



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas  
VI (sexta) Promoción  
2014 – 2015**

**“La Evaluación y la Reformulación de Políticas: Factores que Inciden en  
la Atención a las Recomendaciones de Desempeño en Materia de Gestión  
del Endeudamiento para los Municipios de Coahuila 2010 - 2013”**

**Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Políticas Públicas Comparadas  
Presenta:**

**Jesús Javier González Alcázar**

**Director de Tesis:  
Dr. Edgar Eugenio Ramírez de la Cruz (CIDE-DAP)**

**Lectores:**

**Dra. Gabriela Tapia Téllez  
(UACM-FLACSO-MPPCVIP)**

**Dr. Patricio Carezzana Barreto  
(FLACSO-MPPCVIP)**

**Seminario de Tesis: Desempeño de Servicios y Organismos Públicos  
Línea de Investigación: Decisiones de Gobierno y Evaluación de Programas**

**Estudios de posgrado realizados gracias al apoyo económico de la  
Auditoría Superior del Estado de Coahuila**

**México, D.F. Julio de 2016**

## Índice

Dedicatoria .....	2
Agradecimientos .....	3
Resumen .....	4
Palabras Clave .....	4
Abstract .....	5
Key Words .....	5
I. Introducción .....	6
II. Aproximaciones Teóricas para Comprender el Comportamiento de los Tomadores de Decisiones en Políticas Públicas Municipales .....	28
III. El Contexto de la Evaluación en México .....	60
IV. Planteamiento Metodológico para la Medición Empírica.....	93
V. Análisis Empírico de los Factores que Inciden en la Atención a las Recomendaciones de Desempeño en Materia de Endeudamiento para los Municipios de Coahuila.....	111
Conclusiones y Recomendaciones.....	123
Anexo 1 .....	133
Anexo 2 .....	140
Anexo 3 .....	141
Bibliografía.....	145
Índice de Figuras, Tablas y Gráficos .....	151

## Dedicatoria

Para Lupita, compañera, esposa, aliada, cómplice y confidente

Para Kamila, Enrique y Elías mis tesoros e inspiración

## Agradecimientos

Primero que nada deseo agradecer en este trabajo el gran apoyo que siempre he tenido de mi familia, a Papá, que partiste antes de compartir contigo este logro, eres una gran fuente de inspiración y ejemplo, a Mamá por tu apoyo, valentía, firmeza y amor, a mis hermanos Lizandro y Sofía.

A mis grandes amigos Pablo, mi compadre y hermano que siempre me has apoyado en todo, esta tesis es resultado de muchas largas jornadas de disertación que a lo largo de los años hemos sostenido tratando de profundizar en el entendimiento de la política y la economía; a Javier (bebo) chamán, carnal y compadre, contigo la definición de amistad se refrenda a toda prueba, y se constituye como algo más sólido y duradero que las propias pirámides; a mi compadre Ángel, compañero de 100 batallas, ¿Qué más puedo decir?; a mi compadrito Rubén Olvera, sin tu amistad esta Maestría no existiría, porque durante años hemos discutido hasta ver salir la luz del sol temas relacionados con el estudio de la ciencia económica y las políticas públicas y ese interés surgió de nuestras interminables charlas.

Mi agradecimiento a la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, mi casa laboral, por el apoyo financiero para cursar esta maestría; a título personal deseo agradecer a las personas clave para conseguir este pequeño logro, al C.P. José Armando Plata Sandoval, Auditor Superior del Estado, gran ejemplo para todos quienes laboramos en esta institución; a mi jefe y gran amigo Luis Farías, esta tesis surge en gran medida de reflexiones que hemos sostenido desde hace años, deseo agradecerte además el apoyo que siempre me has proporcionado para el estudio de esta maestría; a Ludivina Leija, siempre he contado contigo como un gran apoyo, eres del tipo de personas que sabe lograr que las cosas sucedan; a mis compañeros economistas de la ASEC un equipo muy profesional y confiable gracias a Monse y Amparo, las colaboradoras más eficaces que se podría tener, a Estefanía, Gama, Damián, Omar, Mauricio, Margarita, Rolando, Alesita, Diana, Karen Reyes, Karen Yeredith y Nancy, por su amistad, apoyo, compromiso y esmerado esfuerzo, te agradezco también todo tu apoyo Anabel Moreno.

A mi alma mater la Universidad Autónoma de Coahuila y con especial cariño a la Facultad de Economía, de la que soy orgulloso egresado, durante mi paso como alumno y después como docente debo reconocer la enorme influencia de grandes maestros, Dr. Federico Muller Rodríguez, Dr. Ricardo Rodríguez Dorbecker, Dr. Juan Antonio Recio Velarde, Dr. Alejandro Dávila Flores, M.C. Arnoldo Hernández Torres (✝), M.C. Félix de Jesús Sánchez Pérez, Lic. Heriberto Cárdenas Dávila, Arq. Francisco Dávila, Lic. Carmina Milchorena Montes y Lic. Darío Ramos Valdés.

Deseo agradecer también a personas que han sido importantes a lo largo de mi vida profesional, a Enrique Martínez y Morales jefe, compañero y amigo, con “E” de Equipo, eso es para mí un compromiso permanente; a Javier Guerrero quien me dio la oportunidad de colaborar con él en la Secretaría de Finanzas de Coahuila y con quien comparto plena afinidad ideológica, el éxito exige voluntad, esfuerzo, disciplina y perseverancia; a Jorge Aguirre, quien me abrió las puertas al apasionante mundo de las finanzas públicas; ; a Miguel Ortiz Ruiz, un gran maestro y a quien admiro profundamente; a Alfonso Yáñez, gran jefe y amigo de quien aprendí lo que es la función pública desde el lado operativo, en campo, lejos de un escritorio.

Gracias a FLACSO, a Mario Torrico coordinador de la Maestría por su liderazgo y profesionalismo logrando para nuestra institución el reconocimiento de Posgrado de Calidad de CONACYT, a mi amigo y lector Patricio Carezzana, por su paciencia y sabios consejos; a Gabriela Tapia tutora y lectora también, quien me apoyo en todo momento en gran parte de la maestría; a Edgar Ramírez de la Cruz, del CIDE, por dirigirme en la realización de esta tesis, misma que tuvo mejoras sustanciales en base a tus consejos y recomendaciones, las limitaciones de este estudio son responsabilidad enteramente mía, los aciertos se deben en gran parte a tu dirección; y por ultimo a mis compañeros de Maestría, en especial a mis amigos de la delegación guanajuatense, Rubén Tovar, Jesús Soria y Eduardo Morín, a mi amiga Yeddely, a la Dip. Ivonne Ortega y a Patty Gomis. Gracias

## **Resumen**

La evaluación ha cobrado en años recientes una gran importancia para buscar mejoras sustanciales en la gestión pública, forma parte de un ciclo en el que aporta elementos para mejorar el diseño de programas y políticas buscando mejores resultados. Sin embargo, existe un amplio consenso en torno a una reducida utilización de los resultados de la evaluación.

La política de endeudamiento de los gobiernos locales amerita ser evaluada dado que presentan serios problemas financieros; desde 2010 el Órgano de Fiscalización Superior de Coahuila, ha realizado diferentes evaluaciones en la materia a los municipios del Estado, sin embargo persiste una escasa atención a las recomendaciones para mejorar la gestión de la deuda.

Este trabajo busca explorar empíricamente mediante modelos de panel de datos, y bajo las perspectivas teóricas del federalismo fiscal, la elección pública, el neoinstitucionalismo económico y la nueva gestión pública, algunos factores que inciden en que los funcionarios municipales atiendan las recomendaciones derivadas de la evaluación. Se parte de la hipótesis de que algunos de estos factores son: la postura fiscal y prácticas presupuestales; el desarrollo de competencias administrativas; y el desarrollo institucional.

## **Palabras Clave**

Evaluación de políticas y programas, deuda municipal, federalismo fiscal, reformulación de políticas, recomendaciones de desempeño, prácticas presupuestales, elección pública, neoinstitucionalismo, nueva gestión pública, Entidades Locales de Fiscalización Superior.

## **Abstract**

In recent years, the evaluation has become a meaningful topic to seek substantial improvements in governance, is part of a cycle in which contributes elements to improve the programs and policies design searching better results. However, there is broad consensus on a evaluation results reduced use.

The local governments debt policy deserves to be evaluated as having serious financial problems; since 2010 the Supreme Audit Authority of Coahuila, made different assessments on the topic to the municipalities of the state, eventhough persists a weak attention to the recommendations to improve debt management.

This paper seeks to explore empirically using panel data models, according to the theoretical perspectives of fiscal federalism, public choice, economic institutionalism and new public management, some factors affecting that holders of municipal administrations use the recommendations of the evaluation. It starts from the hypothesis that some of these factors are: the fiscal stance and budgetary practices; the development of administrative skills; and institutional development.

## **Key Words**

Programs and policies evaluation, municipal debt, fiscal federalism, policies reformulation, performance recommendations, budgetary practices, public choice, new institutionalism, new public management, Local Supreme Audit Institutions.

## I. Introducción

De acuerdo al enfoque por etapas también conocido como el ciclo de las políticas públicas, toda política pasa por al menos cinco etapas: identificación del problema, diagnóstico, formulación o diseño, implementación o ejecución, y finalmente la de evaluación.

Diversos autores entre los que sobresalen Lasswell (1971), Corzo (2012) y Parsons (2012) perciben estas etapas como un proceso cíclico secuencial, de manera que la última etapa se conecta con la primera para iniciar un nuevo ciclo.

En teoría, los resultados de la evaluación retroalimentan el análisis del problema, dan luz a nuevas interpretaciones del mismo, y también retroalimentan el rediseño de la política permitiendo con el aprendizaje obtenido mejorar su formulación.

Bajo el enfoque de las políticas públicas, la importancia de la evaluación radica en su uso para mejorar el diseño de las intervenciones gubernamentales, lo que ha sido adoptado en la práctica mediante el cambio institucional de la administración pública operado por la transición del paradigma llamado modelo burocrático tradicional a la nueva gestión pública (NGP).

Entre las principales reformas que propone la NGP, está el buscar gobiernos que den resultados, de acuerdo con Aguilar (2010) ante la crisis del Estado del Bienestar, la merma de las capacidades de los gobiernos para dirigir adecuadamente los procesos de desarrollo, el desmedido aumento en el gasto público, el estancamiento de los ingresos, así como la incapacidad del estado para resolver los problemas públicos, se buscó un nuevo paradigma de la forma como se abordan la acción gubernamental y las políticas.

Por lo anterior, de acuerdo con Morales Casetti (2014) se impulsaron mecanismos de control y sistemas evaluación del desempeño, buscando mejorar la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, mecanismos sobre los que reflexiona Perez-Jacome (2012), además de generar información que permita una toma de decisiones más eficiente, mejore la calidad del gasto y fortalezca la rendición de cuentas.

En México la evaluación de políticas y programas públicos viene siendo incorporada recientemente de manera firme sostenida, y goza de carácter constitucional mediante una serie de reformas decretadas en mayo de 2008 cuyo fin fue establecer una estructura institucional que promueva un gasto orientado a resultados, lo que se refleja en el Artículo 134 de la Constitución.

Lo anterior se complementa con la construcción de un sólido cuerpo normativo e institucional destacando los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria (CNH) de 2004, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005, la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006 y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en 2008.

No obstante el fuerte avance de la evaluación como práctica indispensable en el proceso de políticas públicas, se ha venido abriendo una nueva vertiente en el debate, sobre la utilización de los resultados de la evaluación para el rediseño de políticas y programas, Cardozo (2013) presenta solida evidencia sobre la falta de utilización de los resultados de las evaluaciones en la reformulación de políticas públicas, sobre este tema en particular existe un amplio consenso sobre la escasa utilización de las evaluaciones, escasez que se puede explicar tanto por la falta de evidencia fiable sobre la efectividad de las políticas como por la resistencia de los responsables a ser evaluados (Pinilla, 2010).



El propósito de la evaluación debe ser aportar elementos para mejorar las intervenciones públicas (Weiss, 1998) y con ello enganchar la última etapa del proceso de políticas con la primer etapa.

Sin embargo, el modelo es ingenuo, “el proceso de las políticas simple y sencillamente no es una máquina racional. El cambio en las políticas difícilmente puede explicarse en función del impacto de una ‘evaluación’ racional o de una investigación” (Parsons, 2012) por lo que continua Parsons (2012) “no hay una historia convincente que relatar acerca de la evaluación como motor del cambio en las políticas públicas”.

En el plano estatal y municipal, la evaluación del desempeño se ha venido implementando, aunque de manera gradual, desigual y dispersa (IMCO, 2012).

En el caso de Coahuila, la evaluación ha sido impulsada desde el Poder Legislativo por medio del Órgano de Fiscalización Superior, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC). A partir de su creación en 2008, la ASEC ha venido practicando revisiones y auditorías de desempeño desde la fiscalización del ejercicio 2007, siendo uno de los temas medulares la evaluación de la deuda pública municipal y la elaboración de recomendaciones para la mejora de la gestión de los entes fiscalizados.

Sin embargo y pese a que se ha insistido a través de sus recomendaciones derivadas de las evaluaciones de desempeño en que los municipios y las autoridades vinculadas a la autorización de la deuda implementen criterios prudenciales en materia de obligaciones financieras, el comportamiento no es acorde a estas recomendaciones.

De acuerdo con los informes anuales del resultado de la fiscalización de la cuenta pública emitidos por la ASEC, de 2007 a 2014 los pasivos municipales han ido en aumento, pasando de 737.8 millones de pesos a 1,862.8 millones de

pesos. Esto es en términos nominales un aumento de 152% en siete años, lo que significa un crecimiento medio anual de alrededor de 14%.

Si bien, el endeudamiento es un instrumento para financiar programas y proyectos municipales, la financiación crediticia siempre trae aparejado el riesgo de inestabilidad o insostenibilidad financiera.

Las evaluaciones realizadas por la ASEC, evidencian, a municipios con finanzas públicas frágiles, excesivamente dependientes de las transferencias federales, con inadecuadas prácticas en materia de planeación, programación y presupuesto, así como con un gasto orientado más a sostener la carga burocrática que a financiar programas y proyectos de inversión para el desarrollo o la prestación de los servicios públicos básicos señalados en el artículo 115 constitucional.

Por lo anterior, se considera que es de gran importancia el que se atiendan las recomendaciones para una mejor gestión de la deuda, mismas que sin embargo no pareen ser adecuadamente observadas por los responsables de la política financiera de los municipios del estado de Coahuila.

El objetivo de esta investigación es conocer cuánto y cómo inciden la postura fiscal – presupuestal, el desarrollo de competencias administrativas y el diseño institucional de los municipios del estado de Coahuila en la atención a las recomendaciones de desempeño en materia de gestión de la deuda.

Si bien estos elementos no agotan la totalidad de factores que pueden incidir en las decisiones de los responsables de la gestión municipal, se considera que es relevante el tema que se está abordando dado que no existen muchos estudios sobre las causas por las cuales los funcionarios públicos atienden o no las recomendaciones de desempeño que les emiten instancias evaluadoras y/o fiscalizadoras.

Este estudio en particular se aborda desde el ámbito municipal y en lo referente a la gestión de la deuda pública, por lo que se espera que el estudio de los patrones del comportamiento de los funcionarios públicos municipales ante este tema, sirva como un punto de partida para ampliar la comprensión de los factores que motivan a mejorar o no el desempeño de la gestión financiera municipal como resultado de los aspectos susceptibles de mejora presentados a partir del escrutinio de los sistemas de evaluación del desempeño.

### **1.1. Justificación**

El avance que se ha registrado en los últimos años en el entorno legal e institucional, en materia de evaluación del desempeño de la gestión pública es muy significativo, sin embargo, existen áreas de oportunidad importantes, destacando significativamente el que las evaluaciones sean realmente utilizadas para la toma de decisiones, para el rediseño de programas y políticas.

Sobre la evolución de la evaluación en México, es importante destacar que el 7 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando la reforma al Artículo 134 en relación con la evaluación del gasto público con enfoque a resultados.

Se señala también en el mismo artículo 134 que el resultado del ejercicio de los recursos públicos deberá ser evaluado por instancias técnicas de la Federación, los estados y el Distrito Federal.

Sin embargo, a pesar de los avances normativos en materia de evaluación, en la práctica se trata de un sistema apenas en formación, cuyo diseño está aún en proceso.

En el orden subnacional las entidades locales de fiscalización, en su organismo nacional ASOFIS<sup>1</sup> se han asumido como instancias técnicas de evaluación, dado que la propia reforma de 2008 al Artículo 79 constitucional les otorga la facultad de realizar auditorías de desempeño a fin de evaluar las actividades gubernamentales para comprobar la eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio de los recursos públicos (Haaz 2011).

Este papel en Coahuila, lo ha venido desempeñando la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC), entidad que desde 2007 ha practicado auditorías y revisiones de desempeño, entre las cuales destaca un sistema de indicadores, un sistema de revisiones de cumplimiento de procedimientos generales y específicos de auditoría de gestión, y una serie de estudios y diagnósticos sobre el desempeño financiero, desarrollo institucional y planeación del desarrollo municipal.

Uno de los principales resultados de estos trabajos ha sido la generación de recomendaciones, entre las cuales destacan las enfocadas en una mejor gestión de la deuda y pasivos de los municipios del Estado, advirtiendo una frágil postura fiscal de estos; un acelerado endeudamiento; concentración de pasivos de corto plazo; prácticas de apalancamiento con financiamientos de proveedores, contratistas y prestadores de servicios; así como indicadores de elevada vulnerabilidad fiscal, baja sostenibilidad y baja solvencia (ASEC. 2007-2014).

Teniendo en cuenta que de los resultados de las evaluaciones los municipios no han dado muestras fehacientes de atender sus respectivas recomendaciones, por el contrario buscan utilizar a la deuda como una herramienta para obtener liquidez en el corto plazo, sin tomar en cuenta su capacidad de sostenimiento de pasivos, poniendo en riesgo su estabilidad financiera y su propia operación.

---

<sup>1</sup> ASOFIS Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C.

De 2007 a 2014, los pagos por servicio de la deuda de los municipios de Coahuila pasaron de 40.4 a 151.2 millones de pesos, un crecimiento nominal de 274%, y como ya se mencionó el monto de la deuda y pasivos municipales en ese mismo periodo creció un 152% (ASEC, 2007 – 2014).

Otra vertiente de la problemática está en la propia autorización de los créditos, recientemente el Congreso de Coahuila autorizó a contraer deuda a cinco municipios, Abasolo, Candela, Guerrero, Juárez y Sacramento, en promedio estos municipios solicitan créditos por 4.5 millones de pesos, y cuentan con presupuestos también en promedio del orden de los 22.5 millones de pesos, es decir que se están solicitando líneas de crédito por un importe equivalente al 20% de sus ingresos totales, si se resta a estos municipios los ingresos comprometidos, su flujo financiero disponible promedia 11 millones de pesos, es decir que el monto de crédito autorizado sería equivalente al 41% de sus ingresos de libre disposición,<sup>2</sup> monto por demás elevado dada su capacidad financiera aún y cuando tuviesen finanzas sanas.

Sin embargo estos municipios ya cuentan con pasivos de corto plazo del orden de 1.9 millones de pesos en promedio (ASEC, 2014), es decir que su flujo ya está comprometido y se corre riesgo de insolvencia dado que se trata de pasivos cuyo pago se exige para un plazo menor a un año, por otra parte, los municipios de Abasolo y Candela se encuentran entre los más críticos en cuanto a al índice de desempeño financiero que calcula la ASEC.

Derivado de lo anterior, se registra un problema en el proceso de las políticas públicas, los responsables de su ejecución no toman en cuenta las recomendaciones de desempeño para replantear el diseño de sus políticas,

---

<sup>2</sup> Ingresos de libre disposición (Ingresos totales – ingresos etiquetados (Ramo 33 y Programas Federales) – gasto en servicios personales (Capítulo 1000 del gasto) cifras de Cuentas Públicas municipales 2014.

programas y/o proyectos, no usan la evaluación como un insumo para la mejora, por lo tanto la evaluación pierde sentido.

La parte medular de la evaluación es su utilización para tomar decisiones sobre cómo mejorar el diseño, implementación y/o ejecución de las políticas y programas públicos, sin embargo cuando no se utilizan los resultados en dicho sentido, ya sea por factores políticos, económicos e institucionales o simplemente por la falta de compromiso o de convicción, los sistemas de monitoreo y evaluación sirven cuando mucho parcialmente en la rendición de cuentas pero se pierde la oportunidad de la mejora de la gestión pública y por tanto las políticas públicas ya no pueden ser explicadas como una metáfora cíclica dado que se pierde la conexión de los resultados de la evaluación con el replanteamiento de las políticas.

Con la finalidad de proponer un análisis que permita identificar elementos que expliquen al menos en parte este comportamiento de quienes toman las decisiones sobre la atención de recomendaciones derivadas de las evaluaciones de desempeño, y acotando estas a las relacionadas con la gestión de la deuda, se propone esta investigación en la que se busca determinar qué factores inciden en la atención a las recomendaciones en materia de gestión de la deuda pública municipal.

## **1.2. Pregunta de investigación**

Existen estudios que buscan explicar el comportamiento burocrático y de los funcionarios públicos, en relación a temas relativos a la administración financiera, a las prácticas presupuestales, así como a la gestión de la deuda pública, mismos que pudieran nutrir algunas aproximaciones teóricas como base para tratar de explicar el comportamiento de estos agentes en relación a las recomendaciones para la mejora de la gestión de la deuda pública derivadas

de la evaluación; partiendo de dicho marco teórico, esta investigación busca explorar algunos factores que pueden incidir en dicho comportamiento.

Esta investigación busca dar respuesta a la pregunta: **¿Qué factores inciden en la atención a las recomendaciones derivadas de la evaluación de desempeño en materia de gestión de la deuda pública municipal en Coahuila?**

Las decisiones de los responsables de las políticas financieras municipales se reflejan tanto en el registro que lleva la ASEC sobre la atención a las recomendaciones por parte de los entes auditados, como en los cambios observados en la gestión financiera de los mismos.

### **1.3. Hipótesis**

La hipótesis de esta investigación es que **“La postura fiscal y prácticas presupuestales, el desarrollo de competencias administrativas y el diseño institucional son factores que inciden directamente en el nivel de atención a las recomendaciones derivadas de la evaluación a la gestión de la deuda”**.

La postura fiscal se determina a partir de indicadores sobre el desempeño de las finanzas públicas municipales y en particular sobre su situación financiera, en la medida que el municipio posea una mejor postura fiscal se espera que sea menos proclive a contratar deuda y dependa más de fuentes de ingresos propias, lo que se espera motive a una mayor atención a las recomendaciones de desempeño sobre la materia.

Las prácticas presupuestales tienen que ver con el comportamiento burocrático, y el llamado efecto flypaper, de acuerdo con Laura Sour (2007) y Trujillo (2008), se presenta cuando las transferencias fiscales provocan un gasto más

arraigado que los ingresos propios, de tal manera que si se da una disminución de estas, el burócrata no disminuye su presupuesto de gasto, sino que recurre a otro medio de financiamiento, que puede ser aumentar impuestos o endeudarse, por eso se llama efecto papel matamoscas, porque el dinero se queda adherido, (money sticks where it hits).

El burócrata busca maximizar su presupuesto, y por lo tanto busca mantener el gasto que se sostenía con transferencias, por lo que acude a otras fuentes de financiamiento como la deuda para cubrir la baja en los ingresos (Sour, 2007).

Para efectos de esta investigación se busca interpretar la característica de la postura fiscal mediante indicadores de finanzas públicas municipales que capturen la fortaleza o fragilidad de dicha postura, midiendo el balance fiscal, la autonomía financiera, el esfuerzo fiscal por cobro de contribuciones, y el peso del gasto corriente.

Los municipios con postura fiscal frágil enfrentan importantes presiones en materia de gasto público, dada la limitada disponibilidad de ingresos con que hacer frente a sus compromisos, por lo que se entiende que esta situación incentiva a la menor atención a las recomendaciones derivadas de la evaluación de la gestión de la deuda, buscando esta clase de financiamiento sin importar poner el riesgo su estabilidad financiera.

Lo anterior se complementa con las prácticas presupuestales que pueden ser de tipo inercial e incrementalista, o basadas en resultados. Los municipios con prácticas presupuestales maximizadoras buscan aumentar su presupuesto, aún por niveles superiores a lo socialmente necesario, evidenciando un efecto “flypaper” que supone prácticas presupuestales incrementalistas que no toman en cuenta los resultados de las evaluaciones en la programación del gasto.



En cuanto al diseño institucional, Guy Peters (2003) lo entiende como las reglas del juego, es decir el conjunto de normas que estructuran la interacción y los actores o agentes que intervienen en la toma de decisiones, para este caso las restricciones que regulan sus actuaciones y conductas de burócratas y funcionarios en relación a la atención que otorgan a las recomendaciones de desempeño en el ámbito municipal.

El diseño institucional se refiere a las reglas, incentivos y restricciones que regulan el comportamiento de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en relación con la atención a las recomendaciones de desempeño, se toma como elementos que conforman el entorno institucional la capacidad administrativa de los titulares de la administración municipal, la existencia de restricciones y normas que enmarquen el accionar de los funcionarios como manuales, guías, reglas de operación o lineamientos, además de contar con un plan de desarrollo que cumpla con los estándares contemplados en el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila.

La fragmentación política puede ser otro factor institucional que puede ser restrictivo en la medida que haya mayor pluralidad en los cabildos municipales, cuando se cuente con un número significativo de regidores de oposición, estos pueden ejercer un veto a la votación de los planes económicos y presupuestos, y pueden demandar una mayor atención de las recomendaciones de desempeño.

#### **1.4. Método de Investigación**

Para esta investigación se plantea el desarrollo de un análisis econométrico mediante la técnica de datos de panel para el periodo 2010 – 2013 para los municipios de Coahuila, tratando de medir en qué sentido y en qué nivel inciden la postura fiscal – presupuestal, las competencias administrativas y el diseño

institucional en la respuesta de los responsables de la administración municipal ante recomendaciones de desempeño derivadas de la evaluación de la gestión de la deuda.

La estimación econométrica con datos de panel permite desarrollar tanto un análisis de sección cruzada (corte transversal) como de serie de tiempo (corte longitudinal), el primero captura el comportamiento de las unidades individuales y el segundo su repetición en el tiempo.

#### **1.4.1. Definición y Operacionalización de Variables**

**Variable Dependiente:** Índice de Atención a Recomendaciones para la Gestión de la Deuda Municipal (IARGDM), esta dimensión se calcula mediante un indicador de construcción propia.

La práctica común de las entidades de fiscalización, más inclinadas al ámbito legal y contable, se enfoca en el cumplimiento de la normatividad financiera lo que deriva en observaciones financieras en las que se determinan montos a resarcir y la promoción de responsabilidades administrativas o penales; en el caso de las auditorías de desempeño se trata más de una investigación en el ámbito de las ciencias sociales, por lo que el producto de sus evaluaciones son recomendaciones destinadas a sugerir mejoras en la gestión pública y que pueden ser vinculatorias o no vinculatorias.

Las recomendaciones vinculatorias pueden darse por atendidas mediante un oficio de intención por parte del ente fiscalizado, es decir mediante el compromiso de implementar algún procedimiento o acción para cumplir con alguna disposición, por lo que el resultado no se aleja de las auditorías de cumplimiento.

La atención no garantiza una reformulación de la política o el programa, por lo que se considera necesario medir la atención a las recomendaciones mediante un “Índice de Atención de Recomendaciones en materia de Gestión de la Deuda Municipal (IARGDM)”, que se integre de indicadores de atención (cumplimiento) y que también capturen un cambio en la gestión de la deuda municipal:

- Indicador de atención de recomendaciones (AR)
- Indicador de reincidencia de recomendaciones (RR)
- Indicador de variación de la deuda municipal (VD)
- Indicador de dimensión de la deuda municipal vs participaciones (DMP)
- Indicador de dimensión de la deuda municipal vs ingresos propios (DMIP)

El índice se calcula mediante una suma ponderada de los indicadores que lo componen (AR, RR, VD, DMP, DMIP) que puede representarse mediante la siguiente igualdad:

$$IARGDM_j = \beta_1 AR_j + \beta_2 RR_j + \beta_3 VD_j + \beta_4 DMP_j + \beta_5 DMIP_j \quad (1)$$

Donde los parámetros  $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$  y  $\beta_5$ , representan el peso de cada uno de los indicadores dentro del índice, estos parámetros o ponderadores se obtuvieron aplicando la técnica estadística de Análisis de Componentes Principales (ACP), misma que se detalla en el Capítulo IV de esta investigación.

Se espera que este índice sirva para dimensionar la atención a las recomendaciones de desempeño, una vez calculado se procederá a estandarizar mediante técnicas de normalización a fin de que los valores del índice se den en un rango de 0 a 1, en la medida que el valor se acerque a 1 significa que hay una alta atención a las recomendaciones, por el contrario cuando el valor se acerque a 0, se interpreta como una baja atención.

**Variables Independientes:** Para determinar las variables explicativas se contempla un conjunto de tres variables, una de postura fiscal y prácticas presupuestales, otra de competencias administrativas y otra de diseño institucional.

**Variable postura fiscal y prácticas presupuestales** se calcula en base a un “Índice de Postura Fiscal Presupuestal (IPFP)” con seis indicadores que pretenden reflejar la situación fiscal y la tendencia en las prácticas presupuestales de los municipios.

- Balance fiscal (BF)
- Autonomía financiera (AF)
- Efecto flypaper (EFPY)
- Ingresos propios per cápita (IPpc)
- Gasto corriente per cápita (GCpc)
- Recaudación per cápita de Predial y Derechos de Agua (PApc)

El índice se calcula mediante una suma ponderada de los indicadores que lo componen (BF, AF, EFPY, IPpc, GCpc y PApc) que puede representarse mediante la siguiente igualdad:

$$IPFP_j = \beta_1 BF_j + \beta_2 AF_j + \beta_3 EFPY_j + \beta_4 IPpc_j + \beta_5 GCpc_j + \beta_6 PApc_j \quad (2)$$

Donde los parámetros  $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$  y  $\beta_6$ , determinan el peso de cada uno de los indicadores dentro del índice, estos parámetros se obtuvieron aplicando la técnica estadística de Análisis de Componentes Principales (ACP). Este índice tiene la finalidad de capturar la postura fiscal y las prácticas presupuestarias de los municipios objeto del estudio.

La variable balance fiscal representa el estado de la situación financiera durante los ejercicios fiscales que se analizan, en el sentido de si el resultado del ejercicio es superavitario o deficitario.

La variable autonomía financiera refleja la fortaleza fiscal del municipio, al tratar de dimensionar en qué medida estos son capaces de financiarse por fuentes propias y en qué medida dependen de las transferencias federales.

La variable efecto flypaper, trata de reflejar las prácticas presupuestales de los municipios, en la medida que se presente este efecto se concluye que se tienen prácticas maximizadoras del presupuesto en los términos de la teoría del burócrata maximizador del presupuesto (Niskanen 1968) y se tiene a tener presupuestos incrementalistas, sin atender el resultado de las políticas y programas.

Las variables ingresos propios per cápita y gasto corriente per cápita buscan capturar la evidencia de un comportamiento responsable de la administración financiera municipal.

Al tener mayores ingresos propios se tiene un mayor margen de maniobra y se depende menos de los ingresos de origen federal, por su parte en la medida que el gasto corriente sea menor, se tiene una administración menos obesa y más ordenada, a la vez que se tienen un mayor margen de recursos para destinar al gasto en inversión y al desarrollo social.

Por último la variable recaudación de predial y agua per cápita, refleja los esfuerzos recaudatorios municipales en dos de las contribuciones más importantes del municipio, además de la relevancia de estas para el cálculo de las participaciones federales ya que son variables que la Ley de Coordinación Fiscal establece para determinar los coeficientes de reparto de esos recursos.

### **Calculo del efecto flypaper**

El efecto flypaper se refiere a la tendencia que tienen los gobernantes a aumentar el gasto en una proporción mayor ante un aumento de las

transferencias que ante un aumento de los ingresos propios. Al disminuir el ingreso, si la disminución es originada en los ingresos propios, el burócrata tiende a disminuir el gasto, pero si la disminución se origina en las transferencias, el burócrata busca mantener el nivel de gasto, recurriendo a otras fuentes de financiamiento (Lopez 2004).

El efecto flypaper se presenta si hay una asimetría en el comportamiento del gasto ante bajas en los ingresos propios o en los ingresos por trasferencias, para determinar si existe la asimetría se calculan las elasticidades del gasto en relación al ingreso por trasferencias y en relación al ingreso derivado de fuentes propias.

Elasticidades:

$$\left( \frac{\partial \text{Gasto}}{\partial \text{Ingresos propios}} \right) \times \left( \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{gasto}} \right) \quad (3)$$

$$\left( \frac{\partial \text{Gasto}}{\partial \text{transferencias}} \right) \times \left( \frac{\text{transferencias}}{\text{gasto}} \right) \quad (4)$$

Si la elasticidad del gasto con respecto a las transferencias es mayor que la elasticidad del gasto con respecto los ingresos propios, existe una asimetría y entonces se presenta el efecto flypaper.

**Variable competencias administrativas de los funcionarios municipales** se calcula en base a un índice denominado Índice de Competencias Administrativas (ICA) que se calcula en base a tres indicadores, mismos que se calculan como se presenta a continuación:

- Nivel de escolaridad (NESC)
- Antigüedad en el puesto (AN)
- Experiencia laboral (EL)

El índice se calcula mediante una suma ponderada de los indicadores que lo componen (NESC, AN y EL) que puede representarse mediante la siguiente igualdad:

$$ICA_j = \beta_1 NESC_j + \beta_2 AN_j + B_3 EL_j \quad (5)$$

Donde los parámetros  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  y  $B_3$  representan el peso de cada uno de los indicadores dentro del índice, estos parámetros o ponderadores se obtuvieron aplicando la técnica estadística de Análisis de Componentes Principales (ACP).

Este índice busca reflejar las competencias administrativas de los titulares de las administraciones municipales, mediante tres variables, el nivel de escolaridad de los funcionarios municipales, los años de antigüedad en la administración municipal y el tipo de último empleo antes de ocupar el puesto actual en la administración municipal.

**Variable diseño institucional**, se refiere a las restricciones formales que enmarcan las reglas del juego, bajo las cuales se desenvuelven los jugadores, es decir los burócratas municipales responsables de decidir sobre la atención de recomendaciones relacionadas con la gestión de la deuda municipal, en este sentido se plantea la construcción de un “Índice de Desarrollo Institucional (IDI)”, integrado por los siguientes indicadores:

- Cumplimiento con normas de administración financiera (NAF)
- Normatividad para servicio profesional de carrera (SPF)
- Fortaleza del Plan Municipal de Desarrollo (PMD)
- Competitividad política (CP)
- Participación ciudadana (PC)

El índice se calcula mediante una suma ponderada de los indicadores que lo componen (NAF, SPF, PMD, CP y PC) que puede representarse mediante la siguiente igualdad:

$$IDI_j = \beta_1 NAF_j + \beta_2 SPF_j + \beta_3 PMD_j + \beta_4 CP_j + \beta_5 PC_j \quad (6)$$

Donde los parámetros  $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$  y  $\beta_5$ , representan el peso de cada uno de los indicadores dentro del índice, estos parámetros se obtuvieron aplicando la técnica estadística de Análisis de Componentes Principales (ACP).

Este índice busca capturar el nivel de rigidez o laxidad, bajo el cual se desempeñan los municipios objeto de estudio, para lo cual se integra con los con indicadores mencionados.

El indicador cumplimiento con normas de administración financiera (NAF), se integra con tres variables, la primera analiza si el ejecutivo presentó el proyecto de presupuesto al ayuntamiento conforme a la normatividad aplicable; si existe aprobación del presupuesto y consta en actas del Cabildo; y si se aprobaron anualmente o no los estados financieros municipales por el Ayuntamiento.

El indicador de normatividad para servicio profesional de carrera, mide si existen o no disposiciones normativas que regulen algún sistema de servicio profesional de carrera en los municipios, lo que redundaría en una mayor profesionalización de los titulares de la administración municipal y fortalecería el marco institucional.

El indicador de fortaleza del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), se compone de dos variables, primero el que exista un PMD, debidamente aprobado por el Ayuntamiento y publicado en el Periódico Oficial del Estado o en la Gaceta Municipal; segundo que el PMD cuando exista, cumpla con los diez puntos mínimos señalados en el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.



De acuerdo al Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los PMDs deberán presentar los siguientes puntos: presentación, introducción, diagnóstico, demandas sociales, objetivos, políticas, estrategias, lineamientos estratégicos sectoriales, programas y metas anuales, programas coordinados de inversión pública, anexos estadísticos y cartografía municipal; definiéndolos de la siguiente manera:

- Diagnóstico. Es el estudio de la situación actual y previsible del municipio que sirve para conocer las condiciones de su territorio y población e identificar las necesidades, problemas, oportunidades y recursos potenciales de desarrollo.

Ello permitirá obtener información básica del municipio en aspectos tales como: medio físico: localización geográfica, división política; recursos naturales; población; actividades económicas; infraestructura urbana y de servicios públicos; desarrollo social y ecología; organización y administración municipal; aspectos jurídicos; aspectos hacendarios y presupuestales.

- Demandas sociales. Son las peticiones de la población recabadas en campaña, foros, consultas y audiencias.
- Objetivos. Son aquellas situaciones o condiciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del plan. Los objetivos se establecen con base en diagnósticos, demandas sociales y necesidades detectadas.
- Políticas. Son las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan y constituyen ordenamientos para garantizar su éxito.
- Estrategias. Son los conjuntos de acciones que se llevarán a cabo para el logro de los objetivos y bajo el ordenamiento de las políticas.
- Lineamientos estratégicos sectoriales. Consisten en aquellas líneas de acción que se deberán seguir en cada sector de actividad de que se trate, ya sea agropecuario, turismo, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, desarrollo urbano, etc.

- Programas y metas anuales. Son las acciones y/o obras cuantificables, que se desprenden del plan. Incluye la presupuestación tomando en cuenta los recursos estimados con base en los presupuestos de egresos anteriores.
- Programas coordinados de inversión pública. Son aquéllos programas que se realizarán conjuntamente entre el gobierno municipal y el estatal, y en su caso, federal, así como los proyectos que no se puedan ejecutar con los recursos financieros del municipio.
- Instrumentación, seguimiento y evaluación. Se definirán los responsables para operar, dar seguimiento y evaluar el plan y programas, de manera que se garantice su cumplimiento.
- Anexos estadísticos y cartografía municipal. Son los documentos que complementan o sustentan el contenido del Plan Municipal de Desarrollo.

El indicador de competencia política, se refiere al grado de pluralidad que existe en los ayuntamientos, contabilizando el número de regidores de oposición respecto del número de regidores total, considerando como de oposición a los regidores ajenos al partido político del alcalde, este indicador se justifica como un factor restrictivo al esperar que a mayor número de regidores de oposición mayores menor laxidad en las acciones de los funcionarios municipales.

Por último el indicador de participación ciudadana que mide si el municipio cuenta o no con mecanismos u órganos de participación y/o consulta ciudadana, lo que también permite mejorar la gobernabilidad democrática y el desarrollo institucional, dado que permiten a individuos y grupos influir en el juego político con el propósito de promover una mejor toma de decisiones.

La hipótesis central de esta investigación puede descomponerse en tres hipótesis específicas que se probaran para tratar de aproximarse a las perspectivas teóricas que mejor expliquen el comportamiento de los burócratas municipales en relación a la atención de las recomendaciones de desempeño

emitidas por el órgano de fiscalización local del Congreso del Estado de Coahuila.

**H1: La postura fiscal y las prácticas presupuestales de los municipios inciden de manera directa en el grado de atención a las recomendaciones de mejora que se les emiten como resultado de auditorías de desempeño en materia de gestión de la política de endeudamiento municipal.**

Para probar esta hipótesis se espera un comportamiento positivo en la variable explicativa postura fiscal y prácticas presupuestales, en relación con la variable dependiente atención a recomendaciones para la gestión de la deuda municipal.

**H2: Las competencias administrativas de los titulares de la administración municipal inciden de manera directa en el grado de atención a las recomendaciones de mejora que se les emiten como resultado de auditorías de desempeño en materia de gestión de la política de endeudamiento municipal.**

Para probar esta hipótesis se espera un comportamiento positivo en la variable explicativa competencias administrativas, en relación con la variable dependiente atención a recomendaciones para la gestión de la deuda municipal. En la medida que las competencias administrativas aumenten mayor será la atención a las recomendaciones.

**H3: El desarrollo institucional incide de manera directa en el grado de atención a las recomendaciones de mejora que se les emiten como resultado de auditorías de desempeño en materia de gestión de la política de endeudamiento municipal.**

Para probar esta hipótesis se espera un comportamiento positivo en la variable explicativa diseño institucional en relación con la variable dependiente atención a recomendaciones para la gestión de la deuda municipal. En la medida que el índice de desarrollo institucional sea mayor, también lo será la atención a las recomendaciones.

## **II. Aproximaciones Teóricas para Comprender el Comportamiento de los Tomadores de Decisiones en Políticas Públicas Municipales**

La hipótesis central de este trabajo establece que la postura fiscal, las prácticas presupuestales, el desarrollo de competencias administrativas, así como el diseño institucional inciden en la atención a las recomendaciones para la mejora de la gestión de la deuda pública que emiten los órganos de fiscalización superior.

Esta relación se analiza desde cuatro perspectivas teóricas a fin de dar un respaldo en la literatura especializada a la demostración empírica que se plantea desarrollar, siendo estas perspectivas: la teoría del federalismo fiscal, la teoría de la elección pública, el nuevo institucionalismo económico, así como la nueva gestión pública. Mediante el análisis por separado de cada una de estas perspectivas se busca dar sustento y racionalidad teórica al presente estudio, así como explicar desde la perspectiva teórica la relación planteada en la hipótesis.

Por otro lado es de gran importancia abordar el estado del arte en materia de evaluación del desempeño como parte de la llamada gestión para resultados (GpR), además del papel que juegan los órganos de fiscalización superior a través de las denominadas auditorías de desempeño como parte de los instrumentos que sirven para evaluar la gestión de los organismos públicos así como de los programas y políticas.

### **2.1. La Teoría del Federalismo Fiscal: La Postura Fiscal como Determinante de la Atención a Recomendaciones**

La teoría económica del federalismo fiscal sirve de base para entender desde una perspectiva teórica como la postura fiscal y las prácticas presupuestales pueden estar relacionadas con la atención que dan los funcionarios fiscales a

las recomendaciones de desempeño en materia de gestión de la deuda municipal, lo que permite respaldar la hipótesis específica H1 de este estudio.

Uno de los temas más importantes dentro del estudio de las finanzas públicas es la descentralización que implica la coexistencia de dos o más niveles de gobierno, la delimitación de sus funciones y competencias y en consecuencia, el grado de concentración de poder en el gobierno central (Salazar, 2004); por su parte Sánchez (2010) señala que existen tres dimensiones separadas de descentralización: la fiscal, la administrativa y la política. En este trabajo se aborda principalmente la perspectiva fiscal, la transferencia de autoridad presupuestaria del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (Bahl, 2008).

Esta perspectiva aborda el estudio de la distribución de las potestades fiscales entre órdenes de gobierno, dando lugar a un proceso de transferencia de competencias, atribuciones, facultades y recursos desde el orden central hacia los órdenes subcentrales o subnacionales, es decir estados y municipios, dando paso a un proceso de descentralización fiscal.

De acuerdo con el enfoque normativo del federalismo fiscal, dos de los principales aspectos que regulan la descentralización fiscal son:

- Ante las tres funciones básicas que deben ser desarrolladas por el sector público: asignación, redistribución y estabilización, los gobiernos locales deben estar a cargo de la primera, ya que al tener mejor información sobre las preferencias locales, tienen la posibilidad de proveer más eficientemente bienes y servicios (Musgrave, 1992) y (Oates, 1999)<sup>3</sup>.
- De acuerdo con Tiebout (1956) citado por Trujillo (2008)<sup>4</sup>, los consumidores de bienes y servicios provistos por el Estado visualizados

---

<sup>3</sup> Teorema de la Descentralización de Oates, es más eficiente el suministro de un bien mediante formas descentralizadas, pues posibilita la oferta de niveles distintos del bien en cada jurisdicción, dando un mejor ajuste entre la oferta y las preferencias individuales.

<sup>4</sup> Teorema del "voto con los pies", los votantes migran buscando la canasta de bienes y tributos que más satisfaga sus preferencias (Trujillo 2008).

como votantes, tienen capacidad para elegir su residencia según la combinación de bienes y costo - impuestos que cada jurisdicción ofrece y estos revelan sus preferencias por bienes y servicios públicos y la disponibilidad a pagar impuestos para financiar su provisión.

Este enfoque normativo señala la necesidad de fijar como deben de repartirse las potestades tributarias entre el nivel central y los subcentrales de gobierno en función de la movilidad de los factores de la producción, estableciendo un sistema de coordinación fiscal entre los diferentes órdenes de gobierno que evite la concurrencia y la yuxtaposición impositiva, la competencia de tasas impositivas (guerra interjurisdiccional de tasas impositivas), y así mismo, establezca mecanismos de nivelación de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales (Reyes, 2012).

Un sistema de coordinación fiscal que integre a gobiernos subcentrales y a un gobierno central, se trata de un arreglo institucional en el que los gobiernos locales suelen suspender una serie de potestades tributarias, transfiriendo la potestad de su cobro a la autoridad central, en contraparte esta le participa a los gobiernos locales un porcentaje de su recaudación a fin de resarcirlos por el sacrificio fiscal que les implica la suspensión de diversos tributos.

Según señala Bahl (2003) existen tres razones que explican las transferencias intergubernamentales:

- Los desequilibrios verticales y horizontales: que se busca corregir a través de transferencias niveladoras, tratando de disminuir el déficit de las balanzas fiscales de los gobiernos locales; o bien, redistribuir los ingresos generados en localidades con elevada capacidad recaudatoria hacia localidades con menor capacidad.
- Corregir externalidades: cuando el gasto de una jurisdicción genera externalidades positivas o negativas para otro territorio o para los no residentes de dicha jurisdicción, las transferencias pueden incentivar al

gobierno local a realizar dicho gasto sin que los beneficios externos signifiquen un obstáculo para ello.

- Justificaciones administrativas: existen casos en los que la administración tributaria local es más costosa que la central, menos eficiente, más corrupta o más susceptible a la influencia de las élites locales; en cuyo caso las transferencias son útiles como alternativa para financiar de una manera menos onerosa a los gobiernos locales.

Ahora bien, existen diversos tipos de transferencias, las cuales pueden clasificarse como de propósito general, que suelen ser de tipo no condicionado y que se realizan generalmente en base a fórmulas de distribución; también están las condicionadas, que deben destinarse a propósitos específicos; así como las transferencias basadas en resultados (Saha, 2006).

Los desequilibrios verticales y horizontales interjurisdiccionales ponen en evidencia que los gobiernos subnacionales son incapaces de financiar con fuentes propias sus compromisos de gasto, por lo que requieren de transferencias para poder cumplir con estos, de acuerdo con Bird (1971), existen tres factores que explican el comportamiento del gasto público:

- Factores estructurales como el nivel de ingresos y la presión tributaria que la sociedad está dispuesta a aceptar a cambio de demandar mayores bienes y servicios públicos;
- Factores demográficos como la urbanización y con ella el crecimiento y mayor densidad de la población; y,
- Factores tecnológicos, (Ley de Wagner), la modernización de la sociedad genera un desplazamiento de la actividad privada por la actividad pública.

Un estudio presentado por Jacinto Brito (2011) resume la literatura que presenta además de lo expuesto por Bird, diversas causas que provocan el aumento del gasto público:



- De acuerdo con Peacock y Wiseman (1961) un factor que provoca el aumento del gasto son las tensiones sociales que provocan la intervención del Estado;
- para Downs (1957), Romer y Rosenthal (1979) y Meltzer y Richard (1981) otro factor es la redistribución del ingreso con fines electorales y para favorecer a minorías;
- por su parte Buchanan y Tullock (1982), Niskanen (1971) y Oates (1985) se enfocan en la influencia de la agenda de los burócratas y de los grupos de interés, y la manipulación de la información fiscal (ilusión fiscal) también como factores que determinan el comportamiento del gasto, introduciendo la teoría de la elección pública que se abordará más adelante.

Piffano (2005) menciona que los esquemas de distribución de potestades fiscales conducen a un déficit fiscal en los gobiernos locales en favor de los gobiernos centrales, dado que las contribuciones asignadas al gobierno central, son de base más amplia y de mayor recaudación, son altamente flexibles en la elasticidad ingreso y por el contrario, las contribuciones reservadas para los gobiernos locales son menos elásticas respecto a cambios en el nivel de actividad económica, son de base estrecha y de menor rendimiento, abriendo paso a la necesidad de transferencias fiscales niveladoras y a financiamiento crediticio.

Esta fuerte dependencia del financiamiento del gasto local con recursos provenientes de las contribuciones nacionales o con deuda, provoca una situación de fragilidad en la postura fiscal que explica en gran medida por qué los funcionarios municipales no atienden las recomendaciones que se les emiten cuando se evalúa la política financiera, en el sentido de disminuir el monto de sus pasivos para evitar caer en situaciones de insostenibilidad.

Desde esta perspectiva teórica, los funcionarios no atienden las recomendaciones en materia de gestión de la deuda municipal cuando se trata de un gobierno con frágil postura fiscal ya sea por una débil recaudación, por transferencias fiscales insuficientes, o por prácticas de gasto desmedido en relación con las verdaderas capacidades fiscales.

El impacto que tienen los diferentes tipos de transferencias, permite introducir en este punto el enfoque positivo de la descentralización fiscal. Las transferencias fiscales cumplen el propósito de descentralizar el gasto, empero existe abundante literatura teórica y empírica que muestra como éstas rompen con el principio de corresponsabilidad fiscal, en el que cada nivel de gobierno debe asumir los costos políticos de los aumentos del gasto y por ende la mayor presión tributaria.

Las transferencias, en un entorno de opacidad y débil rendición de cuentas, inducen al votante a sufrir una “ilusión fiscal”<sup>5</sup> ya que como menciona Oates (1999) este ve distorsionado el verdadero costo de los bienes públicos. Este efecto se da por la separación entre el lugar de origen de la fuente de ingresos y el lugar dónde se ejecuta el gasto, el ciudadano percibe un costo por la provisión de los bienes públicos menor al real (Sour, 2007), lo que lo induce a demandar un mayor volumen de gasto y por lo tanto se sobredimensiona el gasto.

La ilusión fiscal puede conducir a la aparición del efecto denominado *flypaper effect* (papel matamoscas), mecanismo por el que los gobiernos locales incurren en indisciplina fiscal (García, 2013), dicho efecto consiste en que los gobiernos locales gastan más ante aumentos de transferencias, que ante aumentos del ingreso de la comunidad y en contraparte, de acuerdo con Gramlich (1977) y Gamkhar (1996) cuando se presenta una disminución de las

---

<sup>5</sup> Se refiere a la existencia de una infraestimación por parte de los votantes-contribuyentes del precio impositivo que han de pagar por los bienes y servicios públicos.

transferencias el gasto no se reduce, el dinero se queda dónde cae (*money sticks where it hits*).<sup>6</sup>

El estímulo del gasto financiado con aumentos de transferencias excede al que se observaría si es financiado con incrementos en el ingreso privado, la disminución en el costo de los bienes y servicios públicos percibida localmente provoca un nivel de gasto superior al óptimo (Piffano, 2005).

De esta manera se presentan las prácticas presupuestales maximizadoras por parte de los burócratas locales, tema que se aborda ampliamente desde la perspectiva de la teoría de la elección pública.

## **2.2. Teoría de la Elección Pública: Las Prácticas Presupuestales como Determinante de la Atención a Recomendaciones**

La segunda parte de la hipótesis H1, que establece que las prácticas presupuestales inciden en la atención a las recomendaciones de desempeño en materia de deuda municipal se trata de explicar desde la teoría de la elección pública, como ya se comentó, la debilidad fiscal de los gobiernos modela en una parte la conducta de los tomadores de decisiones en materia financiera, otro factor que se considera tiene también incidencia en este comportamiento son las prácticas presupuestales llevadas a cabo por los responsables de las finanzas gubernamentales.

Este enfoque se centra en las relaciones entre el electorado, legislaturas, burócratas y políticos, así como las implicaciones derivadas de estas relaciones para Mckenzie (1999), uno de los principales aportes de la teoría de la elección pública es que se aproxima a explicar el comportamiento burocrático

---

<sup>6</sup> El efecto *flypaper*, se llama así, a manera de analogía entre lo pegajoso que es el papel matamoscas, que una vez que éstas se posan sobre el papel quedan pegadas y no se les puede separar. Esto es lo que sucede con el gasto derivado de transferencias, los gobiernos locales usan esos recursos para financiar programas que cuando sufren una reducción de ingresos por menores transferencias, son difíciles de eliminar, el nivel de gasto permanece lo que genera presiones deficitarias que conducen a aumentar los niveles de endeudamiento.

aproximándolo a la metáfora referida a la oposición entre intereses individuales versus intereses públicos y a las dificultades de lograr decisiones colectivas que respeten al mismo tiempo las preferencias individuales.

La teoría de la elección pública surge del desencanto de la sociedad ante los fallos de la gestión gubernamental, a partir de la década de los años 30's del siglo pasado la fórmula keynesiana hizo crecer de manera significativa el tamaño del sector público como una estrategia para la reactivación de la actividad económica tras la crisis de 1929, sin embargo el constante crecimiento de sector gubernamental se vio acompañado por una también creciente ineficiencia económica de las políticas gubernamentales (Zarembeg, 2014).

Bajo esta óptica se presenta el razonamiento bajo el cual, en los regímenes democráticos los actores responsables de la administración gubernamental se ven atrapados por un conjunto de demandas de grupos de poder e influencia cuyos intereses no necesariamente están alineados a las grandes necesidades de la ciudadanía a la cual representan.

Esta situación debilitó al llamado Estado del Bienestar, uno de sus principales fallos fue el creciente déficit fiscal en que incurrieron los gobiernos nacionales y locales, derivado de un aumento desmedido del gasto público, sin que este mejorara las condiciones de producción, crecimiento y/o desarrollo económico de la sociedad; en muchos casos el aumento del gasto era provocado por atender intereses particulares difíciles de agregarse a las preferencias de la sociedad, al bienestar común.

Estas contradicciones del Estado del Bienestar se explican a partir de los intereses de los individuos que gobiernan y de los ciudadanos, mismos que siguen una serie de cálculos individuales que no necesariamente coinciden con el interés público, aunque los actores se pronuncien por ello (Zarembeg, 2014).

Bajo la óptica neoclásica tradicional el gobierno es visto como una institución neutral y benevolente, las instituciones burocráticas se perciben como eficientes por sí mismas, enfocadas en maximizar una función de bienestar.

Sin embargo bajo la óptica de la elección pública, las instituciones gubernamentales están conformadas por unidades burocráticas, integradas a su vez por individuos egoístas y maximizadores de utilidad, cuyos objetivos no son consistentes con los objetivos de la sociedad, es decir que buscan maximizar su propio bienestar, no el bienestar colectivo.

Bajo un esquema de democracia representativa, los votantes eligen a los políticos para que representen sus intereses, estos a su vez formulan las políticas aparentemente consistentes con las preferencias manifestadas por el electorado, sin embargo los políticos son auxiliados por los burócratas para la ejecución de las políticas, y estos mismos son capaces de influir sobre las decisiones finales por medio de su participación en el proceso de implementación de las políticas.

A lo anterior hay que sumar que durante el proceso de diseño e implementación de políticas diversos grupos de interés hacen *lobby*, ejercen presión sobre los burócratas y los mismos políticos a fin de influir en su favor sobre las decisiones de política, por lo que las acciones de gobierno suelen ser poco consistentes con las necesidades manifestadas por las mayorías a las que debieran representar los políticos y burócratas (Mckenzie, 1999).

Lo anterior se relaciona con las prácticas presupuestales maximizadoras por parte de los burócratas que se mencionaron anteriormente, tema que se aborda en la teoría del comportamiento burocrático expuesto por Niskanen (1968), que señala que el gobernante no es benevolente, no busca maximizar el bienestar de sus habitantes, sino su presupuesto.

Bajo esta metáfora, el burócrata induce una demanda de gasto público mayor a la socialmente óptima, la cual satisface con recursos derivados de transferencias o de deuda pública y con ello logra los votos que le aseguran la permanencia en el poder público. El gobierno burocrático al buscar maximizar su presupuesto sin importar que esto implique un gasto ineficiente se aleja de las necesidades de la comunidad, lo que no sucedería si no se presentara información asimétrica sobre el origen y la aplicación de los recursos transferidos.

Se deduce entonces que la forma en que los gobiernos financian el gasto puede influenciar el tamaño del sector público, ya que ante una menor transparencia fiscal, mayor es la subestimación de los votantes respecto al precio impositivo de los servicios públicos, por lo que los votantes demandarán un nivel de gasto mayor, financiado por transferencias que al final ellos si contribuyen a financiar, aunque no lo perciben, por la débil rendición de cuentas e imputabilidad (*accountability*) y la poca educación o información con que cuentan los votantes sobre los temas presupuestales.

El modelo del burócrata maximizador del presupuesto percibe la relación entre la burocracia y la legislatura, en la que el burócrata ofrece un producto que es algún tipo de paquete de servicios gubernamentales y bienes públicos, es decir un programa presupuestario a los legisladores a cambio de un presupuesto, en esta relación el oferente tiene mejor información con respecto a los costos y beneficios de los programas que ofrece y resulta difícil para los legisladores controlar la eficiencia de la producción.

Ante esto, los burócratas tienden a manipular la información de forma asimétrica, encareciendo artificialmente el costo de sus programas presupuestarios para que les sean votados mayores presupuestos, recursos que lejos de destinarse en favor de la sociedad, son utilizados para financiar el bienestar de la unidad burocrática, pagando mayores niveles de poder,

prestigio, reputación pública, enfocadas a hacer crecer cada vez más el tamaño de su unidad burocrática y con ello el presupuesto.

En el comportamiento burocrático, los gobernantes parten de la demanda de gasto público que los gobernados manifiestan, procurando que el presupuesto sea igual o superior al costo mínimo de la provisión del paquete de bienes o servicios (programa presupuestario), posteriormente intercambian los bienes y/o servicios por el total de presupuesto, en vez de hacerlo a un ritmo de uno a uno, el gobierno monopoliza la provisión de bienes y/o servicios y se apodera del excedente del consumidor de los individuos de la sociedad, por lo que el equilibrio del modelo es distinto al óptimo social.

El gobernante maximiza la utilidad de los individuos a quienes atiende con el programa presupuestario (beneficiarios del gasto público) pero maximiza también el nivel de presupuesto asignado a su unidad burocrática, incrementado su propia función de bienestar por encima de la función de bienestar colectivo (Sour, 2007).

Ahora bien, el comportamiento que se ha venido describiendo por parte de los burócratas induce como ya se ha comentado a un efecto llamado ilusión fiscal, en el que no existe consistencia entre el costo real de los servicios públicos ofertados por el burócrata y el costo percibido por otros agentes financiadores del gasto burocrático, los legisladores y los propios votantes, cuya percepción es infravalorada con respecto al costo real.

No es la realidad presupuestal sino la percepción infravalorada la que determina el voto de los ciudadanos, de tal manera que la forma como los gobiernos financian su gasto es un factor que puede influir en el tamaño del sector público, y entre menor sea la transparencia con que se maneja el sistema fiscal mayor será la infravaloración de los votantes – contribuyentes respecto del costo real de los servicios públicos ofertados por los burócratas, es decir de los programas

presupuestarios, por lo que se votarán presupuestos mayores a los socialmente necesarios (Escudero, 2002).

Este efecto de ilusión fiscal tiene diferentes vertientes, abundante literatura especializada las ha abordado desde diferentes perspectivas tales como:

- La complejidad del sistema de recaudación de los ingresos fiscales, entre mayor sea la elasticidad-renta del sistema de ingresos, mayor será el gasto a través del efecto de la ilusión fiscal, lo que se explica porque al estar en una fase de crecimiento económico los ingresos fiscales aumentan sin que se deba imponer mayores cargas fiscales a los contribuyentes, conduciendo a que estos perciban como “barato” el costo de la provisión de bienes y servicios públicos (Escudero, 2002).
- El efecto adherencia (flypaper effect), que ocurre cuando el sistema de transferencias intergubernamentales provoca un gasto mayor al socialmente necesario y se presenta una percepción en los votantes de que las transferencias intergubernamentales reducen los precios impositivos de los programas presupuestarios (Sour, 2007).
- La ilusión de la deuda que se refiere al impacto del financiamiento de los programas gubernamentales mediante déficit, el traslado del costo del gasto gubernamental a periodos futuros genera la idea de que son relativamente bajos los costos reales de las políticas, programas y acciones ejercidas por el gobierno, por lo que nuevamente se conduce a votar mayores presupuestos, provocando el hecho de que incrementos en la financiación mediante deuda imputan un mayor gasto gubernamental, por arriba de lo que es socialmente aceptable (Niskanen, 1968).

De esta manera el comportamiento burocrático, que busca maximizar su presupuesto sin que ello necesariamente implique maximizar el bienestar de la sociedad, se apoya en el efecto ilusión fiscal, recurriendo a los instrumentos que puedan ocasionar dicho efecto como pueden ser las transferencias



intergubernamentales y la deuda pública, haciendo uso de la información asimétrica existente entre los votantes y los gobiernos a fin de lograr una manipulación electoral de los presupuestos que manejan las unidades burocráticas.

Según De Haro (2010), la producción de los bienes y servicios que suministran las unidades burocráticas se explica en mayor medida por el interés de los funcionarios de maximizar sus preferencias haciendo así aumentar su presupuesto, para lo cual el burócrata se presenta como un monopolio en la provisión de bienes y servicios públicos ante los financiadores de los mismos.

La respuesta que autores como McKenzie (1999) dan a esta problemática tiene que ver con dos temas fundamentales, que se relacionan estrechamente con la evaluación del desempeño de la gestión gubernamental, la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, que conducen a mejorar la responsabilidad del gobierno (accountability), y el control, legislativo de las burocracias.

De acuerdo con este autor, “el actual sistema de Gobierno por Gabinete es seriamente deficiente en una de las virtudes más importantes: la responsabilidad”, y “la capacidad del Parlamento y los votantes para hacer exigible esta responsabilidad es muy limitada porque es poca la información que se divulga, que es útil para que los votantes puedan evaluar las acciones del gobierno”.

No obstante lo anterior, es imprescindible avanzar en establecer medidas, controles y mecanismos que procuren que las acciones del Gobierno sean más transparentes y visibles, fortaleciendo figuras como la del auditor o contralor general puede desempeñar un papel importante como vigilante del Gobierno, además de fortalecer la participación ciudadana en temas presupuestales y de rendición de cuentas, así como también simplificar, armonizar, automatizar y

hacer pública y transparente la contabilidad gubernamental y los costos de los programas presupuestarios, así como los resultados obtenidos de los mismos.

### **2.3. Nuevo Institucionalismo Económico: El Desarrollo de Competencias Administrativas y el Diseño Institucional como Determinantes de la Atención a Recomendaciones**

Complementando el enfoque de la elección pública, se tiene el del nuevo institucionalismo económico o neoinstitucionalismo, para explicar el comportamiento de los actores gubernamentales en temas administrativos, fiscales y presupuestales.

Esta corriente recibe su nombre precisamente por la importancia que le da al papel que juegan las instituciones en el proceso de toma de decisiones, no solo de los actores públicos sino también de los privados. Bajo este enfoque las instituciones son el eje central para explicar el resultado del proceso de toma de decisión política, ya que éstas pueden contribuir a ampliar o restringir el conjunto de alternativas, pueden moldear las preferencias de los actores o tomadores de decisiones, así como también pueden ser resultado de decisiones pasadas.

De acuerdo con Knight (1992) y North (1990) citados por Reynoso (2014), las instituciones pueden ser definidas como “un conjunto de reglas, conocidas y compartidas por los miembros relevantes de una comunidad, que estructuran la interacción social, son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.

En este contexto debe señalarse que los actores que toman las decisiones son individuos con una racionalidad limitada, se trata de individuos que coexisten y se interrelacionan en un escenario conformado por reglas e incentivos, por

instituciones que buscan inducir sus decisiones a partir de diferentes estímulos, costos y beneficios de su comportamiento, aunque sus decisiones no siempre son las mejores.

Lo anterior se debe a la propia naturaleza limitativa de su racionalidad dado que la información es imperfecta, es asimétrica y es costosa, por lo que no es completa ni suficiente ni oportuna para una óptima toma de decisiones; así mismo, los tomadores de decisiones no son siempre los que mayores conocimientos tienen.

A ello se debe sumar que en muchos casos cuentan con poco tiempo para tomar sus decisiones; por otra parte las reglas del juego, los incentivos que conforman las propias instituciones en muchos casos son diseñados por otros actores también con racionalidad limitada, de tal manera que el propio diseño institucional puede conducir a moldear inadecuadamente el comportamiento de los individuos.

Además existen los denominados problemas de acción colectiva, que se refieren al tamaño del grupo de tomadores de decisiones, entre mayor sea este más difícil será lograr un consenso, ya que el comportamiento individual de los miembros del grupo los lleva a buscar maximizar primero que nada su propio beneficio, contribuyendo a lograr beneficios colectivos subóptimos; así como el problema de la dificultad de la agregación de preferencias, tema vinculado al enfoque de la elección pública, donde se destaca la imposibilidad de que todas las preferencias estén representadas en un presupuesto García (2013).

De esta manera el enfoque neo institucionalista que se emplea para dar sustento teórico a las hipótesis H2 relacionada con como las competencias administrativas de los funcionarios y H3 el desarrollo institucional, son factores que pueden incidir en la atención a las recomendaciones de desempeño, es decir que las reglas del juego, tanto las formales como las informales (conjunto

de reglas no escritas pero que están implícitas en la interacción entre los individuos y grupos sociales) moldean el comportamiento de los actores del proceso político y económico.

Entendiendo este enfoque como un conjunto de reglas que delimitan el comportamiento de los individuos, que se pueden dividir en formales como es el marco legal y las disposiciones normativas, así como las informales basadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta, estas “reglas del juego” inciden en las decisiones que toman los actores por medio de estímulos ante los cuales estos tienen alguna reacción.

Dentro de la atmosfera de reglas e incentivos creada por el arreglo institucional, a nivel municipal se perciben diferentes factores que la conforman, entre los que destacan los intercambios horizontales de experiencias entre municipios, esto es la existencia de foros y espacios en los cuales los funcionarios municipales de diferentes latitudes pueden intercambiar experiencias de gobierno, de técnicas administrativas y de gestión.

También se identifica la intensidad democrática que se refiere a una mayor apertura y competencia política, con sistemas de pesos y contrapesos, como la presencia de bloques opositores, los cabildos abiertos, las contralorías sociales y estrategias de presupuestos participativos, así como sistemas de rendición de cuentas; el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, que se refiere al grado de laxidad o de restricción del marco normativo y reglamentario en materia de regulación financiera local.

Destacan también las estructuras organizativas y sistemas de gestión en las áreas financieras municipales, es decir el tamaño, tipo y capacidad de influir y de tener repercusiones en temas financieros de las áreas administrativas municipales, tales como Tesorería, Oficialía Mayor, Direcciones de Planeación, Finanzas, Secretarías Técnicas, Órganos de Control así como áreas de

capacitación y desarrollo; y por último está el perfil profesional de los funcionarios municipales, es decir lo que Cabrero (2004) identifica como el grado de *expertise* que se tiene en el personal administrativo encargado de las finanzas municipales.

#### **2.4. Nueva Gestión Pública y Gestión para Resultados: El Desarrollo de Competencias Administrativas como Determinante de la Atención a Recomendaciones**

La nueva gestión pública (NGP) es producto de la necesidad de reconfigurar el Estado buscando gobiernos que enmarquen su actuación lejos del denominado paradigma burocrático tradicional, rompiendo con los principios de control de insumos y procesos, para transitar a gobiernos que se sustenten en función de los resultados obtenidos por su actuación, en donde la evaluación, la exposición de resultados y la reformulación de políticas y presupuestos en base a resultados son elementos sustanciales.

Perez-Jacome (2012) menciona que la NGP se fundamenta teóricamente en corrientes de pensamiento tales como la del principal agente, la elección pública y el neo institucionalismo económico, por su parte García Sánchez (2007) señala además otras ideas y conceptos que permiten entender mejor la NGP, tales como la teoría de los costes de transacción y el neo taylorismo, en tanto que de Haro, García, Gil y Ramírez (2004) complementan el análisis de este paradigma de la administración pública a partir de dos grandes líneas argumentativas, una basada en la sociología, la teoría organizacional y el movimiento gerencial y otra basada en la teoría económica.

Dentro de la línea de pensamiento económico destaca el enfoque de la elección pública de William Niskanen y Anthony Downs sobre el comportamiento burocrático, señalando que los burócratas trabajan en función de intereses propios y no del interés público, buscando maximizar el presupuesto de su unidad burocrática para así maximizar su propio bienestar, sin que ello sea

consistente con las necesidades sociales, lo que conduce a una constante expansión de la burocracia, por lo que es necesario que la administración gubernamental se supedite al interés público, para lo cual se requieren sólidos mecanismos de supervisión y control (Parsons, 2012).

En cuanto al enfoque de los costes de transacción, la existencia de estos en los intercambios realizados en el mercado permite justificar la intervención del estado en los sistemas económicos dadas las ventajas que se obtienen en términos de costes al organizar la producción dentro o fuera de la administración pública, en la medida que los costes de mercado sean mayores a será mejor producir dentro de la administración.

El límite de producción de bienes y servicios dentro de la esfera pública es el punto de equilibrio entre los costes del ámbito público y los del ámbito privado, de manera tal que la estructura organizativa óptima del sector público está en función de los costes de transacción, y tal como sucede en el mercado será necesario adoptar mecanismos de control que mantengan dichos costes en equilibrio con los intereses públicos (García Sánchez, 2007).

En cuanto al enfoque neo taylorista se asumen deficiencias en la gestión gubernamental por carecer de un sistema adecuado de información respecto de los costes de las actividades y de los logros conseguidos (inputs y outputs), y por el bajo perfil que tradicionalmente presentan los gestores públicos, por lo que es necesaria una transformación de los organismos y sistemas públicos basada en el gerencialismo o profesionalización, así como el aumento de controles económicos y financieros, responsabilización de servidores públicos, así como sistemas de estímulos y sanciones (García Sánchez, 2007).

El enfoque del neo institucionalismo permite conjugar diversas metáforas destacando nuevamente los estudios de Niskanen, que señala que bajo el arreglo institucional de las democracias se da un desfase entre los intereses

revelados por los funcionarios electos (políticos) y los intereses particulares para los que trabajan los burócratas (De Haro, 2010).

En concordancia con este punto de vista la teoría del principal agente o de la agencia muestra ese desfase cuando señala que los funcionarios electos y los burócratas trabajan en un entorno institucional de superiores y subordinados, siendo los primeros el principal y los segundos el agente, los funcionarios electos ejercen la función ejecutiva, pero su desempeño está condicionado por los burócratas.

La relación principal-agente se caracteriza por un principal que dedica poco tiempo la toma de decisiones y estas son poco informadas por su baja especialización y dependen en gran medida del asesoramiento que reciba del agente, lo que separa a ambos es el hecho de que la información es incompleta, imperfecta, distorsionada o insuficiente, y esto funciona en favor del agente abre una brecha por la discrecionalidad con que puede actuar este y los intereses contrapuestos entre ambos.

Esta brecha le permitirá al agente desarrollar acciones en beneficio propio y contrarias al beneficio exclusivo de su principal, el cual está más alineado a las necesidades públicas (Pérez-Jácome, 2012).

Estos enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP) ponen en claro, la fuerte influencia de las burocracias sobre las decisiones de los asuntos públicos, por lo que es necesario que los funcionarios, en este caso los de las administraciones municipales desarrollen habilidades semejantes a las de la gestión privada.

A manera de resumen, estos análisis convergen en el estudio sobre el diseño de la administración pública bajo el enfoque del denominado paradigma burocrático tradicional, y permiten dar sustento a la necesidad de reinventar el

gobierno mediante una reforma de la administración pública bajo el estímulo de la competencia, el control, los resultados, la eficiencia, la transparencia y el establecimiento de estándares.

La NGP se caracteriza de acuerdo con Restrepo (2009) por el énfasis en los resultados y en la medición del desempeño, el monitoreo y la evaluación; el acento en la reducción de costos; reducción del tamaño del gobierno; la promoción de la privatización, la tercerización y la descentralización de servicios públicos y otras funciones gubernamentales consideradas no esenciales; la desburocratización de la administración mediante la adopción de las prácticas y los métodos de la gestión privada; la orientación al cliente y la percepción del ciudadano como consumidor; así como el empoderamiento ciudadano.

Derivada de la NGP surge el enfoque de la Gestión para Resultados (GpR) que se empieza a desarrollar como herramienta para hacer frente a las crisis fiscales y financieras de los años setentas y ochentas, y mantener el nivel de valor público ya alcanzado en los países con altos índices de desarrollo, en tanto que en los países emergentes el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor (García Moreno, 2011).

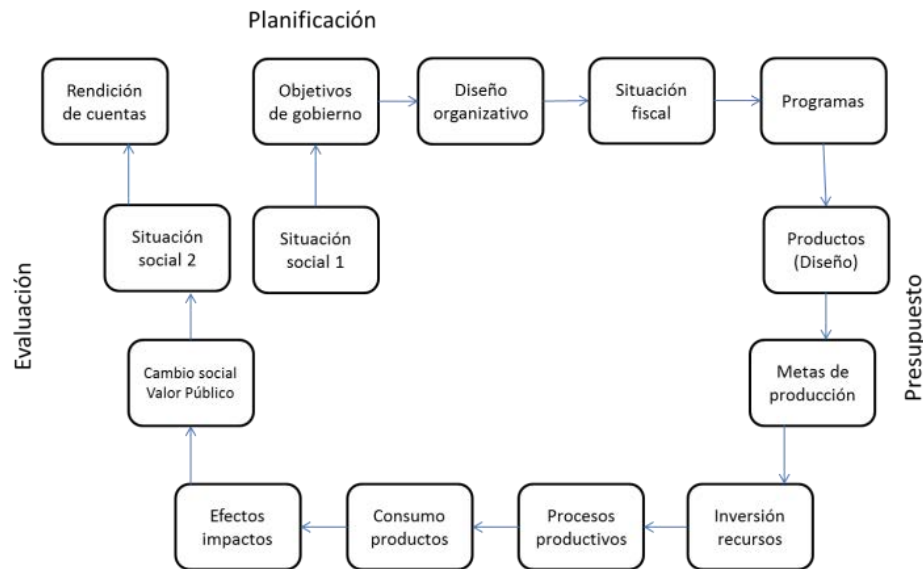
La GpR busca medir la generación de valor público ante las intervenciones del Estado, entendiéndolo como la gestión de cambios sociales como respuesta a las necesidades o demandas reveladas por la ciudadanía, bajo el enfoque de las políticas públicas puede entenderse como la solución o transformación de los problemas públicos adoptados en la agenda gubernamental.

De esta manera la GpR busca proporcionar a las organizaciones elementos de análisis para la toma de decisiones a fin de que mediante la creación de valor público se cumpla con los resultados consignados en los objetivos planteados en los planes y programas de gobierno, es decir que los resultados se



traduzcan en un cambio social producido por la acción del Estado, como puede observarse en el siguiente diagrama según García Moreno (2011).

**Figura 2.4.1. Ciclo de la GpR**



Fuente: García Moreno (2011)

El modelo busca que las intervenciones públicas mejoren las condiciones de la sociedad a través de la solución de problemas, centra su eje de acción en los resultados y no en los insumos, procesos y productos. Es decir qué se busca que las intervenciones públicas logren un cambio significativo en las condiciones de la sociedad, buscando una transformación positiva en alguna situación social, es decir generar valor público.

Este enfoque se ha ido implementando en las últimas décadas en las administraciones públicas de los países desarrollados que han incorporado procesos de reestructuración de sus aparatos de gobierno, buscando una administración más eficaz y eficiente en donde destaca la creación de sistemas de evaluación de la gestión pública como mecanismo clave para la mejora.

La evaluación forma parte de las etapas del ciclo de políticas públicas, Parsons (2012) señala en base a Palumbo (2007) que para entender cómo se integran las técnicas de medición de costo – beneficio – utilidad, medición del desempeño, y evaluación de políticas con el ciclo de las políticas públicas es necesario relacionar este con el ciclo de la información de manera que en las etapas de agenda y definición del problema, la evaluación ayuda a definir la dimensión del problema, las necesidades y la población objetivo.

**Figura 2.4.2. El ciclo de las políticas y el ciclo de la información**



Fuente: Parsons (2012)

La evaluación representa una retroalimentación al interior del proceso de las políticas públicas, y se entiende en base al diagrama, que derivado de los resultados de la evaluación se instruyen cambios en las políticas y en los programas públicos.

Sin embargo Parsons (2012) destaca la ingenuidad del modelo, siguiendo el argumento de Lindblom (1990) “el proceso de las políticas simple y

sencillamente no es una maquina racional. El cambio en las políticas difícilmente puede explicarse en función del impacto de una ‘evaluación’ racional o de una investigación”.

Weiss citada por Lindblom (1990) señala que el conocimiento de los problemas de políticas públicas no resulta en una modificación directa de estas, sino más bien información que sirve para incidir en el pensamientos de quienes diseñan las políticas, lo que permite que estos reconsideren las estrategias a emplear para lograr los fines deseados (Parsons, 2012).

La evaluación de políticas públicas ha permitido aportar elementos para el debate en cuanto al diseño de estas, así como legitimar o justificar por parte de los hacedores de las políticas determinadas líneas de acción o decisiones tomadas, sin embargo señala Parsons “no hay una historia convincente que relatar acerca de la evaluación como motor del cambio en las políticas públicas”.

La medición del desempeño en el ámbito gubernamental abarca principalmente las dimensiones de eficiencia (lograr cumplir con las metas planteadas en planes y programas públicos al mínimo costo posible), eficacia (el cumplimiento de los objetivos planteados en planes y programas), además de otras dimensiones como la economía (lograr un adecuado desempeño presupuestario) y la calidad (oportunidad, asequibilidad, y atributos esperados por los usuarios de los bienes y servicios públicos) (Bonney y Armijo, 2005).

Bonney y Armijo (2005) señalan que las principales herramientas metodológicas que se han empleado para evaluar el desempeño en los términos descritos son:

- Información de monitoreo y seguimiento;
- Evaluación de proyectos y programas;
- Auditoría de desempeño; y,

- Auditoría financiera.

En este estudio se centrará la atención en las auditorías de desempeño que realizan los órganos locales de fiscalización, como piezas fundamentales de los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

## **2.5. El Papel de los Órganos de Fiscalización Superior en materia de Desempeño como Entes Controladores de la Burocracia.**

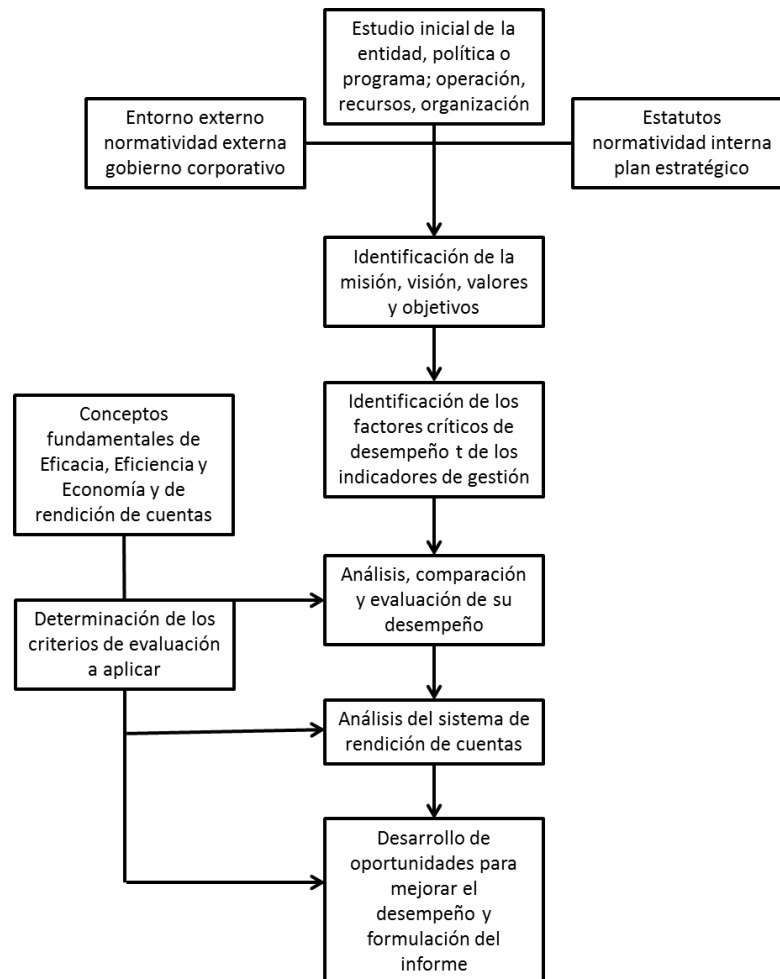
De acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la auditoría de desempeño es una revisión independiente y objetiva sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora, buscando brindar nueva información y cuando corresponda, recomendaciones de mejora.

La auditoría de desempeño busca promover una gobernanza económica, eficaz y eficiente y contribuir a la rendición de cuentas y a la transparencia, ayudando a los funcionarios en las tareas de supervisión para mejorar el desempeño evaluando si las decisiones de la legislatura o del ejecutivo son preparadas e implementadas eficiente y eficazmente, si los contribuyentes han recibido el justo valor por su dinero, y si se ha generado valor público.

De acuerdo con la INTOSAI la auditoría de desempeño se enfoca en áreas en donde pueda añadir valor a los ciudadanos, y en las cuales tenga el mayor potencial para la mejora, de esta manera, coadyuva en los sistemas de monitoreo y evaluación a mejorar la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas, el proceso de esta se muestra en el siguiente diagrama.

Como puede observarse en el diagrama, el eslabón final de la auditoría al desempeño es el presentar una serie de recomendaciones que permitan a los entes fiscalizados mejorar el desempeño a través de cambios en el diseño la formulación o la implementación de las políticas, programas o proyectos diseñados para dar solución a una situación o problema público.

**Figura 2.5.1. Diagrama del método de la auditoría de desempeño**



Fuente: Academia Mexicana de Auditoría Fiscal y al Desempeño, A.C. (2004)

Como se ha venido comentando, desde diferentes perspectivas la burocracia no tiene un comportamiento acorde a las necesidades de los electores que otorgaron su voto a un determinado gobernante, sino más bien los burócratas buscan obtener beneficios para sí de su posición, o para grupos minoritarios de

la sociedad con suficiente poder e influencia como para incidir en las agendas gubernamentales.

Es decir que los objetivos de los burócratas son maximizar su presupuesto, o el de su unidad burocrática, buscando para sí aspectos como mayor prestigio, poder y/o influencia, sin que ello sea necesariamente consistente con el bienestar público, para ello el burócrata hace uso de ciertas ventajas como el tener el monopolio de la información en cuanto a costos y beneficios de sus programas presupuestarios.

Precisamente esta inconsistencia entre lo que el burócrata hace y lo que la sociedad requiere, da pie a las teorías del control burocrático, destacando tres enfoques: el Constitucionalista, el Administrativo y el Microeconómico (García Vázquez, 2011).

De acuerdo con García Vázquez (2011) el enfoque constitucionalista se basa en el equilibrio de poderes y los sistemas de pesos y contrapesos constitucionalmente establecidos. La Constitución establece un amplio rango de opciones para el control del Ejecutivo y, por añadidura, de la burocracia, siendo la fiscalización superior uno de los mejores instrumentos.

El enfoque administrativo según el mismo autor, tiene dos vertientes la propiamente administrativa y la rendición de cuentas, en la primera destacan temas vinculados a la meritocracia (servicio profesional de carrera, el desempeño individual, la capacitación y adquisición de habilidades gerenciales) la otra vertiente se basa en la producción de información e indicadores de desempeño que den cuenta del avance en el logro de objetivos y meta.

Por último el enfoque microeconómico de acuerdo con García Vázquez (2011) se basa en el modelo el agente – principal, en el cual el principal (las legislaturas) delegan responsabilidades en un agente (las burocracias) sobre la

base se sus conocimientos, habilidades, reputación. El principal define lo que el agente debe hacer (vota presupuestos) pero no tiene la certeza de que la burocracia ejecute las políticas públicas tal como han sido formuladas y promulgadas, dado que los agentes tienen preferencias propias, desarrollaran los planes y programas presupuestales según sus intereses.

Bajo este enfoque se establece que el Legislativo debe implementar mecanismos de control burocrático clasificados como “alarmas de fuego” o preventivos relacionados con reglas de operación y procedimientos, así como los mecanismos denominados “patrullas policiacas”, destacando la auditoría gubernamental o fiscalización superior (García Vázquez (2011)).

La auditoría de desempeño forma parte de los métodos de fiscalización superior que se han integrado para controlar a la burocracia, es diferente a la auditoría de cumplimiento la cual está más vinculada a la noción contable de verificación de estados financieros y certificación del cumplimiento de disposiciones legales y administrativas. La auditoría de desempeño se basa en el método de las ciencias sociales y se vincula a las ideas de la NGP, verificando que los gobiernos accionen con criterios de eficiencia, eficacia y economía, y se cumpla con buenas prácticas de gestión, control interno, calidad de los servicios, logro de metas y evaluación de impactos.

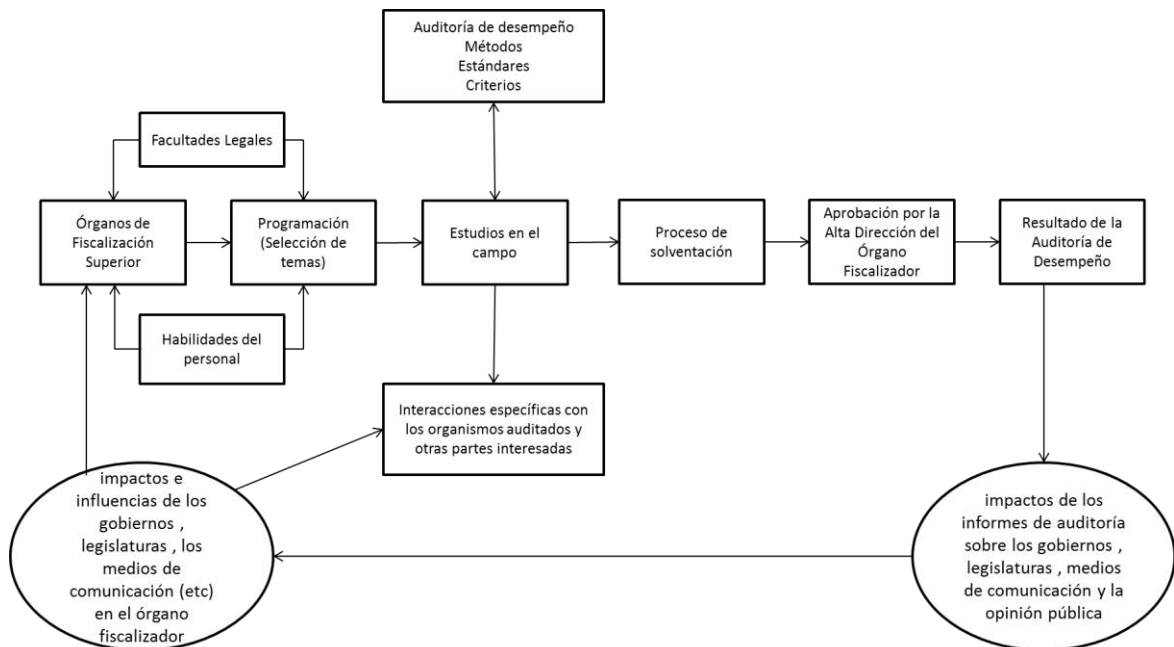
Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) han aumentado en importancia en muchos países como órganos constitucionales dotados de la necesaria autonomía, independencia, experiencia y profesionalismo para llevar a cabo auditorías gubernamentales, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en sus países miembros está prevaleciendo la doctrina de que las EFS deben equilibrar e integrar la búsqueda de dos tipos de control del gobierno (Poder ejecutivo): la auditoría de cumplimiento y la auditoría de desempeño.

Las auditorías de cumplimiento buscan asegurar el adecuado manejo de los recursos públicos conforme a las disposiciones normativas y legales aplicables, sin embargo, esta vertiente no es suficiente para alcanzar un buen gobierno.

Las auditorías de desempeño complementan lo anterior ya que pretenden medir cuanto se aproxima el accionar gubernamental a lo que la sociedad espera, es decir en qué medida las políticas y programas gubernamentales trabajan para que se pueda crear valor público (Barros, 2001).

El método de la auditoría de desempeño se asemeja al análisis de políticas, como puede observarse a continuación:

**Figura 2.5.2. El proceso de la auditoría de desempeño**



Fuente: (Barros 2001)

## 2.6. El Uso de los Resultados de las Evaluaciones

De acuerdo con la literatura especializada las evaluaciones se realizan con el objetivo primordial de ser útil e influir en la toma de decisiones futuras, los



evaluadores realizan esfuerzos importantes para lograr que las recomendaciones derivadas de la evaluación sean atendidas y aplicadas, sin embargo, la utilización de los resultados para la mejora de la gestión pública es un asunto que se continua discutiendo.

Dentro de los temas analizados en este debate en torno a la utilización de las evaluaciones, se ha señalado que “la evaluación es una acción política en un contexto en el que el poder, la ideología y los intereses son soberanos e influyen en las decisiones más que las sugerencias de la evaluación” de acuerdo con Shadish (1991) citado por Escudero (2013).

Ahora bien, de acuerdo con Carol Weiss (1998) existen diferentes usos para la evaluación, de entre los cuales destacan:

- El uso instrumental, que se relaciona con la toma de decisiones sobre la política o programa evaluado, y se caracteriza por tres condiciones: 1) las implicaciones de los resultados no son controvertidas, no provocan conflictos a la organización; 2) los cambios demandados están previstos por la gerencia del programa; y 3) los cambios derivados de las recomendaciones no alteran el contexto del programa.
- El uso conceptual, que busca transformaciones más profundas, busca cambios en la percepción y en el diseño de los programas, modificando su concepción, que son, que hacen, su misión, visión, objetivos y metas.
- El uso de apoyo o persuasión, en este caso los resultados de la evaluación se dan a conocer a determinados grupos que pueden ser persuadidos a ejercer presión a fin de lograr los cambios requeridos en las políticas y programas evaluados.
- El uso que trasciende del objeto evaluado, se trata de cuando una evaluación genera un gran cumulo de información por lo que puede servir para emitir recomendaciones que pueden incidir en políticas a gran escala.

El uso de la información de desempeño depende también en gran medida del contexto en que se desarrolla la propia evaluación mismo en el que se desenvuelven los servidores públicos, caracterizado por la organización, la cultura, la flexibilidad y su profesionalización, factores que inciden en la motivación de estos a atender o no las recomendaciones de desempeño, además señala Moynihan (2010), existen otros factores determinantes del comportamiento de los funcionarios como la legitimidad, el liderazgo de los responsables del diseño y ejecución de políticas y programas, así como también la participación ciudadana.

En todo caso, los evaluadores buscan que su trabajo sea de utilidad para los responsables de los programas, así como a todas las partes interesadas en la solución de problemas sociales, esta expectativa permite financiar los costos implícitos en los procesos de evaluación, por lo que atendiendo un criterio meramente económico, si las evaluaciones no son utilizadas no se justifica gastar dinero público en ellas y los recursos debieran dirigirse a fines alternativos.

Una manera que se ha encontrado para promover el mayor uso de los resultados de la evaluación es haciendo participe de esta a las partes interesadas los denominados *Stakeholder*, de esta manera se logra que el enfoque, la metodología, y la intensidad de la evaluación sean percibidos como adecuados por los participantes del programa, señala Fleischer (2009) que al estar los interesados es decir los propios responsables de los entes evaluados, involucrados en el proceso de evaluación, perciben como propios a los beneficios de la misma y sus hallazgos se aprecian compatibles con sus creencias y expectativas.

De acuerdo con diferentes autores como Christie (2003), Greene (1988) y Turnbull (1999), citados por Fleischer (2009), la participación de los interesados es un aspecto importante de la evaluación de hecho se señala que

generalmente una mayor participación de los interesados conduce a un mayor uso de los resultados de la evaluación, esto se debe a que se establece un dialogo continuo de las partes evaluadoras e interesados.

No obstante lo anterior, dicha participación puede conducir también a un uso indebido de los resultados de la evaluación, es decir que se interpretan los resultados a conveniencia de los interesados, e implementan acciones que lejos de abonar a mejorar el desempeño de la política o programa evaluado, sirven para beneficio particular del o los gerentes o responsables de la misma, siendo la evaluación un instrumento de legitimación, por lo que está debe conservar un rango de independencia.

Se han considerado diferentes alternativas para impulsar el uso de los resultados de las evaluaciones, para reconfigurar las políticas y programas públicos, en este sentido Escudero (2013) cita a Alkin (1991) quien sugiere identificar a los actores clave en la toma de decisiones (*Policy Makers*), incluir en la planeación de la evaluación los temas y aspectos que interesen a los implicados (*Stakeholders*), emplear preferentemente variables que la gerencia del proyecto a evaluar pueda controlar, y comunicar los resultados de manera oportuna, clara y concisa.

Complementa el autor lo anterior citando a Leviton (2003) quien señala la necesidad de tomar en cuenta los contextos de decisión de los *Policy Makers*, dada la necesidad de adaptar las recomendaciones a la realidad de los usuarios, su experiencia y al propio contexto. Cita el mismo autor a Patton (1997) quien se decanta por la participación de los involucrados en la evaluación, es decir que defiende la tesis de que la colaboración con los implicados puede ayudar a potenciar la utilización de los resultados.

En este trabajo se busca aportar elementos al debate sobre las causas que inciden en la atención que se da a las recomendaciones de desempeño a fin de que estas sean un auténtico instrumento del rediseño de políticas públicas.

### **III. El Contexto de la Evaluación en México**

En años recientes diversos países han realizado una serie de reformas presupuestarias buscando enfatizar la atención sobre la obtención de resultados, para lo que han introducido técnicas de presupuestación basada en los resultados de las políticas, programas y proyectos públicos, mismos que se obtienen de sistemas de evaluación del desempeño de la gestión gubernamental con la idea de que esta información se tome en cuenta para la asignación de recursos.

Se busca romper con los principios de crecimiento inercial e incrementalismo de los presupuestos públicos, a fin de lograr una mejor gestión de los recursos públicos, políticas de calidad del gasto gubernamental, un manejo adecuado de la hacienda pública y mejores resultados de las políticas públicas y los programas que se ejecutan para su implementación.

En este contexto, la generación y utilización de información de la evaluación del desempeño en la administración pública es esencial para aumentar la responsabilidad de los actores y mejorar la toma de decisiones respecto al uso de recursos públicos.

Señala Manning (2010) que “Tradicionalmente, los países latinoamericanos (incluyendo a México) se distinguen por una gestión pública poco óptima, con bajos niveles de tributación, gasto de baja calidad, elevados niveles de opacidad y con débiles esquemas de generación y uso de información de desempeño” por lo que se ha buscado dar un giro a esta situación modificando el marco legal e institucional de la gestión pública, incorporando un sólido cuerpo normativo que impulse e institucionalice los sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño, así como el uso de dicha información para mejorar la toma de decisiones en materia presupuestal y programática.

### **3.1. Arreglo institucional de la evaluación en México**

De acuerdo con Ívico Ahumada (2014), la evaluación como disciplina se ha venido desarrollando a la par que como práctica con el aumento de las evaluaciones de los programas públicos en los Estados Unidos de Norteamérica, así como de diversos países europeos.

En los países emergentes, las primeras evaluaciones llegaron desde el exterior, por parte de las agencias de ayuda internacional que buscaban conocer los resultados de los programas y proyectos que financiaban.

De esta manera a partir de la década de los noventa los países latinoamericanos empezaron a establecer sistemas de monitoreo y evaluación, empezando por Chile (1994), Colombia (1991) y Perú (a mediados de los años noventa).

En México, los primeros indicios de implementar la evaluación como una herramienta para mejorar los programas públicos se dan a mediados de la década de los años setenta con la evaluación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

En la década de los noventa la práctica de evaluación se vinculaba a programas públicos con financiamiento internacional, como el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT), con recursos del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1997 se inicia la implementación del programa OPORTUNIDADES que integró en sus lineamientos operativos elementos para su evaluación (Ahumada, 2014).

Sin embargo, reconociendo estos primeros avances en materia de evaluación, es hasta el declive del régimen presidencial que mantuvo a un solo partido en el poder por 70 años, cuando ésta cobra mayor interés.

Es posible destacar el año 2000 como el punto de partida del desarrollo del marco institucional de la evaluación en México, integrándola en los programas presupuestarios que entreguen subsidios y transferencias; en 2005 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuya finalidad es la de normar y coordinar las evaluaciones de todos los programas de la Administración Pública Federal.

Javier Guerrero (2005) señala que en 2003 y 2004 se efectuaron los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, evento de gran trascendencia que solo tenía como antecedentes las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1932 y 1947, de las que surgieron los acuerdos en materia de coordinación impositiva entre los diferentes órdenes de gobierno y el establecimiento de un régimen de participaciones en ingresos federales a estados y municipios.

Derivado de los trabajos de la Convención se logró presentar 341 acuerdos, entre los principales, señala Guerrero (2005), quien fuera uno de los protagonistas de dicha Convención, destacan los relacionados con la reforma de la gestión pública hacia un enfoque a resultados, buscando institucionalizar el establecimiento de objetivos, metas y estrategias, vinculadas a los Planes de Desarrollo, desarrollar esquemas de evaluación del desempeño de la gestión pública y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Posteriormente en marzo de 2006, la LIX Legislatura Federal aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en cuyo artículo 111 se establece un “sistema de evaluación del desempeño, para identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público”.

Por su parte, el Ejecutivo Federal buscó implementar un Presupuesto Basado en Resultados (PbR) que incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 a fin de complementar al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Posterior a ello en mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) afectando a seis artículos, involucrando las facultades de la Cámara de Diputados en materia de aprobación del presupuesto, expedición de leyes en materia de contabilidad gubernamental y el proceso de fiscalización; el establecimiento de entidades estatales de fiscalización, y la institucionalización de la evaluación de los recursos públicos ejercidos por la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal y los particulares.

Las principales reformas fueron en los artículos:

- 73, adición fracción XXVIII;
- 74 fracción IV, y VI;
- 79 fracciones I, II y IV;
- 116, adición fracción II;
- 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e);
- 134.

La reforma al artículo 134, es la más importante porque incorpora el compromiso de evaluar el ejercicio de los recursos públicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones.

Al establecer la obligatoriedad de la evaluación será necesario que los gobiernos locales establezcan instancias técnicas que asuman la responsabilidad de verificar la evaluación de la gestión pública, lo que se dispone en el siguiente texto:



*“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos”*

De la mano con lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, por medio de la LFPRH se inició la construcción del PbR-SED. A través de sus artículos 85, 110 y 111 se regula el SED de la siguiente manera:

- El artículo 85, regula la transferencia de los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos, a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- El artículo 110 de la LFPRH, en relación con el artículo 85 de la misma ley, determina todo lo relativo a la realización de la evaluación del desempeño a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.
- El artículo 111, establece la obligación de la SHCP y de la SFP de verificar los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED.

Por otra parte, en 2008 se expidieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, cuyo objeto es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.

En diciembre de ese mismo año, se publicó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) misma que se reformó en 2012 y 2013, y en la que se

establecieron los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Dicha Ley complementa a la LFPRH en lo referente al tema de la evaluación del uso de los recursos públicos principalmente por lo dispuesto en los 79 y 80 que obligan a las entidades federativas, los municipios y sus demarcaciones territoriales a evaluar el resultado de la aplicación de sus recursos mediante un programa anual de evaluación; además de homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión.

La propia LGCG en su Artículo 61 Fracción II, incisos b) y c) señala que la Federación, las entidades federativas, los municipios, y sus demarcaciones territoriales, deben incluir en sus presupuestos sus programas e indicadores estratégicos y de gestión aprobados, interrelaciones que faciliten el análisis para valorar la eficiencia y eficacia en el uso y destino de los recursos y sus resultados, incorporando los que deriven de los procesos de implementación y operación del PbR y del SED según el artículo 134 Constitucional.

Por otra parte, se faculta al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) para establecer las normas, metodologías, clasificadores y los formatos, con la estructura y contenido de la información, para armonizar la elaboración y presentación de los documentos señalados.

En tal sentido, el CONAC publicó el 9 de diciembre de 2009 los “lineamientos sobre los Indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales”, texto que en su título octavo señala que:

*“Al amparo de lo establecido en la Ley (LGCG) y demás disposiciones aplicables en la materia, los gobiernos locales procurarán las acciones conducentes que les permitan establecer indicadores de desempeño para medir los avances físicos y financieros relacionados con sus recursos propios, con una base metodológica compatible a la utilizada por la Federación y para los recursos públicos federales transferidos”.*

### 3.2. Avance del Monitoreo y Evaluación a Nivel Local en México

El sitio [www.trasparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.trasparenciapresupuestaria.gob.mx), del Gobierno Federal presenta los resultados de un diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR y el SED en los gobiernos subnacionales, a través del documento denominado: “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental”, mismo que se ha venido informando en los años 2010, 2012, 2014 y 2015.

El primer diagnóstico en este sentido fue realizado en 2010, posteriormente en el artículo 9, fracción III, párrafo tercero del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, en el marco de las reformas realizadas a la LGCG se incluyó la obligación de realizar este Diagnóstico anualmente. En el Diagnóstico correspondiente a 2014, además de las 32 entidades federativas se incluyeron 31 municipios y una demarcación territorial del Distrito Federal.

El Diagnóstico 2015 está estructurado en cinco secciones que buscan medir el nivel de capacidades de gestión del gasto y los avances en la implementación del PbR-SED en entidades federativas, y municipios, las mencionadas secciones son:

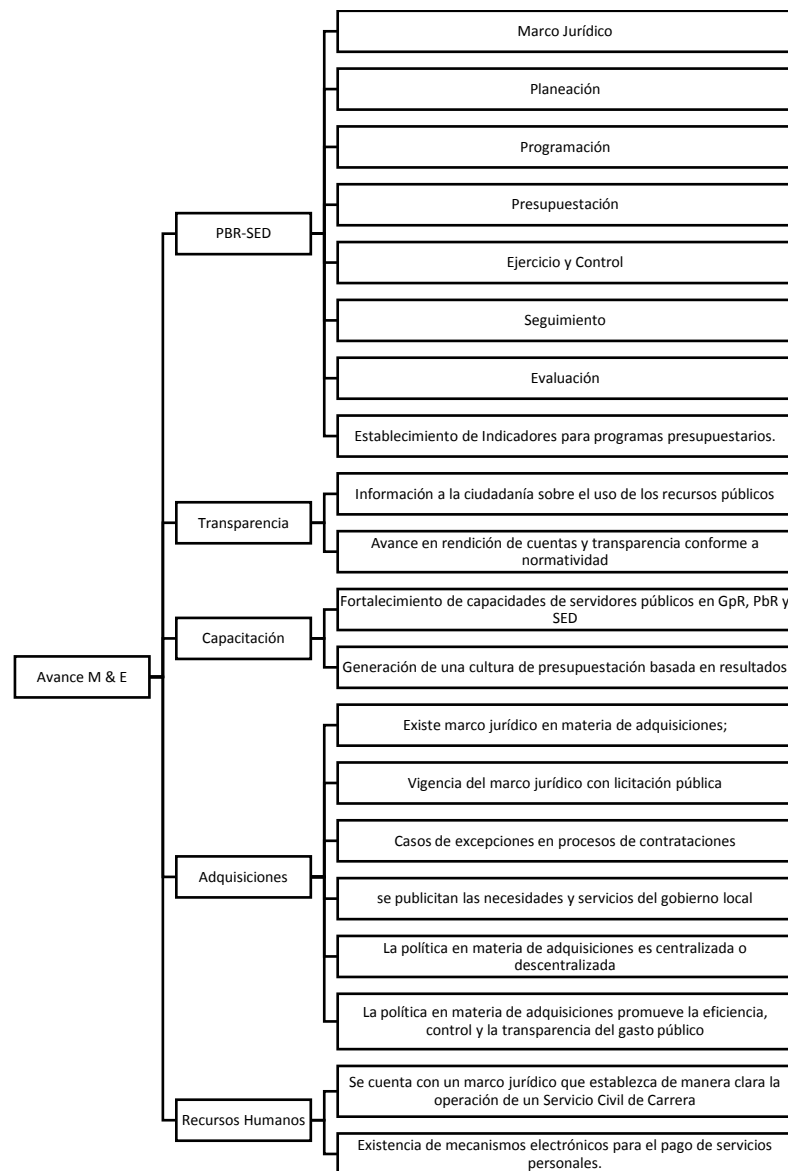
- PbR-SED
- Transparencia
- Capacitación
- Adquisiciones
- Recursos Humanos

Cada sección a su vez se integra de diferentes aspectos que permiten evaluar el sistema de monitoreo y evaluación en los gobiernos locales estudiados,

además de otros temas relacionados con la responsabilización y la rendición de cuentas.

En el siguiente diagrama se presenta la integración de los temas del Diagnóstico de Monitoreo y Evaluación en gobiernos subnacionales realizado por la SHCP para el ejercicio fiscal de 2015.

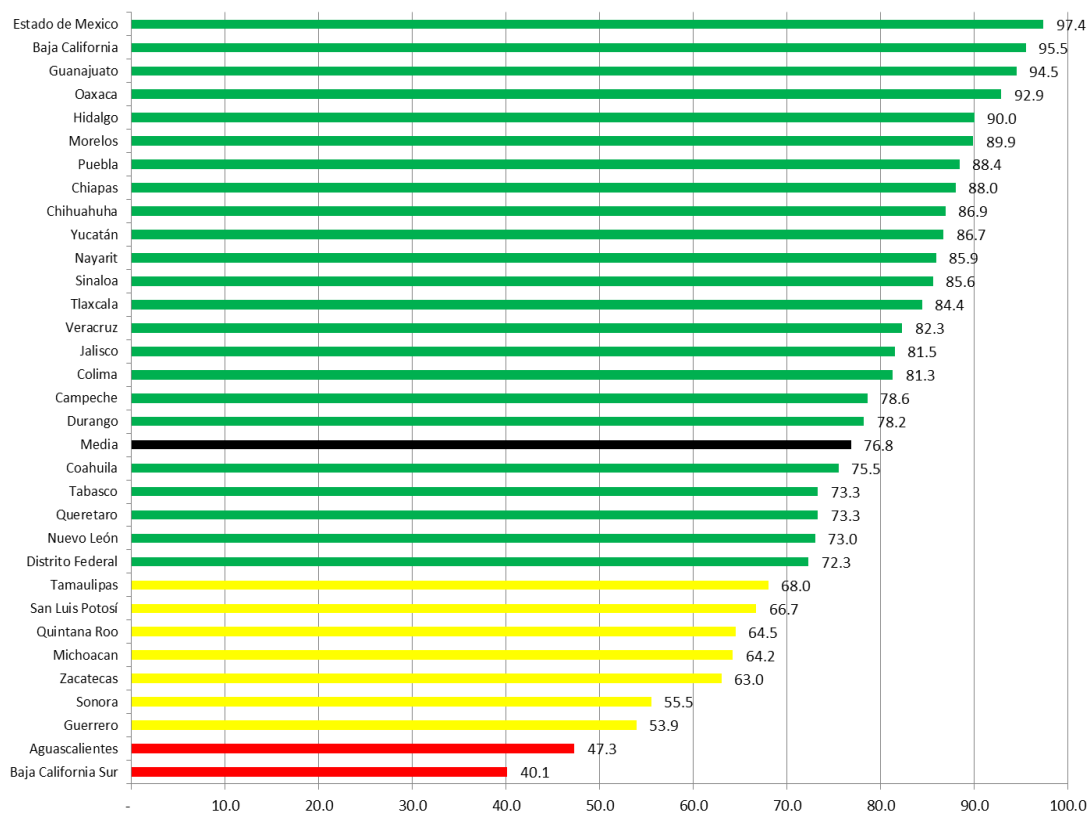
**Figura 3.2.1. Integración del Índice General de Avance de M & E**



Fuente: Elaboración propia en base a SHCP (2015)

De acuerdo con el Diagnostico de la SHCP, la media de avance de las entidades federativas en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación es de un 76.8%, Coahuila por su parte se ubica por debajo de la media con un avance de 75.5%. 23 entidades federativas registraron un avance mayor al 70%; cinco entidades mostraron un avance de entre 60% y 70%; dos entidades se ubicaron con un avance de entre 50% y 60%; y otras dos entidades federativas registraron un porcentaje de avance menor a 50%.

**Gráfico 3.2.1. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en las entidades federativas de México**

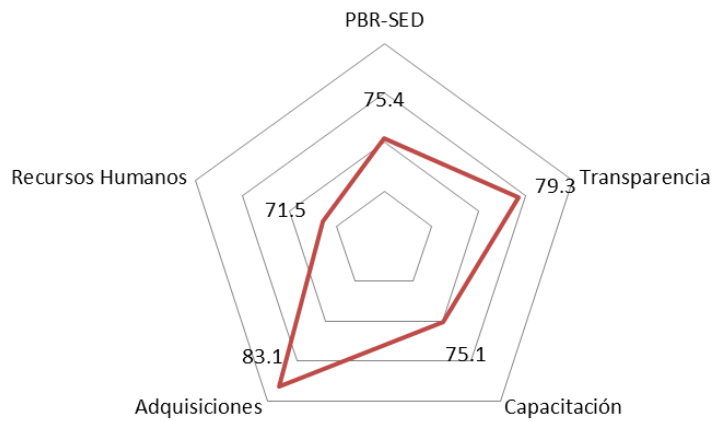


Fuente: SHCP (2015)

Los resultados del diagnóstico realizado por la SHCP se presentan también por sección. En donde se observa que la mayor debilidad para consolidar el avance de los sistemas de monitoreo y evaluación se presenta en el rubro de recursos humanos, de acuerdo con el diagnostico esto se debe a la falta de sistemas de

Servicio Civil de Carrera así como la ausencia de procesos claros para la contratación, evaluación y promoción de los servidores públicos. Otro punto que presentó cierta debilidad fue la capacitación, esto se debe a que una proporción importante de entidades no cuentan con una partida presupuestal para financiar programas de capacitación en materia de PbR-SED.

**Gráfico 3.2.2. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en las entidades federativas de México por sección de análisis**

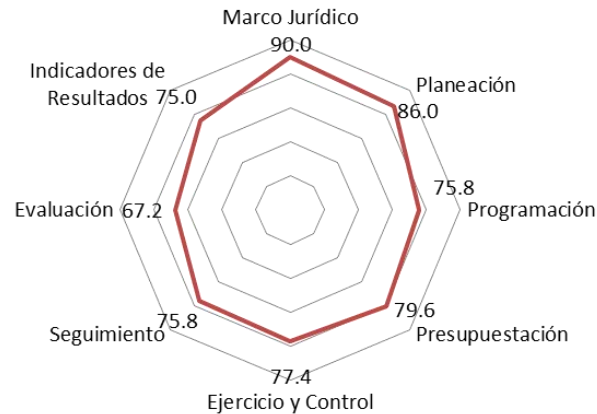


Fuente: SHCP (2015)

En relación con el avance en el PBR-SED, también se muestra una débil evolución, este segmento del diagnóstico se integra de ocho categorías de análisis, que miden el grado de avance en la implementación de distintos rubros relacionados con el PbR-SED.

La evaluación es donde se presenta un menor avance, esto se debe precisamente a que la mayor parte de las entidades federativas no fue capaz de acreditar que los resultados de las evaluaciones son tomados en cuenta en la asignación presupuestaria, y menos de la mitad de las entidades demostró que los resultados de las evaluaciones sean tomados en cuenta para la mejora de los Programas, así mismo, la mitad de las entidades carece de un mecanismo formal de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas.

**Gráfico 3.2.3. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en las entidades federativas de México por sección de análisis**

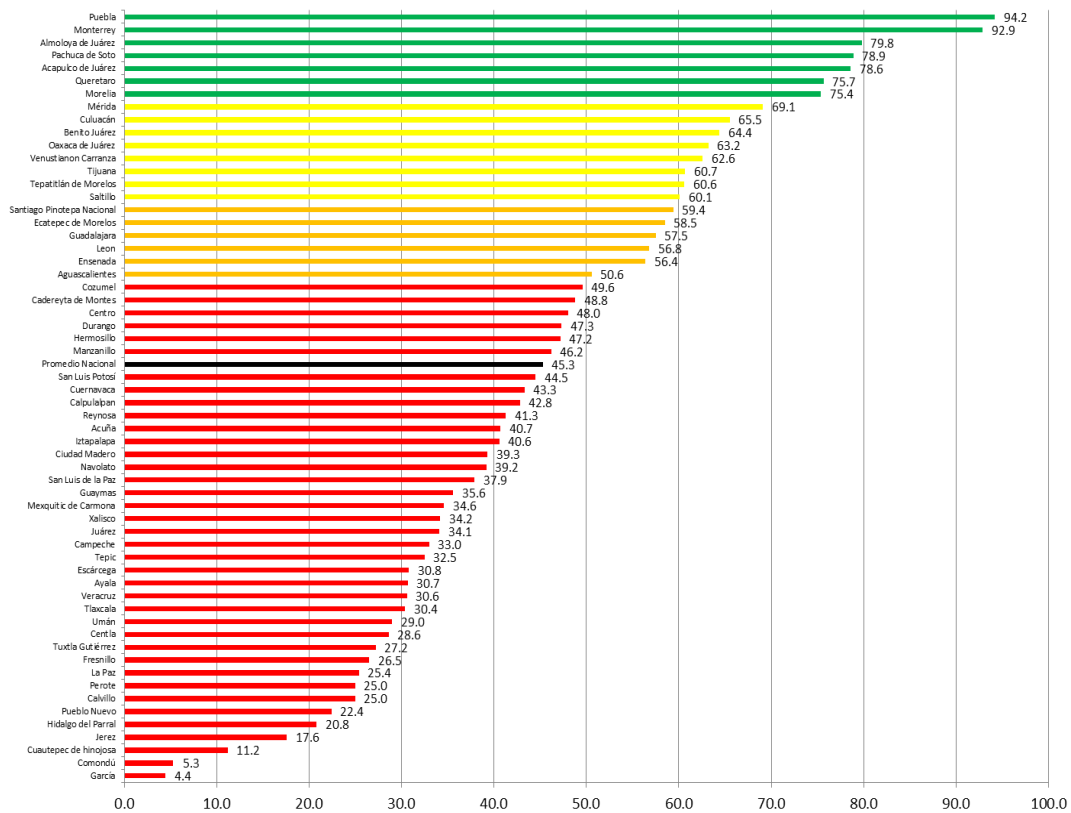


Fuente: SHCP (2015)

El Diagnostico presenta también un análisis sobre el avance en la implementación del PbR-SED en una selección de dos municipios, por entidad federativa y de dos demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el criterio de selección fue el municipio o demarcación de mayor población de cada entidad federativa y el municipio o demarcación con la población más cercana al promedio de cada entidad federativa. En el caso de Coahuila los municipios seleccionados fueron Saltillo y Acuña.

De acuerdo con el Diagnostico de la SHCP, la media de avance de los municipios seleccionados en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación es de un 45.3%, muy por debajo del avance a nivel estatal. El municipio de Saltillo por su parte tiene un avance del 60.1% lo que se podría calificar como moderado pero arriba de la media, en tanto que el municipio de Acuña se ubica en los de más bajo avance, por debajo de la media con un 40.7%.

**Gráfico 3.2.4. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en los municipios seleccionados**



Fuente: SHCP (2015)

En cuanto a los resultados del diagnóstico por sección, se puede observar que las áreas de mayor fragilidad son Capacitación, Implementación del PbR-SED y Recursos Humanos.

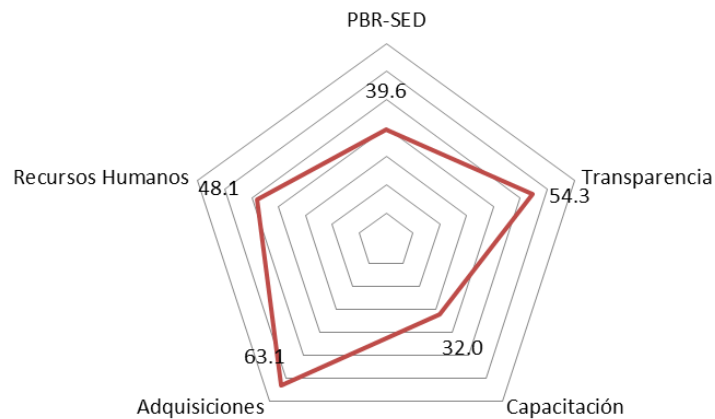
La sección de capacitación es la que presentó mayor rezago, esto se debió a que la mayor parte de los municipios no acreditó la existencia de un programa de capacitación sobre el PbR-SED; por otra parte, tampoco pudieron demostrar la existencia de partida presupuestal para capacitación en esta materia; así mismo se detectó una falta de coordinación interinstitucional.

La sección de recursos humanos también presenta un avance limitado, esto se debe de acuerdo con el Diagnóstico a la mayoría de los municipios no cuentan



con un servicio civil de carrera, además se identifica una fuerte ausencia de procesos claros para la contratación, evaluación y promoción de los servidores públicos; a esto se suma un deficiente control administrativo de los pagos por concepto de servicios personales a los funcionarios públicos.

**Gráfico 3.2.5. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en los municipios seleccionados por sección de análisis**



Fuente: SHCP (2015)

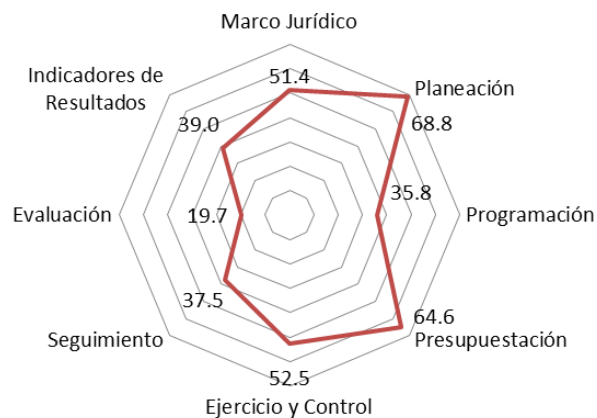
En relación con el avance en el PbR-SED, también en los municipios se muestra una débil evolución, destacando el rubro de programación, esto se debe a que aún se cuenta con un débil avance en la clasificación del gasto por categoría programática a nivel de por programas y proyectos e indicadores de resultados; por otra parte la mayoría de los municipios no cuentan con cruces de padrones de beneficiarios de programas, lo que imposibilita la medición de su desempeño.

Destaca también el frágil avance en materia de evaluaciones, la mayor parte de los municipios analizados no pudieron acreditar que sus proyectos de inversión cuenten con evaluaciones ex ante.

En materia de seguimiento muy pocos municipios cuentan con una página de Internet donde se pueden consultar y verificar sus indicadores de desempeño; además la gran mayoría de los municipios no pudo demostrar que las recomendaciones de mejora en materia de desempeño de los programas públicos sean implementadas, así mismo los resultados de las evaluaciones no afectan las asignaciones presupuestarias

En cuanto a los indicadores, la mayoría de los municipios que reportaron contar con un sistema de indicadores de desempeño, no los tienen alineados a los Programas derivados de la Planeación Estatal y Municipal, son una minoría los municipios que cuentan un sistema de indicadores de resultados y/o Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

**Gráfico 3.2.6. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en los municipios seleccionados por sección de análisis**



Fuente: SHCP (2015)

### 3.3. Avance del Monitoreo y Evaluación en los Municipios de Coahuila

Existe un amplio marco institucional y normativo para impulsar mejoras al desempeño a través de herramientas como los sistemas de monitoreo y

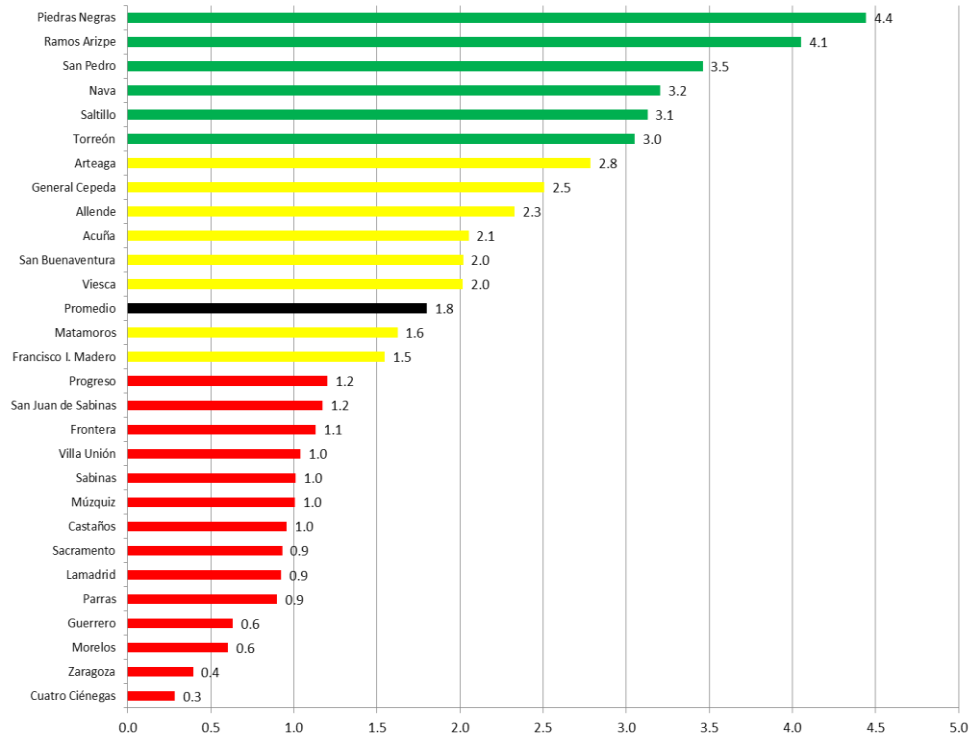
evaluación, sin embargo a nivel local el avance es muy pobre, por ello el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso en marcha el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) que se diseñó para analizar el avance de la gestión para resultados del desarrollo GpRD en los gobiernos.

El PRODEV permite analizar el grado de avance de las prácticas e instrumentos de la Gestión para Resultados (GpR) en el sector público, para ello se utiliza una metodología que consiste en construir un índice que se integra de cinco pilares o subíndices que evalúan el avance de la gestión gubernamental en cinco áreas claves de la GpRD: 1) planificación estratégica, 2) presupuesto por resultados, 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, 4) gestión de programas y proyectos y, 5) monitoreo y evaluación.

Basándose en este modelo, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) presentó en su Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014 un diagnóstico del avance del GpRD para los gobiernos municipales.

De los 38 municipios del estado de Coahuila, solo 28 entregaron la información requerida por el órgano de fiscalización del Estado, para el cálculo del avance en la implementación de la GpRD. En una escala de 0 a 5, los 28 municipios promedian un puntaje de 1.8 sobre un máximo de cinco puntos, es decir que el avance de la GpR en los municipios analizados es muy débil. Solamente seis municipios lograron un puntaje relativamente alto (3.0 o más), en tanto que nueve municipios se ubican en una escala de 1.5 a 2.8 puntos, por otra parte, el resto de los municipios (16) tuvieron una puntuación igual o menor a 1.2 sobre un puntaje máximo de cinco.

**Gráfico 3.3.1. Porcentaje de avance de los sistemas de GpRD en los municipios de Coahuila**



Fuente: ASEC (2015)

En cuanto al análisis por sección, se encontró que las principales fragilidades de los municipios del Estado se dieron en los pilares de gestión de programas y proyectos, presupuesto por resultados y seguimiento y evaluación, sin embargo los pilares de gestión financiera y planificación tampoco muestran un importante avance.

En relación con la gestión de proyectos y programas la ASEC encontró que prácticamente no existe en los municipios una cultura de evaluación económica y social de proyectos de inversión, mucho menos si esta es ex ante, es decir de manera previa a la ejecución de la obra o proyecto.

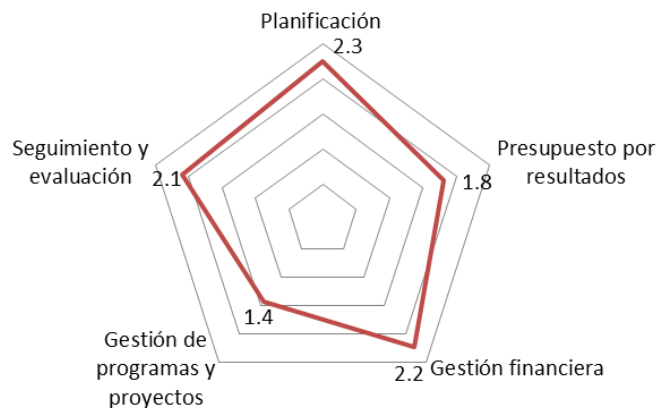
En el pilar de presupuesto por resultados se comentó que es muy reciente en los municipios la elaboración de presupuestos por programas y prevalece una

cultura de presupuestación por objeto de gasto, lo que no permite avanzar hacia un sistema de PbR, además no existen incentivos para la gestión efectiva del gasto por lo que se mantienen los presupuestos incrementalistas de manera inercial.

Se observa que los municipios no cuentan con instrumentos formales para el seguimiento y evaluación de sus planes y programas, lo que no permite determinar si los recursos económicos de que disponen se administran con eficiencia, eficacia y economía, las diferentes unidades administrativas no cuentan por lo general con Programas Operativos Anuales (POA's) con objetivos, metas indicadores y acciones a realizar para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo.

Se adolece de un registro de indicadores y datos históricos para medir el desempeño de los planes, programas y servicios; y en concreto se carece de una cultura de medición del desempeño de la gestión municipal y los servidores públicos tienen una escasa comprensión de como inciden sus acciones y funciones diarias en el bienestar de la población.

**Gráfico 3.3.2. Porcentaje de avance de los sistemas de GpRD en los municipios de Coahuila por sección de análisis**



Fuente: ASEC (2015)

### **3.4. Las Auditorías de Desempeño en México**

Con el declive del Estado del Bienestar y particularmente con la crisis de la deuda en los países en desarrollo, fue necesario recurrir a apoyo externo para reestructurar la deuda de estos países a cambio de aplicar las guías del denominado Consenso de Washington, que son un paquete de medidas económicas entre las que destacan: disciplina presupuestaria; reordenamiento de las prioridades del gasto público hacia sectores que favorezcan el crecimiento, y servicios como educación, salud, investigación e infraestructura; reforma fiscal; liberalización del comercio internacional; así como la eliminación de barreras a la inversión privada nacional y extranjera.

Dichas políticas permitieron la contención de la deuda pública, sin embargo, apenas y se afectó a las debilidades institucionales de los países en cuestión, por lo que en 1998 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) propuso una serie de reformas de segunda generación con énfasis en el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad, mismas que se formalizaron en el Consenso de Santiago.

En dicho consenso, según Bonnefoy (2005) se destacó la necesidad de impulsar controles para dar calidad al gasto público, así como implementar medidas para hacer eficiente el funcionamiento del sector gubernamental. En diferentes ámbitos se impulsó la necesidad de contar con sistemas de monitoreo y evaluación, Esto trajo como consecuencia, que se tomara en consideración la necesidad de establecer controles al accionar de los gobiernos.

En el campo de la auditoría gubernamental, esta evolucionó de su propósito inicial de detectar y prevenir fraudes, hacia el objetivo de mejorar y hacer más eficiente la gestión pública, siendo la auditoría una herramienta para mejorar el desarrollo de las organizaciones, examinando la eficacia, eficiencia, economía y

calidad de las políticas públicas implementadas por las organizaciones gubernamentales, y como, esto impacta en la sociedad que es su población objetivo; surge así como una nueva vertiente de la auditoría, la de desempeño.

En el contexto la NGP, se ha buscado reconfigurar al sector público, buscando que los gobiernos basen su actuación en términos de los resultados obtenidos y de los impactos reales observados, por lo que una pieza fundamental de la reforma de la administración pública es la transformación del proceso presupuestal, pasando de uno orientado al control del gasto a la búsqueda sistemática de resultados específicos, sin embargo se requiere un control adecuado para evitar desórdenes e incongruencias en las actividades de la administración pública través de la auditoría de desempeño.

La auditoría de desempeño en México tiene su primer antecedente en el año de 1999 cuando se reforma el Artículo 79 de la Constitución, estableciendo que la entidad de fiscalización superior de la Federación, deberá vigilar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Un año después se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando la Auditoría Superior de la Federación (ASF), estableciendo que ésta, entre otras atribuciones podrá llevar a cabo la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública determinando el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto.

En septiembre de 2008 se reformó nuevamente el Artículo 79 de la Constitución, facultando a la ASF para realizar auditorías sobre el desempeño; derivado de esta reforma se realizaron adiciones a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el Artículo 16 fracción IV, se establece la atribución de la ASF de evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas de los programas federales.

En concordancia con lo anterior, se adecuó el Reglamento Interior de la ASF, para establecer la Auditoría Especial de Desempeño (AED), facultada para coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño orientadas a verificar que los gastos correspondieron a los autorizados y se efectuaron con economía, eficacia y eficiencia, así como verificar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto.

De acuerdo con las Normas ISSAI 3000 y 3100 de INTOSAI<sup>7</sup>, la auditoría al desempeño es un examen de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración Pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras.

La importancia de la Auditoría de Desempeño radica en su utilidad para instrumentar mecanismos de medición y evaluación de la gestión pública para transparentar el uso y destino de los recursos públicos, construyendo y modernizando un sistema de evaluación que permita a los gobiernos, tomar mejores decisiones en el diseño y ejecución de políticas públicas, con resultados congruentes a los objetivos previstos en su planeación.

Este tipo de Auditoría involucra una revisión sistemática de las actividades de una organización en relación a sus objetivos y metas y, respecto a la utilización eficiente y económica de los recursos, su utilidad fundamental radica en la identificación de las oportunidades de mejoras, el desarrollo de recomendaciones para promover mejoras u otras acciones correctivas, así como evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, de sus políticas, programas y acciones, permitiendo reconocer si se siguen las normas establecidas si se utilizan los recursos de forma eficaz y económica y si los objetivos de la organización se han alcanzado para así maximizar resultados que fortalezcan el desarrollo de la sociedad.

---

<sup>7</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores



En las entidades federativas también han empezado a crecer de manera importante las auditorías de desempeño, para el año 2014 la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, (ASOFIS) presentó el estudio “Diagnostico sobre las Entidades de Fiscalización Superiores Locales en Materia de Auditoría de Desempeño 2014”.

En el mencionado estudio de ASOFIS se observan resultados interesantes, por ejemplo 27 de 28 EFSL entrevistadas cuentan con un fundamento legal para realizar este tipo de auditorías, sin embargo solamente 20 de las 28 EFSL practican este tipo de revisiones y solamente 13 realizan auditorías al desempeño sobre programas presupuestarios, por lo que el resto las está realizando a entes públicos, esto se debe fundamentalmente a que el esquema de presupuestos por programas no ha sido implementado en todas las entidades federativas.

Una de las entidades federativas con más auditorías de desempeño es la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, que practicó en 2013 un total de 109 auditorías de desempeño de las 462 auditorías realizadas por las 28 EFSL que las practican de acuerdo al citado diagnóstico de ASOFIS. La EFSL ha tenido una evolución interesante en materia de fiscalización del desempeño desde 2007, pese a no contar sus municipios y el propio Gobierno Estatal con un presupuesto en modalidad de programas presupuestarios, se ha implementado un sistema de indicadores de desempeño para medir el desempeño financiero de sus 38 municipios y entes paramunicipales y paraestatales en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Se ha implementado además en la EFSL de Coahuila un sistema de revisiones normativas dirigidas a procesos de ejecución y control mediante la verificación del cumplimiento de procedimientos generales y específicos de auditoría; así mismo se han venido elaborando estudios especiales principalmente sobre el

desempeño financiero, desarrollo institucional y planeación del desarrollo municipal.

Desde la revisión de la Cuenta Pública de 2007 a 2013 se evolucionó de ocho indicadores para medir el desempeño financiero de los municipios, a 158 indicadores para evaluar a los municipios en materia administrativa, de egresos, de ingresos, de inversión en obra pública, de deuda, así como de seguridad pública y servicios públicos y, en particular, de los programas y acciones derivados del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), del Programa Hábitat, del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI), y del Programa Rescate de Espacios Públicos (REP).

Así mismo, incorporaron 31 indicadores para los sistemas operadores de agua (SIMAS) que buscan medir el desempeño de la gestión en materia administrativa, de egresos, de ingresos y eficiencia técnica.

Además se implementaron seis indicadores generales para organismos paramunicipales y paraestatales, de estos, las entidades educativas también fueron evaluadas mediante seis indicadores específicos de gestión que buscan medir la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios educativos.

En relación con las revisiones de desempeño mediante procedimientos de auditoría se pasó de un total de 176 procedimientos generales y específicos abarcando la gestión de los programas Hábitat, de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI), así como el de Rescate de Espacios Públicos (REP), a un total de 250 procedimientos generales y específicos en 2013.

Del total de procedimientos de auditoría, 122 fueron aplicados para los municipios en los que se implementaron los programas Hábitat, PAIEI y REP;

incorporando también procedimientos de revisión para los fondos federales FISM y FORTAMUN; 48 procedimientos generales y específicos para los SIMAS y 80 procedimientos generales y específicos para los organismos autónomos, paramunicipales y paraestatales.

Aunado a esto, se incorporaron diversos estudios especiales desarrollando en 2011 un primer trabajo para evaluar la evolución y el desempeño de la gestión de la deuda pública de los municipios del Estado.

Para la revisión del ejercicio 2013, se presentaron en el Informe del Resultado 14 estudios: “Estimación del PIB Municipal”, “Diagnóstico de la Deuda Pública Municipal”, “Desempeño de la recaudación municipal y su impacto en las participaciones”, “Evaluación de la Planeación Municipal 2010-2013”, “Análisis de la Gestión del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)”, “Análisis del Desempeño de las Finanzas Municipales”, “Análisis del Desempeño de las Finanzas de los Sistemas Municipales de Agua (SIMAS)”, “Índice General de Desempeño Municipal-SIMAS”, “Seguridad Pública Municipal”, “Análisis de la Deuda Pública por Entidad Federativa”, además de cuatro evaluaciones de políticas estatales: “Política de Ingresos”, “Política de Desarrollo Rural”, “Política de Desarrollo Social” y “Política de Educación Básica”.

### **3.5. Evaluación del Desempeño a la Gestión de la Deuda Pública en Coahuila**

Pérez-López, indica que uno de los ámbitos de la gestión pública más preocupantes es la gestión de la deuda pública, debido a los constantes capítulos de crisis financiera tanto a nivel nacional como subnacional derivada de episodios de sobreendeudamiento, lo que ha acentuado la exigencia de los gobiernos centrales y subcentrales de un mayor control sobre el déficit público y sobre el nivel de endeudamiento de las administraciones públicas.

En virtud de lo anterior, en el año 2003, el Comité de Deuda Pública del INTOSAI, aprobó que se elaborara un proyecto de términos de referencia para auditorías de desempeño a la deuda pública, derivado de los trabajos en Moscú y Sofía, se logró consolidar un documento con los términos de referencia de una auditoría de desempeño, que sirviera para apoyar metodológicamente los trabajos que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) realizan con relación a este tema.

A grandes rasgos los términos de referencia se dividen en seis secciones:

- Revisión de los conceptos inherentes a la deuda pública, su definición y clasificación con claridad y ortodoxia hermenéutica.
- Revisión del marco jurídico y normativo para dar consistencia y gobernabilidad a la gestión de la deuda.
- Revisión de aspectos imprescindibles para determinar que la gestión de la deuda se está realizando de acuerdo con las mejores prácticas.
  - Verificar si el gobierno cuenta con una estrategia de endeudamiento;
  - Verificar que la estructura de la deuda en lo que se refiere a monedas, plazos, tasas e instrumentos responde a dicha estrategia;
  - Verificar que su gestión incorpore una evaluación de riesgos;
  - Verificar que existen prácticas prudentes de administración de la deuda;
  - Verificar que se ha instrumentado un sistema sólido y consistente de registro y control; con capacidad de generar informes de acuerdo con normas de calidad.
- Revisión del desempeño mediante la utilización de análisis de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda a través de indicadores, a fin de determinar la capacidad del ente público de hacer frente a sus

obligaciones, así como si esta capacidad existe de presentarse escenarios alternativos o de riesgo.

- Revisión sobre el comportamiento de las instituciones encargadas del manejo de la deuda y de quienes en ellas trabajan; la competencia, capacitación y experiencia con la que deben contar y el código de ética al que se deben ceñir.
- Revisión del cumplimiento de parte del ente público informar y divulgar de manera oportuna, sistemática y transparente, la situación de la deuda, los compromisos y los riesgos inherentes a ella; y de emitir informes completos, periódicos y oportunos.

### **3.5.1. Auditorías de Desempeño a la Deuda Pública Municipal en Coahuila**

Como parte de los trabajos que ha venido desarrollando la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC), existe un diagnóstico sobre el desempeño de la gestión de la deuda municipal, mismo que se ha incluido en los Informes del Resultado de las cuentas públicas 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

El diagnóstico que ha venido presentando la ASEC se enfoca los aspectos relevantes de la deuda pública municipal tanto de corto como de largo plazo así como las obligaciones derivadas de pasivos por cuentas por pagar a proveedores, contratistas y por prestación de servicios, así como retenciones y todo tipo de pasivos a partir del ejercicio fiscal de 2007, hasta el de 2014.

El objetivo principal de estos trabajos es examinar la situación de los pasivos municipales y su evolución a partir del año 2007. La finalidad de la evaluación de la gestión de la deuda municipal es buscar promover una plena transparencia en el tema de la deuda, pasivos y obligaciones financieras a cargo de los gobiernos municipales y evaluar la capacidad de pago de las haciendas públicas, la sostenibilidad de sus finanzas, así como su solvencia

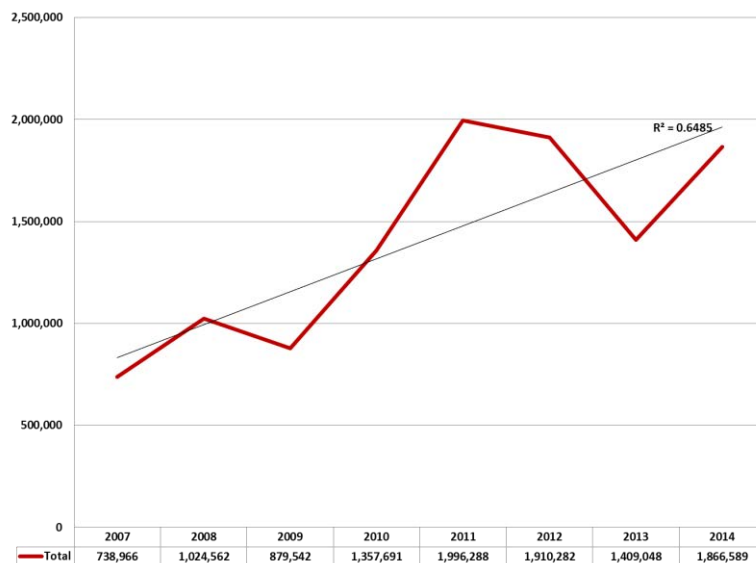
financiera y recomendar acciones de responsabilidad hacendaria y prudencia financiera.

La ASEC señala que *“Uno de los principales temas prioritarios de la agenda es el incremento que se ha venido observando en el saldo de la deuda pública lo cual puede poner en riesgo sostenibilidad de las haciendas públicas”*.

Derivado de los trabajos de revisión de las cuentas públicas municipales, se tienen registros confiables de la deuda municipal y pasivos no bancarios (saldos deudores a contratistas y prestadores de servicios) a partir del año 2007.

Al cierre de ese año, las obligaciones financieras municipales ascendieron a 739 millones de pesos, cifra que al cierre del ejercicio 2014 se incrementó a 1,866.6 millones de pesos, es decir que el saldo de pasivos prácticamente creció 1.5 veces, al crecer un 153% en términos nominales, mostrando una clara tendencia creciente, como puede observarse en el gráfico siguiente.

**Gráfico 3.5.1. Saldo de la deuda y pasivos municipales de Coahuila 2007 – 2014 miles de pesos corrientes**

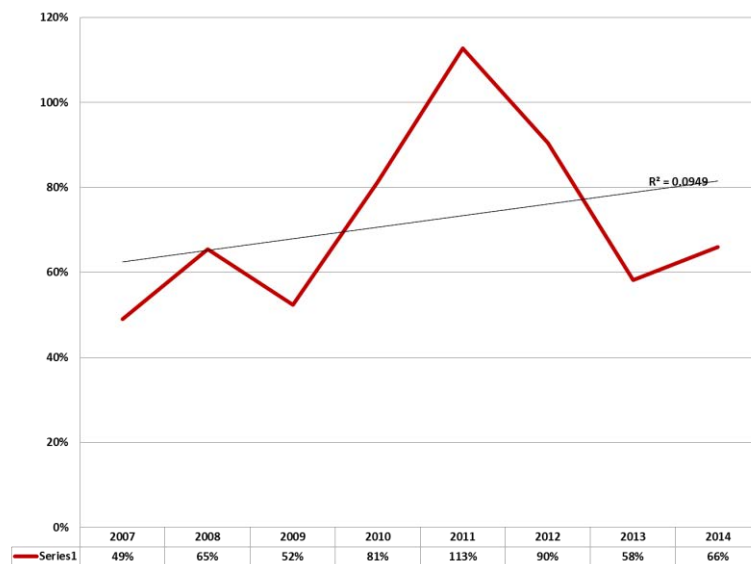


Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas públicas municipales 2007 - 2014

Es de notarse que los pasivos municipales representaron en 2007 un 49% de los ingresos propios municipales, se decir que prácticamente la mitad de los ingresos de fuentes locales que generaron los municipios del estado hubieran tenido que destinarse para saldar la totalidad de los pasivos.

Sin embargo las tendencias de crecimiento de los ingresos propios son significativamente menores a las de los pasivos municipales, de 2007 a 2014 la tasa media de crecimiento de los ingresos municipales fue de 9.3%, en tanto que la tasa media de crecimiento anual de los pasivos fue de 14.2%, representando los pasivos un 66% del total de los ingresos propios, cabe señalar que en los años de 2010, 2011 y 2012 esta proporción llego a niveles aún más preocupantes, 82%, 113% y 91% respetivamente.

**Gráfico 3.5.2. Saldo de la deuda y pasivos municipales de Coahuila  
2007 – 2014  
como proporción de los ingresos propios municipales**

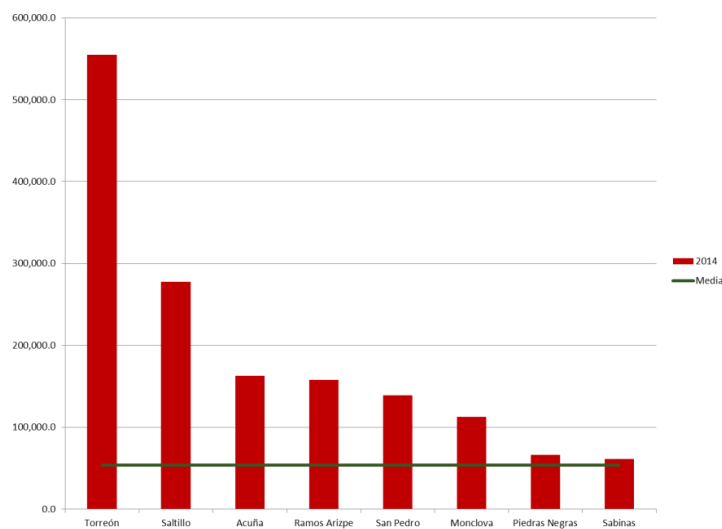


Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas públicas municipales  
2007 - 2014

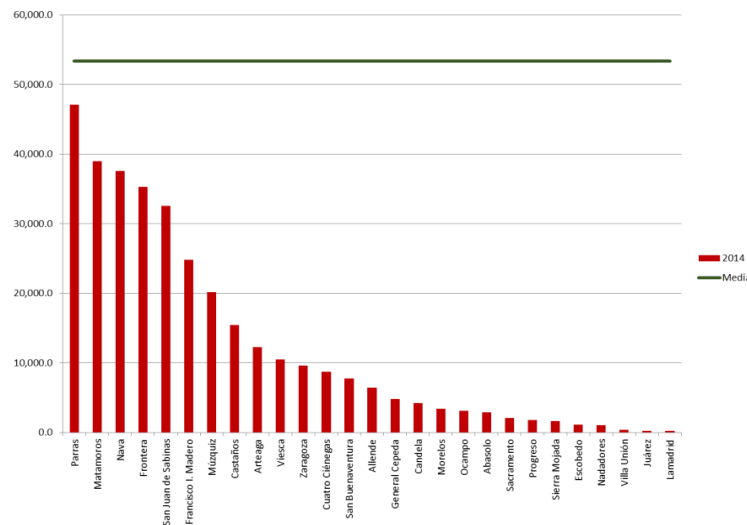
La media de la deuda municipal en Coahuila es de 53.3 millones de pesos, en tanto que la media de los ingresos propios municipales es de 74.5 millones de pesos, en promedio el 71% de los ingresos propios se encuentran comprometidos al pago de pasivos, lo que deja un estrecho margen de maniobrabilidad en cuanto a gasto operativo, gasto de inversión y gasto social.

**Gráfico 3.5.3. Saldo de la deuda y pasivos por municipio de Coahuila 2014**  
(miles de pesos)

**(A Municipios arriba de la media)**



**(B Municipios abajo de la media)**



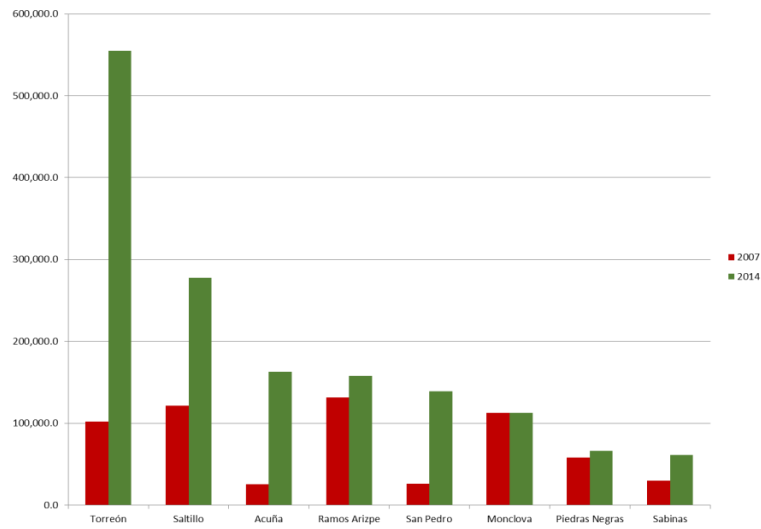
Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas públicas municipales  
2007 – 2014



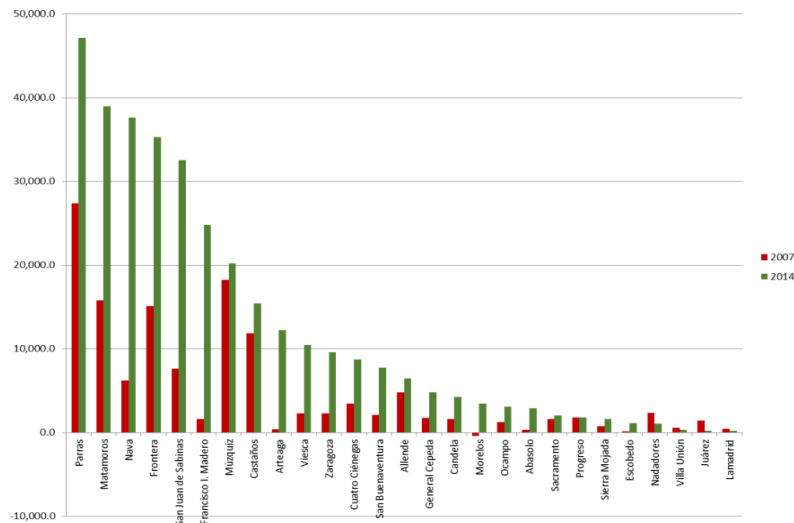
Como se comentó ya, la tasa media de crecimiento anual de los pasivos municipales para el periodo 2007 – 2014 es de 14.2%, sin embargo existen diferentes comportamientos por municipio, que van de la media de 14.2% hasta un 64.1% de crecimiento medio anual, solo cuatro municipios presentaron una disminución de sus pasivos.

**Gráfico 3.5.4. Saldo de la deuda y pasivos por municipio de Coahuila  
2007-2014**

**(A Primeros ocho municipios)**



**(B Resto de los municipios)**



Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas públicas municipales  
2007 – 2014

Existen diversas causas que han propiciado este incremento en la deuda local, en particular la fragilidad de los ingresos municipales en el año 2009 provocada por la caída en las participaciones a raíz de la crisis financiera internacional que condujo a una caída en el producto nacional de más del 6.5%, lo que se agravó ante la nula capacidad de respuesta de los municipios dada su elevada dependencia financiera, su débil capacidad de recaudación, además de contar con esquemas de presupuestación inercial y prácticas de gasto deficitarias, priorizando el gasto operativo sobre el gasto en inversión, además de una débil rendición de cuentas.

Entre muchos otros factores estos elementos institucionales y estructurales han propiciado en todo el país un sostenido crecimiento de la deuda municipal.

Es de reconocer que la deuda pública es una herramienta de financiamiento de proyectos para apuntalar el desarrollo local, sin embargo la política de gestión de la deuda pública debe basarse en criterios prudenciales de disciplina y responsabilidad financiera con estricto respeto a la capacidad de pago y destinarse exclusivamente a la inversión en proyectos productivos, de lo contrario, se trata de un elevado coste de oportunidad social, por lo que se hace énfasis en la necesidad de dar un uso responsable y moderado a fin de tener un manejo sostenible de las finanzas y del crédito público como instrumento para financiar el desarrollo.

Es por ello que se han venido realizando las auditorías de desempeño a la deuda pública municipal por parte de la EFS del estado de Coahuila que han derivado en una serie de recomendaciones, tales como:

- Mejorar el registro contable de la cuenta de pasivos, toda vez que el registro actual presenta saldos negativos en la cuenta acreedora, lo cual contradice su naturaleza contable, por lo que es importante que se revise el registro y se proceda a la adecuada reclasificación.

- Realizar acciones inmediatas para fortalecer en el corto plazo la recaudación de ingresos propios.
- Realizar acciones inmediatas para fortalecer la recaudación de ingresos propios y a la vez disminuir el gasto corriente en el corto plazo.
- Realizar acciones inmediatas en materia de ahorro y austeridad que permitan disminuir a corto plazo la proporción del gasto corriente respecto del gasto total.
- Realizar acciones inmediatas en materia de ahorro y austeridad de la nómina burocrática que permitan disminuir a corto plazo la proporción del gasto en servicios personales respecto del gasto total.
- Realizar esfuerzos para apuntalar el gasto en inversión, buscar ahorros en otras áreas del gasto y aplicar remanentes a inversión de corto plazo.
- Canalizar los recursos derivados de créditos efectivamente a apuntalar inversiones productivas, evitando un efecto sustitución con los recursos propios.
- Realizar de inmediato las acciones necesarias a fin de reducir los pasivos de corto plazo, destinando recursos al pago de proveedores, contratistas y prestadores de servicios y disminuyendo las compras a crédito, o bien buscar esquemas de refinanciamiento a largo plazo en mejores condiciones, así mismo se recomienda fortalecer la recaudación y las medidas de austeridad en el gasto a fin de generar ahorros en el ejercicio que permitan aumentar el activo circulante en un corto plazo.
- Realizar las acciones necesarias inmediatas que permitan fortalecer la recaudación de ingresos propios y a la vez disminuir su gasto corriente a corto plazo.
- Se recomienda que todo incremento en el gasto se respalde de inmediato con un aumento de los ingresos fiscales, para evitar en un corto plazo incurrir en déficit y en endeudamiento.
- Suspender la solicitud de nuevos créditos en el corto plazo a fin de evitar poner en riesgo la solvencia y la sostenibilidad de las finanzas municipales.

- Disminuir de inmediato las compras a crédito y se implementen las acciones necesarias para disminuir el pasivo circulante en el corto plazo, programando mayores recursos para la liquidación de cuentas por pagar.
- Suspender de inmediato la solicitud de nuevos créditos en tanto no disminuya el nivel de deuda per cápita, a fin de no incurrir en niveles de sobreendeudamiento en un corto plazo.
- Realizar de inmediato las acciones necesarias para no incurrir en déficit del balance fiscal, a fin de no aumentar el nivel de la deuda en el corto plazo.
- Se presenta un nivel bajo de proporción de obra pública pagada con recursos propios, por lo que se recomienda que se realice de inmediato un mayor esfuerzo presupuestario para financiar la inversión con mayores recursos propios en el corto plazo.

Como puede observarse las recomendaciones para una mejor gestión de la deuda son muy básicas, giran en torno a tres ideas:

- Mejorar la recaudación para obtener mayores ingresos propios, buscando mejorar la postura fiscal municipal frente a sus compromisos crediticios.
- Mejorar la calidad del gasto público, privilegiando el gasto productivo, la inversión pública, y el gasto social destinado a la prestación de bienes y servicios, por encima del gasto corriente, y principalmente del rubro de servicios personales.
- Disminuir el monto de los pasivos bancarios y no bancarios, a fin de mantener un equilibrio en las finanzas municipales, con niveles adecuados de sostenibilidad fiscal, solvencia y vulnerabilidad, tratando de liquidar en lo posible y preferentemente las obligaciones con proveedores, contratistas y prestadores de servicios, por ser estas exigibles en el corto plazo.

No obstante lo anterior, estas recomendaciones resultado de las evaluaciones de la gestión de la deuda municipal 2010 – 2014, en términos generales no han sido utilizadas ni por los responsables de la política fiscal municipal, ni tampoco por los responsables de la autorización de presupuestos y líneas de crédito municipal (Cabildos Municipales y Poder Legislativo Estatal).

Lo anterior se deduce en vista de que la mayoría de las administraciones municipales del estado de Coahuila no han presentado acciones para disminuir el monto de sus deudas, por el contrario se observa que continúa creciendo la deuda no bancaria de corto plazo, no se ha observado un avance significativo en la recaudación de ingresos propios y los esfuerzos por contener el gasto corriente y principalmente el gasto en nómina burocrática son prácticamente nulos.

La mayor parte de los municipios del Estado tienen una frágil postura fiscal y entre más frágiles esta, mayor es la tendencia a buscar opciones de financiamiento crediticio ya sea con deuda bancaria o no bancaria, la que además está libre de controles y restricciones legales. Es decir que los resultados de la evaluación de la gestión de la deuda no son utilizados por parte de los *policy makers* municipales en el estado de Coahuila a fin de mejorar su gestión.

Por otra parte el poder legislativo sigue votando presupuestos y concediendo líneas de crédito bajo un criterio inercial e incrementalista, sin detenerse a utilizar los resultados de las evaluaciones para en función de estos asignar los recursos fiscales.

#### **IV. Planteamiento Metodológico para la Medición Empírica**

##### **4.1. Construcción de índices como variables del modelo empírico mediante Análisis de Componentes Principales**

El análisis de componentes principales (ACP) es una técnica estadística que se encuadra dentro del conjunto de técnicas multivariantes conocidas como métodos factoriales. Con esta técnica es posible sintetizar un gran conjunto de datos y crear estructuras de interdependencia entre variables para obtener unas nuevas variables que son función lineal de las originales.

Es decir que el análisis de factores por componentes principales se puede utilizar para resumir y agrupar información, así como para reducir el número de variables a considerar en un estudio.

De acuerdo con Uriel Jiménez y Joaquín Aldas (2005), esta técnica puede ser utilizada como un método de reducción de datos, determinando los pesos o ponderaciones que tiene cada una de las variables en cada componente, es decir que los componentes principales se explican en función de las variables observables.

Esto permite que disponiendo de un conjunto elevado de variables, se puedan correlacionar entre sí, obteniendo un número menor de variables, combinación lineal de las variables primitivas o incorrelacionadas, y conservando lo mejor posible a estas variables con una mínima pérdida de información. Es decir que se toma en cuenta las correlaciones entre variables, mismas que son representadas por medio de factores que representan el comportamiento común en todo el universo de variables (Ibarra, Sandoval y Sotres, 2001).

Tabachnick y Fidell (1996) definen a esta técnica como un método matemático que transforma un conjunto de variables en uno nuevo, donde, con un número

menor de variables, se pretende reelaborar una interpretación más sencilla del fenómeno original.

Para Castro (2011) la técnica de componentes principales es una de las más apropiadas para la construcción de índices multidimensionales, el ACP permite reducir una amplia gama de datos, creando una variable que resume en un solo número la información contenida en N variables conservando la mayor cantidad de información (varianza) posible minimizando la pérdida de información.

Ibarra, Sandoval y Sotres (2001) explican esta técnica como un elevado número de variables  $x_1, x_2, \dots, x_n$  que se resumen en unas pocas variables (combinaciones lineales)  $K_1, K_2, \dots, K_n$  (los componentes principales) que sintetizan la mayor parte de la información contenida en los datos de las variables primitivas. Obteniéndose un componente por cada variable:

$$\begin{aligned} K_1 &= \alpha_1 x_1 + \alpha_2 x_2 + \dots + \alpha_n x_n, \\ K_2 &= \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n, \dots \\ K_3 &= \gamma_1 x_1 + \gamma_2 x_2 + \dots + \gamma_n x_n, \end{aligned} \quad (7)$$

Los parámetros " $\alpha, \beta$  y  $\gamma$ " son desconocidos y se determinan de forma que cada componente capture la mayor varianza contenida en las variables  $x_i$ .

La estimación de los parámetros " $\alpha$ ", permite obtener primer componente  $K_1$ , mismo que se sujeta a una condición de normalización de  $\alpha_1^2 + \alpha_2^2 + \dots + \alpha_n^2 = 1$ .  $k_1$  es el primer componente la combinación lineal de las variables  $x_i$ , con la mayor varianza.

De esta manera y dado que el objetivo de este trabajo, es obtener un valor para los ponderadores y puesto que el primer factor captura la mayor proporción de la varianza total del grupo de variables, para los fines de este estudio se utilizaran solo los valores del primer factor elevados al cuadrado para

determinar las ponderaciones de los indicadores que se proponen para componer los índices que servirán como variables de la medición empírica.

#### 4.1.1. Índice de Atención de Recomendaciones en materia de Gestión de la Deuda Municipal (IARGDM)

El IARGDM se construye en base a una suma ponderada de cinco indicadores, lo que se representa mediante la siguiente manera:

$$IARGDM_i = \beta_1 AR_i + \beta_2 RR_i + \beta_3 VD_i + \beta_4 DMP_i + \beta_5 DMIP_i \quad (8)$$

Dónde:

$AR_i =$	Indicador de atención de recomendaciones del municipio i
$RR_i =$	Indicador de recomendaciones con reincidencia del municipio i
$VD_i =$	Indicador de variación de la deuda del municipio i
$DMP_i =$	Indicador de deuda municipal respecto participaciones del municipio i
$DMIP_i =$	Indicador de deuda municipal respecto ingresos propios del municipio i
$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$ y $\beta_5 =$	Ponderadores calculados con ACP.

Cálculo de los indicadores

$$AR_i = RA_i / RE_i \quad (9)$$

$$RR_i = RCR_i / RE_{i,t-1} \quad (10)$$

$$VD_i = \left( D_{i,t} / D_{i,t-1} \right) - 1 \quad (11)$$

$$DMP_i = D_i / P_i \quad (12)$$

$$DMIP_i = D_i / IP_i \quad (13)$$



Dónde:

$RA_i =$	Recomendaciones atendidas del municipio i
$RE_i =$	Recomendaciones emitidas para el municipio i
$RCR_i =$	Recomendaciones con reincidencia del municipio i
$D_i =$	Deuda (pasivos bancarios y no bancarios) del municipio i
$P_i =$	Participaciones totales recibidas por el municipio i
$IP_i =$	Ingresos propios recaudados por el municipio i

### Estandarización

Dado que el índice es un constructo multicriterio, se estandariza normalizando los valores, a fin de obtener una escala de valores de 0 a 1, para la estandarización se utiliza la siguiente formula:

$$X_i = \frac{x_i - (\min)x_i}{(\max)x_i - (\min)x_i} \quad (14)$$

Dónde:

$X_i =$	Valor estandarizado para el municipio i
$x_i =$	Valor a estandarizar para el municipio i

### Catálogo de recomendaciones

- Realizar acciones inmediatas para fortalecer en el corto plazo la recaudación de ingresos propios.
- Realizar acciones inmediatas que le permitan disminuir su gasto corriente en el corto plazo.
- Realizar acciones inmediatas en materia de ahorro y austeridad de la nómina burocrática que permitan disminuir a corto plazo la proporción del gasto en servicios personales respecto del gasto total.
- Realizar acciones inmediatas de recaudación de ingresos propios, gestión de recursos de origen estatal y/o federal y fortalecimiento de la recaudación de predial y derechos de agua, a fin de que se fortalezca la obtención de ingresos fiscales a corto plazo.

- Realizar esfuerzos necesarios inmediatos para apuntalar el gasto en inversión, buscar ahorros en otras áreas del gasto y aplicar remanentes a inversión de corto plazo.
- Realizar las acciones necesarias a fin de reducir sus pasivos de corto plazo, destinando recursos al pago de proveedores, contratistas y prestadores de servicios y disminuyendo las compras a crédito.
- Respalda el aumento del gasto respecto del presupuesto original con un aumento de los ingresos fiscales, para evitar en un corto plazo incurrir en déficit y en endeudamiento.
- Suspender de inmediato la solicitud de nuevos créditos en el corto plazo a fin de evitar poner en riesgo su solvencia y la sostenibilidad de sus finanzas.
- Disminuir las compras a crédito e implementar las acciones necesarias para disminuir el pasivo circulante en el corto plazo, programando mayores recursos para el pago de proveedores.
- Realizar las acciones necesarias para no incurrir en déficit del balance fiscal, a fin de no aumentar el nivel de la deuda en el corto plazo.
- Mejorar el registro contable de la cuenta de pasivos, toda vez que el registro actual presenta saldos negativos en la cuenta acreedora, lo cual contradice su naturaleza contable.

#### 4.1.2. Índice de Postura Fiscal Presupuestal (IPFP)

El IPFP se construye en base a una suma ponderada de seis indicadores, lo que se representa mediante la siguiente manera:

$$IPFP_i = \beta_1 BF_i + \beta_2 AF_i + \beta_3 EFPY_i + \beta_4 IPpc_i + \beta_5 GCpc_i + \beta_6 PApc_i \quad (15)$$

Dónde:

$BF_i =$	Balance fiscal del municipio i
$AF_i =$	Autonomía financiera del municipio i
$EFPY_i =$	Efecto flypaper en el municipio i
$IPpc_i =$	Ingresos propios per cápita del municipio i
$GCpc_i =$	Gasto corriente per cápita del municipio i
$PAPc_i =$	Recaudación per cápita de predial y agua del municipio i
$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$ y $\beta_6 =$	Ponderadores calculados mediante ACP

Cálculo de los indicadores

$BF_i =$  Variable dicotómica, superávit = 1, déficit = 0

$$AF_i = IP_i / IT_i \quad (16)$$

$EFPY_i =$  Variable dicotómica, ausencia de efecto = 1, presencia de efecto = 0

$$IPpc_i = IP_i / P_{ob_i} \quad (17)$$

$$GCpc_i = GC_i / P_{ob_i} \quad (18)$$

$$PAPc_i = PA_i / P_{ob_i} \quad (19)$$

Dónde:

$IP_i =$	Ingresos propios del municipio i
$IT_i =$	Ingresos totales del municipio i
$GC_i =$	Gasto corriente del municipio i
$PA_i =$	Recaudación de predial y agua del municipio i
$P_{ob_i} =$	Población del municipio i

Estandarización

Dado que el índice es un constructo multicriterio, se estandariza normalizando los valores, a fin de obtener una escala de valores de 0 a 1, como en el caso del IARGDM.

### 4.1.3. Índice de Competencias Administrativas (ICA)

El ICA se construye en base a una suma ponderada de tres indicadores, lo que se representa mediante la siguiente manera:

$$ICA_i = \beta_1 NESC_i + \beta_2 AN_i + \beta_3 EL_i \quad (20)$$

Dónde:

$NESC_i =$	Nivel de escolaridad de los titulares de la administración del municipio i
$AN_i =$	Antigüedad en el puesto de los titulares de la administración del municipio i
$EL_i =$	Experiencia laboral de los titulares de la administración del municipio i
$\beta_1, \beta_2 \text{ y } \beta_3 =$	Ponderadores calculados mediante ACP

Cálculo de los indicadores

$NESC_i =$  toma valores de 0 a 1 en función de una puntuación ponderada.

$AN_i =$  toma valores de 0 a 1 en función de una puntuación ponderada.

$EL_i =$  toma valores de 0 a 1 en función de una puntuación ponderada.

#### Puntuaciones Ponderadas

NESC		AN		EL	
	Ponderador	Antigüedad en el Empleo	Ponderador	Experiencia Laboral	Ponderador
No aplica	0.000	No aplica	0.000	No aplica	0.000
Ninguno o preescolar	0.125	Menos de 3 años	0.250	Gobierno Federal	1.000
Primaria	0.250	De 3 a 5 años	0.500	Gobierno Estatal	1.000
Secundaria	0.375	De 6 a 10 años	0.750	Gobierno Municipal	1.000
Técnica / comercial	0.500	Más de 15 años	1.000	Negocio propio	0.750
Preparatoria	0.625	Información no disponible	0.000	Empleado del sector privado	1.000
Licenciatura	0.750	No especificado	0.000	Cargo elección popular	0.750
Maestría	0.875			Representación sindical	0.500
Doctorado	1.000			Cargo en partido político	0.250
Información no disponible	0.000			Es primer trabajo	0.250
No especificado	0.000			Otro	0.000
				Información no disponible	0.000
				No especificado	0.000

## Estandarización

Dado que el índice es un constructo multicriterio, se estandariza normalizando los valores, a fin de obtener una escala de valores de 0 a 1.

### 4.1.4. Índice de Desarrollo Institucional (IDI)

El IDI se construye en base a una suma ponderada de cinco indicadores, lo que se representa mediante la siguiente manera:

$$IDI_i = \beta_1 NAF_i + \beta_2 SPF_i + \beta_3 PMD_i + \beta_4 CP_i + \beta_5 PC_i \quad (21)$$

Dónde:

$NAF_i =$	Cumplimiento de normas de administración financiera del municipio i
$SPF_i =$	Normatividad para el servicio profesional de carrera del municipio i
$PMD_i =$	Fortaleza del Plan Municipal de Desarrollo del municipio i
$CP_i =$	Competitividad política del municipio i
$PC_i =$	Participación ciudadana en el municipio i
$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$ y $\beta_5 =$	Ponderadores calculados mediante ACP

Cálculo de los indicadores

$$NAF_i = (PPPEA_i + APEC_i + AEFMC_i) / 3 \quad (22)$$

Dónde:

$PPPEA_i =$	Presenta tesorero o alcalde del municipio i el proyecto de presupuesto al ayuntamiento
$APEC_i =$	Autoriza el Cabildo del municipio i el presupuesto anual
$AEFMC_i =$	Autoriza el Cabildo del municipio i los estados financieros mensuales

Las tres variables son de tipo dicotómico, donde si = 1 y no = 0.

$SPF_i =$

*Cuenta el municipio i con normatividad para servicio profesional de carrera, variable dicotómica, si = 1, no = 0*

$$PMD_i = (Di_i + DS_i + Ob_i + Pol_i + ES_i + LES_i + PMA_i + PCI_i + ISE_i + AEC_i)/10 \quad (23)$$

Dónde:

$Di_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de diagnostico
$DS_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de demandas sociales
$Ob_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de objetivos
$Pol_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de políticas
$ES_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de estrategias
$LES_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de lineamientos estratégicos
$PMA_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de programas y metas anuales
$PCI_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de programas coordinados de inversión pública
$ISE_i =$	El PMD del municipio i define a los responsables de la instrumentación, seguimiento y evaluación de sus programas
$AEC_i =$	El PMD del municipio i cuenta con una sección de estadísticas y cartografía

Las ocho variables son de tipo dicotómico, donde si = 1 y no = 0.

$$CP_i = NRO_i / NTR_i \quad (24)$$

Dónde:

$NRO_i =$	Número de regidores de oposición en el municipio i
$NTR_i =$	Número total de regidores en el municipio i

$PC_i =$  Cuenta el municipio i con mecanismos de consulta o participación ciudadana, variable dicotómica, si = 1, no = 0

### Estandarización

Dado que el índice es un constructo multicriterio, se estandariza normalizando los valores, a fin de obtener una escala de valores de 0 a 1.

#### 4.1.5. Resultados del método de componentes principales

En el método de componentes principales las cargas de los factores representan la correlación entre la variable y su primer factor, y el cuadrado de la carga del primer factor representa el porcentaje de varianza de la variable original que se explica por dicho factor, en tal sentido las cargas grandes hacen representativa ala variable respecto su factor, por lo que se utiliza el cuadrado del primer factor que captura, la mayor parte de la varianza como ponderadores de los índices.

#### Cálculo de los ponderadores del Índice de Atención a Recomendaciones en materia de Gestión de la Deuda Municipal (IARGDM)

Análisis de los valores y vectores propios de la matriz de correlación

Valor propio	1.628	1.006	0.858	0.509
Proporción	0.407	0.252	0.214	0.127
Acumulada	0.407	0.658	0.873	1.000

Variable	PC1	PC2	PC3	PC4
AR	0.275	-0.035	-0.360	0.004
RR	0.327	-0.053	-0.539	0.007
VD	0.642	0.035	0.294	-0.708
DMP	0.511	0.612	-0.191	-0.572
DMIP	0.379	-0.785	0.262	0.414

Peso del Factor	Ponderador
0.275	0.076
0.327	0.107
0.642	0.412
0.511	0.261
0.379	0.144
	1.000

#### Cálculo de los ponderadores del Índice de Postura Fiscal Presupuestal (IPFP)

Análisis de los valores y vectores propios de la matriz de correlación

Valor propio	2.312	1.154	1.026	0.920	0.421	0.167
Proporción	0.385	0.192	0.171	0.153	0.070	0.028
Acumulada	0.385	0.578	0.749	0.902	0.972	1.000

Variable	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	PC6
BF	0.026	-0.472	-0.633	-0.587	0.171	0.037
AF	0.613	-0.108	0.119	-0.026	0.125	-0.763
EFPY	0.106	-0.53	-0.337	0.754	-0.149	0.057
IPpc	0.518	0.252	-0.21	-0.154	-0.739	0.232
GCpc	0.016	-0.649	0.64	-0.242	-0.289	0.165
PApc	0.586	0.025	0.133	0.059	0.55	0.576

Peso del Factor	Ponderador
0.026	0.001
0.613	0.376
0.106	0.011
0.518	0.268
0.016	0.000
0.586	0.343
	1.000

## Cálculo de los ponderadores del Índice de Competencias Administrativas (ICA)

Análisis de los valores y vectores propios de la matriz de correlación

Valor propio	1.467	1.010	0.523
Proporción	0.489	0.337	0.174
Acumulada	0.489	0.826	1.000

Variable	PC1	PC2	PC3
NESC	0.707	0.096	-0.7
AN	0.010	0.989	0.146
EL	0.707	-0.111	0.699

Peso del Factor	Ponderador
0.707	0.500
0.010	0.000
0.707	0.500
	1.000

## Cálculo de los ponderadores del Índice de Desarrollo Institucional (IDI)

Análisis de los valores y vectores propios de la matriz de correlación

Valor propio	1.504	1.101	0.913	0.861	0.621
Proporción	0.301	0.220	0.183	0.172	0.124
Acumulada	0.301	0.521	0.704	0.876	1.000

Variable	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5
NAF	-0.444	0.501	0.454	-0.314	-0.496
SPC	0.354	-0.505	0.229	-0.737	-0.152
PMD	0.591	0.258	-0.342	0.139	-0.67
CP	0.403	0.653	0.002	-0.362	0.53
PC	0.407	-0.032	0.79	0.455	0.038

Peso del Factor	Ponderador
-0.444	0.197
0.354	0.125
0.591	0.349
0.403	0.162
0.407	0.166
	1.000

En este caso se encuentra una carga negativa, la variable Normas de Administración Financiera (NAF) con -0.444, es decir que el primer factor tiene una fuerte correlación negativa con la variable NAF, esto se puede interpretar en el sentido de que los valores positivos de este componente se concentran en municipios con normatividad en materia de servicio profesional de carrera (SPC), con planes municipales de desarrollo elaborados conforme a la norma (PMD), con mayor índice de competitividad política (CP) y con esquemas de participación ciudadana (PC).

El componente se puede interpretar como una medida de desarrollo institucional dado que las variables con peso positivo son SPC, PMD, CP y PC, sin embargo la variable NAF que es la segunda variable con mayor correlación por abajo de PMD, esto se puede entender en el sentido de que de acuerdo con



los registros de observaciones del Órgano de Fiscalización Superior, todos los municipios presentan un débil cumplimiento de las normas de administración financiera, sin importar que en otros aspecto tengan un mayor desarrollo institucional.

## 4.2. Modelo de medición empírica

La metodología de investigación que se emplea en este trabajo es un modelo econométrico de panel de datos. El empleo de esta técnica de análisis de regresión permitirá medir la relación entre las variables independientes con la variable dependiente, es decir estimar el modelo de los determinantes de la respuesta de los funcionarios municipales ante las recomendaciones de desempeño en materia de gestión de la deuda pública, es decir que factores determinan el uso de estas recomendaciones para mejorar la gestión de la política de endeudamiento.

Para lo anterior se presenta un modelo de panel de datos para 32 de los 38 municipios del Estado de Coahuila y para el periodo 2010 – 2013, se omiten los municipios de Guerrero, Hidalgo, Jiménez, Juárez, Morelos y Sacramento por presentar problemas en el registro contable de su pasivo, en el que presentan la cuenta acreedora con signo positivo, lo cual contradice la naturaleza acreedora de la cuenta, de manera que estos registros distorsionan el resultado de las estimaciones.

El modelo se construye con 32 observaciones para un periodo de 4 años (2010, 2011, 2012 y 2013), lo que hace un panel balanceado con un total de 128 unidades de observación.

Con el objeto de encontrar el impacto de las variables independientes sobre la dependiente se especificó la siguiente ecuación:

$$IARGDM_i = B_0 + \beta_1 IPFP_i + \beta_2 ICA_i + \beta_3 IDI_i + e_i \quad (25)$$

El modelo trata de explicar como factores financieros representados por la fortaleza fiscal y prácticas presupuestales, factores administrativos representados por las competencias administrativas de los funcionarios, y

factores políticos representados por el diseño institucional, inciden en la atención a las recomendaciones emitidas a los municipios por parte de la entidad fiscalizadora del estado de Coahuila, para la mejor gestión de su endeudamiento.

Aunado a lo anterior se incorporan las siguientes variables de control con la intención de reflejar la heterogeneidad municipal:

- Población;
- Gasto total municipal;
- Participaciones transferidas a los municipios;
- Número de empleados por cada mil habitantes;
- Cumplimiento de normas financieras de la LGCG emitidas por CONAC. (Variable dicotómica Si = 1, No = 0);
- Municipios con contabilidad simplificada según LGCG y CONAC (de 25 mil a 5 mil habitantes. Variable dicotómica Si = 1, No = 0);
- Municipios con contabilidad simplificada básica según LGCG y CONAC (menos de 5 mil habitantes. Variable dicotómica Si = 1, No = 0);
- Municipios con contabilidad general LGCG y CONAC (más 25 mil habitantes. Variable dicotómica Si = 1, No = 0);
- Pluralidad política (número de partidos políticos o coaliciones con participación efectiva en el proceso electoral de 2010);
- Margen de victoria de los alcaldes (porcentaje de votación del candidato ganador respecto del total de votos emitidos).

De esta manera el modelo se complementa de la siguiente forma:

$$\begin{aligned}
 IARGDM_i = & \beta_0 + \beta_1 IPFP_i + \beta_2 ICA_i + \beta_3 IDI_i + \beta_4 Pob_i + \\
 & \beta_5 GTM_i + \beta_6 PART_i + \beta_7 PLU_i + \beta_8 MV_i + \beta_9 Emp_i + \\
 & \beta_{10} CS_i + \beta_{11} CSB_i + \beta_{12} CSG_i + e_i
 \end{aligned}
 \tag{26}$$

Dónde:

$IARGDM_i =$	Índice de Atención a Recomendaciones para la Gestión de la Deuda Municipal del municipio $i$
$IPFP_i =$	Índice de Postura Fiscal Presupuestal del municipio $i$
$ICA_i =$	Índice de Competencias Administrativas del municipio $i$
$IDI_i =$	Índice de Desarrollo Institucional del municipio $i$
$Pob_i =$	Población del municipio $i$
$GTM_i =$	Gasto total del municipio $i$
$PART_i =$	Participaciones recibidas por el municipio $i$
$Emp_i =$	Número de empleados por cada mil habitantes en el municipio $i$
$CS_i =$	Capacidad contable simplificada en el municipio $i$
$CSB_i =$	Capacidad contable simplificada básica en el municipio $i$
$CSG_i =$	Capacidad contable general en el municipio $i$
$PLU_i =$	Pluralidad política en el municipio $i$
$MV_i =$	Margen de victoria del alcalde del municipio $i$
$e_i =$	Término estocástico

### Relevancia de las variables para la prueba de la hipótesis

La variable dependiente es el Índice de Atención a las Recomendaciones para la Gestión de la Deuda Municipal (IARGDM), este índice se construye a partir de cinco indicadores que pretenden capturar la atención que dan los entes auditados a las recomendaciones para la mejora de la gestión de la deuda municipal.

Las variables son un indicador de atención de recomendaciones calculado como recomendaciones atendidas de acuerdo con el órgano de fiscalización respecto recomendaciones emitidas, dado que las atenciones se dan por atendidas con alguna evidencia de que el ente realiza alguna gestión para ello, este indicador no captura por completo dicha atención por lo que se complementa con un indicador de recomendaciones con reincidencia que captura un comportamiento en el tiempo de los entes fiscalizados, una recomendación reincidente se interpreta como una no atención en el tiempo.

A lo anterior se suman tres indicadores que tratan de capturar en el tiempo cambios en la gestión de la deuda, estos son el peso de la deuda municipal respecto de las participaciones, y respecto de los ingresos propios, así como la

variación anual del monto de la deuda, el primer indicador dimensiona como aumenta o disminuye el endeudamiento respecto de la principal fuente de ingresos municipal, el segundo dimensiona si además de disminuir el endeudamiento se atiende a las recomendaciones en el sentido de fortalecer la recaudación local y el tercero captura aumentos o disminuciones de la deuda.

Con estos cinco indicadores se construye un índice que busca reflejar si las decisiones tomadas por los titulares de las administraciones municipales, usan la información de desempeño derivada de las evaluaciones para mejorar la política de gestión de la deuda pública.

La variable independiente Índice de Postura Fiscal Presupuestal (IPFP) busca capturar el comportamiento de los flujos económicos del sector público municipal que afectan su situación financiera, por lo que el índice se compone de Ésta se puede expresar a través de diversos indicadores, por lo que tratando de representar si la política fiscal es laxa o sólida, y por tanto si se cuenta con solvencia para afrontar los compromisos de gasto, deuda e inversión se integran los indicadores de autonomía financiera, ingresos propios per cápita, gasto corriente per cápita y recaudación per cápita.

Además se integra un indicador sobre si se identifica o no una asimetría y un efecto adherencia del gasto diferenciado por fuente de financiamiento, ingresos propios y transferencias, bajo la perspectiva teórica del efecto flypaper, que pone en evidencia si las prácticas presupuestales se realizan con un criterio de responsabilidad hacendaria o por el contrario si los presupuestos son de carácter incrementalista e inercial.

Otra de las variables independientes es el Índice de Competencias Administrativas (ICA), el cual se construye a partir de tres indicadores que buscan reflejar la capacidad que tienen los titulares de los gobiernos municipales de gestionar y administrar la gestión municipal adecuadamente,

conforme a derecho y bajo principios de corresponsabilidad hacendaria y prudencia financiera, lo que se supone conduciría a una mayor atención de las recomendaciones de desempeño, los indicadores son la antigüedad de los funcionarios en su cargo, experiencia laboral en cargos similares y nivel de preparación académica.

Por ultimo está la variable denominada Índice de Desarrollo Institucional (IDI), compuesto por cinco indicadores, cumplimiento de normas de administración financiera, existencia de normatividad para el servicio profesional de carrera, fortaleza del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), competitividad política y participación ciudadana.

Estos indicadores pretenden capturar las restricciones que como dice la teoría del institucionalismo económico enmarcan las reglas del juego bajo el cual interactúan los actores políticos y que delimitan su actuar, el marco normativo enmarcado por normas de administración financiera determinadas por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Código Financiero de los Municipios del Estado de Coahuila, el Código Municipal y los acuerdos del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), delimitan las acciones y las decisiones de los responsables de las haciendas públicas municipales.

Otras variables como el que exista una normativa para el servicio profesional de carrera, restringe las acciones de los funcionarios, orientándolos a contar con personal con mayores competencias administrativas, así mismo la variable fortaleza del PMD mide primero que exista este instrumento de planeación y segundo que cumpla con los aspectos mínimos necesarios, lo que delimita también las reglas del juego institucional.

Lo mismo sucede con las variables participación ciudadana y competitividad política, estas también tratan de reflejar aspectos que permiten establecer controles y contrapesos a las decisiones y acciones de los funcionarios

públicos, por lo que estas variables pueden incidir en si se atienden o no las recomendaciones de desempeño desde la perspectiva institucional.

### Validación de la hipótesis

El modelo de regresión con panel de datos permite conocer la respuesta de la variable dependiente ante cambios en la o las variables independientes, ya que el coeficiente de la pendiente de los parámetros B (betas) mide la elasticidad de Y (variable dependiente) con respecto a las X (variables independientes), es decir el cambio porcentual en Y ante un pequeño cambio porcentual en las X.

La técnica econométrica de datos de panel, misma que se encuadra en el análisis de regresión, incluida en el conjunto de herramientas multivariantes destinadas al análisis de la dependencia entre variables, medidas todas ellas (endógena y exógenas) preferentemente en una escala estrictamente cuantitativa.

**Cuadro 4.1.1. Resumen de variables del modelo empírico**

Variable	Signo Esperado	Interpretación
IPFP = Índice de Postura Fiscal Presupuestal	+	Se espera una relación directa entre la postura fiscal presupuestal y la atención a las recomendaciones de desempeño, en la medida que se cuente con municipios con finanzas públicas sólidas, y sin prácticas presupuestales maximizadoras, los funcionarios buscarán atender mejor las recomendaciones, y no las pasarán por alto buscando financiamientos crediticios que comprometan sus finanzas.
ICA= Índice de Competencias Administrativas	+	Se espera que un perfil más profesional de los titulares de la administración municipal contribuya a fortalecer el desarrollo institucional municipal, con ello se espera que funcionarios públicos con mayor desarrollo profesional tomen decisiones más responsables y por lo tanto brinden una mayor atención a las recomendaciones.
IDI = Índice de Desarrollo Institucional	+	Se espera que un desarrollo institucional interno sólido, conduzca a un marco de mayor restrictividad que rijas las decisiones por parte de los funcionarios municipales, por lo que se espera esto conduzca a una mayor atención de las recomendaciones.

## **V. Análisis Empírico de los Factores que Inciden en la Atención a las Recomendaciones de Desempeño en Materia de Endeudamiento para los Municipios de Coahuila**

### **5.1. Análisis Descriptivo de los Datos**

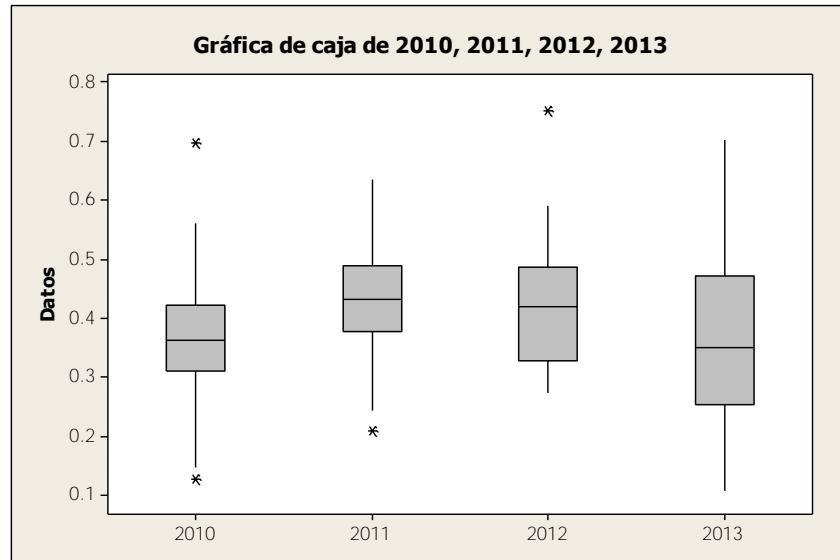
El gráfico 5.1.1. ilustra que entre 2010 y 2013, hubo una mejora en el Índice de Atención a las Recomendaciones de Desempeño en Materia de Gestión de la Deuda Municipal (IARGDM), específicamente en el año 2011, posteriormente en 2012 y 2013, vuelve a tener una disminución, durante dicho periodo en una escala de 0 a 1 el valor medio del indicador fue de 0.4001, sin embargo los valores están ampliamente dispersos siendo el valor máximo de 0.7502y el mínimo de 0.1070, la tendencia que se observa a lo largo del periodo 2010 - 2014 es una disminución de la atención a las recomendaciones.

El comportamiento de la atención a las recomendaciones se trata de explicar mediante cuatro variables independientes, el Índice de Postura Fiscal Presupuestal (IPFP) que en una escala de 0 a 1 tiene un valor medio de 0.3137 para el periodo 2010 – 2013, con un valor máximo de 0.9995 y mínimo de 0.0015; el Índice de Competencias Administrativas (ICA) tiene un valor medio de 0.5413, alcanzando un máximo de 0.9232 y un mínimo de 0.0342; así como el Índice de Desarrollo Institucional (IDI) que tuvo un valor promedio de 0.45416, con un máximo de 0.9326 y un mínimo de 0.0687.

El resto de las variables que se describen en el Cuadro 5.1.1. buscan capturar la heterogeneidad de la muestra de 32 municipios que se estudian, tales son población, gasto total municipal, participaciones recibidas, pluralidad política, margen de victoria del alcalde, número de empleados por cada mil habitantes, además de tres variables dicotómicas para clasificar los municipios según su grado de sofisticación contable de acuerdo a la LGCG y CONAC, municipios de menos de 5 mil habitantes, de 5 a 25 mil habitantes y de más de 25 mil habitantes como variable de comparación.



**Gráfico 5.1.1.**  
**Gráfica de caja para el Índice de Atención a Recomendaciones de**  
**Desempeño en Materia de Gestión de la Deuda Municipal**



**Cuadro 5.1.1. Estadísticas descriptivas básicas**  
**de las variables del modelo empírico**

Variable	Descripción de la Variable	Media	Máximo	Mínimo	Desviación Estándar	Varianza
IARGDM	Índice de Atención a Recomendaciones para la Gestión de la Deuda Municipal	0.4001	0.7502	0.1070	0.1217	0.0148
IPFP	Índice de Postura Fiscal Presupuestal	0.3137	0.9995	0.0015	0.2173	0.0472
ICA	Índice de Competencias Administrativas	0.5413	0.9232	0.0342	0.2258	0.0510
IDI	Índice de Desarrollo Institucional	0.5416	0.9326	0.0687	0.3198	0.1023
Pob	Población	85,075	725,123	1,070	163,110	26,605,021,548
GTM	Gasto total	209,242	1,923,961	11,950	411,922	169,680,134,664
PART	Participaciones recibidas	81,682	720,960	10,101	143,413	20,567,246,551
PLU	Pluralidad política	4.3438	7.0000	2.0000	1.4977	2.2431
MV	Margen de victoria del alcalde	0.5561	0.7675	0.3227	0.1100	0.0121
Emp	Número de empleados municipales por cada mil habitantes	18.4203	121.5000	3.9000	21.4547	460.3024
CS	Municipio con contabilidad simplificada (5 mil a 25 mil habitantes)	0.3438	1.0000	0.0000	0.4768	0.2274
CSB	Municipio con contabilidad simplificada básica (menos de 5 mil habitantes)	0.1563	1.0000	0.0000	0.3645	0.1329
CSG	Municipio con contabilidad general (más de 25 mil habitantes)	0.5000	1.0000	0.0000	0.5020	0.2520

## 5.2. Resultados del Modelo Empírico

El argumento que se busca de demostrar en la presente investigación, consiste en que los municipios atienden las recomendaciones que en materia de gestión de la política de endeudamiento les emite el órgano fiscalizador del Congreso Local como resultado de las auditorías de desempeño, en función de su situación fiscal y el tipo de prácticas presupuestales que utilizan; además también en función de las competencias administrativas de los titulares de las administraciones, medidas a través de sus conocimientos técnicos y académicos, antigüedad en el puesto y experiencia previa; además también, en función del entorno institucional que plantea las restricciones y motivaciones que rigen el accionar de la burocracia municipal.

Lo anterior, alineado al marco teórico que rige esta investigación en torno a la teoría económica del federalismo fiscal, la teoría de la elección pública, la teoría del neoinstitucionalismo económico, así como la teoría de la nueva gestión pública.

Se plantea un modelo econométrico de panel de datos, para 32 municipios del estado de Coahuila, para los años 2010, 2011, 2012 y 2013, a través del cual se busca conocer en función de la magnitud, sentido y nivel de significancia de los parámetros si las variables independientes: “Índice de Postura Fiscal Presupuestal”, “Índice de Competencias Administrativas” e “Índice de Desarrollo Institucional”, son válidas para explicar el comportamiento de la variable dependiente “Índice de Atención a Recomendaciones de la Gestión de la Deuda Municipal”.

Se emplearon modelos de regresión agrupada (Mínimos cuadrados Ordinarios o MCO), efectos aleatorios, efectos fijos y efectos temporales, y se realizaron las pruebas de rigor sobre el comportamiento de las variables, de acuerdo con los resultados obtenidos se eligió el modelo de efectos temporales, así mismo

se detectaron problemas de correlación serial, y heterocedasticidad grupal por lo que se tuvo que corregir el modelo mediante la técnica de Errores Estándar Corregidos para Panel (Panel Corrected Standard Errors o PCSE), así mismo se detectó colinealidad en algunas variables que fueron omitiéndose de las diferentes regresiones.

Como puede observarse en el Cuadro 5.2.1. los resultados son consistentes en todos los modelos, se tiene una relación positiva entre el Índice de Atención a Recomendaciones en Materia de Gestión de la Deuda Municipal (IARGDM) y el Índice de Postura Fiscal Presupuestal (IPFP), la variable explicativa es estadísticamente significativa y de sentido positivo, lo que permite adelantar la conclusión de que la postura fiscal y las prácticas presupuestales en los municipios de Coahuila, son factores que permiten explicar el comportamiento de los funcionarios en relación a la atención que dan a las recomendaciones para mejorar la gestión de la deuda pública.

Lo anterior y de acuerdo con la teoría expuesta en materia de federalismo fiscal y de elección pública, particularmente en lo referente a la teoría del burócrata maximizador del presupuesto.

Los desequilibrios fiscales que afectan a los gobiernos locales condicionan la toma de decisiones de los actores de la administración gubernamental, por lo que cuando se les emiten recomendaciones en el sentido de disminuir su endeudamiento y buscar sostener en mayor medida su gasto con fuentes de ingreso propias.

Las recomendaciones pueden ser desatendidas si el municipio no tiene una sólida base económica, si sus ingresos resultan insuficientes para enfrentar sus compromisos y tiene una reducida capacidad para generar más ingresos propios, por el contrario, cuando un municipio cuenta con mayores capacidades fiscales y una base económica más sólida, le resultará más fácil a los funcionarios atender dichas recomendaciones.

Por otra parte, la evidencia del efecto flypaper, del que se habló en la teoría, permite diferenciar entre municipios con prácticas presupuestales incrementalistas por inercia, y prácticas presupuestales con responsabilidad hacendaria con enfoque a resultados.

Es deseable que la programación del gasto se realice con un enfoque para resultados, donde los gastos se presupuesten en función del resultado que se ha logrado, y que las finanzas se manejen con criterios prudenciales, sin embargo cuando los responsables de la hacienda municipal tienen arraigadas prácticas presupuestales inerciales no buscarán disminuir su gasto no prioritario, ni maximizar su gasto productivo, no buscarán tomar medidas contracíclicas, sino apuntalar el gasto y maximizar su presupuesto, por lo que deliberadamente no se atenderán las recomendaciones para mejorar la postura financiera.

Lo anterior se refleja en los resultados del modelo empírico, por lo que se puede validar la hipótesis H1 planteada en esta investigación que establece que **“la postura fiscal y las prácticas presupuestales de los municipios inciden de manera directa en el grado de atención a las recomendaciones de mejora que se les emiten como resultado de auditorías de desempeño en materia de gestión de la política de endeudamiento municipal”**.

En relación a la segunda variable explicativa del modelo, el “Índice de Competencias Administrativas”, presenta en las diferentes regresiones resultados mixtos, por lo que no se observa una tendencia clara, los signos y la magnitud de los estimadores tienen una considerable variación, en algunos casos es de sentido positivo y en otros de sentido negativo, en los cinco modelos la variable no es estadísticamente significativa.

Lo anterior puede deberse precisamente a lo expuesto en la hipótesis H1, la variable de postura fiscal y prácticas presupuestales tiene un peso mucho más

definitivo en las decisiones de los responsables de la hacienda municipal, la atención a las recomendaciones sobre la gestión de la deuda no necesariamente se ve influida por el grado de *expertise*, en temas financieros de los funcionarios, es decir que sin importar si tienen o no un adecuado desarrollo de competencias administrativas, las decisiones sobre la atención de las recomendaciones no varían por este factor.

Por lo que se rechaza la hipótesis H2, que establecía que **“las competencias administrativas de los titulares de la administración municipal inciden de manera directa en el grado de atención a las recomendaciones de mejora que se les emiten como resultado de auditorías de desempeño en materia de gestión de la política de endeudamiento municipal”**.

De acuerdo con la teoría del institucionalismo económico y con el enfoque de la nueva gestión pública, el grado de conocimientos técnicos, la experiencia y la antigüedad de los titulares de la administración gubernamental, factores que se capturan mediante el índice de competencias administrativas, sirven como restricciones que rigen las acciones de los mismos funcionarios.

La teoría de la NGP plantea que las burocracias tienen una fuerte influencia en los asuntos públicos, en cómo se toman las decisiones de gobierno, por lo que se busca impulsar el que los funcionarios adopten capacidades propias de la gestión privada tales como desarrollo de competencias, mecanismos de control, gestión por resultados, orientación al cliente y la percepción del ciudadano como consumidor; así como el empoderamiento ciudadano, lo que se trata de reflejar mediante el desarrollo de competencias administrativas.

Sin embargo, para efectos de este trabajo, no fue posible validar empíricamente la teoría, dado que no se encontró significativa la relación entre el índice de competencias administrativas y el índice de atención a recomendaciones para la gestión de la deuda pública de los municipios de Coahuila.

La tercera variable explicativa del modelo, el “Índice de Desarrollo Institucional”, es consistente en todas las regresiones, muestra una relación positiva con respecto a la variable dependiente, si bien en los modelos de regresión agrupada (MCO), de efectos fijos, efectos aleatorios y de efectos temporales, la variable no es estadísticamente significativa, en el modelo de efectos temporales corregido mediante la regresión de Prais-Winsten (PCSE) la variable es estadísticamente significativa.

Por lo que se acepta la hipótesis H3 que señala que **“el desarrollo institucional incide de manera directa en el grado de atención a las recomendaciones de mejora que se les emiten como resultado de auditorías de desempeño en materia de gestión de la política de endeudamiento municipal”**.

La teoría del neoinstitucionalismo sugiere que las reglas e incentivos que conforman el escenario bajo el cual interactúan los tomadores de decisiones, configuran el proceso político, económico y social.

Es decir que las reglas del juego planteadas por las restricciones legales, normativas, procedimentales, las costumbres y tradiciones, además de los sistemas de pesos y contrapesos como la competencia política y la participación social, moldean las decisiones de quienes llevan la responsabilidad de la administración gubernamental.

Para efectos de la presente investigación se buscó mediante la construcción del índice de desarrollo institucional, representar el nivel restrictivo o laxo de las instituciones formales que configuran el escenario, por lo que el indicador se construyó en base a la existencia y calidad de planes municipales de desarrollo, cumplimiento de normatividad en materia de información financiera, competencia política (oposición en los cabildos) y nivel de participación ciudadana.

En relación con las variables de control se encontró que las participaciones recibidas tienen un sentido positivo y un estimador significativo, esto se puede interpretar como una mayor atención a las recomendaciones cuando se recibe un mayor monto de participaciones, es decir que las transferencias intergubernamentales inciden también en el comportamiento de los funcionarios municipales, quienes al recibir mayores recursos federales ven menos comprometida su situación financiera y pueden atender las recomendaciones, lo que es consistente con la hipótesis H1.

Otra variable de control es la población, también estadísticamente significativa pero de signo negativo, se deduce que a mayor población menor atención a las recomendaciones, esto puede interpretarse en el sentido de que la presión demográfica provoca una mayor demanda de bienes y servicios lo que conduce necesariamente a un gasto mayor, por lo que al crecer el número de habitantes se disminuye la atención a las recomendaciones, el aumento del gasto se busca apuntalar por medio del financiamiento crediticio.

En cuanto a la variable pluralidad política, también se encontró una relación directa y significativa con el índice de atención a recomendaciones de desempeño, esta variable al tener sentido positivo permite inferir que a mayor número de bloques opositores, mayor es la atención a las recomendaciones en materia de deuda, esto debido a que una oposición mayor implica un mayor escrutinio y capacidad de veto ante las decisiones de los funcionarios públicos titulares de las áreas hacendarias.

Llama la atención que la variable de control Contabilidad Simplificada Básica (CSB) sea positiva y significativa, esto permite estimar que los municipios de menos de 5 mil habitantes con contabilidad simplificada cumplen más con la atención a las recomendaciones, pero esto puede deberse a su baja capacidad de endeudamiento, lo que puede entenderse como una atención forzada a las

recomendaciones sobre disminución de pasivos que emite la Auditoría Superior estatal.

En síntesis, el modelo empírico arroja resultados que muestran que la postura fiscal y las prácticas presupuestales, así como el desarrollo institucional inciden sobre las decisiones de los funcionarios municipales en relación con la atención a las recomendaciones que el órgano de fiscalización superior local les ha venido emitiendo en materia de deuda pública.

La investigación empírica se respalda con diferentes propuestas teóricas. De acuerdo con Musgrave (1992) y Oates (1999), los gobiernos locales solo se pueden responsabilizar de la función de asignación (provisión de bienes y servicios), dejando fuera la redistribución y estabilización ya que estas funciones superan el margen de maniobra de su jurisdicción territorial.

Partiendo de esta postura, los gobiernos centrales manejan un rango de recursos mucho mayor que los gobiernos locales, ya que deben hacerse cargo de las tres funciones mencionadas y no de una sola como en el caso de los gobiernos locales.

Por otra parte, la teoría del federalismo fiscal señala que las responsabilidades tributarias se deben basar en criterios de movilidad, dejando al gobierno central los de mayor dinamismo y los más fijos a los gobiernos locales, siendo principalmente los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria, por lo que su autonomía fiscal es reducida, generando desequilibrios verticales y horizontales dadas las diferentes competencias administrativas y situaciones económicas entre diferentes regiones y jurisdicciones.

Esto ha dado paso a un arreglo fiscal en el que los gobiernos locales obtienen recursos de fuentes propias limitados y que deben ser complementados por un sistema de transferencias intergubernamentales ya que son incapaces de financiar con fuentes propias sus compromisos de gasto.



Bird (1971), señala que el comportamiento del gasto público se explica por el nivel de ingresos, factores demográficos y factores tecnológicos, si el nivel de ingresos desciende, los gobiernos locales deben ajustar su gasto, sin embargo las necesidades de la sociedad y principalmente los compromisos contraídos, e incluso las inercias de gasto, lo tornan irreductible, por lo que se producen ejercicios fiscales deficitarios que se traducen en deuda.

La fragilidad fiscal de los municipios de Coahuila, es uno de los factores que determinan que los funcionarios no atiendan las recomendaciones en materia de gestión de la deuda municipal, cuando estas van en el sentido de que se disminuya el endeudamiento.

Por otra parte existe el efecto *flypaper*, una caída en los ingresos propios conduce a un recorte del gasto, empero una caída en las transferencias no, por lo tanto el gasto requiere de otras fuentes de financiamiento y se debe recurrir al endeudamiento. Esto permite deducir que las prácticas presupuestales maximizadoras inciden en las recomendaciones, el resultado del ejercicio econométrico muestra que los municipios con un índice bajo de postura fiscal y presupuestaria tienden a una menor atención a las recomendaciones sobre la deuda.

Así mismo, esta misma hipótesis se respalda en el enfoque teórico de la elección pública, particularmente en la metáfora del burócrata maximizador del presupuesto (Niskanen 1968), que señala que el gobernante no es benevolente, no busca maximizar el bienestar de sus habitantes, sino su presupuesto.

**Cuadro 5.2.1. Estimaciones de los factores que inciden en la atención a las recomendaciones de desempeño en materia de endeudamiento para los municipios de Coahuila**

Variables	MCO	Efectos Aleatorios	Efectos Fijos	Efectos Temporales	PCSE
<b>IARGDM</b>	<b>Variable Dependiente</b>				
<b>IPFP</b>	0.2483027** (0.0869143)	0.2483027** (0.0869143)	0.7600025*** (0.1824401)	0.6581775*** (0.2039878)	0.7022745*** (0.1278453)
<b>ICA</b>	0.0027152 (0.0794256)	0.0027152 (0.0794256)	-0.0669082 (0.1270250)	-0.0418602 (0.1255536)	-0.0463849 (0.0334505)
<b>IDI</b>	0.0519463 (0.0458832)	0.0519463 (0.0458832)	0.0706351 (0.0747535)	0.0584174 (0.0745460)	0.0467045*** (0.0315934)
<b>Pob</b>	0.0000002 (0.0000004)	0.0000002 (0.0000004)		-0.00000117* (0.0000007)	-0.00000131*** (0.0000004)
<b>GTM</b>	-0.0209000 (0.4249000)	-0.0209000 (0.4249000)	0.4435000 (0.6504000)	0.2899000 (0.6381000)	0.5123000 (0.4433000)
<b>PART</b>	-0.1660000 (0.4440000)	-0.1660000 (0.4440000)	0.7540000 (0.7020000)	1.4600000** (0.7680000)	1.5100000** (0.5160000)
<b>PLU</b>	(0.0047297) (0.0124043)	(0.0047297) (0.0124043)		0.0230484 (0.0250394)	0.0326038*** (0.0086015)
<b>MV</b>	0.0662130 (0.1446729)	0.0662130 (0.1446729)			
<b>Emp</b>	-0.0011306 (0.0009276)	-0.0011306 (0.0009276)	-0.0015115 (0.0043146)	-0.0049000 (0.0046333)	-0.0030565 (0.0038012)
<b>CS</b>	0.1051296** (0.0374071)	0.1051296 (0.0374071)		0.1902287* (0.1048544)	-0.0440703 (0.1141728)
<b>CSB</b>	0.1316115 (0.0671150)	0.1316115 (0.0671150)		0.5941335 (0.4815277)	0.8444451* (0.4107232)
<b>CSG</b>	VARIABLE DE COMPARACIÓN				
<b>Constante</b>	0.2221952* (0.1066921)	0.2221952* (0.1066921)	0.0757475 (0.1336450)	0.0812845 (0.1566286)	0.2238995* (0.1143417)
<b>Grupos</b>	32	32	32	32	32
<b>Años</b>	4	4	4	4	4
<b>N</b>	128	128	128	128	128
<b>R cuadrada</b>	0.1314	0.1314	0.0274	0.3959	0.5238
<b>R cuadrada ajustada</b>	0.0490	NA	NA	0.1182	NA
<b>R cuad Within</b>	NA	0.3494	0.1967	NA	NA
<b>R cuad Between</b>	NA	0.1482	0.0254	NA	NA
<b>Dummies Municipios</b>	No	No	Si	Si	Si
<b>Prueba F</b>	0.1091	NA	0.1740	0.0492	NA
<b>Prueba Breusch y Pagan</b>	NA	1.0000	NA	NA	NA
<b>Prueba de Hausman</b>	NA	0.0479		NA	NA
<b>Prueba de Wooldrige</b>	NA	NA	0.0150	0.0150	NA
<b>Prueba de Wald</b>	NA	NA	0.0000	0.0000	NA

Las variables que resultaron significativas, el Índice de Postura Fiscal Presupuestal (IPFP) y el Índice de Desarrollo Institucional (IDI), se construyeron como ya se mencionó mediante la suma ponderada de indicadores, cuyos ponderadores se calcularon a través de la técnica denominada Análisis de Componentes Principales (ACP).

Como ya se comentó, mediante las pruebas de Wald y Wooldrige se encontró de que el modelo tenía problemas de heterocedasticidad y de correlación serial, en el caso del primero problema, significa que la varianza de los errores no es constante a lo largo de las observaciones, es decir que los datos son heterogéneos y por lo tanto los estimadores no tienen varianza mínima; así mismo el problema de correlación serial, significa que los errores de las diferentes observaciones están vinculados entre sí, por lo que los parámetros estimados no son óptimos, lo que conduce a errores de estimación.

Estos problemas se corrigieron mediante una regresión con el modelo de Prais-Winsten de Errores Estándar Corregidos para Panel (PCSE) que permite corregir al mismo tiempo problemas de heterocedasticidad y correlación serial con el fin de que los errores sean independientes y estén idénticamente distribuidos entre sí.

La variable única variable explicativa consistente en todas las regresiones fue el IPFP, que fue significativa y positiva en todos los casos, en tanto que el IDI solo resultó significativo en la regresión corregida por correlación serial y heterocedasticidad.

Lo anterior puede entenderse en el sentido de que la postura fiscal y las prácticas presupuestales son el principal factor de los abordados en este estudio que explican el nivel de atención que brindan los funcionarios municipales a las recomendaciones relacionadas con la gestión de la deuda pública.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Desde hace aproximadamente 15 años, en nuestro país se ha venido dando de manera paulatina un proceso de modernización del marco legal e institucional para mejorar la gestión gubernamental a través de mejores mecanismos de participación social, rendición de cuentas, transparencia, modernización presupuestal y evaluación del desempeño de las políticas y programas del gobierno, sin embargo aún falta bastante por avanzar en todos estos puntos, en particular en materia de evaluación es necesario lograr un mayor desarrollo a fin de lograr una plena utilización de sus resultados.

De acuerdo con autores como Lasswell (1971) y Parsons (2012), las políticas públicas pueden ser analizadas como una sucesión de fases cíclicas, en las que la parte culminante es la de la evaluación, etapa que sirve para cerrar el ciclo, pero a su vez abre un nuevo ciclo, los resultados de la evaluación deben ser empleados para el rediseño de las políticas públicas a fin de mejorar los resultados.

Esta visión del proceso de las políticas públicas ha dado paso a nuevos paradigmas de la administración gubernamental, como la Nueva Gestión Pública, de la que se desprende la Gestión para Resultados y de esta el Presupuesto Basado en Resultados, en donde se da prioridad a que los gobiernos mejoren su gestión en base a la información derivada de los procesos de evaluación de los resultados de ejercicios anteriores.

Es por ello que el marco normativo de nuestro país se ha ido ajustando de manera paulatina, a fin de introducir la práctica de la evaluación a políticas y programas a fin de establecer una arquitectura legal e institucional que promueva un gasto orientado a resultados, para lo cual se ha incorporado una especie de arreglo para para la evaluación de los entes públicos, mediante instituciones como son los órganos internos de control, los organismos técnicos especializados en evaluación como el CONEVAL, y los órganos técnicos de

fiscalización superior, la Auditoría Superior de la Federación, y las Auditorías Estatales, que evalúan el desempeño a través de auditorías de desempeño.

Estos entes fiscalizadores tienen la finalidad de revisar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas públicos, establecer indicadores de desempeño y evaluar la gestión financiera de los entes fiscalizados con enfoque en desempeño, de lo que se derivan recomendaciones que deben ser atendidas por esos entes a fin de provocar mejoras en su gestión.

El argumento de esta investigación tiene como premisa el determinar de qué manera inciden la postura fiscal de los municipios y sus prácticas presupuestales, las competencias administrativas, así como el diseño institucional, en la atención a las recomendaciones derivadas de la evaluación de desempeño en gestión de la deuda pública, enfocándose de manera particular en el caso de los municipios de Coahuila.

Se trata de ubicar factores inherentes a la vida fiscal e institucional de los municipios, que determinan el nivel de atención que brindan los funcionarios a las recomendaciones que les son emitidas por la Auditoría Superior del Estado (ASE), derivadas de las auditorías que evalúan el desempeño financiero, y cuya finalidad es lograr mejoras en la gestión de la política de endeudamiento municipal.

Este trabajo se centra de manera particular en las recomendaciones dirigidas a la política de endeudamiento municipal ya que se trata de un tema medular de la gestión financiera gubernamental.

La deuda pública es una herramienta útil para el financiamiento de los órganos de gobierno, pero su abuso y falta de planeación puede traer problemas económicos en el mediano y largo plazo.

En el caso de los municipios de Coahuila, de 2007 a 2014 el total de sus pasivos observó un incremento nominal de 153%, esto significa una tasa media anual de crecimiento del 14.2%, en tanto que los ingresos municipales tuvieron un crecimiento medio más discreto, alrededor de 9.3% por año en ese mismo periodo, cabe señalar que la proporción de gasto comprometido de los municipios es muy elevada, en 2014 era de un 40% aproximadamente, lo que hace aún más vulnerable la postura fiscal de los municipios.

En 2007 los pasivos municipales eran aproximadamente un 49% de los ingresos propios para 2011 representaron un 113% del total de los ingresos propios, por lo que una de las conclusiones de las evaluaciones de la ASEC es que uno de los temas más preocupantes en materia de finanzas municipales es el progresivo incremento de la deuda en niveles tales que se corre el riesgo de llegar a un grado de insostenibilidad en las haciendas públicas de los municipios.

No obstante lo anterior, y como se mencionó en la justificación de este trabajo recientemente el Congreso Estatal autorizó nuevas líneas de crédito a municipios cuyas finanzas están por demás comprometidas, que han venido presentando situaciones de vulnerabilidad y baja sostenibilidad en sus finanzas, lo que es un claro indicio de que los resultados de las evaluaciones no son tomados en cuenta ni por los cabildos municipales ni por el propio legislativo estatal.

Las recomendaciones emitidas en los trabajos de evaluación de pasivos municipales, de auditorías de desempeño, así como de evaluación de la gestión financiera a través de indicadores emitidos por la ASEC son muy claras y pueden resumirse en tres vertientes:

- Mejorar la recaudación para obtener mayores ingresos propios, buscando mejorar la postura fiscal municipal frente a sus compromisos crediticios.

- Mejorar la calidad del gasto público, privilegiando el gasto productivo, la inversión pública, y el gasto social destinado a la prestación de bienes y servicios, por encima del gasto corriente, y principalmente del rubro de servicios personales.
- Disminuir el monto de los pasivos bancarios y no bancarios, a fin de mantener un equilibrio en las finanzas municipales, con niveles adecuados de sostenibilidad fiscal, solvencia y vulnerabilidad, tratando de liquidar en lo posible y preferentemente las obligaciones con proveedores, contratistas y prestadores de servicios, por ser estas exigibles en el corto plazo.

Sin embargo la atención a estas recomendaciones se percibe en un muy bajo nivel, ya que el crecimiento de los pasivos contra lo recomendado continúa, los ingresos propios aún son muy bajos, no muestran un crecimiento estructural producto de un mayor esfuerzo fiscal y no se perciben mayores esfuerzos por contener el gasto corriente y principalmente el gasto en nómina burocrática.

Este contexto motivó a realizar este trabajo de investigación, en el que se concluye que entre otros factores, la postura fiscal y las prácticas presupuestales, así como el desarrollo institucional inciden en la atención que dan los funcionarios responsables de las finanzas municipales a las recomendaciones emitidas ente fiscalizador del congreso local del estado de Coahuila para mejorar la gestión de la deuda pública.

Para demostrar lo anterior se utilizó un modelo econométrico de panel de datos y efectos temporales, con información del periodo de 2010 a 2013, con la finalidad de tener paneles balanceados y por deficiencias en el registro contable de sus pasivos, se omitieron 6 municipios de los 38 que hay en el Estado,

quedando la muestra en 32 municipios, excluyendo a Guerrero, Hidalgo, Jiménez, Juárez, Morelos y Sacramento.

Los resultados muestran que la postura fiscal y las prácticas presupuestales, así como el desarrollo institucional son factores para la toma de decisiones de los responsables de la administración municipal en el sentido de atender o no las recomendaciones para mejorar la gestión crediticia.

Es decir que no obstante a la necesidad de que se disminuyan pasivos, se aumenten ingresos propios y se controle el gasto operativo, la fragilidad fiscal y la falta de desarrollo institucional de los municipios orilla a sus titulares a continuar endeudándose.

Lo anterior va de la mano con la falta de sistemas de presupuestación adecuados como el presupuesto basado en resultados, y la permanencia de presupuestos por objeto de gasto que suelen ser de tipo incrementalista e inercial.

Es importante destacar que de acuerdo a las prórrogas otorgadas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), los presupuestos por programas a que la Ley de Contabilidad Gubernamental demanda a los municipios se postergaron hasta 2015, por lo que otra línea de investigación futura sugerida en este trabajo tendría que evaluar el impacto del cambio de régimen presupuestal a partir de ese año en la atención a recomendaciones derivadas de la evaluación del desempeño.

En cuanto al desarrollo de competencias administrativas, no fue posible en este trabajo comprobar que incidan sobre la respuesta de los funcionarios a las recomendaciones para mejorar la gestión de la deuda, de acuerdo con la literatura, se esperaba que en la media que se cuente con mayor preparación académica, más antigüedad en la administración municipal y mayor



experiencia, se tuviera un mayor nivel de atención a las recomendaciones, es decir que una parte de la baja atención observada se pudiera explicar por el frágil perfil de las competencias administrativas de los *policy makers* municipales, es decir un bajo nivel de *expertise*.

Por otra parte también se encontró una relación directa y positiva entre la atención a las recomendaciones y el diseño institucional, medido por el cumplimiento a normas financieras como la participación de los cabildos en temas financieros – presupuestales, el cumplimiento con aspectos medulares del Código Municipal como la presentación y adecuado diseño del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), la existencia de instrumentos de participación ciudadana, la competitividad política y posibilidad de veto en los cabildos y el servicio profesional de carrera.

Al construir el índice de desarrollo institucional con la suma ponderada por componentes principales de los indicadores mencionados, se encontró que el indicador de normas de administración financiera tenía una carga negativa, contrario al resto de los indicadores, por lo que se realizó una regresión del índice de atención a recomendaciones (IARGDM) solo con los indicadores que integran el índice (IDI), confirmando una relación inversa entre el nivel restrictivo de las normas y la atención a las recomendaciones.

El resultado de la evidencia empírica puede explicarse bajo la interpretación de que ante la fragilidad fiscal de los municipios de Coahuila en el entorno actual del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, situación de la que no se sustraen el resto de los municipios del país, así como el bajo perfil institucional municipal, de poco sirve fortalecer las competencias administrativas, la realidad económica e institucional obliga a que los funcionarios desatiendan las recomendaciones para mejorar la gestión de la deuda municipal.

Es importante destacar que el mismo modelo econométrico muestra mediante el coeficiente de determinación que estos factores solo determinan parcialmente la baja atención a las recomendaciones y existen otros adicionales no considerados en este trabajo de investigación, buscarlos y tratar de probar empíricamente su relación será tema de futuros trabajos que pueden abordarse a partir de este.

De acuerdo con Cardozo (2013), en México como en diversos países existe una limitada utilización de los resultados de las evaluaciones, lo que nulifica su utilidad.

Si las evaluaciones no se emplean para la reformulación de políticas y programas, pierden sentido, en el caso de Coahuila, esta investigación concluye que las evaluaciones que se han hecho a la gestión de la deuda municipal, no son utilizadas para mejorar su gestión, lo que rompe con el ciclo del proceso de las políticas públicas, al no servir los resultados de la evaluación como insumo para mejorar las futuras intervenciones.

Lo anterior se concluye al observar una baja atención a las recomendaciones emitidas por el órgano fiscalizador estatal en ese sentido, mismo que se explica parcialmente por la debilidad fiscal y las prácticas presupuestales maximizadoras de los titulares de las administraciones municipales.

Por lo anterior y a fin de concluir este trabajo se presentan algunas recomendaciones de política, con el fin de mejorar la atención a las mencionadas recomendaciones en materia de gestión de la deuda municipal, así como la propuesta de futuras líneas de investigación sobre dicho tema en particular que podrían permitir tener un entendimiento más profundo de dicha problemática dadas las limitaciones de este trabajo.

- Un número importante de las recomendaciones derivadas de las auditorías y evaluaciones de desempeño están encaminadas a identificar el cumplimiento de normatividades, reglas operativas, lineamientos operativos, control interno y mecanismos administrativos, son resultados de bajo impacto para mejorar la gestión, y caen más en el terreno de las auditorías de cumplimiento de legalidad, por lo que se propone un enfoque mayor hacia las evaluaciones de desempeño, enfocadas a medir el cumplimiento de objetivos y metas y el impacto en los grupos o áreas de enfoque.
- Mejorar la calidad de las evaluaciones y de las propias recomendaciones es imprescindible, para lograr un mejor impacto de estas en los entes evaluados, por lo que se recomienda implementar en órgano estatal de fiscalización superior un área responsable de la meta evaluación, es decir de la evaluación de las evaluaciones, con carácter de contralor interno de las áreas de medición del desempeño, a fin de que garantice que las recomendaciones emitidas sean de calidad, racionales, en base a evidencias palpables, así mismo, que sean realmente factibles de realizar.
- Fortalecer legalmente el aspecto vinculatorio de las recomendaciones de desempeño, si bien el incumplimiento o la no atención de estas puede ser derivado de supuestos fortuitos no controlables por los responsables de la gestión financiera, como es el caso de la debilidad fiscal derivada del acuerdo de coordinación fiscal vigente, una alternativa recomendable es que no se busquen sanciones legales, sino mecanismos de afectación presupuestal, bajo el enfoque de la elección pública Niskanen (1968), este tipo de acciones representan un castigo para el burócrata responsable de los programas públicos.
- En esta temática se considera conveniente recuperar una propuesta que se ha presentado ya en el sentido de reformar los artículos 74, fracción IV y el 134 de la Constitución Federal, a fin de que el proceso de aprobación del presupuesto tome en cuenta de manera obligatoria los resultados de las

evaluaciones de desempeño de la ASF del CONEVAL y de otros evaluadores, es recomendable que la reforma se encamine al uso de los resultados de las evaluaciones y sus recomendaciones por parte de los ejecutivos federal, estatales y municipales, y los legislativos federal y locales Figueroa (2013).

- En concordancia con la propuesta anterior, es importante que este esfuerzo se realice por igual en entidades federativas y municipios por lo que se recomienda darle a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el tratamiento de Ley General y que se establezca en esta la obligación de programar, presupuestar y aprobar el gasto con la previa revisión de los resultados de las evaluaciones.
- A fin de fortalecer la estructura institucional de la evaluación se recomienda atender lo dispuesto en el Artículo 134 Constitucional es necesario que el estado de Coahuila consolide la reforma de 2008 del mencionado artículo, en el sentido de crear una instancia técnica local de evaluación que se deberá vincular y trabajar de manera conjunta con la entidad fiscalizadora del congreso local.

Se considera que estas propuestas, pueden aportar una base para la mejora de las evaluaciones y la atención a sus recomendaciones, así como para fortalecer en la práctica el vínculo teórico entre la evaluación y el rediseño de políticas y programas.

Es imprescindible consolidar este puente, que la evaluación sea la brújula para la mejora en la gestión pública, por lo que el mejor camino para ello es que tenga una incidencia real en la programación y autorización del gasto en los presupuestos anuales.

Para concluir se presentan tres líneas de investigación sugeridas para trabajos futuros que podrían contribuir a profundizar en este tema y para cubrir las propias limitaciones de este trabajo:

1. Evaluar como incidirán las recientes reformas en materia de fiscalización, disciplina financiera y anticorrupción, en la toma de decisiones de los titulares de las finanzas municipales en relación a las evaluaciones de desempeño que se realizan sobre su gestión.
2. Evaluar de qué manera el cambio en las prácticas presupuestales dirigido desde la Ley General de Contabilidad Gubernamental, mismo que entro en vigor a partir del año 2015, incide en la respuesta de los funcionarios municipales a las recomendaciones en materia de gestión financiera que les son emitidas.
3. Profundizar en los factores que determinan el nivel de atención a las recomendaciones de desempeño, considerando otros además de la postura fiscal, las prácticas presupuestales y el diseño institucional.

## Anexo 1 Estadísticas Municipales

### Cuadro A1 Recomendaciones por Municipio y Catalogo de Recomendaciones

Municipio / Año	2010	2011	2012	2013
Abasolo	1,2,3,5,6	3,4,6	1,2,3,4,6,7	1,2,3,4,5,6,7
Acuña	1,2,3,5,6,7	1,2,3,6,7	2,5,6,7	2,3
Allende	1,2,3,4,5,6,7	2,3,6	1,3,4,5,6,7	1,2,3,5,7
Arteaga	2,3,5,6	2,3,6,7	2,3,5	2,3,7
Candela	1,2,3,4,5,6,7	2,3,6,7	1,2,3,4,5,6,7	1,2,3
Castañeros	1,2,3,4,5,6	2,6	1,2,3,6,7	1,2,3
Cuatro Ciénegas	1,2,3,4,6	2,3,6	1,2,4,6,7	2,3,6
Escobedo	1,2,3,4,6	1,2,3,6	1,2,3,4,6,7	1,2,3,4,5,6,7
Francisco I. Madero	2,3,4,6,7	1,2,3,4,5	1,2,4,5,6,7	2,3,6,7
Frontera	1,2,3,6,7	2,3,7	1,2,7	1,2,3,4
General Cepeda	1,2,3,4,5,6	1	1,2,3,4,5,6,7	2,3,6,7
Lamadrid	1,2,3,6,7	1,2,3,5	1,2,3,5,6	1,2,3,7
Matamoros	1,2,3,6,7	1,2,3,6,7	1,2,3,6	1,2
Monclova	1,2,3,6,7	2,3,6,7	3,7	1,2,3
Múzquiz	1,2,3,4,6,7,8	2,3,5,8	1,2,4,5,6,7,8	2,3,8
Nadadores	2,3	1,2,3,4,5,6,7	1,3,4,6,7	1,2,3,5,6
Nava	1,2,3,6,7	1,2,3,5,6,7	1,2,3,5,6,7	1,2,3,6,7
Ocampo	1,2,3	1,2,4,5	1,2,4,5,6,7	1,2,3,6,7
Parras	1,2,3	1,3,5,6,7	1,2,3,5,6,7,8	1,2,3,6,7,8
Piedras Negras	1,2,3,5,6,7	1,2,3,5	1,2,3,6,7	1,2,3,7
Progreso	1,2,3,5	2,3,7	1,4,5,6	1,2,3,7
Ramos Arizpe	2,3,6,7	2,3,7	2,3,5	2,3
Sabinas	2,3,4,5	2,6,7	1,3,4,6,7	2,3,6,7
Saltillo	2,3,6,7	2,3,6,7	2,3,5	2,3
San Buenaventura	1,2,3,5,6	1,2,3,	1,2,3,4,6,7	1,2,3,7
San Juan de Sabinas	1,2,3,6	2,3,4,5,6,7	1,2,3,4,5,7	2,3,4,6,7
San Pedro	1,2,3,6	1,2,3,5,7,6	1,2,3,5,7,6	1,2,3,7,6
Sierra Mojada	1,2,3,4,5,6,7	1,2,3,4,5	1,2,3,4,6,7	1,2,3,
Torreón	2,3,5,6	2,3,6,7	2,3,5,7	2,3,
Viesca	1,2,3,5	1,2,3,6	1,3,4,5,6	1,2,3,6,7
Villa Unión	1,2,3,6	1,2,3,4,5,7	1,2,3,4,5,6,7	1,2,3,7
Zaragoza	2,3,6	2,3	1,2,3,4,5,6,7	2,3,7

- 1 Realizar acciones inmediatas para fortalecer en el corto plazo la recaudación de ingresos propios.
- 2 Realizar acciones inmediatas que le permitan disminuir su gasto corriente en el corto plazo.
- 3 Realizar acciones inmediatas en materia de ahorro y austeridad de la nómina burocrática que permitan disminuir a corto plazo la proporción del gasto en servicios personales respecto del gasto total.
- 4 Realizar esfuerzos necesarios inmediatos para apuntalar el gasto en inversión, buscar ahorros en otras áreas del gasto y aplicar remanentes a inversión de corto plazo.
- 5 Realizar las acciones necesarias a fin de reducir sus pasivos de corto plazo, destinando recursos al pago de proveedores, contratistas y prestadores de servicios y disminuyendo las compras a crédito.
- 6 Suspender de inmediato la solicitud de nuevos créditos en el corto plazo a fin de evitar poner en riesgo su solvencia y la sostenibilidad de sus finanzas.
- 7 Disminuir las compras a crédito e implementar las acciones necesarias para disminuir el pasivo circulante en el corto plazo, programando mayores recursos para el pago de proveedores.
- 8 Realizar las acciones necesarias para no incurrir en déficit del balance fiscal, a fin de no aumentar el nivel de la deuda en el corto plazo.

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Coahuila  
Informes del Resultado 2010, 2011, 2012 y 2013

**Cuadro A2**  
**Deuda Pública y Pasivos Bancarios y no Bancarios**  
**Municipios de Coahuila 2009 – 2013**  
**(miles de pesos)**

Municipio/Año	2009	2010	2011	2012	2013
Abasolo	596	642	693	906	1,647
Acuña	109,960	122,440	155,267	148,937	131,059
Allende	3,156	7,167	6,812	4,358	5,713
Arteaga	2,809	2,536	10,830	3,605	1,582
Candela	1,052	1,709	2,552	3,377	2,042
Castaños	10,100	8,357	9,451	16,428	15,077
Cuatro Ciénegas	2,151	2,050	2,196	2,036	1,798
Escobedo	50	242	331	566	603
Francisco I. Madero	34,811	43,025	42,157	57,632	31,168
Frontera	18,951	32,191	30,762	28,060	21,253
General Cepeda	2,598	4,847	3,236	5,736	7,040
Lamadrid	785	2,012	961	970	837
Matamoros	47,127	58,687	61,218	57,479	42,181
Monclova	80,518	165,678	180,846	160,368	125,304
Múzquiz	14,953	33,524	27,965	33,551	22,195
Nadadores	1,988	767	1,264	4,097	5,154
Nava	16,060	21,091	22,210	37,382	37,684
Ocampo	2,742	1,914	1,552	1,881	3,740
Parras	22,923	20,052	21,883	30,574	44,733
Piedras Negras	75,619	104,586	95,657	98,555	74,943
Progreso	2,621	2,119	1,808	2,018	1,937
Ramos Arizpe	204,348	226,740	224,958	220,143	133,448
Sabinas	38,912	35,710	36,600	48,325	56,181
Saltillo	75,293	195,600	430,388	323,313	80,415
San Buenaventura	838	3,027	2,642	2,840	846
San Juan de Sabinas	11,850	26,499	32,378	31,240	31,889
San Pedro	63,030	69,696	77,700	96,202	118,134
Sierra Mojada	409	1,927	1,171	1,218	192
Torreón	27,194	155,485	502,357	472,577	394,711
Viesca	3,462	339	1,859	4,387	8,557
Villa Unión	381	848	317	1,405	414
Zaragoza	2,980	5,259	4,234	7,468	3,843

Fuente: Cuentas Públicas Municipales 2009 – 2013

**Cuadro A3**  
**Ingresos Propios de los Municipios de Coahuila**  
**2010 – 2013**  
**(miles de pesos)**

Municipio/Año	2010	2011	2012	2013
Abasolo	320	434	387	237
Acuña	66,693	66,435	63,558	81,108
Allende	6,436	6,951	6,500	6,733
Arteaga	20,326	20,837	25,613	30,276
Candela	874	1,130	957	993
Castaños	6,527	9,664	7,902	10,450
Cuatro Ciénegas	4,751	8,877	2,096	2,744
Escobedo	202	178	192	420
Francisco I. Madero	10,584	11,854	12,073	11,378
Frontera	27,712	34,235	32,114	44,084
General Cepeda	2,944	3,564	3,420	4,482
Lamadrid	537	634	602	612
Matamoros	13,399	13,747	30,799	18,878
Monclova	81,169	101,128	105,747	142,155
Múzquiz	23,782	22,700	22,857	29,032
Nadadores	4,901	2,045	2,543	2,773
Nava	21,360	24,062	25,685	32,290
Ocampo	7,041	2,059	2,646	2,368
Parras	13,006	14,846	21,611	16,726
Piedras Negras	74,933	81,199	81,170	102,895
Progreso	933	1,352	1,078	1,112
Ramos Arizpe	122,745	131,412	204,551	205,372
Sabinas	41,563	44,150	33,363	35,413
Saltillo	460,776	503,796	558,210	714,459
San Buenaventura	9,795	7,702	8,607	9,329
San Juan de Sabinas	16,368	21,205	20,176	25,295
San Pedro	15,779	15,146	13,863	13,372
Sierra Mojada	1,943	1,716	1,741	2,054
Torreón	595,954	596,585	795,126	848,021
Viesca	1,306	977	1,351	684
Villa Unión	1,444	1,318	1,271	1,392
Zaragoza	6,324	10,350	9,918	9,095

Fuente: Cuentas Públicas Municipales 2010 – 2013



**Cuadro A4**  
**Participaciones de los Municipios de Coahuila**  
**2010 – 2013**  
**(miles de pesos)**

Municipio/Año	2010	2011	2012	2013
Abasolo	12,904	11,781	11,161	12,290
Acuña	106,238	116,968	112,324	144,487
Allende	21,934	23,251	25,512	25,885
Arteaga	21,769	23,060	25,346	27,877
Candela	11,689	11,882	12,139	14,329
Castañón	22,172	29,479	27,932	41,995
Cuatro Ciénegas	18,167	16,963	17,209	20,023
Escobedo	10,101	14,669	13,450	12,547
Francisco I. Madero	36,891	38,433	38,097	49,363
Frontera	51,442	58,531	62,833	68,613
General Cepeda	13,533	17,404	16,716	18,639
Lamadrid	11,104	11,716	12,313	12,788
Matamoros	59,158	63,154	67,884	97,324
Monclova	161,920	160,231	179,282	195,027
Múzquiz	48,439	92,096	47,937	53,421
Nadadores	13,237	13,956	14,865	17,603
Nava	26,341	28,194	30,158	36,847
Ocampo	15,346	15,268	16,616	19,088
Parras	42,530	41,674	38,252	50,017
Piedras Negras	183,595	197,118	277,897	293,950
Progreso	16,280	13,077	12,722	17,285
Ramos Arizpe	80,476	120,766	116,251	112,114
Sabinas	54,555	57,918	57,154	69,146
Saltillo	523,685	559,576	555,205	665,933
San Buenaventura	25,698	27,831	26,114	28,626
San Juan de Sabinas	44,932	47,661	47,317	52,387
San Pedro	55,059	62,740	69,817	74,256
Sierra Mojada	12,345	14,195	14,558	15,487
Torreón	557,701	574,992	605,288	720,960
Viesca	18,516	17,931	18,861	23,314
Villa Unión	12,859	13,306	13,145	17,413
Zaragoza	19,027	18,416	16,527	21,510

Fuente: Cuentas Públicas Municipales 2010 – 2013

**Cuadro A5**  
**Gasto Corriente de los Municipios de Coahuila**  
**2010 – 2013**  
**(miles de pesos)**

Municipio/Año	2010	2011	2012	2013
Abasolo	11,209	11,079	11,251	12,984
Acuña	200,843	217,317	218,038	226,515
Allende	34,133	35,435	34,295	38,342
Arteaga	37,654	45,722	46,946	56,521
Candela	12,988	13,921	12,636	14,578
Castaños	33,855	35,739	39,139	44,629
Cuatro Ciénegas	18,698	20,913	21,316	26,094
Escobedo	10,427	12,020	13,686	13,643
Francisco I. Madero	62,945	66,883	67,853	80,212
Frontera	93,106	108,597	107,204	116,380
General Cepeda	20,297	19,387	22,596	27,545
Lamadrid	9,637	9,811	10,740	13,830
Matamoros	83,377	95,476	109,492	116,499
Monclova	301,005	301,487	293,082	331,434
Múzquiz	80,864	87,320	90,778	102,478
Nadadores	16,591	18,428	17,838	18,978
Nava	47,619	53,536	55,392	60,585
Ocampo	17,589	18,812	19,743	25,807
Parras	52,993	54,029	63,236	70,583
Piedras Negras	254,792	277,475	296,002	327,209
Progreso	9,506	10,825	9,924	11,114
Ramos Arizpe	167,758	168,132	198,380	201,316
Sabinas	100,336	104,113	94,331	108,690
Saltillo	923,646	1,074,383	1,088,723	1,143,648
San Buenaventura	33,381	36,426	38,628	44,776
San Juan de Sabinas	68,185	71,919	73,178	81,462
San Pedro	96,416	117,644	142,435	150,094
Sierra Mojada	14,949	15,725	17,600	19,432
Torreón	911,766	1,024,212	1,078,823	1,142,515
Viesca	17,234	20,956	20,263	26,327
Villa Unión	14,649	15,674	16,659	18,134
Zaragoza	28,149	32,074	32,390	32,617

Fuente: Cuentas Públicas Municipales 2010 – 2013

**Cuadro A6**  
**Gasto de Inversión de los Municipios de Coahuila**  
**2010 – 2013**  
**(miles de pesos)**

Municipio/Año	2010	2011	2012	2013
Abasolo	271	461	1,241	109
Acuña	24,454	58,676	40,766	47,760
Allende	8,467	11,527	10,981	9,451
Arteaga	8,655	25,902	15,739	30,798
Candela	143	703	137	749
Castaños	4,492	13,651	22,084	20,732
Cuatro Ciénegas	7,198	9,226	9,381	16,787
Escobedo	2,134	2,510	2,983	2,030
Francisco I. Madero	21,999	12,411	10,262	46,727
Frontera	29,777	36,118	30,427	32,695
General Cepeda	7,015	10,164	7,478	13,472
Lamadrid	3,477	469	428	1,972
Matamoros	43,431	36,503	33,720	37,312
Monclova	86,704	95,111	104,136	111,513
Múzquiz	42,985	36,102	31,154	83,205
Nadadores	3,466	1,782	3,380	1,510
Nava	10,486	7,007	6,801	13,662
Ocampo	5,975	3,418	4,394	8,542
Parras	13,905	28,050	33,333	35,166
Piedras Negras	49,277	31,773	124,704	112,609
Progreso	4,978	7,298	3,695	10,438
Ramos Arizpe	69,407	70,721	48,057	50,235
Sabinas	14,086	47,856	52,200	67,359
Saltillo	403,129	423,342	298,993	544,089
San Buenaventura	7,286	15,230	17,994	37,472
San Juan de Sabinas	27,317	21,663	6,820	14,416
San Pedro	46,205	39,080	38,528	56,812
Sierra Mojada	2,246	1,720	1,073	5,624
Torreón	151,317	346,443	222,911	275,293
Viesca	7,968	16,235	10,243	14,408
Villa Unión	3,783	2,308	1,252	2,962
Zaragoza	4,780	5,492	3,253	8,067

Fuente: Cuentas Públicas Municipales 2010 – 2013

**Cuadro A7**  
**Recaudación de Predial y Agua de los Municipios de Coahuila**  
**2010 – 2013**  
**(miles de pesos)**

Municipio/Año	2010	2011	2012	2013
Abasolo	143	102	142	142
Acuña	74,916	81,175	86,260	84,832
Allende	7,924	8,163	8,730	9,416
Arteaga	9,219	11,147	13,510	14,064
Candela	1,238	1,294	1,232	1,366
Castaños	7,762	8,672	9,721	9,687
Cuatro Ciénegas	2,359	3,675	3,704	3,632
Escobedo	133	126	118	114
Francisco I. Madero	18,429	20,347	22,678	21,751
Frontera	39,425	49,647	56,101	60,685
General Cepeda	753	829	864	776
Lamadrid	376	399	428	426
Matamoros	24,262	23,720	24,724	24,782
Monclova	109,687	129,145	142,375	150,334
Múzquiz	21,903	25,202	27,805	28,368
Nadadores	756	892	1,040	1,054
Nava	13,146	14,075	16,890	19,754
Ocampo	1,327	1,517	1,695	1,587
Parras	18,954	17,641	18,339	17,787
Piedras Negras	117,701	114,704	129,856	145,464
Progreso	481	1,379	1,279	1,252
Ramos Arizpe	105,434	68,342	75,036	114,112
Sabinas	39,369	44,007	45,796	46,962
Saltillo	500,505	539,014	567,988	524,377
San Buenaventura	7,195	7,871	8,646	9,136
San Juan de Sabinas	21,362	29,288	30,176	26,028
San Pedro	28,770	26,769	21,401	19,472
Sierra Mojada	1,106	1,154	1,357	1,560
Torreón	600,519	611,634	592,337	594,056
Viesca	2,172	1,939	2,168	2,124
Villa Unión	723	573	731	836
Zaragoza	3,930	3,554	5,791	5,500

Fuente: Cuentas Públicas Municipales 2010 – 2013

## Anexo 2

### Listado de Variables y Fuentes de Información

Variable	Fuente
Recomendaciones atendidas	ASEC Informes del Resultado 2010 - 2013
Recomendaciones emitidas	ASEC Informes del Resultado 2010 - 2013
Recomendaciones con reincidencia	ASEC Informes del Resultado 2010 - 2013
Deuda (pasivos bancarios y no bancarios)	Cuentas Públicas Municipales 2010 - 2013
Participaciones totales recibidas	Cuentas Públicas Municipales 2010 - 2013
Ingresos propios	Cuentas Públicas Municipales 2010 - 2013
Ingresos totales	Cuentas Públicas Municipales 2010 - 2013
Gasto corriente	Cuentas Públicas Municipales 2010 - 2013
Recaudación de predial y agua	Cuentas Públicas Municipales 2010 - 2013
Aportaciones federales	SIMBAD - INEGI
Población	INEGI
Nivel de escolaridad de los titulares de la administración municipal	INEGI Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 y 2013
Antigüedad en el puesto de los titulares de la administración municipal	INEGI Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 y 2013
Experiencia laboral de los titulares de la administración municipal	INEGI Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 y 2013
Presenta tesoro o alcalde el proyecto de presupuesto al ayuntamiento	ASEC Informes del Resultado 2010 - 2013
Autoriza el Cabildo del el presupuesto anual	ASEC Informes del Resultado 2010 - 2013
Autoriza el Cabildo del los estados financieros mensuales	ASEC Informes del Resultado 2010 - 2013
El PMD cuenta con una sección de diagnóstico	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD cuenta con una sección de demandas sociales	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD cuenta con una sección de objetivos	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD cuenta con una sección de políticas	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD cuenta con una sección de estrategias	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD cuenta con una sección de lineamientos estratégicos	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD cuenta con una sección de programas y metas anuales	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD cuenta con una sección de programas coordinados de inversión pública	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD define a los responsables de la instrumentación, seguimiento y evaluación de sus programas	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
El PMD del cuenta con una sección de estadísticas y cartografía	ASEC Informes del Resultado 2012 y 2013
Número de regidores de oposición	Periódico Oficial del Estado 09/10/2009, 30/10/2009 y 10/11/2009 Listados de integración de Cabildos correspondientes a la elección de Ayuntamientos 2009
Número total de regidores	Periódico Oficial del Estado 09/10/2009, 30/10/2009 y 10/11/2009 Listados de integración de Cabildos correspondientes a la elección de Ayuntamientos 2009
La ley de fiscalización establece que el Congreso deba dar seguimiento a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La ley de fiscalización establece que la entidad de fiscalización deba informar al Congreso el estado que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La ley de fiscalización establece que la entidad de fiscalización deba implementar un sistema de información que permita conocer el grado de cumplimiento y la eficacia en la implementación de las recomendaciones, su seguimiento, así como indicadores relativos al avance en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La ley de fiscalización establece que los informes que debe rendir la entidad de fiscalización estén dirigidos básicamente a informar a la ciudadanía, además del Congreso Local.	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La ley de fiscalización prevé la creación de un consejo ciudadano de fiscalización superior.	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La ley de fiscalización prevé una vinculación de la fiscalización superior con las decisiones presupuestarias, señalando que los informes que emita al entidad fiscalizadora sean tomados en cuenta por el Congreso Local y los Cabildos para la elaboración o modificación de los presupuestos, uniendo así el ciclo de vigilancia sobre la gestión financiera	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La ley de fiscalización precisa de manera clara las recomendaciones vinculatorias y las no vinculatorias.	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La ley de fiscalización establece sanciones ante la no atención a las recomendaciones vinculatorias.	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La normatividad establece el registro de todos los pasivos y obligaciones financieras tales como créditos, pensiones, laudos laborales, obligaciones con proveedores, contratistas, prestadores de servicios, asociaciones público privadas, etc.	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La normatividad obliga a que se determinen los destinos específicos de aplicación de los recursos procedentes de la deuda	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La normatividad establece la obligación de precisar los montos contratados mediante diferentes instrumentos financieros y evaluar la capacidad de ser pagados	Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza vigentes en 2010, 2011, 2012 y 2013
La normatividad establece un límite cuantitativo respecto de la capacidad real de pago	Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente en 2010, reforma de 2011
La normatividad establece la obligación de que el Congreso Local autorice la deuda de largo plazo	Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente en 2010, reforma de 2011
La normatividad establece la obligación de que el Congreso Local autorice la deuda de corto plazo	Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente en 2010, reforma de 2011
La normatividad establece una regla para evitar el endeudamiento para gasto corriente	Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente en 2010, reforma de 2011
La normatividad establece la obligación de que las autoridades fiscales del Estado publiquen y midan periódicamente indicadores de sostenimiento, vulnerabilidad y financieros sobre la deuda pública	Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente en 2010, reforma de 2011
La normatividad establece la obligación de que algún cuerpo técnico colegiado dé el visto bueno a la contratación de deuda.	Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente en 2010, reforma de 2011
La normatividad desglosa los rubros del gasto que se consideran "inversión productiva"	Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente en 2010, reforma de 2011
La normatividad establece claramente el tipo de gasto no financiable con deuda pública	Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente en 2010, reforma de 2011
Las recomendaciones se dan a conocer al ente fiscalizado mediante un oficio	ASEC y Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila vigentes de 2010 a 2013
Las recomendaciones se publican en informes de auditorías	ASEC y Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila vigentes de 2010 a 2013
Las recomendaciones se publican a través de internet y pueden ser consultadas en el portal de la entidad fiscalizadora	ASEC y Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila vigentes de 2010 a 2013
Las recomendaciones se dan a conocer a la prensa de manera particular, en reunión de trabajo, conferencia de prensa o similar	ASEC y Leyes de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila vigentes de 2010 a 2013
Normatividad para el servicio profesional de carrera del municipio i	ASEC Informes del Resultado 2010 - 2013
Pluralidad política	INEGI Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 y 2013
Margen de victoria del alcalde	Estadísticas Instituto Estatal Electoral

### Anexo 3 Pruebas Sobre Modelo Econométrico

En esta sección se presentan las pruebas utilizadas para controlar el modelo y seleccionar el más adecuado. El modelo y las pruebas se realizaron en el paquete econométrico Stata 12.

1. Regresión agrupada Mínimos Cuadrados Ordinarios vs modelo de efectos aleatorios, Prueba del Multiplicador de Lagrange, se acepta la hipótesis nula  $H_0$  de que la varianza de los errores es cero, por lo que no es preferible usar el modelo de efectos aleatorios sobre el agrupado.

```
Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects

iargdm[municipi01,t] = Xb + u[municipi01] + e[municipi01,t]

Estimated results:

```

	Var	sd = sqrt(Var)
iargdm	.0214636	.1465047
e	.0200648	.1416504
u	0	0

```

Test:  Var(u) = 0
      chibar2(01) =    0.00
      Prob > chibar2 =    1.0000

```

2. Modelo de efectos fijos, prueba de Hausman cuya  $H_0$  señala que los estimadores de efectos aleatorios y de efectos fijos no difieren de manera significativa, de acuerdo con los resultados de la prueba se rechaza la Hipótesis nula, dado que los estimadores si difieren y se concluye que es mejor usar efectos fijos.

```
. hausman FIXED RANDOM
```

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) FIXED	(B) RANDOM		
ipfp	.7600025	.2483027	.5116998	.1604066
cafm	-.0669082	.0027152	-.0696235	.0991308
idii	.0706351	.0519463	.0186889	.0590154
gpl	.0004435	-.0000209	.0004643	.0004924
part	7.54e-07	-1.66e-07	9.21e-07	5.43e-07
emp	-.0015115	-.0011306	-.0003809	.0042137

```
b - consistent under Ho and Ha, obtained from xtreg
B - inconsistent under Ha, efficient under Ho, obtained from xtreg
```

```
Test: Ho: difference in coefficients not systematic
```

```
chi2(5) - (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
          -      11.18
Prob>chi2 -      0.0479
```

3. Modelo de efectos temporales, generando variables dicotómicas por individuo y por año, se controla por efectos temporales, estimando una regresión de efectos fijos y aleatorios, probando si los parámetros de los efectos aleatorios son relevantes. De acuerdo con los resultados se rechaza la  $H_0$  de que todos los parámetros temporales sean cero al mismo tiempo, por lo que se debe controlar por efectos temporales.

```
. testparm _Iyear_2011 - _Iyear_2013
```

```
( 1)  _Iyear_2011 = 0
( 2)  _Iyear_2012 = 0
( 3)  _Iyear_2013 = 0
```

```
F( 3, 87) = 2.57
Prob > F = 0.0592
```

4. Pruebas de autocorrelación, se verifica si existen problemas de autocorrelación mediante la prueba de Wooldrige, la  $H_0$  señala que no existe autocorrelación de primer orden, de acuerdo con la prueba se rechaza la  $H_0$ , por lo que no se detecta el problema de autocorrelación.

Linear regression

Number of obs = 96  
 F( 6, 31) = 7.38  
 Prob > F = 0.0001  
 R-squared = 0.2459  
 Root MSE = .1733

(Std. Err. adjusted for 32 clusters in municipiol)

D.iargdm	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ipfp						
D1.	.6354612	.13722	4.63	0.000	.3555992	.9153233
cafm						
D1.	-.0917852	.1530123	-0.60	0.553	-.4038559	.2202855
idii						
D1.	.1427444	.0690189	2.07	0.047	.0019795	.2835093
pob						
D1.	0 (omitted)					
gpl						
D1.	-.0001467	.0002867	-0.51	0.613	-.0007315	.0004381
part						
D1.	-2.64e-08	5.07e-07	-0.05	0.959	-1.06e-06	1.01e-06
plu						
D1.	0 (omitted)					
mv						
D1.	0 (omitted)					
emp						
D1.	-.0072362	.004046	-1.79	0.083	-.015488	.0010156
cs						
D1.	0 (omitted)					
csb						
D1.	0 (omitted)					

Wooldridge test for autocorrelation in panel data

H0: no first-order autocorrelation

F( 1, 31) = 6.627  
 Prob > F = 0.0150

5. Pruebas de heterocedasticidad, se verifica mediante la prueba de Wald, cuya hipótesis nula  $H_0$  señala que la varianza de cada individuo del panel es igual a la varianza del panel en su conjunto, el resultado de la prueba rechaza la  $H_0$ , evidenciando heterocedasticidad grupal en el panel.



Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity  
in fixed effect regression model

H0:  $\sigma(i)^2 = \sigma^2$  for all  $i$

chi2 (32) = 3.5e+05  
Prob>chi2 = 0.0000

6. De acuerdo con los resultados de las pruebas, se concluye que los resultados más robustos se presentan en un modelo de efectos fijos y temporales corregido por autocorrelación y heterocedasticidad mediante un modelo de Errores Estándar Corregidos para Panel (Panel Corrected Standard Errors o PCSE).

## Bibliografía

- Academia Mexicana de Auditoría Fiscal y al Desempeño, A.C. *Metodología de la Auditoría al Desempeño*. México D.F.: Dofiscal Editores, 2004.
- Acosta, Felix. «La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes.» *Papeles de Población*, 2010: 155-188.
- Aguilar, Luis F. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Segunda edición. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann, 2010.
- Ahumada, Lobo Ívico. *Evaluación de Políticas Públicas, La evaluación: Origen y desarrollo, relevancia y objetivos, y criterios e indicadores de valoración*. Guía de Estudio, México, D.F.: FLACSO, 2014.
- ASEC, Auditoría Superior del Estado de Coahuila. «Indicadores para Evaluar la Gestión para Resultados de los municipios con metodología del banco interamericano de Desarrollo.» Informe del Resultado 2015, Saltillo, Coahuila, 2015.
- ASEC, Auditoría Superior del Estado de Coahuila. «Informes del Resultado.» Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública, Saltillo, Coahuila, 2007 - 2014.
- ASEC, Auditoría Superior del Estado de Coahuila. «Primer Informe Individual.» Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública, Saltillo, Coahuila, 2014.
- ASOFIS, Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental. «Diagnostico sobre las Entidades de Fiscalización Superiores Locales en Materia de Auditoría de Desempeño .» México D.F., 2014.
- Bahl, Roy. «Las Transferencias Intergubernamentales en los Países en Desarrollo y Transición.» Editado por Indetec. *El Trimestre Fiscal*, n° 76 (2003): 39-77.
- Bahl, Roy. *The Pillars of Fiscal Decentralization*. Working Papers, CAF, 2008.
- Barros, Gomes Marcelo. *Performance Audit Argument: a Public Management Policy Analysis about Supreme Audit Institutions Role*. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental", Caracas, Venezuela: CLAD, 2001.

- Bird, R. «Wagner's Law of Expanding State Activity.» *Public Finance*, 1971: 1-26.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Marianela Armijo. *Indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Gestión Pública, Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 2005.
- Cabrero, Enrique. «Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales de México.» *Gestión y Política Pública* (CIDE) XIII, nº 3 (2004): 753-784.
- Cardozo, Brum Myriam. «De la evaluación a la reformulación de políticas públicas.» *Política y cultura*, nº 40 (Enero 2013): 123-149.
- Corzo, Julio Franco. *Diseño de Políticas Públicas*. México, D.F.: IEXE Editorial, 2012.
- De Haro, García, Gil-García y Ramírez de la Cruz. «Las Fuentes Económicas de la Nueva Gestión Pública.» En *Más allá de la Reinención del Gobierno*, de Gault David Arellano, 36 - 65. México, D.F.: Porrúa, 2010.
- de León, L. Javier, José A. Dorta V. y Jorge V. Pérez R. «Contraste de los modelos de asignación presupuestaria en el presupuesto social municipal.» *Gestión y Política Pública* (CIDE) XIX, nº 2 (2010): 358.
- Escudero, Fernandez Pedro y Diego Prior Jiménez. *Endeudamiento y Ciclos Políticos Presupuestarios: El caso de los ayuntamientos catalanes*. Document de treball 2002/10, Barcelona, España: Universitat de Barcelona, 2002.
- Escudero, Tomás. «Utilidad y uso de las evaluaciones. Un asunto relevante.» *REVALUE: Revista de evaluación educativa* 2, nº 1 (2013): 185-205.
- Figuerola, Neri Aimée. «Reformas sin Mejora: las leyes de fiscalización superior en Jalisco.» Editado por El Colegio de Sonora. *Región y Sociedad* XXV, nº 57 (2013).
- Fleischer, Dreolin & Christina Christie. «Evaluation Use: Results From a Survey of U.S. American Evaluation Association Members.» *American Journal of Evaluation* 30, nº 2 (2009): 158-175.
- Gamkhar, S. & Wallace, Oates. «Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings.» *National Tax Journal*, nº 49 (1996).
- García Moreno, Mauricio y Roberto García López. *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - INDES - PRODEV, 2011.

- García Sanchez, Isabel. «La nueva gestión pública: evolución y tendencias.» *Presupuesto y Gasto Público* (Instituto de Estudios Fiscales), n° 47 (2007).
- García Vázquez, Nancy. «Perspectivas teóricas del control de la burocracia.» *Intersticios Sociales*, n° 1 (2011): 2-32.
- García, Pérez Nubia Lizbeth. *Incidencia de la Autonomía Financiera, las Capacidades Administrativas y el Diseño Insitucional en la Contratación de Deuda Pública Municipal*. Mexico, D.F.: CIDE, 2013.
- Gramlich, Eduard. «Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature.» En *The Political Economy of Foscral Federalism*, de Wallace Oates. Lexington Press, 1977.
- Guerrero, García Javier. *La Lucha por el Federalismo en México, Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*. México, D.F.: Porrúa, 2005.
- Haaz, Díaz Alberto. «www.academia.edu.» *Las instancias técnicas de evaluación gubernamental en México*. Enero de 2011. [https://www.academia.edu/4098103/Las\\_instancias\\_t%C3%A9cnicas\\_de\\_evaluaci%C3%B3n\\_gubernamental\\_en\\_M%C3%A9xico](https://www.academia.edu/4098103/Las_instancias_t%C3%A9cnicas_de_evaluaci%C3%B3n_gubernamental_en_M%C3%A9xico) (último acceso: noviembre de 2015).
- Ibarra, Salazar Jorge, Alfredo Sandoval Musi y Lida Sotres Cervantes. *Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*. Monterrey, N.L.: ITESM, 2001.
- IMCO. «Evaluación: Evaluar un imperativo de los gobiernos estatales.» En *Índice de Competitividad Estatal 2012 ¿Donde quedo la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficiencia*, de IMCO, 63-74. México D.F.: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C, 2012.
- INTOSAI. «ISSAI 3100 – Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave.» 2010. <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-3100-performance-audit-guidelines-key-principles.html>.
- INTOSAI, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). *Un Ejercicio de Términos de Referencia para realizar una Auditoría de Desempeño a la Deuda Pública*. ISSAI 5422, Viena, Austria: INTOSAI Professional Standards Committee , 2007.
- Jiménez, Uriel y Joaquín Aldas. *Análisis multivariante aplicado*. Madrid, España: Tomson Learning Ibero, 2005.

- Lasswell, Harold. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier, 1971.
- Lopez, González Mauricio. *Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*. Documento de trabajo, México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.
- Manning, Nick. «Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público: Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información de desempeño.» En *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, de Pedro Arizti y Manuel Fernando Castro, 11-17. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial, 2010.
- McKenzie, Kenneth J. «Diseño Institucional y Política Pública: Una Perspectiva Microeconómica.» *Revista de Economía Institucional*, n° 1 (1999): 17-58.
- Morales, Casetti Marjorie. «Nueva Gestión Pública en Chile orígenes y efectos.» *Revista de ciencia política* 34, n° 2 (2014): 417-438.
- Moynihan, Donald & Sanjay Pandey. «The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?» *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 28 (September 2010): 850-866.
- Musgrave, Richard. *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*. Madrid, España: McGraw-Hill, 1992.
- Niskanen, William. «Non-Market Decision: The Peculiar Economics of Bureaucracy.» *American Economic Review* 58, n° 2 (1968).
- Oates, Wallace. «An Essay on Fiscal Federalism.» *Journal of Economic Literature* 37, n° 3 (1999): 1120-1149.
- Oates, Wallace. «An Essay on Fiscal Federalism.» *Journal of Economic Literature* XXXVII, n° 3 (1999).
- Parsons, Wayne. *Políticas Públicas una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires, Arg.: Miño y Dávila editores, 2012.
- Pérez-Jácome, Dionisio. «Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México.» En *Presupuesto basado en resultados Conferencia Internacional*, de SHCP - BID - Banco Mundial - OCDE - DFID - CIDE, 231-245. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo PRODEV, 2012.
- Pérez-López, Gemma, Ana María Plata-Díaz, José Luis Zafra-Gómez y Antonio M. López-Hernández. «Operaciones fuera de presupuesto (off budget),

- factores políticos y deuda municipal Un estudio empírico aplicando una metodología de datos de panel.» Editado por CIDE. *Gestión y Política Pública* Vol. XIII, nº 1 (2014): 185-218.
- Peters, Guy. *El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política*. Barcelona, España: Gedisa, 2003.
- Piffano, Horacio. «Notas sobre Federalismo Fiscal Enfoques Positivos y Normativos.» Editado por Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de la Plata. 2005.
- Pinilla, Rafael y Xavier Fontcuberta. «Evaluación de políticas públicas e innovación social un marco para la política basada en la evidencia.» *Encuentros multidisciplinares* 12, nº 35 (2010): 21-30.
- Ramírez, Cambremos Jehu Jonathan y Juan Poom Medina. «Factores políticos e institucionales asociados a la deuda municipal en el noroeste de México: 1989-2007.» *Andamios. Revista de Investigación Social* 10, nº 21 (2013): 61-93.
- Restrepo, Manuel Albeeto. «Burocracia, gerencia pública y gobernanza.» *Dialogos de Saberes*, nº 30 (2009).
- Reyes, Tépach. *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*. México, D.F.: Cámara de Diputados, LXI Legislatura DG de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2012.
- Reynoso, Diego. *Teoría de la Elección Pública y Neoinstitucionalismo: Segunda Parte Neoinstitucionalismo*. Mexico, D.F.: Flacso, 2014.
- Saha, Anwar. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. Policy Research Working Paper, 4039 , World Bank , 2006.
- Salazar, José Antonio. «Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: Alcances, Limitaciones y Propuestas.» *El Economista Mexicano Nueva Epoca* (Colegio Nacional de Economistas), 2004.
- Sanchez, García Eunice. «Descentralización y rendición de cuentas.» En *Trabajos Ganadores del Décimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, de Auditoría Superior de la Federación, 37-69. México D.F.: ASF, 2010.
- SHCP. *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Mexico, D.F.: SHCP, 2015.

- Sour, Laura y Fredy Girón. *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990 - 2004*. Documento de Trabajo #200, México D.F.: CIDE, 2007.
- Trujillo, Salazar Lucia Paola. «Transferencias intergubernamentales y gasto local repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura.» *Gestión y Política Pública* XVII, nº 2 (2008): 451-486.
- Vanguardia. «Autorizan a endeudarse a 5 municipios.» *Vanguardia*, 11 de Noviembre de 2015.
- Weiss, Carol. *Evaluation*. 2a edición. Prentice Hall, 1998.
- Weiss, Carol. «Have we learned anything new about the use of evaluation?» *American Journal of Evaluation* 19, nº 1 (1998): 21-33.
- Zaremborg, Gisela. *Teoría de la Elección Pública y Neoinstitucionalismo*. México D.F.: Flacso, 2014.

## Índice de Figuras, Tablas y Gráficos

Figura 2.4.1. Ciclo de la GpR .....	48
Figura 2.4.2. El ciclo de las políticas y el ciclo de la información .....	49
Figura 2.5.1. Diagrama del método de la auditoría de desempeño.....	52
Figura 2.5.2. El proceso de la auditoría de desempeño .....	55
Figura 3.2.1. Integración del Índice General de Avance de M & E.....	67
Gráfico 3.2.1. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en las entidades federativas de México.....	68
Gráfico 3.2.2. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en las entidades federativas de México por sección de análisis.....	69
Gráfico 3.2.3. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en las entidades federativas de México por sección de análisis.....	70
Gráfico 3.2.4. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en los municipios seleccionados.....	71
Gráfico 3.2.5. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en los municipios seleccionados por sección de análisis.....	72
Gráfico 3.2.6. Porcentaje de avance de los sistemas de M & E en los municipios seleccionados por sección de análisis.....	73
Gráfico 3.3.1. Porcentaje de avance de los sistemas de GpRD en los municipios de Coahuila.....	75
Gráfico 3.3.2. Porcentaje de avance de los sistemas de GpRD en los municipios de Coahuila por sección de análisis.....	76
Gráfico 3.5.1. Saldo de la deuda y pasivos municipales de Coahuila 2007 – 2014 (miles de pesos corrientes) .....	85
Gráfico 3.5.2. Saldo de la deuda y pasivos municipales de Coahuila 2007 – 2014 como proporción de los ingresos propios municipales .....	86
Gráfico 3.5.3. Saldo de la deuda y pasivos por municipio de Coahuila 2014 (miles de pesos).....	87



Gráfico 3.5.3. Saldo de la deuda y pasivos por municipio de Coahuila 2007 - 2014 (miles de pesos) .....	88
Cuadro 4.1.1. Resumen de variables del modelo empírico .....	110
Gráfico 5.1.1. Gráfica de caja para el Índice de Atención a Recomendaciones de Desempeño en Materia de Gestión de la Deuda Municipal .....	112
Cuadro 5.1.1. Estadísticas descriptivas básicas de las variables del modelo empírico	112
Cuadro 5.2.1. Estimaciones de los factores que inciden en la atención a las recomendaciones de desempeño en materia de endeudamiento para los municipios de Coahuila .....	121