiente al concepto de *definición* se encuentra cubierto por el enunciado que da cuenta de la descripción del indicador. Asimismo, el *tipo de operación del indicador* y el *comportamiento del indicador*, si bien no son observables en las fichas técnicas impresas, si forman parte de la información que se requisita en el sistema informático para el control de los indicadores.

En lo que se refiere al nombre de los indicadores, en el análisis de la pregunta 15 se proponen los cambios a su denominación a fin identificar con mayor claridad el resultado que ofrecen.

Asimismo, en las fórmulas de los indicadores se requiere señalar el periodo, de acuerdo con los métodos de cálculo utilizados.

PREGUNTA 16. Las metas de los indicadores de la MIR del Pp tienen las siguientes características:

- Cuentan con unidad de medida.
- Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
4	Las metas de los indicadores del Pp tienen en promedio un valor entre 2.3 y 3 características establecidas en la pregunta.

Con la meta del indicador de *Porcentaje de la deuda con respecto a los ingresos ordinarios* se mide la capacidad de pago del gobierno estatal en función de sus ingresos recurrentes, definidos éstos como la suma de los ingresos estatales, más participaciones federales y aportaciones. Evidentemente impulsa el desempeño al proponer el mantenimiento de una proporción de deuda adecuada en comparación a los ingresos que garantice la sostenibilidad de la deuda.

En lo que respecta a la *Variación del saldo de la deuda* también se orienta al resultado pues se plantea como meta un cierto grado de desendeudamiento. En tanto que el indicador de *Grado de contratación de la deuda pública del sector central y deuda avalada* refleja en su meta el cumplimiento de la obligación legal de contratar nuevos créditos hasta el monto autorizado por la legislatura.

De igual naturaleza es el indicador *Pago de amortizaciones y servicio de la deuda*, cuyo buen resultado y desempeño influye directamente en los dos primeros indicadores de nivel superior descritos en los párrafos precedentes.

El indicador relacionado con la reestructura y refinanciamiento de la deuda es también relevante y busca un resultado cualitativo concreto al establecer como meta una disminución del costo del servicio de la deuda.

Los indicadores de actividad, al igual que los antes reseñados, cuentan con metas bien definidas, orientadas al logro y con factibilidad de ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros asignados al programa.



PREGUNTA 17. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

RESPUESTA: Sí.

Calificación	Supuestos que se verifican
2	Los indicadores de la MIR cuentan con medios de verificación que cumplen en promedio con un valor entre 2 y menos de 3 características establecidas en la pregunta.

Los medios de verificación de los resultados de los indicadores de Fin, Propósito y Componentes, requieren modificarse y señalar fuentes de información distintas a las actuales ya que en su mayoría refieren registros de las unidades administrativas ejecutoras del programa y en dos casos la Cuenta de la Hacienda Pública.

A fin de hacer identificables los medios de verificación, es necesario describir específicamente los documentos públicos oficiales a través de los cuales se rinden cuentas del manejo de la deuda. Entre éstos, pueden incluirse los informes trimestrales y anuales a la legislatura y la ya mencionada Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México.

PREGUNTA 18. ¿Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del Pp es posible identificar lo siguiente?:

- Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

RESPUESTA: SÍ.

Calificación	Supuestos que se verifican
1	Uno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del Pp tiene las características establecidas.

Tal como se indicó en la argumentación de la pregunta anterior los indicadores de nivel superior adolecen de medios de verificación. Esto en el sentido de que la MIR no identifica todos los documentos públicos oficiales que contienen la información necesaria para calcular el resultado de los indicadores y la valoración del manejo de la deuda.

Para precisar el alcance de la observación debe señalarse que la información existe, es pública y completamente accesible. La limitante consiste en que no hay un direccionamiento correcto hacia los documentos fuentes de información que corresponden.

Con la finalidad de cumplir con la lógica horizontal se proponen las siguientes mejoras:

Conjunto FIN. Replantear el objetivo con mayor claridad estableciendo que el objetivo es contribuir a lograr finanzas sólidas o equilibradas a través del logro que persigue el programa presupuestario; es decir, mediante la administración ordenada, prudente y responsable de la deuda.

Se reitera la propuesta para modificar la denominación de los indicadores en los términos descritos en la pregunta 15, con lo cual se proporciona mayor certeza y claridad al objeto de sus mediciones.

Por otra parte, es necesario identificar en las fórmulas de los indicadores, los periodos que corresponden a los valores de las variables en congruencia con el procedimiento de cálculo: porcentaje o tasa de variación.

VALORACIÓN FINAL DE LA MIR

PREGUNTA 19. Se deberán sugerir modificaciones en la MIR del Pp o incorporar los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Los indicadores del programa presupuestario cumplen con las características de relevancia y pertinencia; sin embargo, requieren de cambios en su nomenclatura para que cada denominación corresponda exactamente con el objetivo de la medición.

Los indicadores evidencian una debilidad consistente en que los medios de verificación no describen con precisión los documentos públicos oficiales a través de los cuales se rinden cuentas del manejo de la deuda, lo que en caso de una verificación independiente, complicará su monitoreo y comprobación.

Las fichas técnicas de los indicadores del programa no cuentan con el valor del resultado que se fija como punto de partida para evaluarlo (línea base), por lo que se hace necesario incluir la información que permita comparar los resultados actuales con los precedentes. Asimismo, en las fórmulas de los indicadores se requiere señalar el periodo, de acuerdo con los métodos de cálculo utilizados

Los supuestos que consigna la MIR requieren de revisión, en virtud de que algunos no representan factores externos fuera del control del programa que incidan en el logro de los objetivos

TOMO V ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS.

PREGUNTA 20. ¿Con cuáles programas y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Como resultado de la revisión al catálogo de programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México, no se identificaron otros programas con objetivos similares o con actividades en áreas de atención coincidentes

VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO.

1.- Características del programa

El programa presupuestario Deuda Pública se encuentra a cargo de Secretaría de Finanzas y es operado por la Dirección General de Crédito.

La necesidad que atiende es administrar con eficiencia la deuda pública a través de un manejo responsable y prudente, la cual se vincula con el objetivo de alcanzar un financiamiento del desarrollo señalado por el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.

2.- Justificación de la creación y diseño del programa.

El diagnóstico del programa presupuestario señala que la situación negativa a superar es el riesgo de una inadecuada administración de la deuda pública y constituye la razón que justifica la creación del programa, el cual tiene como objeto dar cumplimiento a las disposiciones legales que regulan la contratación, registro, control y reporte de la deuda pública.

Este análisis documenta las causas que eventualmente pueden configurar un manejo no óptimo de la deuda pública e identifica las consecuencias en términos de incremento de los pasivos públicos, detrimento de la inversión pública y afectaciones al desarrollo económico y social del estado

El programa presupuestario es único dentro del conjunto de los programas gubernamentales, al no encontrarse evidencia de duplicidad, segmentación o coincidencia de sus acciones con otros.

Por la naturaleza no social del programa y las funciones que cumple con el fin de dar plena sustentabilidad a la deuda pública, no se vincula como tal a una población afectada ni se ubica la misma territorialmente.

Se encontró que existe la justificación teórica para sustentar la operación del programa presupuestario, la cual es consistente con los elementos de diagnóstico identificados, además de que reporta evidencia de la idoneidad y resultados positivos que ha generado el programa.

3.- Contribución a los objetivos estatales y sectoriales.

Los objetivos del programa presupuestario están alineados con los propósitos y directrices establecidos para la gestión financiera en el Plan de Desarrollo Estatal.

La operación del programa tiene como marco de referencia el objetivo superior de política consistente en mantener finanzas públicas sanas y viables para fortalecer el desarrollo del estado, a través del manejo responsable de la deuda pública, en el marco de una estrategia financiera integral.

4 Población potencial, objetiva y atendida.

La naturaleza del programa y su finalidad no admiten la definición de la población potencial, objetivo y atendida, puesto que la necesidad a cubrir, referente a la administración responsable de la deuda pública, no se refleja en ningún grupo de beneficiarios ni en la resolución de alguna problemática que afecte a personas en específico.

5.- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

La MIR del programa presupuestario “Deuda Pública” considera las actividades necesarias para cada uno de los componentes o servicios que genera; son específicas y consistentes con los medios identificados para alcanzar una administración eficiente de la deuda pública.

Los componentes se expresan como los productos que genera el programa y su resultado contribuye de forma clara a lograr el propósito del programa.

El Propósito está declarado como una sola expresión y en función de un logro alcanzado. No refiere población objetivo porque el programa no se enfoca al beneficio de las personas si no a la preservación o mejoramiento hacia una situación deseable para un sector específico de las finanzas públicas.

El Fin es concurrente y contribuye a un objetivo estatal de la política pública financiera declarado en el Plan de Desarrollo Estatal, pero no es determinante para su logro, al requerir la participación de otros programas. La forma en la que está expresado el Fin requiere de mejora para que ofrezca mayor claridad.

Si bien no se cuenta con un documento normativo único, en los diferentes ordenamientos relacionados con la operación del programa es posible identificar los lineamientos de política o las prescripciones legales que dan origen a los objetivos del programa en los niveles de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Los indicadores del programa presupuestario cumplen con las características de relevancia y pertinencia; sin embargo requieren de modificaciones en su nomenclatura para que cada denominación corresponda exactamente con el objetivo de la medición.

Los indicadores evidencian una debilidad consistente en que los medios de verificación no describen con precisión los documentos públicos oficiales a través de los cuales se rinden cuentas del manejo de la deuda, lo que en caso de una verificación independiente, complicará su monitoreo y comprobación.

Las fichas técnicas de los indicadores del programa no cuentan con el valor del resultado que se fija como punto de partida para evaluarlo (línea base), por lo que se hace necesario incluir la información que permita comparar los resultados actuales con los precedentes. Asimismo, en las fórmulas de los indicadores se requiere señalar el periodo de acuerdo con los métodos de cálculo utilizados

Los indicadores, cuentan con metas bien definidas, orientadas al logro y con factibilidad de ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros asignados al programa

Los supuestos que consigna la MIR requieren de revisión en virtud de que algunos no representan factores externos fuera del control del programa que incidan en el logro de los objetivos

6. Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestarios.

De acuerdo con la revisión del catálogo de programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México, no se identifican otros programas con objetivos similares o con actividades en áreas de atención coincidentes

ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.

Las condiciones del manejo del endeudamiento público, hoy en día, es un aspecto fundamental para calificar el desempeño financiero de los gobiernos y por consecuencia del papel que juegan como agentes para promover el desarrollo y mejorar el nivel de vida de la población.

Las fortalezas del programa Deuda Pública se refieren a que su existencia está plenamente justificada, en virtud de que sus acciones obedecen al imperativo de cumplir con el marco normativo al que debe ceñirse la contratación, registro, control y reporte de la deuda pública, bajo esquemas en los que la disciplina y cautela sean los factores predominantes en la toma de decisiones. Lo anterior es consistente con los elementos que caracterizan al diagnóstico base del programa, en el cual también se evidencian sus capacidades para alcanzar resultados positivos.

Los factores desfavorables o debilidades que presenta el programa se encuentran principalmente en la matriz de indicadores de resultados, por el incumplimiento de algunos atributos en lo referente a la nomenclatura y notación de las fórmulas de los indicadores, así como algunas otras respecto a los medios de verificación y supuestos consignados en la MIR.

CONCLUSIONES

El programa presupuestario Deuda Pública se encuentra a cargo de Secretaría de Finanzas y es operado por la Dirección General de Crédito del Gobierno del Estado de México.

La necesidad que atiende es administrar con eficiencia la deuda pública a través de un manejo responsable y prudente de la contratación y pago del endeudamiento requerido por el estado, lo cual se subordina al objetivo de alcanzar un financiamiento del desarrollo señalado por el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.

La existencia del programa se justifica plenamente en virtud de que los elementos de diagnóstico establecen que la situación negativa a superar es el riesgo de una inadecuada administración de la deuda pública. Las causas que eventualmente pueden configurar una contingencia de esta naturaleza están documentadas y sus consecuencias se identifican en términos de incremento de los pasivos públicos en montos no compatibles con la capacidad financiera, lo que genera una disminución en la asignación de recursos para la inversión pública, con la consecuente afectación al desarrollo económico y social del estado.

Se cuenta con la suficiente sustentación teórica del programa y con evidencia de la idoneidad de sus acciones y efectos positivos que produce.

Por la naturaleza no social del programa y las funciones que cumple en términos de dar sustentabilidad a la deuda pública, su objetivo no se enfoca a resolver un problema que afecte en particular a algún grupo de población o territorio.

El programa presupuestario es único dentro del conjunto de los programas gubernamentales y no existe duplicidad, segmentación o coincidencia de sus acciones con otros.

La matriz de indicadores de resultados del programa presupuestario considera las actividades necesarias para cada uno de los componentes o servicios que genera; son específicas y consistentes con los medios que permiten administrar con eficiencia la deuda pública.

Los Componentes de la matriz de indicadores se expresan como los productos que genera el programa y su consecución contribuye indudablemente a lograr el propósito del programa.

El Propósito es congruente al logro que se pretende alcanzar y el Fin está declarado en función de la aportación del programa al objetivo de política

pública financiera que el Plan de Desarrollo señala.

Si bien no hay documento normativo único, en los diferentes ordenamientos relacionados con la operación del programa es posible identificar los lineamientos de política o las prescripciones legales que dan origen a los objetivos del programa en los niveles de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Los indicadores del programa presupuestario cumplen con las características de relevancia y pertinencia; sin embargo requieren de modificaciones en su nomenclatura para que cada denominación corresponda exactamente con el objetivo de la medición.

Los indicadores evidencian una debilidad consistente en que los medios de verificación no describen con precisión los documentos públicos oficiales a través de los cuales se rinden cuentas del manejo de la deuda, lo que en caso de una verificación independiente, complicará su monitoreo y comprobación.

Las fichas técnicas de los indicadores del programa no cuentan con el valor del resultado que se fija como punto de partida para evaluarlo (línea base), por lo que se hace necesario incluir la información que permita comparar los resultados actuales con los precedentes. Asimismo, en las fórmulas de los indicadores se requiere señalar el periodo de acuerdo con los métodos de cálculo utilizados

Los indicadores, cuentan con metas bien definidas, orientadas al logro y con factibilidad de ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros asignados al programa

Los supuestos que consigna la matriz de indicadores requieren modificarse toda vez que la mayoría no describen factores externos fuera del control del programa que incidan en el logro de los objetivos

Se concluye por tanto que el programa cumple en buena parte con los requisitos de diseño que la metodología establece; no obstante, a fin de que la matriz de indicadores cuente con las características de lógica horizontal y vertical, es necesario hacer modificaciones a la denominación, fórmulas, medios de verificación, supuestos y factores de comparación.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Gobierno del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 - 2017.

http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/plan_desarrollo_2011

Gobierno del Estado de México. Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva 2012-2017

<https://www.dropbox.com/s/vnlwthbfh1v1wik/05%20Gestion%20Gubernamental%20Distintiva%202012-2017.pdf?dl=0>

Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>

Gobierno del Estado de México. Código Financiero del Estado de México y Municipios.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf>

Gobierno del Estado de México. Reglamento interior de la Secretaría de Finanzas. Gobierno del Estado de México.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig153.pdf>

Gobierno del Estado de México. Manual de Organización de la Secretaría de Finanzas. Gobierno del Estado de México.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/jul1310.pdf>

Gobierno del Estado de México. Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2013.

[http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/cuenta-publica-2013/Tomol/Deuda-Publica-\(7\).pdf](http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/cuenta-publica-2013/Tomol/Deuda-Publica-(7).pdf)

Gobierno del Estado de México. Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño Programático.

http://siprep.edomex.gob.mx/spp2014/doc/Ter_Referencia/Evaluaci%C3%B3n%20de%20dise%C3%B1o%20program%C3%A1tico.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

Gobierno del Estado de México. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios.

<http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/pdfs/lineamientos30abril.PDF>

Gobierno del Estado de México. Tercer Informe de Gobierno

http://iiigecem.edomex.gob.mx/descargas/informe/3er_Informe_2014.pdf

ANEXOS

ANEXO 1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA.

1. Identificación del programa presupuestario.

El programa presupuestario Deuda Pública se encuentra a cargo de Secretaría de Finanzas y es operado por la Dirección General de Crédito.

2. Problema central o necesidad que pretende atender.

La necesidad que atiende es administrar con eficiencia la deuda pública a través de un manejo responsable y prudente de sus niveles a fin de no comprometer las finanzas públicas.

3. Objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México vigente y sectoriales a los que se vincula.

El programa se vincula con el objetivo de alcanzar un financiamiento del desarrollo señalado por el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.

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

El programa tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de las finanzas públicas, manteniendo la deuda en niveles que no comprometan la estabilidad financiera.

Los servicios de los que genera es la contratación de deuda, el control en el pago de las obligaciones financieras y la mejora de las condiciones de financiamiento.

5. Identificación y cuantificación de la población potencial, población objetivo y la población atendida.

No aplica en virtud de que los resultados del programa no se refieren a la solución de un problema específico que afecte a la población.

6. Cobertura y mecanismos de focalización.

No aplica en virtud de que los resultados del programa no se refieren a la solución de un problema específico que afecte a la población.

7. Presupuesto aprobado.

El programa cuenta con asignación de presupuesto para la operación administrativa.

8. Principales metas de indicador a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Las principales metas del programa consisten en mantener en 16.25% el monto de la deuda con respecto a los ingresos ordinarios estatales, disminuir en 1.05% el saldo de la deuda; contratar nuevos créditos hasta por el 100% de la deuda autorizada para el ejercicio; pagar íntegramente el servicio de la deuda de acuerdo con las previsiones y calendario; disminuir en 8.5% la variación porcentual del costo del servicio de la deuda y elaborar los estudios y análisis programados para generar el presupuesto de endeudamiento anual, la calendarización de pagos de obligaciones y las alternativas para el refinanciamiento de deuda pública.

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

Los objetivos del programa presupuestario están alineados con los propósitos y directrices establecidos para la gestión financiera en el Plan de Desarrollo Estatal, el cual establece como prioridad mantener finanzas públicas sanas y viables para fortalecer el desarrollo del estado, a través del manejo responsable de la deuda pública, lo cual es coincidente con el Fin.

La MIR del programa presupuestario “Deuda Pública” considera las actividades necesarias para cada uno de los componentes o servicios que genera; son específicas y son consistentes con los medios identificados para alcanzar una administración eficiente de la deuda pública.

Los componentes se expresan como los productos que genera el programa y su resultado contribuye de forma clara a lograr el objetivo propósito del programa. Los indicadores, aún con algunas deficiencias en su descripción y atributos que es necesario corregir, cumplen con las características de relevancia y pertinencia.

Los indicadores, cuentan con metas bien definidas, orientadas al logro y con factibilidad de ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros asignados al programa

Los supuestos que consigna la MIR requieren de revisión en virtud de que algunos no representan factores externos fuera del control del programa que incidan en el logro de los objetivos

ANEXO 2.
METODOLOGÍA PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS
POBLACIONES O ÁREAS DE ENFOQUE POTENCIAL Y
OBJETIVO.

NO APLICA

Anexo 3. Indicadores

Programa Presupuestario: Deuda Pública

Unidad Responsable: Secretaría de Finanzas

Unidad Ejecutora: Dirección General de Crédito

Nivel de Objetivo	Nombre del indicador	Método de Cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitorable	Adecuado	Definición	Unidad de medida	Frecuencia de medición.	Línea base	Metas	Comportamiento del Indicador
Fin	Porcentaje de la deuda con respecto a los Ingresos Ordinarios.	$(\text{Saldo de la Deuda Pública} / \text{Ingresos Ordinarios}) * 100$	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Propósito	Variación del Saldo de la Deuda.	$((\text{Saldo de la Deuda Pública del año actual} / \text{Saldo de la Deuda Pública del año anterior}) - 1) * 100$	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Componentes	Grado de Contratación de la Deuda del Sector Central y Deuda Avalada.	$(\text{Endeudamiento ejercido} / \text{Endeudamiento autorizado}) * 100$	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
	Pago de amortizaciones y Servicio de la Deuda.	$(\text{Intereses pagados} / \text{Pago de intereses programados}) * 100$	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si

	Variación porcentual del costo del Servicio de la Deuda.	$\left(\frac{\text{Costo promedio ponderado de la Deuda Pública en el año actual}}{\text{Costo promedio ponderado de la Deuda Pública en el año anterior}} - 1 \right) * 100$	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Actividades	Formulación del Presupuesto de Endeudamiento anual.	$\left(\frac{\text{Presupuesto de Endeudamiento elaborado}}{\text{Presupuesto de Endeudamiento programado}} \right) * 100$	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
	Elaboración de la calendarización de pagos de obligaciones.	$\left(\frac{\text{Calendarización de pagos elaborada}}{\text{Calendarización de pagos programada}} \right) * 100$	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
	Estudios para el Refinanciamiento de la Deuda Pública.	$\left(\frac{\text{Estudios realizados}}{\text{Estudios programados}} \right) * 100$	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si

Anexo 4. Metas del programa

Programa Presupuestario: Deuda Pública

Unidad Responsable: Secretaría de Finanzas

Unidad Ejecutora: Dirección General de Crédito

Nivel de Objetivo	Nombre del indicador	Meta	Unidad de medida	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la meta
Fin	Porcentaje de la deuda con respecto a los Ingresos Ordinarios.	16.25%	Si	Es un indicador ampliamente utilizado para medir la capacidad de pago de los deudores en función de sus ingresos recurrentes.	Si	Es factible en la medida en que los ingresos continúen con una tendencia ascendente y el crecimiento de la deuda sea discreto o nulo.	No
Propósito	Variación del Saldo de la Deuda.	-1.05%	Si	Es un indicador cuya finalidad es reportar la evolución de la deuda en función de un objetivo de política pública.	Si	Observando el estricto cumplimiento de las obligaciones contratadas, puede alcanzarse desendeudamiento.	No
Componentes	Grado de Contratación de la Deuda del Sector Central y Deuda Avalada.	100%	Si	Indicador sujeto al cumplimiento de la normatividad en materia de contratación de deuda.	Si	Cumplimiento obligatorio en cumplimiento a la normatividad.	No
	Pago de amortizaciones y Servicio de la Deuda.	100%	Si	Indicador sujeto al cumplimiento a las obligaciones asumidas en contratación de deuda.	Si	Cumplimiento obligatorio en cumplimiento a la normatividad.	No

	Variación porcentual del costo del Servicio de la Deuda.	-8.85	Si	Indicador que mide el resultado de la búsqueda de oportunidades de refinanciamiento que disminuyan el costo de la deuda	Si	Es factible en la medida de que el mercado ofrezca mejores alternativas	No
Actividades	Formulación del Presupuesto de Endeudamiento anual.	100%	Si		Si	Es congruente con las atribuciones de la unidad ejecutora.	No
	Elaboración de la calendarización de pagos de obligaciones.	100%	Si		Si	Es congruente con las atribuciones de la unidad ejecutora.	No
	Estudios para el Refinanciamiento de la Deuda Pública.	100%	Si		Si	Es congruente con las atribuciones de la unidad ejecutora.	No

Anexo 5. Propuesta de mejora de la matriz de indicadores para resultados.

Programa Presupuestario: Deuda Pública

Unidad Responsable: Secretaría de Finanzas

Unidad Ejecutora: Dirección General de Crédito

Fin	Objetivo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
		Nombre	Fórmula	Frecuencia		
	Contribuir a lograr finanzas públicas sanas, manteniendo la deuda pública en niveles que no comprometen la estabilidad financiera.	Porcentaje de la Deuda con respecto a los Ingresos Ordinarios.	$(\text{Saldo de la Deuda Pública en el año } t / \text{Ingresos Ordinarios del año } t) * 100$	Anual	Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México. Informes de Deuda Pública, Informes de Finanzas Públicas. Portal de Transparencia Fiscal. www.edomex.gob.mx	Las políticas gubernamentales fijan objetivos permanentes para mantener la sustentabilidad financiera del estado.
Propósito						
	La deuda pública estatal es administrada con responsabilidad y prudencia.	Tasa de variación del Saldo de la Deuda.	$((\text{Saldo de la Deuda Pública del año actual} / \text{Saldo de la Deuda Pública del año anterior}) - 1) * 100$	Anual	Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México. Informes de Deuda Pública. Portal de Transparencia Fiscal, www.edomex.gob.mx	Se mantienen condiciones económicas que no afectan el flujo programado de recursos transferidos del gobierno federal y la captación de ingresos propios.
Componentes						
	C1. Nuevos créditos contratados en monto menor al límite autorizado.	Porcentaje de contratación de la deuda pública del sector central y deuda avalada con respecto a la deuda autorizada	$(\text{Endeudamiento ejercido en el periodo } t / \text{Endeudamiento autorizado en el periodo } t) * 100$	Semestral	Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México. Informes de Deuda Pública. Portal de Transparencia Fiscal, www.edomex.gob.mx	Se utilizan esquemas alternativos de financiamiento que reducen la necesidad de optar por contratación de deuda.

	C2. Obligaciones financieras cubiertas en los términos y plazos programados.	Porcentaje de pago del servicio de la deuda programado	(Intereses pagados en el año t/ Pago de intereses programados en el año t) * 100	Anual	Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México. Informes de Deuda Pública. Portal de Transparencia Fiscal, www.edomex.gob.mx	Se consolida el sistema tributario estatal para la generación creciente de ingresos propios.
	C3. Deuda pública reestructurada y refinanciada.	Tasa de variación porcentual del costo del Servicio de la Deuda.	((Costo promedio ponderado de la Deuda Pública en el año t / Costo promedio ponderado de la Deuda Pública en el año t-1)-1)*100	Anual	Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México. Informes de Deuda Pública. Portal de Transparencia Fiscal, www.edomex.gob.mx	Se mantiene, amplía y perfecciona el marco legal que rige la administración de la deuda pública.
Actividades						
	C1. A1. Formulación objetiva de la propuesta de endeudamiento para autorización de la Legislatura.	Porcentaje de formulación del Presupuesto de Endeudamiento anual.	(Presupuesto de Endeudamiento elaborado en el año t/ Presupuesto de Endeudamiento programado en el año t) * 100	Anual	Registros de la Dirección General de Crédito.	El nivel de ingresos estatales y la no existencia de contingencias permiten la no solicitud de autorizaciones de endeudamiento adicionales.
	C2. A2. Programación de pagos de amortizaciones y servicio de la deuda.	Porcentaje de elaboración de la calendarización de pagos de obligaciones .	(Calendarización de pagos elaborada para el año t / Calendarización de pagos programada para el año t) * 100	Trimestral	Registros de la Dirección General de Crédito.	El programa de recaudación de ingresos se cumple en tiempo.
	C3. A3. Elaboración de estudios para el refinanciamiento de la deuda.	Porcentaje de elaboración de estudios para el refinanciamiento de la deuda pública.	(Estudios realizados para el año t / Estudios programados para el año t) * 100	Anual	Registros de la Dirección General de Crédito.	Las condiciones del mercado permiten optar por alternativas de reestructuración y refinanciamiento con mejoras sustanciales para la amortización y pago del servicio de la deuda.

Anexo 6. Complementariedad y coincidencias entre programas presupuestarios.

Presupuestario: Deuda Pública

Unidad Responsable: Secretaría de Finanzas

Unidad Ejecutora: Dirección General de Crédito

Nombre del Programa	Unidad Responsable	Propósito	Población Objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	Programas con coincidencias	Programas Complementarios	Justificación
Fin							No	No	
Propósito							No	No	
Componentes							No	No	
Actividades							No	No	

Anexo 7. Principales fortalezas, retos, y recomendaciones

Presupuestario: Deuda Pública

Unidad Responsable: Secretaría de Finanzas

Unidad Ejecutora: Dirección General de Crédito

Hallazgo		Referencia de la pregunta	Recomendación
Fortalezas y oportunidades	La razón de existir del programa presupuestario se sustenta con suficiencia, debido a que sus acciones se orientan a la necesidad de cumplir con las disposiciones legales que regulan la contratación, registro, control y reporte de la deuda pública, en un marco en el que prevalezca la responsabilidad y prudencia a fin de no generar desequilibrios financieros.	1	
	La justificación teórica para sustentar la operación del programa presupuestario es consistente con los elementos de diagnóstico identificados, además de que reporta evidencia de la idoneidad y resultados positivos que ha generado el programa.	3	
	Existen puntos afines y coincidentes entre el propósito del programa expresado como "La deuda pública es administrada con responsabilidad y prudencia" y la aportación concreta que realiza al cumplimiento del objetivo de nivel superior que establece el Plan de Desarrollo.	4	
	Las actividades registradas son las indispensables y las más relevantes para cumplir con los objetivos de los componentes a los que están vinculadas; se encuentran claramente especificadas y corresponden con los medios identificados para lograr una administración eficiente de la deuda pública.	10	
	Los componentes son los productos que genera el programa y su resultado en conjunto se traduce en un manejo adecuado		

	de la deuda pública con apego a las normas y evitando riesgos.		
Debilidades y amenazas	Los supuestos requieren de revisión en virtud de que algunos no representan factores externos fuera del control del programa que incidan en el logro de los objetivos.	11	Revisar y reformular los supuestos en cada nivel de la matriz de indicadores.
	El Fin manifiesta que la pretensión es contribuir al fortalecimiento de las finanzas públicas, manteniendo la deuda en niveles que no comprometan la estabilidad financiera, sin embargo puede mejorarse en cuanto la claridad en su planteamiento.	13	El término “fortalecimiento” es un medio y no el objetivo que se persigue en el ámbito de las finanzas públicas. Se sugiere “Contribuir a lograr finanzas públicas sanas, manteniendo la deuda pública en niveles que no comprometen la estabilidad financiera”.
	Los medios de verificación de los indicadores no describen con precisión los documentos públicos oficiales a través de los cuales se rinden cuentas del manejo de la deuda, lo que ocasiona complicaciones en el monitoreo para efectos de una verificación independiente.	15	Revisar y modificar los medios de verificación afín de que sean los pertinentes para proporcionar la información necesaria para valorar los resultados por un tercero.
	Las fichas técnicas de los indicadores del programa no cuentan con el valor del resultado que se fija como punto de partida para evaluarlo (línea base).	16	Identificar y registrar la línea base para cada uno de los indicadores de conformidad con sus características.
	En las fórmulas de los indicadores se requiere señalar el periodo de acuerdo con los métodos de cálculo utilizados.	16	Incorporar los periodos de medición para cada una de las variables.
	Los indicadores del programa presupuestario cumplen con las características de relevancia y pertinencia; sin embargo, requieren de modificaciones en su nomenclatura para que cada denominación corresponda exactamente con el objetivo de la medición.	20	Modificar el nombre de los indicadores agregando el tipo de medición que genera, porcentaje o tasa de variación.

Anexo 8 Fuentes de Información.

Programa Presupuestario: Deuda Pública
Unidad Responsable: Secretaría de Finanzas
Unidad Ejecutora: Dirección General de Crédito

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 – 2017.
- Gobierno del Estado de México. Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva 2012-2017
- Gobierno del Estado de México. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México. Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- Gobierno del Estado de México. Reglamento interior de la Secretaría de Finanzas. Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México. Manual de Organización de la Secretaría de Finanzas. Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México. Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2013.
- Gobierno del Estado de México. Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño Programático.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.
- Gobierno del Estado de México. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios.
- Gobierno del Estado de México. Tercer Informe de Gobierno.
- Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario 060201 “Deuda Pública”.
- Fichas técnicas de los indicadores del programa presupuestario “Deuda Pública”.

Anexo 9. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación.

No Aplica.

El presente documento se elaboró en la Dirección de Evaluación de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación de la Secretaría de Finanzas.

