

**Evaluación de Desempeño para el Fondo de
Aportaciones para el Fortalecimiento de los
Municipios y de las Demarcaciones Territoriales
(FORTAMUN) del Municipio de San Pedro
Tlaquepaque en el Ejercicio 2019**

RESUMEN EJECUTIVO

Evaluadores

Antonio Sánchez Bernal

Jarumy Rosas Arellano

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández

Agosto 2020



INTRODUCCIÓN

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) son de gran importancia para el desarrollo de diversas responsabilidades por parte de los gobiernos municipales. De forma particular, la Ley de Coordinación Fiscal señala en su artículo 37 que los recursos de este fondo

“se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”¹

El presente documento reporta los resultados finales de la evaluación de desempeño para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN) del Municipio de San Pedro Tlaquepaque en el ejercicio fiscal 2019.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el desempeño del manejo de la deuda pública relacionada con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun) del municipio de San Pedro Tlaquepaque durante el ejercicio fiscal 2019.

METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

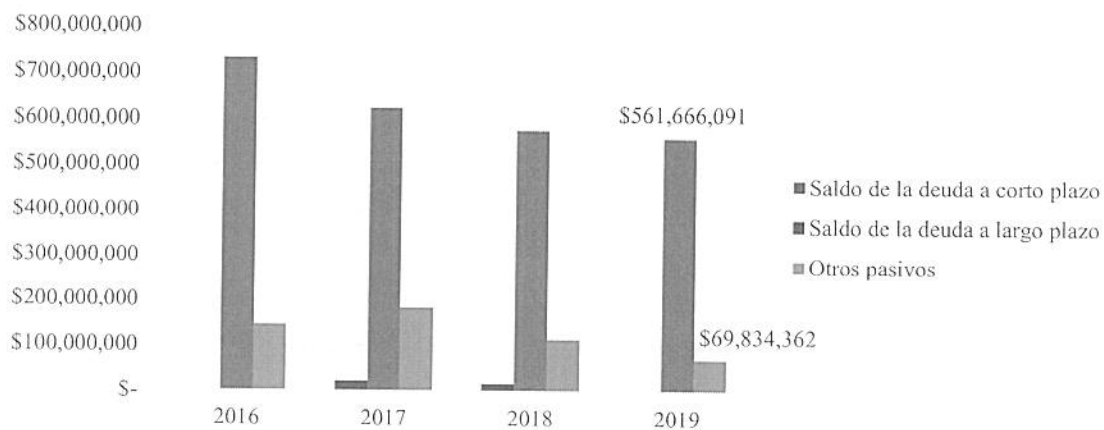
La evaluación de desempeño de los recursos de Fortamun destinados al pago de obligaciones financieras del ejercicio fiscal 2019 del gobierno de San Pedro Tlaquepaque se realizó a partir de trabajo documental y de campo, utilizando instrumentos cualitativos y cuantitativos para el análisis de la información.

¹ Cámara de Diputados (2018) Ley de coordinación fiscal. 27 de diciembre de 1978. Última actualización 30 de enero de 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf consultada el 29 de agosto de 2020.

DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL

El saldo de la deuda pública municipal y otros pasivos de San Pedro Tlaquepaque al 31 de diciembre del año 2019 fue 649.3 millones de pesos, que en términos reales alcanzan los 561.6 millones de pesos de deuda y 69.8 millones de pesos en otros pasivos, esto implicó una disminución del 8.5 por ciento en términos reales en el periodo 2016-2019. La gráfica 1 muestra la evolución de la deuda de corto y largo plazo del municipio, reconociendo la ausencia de deuda pública de corto plazo y un avance significativo en la reducción de la deuda de largo plazo en el periodo 2016-2019.

Gráfica 1. Saldo de la deuda pública del municipio de San Pedro Tlaquepaque, 2016-2019 (saldos al 31 de diciembre, año base 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en los estados e informes analíticos de la deuda pública y otros pasivos del municipio de San Pedro Tlaquepaque (saldos al 31 de diciembre), 2016-2019. Disponibles en <https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/articulo8/v/el-estado-de-la-deuda-publica/>. (consultados el 27 de agosto de 2020).

Los resultados de los tres indicadores (rango bajo) del Sistema de Alertas de la SHCP denotan que el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque tiene un endeudamiento sostenible. Estos resultados dan pauta a inferir que el municipio cuenta con políticas prudentes en cuanto a la adquisición y manejo responsable de la deuda pública.

Moody's² en su reporte acentúa que el perfil crediticio de San Pedro Tlaquepaque es Ba1/A1.mx, estable. A partir de esta calificación muestra que el gobierno municipal tiene

² Moody's (2019). Municipio de San Pedro de Tlaquepaque (México): Actualización reflejando la afirmación en Ba1/A1.mx, estable. Reporte de calificación publicado el 10 de junio de 2019, pp. 1-9.

fortalezas crediticias ya que registra niveles de deuda decrecientes, tiene liquidez sólida, como “resultados operativos y financieros positivos”³.

Tabla 1. Resultados del Sistema de Alertas de la SHCP para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, 2019.

Información de las variables de cada indicador del Sistema de Alertas de la SHCP							
Resultado del Sistema de Alertas ¹		Indicador 1: Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición (DyO/ILD) ²		Indicador 2: Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición (SDyPI/ILD) ²		Indicador 3: Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales (OCPyPC/IT) ²	
Endeudamiento sostenible	●	33.1%	●	4.2%	●	-4.0%	●

Fuente: Elaboración propia con base en el Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). Evaluación del nivel de endeudamiento de los Municipios, Cuenta Pública 2019. Resultado del Sistema de Alertas. Disponible en

https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/SistemaAlertas/2019/Municipio/CP/Resultados_SdA_Municipios.xlsx (consultado el 31 de agosto de 2020).

La perspectiva crediticia del municipio es estable, lo que refleja que la agencia tiene la expectativa de que San Pedro Tlaquepaque siga reportando un desempeño financiero sólido en los próximos años.

Fitch Ratings⁴ subió la calificación del gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque a A+(mex) con perspectiva crediticia estable. En su reporte, Fitch Ratings señala que los factores clave de la calificación para San Pedro Tlaquepaque se vinculan con su perfil de riesgo (Medio-bajo) que refleja “solidez de los ingresos, sostenibilidad de los gastos, solidez en los pasivos y la liquidez, así como flexibilidad de los pasivos y liquidez clasificados en “Medio”⁵. Mientras que, en el otro extremo, las principales áreas de oportunidad del

³ Moody’s (2018). Metodología de calificación de gobiernos locales y regionales, publicado el 16 de enero de 2018. Disponible en https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_1092348 (consultado el 21 de agosto de 2020).

⁴ Fitch Ratings (2020). Fitch sube a ‘A+(mex)’ la calificación de San Pedro Tlaquepaque; perspectiva estable. Disponible en <https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-suba-a-mex-la-calificacion-de-san-pedro-tlaquepaque-perspectiva-estable-10-02-2020> (consultado el 24 de agosto de 2020).

⁵ Ibidem

gobierno municipal se vinculan en “la adaptabilidad de los ingresos y la adaptabilidad de los gastos clasificados en “Más débil”⁶

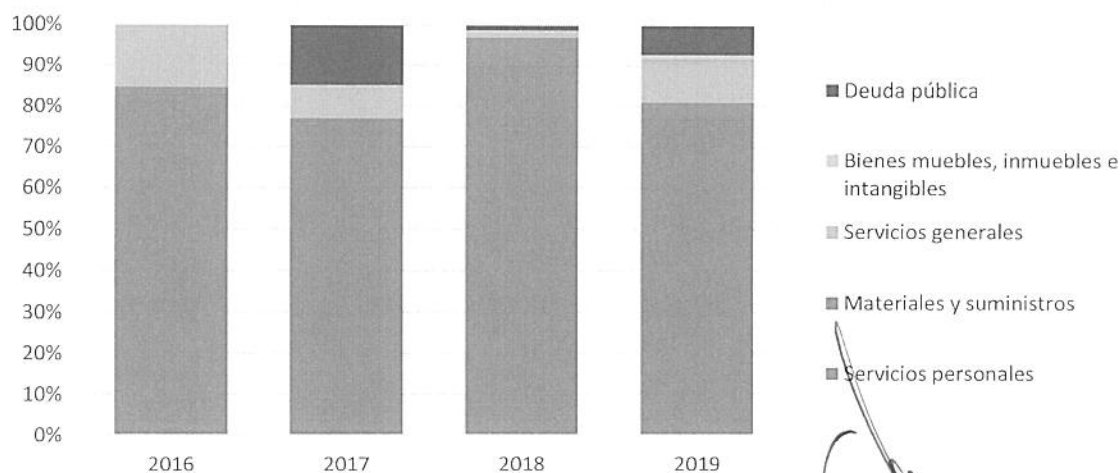
En síntesis, los organismos externos que califican la deuda pública del Tlaquepaque aprueban el manejo realizado hasta 2019.

Pago de obligaciones financieras con recursos de Fortamun

A diferencia de otros años, en el año 2019 los recursos del Fortamun se utilizaron en una mayor diversidad de rubros de egresos, de esta forma solo se excluyó el financiamiento de inversión pública a partir de dichos recursos. Es importante señalar que cerca del 76% de los recursos del Fortamun se utilizan para el pago de servicios personales.

Al considerar el porcentaje que ha representado el pago de obligaciones financieras con respecto al total de los recursos del Fortamun se observa que el porcentaje para el año 2019 fue de 7.2 por ciento, mismo que se incrementó con respecto al 2018 pero es considerablemente menor al porcentaje del año 2017 (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje de recursos del Fortamun por rubro con respecto a los egresos totales del municipio de San Pedro Tlaquepaque, 2016-2019 (año base 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en el anexo III (situación hacendaria) de los dictámenes de modificación al presupuesto de ingresos y egresos del municipio de Tlaquepaque a excepción del año 2016. (2017-2019). Disponibles en <https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/articulo8/v/c-presupuesto-egresos-anual-caso-clasificador-objeto-del-gasto-del-sujeto-obligado-cuando-menos-los-ultimos-tres-anos/>. (consultados el 25 de agosto de 2020).

⁶ Ibidem

Como se puede observar, los recursos del Fortamun han sido utilizados en los últimos años para el pago de servicios personales. Particularmente en el año 2019 el porcentaje de recursos destinados al pago de obligaciones financieras relacionadas con la deuda pública fue menor en comparación con lo destinado a servicios personales y servicios generales, utilizando en mayor medida los recursos de este último capítulo para el pago de energía eléctrica.

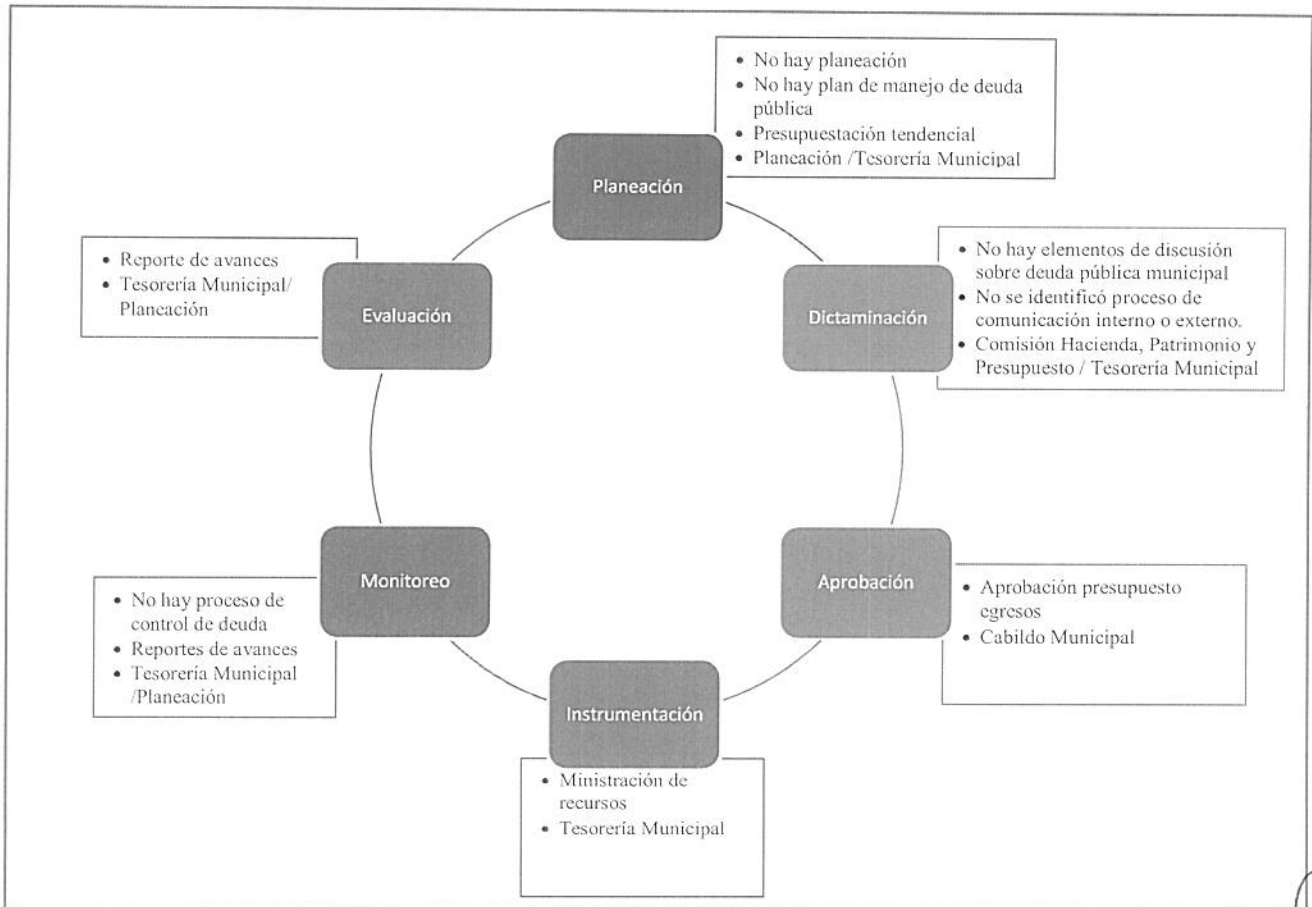
EVALUACIÓN DE PROCESO

Modelo identificado de gestión de la deuda pública municipal

En este apartado se presentan los resultados del modelo de gestión de deuda pública municipal que se identificó en el gobierno del municipio de San Pedro Tlaquepaque.

1. Planeación: En esta etapa se identificó que no existe un proceso de planeación, sino de presupuestación, en el cual se analiza la tendencia de ingresos propios, así como de las transferencias que el municipio obtendrá. Se observó que no existe un plan de manejo de la deuda pública.
2. Dictaminación: No se identificó un proceso de análisis para discutir la propuesta de manejo de deuda pública que sea impulsado por la Tesorería Municipal y el área de Planeación con la intención de definir un plan más sólido del destino de estos recursos.
3. Aprobación: El presupuesto de egresos del año 2019 que incluye los recursos para el pago de obligaciones financieras se aprobó sin observaciones u aportaciones.
4. Instrumentación. La Tesorería Municipal realizó las ministraciones de la deuda pública, mientras que el área de Contabilidad junto con la Dirección General de Políticas Públicas emite los reportes sobre el ejercicio de estos recursos.
5. Monitoreo. No se identificó un proceso especial para el control de los recursos relacionados con el pago de la deuda pública municipal, más allá de aquel relacionado con la entrega de los reportes trimestrales a la SHCP.
6. Evaluación. La evaluación del manejo y comportamiento de la deuda es limitada ya que no existe un plan al respecto.

Figura 1. Proceso identificado del manejo de la deuda pública municipal



Fuente: Elaboración propia

A partir de la información obtenida se construyó un análisis FODA

Amenazas	Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> Caída de participaciones y aportaciones por crisis económica a raíz de la pandemia COVID19. Caída de ingresos propios por cierre de negocios y falta de pagos de ciudadanos por pérdida de empleo y caída de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> Hay un buen manejo de la deuda pública, la de corto plazo es mínima se cumple con los indicadores de desempeño. Tesorería Municipal, Planeación, y Cabildo tienen los mismos objetivos en el manejo de la deuda.

Debilidades	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • El gasto en nómina de policía se asume principalmente por Fortamun, lo que hace vulnerable el servicio si dicho fondo disminuyera, generando la necesidad inmediata de obtener deuda de corto plazo para cubrir nómina. • No existe un documento que contenga el plan de manejo de deuda pública y el papel de los fondos como Fortamun. • Hay descoordinación entre Planeación y Tesorería para darle seguimiento a los indicadores que se reportan a Hacienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ante una eventual caída de ingresos el municipio tiene la factibilidad y solvencia de obtener deuda hasta por 261 millones de pesos. • Si el Fortamun mantiene sus niveles de transferencia al gobierno municipal, este puede utilizar recursos para la deuda de largo plazo.

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de la situación de la deuda pública permitió reconocer que el municipio de San Pedro Tlaquepaque cuenta con un manejo de la deuda adecuado reflejado en una ausencia de deuda pública de corto plazo, así como una deuda de largo plazo que se ha disminuido en los últimos años, lo que le ha permitido obtener calificaciones favorables en el sistema de alertas de la SHCP y de las calificadoras internacionales Moody's y Fitch Ratings. Esta situación es muy positiva para el gobierno municipal debido a que lo posibilita para la adquisición en un futuro de deuda pública por hasta \$261 millones de pesos.

En cuanto al ejercicio de los recursos del Fortamun en el municipio de San Pedro Tlaquepaque se observa que la mayoría de estos son utilizados para el pago de servicios personales del área de seguridad pública, así como el pago de servicios generales, principalmente energía eléctrica. Esto permitió reconocer que el Fortamun es utilizado prioritariamente para cubrir costos relacionados con el pago de servicios públicos. Esta situación se puede convertir en un riesgo para el municipio, debido a que una modificación en las transferencias federales afectará de manera significativa el ejercicio de las atribuciones municipales.

A partir de los resultados de la evaluación se emiten las siguientes recomendaciones:

1. Reducir la dependencia de la provisión de servicios públicos a los recursos adquiridos a través del Fortamun. De esta forma se recomienda utilizar el Fortamun para cubrir egresos que no se relacionen directamente con los servicios públicos, como el pago de las obligaciones financieras; lo cual permitirá tener control de las responsabilidades municipales ante cambios en entorno económico y político que modifiquen las transferencias que la federación realiza al gobierno municipal.
2. Implementar un proceso de planeación de la deuda pública municipal. Se recomienda diseñar un Plan de Sostenibilidad de la Deuda Pública Municipal que permita definir los criterios y objetivos para el cumplimiento de las obligaciones financieras actuales, así como los elementos a considerar en el caso de la adquisición de deuda pública municipal en el futuro.
3. Mejorar los procesos de comunicación internos y externos. Con base en los resultados de la evaluación se recomienda definir procesos de comunicación entre la Tesorería Municipal, la Dirección de Planeación, así como las diversas áreas municipales que se encuentre involucradas en las diversas etapas de la gestión de la deuda pública municipal. También se recomienda comunicar a la población los avances alcanzados en materia de deuda pública y si en el futuro se decide adquirir otros compromisos en el futuro, del mismo modo informar sobre el propósito de estos y las metas esperadas.

De esta forma, los resultados identificados en la evaluación permitieron definir que los recursos de Fortamun destinados al pago de las obligaciones financieras tienen un efecto positivo pero limitado en el manejo de la deuda pública del gobierno de San Pedro Tlaquepaque

II. PLAN DE MEJORA

Los resultados de la evaluación y las recomendaciones emitidas permiten definir que el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque puede implementar las siguientes acciones para mejorar la gestión de su deuda pública

Proyecto 1. Análisis financiero municipal.

Descripción: Realizar un análisis de la situación financiera del gobierno de San Pedro Tlaquepaque con el propósito de estimar las pérdidas de ingresos propios y posibles afectaciones a las participaciones y aportaciones para el segundo trimestre de 2020 y las

correspondientes al año 2021 generadas por los efectos en la economía derivados de la pandemia por COVID-19. A partir de esta información se deben reconocer los efectos en la gestión del municipio y el cumplimiento de las obligaciones financieras.

Responsable: Dirección General de Políticas Públicas y Tesorería Municipal

Periodo de aplicación: Corto plazo

Efecto/Resultado esperado: Reconocimiento de retos y fortalezas financieras del municipio de San Pedro Tlaquepaque para la construcción del proyecto de presupuesto del año 2021.

Proyecto 2. Plan de emergencia para provisión de servicios públicos.

Descripción: Se sugiere diseñar un plan de emergencia que permita definir las acciones que las diferentes direcciones de servicios públicos deben implementar ante cambios en ingresos por amenazas internas o externas.

Responsable: Dirección General de Políticas Públicas / Coordinación General de Servicios Públicos Municipal /Tesorería Municipal

Periodo de aplicación: Corto plazo

Efecto/Resultado esperado: Identificar los ajustes necesarios para mantener la provisión de servicios públicos ante cualquier eventualidad financiera.

Proyecto 3. Plan de sostenibilidad de la deuda de San Pedro Tlaquepaque 2020-2026.

Descripción: Realizar un proceso de planeación que cuente con la participación de los actores involucrados en el proceso de gestión de la deuda municipal con el propósito de definir los objetivos y metas de la deuda presente y futura del municipio. El documento debe contener los siguientes apartados:

- Justificación
- Objetivos
- Diagnóstico
- Lineamientos
- Tablero de control de deuda
- Evaluación

Responsable: Dirección General de Políticas Públicas y Tesorería Municipal

Periodo de aplicación: Corto plazo

Efecto/Resultado esperado: Establecer el objetivo de la deuda pública de acuerdo a las necesidades de gobierno municipal.

Proyecto 4. Esquema de colaboración.

Descripción: Impulsar un esquema de colaboración entre la Dirección de Planeación y la Tesorería Municipal que responda a sus necesidades particulares y permita mejorar la comunicación y coordinación entre las mismas.

Responsable: Dirección General de Políticas Públicas y Tesorería Municipal

Periodo de aplicación: Corto plazo

Efecto/Resultado esperado: Mejorar la comunicación entre las dependencias responsables de la planeación y ejercicio de los recursos financieros del municipio.

Proyecto 5. Curso de formación en el área de finanzas públicas municipales

Descripción: Impartir un curso de finanzas públicas municipales para todos los actores (regidores y funcionarios de áreas distintas a la Tesorería Municipal) que se encuentran involucrados en las distintas etapas de la conformación, instrumentación y evaluación del presupuesto municipal.

Responsable: Dirección General de Políticas Públicas /Dirección de Recursos Humanos

Periodo de aplicación: Corto plazo

Efecto/Resultado esperado: Mayor conocimiento sobre finanzas públicas municipal que incrementen el dialogo y discusión sobre la toma de decisiones relacionada con el presupuesto municipal.