

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN HACENDARIA DE
ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
(ME-L1253)**

PLAN DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Este documento fue preparado por: Alejandro Rasteletti (FMM/CME), Oscar Lora (FMM/CGU) y Ramiro López-Ghio (FMM/CCO).

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	MONITOREO.....	3
	A. Indicadores	3
	B. Recopilación de Datos e Instrumentos.....	5
	C. Presentación de Informes	5
	D. Coordinación, Plan de Trabajo y Presupuesto del Seguimiento.....	5
III.	EVALUACIÓN.....	6
	A. Principales Preguntas de la Evaluación	6
	B. Conocimiento Existente (evaluaciones previas, análisis financiero ex-ante) .	6
	D. Metodología de la Evaluación Ex-Post.....	9
	F. Aspectos Técnicos de la Evaluación Ex-Post	10

ABREVIATURAS	
AFF	Ahorro Financiero Fiscal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
DEG	Deuda Estatal Garantizada
DOF	Diario Oficial de la Federación
EF	Entidades Federativas
EP	Entes Públicos
EFyM	Entidades Federativas y Municipios
EF	Entidad Federativa
GC	Gobierno Central
ILD	Ingreso de Libre Disposición
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía
LDF	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (Project Completion Report)
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
RPU	Registro Público Único
SdA	Sistema de Alertas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TIIE	Tasa de interés interbancaria de equilibrio

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El objetivo de esta serie programática y de la primera operación es mejorar la gestión hacendaria en entidades federativas y municipios (EFyM), 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 entidades federativas y municipios para la implementación de medidas en estos ámbitos. La serie se estructura en dos Operaciones Programáticas de Apoyo a Reformas de Políticas.
- 1.2 La primera operación se estructura en 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, hace referencia al fortalecimiento de la responsabilidad hacendaria y busca incrementar la disciplina financiera de las EFyM 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 las EFyM, 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 EFyM en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas, y tiene como finalidad fortalecer la capacidad institucional de EFyM para una aplicación oportuna de la reglamentación aprobada en materia de responsabilidad hacendaria, transparencia y rendición de cuentas.
- 1.3 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 entidades federativas y municipios 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 EFyM incorporadas en el Programa.

II. MONITOREO

A. Indicadores

- 2.1 El Cuadro 1 describe los indicadores a los que se hará seguimiento durante la ejecución del programa, y una verificación final en el 2018-2019, cuando las reformas ya habrán terminado de producir los impactos iniciales esperados. Los dos primeros indicadores del Cuadro 1 son indicadores de impacto, mientras que los restantes son indicadores de resultados.

Cuadro 1: Indicadores de Monitoreo

Indicador	Fórmula de medición	Frecuencia	Fuente de verificación
Indicadores de impacto			
Financiamientos y obligaciones de las entidades federativas como porcentaje del Producto Bruto Interno (PIB)	Saldo de financiamiento y obligaciones al final del trimestre, como porcentaje del PIB	Trimestral	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ¹
Financiamientos y obligaciones de los municipios como porcentaje del PIB	Saldo de financiamiento y obligaciones al final del trimestre, como porcentaje del PIB	Trimestral	SHCP ¹
Indicadores de resultados			
Incremento en el número total de entidades federativas calificadas en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo a los reglamentos del Sistema de Alertas (SdA)	La fórmula quedará establecida en el Reglamento del SdA.	Trimestral	SHCP ²
Incremento en el número total de municipios calificados en el nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo a los reglamentos del SdA	La fórmula quedará establecida en el Reglamento del SdA.	Trimestral	SHCP ²
Promedio a nivel de entidades federativas de la tasa de crecimiento real del gasto en servicios personales	Promedio simple de la tasa de crecimiento del gasto en servicios personales de las entidades federativas, expresado en pesos mexicanos de 2010	Anual	Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía ³ o Secretarías de finanzas de las entidades federativas
Promedio a nivel de entidad federativa 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)	Promedio simple entre la tasa de interés promedio ponderada pagada por las entidades federativas por sus obligaciones y la TIIE a 28 días	Trimestral	SHCP ¹ y Banco de México ⁴
Monto de la deuda registrada en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que no se encuentra registrada en la SHCP	Monto de la deuda registrada en la CNBV que no se encuentra registrada en la SHCP, como porcentaje de la deuda registrada en la SHCP	Trimestral	SHCP ⁵

¹ http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/.

² La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece en su artículo 43 la obligatoriedad de establecer un Sistema de Alertas. El desarrollo del Sistema de Alertas está siendo apoyado con recursos de una cooperación técnica del BID (ATN/OC-15559-ME).

³ http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2.

⁴ <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF111>.

⁵ La SHCP produce actualmente esta información, pero por el momento no la hace pública. Se tiene previsto comenzar a hacerla pública trimestralmente hacia mediados de 2017 en el portal http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/.

B. Recopilación de Datos e Instrumentos

- 2.2 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. 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).
- 2.3 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 de las entidades federativas. También se utilizará información publicada en medio oficiales por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- 2.4 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 CONAC y el INDETEC.

C. Presentación de Informes

- 2.5 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)).
- 2.6 La evaluación final del programa se realizará al finalizar el plazo de ejecución de la segunda operación de la serie programática 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. En caso de no darse una segunda operación, la evaluación final se realizará a principios de 2019.

D. Coordinación, Plan de Trabajo y Presupuesto del Seguimiento

- 2.7 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 semestralmente, para la evaluación del progreso de los indicadores de monitoreo y la verificación del cumplimiento de los mecanismos activadores de operaciones subsiguientes, tal como se define en la Matriz de Políticas. 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.

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

Actividades y Productos	2017	2018	2019	Respon- sable	Costo US\$	Financia- miento
Primer Informe de Seguimiento	1	1	1	BID	2,500	BID
Segundo Informe de Seguimiento		1	1	BID	2,500	BID
Evaluación ex-post del Programa			1	BID	10,000	BID
Evaluaciones de medidas específicas del Programa			1	BID	20,000	BID
Total					35,000	

III. EVALUACIÓN

A. Principales Preguntas de la Evaluación

- 3.1 El objetivo de esta serie programática es mejorar la gestión hacendaria de EFyM, 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.
- 3.2 La evaluación *ex-ante* del Programa se centra en la reducción esperada en el nivel de endeudamiento de las entidades federativas, consecuencia de las medidas de disciplina financiera introducidas, y en las implicaciones financieras que tiene esta reducción en el monto de la deuda, en términos de un menor pago de intereses.
- 3.3 Para la evaluación *ex-post*, las principales preguntas están referidas a si la reforma logró el impacto deseado en términos de controlar el nivel de endeudamiento de las EFyM y fortalecer la sostenibilidad fiscal de los mismos. Asimismo, se evaluarán los resultados de dos medidas introducidas como parte del Programa tendientes a fortalecer las finanzas públicas de EFyM. Estas medidas se relacionan con el costo de financiamiento y con una mejora en la planificación financiera.

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

- 3.4 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, 2005⁶). A pesar de esto, del análisis de la literatura se desprenden algunos consensos a priori que se describen a continuación:

- (i) 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, 2003⁷). Varios estudios de casos confirman esta conclusión. En Estados Unidos, donde existe un fuerte control del mercado, Poterba (1994⁸) 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 (2008⁹) y Kishore y Prasad (2007¹⁰), respectivamente, encuentran que las restricciones impuestas en los arreglos fueron efectivas en alterar la disciplina fiscal. En España, Cabasés, Pascual y Vallés (2007¹¹) encuentran que las restricciones institucionales al endeudamiento ocasionaron una mayor disciplina financiera en las políticas de endeudamiento adoptadas por los gobiernos locales.
- (ii) 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, 2003¹²).
- (iii) 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, 1997¹³).
- (iv) 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, 2002¹⁴).

3.5 En lo que respecta al estado de las finanzas públicas de las EFyM en México, existen diversos estudios y documentos que dan cuenta de la situación de la

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Poterba, J. M. 1994. "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". *Journal of Political Economy* 102(4): 799–821.

⁹ Martell, C. R. 2008. "Fiscal Institutions of Brazilian Municipal Borrowing". *Public Administration and Development* 28(1): 30–41.

¹⁰ Kishore, A., y A. Prasad. 2007. "Indian Subnational Finances: Recent Performance," International Monetary Fund Working Paper 07/205.

¹¹ 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.

¹² Rodden, J. Eskeland, G. y Litvack, J. 2003. "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint". Cambridge, MA: The MIT Press.

¹³ Ter-Minassian, T. y Craig, J. 1997. "Control of Subnational Government Borrowing", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, editado por Ter-Minassian, T. Washington, DC: International Monetary Fund.

¹⁴ Rodden, J. 2002. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World". *American Journal of Political Science* 46(3): 670–687.

gestión hacendaria en los mismos. La propia SHCP publica periódicamente los principales indicadores de deuda de las entidades federativas, municipios y sus EP. Las propias entidades federativas 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 3 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 se presenta un resumen del diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en las entidades federativas y municipios mexicanos.

- 3.6 Adicionalmente, para analizar el posible impacto de algunas de las principales medidas planteadas sobre las finanzas públicas en las entidades federativas mexicanas, se realizó una **evaluación financiera ex ante** del proyecto. En esta evaluación se analiza el ahorro financiero fiscal (AFF) que se genera en las finanzas públicas de los gobiernos de las entidades federativas, en términos de servicio de deuda, consecuencia del cumplimiento de las medidas incluidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDF). El AFF se presenta en el Enlace Electrónico Opcional 1 del POD.
- 3.7 El cálculo del AFF posee dos partes. Por un lado, uno debe estimar el impacto de las medidas incluidas en la LDF sobre la trayectoria de endeudamiento de los gobiernos de las entidades federativas, a fin de cuantificar cómo los menores niveles de deuda conllevan a un menor pago de intereses. Por otro lado, se estima cómo los menores niveles de deuda y el hecho de contar con el aval del GF sobre las deudas de las entidades federativas reduce las tasas de interés que enfrentan las entidades federativas. Dada la diversidad de medidas que forman parte del Programa y la inexistencia de una metodología generalmente aceptada para estimar el impacto de ciertas medidas sobre los resultados fiscales, el cálculo del AFF se focaliza en los efectos de dos medidas cuyo impacto sobre los resultados fiscales es menos controversial o puede ser estimado a partir de datos. Estas medidas son el establecimiento de un techo al monto de financiamiento neto que pueden contratar las EFyM y la introducción de la posibilidad del GF de avalar la deuda subnacional. Adicionalmente, la evaluación se focaliza en estimar el impacto de medidas sobre las entidades federativas (EF), sin considerar el efecto de las mismas sobre los municipios y los entes públicos. La focalización en EF se decidió para mantener el número de objetos de estudio acotado, ya que México cuenta con 32 EF¹⁵, mientras que los municipios son 2.442.
- 3.8 El análisis realizado indica que en un escenario base las mejoras en los balances fiscales podrían generar ahorros en el pago de intereses con un valor presente equivalente de 68.000 millones de pesos (0,39% del PIB). Cabe mencionar que este valor es conservador, dado que se consideran solo dos medidas de disciplina financiera incluidas en la LDF y el efecto de éstas sobre las finanzas públicas de las entidades federativas¹⁶.

¹⁵ 31 estados y la Ciudad de México.

¹⁶ El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Hacendaria de Entidades Federativas y Municipios (ME-L1253), además del nuevo marco regulatorio relacionado con la LDF, cuenta con reformas a regulaciones

D. Metodología de la Evaluación Ex-Post

- 3.9 La **evaluación ex post** del Programa constará de dos partes. Por un lado, se realizará un análisis de cómo evolucionaron las finanzas públicas de las EFyM 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.
- 3.10 El análisis de cómo evolucionaron las finanzas públicas de las EFyM 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 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 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 las EFyM, 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 Registro Público Único (RPU) y del Sistema de Alertas, datos compilados por la SHCP así también como los datos históricos de las finanzas públicas de los gobiernos de las EFyM, compilados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI). Se utilizarán datos anuales históricos y los datos a generarse durante 2017, 2018 y 2019.
- 3.11 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:
- (i) **Efecto del Aval del Gobierno Federal sobre el Costo de Financiamiento de Entidades Federativas y Municipios.** Entre las medidas de políticas incluidas en el programa se incluye una reforma legal a fin de facultar al Poder Ejecutivo Federal a garantizar las obligaciones constitutivas de deuda pública de las EFyM. Para poder acceder a este aval, se deberá establecer un convenio entre el estado y la SHCP, el cual tendrá como objetivo lograr una consolidación de las finanzas públicas. Si bien se espera que contar con el aval federal le permita a las EFyM acceder a mejores condiciones de financiamiento, el efecto de contar con dicho aval sobre el costo de financiamiento no se conoce actualmente.

relacionadas con la contratación de deuda pública, la contabilidad gubernamental y la fiscalización de recursos. También cuenta con medidas de capacitación de funcionarios públicos en materia de disciplina financiera. Si bien estas medidas tienen el potencial de tener un efecto positivo sobre los resultados fiscales de las EF, las mismas no son evaluadas en el presente documento, debido a la falta de una metodología generalmente aceptada para estimar estos efectos.

- (ii) **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 EFyM a realizar proyecciones de finanzas públicas. Un estudio reciente encuentra que contar con presupuestos plurianuales mejora planificación financiera, lo que lleva a una mejora promedio en el balance fiscal de dos puntos porcentuales del PIB¹⁷. 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.

F. Aspectos Técnicos de la Evaluación Ex-Post

- 3.12 En lo referente al **estudio del efecto del aval del GF sobre el costo de financiamiento de EFyM**, la metodología a ser utilizada se determinará al momento de conocerse la base de datos, a fin de identificar la metodología más propicia a ser utilizada. Sin embargo, cabe destacar que existe una restricción que posibilitaría una identificación rigurosa del efecto analizado. Esta restricción, establecida en la propia LDF, establece que el GF podrá garantizar hasta un equivalente del 100% de los ingresos de libre disposición (ILD) de un estado o municipio¹⁸. En el caso de los municipios, se explorará la posibilidad de utilizar un diseño de regresión discontinua (*regression discontinuity design*), comparando el costo de financiamiento de los municipios con niveles de deuda estatal garantizada por debajo del umbral del 100% de ILD y que acceden al aval sobre la totalidad de su deuda, con el costo de financiamiento de los municipios con niveles de deuda estatal garantizada por encima del umbral, y que por lo tanto no pueden acceder a un aval federal sobre el endeudamiento adicional al 100% de los ILD. El estudio incluirá pruebas de hipótesis, a fin de determinar si los efectos encontrados son estadísticamente significativos.
- 3.13 En caso de no poder implementarse la metodología anteriormente mencionada, se realizará un estudio de regresión corrigiendo por un posible sesgo de selección. El sesgo de selección surge porque para poder acceder al aval federal sobre la deuda, las entidades federativas y sus municipios deben firmar un convenio con el GF, comprometiéndose a un plan de consolidación fiscal. Dado que las EFyM pueden decidir si entran o no en un convenio, esto puede dar lugar a sesgo muestral. Para corregir este sesgo muestral se aplicará el procedimiento de estimación en dos etapas de Heckman. Este estudio tratará además de identificar si el efecto del aval federal sobre el costo de financiamiento es no lineal. Esto resulta relevante ya que uno puede esperar que el valor del aval es menor para gobiernos con niveles de endeudamiento bajo que para gobiernos con niveles de endeudamiento elevado.
- 3.14 Para la realización de los análisis propuestos se considerará la información a generarse a través de los nuevos sistemas del Registro Público Único (RPU). Esta base de datos se actualizará de manera continua y en la misma cada

¹⁷ Vlaicu, V.; Verhoeven, M. y F. Grigoli. 2014. "Multiyear budgets and fiscal performance: Panel data evidence". *Journal of Public Economics* 11: 79–95.

¹⁸ La LDF define los ingresos de libre disposición como "los ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico."

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.

- 3.15 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 mil habitantes y otros 99 con población por encima de dicho umbral. Adicionalmente, 112 municipios cuentan con una población entre 100 mil y 200 mil habitantes y 31 municipios con población entre 200 mil y 300 mil habitantes. Esto implica un poder para detectar efectos mínimos de 0.51 desviaciones estándar con poder al 80 por ciento y confianza al 95 por ciento. Para probar la hipótesis de efectos de menor magnitud, se planea utilizar la metodología de Cattaneo y otros (2015)¹⁹. El estudio incluirá pruebas de hipótesis, a fin de determinar si los efectos encontrados son estadísticamente significativos.
- 3.16 Para la realización de este análisis se considerará la información a generarse a través del nuevo SdA para los años 2017 y 2018, así también como los datos históricos de las finanzas públicas de los gobiernos de las EFyM, compilados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI).

¹⁹ Cattaneo, M., Frandsen, B. y R. Titiunik. 2015. *Randomization Inference in the Regression Discontinuity Design: An Application to Party Advantages in the U.S. Senate*. *Journal of Causal Inference* 3(1): 1–24.

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 las entidades federativas 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 entidades federativas 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), 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) del efecto del aval del GF sobre el costo de financiamiento de los municipios, 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 entidades federativas y municipios.
- Elaboración de una base de datos en panel para entidades federativas y otra para municipios, que incluya las principales variables fiscales.
- Recolectar información sobre contratación de financiamiento por parte de entidades federativas y municipios y los costos de dichos financiamientos.
- Recopilar información sobre las finanzas públicas de entidades federativas y municipios en México.
- Desarrollar un modelo econométrico para evaluar el efecto del aval del GF sobre el costo de financiamiento de entidades federativas y municipios.
- 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), División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM).