Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**México**

**Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Estados y Municipios II**

**(ME-L1276)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por: Alejandro Rasteletti (IFD/FMM); Andrés Muñoz (IFD/FMM); y Huáscar Eguino (IFD/FMM).

Índice

I. Introducción 3

II. Monitoreo 3

A. Indicadores 3

B. Recopilación de Datos e Instrumentos 4

C. Presentación de Informes 5

D. Coordinación, Plan de Trabajo y Presupuesto del Seguimiento 5

III. Evaluación 5

A. Principales Preguntas de la Evaluación 5

B. Conocimiento Existente (evaluaciones previas, análisis financiero ex ante) 6

D. Metodología de la Evaluación Ex-Post 8

F. Aspectos Técnicos de la Evaluación Ex-Post 9

|  |  |
| --- | --- |
| **Abreviaturas** | |
| AFF  BID  BM  CONAC  CP  DEG  DOF  EP  EyM  EF  GC | Ahorro Financiero Fiscal  Banco Interamericano de Desarrollo  Banco de México  Consejo Nacional de Armonización Contable  Cuenta Pública  Deuda Estatal Garantizada  Diario Oficial de la Federación  Entes Públicos  Entidades Federativas y Municipios  Entidad Federativa  Gobierno Central |
| ILD  INDETEC  INEGI  LDF  PBP  PCR  PIB  POD  RPU  SdA | Ingreso de Libre Disposición  Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas  Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía  Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios  Operación Programática de Apoyo a Reformas de Políticas  Informe de Terminación de Proyecto (Project Completion Report)  Producto Interno Bruto  Propuesta para el Desarrollo de la Operación  Registro Público Único  Sistema de Alertas |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |

1. Introducción
   1. El objetivo de esta serie programática es mejorar la gestión hacendaria en entidades federativas y municipios (EyM), a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. Esto se logrará mediante la implementación de un nuevo marco de disciplina financiera, el incremento de la transparencia y rendición de cuentas, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en EyM para la implementación de medidas en estos ámbitos.
   2. La serie se estructura en dos Operaciones Programáticas de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP), cuyas acciones buscan dar respuesta a los principales retos que enfrenta el país para implementar de manera efectiva la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las EyM y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. La primera operación programática se orientó principalmente a sentar las bases legales y normativas de la reforma constitucional, mediante la expedición de leyes, reglamentados y lineamientos. Esta segunda operación continúa con el desarrollo del marco normativo y avanza con midas que alienten una efectiva implementación por parte de las EyM del nuevo marco regulatorio.
   3. Las dos operaciones de la serie programática cuentan con cuatro componentes. El primer componente se relaciona con la estabilidad macroeconómica y tiene como objetivo asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en su Matriz de Políticas. El segundo componente se relaciona con el fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria y buscó incrementar la disciplina financiera de los EyM y sus entes públicos (EP), a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. El tercer componente, denominado fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los EyM, tiene como objetivo fortalecer la transparencia y la fiscalización y mejorar la calidad de la información fiscal y financiera, a fin de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. El cuarto y último componente, se refiere al fortalecimiento institucional de EyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas, y tiene como finalidad fortalecer la capacidad institucional de EyM para una aplicación oportuna de la reglamentación aprobada en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.
   4. El plan de monitoreo y evaluación comprende dos secciones. La primera sección se refiere al monitoreo del programa, el que se realizará principalmente a través de informes oficiales que incluirán información detallada y presentarán la evidencia correspondiente al cumplimiento de las condiciones planteadas por el Programa. Para la evaluación ex post, las principales preguntas estarán referidas a si la reforma logró el impacto deseado en términos de controlar el nivel de endeudamiento de las EyM y fortalecer la sostenibilidad fiscal de los mismos. A través del análisis realizado se tratará de identificar lecciones aprendidas para futuras operaciones del Banco en esta área. Asimismo, se evaluarán los resultados de algunas medidas de fortalecimiento de las finanzas públicas de EyM incorporadas en el Programa.
2. Monitoreo
3. A. Indicadores
   1. A lo largo de la ejecución del presente PBP, se hará seguimiento continuo a los indicadores de productos establecidos en la matriz de resultados. Dichos productos son claves, dado que se relacionan con las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas. El Cuadro 1 describe los indicadores de producto a los que se hará seguimiento durante la ejecución del programa, y una verificación final en el 2019, cuando las reformas introducidas hayan generado los productos esperados.

Cuadro 1. Indicadores de Productos

| **Productos** | | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | **Año**  **Línea de Base** | **2017** | **Meta Final**  **(2019)** | **Medios de Verificación** | **Comentarios** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Componente #2: Fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria de Estados y Municipios** | | | | | | | | |
| Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) vigente en municipios y en sus respectivos entes públicos (EP). | | Ley | 0 | 2015 | 0 | 1 | Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF). | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Registro de proyectos de inversión pública productiva implementados por entidades federativas (EF). | | Registros | No Disponible (N.D.) | 2015 | 15 | 20 | Sitios web de los registros de proyecto de inversión pública productiva de las entidades federativas. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo. Los enlaces a los sitios web serán provistos por la SHCP, o su agente financiero, al momento del desembolso de la operación. |
| Análisis de capacidad de pago de obligaciones de EyM realizados. | | Reportes | N.D. | 2015 | 130 | 300 | Decretos de autorización de los montos máximos para la contratación de financiamientos constatando la realización de los análisis de capacidad de pago publicados en las gacetas oficiales estatales. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo. La fuente de información para este indicador es el Registro Público Único. |
| Estudio para identificar las características necesarias de los documentos legales para la suscripción de la DEG elaborado. | | Reporte | 0 | 2015 | 1 | 1 | Reporte final de la firma consultora que realizó el estudio para la suscripción de la deuda estatal garantizada. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Modelos de contrato de constitución de garantía y modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG elaborados. | | Modelos de contrato | 0 | 2015 | 2 | 2 | Borradores de modelo de contrato de constitución de garantía y de modelo de convenio de adhesión al mecanismo de DEG elaborados. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Saldo de la Deuda Estatal Garantizada. | | Porcentaje | 0 | 2015 | 0 | <3,5 | Publicación trimestral en la página de la SHCP del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Reformas a marcos normativos de gestión hacendaria en EF, para hacerlos congruentes con la LDF. | | Ley | 0 | 2015 | 28 | 30 | Publicación en diarios oficiales estatales. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo. |
| Procesos competitivos para la contratación de financiamientos realizados. | | Procesos competitivos | N.D. | 2015 | 130 | 300 | Certificaciones por parte de las EyM y sus EP presentadas al momento de registrar las obligaciones en el RPU, de la realización de las contrataciones mediante procesos competitivos bajo las mejores condiciones del mercado. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo. |
| Reformas a disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para hacer documentación de créditos a EyM consistentes con la LDF. | | Resolución | 0 | 2015 | 2 | 2 | Publicación en el DOF. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Reformas a normas del CONAC para hacer criterios contables consistentes con la LDF. | | Acuerdos | 0 | 2015 | 2 | 2 | Publicación en el DOF. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Plataforma para la elaboración de proyecciones fiscales de mediano plazo y análisis de sostenibilidad de la deuda diseñada. | | Software | 0 | 2015 | 0 | 1 | Informe de consultor independiente certificando el desarrollo funcional de la plataforma. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. La plataforma se considerará diseñada cuando se cuente con un documento que describa los diferentes módulos de la misma. |
| **Componente #3: Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los Estados y Municipios** | | | | | | | | |
| Proyectos de Prestación de Servicio (PPS) registrados en el RPU. | PPS | | 0 | 2015 | 15 | 35 | RPU. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo. |
| Metodología para el cálculo de los indicadores de desempeño fiscal incluidos en el SdA para las EyM, desarrollada. | | Metodología | 0 | 2015 | 1 | 1 | Publicación en el DOF. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Evaluaciones vinculantes del SdA para las EyM. | | Evaluación | 0 | 2015 | 1 | 5 | Publicación en la página de Disciplina Financiera de EyM de la SHCP. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. Las evaluaciones se aplicarán a aquellas EyM que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU cuya fuente o garantía de pago sean ingresos de libre disposición. |
| Lineamientos del Sistema del RPU desarrollados. | | Lineamiento | 0 | 2015 | 1 | 1 | Publicación en el DOF. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Sistema del RPU en funcionamiento. | | *Software* | 0 | 2015 | 1 | 1 | Comunicado de la SHCP validando la puesta en funcionamiento del sistema. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. El sistema informatico se considerá en funcionamiento cuando los estados y municipios se encuentren en condiciones de cargar sus obligaciones y financiamientos en el mismo. |
| Reorganización interna de la Auditoría Superior de la Federación aprobada. | | Reorganización | 0 | 2015 | 1 | 1 | Publicación en el DOF. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Programa Anual de Auditorías para la fiscalización de la Cuenta Pública que incluya la fiscalización del cumplimiento de la LDF en EyM y la fiscalización de la ejecución de participaciones aprobado. | | Programa de Auditoría | 0 | 2015 | 0 | 1 | Publicación en el DOF. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| **Componente #4: Fortalecimiento institucional de Estados y Municipios en materia de responsabilidad hacendaria, trasparencia y rendición de cuentas** | | | | | | | | |
| Acuerdos entre la SHCP y EF, en el marco de las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales, para la implementación por parte del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) de capacitaciones en materia de disciplina financiera local. | | Acuerdos | 0 | 2015 | 1 | 1 | Acuerdos de la XLVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Cursos o eventos de capacitación en materia de disciplina financiera implementados por el INDETEC. | | Cursos o Eventos | 0 | 2015 | 35 | 60 | Reportes del INDETEC a las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. Indicador es acumulativo. |

1. B. Recolección de datos e instrumentos
   1. A nivel de productos, la información será presentada al Banco como parte del informe de cumplimiento de los compromisos a ser llevado a cabo por un consultor independiente. Los productos a los que se les dará seguimiento son los que se especifican en la sección de productos de la matriz de resultados de esta operación. En dicho informe se verificará el avance o el cumplimiento de cada uno de los indicadores durante el período evaluado y se deberá presentar la documentación de respaldo correspondiente (por ejemplo, evidencia de la publicación de la normativa correspondiente en el Diario Oficial de la Federación).
   2. Para el seguimiento de los resultados, se utilizará la información publicada en medios oficiales por parte del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo El Gobierno) y los gobiernos estatales. También se utilizará información publicada en medio oficiales por el Banco de México y el INEGI.
   3. La contratación de los consultores independientes será responsabilidad del equipo de proyecto de este programa en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La información requerida para monitorear y verificar el cumplimiento de los indicadores se verificará en el Diario Oficial de la Federación (DOF) o se solicitará a las instancias pertinentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el INEGI, el Banco de México y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
2. C. Presentación de informes
   1. El principal insumo de monitoreo de la operación será el informe de cumplimiento de los compromisos del préstamo, a ser entregado posteriormente a la aprobación del Programa por parte del Directorio del Banco. Este informe deberá verificar el cumplimiento de los compromisos definidos para esta operación en la Matriz de Políticas (ver Anexo II de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD)).
   2. La evaluación final del programa se realizará al finalizar el plazo de ejecución de la segunda operación de la serie programática en 2019 o 2020, y examinará los resultados alcanzados por el programa, medidos en cuanto al logro de las metas y desempeño de los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados y los indicadores del cuadro 1.
3. D. Coordinación, plan de trabajo y presupuesto del seguimiento
   1. Las actividades de monitoreo y elaboración de informes serán coordinadas por el equipo de proyecto de este programa en conjunto con la SHCP, con quienes se ha acordado monitorear los indicadores propuestos en este Programa. Se planea realizar una reunión de supervisión anualmente, para la evaluación del progreso de los indicadores de monitoreo.
   2. La SHCP proveerá los datos para la realización de las evaluaciones. Las evaluaciones serán realizadas por especialistas de FMM o, de no ser posible por restricciones de tiempo, las mismas serían financiadas con recursos administrativos.

**Cuadro 2: Principales actividades de seguimiento/Productos por actividad**

| **Actividades y Productos** | **2019** | **2020** | **Responsable** | **Costo**  **US$** | **Financiamiento** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Informe de Seguimiento | 1 | 1 | BID | 5.000 | BID |
| Total |  |  |  | 5.000 | BID |

1. Evaluación
2. A. Principales preguntas de la evaluación
   1. El objetivo de la serie programática y de esta operación es mejorar la gestión hacendaria de EyM, a fin de fortalecer su sostenibilidad fiscal. Esto se logrará mediante la implementación de un nuevo marco de disciplina financiera, el incremento de la transparencia y rendición de cuentas, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en estados y municipios para la implementación de medidas en estos ámbitos. La serie se estructura en dos Operaciones Programáticas de Apoyo a Reformas de Políticas.
   2. Para la evaluación ex post, las principales preguntas están referidas a si la reforma logró el impacto deseado en términos de los indicadores de impacto y resultados contemplados en la Matriz de Resultados del programa (Cuadro 3 y 4). Asimismo, se evaluarán los resultados de dos medidas introducidas como parte del Programa tendientes a fortalecer las finanzas públicas de EyM. Estas medidas se relacionan con el costo de financiamiento y con una mejora en la planificación financiera.

**Cuadro 3: Indicadores de impacto**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | **Año**  **Línea de Base** | | **Meta Final** | **Medios de Verificación** | **Comentarios** |
| **IMPACTO #1** | | | | | | | |
| Financiamientos y obligaciones de los estados como porcentaje del PIB. | Puntos porcentuales | 2,6 | | 2016 | 2,4  (2019) | Informe sobre financiamientos y obligaciones de entidades federativas y municipios (EyM), publicado en la página de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)[[1]](#footnote-2). | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| Financiamientos y obligaciones de los municipios como porcentaje del PIB. | Puntos porcentuales | 0,23 | | 2016 | 0,21  (2019) | Informe sobre financiamientos y obligaciones de entidades EyM, publicado en la página de internet de la SHCP. | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |

**Cuadro 4: Indicadores de resultados**

| **Indicadores** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | **Año**  **Línea de Base** | **2016** | **2017** | **Meta Final** | **Medios de Verificación** | **Comentarios** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **RESULTADO #1 – DISCIPLINA FINANCIERA** | | | | | | | | |
| Número de entidadas federativas calificadas en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo al reglamento del Sistema de Alertas (SdA). | Entidades Federativas | 11 | 2016 | 11 | 9 | 8 | Publicación de las calificaciones del SdA en la página de internet oficial de la SHCP[[2]](#footnote-3). | El Reglamento del SdA establece la metodología para la calificación de los estados de acuerdo a su nivel de endeudamiento. Existen tres calificaciones de endeudamiento: sostenible, en observación y elevado. La medición del SdA para estados se realiza trimestralmente y se basa en tres indicadores. Línea de base y metas hacen referencia a mediciones basadas en Cuenta Pública. La meta final se refiere a 2018 dado que existe la posibilidad de que la información sobre 2019 no se encuentre disponible al momento de producir el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés). De estar la información para 2019 disponible, la meta es 8. |
| Número de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo al reglamento del SdA. | Municipios | 105 | 2017 | - | 105 | ≤105  (2018) | Publicación de las calificaciones del Sistema de Alertas en la página de internet oficial de la SHCP[[3]](#footnote-4). | La medición del SdA para municipios se realiza trimestralmente. La información utilizada se relaciona con los datos de las Cuentas Públicas municipales. Para la meta final sólo se considerarán los municipios que pudieron ser evaluados en 2017. En 2017 no se pudo evaluar a 241 municipios, ya que estos no entregaron información suficiente para llevar a cabo la medición. La meta final se refiere a 2018 dado que existe la posibilidad de que la información sobre 2019 no se encuentre disponible al momento de producir el PCR. De estar la información para 2019 disponible, la meta es ≤ 105. |
| **RESULTADO #2 – CONTROL DEL GASTO PÚBLICO** | | | | | | | | |
| Promedio a nivel estatal de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales. | % de crecimiento | 4,5 | 2015 | 5,8 | -3,7 | ≤ 3  (2018) | Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía[[4]](#footnote-5) o cuentas públicas estatales publicadas en las páginas de internet oficiales de las secretarías de finanzas estatales. | La LDF establece que el crecimiento real de los gastos en servicios personales no podrá ser superior al valor que resulte menor entre 3% y el crecimiento real del PIB señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal que se está presupuestando. Se utilizarán los valores nominales del rubro 1.000 de las CP estatales y se transformarán en cifras reales utilizando el índice nacional de precios al consumidor, publicado por el Banco de México (BM). Línea de base y metas a diciembre de cada año y se basan en CP. La meta final se refiere a 2018 dado que existe la posibilidad de que la información sobre 2019 no se encuentre disponible al momento de producir el PCR. De estar la información para 2019 disponible, la meta es ≤ 3. |
| **RESULTADO #3 – COSTO DEL FINANCIAMIENTO** | | | | | | | | |
| Promedio a nivel estatal del diferencial entre la tasa de interés promedio ponderada pagada por las entidades federativas por sus obligaciones y la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE). | Puntos base | 154 | 2016 | 145 | 48 | 40  (2019) | Informe sobre financiamientos y obligaciones de EyM, publicado en la página de internet de la SHCP y serie de la TIIE publicada en la página de internet del BM[[5]](#footnote-6). | **La TIIE** es una tasa que **representa las tasas de interés pactadas entre los distintos bancos y es determinada por el Banco de México con base en cotizaciones presentadas por las instituciones de crédito. La diferencia se tomará respecto a la TIIE a 28 días.** Línea de base y metas a diciembre de cada año. |
| **RESULTADO #4 – TRANSPARENCIA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS** | | | | | | | | |
| Monto de la deuda registrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que no se encuentra registrada en la SHCP. | % de la deuda registrada | 5,4 | 2015 | 3,6 | 3,0 | 3,0  (2019) | Informe sobre financiamientos y obligaciones de EyM, publicado en la página de internet de la SHCP[[6]](#footnote-7). | Línea de base y metas a diciembre de cada año. |

1. B. Conocimiento existente (evaluaciones previas, análisis financiero ex ante)
   1. Estimar el impacto sobre el desempeño fiscal de las diferentes características de un marco regulatorio para el endeudamiento subnacional es complejo, ya que los resultados fiscales no dependen exclusivamente de las medidas regulatorias utilizadas, sino que además son resultados de otras idiosincrasias del país en el cual se están implementado (Singh y Plekhanov, 2005[[7]](#footnote-8)). A pesar de esto, del análisis de la literatura se desprenden algunos consensos a priori que se describen a continuación:
2. La efectividad de los controles al endeudamiento subnacional parece verse incrementada en contextos de fuerte monitoreo por parte del Gobierno Central (GC) o del mercado (Rodden y Eskeland, 2003)[[8]](#footnote-9). Varios estudios de casos confirman esta conclusión. En Estados Unidos, donde existe un fuerte control del mercado, Poterba (1994[[9]](#footnote-10)) encuentra evidencia que estados con reglas fiscales más fuertes presentan mayores balances fiscales. En Brasil e India, donde existe un importante control del GC, Martell (2008)[[10]](#footnote-11) y Kishore y Prasad (2007)[[11]](#footnote-12), respectivamente, encuentran que las restricciones impuestas en los arreglos fueron efectivas en alterar la disciplina fiscal. En España, Cabasés, Pascual y Vallés (2007)[[12]](#footnote-13) encuentran que las restricciones institucionales al endeudamiento ocasionaron una mayor disciplina financiera en las políticas de endeudamiento adoptadas por los gobiernos locales.
3. La efectividad de los controles al endeudamiento subnacional también parece verse incrementada cuando existe un compromiso por parte del GC en hacer cumplir dichos controles, implementando las sanciones correspondientes (Rodden, Eskeland, y Litvack, 2003)[[13]](#footnote-14).
4. En aquellos casos donde los mercados financieros no están desarrollados y donde la información financiera de los GSN es fragmentada y deficiente, el enfoque de mercado puede no ser efectivo por sí solo en contener el endeudamiento subnacional (Ter- Minassian y Craig, 1997)[[14]](#footnote-15).
5. En contextos donde los gobiernos subnacionales (GSN) dependen fuertemente de transferencias federales, el enfoque de mercado suele ser menos efectivo, consecuencia de la presunción que el GC hará salvatajes de GSN en casos de insolvencia (Rodden, 2002)[[15]](#footnote-16).
   1. En lo que respecta al estado de las finanzas públicas de los EyM en México, existen diversos estudios y documentos que dan cuenta de la situación de la gestión hacendaria en los mismos. La propia SHCP publica periódicamente los principales indicadores de deuda de los estados, municipios y sus EP. Los propios estados y los principales municipios también publican periódicamente informes sobre la situación de sus finanzas, en término de déficits presupuestarios incurridos, así como los niveles de recaudación fiscal, gasto público, inversión pública y pagos de intereses. En el Enlace Electrónico Opcional 2 del POD se detallan los trabajos sectoriales realizados de manera previa y que han servido de insumo para la preparación de esta operación. En la sección de antecedentes, problemática y justificación del POD de la primera operación se presenta un resumen del diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en los estados y municipios mexicanos al momento de comenzar con la serie programática.
   2. Adicionalmente, existe amplia evidencia en la literatura económica sobre la efectividad de las principales medidas incluidas en la serie programática. En Estados Unidos, Poterba (1994)[[16]](#footnote-17) encuentra evidencia que los estados con reglas fiscales más fuertes presentan mayores balances fiscales. En Brasil e India, países donde existe un importante control del GF al igual que en México, Martell (2008)[[17]](#footnote-18) y Kishore y Prasad (2007)[[18]](#footnote-19) respectivamente, encuentran que las restricciones impuestas en los arreglos de coordinación fueron efectivas al incrementar la disciplina fiscal. En España, Cabasés, Pascual y Vallés (2007)[[19]](#footnote-20) encuentran que las restricciones institucionales al endeudamiento incrementaron la disciplina financiera en las políticas de endeudamiento adoptadas por los gobiernos locales. En Colombia, Chamorro Narváez y Urrea Bermúdez (2016)[[20]](#footnote-21) encuentran que la implementación de un sistema de alertas y el control del endeudamiento fortaleció la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales. En México, el aval del GF ha sido muy efectivo en reducir el costo de financiamiento de la Ciudad de México[[21]](#footnote-22). También hay experiencias exitosas de coordinación del GF y un estado, en el marco de procesos de consolidación fiscal. Tal fue el caso, por ejemplo, del Estado de México en 2009, donde la deuda se redujo en más de un 25% de las participaciones entre dicho año y el tercer trimestre de 2016.
6. C. Metodología de la evaluación ex post
   1. La **evaluación ex post** del programa constará de dos partes. Por un lado, se realizará un análisis de cómo evolucionaron las finanzas públicas de los estados y municipios tras la implementación de las reformas incluidas en el programa. Por otro lado, se analizará el impacto de ciertas medidas específicas que forman parte del programa.
   2. El análisis de cómo evolucionaron las finanzas públicas de las EyM tras la implementación de las reformas incluidas en el programa consistirá en un análisis antes y después, sin atribución de resultados. En lo referente al crecimiento en el gasto en servicios personales, se realizará una proyección de cuál hubiera sido el gasto esperado en este rubro sin la introducción de la medida de política, para compararlo posteriormente con el gasto efectivamente ejercido. El mismo enfoque se utilizará para analizar la evolución de la deuda registrada en el Registro Público Único (RPU). El objetivo de este análisis será no solo documentar los principales resultados observados tras la implementación de la nueva reglamentación, sino que además buscará identificar lecciones aprendidas en la implementación del programa. Es decir, la evaluación prestará atención a los problemas enfrentados al momento de implementar las medidas incluidas en la LDF y buscará identificar mejores prácticas implementadas por los EyM, para que puedan ser replicadas por otros gobiernos subnacionales. Para la realización de este análisis se considerará la información a generarse a través de los nuevos sistemas del RPU y del Sistema de Alertas, datos compilados por la SHCP así también como los datos históricos de las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales, compilados por el INEGI. Se utilizarán datos anuales históricos y los datos a generarse durante 2019 y 2020.
   3. Por otro lado, como parte de la evaluación ex post del programa se analizará el impacto de ciertas medidas específicas introducidas dentro del nuevo marco regulatorio. Se proponen los siguientes dos estudios:
7. **Efecto de la competencia sobre el costo de financiamiento de EyM.** Entre las medidas de políticas incluidas en el programa se incluye el requerimiento de realizar procesos competitivos para la contratación de endeudamiento. Las características del proceso competitivo dependen del monto del financiamiento a contratar y si el agente contratante es una Entidad Federativa o Municipio. Si bien se espera que una mayor competencia permita a éstos acceder a mejores condiciones de financiamiento, el efecto de la competencia sobre el costo de financiamiento no se conoce actualmente.
8. **Efecto de la planificación financiera sobre las finanzas públicas municipales.** Entre las medidas de política incluidas en el programa se incluye una estipulación que obliga a las EyM a realizar proyecciones de finanzas públicas. Un estudio reciente muestra que contar con contar plurianuales mejora la planificación financiera, lo que lleva a una mejora promedio en el balance fiscal de dos puntos porcentuales del PIB[[22]](#footnote-23). Este trabajo buscará identificar si este efecto positivo también se encuentra presente en los municipios mexicanos y, de ser así, cual es el tamaño de dicho efecto.
9. D. Aspectos técnicos de la evaluación ex post
   1. En lo referente **al estudio del efecto de la competencia sobre el costo de financiamiento de EyM**, para identificar el efecto causal de la competencia en el costo del financiamiento se seguirá una estrategia de regresión de variables instrumentales. Se desarrollará un modelo de dos ecuaciones, una para predecir la participación de bancos en un proceso competitivo específico y otra para predecir el costo efectivo del financiamiento ofertado (condicional a la participación). En esencia, el proceso de toma de decisiones de una institución financiera se estudiará primero, si participar o no en una subasta y, en caso afirmativo, qué costo ofrecer.
   2. Esta estrategia de identificación del efecto de la competencia sobre los costos de los préstamos que enfrentan las EyM se seguirá ya que requiere que se utilice una variación exógena en la competencia para estimar el efecto de la competencia en los resultados. No se puede encontrar una variación exógena simplemente comparando los procesos competitivos con un número mayor de oferentes con las subastas con un número menor de oferentes. El problema es que la cantidad de oferentes que atrae un proceso competitivo probablemente esté relacionada con una serie de factores observados y no observados. Si un subconjunto de los factores no observados que determinan el número de oferentes también determina parcialmente los resultados del proceso competitivo, entonces la variación en el número de postores es endógena, lo que excluye la identificación sin más modelos econométricos. En este caso, el número de oferentes se tratará como un resultado a modelar. La decisión de participación de cada licitante se modelará para identificar los factores observados relevantes que afectan la presencia de un licitante como licitador en una subasta determinada. Por separado, los resultados de cada subasta se modelarán para identificar qué aspectos son importantes para determinar los resultados de interés.
   3. Para la realización de los análisis propuestos se considerará la información a generada a través del Registro Público Único (RPU). Esta base de batos se actualiza de manera continua y en la misma cada financiamiento se considera como una observación. Las variables de control provendrán de la base de datos de finanzas públicas de datos y municipios que produce el INEGI.
   4. En lo referente *al estudio del* **efecto de la planificación financiera sobre las finanzas públicas municipales**, también se espera poder utilizar un diseño de regresión discontinua (*regression discontinuity design*). La LDF establece distintos requerimientos para municipios con población hasta 200.000 habitantes y municipios con población superior a los 200.000 habitantes. A los municipios con población superior a los 200.000 habitantes se les requiere presentar proyecciones de finanzas públicas que abarquen un periodo de tres años en adición al ejercicio fiscal en cuestión. Además, se les obliga a presentar resultados de sus finanzas públicas que abarquen el periodo de los tres últimos años anterior al periodo fiscal en cuestión. En el caso de los municipios con población hasta 200.000 habitantes, los periodos de tres años se ven reducidos a periodos de un año, pudiendo llevar a una menor planificación financiera. El estudio comparará entonces la evolución de los resultados fiscales en los municipios con más y menos de 200.000 habitantes, para ver si hubo cambios significativos en la dinámica de la deuda en estos dos tipos de municipios. Existen en México 2.344 municipios con población menor a 200.000 habitantes y otros 99 con población por encima se dicho umbral. Adicionalmente, 112 municipios cuentan con una población entre 100.000 y 200.000 habitantes y 31 municipios con población entre 200.000 y 300.000 habitantes. El estudio incluirá pruebas de hipótesis, a fin de determinar si los efectos encontrados son estadísticamente significativos.
   5. Para la realización de este análisis se considerará la información generada y a generarse a través del nuevo SdA, así también como los datos históricos de las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales, compilados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI).
10. E. Coordinación, plan de trabajo y presupuesto de la evaluación
    1. **Recolección de datos**. El plan de evaluación será ejecutado por el BID en estrecha coordinación con el equipo de la SHCP. Los plazos y el presupuesto asignado a cada una de las evaluaciones de impacto y su fuente de financiamiento se detallan en el Cuadro 5.

**Cuadro 5: Principales actividades de evaluación**

| **Actividades y Productos** | **2019** | **2020** | **Responsable** | **Costo**  **US$** | **Financiamiento** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Evaluación ex post del Programa |  | 1 | BID | 10.000 | BID |
| Evaluaciones de medidas específica del programa |  | 1 | BID | 30.000 | BID |
| **Total** |  |  |  | **40.000** | BID |

**ANEXO 1**

**Consultoria para la evaluacion de lA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**

**Borrador de TéRminos de referencia**

Objetivos

El objetivo de la consultoría es realizar un análisis del efecto que tuvieron las medidas de disciplina financiera en cómo evolucionaron las finanzas públicas de los estados y municipios. También se buscará identificar lecciones aprendidas en la implementación del programa.

Este reporte servirá de insumo para la preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

Actividades

* Revisar la documentación referida a la ejecución del programa en materia de disciplina financiera de entidades federativas y municipios.
* Recopilar información sobre los indicadores de resultados del Programa.
* Evaluar el alcance y el impacto logrado de acuerdo a los objetivos e indicadores de las matrices de políticas y de resultados.
* Recopilar información sobre las finanzas públicas de estados y municipios en México.
* Evaluar el cambio en la dinámica de las finanzas públicas tras la implementación de la Ley.
* Entrevistar a actores relevantes, de manera de poder identificar lecciones aprendidas en la implementación de la nueva reglamentación introducida.
* Producir un informe resumiendo los principales resultados de los diferentes análisis realizados. El informe deberá prestar particular atención a los siguientes ejes de disciplina financiera:
  + Reglas de Disciplina Financiera.
  + Sistema de Alertas.
  + Contratación de Deuda.
  + Deuda Estatal Garantizada.
  + Registro Público Único.

**Productos y forma de pago**

El contractual presentará un producto final, conteniendo el informe mencionado en la sección “Actividades”.

El pago total se realizará contra la entrega y aprobación por parte del BID del producto final. El costo de la consultoría se estima en USD 10.000.

Calificaciones

El contractual debe ser experto con formación profesional de maestría o doctorado y con experiencia en el área de economía y finanzas, siendo por lo menos de diez años en el tema de finanzas públicas en países de América Latina y el Caribe.

Características

**Categoría y Modalidad de la Consultoría:** Contractual de Productos y Servicios Externos, Suma Alzada.

**Duración del Contrato**: 30 días de trabajo en un plazo de seis meses desde la firma del contrato.

**Lugar de trabajo**: Lugar de residencia del contractual.

**Coordinación**: Sr. Alejandro Rasteletti ([arasteletti@iadb.org](mailto:arasteletti@iadb.org)), División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM).

**ANEXO 2**

**Consultoría de evaluación De medidas de disciplina financiera**

**Borrador de TéRminos de referencia**

Objetivos

El objetivo de la consultoría es realizar la evaluación de: i) efecto de la competencia sobre el costo de financiamiento de Entidades Federativas y Municipios (EyM), y de ii) efecto de la planificación financiera sobre las finanzas públicas municipales.

Este reporte servirá de insumo para la preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

Actividades

* Revisar la legislación en materia de disciplina financiera de EyM.
* Elaboración de una base de datos en panel estatal y otra municipal, que incluya las principales variables fiscales.
* Recolectar información sobre contratación de financiamiento por parte de EyM y los costos de dichos financiamientos.
* Recopilar información sobre las finanzas públicas de EyM en México.
* Desarrollar un modelo econométrico para evaluar el efecto del aval del GF sobre el costo de financiamiento de EyM.
* Elaborar un documento de trabajo resumiendo los principales resultados obtenidos con el modelo econométrico desarrollado.
* Desarrollar un modelo econométrico para evaluar el efecto de la planificación financiera sobre las finanzas públicas municipales.
* Elaborar un documento de trabajo resumiendo los principales resultados obtenidos con el modelo econométrico desarrollado.

Productos y forma de pago

El contractual presentará un reporte intermedio, presentando los principales resultados de las estimaciones de los modelos econométricos mencionados en la sección “Actividades”. El contractual deberá adicionalmente presentar los dos documentos de trabajo mencionados en la sección anterior.

Pago: 20% a la firma del contrato, 30% con la presentación del informe intermedio y el 50% restante en el momento de la presentación y aprobación de los dos documentos de trabajo. Se estima una cantidad de US$ 40.000, incluyendo los costos del viaje a México.

Calificaciones

El contractual debe tener un título de maestría o doctorado en economía, políticas públicas, estadística o afines, con 10 años de experiencia.

Características

**Categoría y Modalidad de la Consultoría:** Contractual de Productos y Servicios Externos, Suma Alzada

**Duración del Contrato:** 100 días de trabajo en un plazo de ocho meses desde la firma del contrato.

**Lugar de trabajo**: Lugar de residencia del contractual y México.

**Coordinación**: Sr. Alejandro Rasteletti ([arasteletti@iadb.org](mailto:arasteletti@iadb.org)), División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM).

1. https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/. [↑](#footnote-ref-2)
2. <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>. [↑](#footnote-ref-3)
3. <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>. [↑](#footnote-ref-4)
4. [http://www.inegi.org.mx/](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2) . [↑](#footnote-ref-5)
5. [http://www.banxico.org.mx/](http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF111) . [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>. [↑](#footnote-ref-7)
7. Singh, R. y A. Plekhanov. 2005. *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. International Monetary Fund Working Paper 05/54*. [↑](#footnote-ref-8)
8. Rodden, J., y G. S. Eskeland. 2003. *Lessons and Conclusions, en Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints,* editado por Rodden, J, Eskeland, G. y Litvack. J. Cambridge, MA: MIT Press. [↑](#footnote-ref-9)
9. Poterba, J. M. 1994. *State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics*. *Journal of Political Economy* 102(4): 799–821. [↑](#footnote-ref-10)
10. Martell, C. R. 2008. *Fiscal Institutions of Brazilian Municipal Borrowing.* *Public Administration and Development* 28(1): 30–41. [↑](#footnote-ref-11)
11. Kishore, A., y A. Prasad. 2007. *Indian Subnational Finances: Recent Performance, International Monetary Fund Working Working Paper 07/205.* [↑](#footnote-ref-12)
12. Cabasés, F., P. Pascual, y J. Vallés. 2007. *The Effectiveness of Institutional Borrowing Restrictions: Empirical Evidence from Spanish Municipalities. Public Choice* 131(3): 293–313. [↑](#footnote-ref-13)
13. Rodden, J. Eskeland, G. y Litvack, J. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint. Cambridge, MA: The MIT Press.* [↑](#footnote-ref-14)
14. Ter-Minassian, T. y Craig, J. 1997. *Control of Subnational Government Borrowing, in Fiscal Federalism in Theory and Practice, editado por Ter-Minassian, T. Washington, DC: International Monetary Fund.* [↑](#footnote-ref-15)
15. Rodden, J. 2002. *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. *American Journal of Political Science* 46(3): 670–687. [↑](#footnote-ref-16)
16. Poterba, J. M. 1994. *State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics*. *Journal of Political Economy* 102(4): 799–821. [↑](#footnote-ref-17)
17. Martell, C. R. 2008. *Fiscal Institutions of Brazilian Municipal Borrowing. Public Administration and Development* 28(1): 30–41. [↑](#footnote-ref-18)
18. Kishore, A., y A. Prasad. 2007. *Indian Subnational Finances: Recent Performance. International Monetary Fund Working Paper* 07/205. [↑](#footnote-ref-19)
19. Cabasés, F., P. Pascual, y J. Vallés. 2007. *The Effectiveness of Institutional Borrowing Restrictions: Empirical Evidence from Spanish Municipalities. Public Choice* 131(3): 293–313. [↑](#footnote-ref-20)
20. Chamorro Narváez, R. A., y A. F. Urrea Bermúdez, A. F. Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. Cuadernos de Economía, 35(67), 207-251. [↑](#footnote-ref-21)
21. Ver análisis económico de la primera operación de la serie programática. [↑](#footnote-ref-22)
22. Vlaicu, V.; Verhoeven,M. y F. Grigoli. 2014. Multiyear budgets and fiscal performance: Panel data evidence. *Journal of Public Economics* 11: 79–95. [↑](#footnote-ref-23)