



**SHCP**

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO

---

Documento relativo al cumplimiento de las  
disposiciones contenidas en el párrafo tercero del  
artículo 80 de la Ley General de Contabilidad  
Gubernamental

---

29 de abril de 2016

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>ANTECEDENTES</b> .....	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>MARCO JURÍDICO</b> .....	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>DIAGNÓSTICOS PREVIOS</b> .....	<b>10</b>
<b>V.</b>	<b>CONSIDERACIONES PARA EL DIAGNÓSTICO 2016</b> .....	<b>11</b>
<b>APARTADO I. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL PBR-SED EN ENTIDADES</b>		
	<b>FEDERATIVAS</b> .....	<b>13</b>
1.	ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO .....	13
2.	ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS SOBRE EL AVANCE DEL PBR-SED EN EL ÁMBITO ESTATAL 2016 .....	16
2.1	<i>Objetivo</i> .....	16
3.	ÍNDICE GENERAL DE AVANCE DE PBR-SED EN EL ÁMBITO ESTATAL .....	17
	EN LA GRÁFICA 1 SE PUEDEN OBSERVAR LOS RESULTADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN EL MODELO PLANTEADO EN EL CUESTIONARIO PARA EL 2016. ....	17
4.	DIAGNÓSTICO 2016 .....	19
4.1	<i>Secciones del Diagnóstico 2016</i> .....	19
4.1.1	PbR-SED .....	19
4.1.2	Transparencia .....	19
4.1.3	Capacitación .....	20
4.1.4	Adquisiciones .....	20
4.1.5	Recursos Humanos .....	20
5.	AVANCE ALCANZADO POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA IMPLANTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PBR-SED .....	21
5.1	<i>Resultado del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en 2016</i> .....	21
5.1.1	Transparencia .....	21
5.1.2	Recursos Humanos .....	22
5.1.3	Capacitación .....	22
5.1.4	PbR-SED .....	23
5.1.4.1	Áreas de oportunidad identificadas en la Sección PbR-SED .....	24
5.1.4.2	Mayores avances identificados en la sección PbR-SED .....	26
5.1.5	Adquisiciones .....	29
<b>APARTADO II. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACION DEL PBR-SED EN MUNICIPIOS Y</b>		
	<b>DTCDMX SELECCIONADOS</b> .....	<b>31</b>
1.	ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO .....	31
2.	MUNICIPIOS Y DTCDMX CONSIDERADAS EN AL ANÁLISIS 2016 .....	34
3.	ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS SOBRE EL AVANCE DEL PBR-SED EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DTCDMX 2016 .....	36
3.1	<i>Objetivo</i> .....	36
3.2	<i>Elementos de Análisis del Diagnóstico 2016</i> .....	36
4.	ÍNDICE GENERAL DE PBR-SED EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DTCDMX 2016 .....	37
5.	AVANCE ALCANZADO POR LOS MUNICIPIOS Y LAS DTCDMX EN LA IMPLANTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PBR-SED .....	41
5.1	<i>Resultados del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en el 2016</i> .....	41

---

5.1.1	PbR-SED.....	42
5.1.2	Capacitación.....	49
5.1.3	Recursos Humanos.....	49
5.1.4	Transparencia.....	49
5.1.5	Adquisiciones .....	50
6.	DIFERENCIAS ESTRUCTURALES POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS Y DTCDMX.....	50
7.	DIFERENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO .....	54
<b>NOTA METODOLÓGICA.....</b>		<b>57</b>

## **ANEXOS**

<b>ANEXO 1</b>	AVANCE DE ENTIDADES FEDERATIVAS
<b>ANEXO 2</b>	AVANCE DE MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL DE MAYOR POBLACIÓN EN SU ENTIDAD
<b>ANEXO 3</b>	AVANCE DE MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL DE POBLACIÓN MEDIA
<b>ANEXO 4</b>	INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN (CUESTIONARIOS)

---

## I. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 80, tercer párrafo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), debe hacer entrega a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del ***Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.***

En ese sentido, la SHCP, en coordinación con las 32 entidades federativas y una muestra de 62 municipios y dos demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX), realizó el Diagnóstico que permite conocer el nivel de capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en el que se encuentra la implantación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los gobiernos locales.

El documento que se presenta está conformado por dos apartados. En el primero de ellos se informa sobre los resultados del Diagnóstico realizado en las 32 entidades federativas y en el segundo se considera la información de los 62 municipios y dos DTCDMX seleccionados.

Para este ejercicio, se mantienen las entidades federativas, municipios y DTCDMX analizados en 2015. Al final del documento se describe la nota metodológica con los elementos analizados para llegar a los resultados sobre los que se informa, y en anexo se presentan los resultados individuales de cada entidad federativa y de los 62 municipios y dos DTCDMX que forman parte del presente informe.

## II. ANTECEDENTES

A partir de 2006, y conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) emitida el 30 de marzo de 2006, se inició la definición e implantación gradual del PbR-SED con el objetivo de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, y promover una adecuada rendición de cuentas, para impulsar el desarrollo nacional.

Conforme a lo señalado en el Transitorio Sexto del Decreto mediante el cual se expidió la LFPRH, la implantación del SED concluyó en el ejercicio fiscal 2008; a partir del ejercicio fiscal 2009 ha ido consolidando su operación como un proceso de mejora continua.

Al tener como premisa un presupuesto con enfoque en el logro de resultados, los entes públicos establecen puntualmente los objetivos que se alcanzarán con los recursos asignados a sus programas, y el grado de consecución de los mismos es valorado mediante el SED.

El SED es un componente clave del PbR, y se define como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y

---

objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”<sup>1</sup>.

El PbR se enmarca en la estrategia de Gestión para Resultados (GpR), un modelo de cultura organizacional y de desempeño institucional, cuyo objetivo es generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren los resultados establecidos en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas derivados del mismo.

Además de la LFPRH, en México se han llevado a cabo reformas al marco normativo que fomentan, impulsan y fortalecen la GpR, destacando:

- Elevar a rango constitucional la obligación de que los recursos económicos de los cuales dispongan los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) sean evaluados por instancias técnicas independientes (Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- Establecer que los recursos económicos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y DTCDMX se sujetarán a lo que dispongan las leyes reglamentarias – LFPRH y Ley de Coordinación Fiscal (LCF).
- Sentar las bases para la presentación homogénea de información de ingresos y egresos, así como patrimonial, por parte de la federación, las entidades federativas, los municipios y las DTCDMX, a fin de garantizar su armonización nacional (LGCG).

En 2007, durante el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal del año siguiente, se tomaron medidas concretas enfocadas a la implantación del PbR-SED, tales como la creación de una plataforma programática funcional y el establecimiento de criterios generales de operación de los programas presupuestarios (Pp). Asimismo, de manera conjunta entre la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP)<sup>2</sup> y el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>3</sup>, se definió la instrumentación de un Programa Anual de Evaluación (PAE) y los términos de referencia para realizar evaluaciones; la adopción de la Metodología del Marco Lógico (MML) para facilitar los procesos relativos a la orientación de los programas y proyectos hacia el logro de resultados, a través del instrumento de planeación estratégica denominado Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); y la realización de talleres de divulgación de la iniciativa PbR-SED.

---

<sup>1</sup> El Sistema de Evaluación del Desempeño se encuentra definido en el artículo 2, fracción LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y referido en el artículo 111 de dicha Ley.

<sup>2</sup> Con base en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la LGCG y a la LFPRH publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015, la SFP ha dejado de tener atribuciones normativas sobre el SED.

<sup>3</sup> El 10 de febrero de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, en la cual se adicionó en el inciso C del artículo 26 que el Estado contará con un CONEVAL que será un órgano autónomo, dicha autonomía entrará en vigor hasta que el Congreso de la Unión expida la Ley correspondiente.

---

Posteriormente, en 2008 se realizaron actividades complementarias tales como la emisión de disposiciones generales del SED, de lineamientos para la actualización y el registro de la MIR, y de los indicadores de los Pp federales en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Asimismo, se impartieron talleres nacionales para crear una cultura de GpR en la Administración Pública Federal (APF), así como en algunos gobiernos locales. De esa misma forma, se ha participado en diversos foros internacionales para comunicar los esfuerzos que se han realizado en México en materia de GpR y considerar mejores prácticas internacionales, principalmente de países de América Latina y el Caribe.

Como resultado de estas acciones, el PbR-SED quedó implantado hacia fines de 2008, iniciando así en 2009 su fase de consolidación.

La coordinación de las tareas del PbR-SED, a partir de 2016 quedó definida en dos instancias federales: la SHCP, encargada de la conducción de la instrumentación del PbR-SED en la APF, y el CONEVAL, con la función de evaluar las políticas y programas de desarrollo social.

Cabe destacar que, desde la implantación de este modelo, en la APF se han emprendido diversas acciones encaminadas a la consolidación del PbR-SED, como son la introducción de reformas normativas, administrativas y metodológicas con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad del gasto público, incrementar la transparencia en la gestión pública y reforzar los esquemas de rendición de cuentas de la APF hacia la sociedad.

Por su parte, los gobiernos estatales han realizado esfuerzos cada vez mayores para impulsar de manera coordinada con sus municipios, la implantación gradual de sus respectivas iniciativas del PbR y del SED. Entre las acciones que demuestran este interés, se encuentran su activa participación en las tareas de formación y construcción de las capacidades administrativas necesarias para la evaluación y seguimiento del gasto, así como las actividades que han desarrollado en materia de sensibilización y capacitación en temas de GpR.

En ese sentido, con la emisión de la LGCG en 2008, se establecieron los criterios generales que rigen a la contabilidad gubernamental y, sobre todo, la emisión de información financiera de los entes públicos para lograr su adecuada armonización en los tres órdenes de gobierno. Con la entrada en vigor de dicha Ley se instaló el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), órgano técnico encargado de la coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, y facultado para emitir disposiciones en la materia.

De esa forma, el CONAC ha sido un factor fundamental en la implementación del modelo de PbR-SED en los ámbitos estatal y municipal, con la emisión de normas y lineamientos que no solamente regulan los momentos contables del ejercicio del presupuesto, sino que también ha establecido criterios generales para la clasificación de los programas de los entes públicos, que permitirá organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los Programas, así como la armonización de la estructura de las cuentas públicas, entre otros.

---

En este contexto, en noviembre de 2012 se adicionó a la LGCG<sup>4</sup> el actual Título Quinto, “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera”, el cual introduce en su artículo 61 la obligación de incorporar en el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos, los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del PbR y del SED, establecidos en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en su artículo 64 señala que la información que establezca el CONAC relativa a la evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas se difundirá en Internet, y que se deberá incluir en la presentación de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, información disponible relativa a la evaluación más reciente; en su artículo 79 instruye a publicar el PAE así como las metodologías e indicadores de desempeño; y en su artículo 80 a revisar y, en su caso, actualizar los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieran recursos federales, y que son la base para evaluar los resultados que se obtengan con dichos recursos.

Es entonces que la implantación y consolidación del PbR-SED en México ha representado un importante reto para los tres órdenes de gobierno. Por tal motivo, y considerando que la implantación del PbR-SED es un proceso gradual, para la elaboración del Diagnóstico 2016 se realizó una revisión al modelo de aplicación en los años previos, incorporándose nuevos reactivos acordes a la gradualidad del SED.

### **III. MARCO JURÍDICO**

A partir de 2006, con la entrada en vigor de la LFPRH, se inició la construcción del PbR-SED. Desde entonces, se han realizado cambios sustanciales en distintos ámbitos que han contribuido a su implantación y consolidación gradual. La transformación del marco legal ha sido indispensable para su implantación en los diferentes órdenes de gobierno.

En la LFPRH se establecieron una serie de reformas que transforman la administración de los recursos públicos. A través de sus artículos 85, 110 y 111 se regula el SED de la siguiente manera:

- El artículo 85, establece las consideraciones que deberán observar los ejecutores del gasto respecto de la transferencia de los recursos federales aprobados en el PEF, a las entidades federativas, los municipios y las DTCDMX.
- El artículo 110 determina las particularidades de 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 que la SHCP debe verificar los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las

---

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 2012.

---

dependencias y entidades, con base en el SED, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.

En 2007 se expidieron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (Lineamientos de Evaluación), cuyo objeto es regular, entre otras cosas, la evaluación de los programas federales y la elaboración de la MIR.

Asimismo, a partir de 2008, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el máximo ordenamiento jurídico en la implementación del PbR:

*“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México<sup>5</sup>, 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 y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente.”*

Como ya se ha expuesto en este documento, con la publicación de la LGCG en diciembre de 2008 y sus respectivas reformas, se conforma el marco para establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. En ese sentido, los artículos 79 y 80 de la LGCG, son un complemento de lo establecido en la LFPRH al establecer la obligatoriedad de las entidades federativas, los municipios y las DTCDMX de evaluar el resultado de la aplicación de sus recursos; además de homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión.

El artículo 79 de la LGCG establece lo siguiente:

*“Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño. (...)”*

*“La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enviarán al Consejo [CONAC] los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión*

---

<sup>5</sup> El 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.



---

*de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley.”*

Con respecto a la publicación de los PAE establecido en este artículo, el 3 de abril de 2013 el CONAC emitió la *Norma para regular el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales transferidos a las entidades federativas*, con base en los preceptos establecidos en los Lineamientos de evaluación. De igual forma, el 16 de mayo de 2013, el CONAC emitió los *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*. Mediante dichas disposiciones se fortalece y estructura de manera homologada el modelo PbR-SED en los tres órdenes de gobierno.

En cuanto a la implantación y la operación del PbR-SED, el artículo 80 de la LGCG establece lo siguiente:

*“En ese mismo plazo, la Secretaría de Hacienda entregará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, **un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño**, en lo que corresponde a los recursos federales transferidos y, en su caso, las medidas que se aplicarán coordinadamente entre estos órdenes de gobierno para el logro de los objetivos definidos en las disposiciones aplicables.”*

Lo anterior constituye el fundamento para la realización del presente estudio.

Por otro lado, en el 2013 se expidió en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 (PGCM), el cual instrumenta la estrategia transversal en la materia establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, y que tiene como objetivos:

1. Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la APF.
2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.
3. Optimizar el uso de los recursos en la APF.
4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.
5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento.

Específicamente, el objetivo 2 “Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado”, incorpora diversas estrategias y líneas de acción enfocadas a “Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados”, de conformidad con lo establecido en la estrategia 4.1.3. “Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades”, del PND 2013-2018.

Las líneas de acción del PGCM que se orientan de manera directa al gasto federalizado se presentan en la tabla 1.

---

Tabla 1.  
PGCM

Estrategia 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado  
con base en los preceptos del SED

Líneas de acción

---

2.4.1 Mejorar la calidad y transparencia de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.

2.4.2 Identificar y transparentar ASM en la aplicación del gasto federalizado.

2.4.3 Coadyuvar en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal

2.4.4 Promover la complementariedad de programas presupuestarios federales, a partir del análisis de los padrones de beneficiarios de los diferentes órdenes de gobierno integrados en el SIIPP-G<sup>6</sup>.

---

#### IV. DIAGNÓSTICOS PREVIOS

El primer Diagnóstico sobre el avance en la implementación de la iniciativa PbR-SED en entidades federativas fue presentado por la SHCP en 2012, con el propósito de obtener una valoración basal sobre el estado de la implantación de la iniciativa en las 32 entidades federativas, lo que permitió conocer datos específicos sobre los diferentes componentes que se analizaron para ese Diagnóstico, obteniendo como resultado la línea base y la definición de estrategias de apoyo para su implementación.

Posteriormente, esta información sirvió para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 9, fracción III, párrafo tercero del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2012, el cual fue el antecedente para que, en el marco de las reformas realizadas a la LGCG en 2012, se incluyera la obligación de realizar este Diagnóstico anualmente.

Los resultados del segundo Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR-SED en gobiernos locales fueron informados a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en abril de 2013.

En el 2014, se realizó un tercer Diagnóstico, en el cual además de las 32 entidades federativas, se incluyeron al análisis 31 municipios y una DTCDMX, seleccionando a los de mayor población de cada entidad federativa, de conformidad con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

---

<sup>6</sup> Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, operado por la SFP.

---

Para el caso del Diagnóstico 2015, con el fin de contar con un punto de comparación entre municipios de diferente tamaño en términos poblacionales, se duplicó el número de municipios y DTCDMX participantes con respecto al año previo, es decir, por entidad federativa se añadió al municipio y la DTCDMX con la población más cercana al promedio poblacional de cada entidad federativa; asimismo, en orden de hacerlo más claro y sencillo de contestar con respecto al de 2014, durante este ejercicio también se realizaron modificaciones en el cuestionario como la compactación y rediseño de algunas preguntas.

Asimismo, con la finalidad de facilitar el ejercicio del Diagnóstico 2015, en ese año la SHCP diseñó una herramienta electrónica que permitió realizar el llenado y envío del cuestionario, misma que se utilizó para el Diagnóstico del presente año, con mejoras respecto a la utilizada en 2015.

## **V. CONSIDERACIONES PARA EL DIAGNÓSTICO 2016**

Con el fin de mejorar el Diagnóstico y considerando que la implementación del PbR-SED es un proceso gradual, la SHCP modificó el cuestionario utilizado en el año 2015, adicionando 60 preguntas –distribuidas en las diferentes categorías– con el objetivo de tener información más amplia acerca de las prácticas implementadas en la materia.

Estas adiciones se centraron sobre todo en lo relativo a prácticas de evaluación y a la utilización estratégica de la información de desempeño a lo largo del ciclo presupuestario.

Asimismo, se adicionó al cuestionario la sección Buenas Prácticas, cuyo objetivo es que los entes públicos analizados puedan compartir prácticas que han resultado exitosas en sus respectivos ámbitos, y contribuir con ello a la transmisión de experiencias y conocimientos adquiridos en la difusión de una cultura de planeación estratégica y presupuestaria basada en resultados.

### **Comparabilidad de resultados del Diagnóstico 2016 y previos**

Las modificaciones realizadas para el levantamiento del Diagnóstico 2016, tienen como consecuencia la imposibilidad de comparar los resultados de los índices obtenidos en años previos, debido a:

- La eliminación, modificación e incorporación de reactivos.
- La reponderación de categorías y de reactivos.

Al igual que en 2015, para el Diagnóstico 2016 se solicitó a los gobiernos locales sustentar las respuestas con evidencia documental y se aplicó una penalización en la valoración cuantitativa de aquellas respuestas en las que no presentó evidencia documental suficiente cuando esta era requerida. La presentación de evidencia documental, así como su análisis sistemático, ha permitido fortalecer la solidez de los

---

resultados, registrar el esfuerzo institucional realizado por las autoridades estatales y municipales en la materia y detectar aquellas áreas que aún representan retos en su implementación.

## APARTADO I. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL PbR-SED EN ENTIDADES FEDERATIVAS

### 1. Estructura del Cuestionario

La estructura del cuestionario para entidades federativas utilizado para el Diagnóstico 2016 fue modificada respecto a la utilizada en 2015, quedando definida como se muestra a continuación:

Tabla 2. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas

Sección	Categoría	2015	2016
<b>PbR-SED</b>	Evaluación	24	30
	Planeación	25	28
	Presupuestación	11	22
	Seguimiento	12	18
	Marco Jurídico	9	16
	Ejercicio y Control	12	12
	Programación	8	11
	Indicadores de Resultados	2	6
	Total PbR-SED	103	143
<b>Transparencia</b>	Transparencia y Lenguaje		
	Ciudadano	15	25
	Total Transparencia	15	25

*Continúa*

Tabla 2. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas (*Continuación*)

Sección	Categoría	2015	2016
<b>Capacitación</b>	Capacitación	10	6
	Total Capacitación	10	6
<b>Adquisiciones</b>	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
<b>Recursos Humanos</b>	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
<b>Buenas prácticas</b>	Buenas prácticas	-	4
	Total Buenas prácticas	-	4
<b>Total</b>		141	191

Es importante destacar que, a partir de los cambios realizados al cuestionario, también se efectuaron variaciones a la valoración de las diferentes categorías y secciones (Tabla 3), con base en las cuales se presentan los resultados del presente ejercicio.

Tabla 3. Variación en la ponderación por secciones y categorías para entidades federativas.

Categorías	2015	2016
<b>Evaluación</b>	15.00	20.00
<b>Planeación</b>	5.00	15.00
<b>Seguimiento</b>	5.00	15.00
<b>Transparencia</b>	30.00	15.00
<b>Presupuestación</b>	3.00	10.00

*Continúa*

Tabla 3. Variación en la ponderación por secciones y categorías para entidades federativas.

Categorías	2015	2016
<b>Programación</b>	7.00	7.00
<b>Ejercicio y control</b>	7.00	5.00
<b>Marco Jurídico</b>	3.00	3.00
<b>Indicadores</b>	15.00	3.00
<b>Adquisiciones</b>	5.00	3.00
<b>Recursos Humanos</b>	3.00	3.00
<b>Capacitación</b>	2.00	1.00
<b>Buenas Prácticas</b>	-	0.00
Total	100.00	100.00

### Diagnóstico 2016

La edición 2016 del Diagnóstico de avance general de implementación de la política de PbR-SED adquiere especial singularidad con relación a los ejercicios de Diagnóstico que le anteceden. En este sentido, el Diagnóstico 2016 busca dar un paso más allá en la evaluación del proceso de consolidación del PbR-SED, pues en esta edición el enfoque se encuentra situado, en gran medida, en cómo los entes públicos, al contar con elementos suficientes para operar el PbR-SED, dan un uso estratégico a la información de desempeño durante todas las etapas del ciclo presupuestario.

Aunque se conservaron 131 preguntas del cuestionario utilizado el año anterior (93%), este instrumento experimentó la adición de 60 reactivos y otro tipo de modificaciones, como la eliminación de algunas preguntas y la reestructuración de la redacción de otras.

Por sección y categoría fueron reajustados los ponderadores, diferenciando completamente este cuestionario, de los aplicados en ejercicios previos; asimismo, la valoración de cada reactivo se asignó de acuerdo a la relevancia de la pregunta con relación al nivel de consolidación del PbR-SED, sobre todo en términos del uso estratégico de la información de desempeño.

Con base en lo anterior, y **dado que no es factible realizar una comparación objetiva de los resultados 2016 respecto de los obtenidos en ejercicios anteriores, se presenta exclusivamente el avance de entidades federativas, con la información aportada por los entes públicos analizados en marzo del 2016.**

---

## 2. Elementos Considerados para el Análisis sobre el Avance del PbR-SED en el ámbito Estatal 2016

### 2.1 Objetivo

Determinar el grado de avance en las entidades federativas con respecto a la implementación del PbR-SED y cada uno de sus componentes a nivel nacional (ámbito estatal) a través del Índice de Avance de PbR-SED en el ámbito estatal 2016.





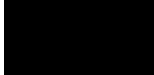
### 2.2 Elementos de Análisis del Diagnóstico 2016

A partir del porcentaje de avance de la implementación del PbR-SED, calculado con base en el modelo planteado en el cuestionario y a las respuestas sustentadas con evidencia documental que cada entidad federativa proporcionó, se generó un índice que permite determinar la posición de cada entidad federativa.

Asimismo, en este Diagnóstico se generaron gráficos comparativos que reflejan los avances y áreas de oportunidad en la implementación de las distintas secciones que integran el PbR-SED, así como de sus categorías, en las entidades federativas.

Las posiciones alcanzadas por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas, se clasifican por color según el porcentaje de avance (Tabla 4): verde para el rango 70% o más; amarillo para el rango entre 60% y menor a 70%, naranja para el rango entre 50% y menor a 60%; y rojo para el rango igual o menor a 50%.

Tabla 4. Rango de porcentaje de avance

	Igual o mayor a 70%
	Igual a 60% y menor a 70%
	Igual a 50% y menor a 60%
	Menor a 50%
	Promedio Nacional



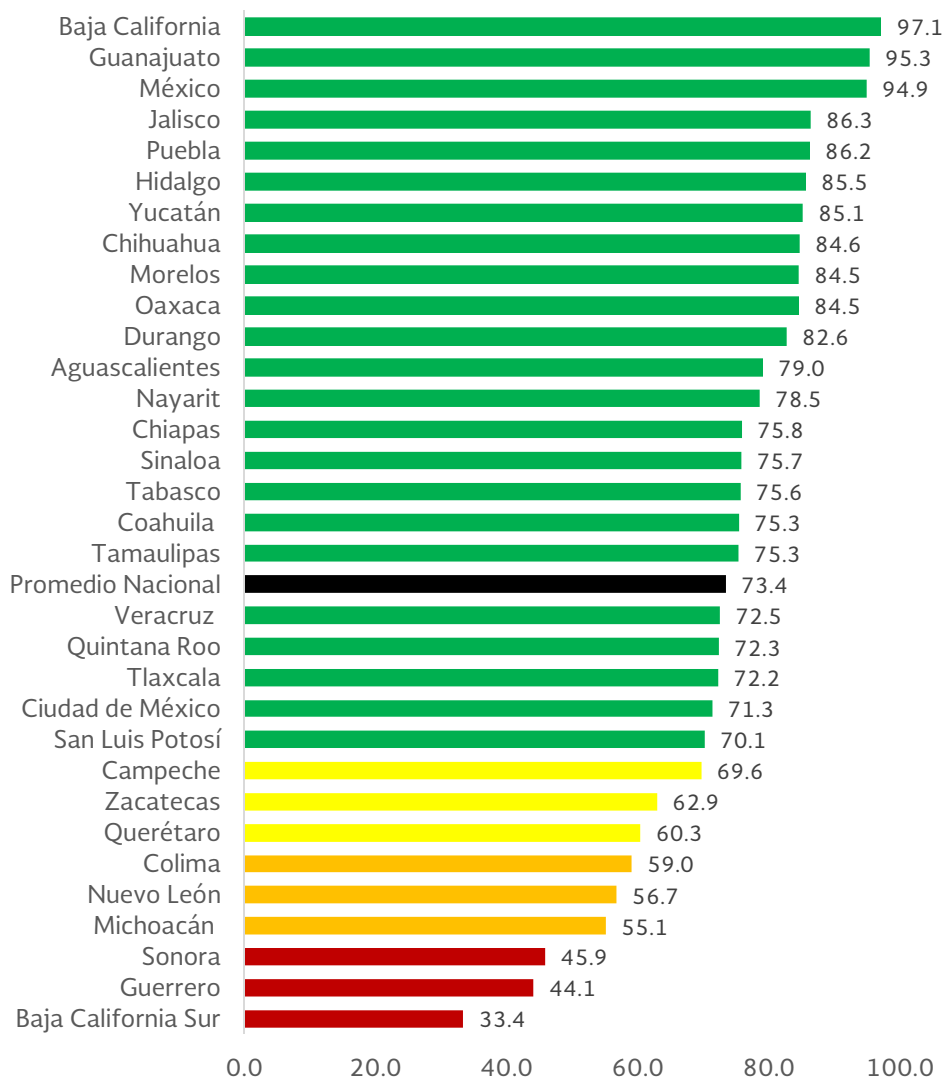
---

### 3. Índice General de Avance de PbR-SED en el ámbito Estatal

En la Gráfica 1 se pueden observar los resultados por entidad federativa, según el modelo planteado en el cuestionario para el 2016.

- **23 entidades federativas** alcanzaron un nivel de avance mayor al **70%** global en la implementación del PbR-SED (Nivel satisfactorio); entre estas destacan los casos de Baja California, Guanajuato y el Estado de México como las entidades con un avance superior al 90%.
- **Tres entidades federativas** registraron un nivel de avance en el rango de entre **60% y 70%**, siendo estas Campeche, Zacatecas y Querétaro.
- **Tres entidades federativas**, Colima, Nuevo León y Michoacán, se situaron con un avance de implementación general del PbR-SED en el 2016 de entre **50% y 60%**.
- Los **tres estados** que se ubican en el rango de avance **menor al 50%** son Sonora, Guerrero y Baja California Sur.
- Finalmente, de acuerdo con el modelo planteado en el cuestionario, el **promedio nacional de las entidades federativas** cuenta con un porcentaje de avance del PbR-SED del **73.4%**, ubicándolo en el cuadrante de color verde (igual o mayor a 70%).

Gráfica 1. Índice General de Avance en PbR-SED Entidades Federativas 2016



---

## **4. Diagnóstico 2016**

### **4.1 Secciones del Diagnóstico 2016**

El Diagnóstico 2016 se estructuró en seis secciones, con las cuales se pudo obtener una valoración del nivel de capacidades de gestión del gasto y de los avances en la implementación del PbR-SED de las 32 entidades federativas, siendo estas:

- PbR-SED,
- Transparencia,
- Capacitación (en materia de PbR-SED),
- Adquisiciones,
- Recursos Humanos y
- Buenas Prácticas.

La sección de Buenas Prácticas no fue valorada y, por tanto, no es considerada en el análisis y servirá de base para identificar aquéllos elementos que puedan competir entre las entidades federativas como buenas prácticas.

#### **4.1.1 PbR-SED**

Esta sección se considera la de mayor relevancia para el objeto del estudio, ya que incluye el establecimiento del Marco Jurídico necesario para crear la base de la implementación y operación del PbR-SED, así como el establecimiento de procesos y procedimientos definidos para el Ciclo Presupuestario. Por ello, esta sección contempla el mayor número de reactivos (143) distribuidos en ocho subsecciones:

- Marco Jurídico,
- Planeación,
- Programación,
- Presupuestación,
- Ejercicio y Control,
- Seguimiento,
- Evaluación e
- Indicadores de Resultados para los Pp.

#### **4.1.2 Transparencia**

Para dar a conocer a la ciudadanía la manera en que los recursos públicos son utilizados en el logro de los objetivos y resultados planteados, el modelo contempla una sección enfocada a identificar el avance en materia de rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos públicos, así como la disponibilidad de información en formatos y lenguajes accesibles para la ciudadanía, de conformidad

---

con las obligaciones que marca la normatividad aplicable en la materia y conforme a los criterios de la política de Gobierno Abierto.

#### **4.1.3 Capacitación**

La capacitación ha sido considerada como uno de los pilares para la implementación del modelo PbR-SED en México. Mediante el diseño de diversas estrategias de capacitación en temas de GpR, PbR y SED, se fortalecen las capacidades de los servidores públicos y se incide en la generación de una cultura de presupuestación basada en resultados. En este Diagnóstico se consideraron seis reactivos sobre el tema.

#### **4.1.4 Adquisiciones**

En el presente Diagnóstico fueron incluidos siete reactivos que identifican si las entidades federativas cuentan con un marco jurídico y operativo en materia de adquisiciones; si este es vigente y contempla la figura de licitación pública; si se contemplan casos de excepciones en los procesos de contrataciones; si se publicitan las necesidades y servicios del gobierno local; si la política en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público es centralizada o descentralizada; y si esta promueve la eficiencia, control y la transparencia del gasto público.

#### **4.1.5 Recursos Humanos**

Con el propósito de conocer en qué medida los gobiernos estatales fomentan la transparencia en el reclutamiento, selección, contratación, evaluación del desempeño y promoción de los servidores públicos, esta sección valora si la entidad federativa cuenta con un marco jurídico que establezca de manera clara la operación de un Servicio Civil de Carrera que incluya perfiles e incentivos claros y consistentes con el desempeño de los funcionarios públicos, así como también criterios claros y transparentes para su promoción. Ello permitiría que la plantilla de funcionarios públicos que forman parte de la administración pública sea la más capacitada y, por lo tanto, se cuente con los mejores perfiles para cumplir con las obligaciones y atribuciones que el servicio público demanda.

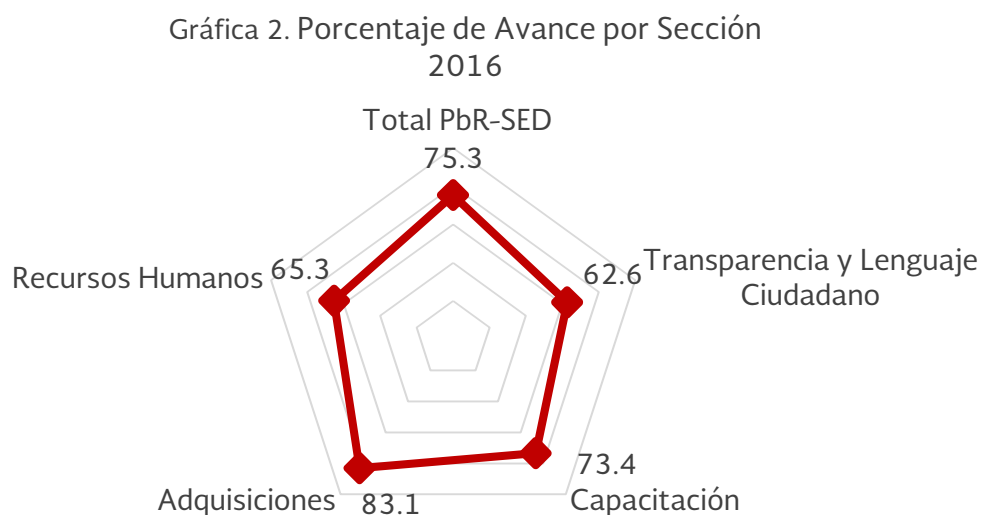
Dentro de las seis preguntas contempladas en esta sección, se indaga la existencia de una estrategia para vincular la estructura programática con la organizacional, con el fin de hacer más eficiente el gasto en servicios personales; asimismo, cuestiona sobre la disponibilidad de mecanismos electrónicos para el pago de nómina. Lo anterior tiene como objetivo determinar si las autoridades estatales cuentan con mecanismos formales para el pago de los servicios prestados por los funcionarios públicos que permitan la normalización, el control y la transparencia de este rubro y con ello, se puedan reducir los espacios de discrecionalidad, conflicto de interés y eventualmente, verificar la eficiencia del gasto público en este rubro.

## 5. Avance alcanzado por las entidades federativas en la implantación y operación del PbR-SED

En el presente capítulo se realiza un análisis de los resultados del Diagnóstico a nivel nacional (ámbito estatal) por sección - PbR-SED, Capacitación, Transparencia, Adquisiciones y Recursos Humanos- y por categoría de PbR-SED: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Resultados.

### 5.1 Resultado del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en 2016

Como se puede observar en la Gráfica 2, las secciones que presentan mayores avances corresponden a Adquisiciones, con 83.1% de avance, seguida de las secciones de PbR-SED y Capacitación, con 75.3% y 73.4% de avance de implementación, respectivamente.



#### 5.1.1 Transparencia

La sección con un menor porcentaje de avance en su implementación es Transparencia, con un puntaje del 62.6%. En esta sección solo dos entidades federativas alcanzaron un avance de más del 90%, mientras que el 53% de los estados tuvo un avance menor o igual al 60%.

Si bien la mayoría de las entidades federativas (75%) cuenta con un marco jurídico que establece las obligaciones en materia de transparencia, en la práctica aún se requieren esfuerzos para que la información que señala la normatividad se encuentre a disposición de la ciudadanía en los formatos adecuados (principalmente en formato de datos abiertos); en este sentido, solo en el 25% de los casos las entidades señalaron tener disponible en formato de datos abiertos la información

---

presupuestaria en alguna o varias de sus diferentes clasificaciones. Asimismo, solamente en el caso de seis entidades, las bases de datos abiertos que se publican con la información financiera y presupuestaria incluyen metadatos.

Al respecto, un mayor avance en materia de transparencia por parte de las entidades federativas, permitiría contar con la información gubernamental disponible, de manera que la ciudadanía pueda tener los elementos suficientes, y en un lenguaje acorde a diferentes audiencias, para aprovechar y hacer uso del dato público con el fin de contribuir a la construcción de un gobierno abierto.

Otro factor que se refleja en desempeño del rubro de Transparencia fue la falta de armonización de los instrumentos jurídicos locales en la materia con respecto a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, debido a que solo en menos de la tercera parte de las entidades federativas, los ordenamientos se encuentran alineados a la legislación general, si bien es cierto que al momento de realizar el diagnóstico, el plazo establecido para realizar la armonización en el Transitorio Quinto del Decreto por el que se expidió dicha Ley aún no había vencido; esto adquiere relevancia toda vez que la armonización de ordenamientos tendrá incidencia directa en la posibilidad de la operación del Sistema Nacional Anticorrupción.

### **5.1.2 Recursos Humanos**

En materia de Recursos Humanos, solo seis entidades federativas alcanzaron un avance del 100%, mientras que 19 presentan un avance igual o menor al 70%. Al respecto, uno de los factores más relevantes del bajo desempeño en esta sección, responde al hecho de que 19 entidades no alcanzaron una calificación suficiente en el reactivo con mayor valor: el relativo a la existencia de una estrategia para vincular la estructura programática con la organizacional en la administración de la entidad.

De igual manera, aunque más del 50% de las entidades contempla iniciativas de Servicio Civil de Carrera en su marco jurídico, aún no se cuenta con procesos claros para la contratación, evaluación y promoción de los servidores públicos, de modo tal que en el 34% de los estados no consideran estos mecanismos.

### **5.1.3 Capacitación**

Aunque en esta sección son 13 las entidades que reportaron un avance del 100%, el resto de ellas presentó un avance igual o menor al 75%. Cabe señalar que en el rubro de Capacitación solo dos reactivos tienen valoración, de tal manera que el avance puede medirse solamente haciendo referencia a estos.

El bajo desempeño en esta sección corresponde a que 47% de las entidades federativas declara no tener establecida una metodología para detectar las necesidades de capacitación en materia de PbR-SED. Asimismo, los resultados del Diagnóstico 2016 reflejan la existencia de cursos de capacitación en la materia en los últimos dos años en 21 entidades federativas, mientras que los demás respondieron

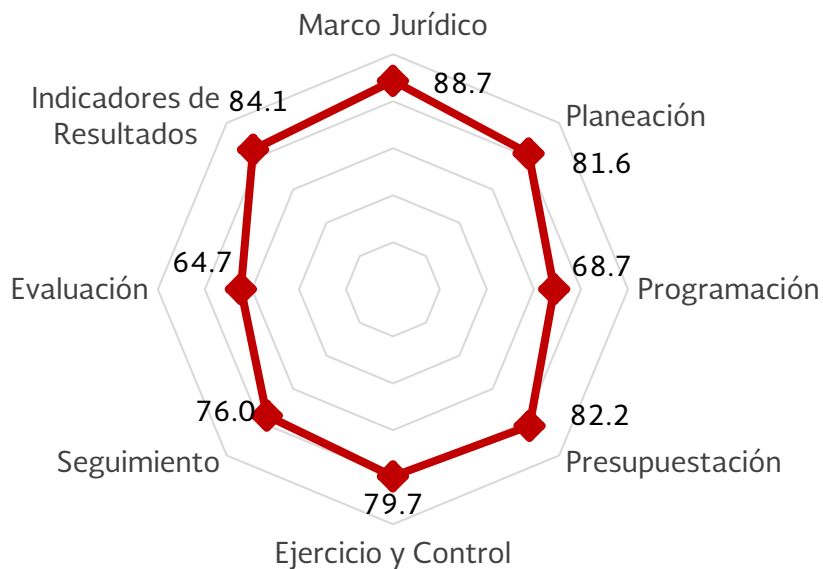
negativamente o no presentaron información suficiente para ser valorados de manera satisfactoria en este aspecto.

#### 5.1.4 PbR-SED

El grado de implementación del PbR-SED (75.3%) es la segunda sección con mayor nivel de avance en el Diagnóstico 2016. Esta sección se conforma por ocho categorías que miden de manera separada, el grado de avance en la implementación de distintos rubros relacionados con el PbR-SED:

- Marco Jurídico,
- Planeación,
- Programación,
- Presupuestación,
- Ejercicio y Control,
- Seguimiento,
- Evaluación e
- Indicadores de Resultados.

Gráfica 3. Porcentaje de Avance en Pbr-SED por Categoría 2016



---

### **5.1.4.1 Áreas de oportunidad identificadas en la Sección PbR-SED**

- **Evaluación**

Como puede observarse en la Gráfica 3, la categoría con un menor grado de avance en su implementación es la relativa a la Evaluación del gasto público con un 64.7%. En este caso, solo el Estado de México reportó un avance del 100% y siete entidades más se posicionaron por arriba del 90%; no obstante, la brecha respecto al resto de los estados aún es muy amplia, pues 16 de ellos se posicionan por debajo del 70% de avance, de los cuales nueve se ubican en un grado menor al 50%.

Con base en los resultados del Diagnóstico 2016, la mayoría de las entidades cuenta con PAE en la legislación, además de encontrarse publicado en Internet; igualmente, cuentan con evaluaciones realizadas por entes externos y se designan unidades responsables de dar seguimiento a las evaluaciones.

El rezago en esta categoría corresponde sobre todo a la falta de uso de los resultados de las evaluaciones por parte de las entidades federativas, así como al seguimiento del proceso de evaluación, elementos a los cuales está orientado principalmente el presente Diagnóstico.

Al respecto, 59% de las entidades declararon no utilizar los resultados de las evaluaciones para la mejora de los programas o no presentaron información para sustentar la aseveración; de igual manera, el 22% reportó haberlos tomado en cuenta para la asignación presupuestaria, y el 28% de los estados señaló que el incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva a acciones de mejora en la planificación, presupuestación o los programas.

Finalmente, con relación al seguimiento del proceso de evaluación, menos de la mitad de las entidades cuenta con mecanismos formales de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones o con mecanismos de integración y análisis de la información que resulta de las mismas. De igual modo, 11 entidades afirmaron y justificaron que realizaban el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y reportaban su cumplimiento.

- **Programación**

Como se puede observar en la Gráfica 3, el grado de avance en el proceso de implantación de mecanismos adecuados de Programación presupuestaria alcanza a nivel nacional (ámbito estatal) un 68.7%, solo cuatro puntos sobre la categoría de Evaluación. En este sentido, solo dos entidades presentaron 100% de avance y otro par se ubicó más allá del 90% en la categoría de Programación; asimismo, la mitad de los estados se posicionan por debajo del 70%.

Para implementar un adecuado proceso de Programación, es necesario contar con información suficiente para determinar los montos de recursos a ser presupuestados en orden de cumplir con las necesidades de la población beneficiaria. Tal es el caso de la clasificación del gasto por categoría programática, por programas y proyectos de inversión e indicadores de resultados.



---

Al respecto, 78% de las entidades federativas demostró tener su información programática desagregada en gasto por categoría programática. Asimismo, el 59% de las entidades federativas tiene desglosado el presupuesto en programas y proyectos de inversión, factor de importancia para facilitar su seguimiento, evaluación y fiscalización. En tercer lugar, solamente el 56.2% de las entidades federativas desagregan la información programática en indicadores de resultados, permitiendo medir el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias.

En contraste, menos de la cuarta parte (22%) del total de entidades indicaron que realizan un estudio para crear o modificar sustancialmente los Pp. Por otro lado, debido a la incidencia en el nivel de eficiencia y eficacia de los programas y políticas públicas que entregan subsidios y, por tanto, en la calidad del gasto público, es necesario señalar que poco más de la mitad (56%) de los estados cuenta con cruces sistemáticos de padrones de beneficiarios de los diferentes programas y acciones que entregan subsidios a la población. A esto se añade que solamente 15 entidades federativas cuentan con Padrón Único de Beneficiarios.

Finalmente, en materia de evaluaciones, solo 16 entidades federativas presentaron soporte documental que demuestra que es una condición necesaria que los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos públicos cuenten con evaluaciones ex ante. El carecer de este tipo de evaluaciones dificulta estimar tanto los costos como los beneficios de implementar un programa o proyecto.

- **Seguimiento**

El tercer rubro con menor grado de avance en el PbR-SED es la categoría de Seguimiento con 76.0%, distanciándose de la categoría de Programación por 7.3 puntos porcentuales (Ver Gráfica 3). Aunque en esta categoría ninguna entidad alcanza el 100% de avance, cabe mencionar que 10 de ellas sí se posicionan en un rango igual o mayor al 90%; no obstante, 12 estados presentan un avance menor al 70%.

Dentro de esta categoría, el 90.6% de las entidades federativas mostró evidencia de contar con un sistema de indicadores de desempeño, y el 78.1% cuentan con una página en Internet donde se pueden consultar y verificar dichos indicadores. De la misma manera, 81.2% de las entidades presentó pruebas de contar con lineamientos o normatividad que establezca que alguna o todas las categorías de Pp deben contar con MIR.

Adicionalmente, el 75% de las entidades cuenta con una Unidad o Área responsable de llevar a cabo el seguimiento a los objetivos y metas de los programas del Gasto Programable y/o acciones de gobierno. Asimismo, el 72% de los estados tienen alineados los indicadores de desempeño y MIR a los Programas derivados de la Planeación Estatal. Lo anterior permite suponer que existe una alineación y coherencia con los objetivos y metas que establecen los gobiernos estatales, así como establecer las bases para determinar en qué grado el cumplimiento de los programas contribuye a cumplir dichos objetivos estratégicos.

---

En contraste con lo anterior, el nivel de desempeño de esta categoría se ve reflejado en el uso que se le da a la información derivada de las actividades de seguimiento; en este sentido, menos de la mitad (44%) de las entidades presentó evidencia de contar con criterios para analizar y corregir el incumplimiento de la ejecución de los programas por medio de los indicadores de desempeño. Del mismo modo, solo una cuarta parte (25%) tiene criterios formales para la adecuación de metas durante la ejecución de los programas, lo cual revela que, en la mayoría de los casos, las entidades no cuentan con actividades sistemáticas que permitan reorientar los resultados esperados de los programas mientras estos son ejecutados.

Finalmente, solamente en 11 entidades federativas se utiliza la información y resultados de los procesos de seguimiento para la mejora en la planeación de los Programas, lo cual, en esencia, limita la consolidación del PbR-SED.

- **Ejercicio y control**

En materia de Ejercicio y Control, la mitad de las entidades presenta un avance mayor al 80%, destacando el caso de dos de ellas (Chihuahua y San Luis Potosí), las cuales alcanzaron el rango del 100%. No obstante lo anterior, a nivel nacional (ámbito estatal) el avance en esta categoría todavía presenta un reto importante, con un total de 79.7%, lo cual la ubica como la cuarta categoría con menos avance en la sección de PbR-SED (Ver Gráfica 3).

En el 90.6% de los casos, en las entidades federativas el control presupuestario se encuentra sustentado en disposiciones normativas o es parte de una política. Asimismo, en el 84.3% los ejecutores del gasto cuentan con un sistema de control presupuestario con el fin de regular la programación, presupuestación, registro e información del gasto; el 78.1% de las entidades posee instrumentos para llevar a cabo adecuaciones del gasto y 84.3% de las entidades presenta la Cuenta Pública de acuerdo al mandato del artículo 53 de la LGCG.

En contraste con lo anterior, aunque cerca de las tres cuartas partes (72%) del total de entidades cuenta con instrumentos para realizar adecuaciones presupuestarias, solo 14 entidades presentaron información para demostrar que este instrumento prevé modificaciones a las metas de los programas, en congruencia con la modificación al presupuesto.

Finalmente, esta categoría presenta dos áreas más de oportunidad: por un lado, solo en el 69% de los estados el Ejecutivo envía información trimestral sobre la situación financiera al Legislativo; por otro lado, en poco más de la mitad de los casos (59%), las entidades federativas cuentan con un marco legal para la auditoría externa e interna, mientras que solo el 16% del total tiene alineados los programas de auditoría interna a los procesos operativos críticos y formulados a través de un análisis sistemático de riesgos.

#### **5.1.4.2 Mayores avances identificados en la sección PbR-SED**

- **Marco Jurídico**

---

Dentro de la sección de PbR-SED, Marco Jurídico se ubica como la categoría que presenta el mayor avance en el Diagnóstico 2016, con un total alcanzado de 88.7%. Al respecto, 24 entidades presentan un avance mayor al 90%, y entre ellas, 13 ya alcanzaron el avance total del 100%, mientras que solo cuatro estados se encuentran por debajo del 70%.

En este sentido, el 97% de las entidades contempla en su marco jurídico vigente la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, no obstante, solo 63% del total de estados presentó evidencia documental suficiente para probar que la normatividad estatal en la materia es congruente con el marco legal federal. Asimismo, en el 88% de los casos, el marco jurídico local contempla la incorporación del PbR-SED al ciclo presupuestario, y en el 81% la legislación estatal contempla la incorporación de indicadores de resultados en todas las etapas del ciclo.

Otra de las fortalezas en esta categoría consiste en que el 94% del total de entidades tiene prevista en el marco jurídico la existencia de una Unidad o área responsable de normar, coordinar y dar seguimiento al cumplimiento del PbR-SED en el estado. No obstante, el área de oportunidad en Marco Jurídico se concentra en que más de la mitad (53%) de las entidades federativas no cuenta con mecanismos para garantizar que las dependencias y entidades paraestatales se informen o conozcan de manera oportuna las actualizaciones, modificaciones y reformas a la normatividad para dar cumplimiento al PbR-SED.

- **Indicadores de Resultados**

A nivel nacional (ámbito estatal), la categoría de Indicadores de Resultados se ubica como la segunda con mayor avance dentro de la sección de PbR-SED, con un total alcanzado de 84.1%, el cual se sustenta en el hecho de que 23 entidades presentaron un avance de más del 85% en el Diagnóstico 2016, destacando el caso de 14 de ellas, que lograron el 100%.

Dentro de esta categoría, el 78% de las entidades federativas cuenta con indicadores de resultados en su información programática, de acuerdo a lo establecido en el artículo 46, fracción III inciso c) de la LGCG. No obstante las fortalezas presentadas, también se revelan algunas áreas de oportunidad, tales como la ausencia de información suficiente por parte de 11 entidades para saber si cuentan con MIR. Finalmente, el Diagnóstico 2016 dejar ver que 41% del total de entidades no tiene alineados los Indicadores de Fin a los objetivos plasmados en los instrumentos de planeación, lo cual implica un riesgo en el proceso de planeación estratégica, respecto a la vinculación entre la Planeación Estatal y los Pp para su implementación.

- **Presupuestación**

El Presupuesto de Egresos es uno de los documentos más relevantes de política pública. En las entidades federativas, este documento contempla el monto, la distribución y el destino de los recursos públicos a nivel local, así como también de las transferencias a los gobiernos municipales.

---

Para el Diagnóstico 2016, si bien la categoría de Presupuestación se posiciona a nivel nacional (ámbito estatal), como la tercera con mayor avance dentro de la sección de PbR-SED, aún presenta importantes áreas de oportunidad que deberán ser atendidas por los distintos gobiernos estatales. Lo anterior se refleja en que, a pesar del avance global del 82.2%, dentro de esta categoría ninguna entidad ha logrado el avance total del 100%; sin embargo, cabe señalar que 20 entidades presentaron un avance igual o mayor al 80%, mientras que cinco aún se ubican por debajo del 70%.

Una de las principales fortalezas detectadas en materia de Presupuestación es que el 94% de las entidades dispone, para el registro único de las operaciones presupuestarias, de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática, lo cual facilita esta etapa del ciclo presupuestario y permite llevar a cabo un mejor control.

Aunque el 75% del total de los estados presentó evidencia de contar con la clasificación de endeudamiento neto con base en su origen, solo el 28% de las entidades federativas contempla la clasificación del endeudamiento con relación al destino de la deuda, lo cual representa una oportunidad de mejora para incrementar la eficiencia y transparencia en el control del gasto realizado con los recursos provenientes de empréstitos.

Adicionalmente, en lo relativo al registro de las etapas contables correspondiente al gasto y de acuerdo al artículo 38 de la LGCG, solo el 69% del total de entidades refleja el momento contable de presupuesto aprobado, el 63% el modificado, el 47% el comprometido, el 66% el devengado y pagado, y el 56 % el ejercido.

En términos de Presupuestación, una de las áreas de oportunidad más relevantes es que solo una cuarta parte de las entidades toma en cuenta la información de desempeño para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos; asimismo, el 75% de los estados no utiliza esta información a lo largo del ciclo presupuestario, lo cual revela la falta de madurez en la aplicación de los principios del PbR-SED en este rubro. De la misma manera, solamente la mitad de las entidades cuenta con políticas de eficiencia del gasto y realiza diagnósticos con el fin de detectar ahorros o fondos para reasignación de recursos.

Lo anterior significa que, dentro de la consolidación del PbR-SED, esta categoría aún presenta importantes retos para las entidades federativas y, por lo tanto, es necesario que se promuevan estrategias y acciones de manera más activa para la utilización estratégica de la información de desempeño en el proceso de presupuestación del gasto público.

- **Planeación**

El proceso de Planeación permite que los distintos programas y políticas públicas estén orientados al cumplimiento de los objetivos que se establecieron en los planes estatales de desarrollo (PED). Asimismo, es necesario que los objetivos y las metas de cada programa y política pública estén adecuadamente alineados a los PED, además de considerar factores económicos del entorno global, nacional y regional.

---

Para el Diagnóstico 2016, se pudo determinar que la implementación de mecanismos de planeación presupuestaria aún no presentan suficiente madurez, pues con un avance global (ámbito estatal) del 81.6%, esta categoría se ubica como la cuarta con mayor avance, detrás de Marco Jurídico, Indicadores de Resultados y Presupuestación. Cabe señalar que 22 entidades federativas presentaron un avance mayor al 80% en este rubro, destacando los casos de Baja California y Sinaloa, estados que lograron el 100% de avance; sin embargo, por debajo del 70% aún se posicionan seis entidades federativas.

Es importante mencionar que las principales fortalezas en materia de Planeación son que el marco normativo del 94% de las entidades federativas contempla la obligación de elaborar un PED; de igual manera, el mismo porcentaje de entidades cuenta con un PED vigente y el 84% de los estados presentó evidencia de contar con programas sectoriales y de otro tipo derivados del PED. No obstante, solo 41% de las entidades contemplan en su marco jurídico mecanismos de modificación del PED.

Aunque el marco jurídico del 75% de las entidades de la República establece la obligación de elaborar un informe de ejecución del PED, dicho informe es elaborado en el 69% de los estados, pero solo en el 41% se encuentra disponible a la ciudadanía.

Finalmente, solo el 59% de las entidades cuenta con indicadores incluidos en el PED vigente y solo el 44% contempla metas vinculadas a los mismos. De tal manera, la ausencia de indicadores, así como de un mecanismo de seguimiento a los mismos, dificulta monitorear el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y las metas que establecen los PED y, en última instancia, del nivel de eficiencia del gasto público.

### **5.1.5 Adquisiciones**

Finalmente, con un total del 83.1%, Adquisiciones se ubica como la sección con mayor avance a nivel nacional (ámbito estatal) dentro del Diagnóstico 2016 (Gráfica 2). Dentro de la misma, 14 entidades presentaron un avance mayor al 90% y, entre ellas, ocho lograron el total del 100%.

En este sentido, las principales fortalezas se ven reflejadas en que el 97% de las entidades federativas cuenta con marco jurídico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, además, en el mismo porcentaje de entidades, el marco normativo vigente contempla la licitación pública. De igual manera, la normatividad del 75% de los estados contempla un procedimiento que establece la forma de realizar las contrataciones e indica en qué caso proceden las excepciones.

No obstante lo anterior, esta sección también presenta áreas de oportunidad que deben ser atendidas para lograr la consolidación del PbR-SED en este ámbito. Al respecto, solo el 56% de las entidades federativas contempla la existencia de un sistema público a través del cual se den a conocer todas las necesidades de adquisiciones, arrendamientos y servicios que requiere el gobierno. De manera adicional, únicamente el 47% de las entidades reportó contar con una política expresa

---

en materia de adquisiciones en sus instrumentos de planeación. Por último, solo en el 59% del total de las entidades, estas presentaron evidencia relativa a la promoción de la eficiencia del gasto, el control y la transparencia a partir de la política de adquisiciones.

## APARTADO II. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACION DEL PbR-SED EN MUNICIPIOS Y DTCDMX SELECCIONADOS

### 1. Estructura del Cuestionario

La estructura del cuestionario para municipios y DTCDMX utilizado para el Diagnóstico 2016 fue modificada respecto a la utilizada en 2015, quedando definida como se muestra a continuación:

Tabla 4. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para municipios  
y DTCDMX

Sección	Categoría	2015	2016
<b>PbR-SED</b>	Evaluación	24	30
	Planeación	25	28
	Presupuestación	9	20
	Seguimiento	12	18
	Marco Jurídico	9	16
	Ejercicio y Control	11	11
	Programación	6	9
	Indicadores de Resultados	1	2
Total PbR-SED		97	134
<b>Transparencia</b>	Transparencia y Lenguaje		
	Ciudadano	15	25
	Total Transparencia		15

*Continúa*

Tabla 4. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para para municipios y DTCDMX (Continuación)

Sección	Categoría	2015	2016
<b>Capacitación</b>	Capacitación	10	6
	Total Capacitación	10	6
<b>Adquisiciones</b>	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
<b>Recursos Humanos</b>	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
<b>Buenas prácticas</b>	Buenas prácticas	-	4
	Total Buenas prácticas	-	4
<b>Total</b>		<b>135</b>	<b>182</b>

Es importante destacar que, a partir de los cambios realizados al cuestionario, también se efectuaron variaciones a la valoración de las diferentes categorías y secciones (Tabla 6), con base en las cuales se presentan los resultados del presente ejercicio.

Tabla 5. Variación en la ponderación por secciones y categorías para municipios y DTCDMX.

Categorías	2015	2016
<b>Evaluación</b>	15.00	20.00
<b>Planeación</b>	5.00	15.00
<b>Seguimiento</b>	5.00	15.00
<b>Transparencia</b>	30.00	15.00
<b>Presupuestación</b>	3.00	10.00

Continúa



Tabla 5. Variación en la ponderación por secciones y categorías para municipios y DTCDMX.

Categorías	2015	2016
<b>Programación</b>	7.00	7.00
<b>Ejercicio y control</b>	7.00	5.00
<b>Marco Jurídico</b>	3.00	3.00
<b>Indicadores</b>	15.00	3.00
<b>Adquisiciones</b>	5.00	3.00
<b>Recursos Humanos</b>	3.00	3.00
<b>Capacitación</b>	2.00	1.00

### Diagnóstico 2016

La edición 2016 del Diagnóstico de avance general de implementación de la política de PbR-SED adquiere especial singularidad con relación a los ejercicios de Diagnóstico que le anteceden. En este sentido, el Diagnóstico 2016 busca dar un paso más allá en la evaluación del proceso de consolidación del PbR-SED, pues en esta edición el enfoque se encuentra situado, en gran medida, en cómo los entes públicos, al contar con elementos suficientes para operar el PbR-SED, dan un uso estratégico a la información de desempeño durante todas las etapas del ciclo presupuestario.

Aunque se conservaron 125 preguntas del cuestionario utilizado el año anterior (93%), este instrumento experimentó la adición de 57 reactivos y otro tipo de modificaciones como la eliminación de algunas preguntas y la reestructuración de la redacción de otras.

Por sección y categoría fueron reajustados los ponderadores, diferenciando completamente este cuestionario, de los aplicados en ejercicios previos; asimismo, la valoración de cada reactivo se asignó de acuerdo a la relevancia de la pregunta con relación al nivel de consolidación del PbR-SED, sobre todo en términos del uso estratégico de la información de desempeño.

Con base en lo anterior, y **dado que no es factible realizar una comparación objetiva de los resultados 2016 respecto de los obtenidos en ejercicios anteriores, se presenta exclusivamente el avance de municipios y DTCDMX, con la información aportada por los entes públicos analizados en marzo del 2016.**

## 2. Municipios y DTCDMX consideradas en el análisis 2016

El criterio utilizado para la selección de los municipios y las DTCDMX fue el tamaño de su población, con base en la información censal proporcionada por INEGI, en donde fueron incluidos al Diagnóstico i) aquellos que contaban con la mayor población respecto del resto de municipios o demarcaciones de su entidad y ii) aquellos cuya población es más cercana al promedio del estado. Las DTCDMX y los municipios seleccionados son:

Tabla 6. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2016

	Municipio	Entidad	Criterio de selección
1	Aguascalientes	Aguascalientes	Mayor población
2	Calvillo	Aguascalientes	Población media
3	Tijuana	Baja California	Mayor población
4	Ensenada	Baja California	Población media
5	La Paz*	Baja California Sur	Mayor población
6	Comondú	Baja California Sur	Población media
7	Campeche	Campeche	Mayor población
8	Escárcega	Campeche	Población media
9	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	Mayor población
10	Carranza*	Chiapas	Población media
11	Juárez	Chihuahua	Mayor población
12	Hidalgo del Parral	Chihuahua	Población media
13	Saltillo	Coahuila de Zaragoza	Mayor población
14	Acuña	Coahuila de Zaragoza	Población media
15	Manzanillo*	Colima	Mayor población
16	Tecomán	Colima	Población media
17	Venustiano Carranza	Ciudad de México	Población media
18	Iztapalapa	Ciudad de México	Mayor población
19	Durango	Durango	Mayor población
20	Pueblo Nuevo	Durango	Población media
21	León	Guanajuato	Mayor población
22	San Luis de la Paz	Guanajuato	Población media
23	Acapulco de Juárez	Guerrero	Mayor población
24	Ometepec	Guerrero	Población media
25	Pachuca de Soto	Hidalgo	Mayor población
26	Cuatepec de Hinojosa	Hidalgo	Población media
27	Tepatitlán de Morelos	Jalisco	Población media
28	Guadalajara	Jalisco	Mayor población
29	Almoloya de Juárez	México	Población media
30	Ecatepec de Morelos	México	Mayor población
31	Morelia	Michoacán de Ocampo	Mayor población
32	Los Reyes	Michoacán de Ocampo	Población media

Tabla 6. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2016

	Municipio	Entidad	Criterio de selección
33	Cuernavaca	Morelos	Mayor población
34	Ayala*	Morelos	Población media
35	Xalisco	Nayarit	Población media
36	Tepic	Nayarit	Mayor población
37	Monterrey	Nuevo León	Mayor población
38	García	Nuevo León	Población media
39	Oaxaca de Juárez	Oaxaca	Mayor población
40	Santiago Pinotepa Nacional*	Oaxaca	Población media
41	Puebla	Puebla	Mayor población
42	Acajete	Puebla	Población media
43	Querétaro	Querétaro	Mayor población
44	Cadereyta de Montes*	Querétaro	Población media
45	Benito Juárez	Quintana Roo	Mayor población
46	Cozumel	Quintana Roo	Población media
47	San Luis Potosí	San Luis Potosí	Mayor población
48	Mexquitic de Carmona	San Luis Potosí	Población media
49	Culiacán	Sinaloa	Mayor población
50	Navolato	Sinaloa	Población media
51	Hermosillo	Sonora	Mayor población
52	Guaymas	Sonora	Población media
53	Centro	Tabasco	Mayor población
54	Centla	Tabasco	Población media
55	Reynosa	Tamaulipas	Mayor población
56	Ciudad Madero	Tamaulipas	Población media
57	Calpulalpan	Tlaxcala	Población media
58	Tlaxcala	Tlaxcala	Mayor población
59	Veracruz	Veracruz de Ignacio de la Llave	Mayor población
60	Perote	Veracruz de Ignacio de la Llave	Población media
61	Mérida	Yucatán	Mayor población
62	Umán	Yucatán	Población media
63	Fresnillo	Zacatecas	Mayor población
64	Jerez*	Zacatecas	Población media

\*Estos municipios no enviaron información para ser analizados.

El presente apartado considera tres secciones fundamentales. La primera de ellas realiza un análisis sobre los resultados de las distintas secciones y categorías que conforman el PbR-SED para el total de los municipios. Por su parte, en la segunda sección se analizan las diferencias estructurales por tamaño de municipios y DTCDMX en términos poblacionales. Finalmente, la tercera incorpora un análisis sobre las diferencias estructurales entre los órdenes de gobierno estatal y municipal.

---

### 3. Elementos considerados para el análisis sobre el avance del PbR-SED en el ámbito Municipal y DTCDMX 2016

#### 3.1 Objetivo

Determinar el grado de avance en el ámbito municipal y DTCDMX con respecto a la implementación del PbR-SED y cada uno de sus componentes a nivel nacional a través del Índice de Avance de PbR-SED en el ámbito Municipal y DTCDMX 2016





#### 3.2 Elementos de Análisis del Diagnóstico 2016

A partir del porcentaje de avance, tanto de la implementación de la totalidad del PbR-SED, como de cada una de sus secciones, se generaron distintos índices que permiten determinar la posición relativa de cada gobierno municipal y DTCDMX con respecto a los demás. Por lo tanto, tenemos 6 diferentes índices:

1. General
2. PbR-SED
3. Transparencia
4. Capacitación
5. Adquisiciones
6. Recursos Humanos

Las posiciones alcanzadas por cada uno de los gobiernos municipales y de las DTCDMX se clasifican por color según el porcentaje de avance: verde para el rango 70% o más; amarillo para el rango entre 60% y menor a 70%, naranja para el rango entre 50% y menor a 60%; y rojo para el rango igual o menor a 50%.

Tabla 7. Rango de porcentaje de avance

	Igual o mayor a 70%
	Igual a 60% y menor a 70%
	Igual a 50% y menor a 60%
	Menor a 50%
	Promedio Nacional

---

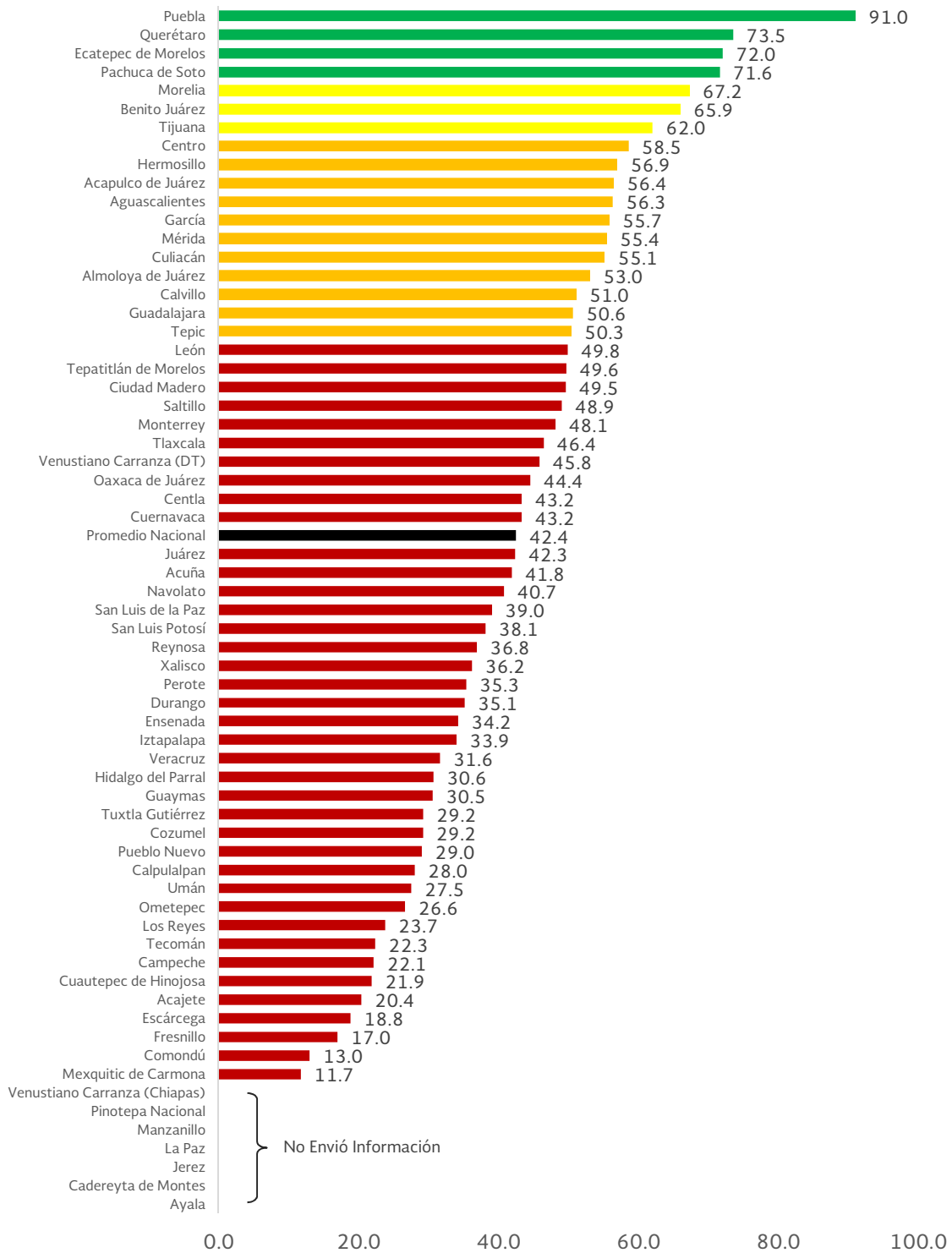
#### 4. Índice General de PbR-SED en el ámbito Municipal y DTCDMX 2016

En la Gráfica 4 se pueden observar los resultados por entidad federativa, según el modelo planteado en el cuestionario para el 2016.

- **Cuatro municipios** alcanzaron un nivel de avance **igual o mayor al 70%** global en la implementación del PbR-SED (Nivel satisfactorio); entre ellos destaca Puebla, con un porcentaje de 91%. Por otro lado, los municipios de Querétaro, Ecatepec de Morelos y Pachuca de Soto presentaron un grado de avance similar con 73.5%, 72% y 71.6% respectivamente.
- **Tres municipios** registraron un avance de entre 60% y 70%, siendo estos Morelia, Benito Juárez y Tijuana.
- **Once municipios** (Centro, Hermosillo, Acapulco de Juárez, Aguascalientes, García, Mérida, Culiacán, Almoloya de Juárez, Calvillo, Guadalajara y Tepic) se posicionaron en el rango de porcentaje de **avance igual a 50% y menor a 60%**.
- **37 municipios y dos DTCDMX**, se ubicaron en el rango **menor al 50%** de avance, siendo Carmona (San Luis Potosí) el municipio con el menor porcentaje de avance, con un índice del 11.7%.
- Respecto al **promedio nacional** (ámbito municipal), el resultado de los municipios y DTCDMX que proporcionaron información en 2016 fue **42.5%**.

Cabe mencionar que siete de los municipios seleccionados no presentaron información: Venustiano Carranza, Chiapas; Pinotepa Nacional, Oaxaca; Manzanillo, Colima; La Paz, Baja California Sur; Jerez de García Salinas, Zacatecas y Ayala, Morelos.

Gráfica 4. Índice General de Avance en PbR-SED  
Municipal / DTCDMX  
Total 2016



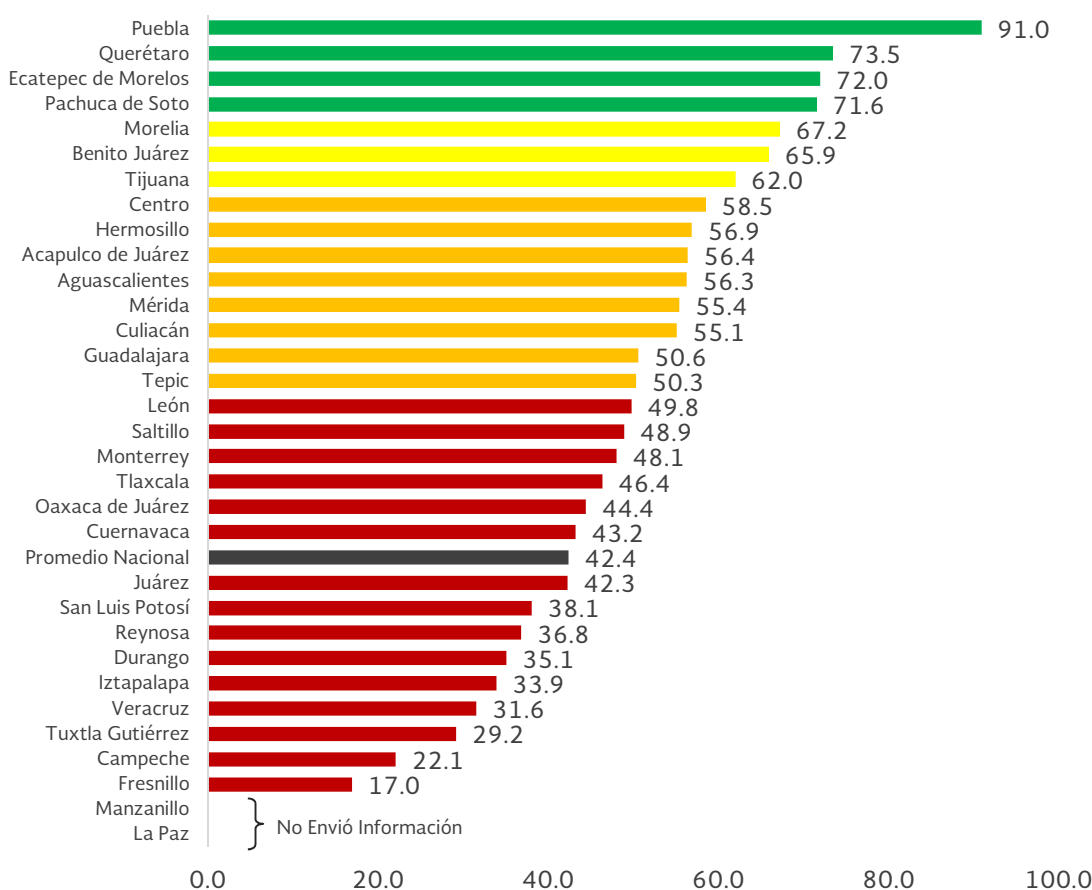
En el caso de los municipios de mayor población (Gráfica 5), cuatro de ellos: Puebla, Querétaro, Ecatepec de Morelos y Pachuca de Soto, se ubicaron en el rango más alto, todos con un porcentaje de avance igual o mayor al 70%.

Dentro del rango igual o mayor a 60% y menor que 70% se encuentran tres municipios, a saber: Morelia, Benito Juárez (Quintana Roo) y Tijuana.

En el siguiente rango de avance porcentual (igual o mayor 50% y menor a 60%), se ubican por encima del nivel promedio de avance los municipios de Centro, Hermosillo, Acapulco de Juárez, Aguascalientes, Mérida, Culiacán, Guadalajara y Tepic.

Finalmente, en el rango menor a 50% se ubica el promedio de estos municipios y la DTCDMX, el cual asciende a 42.4%. Dentro de este rango, León, Saltillo, Monterrey, Tlaxcala, Oaxaca de Juárez y Cuernavaca se ubican por encima del promedio; mientras que Juárez, San Luis Potosí, Reynosa, Durango, Iztapalapa, Veracruz, Tuxtla Gutiérrez, Campeche y Fresnillo se posicionan por debajo del mismo.

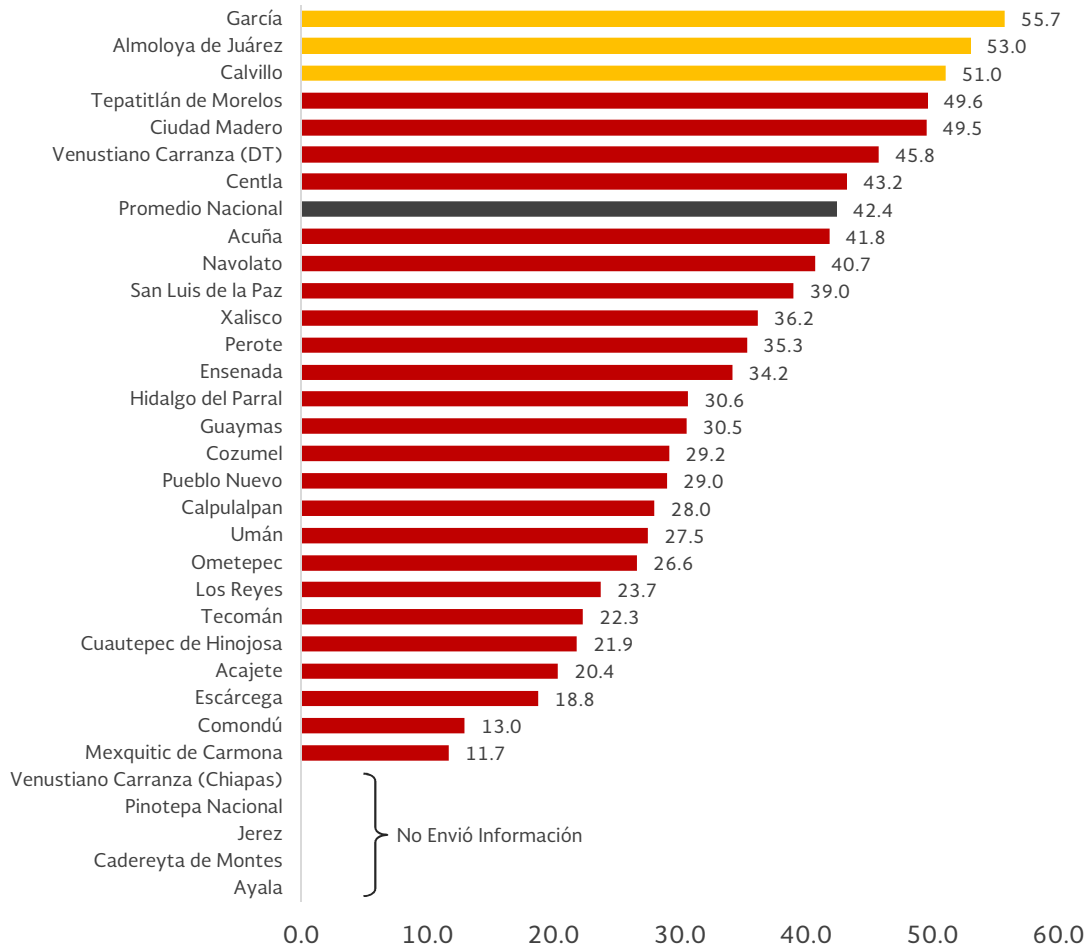
Gráfica 5. Índice General de Avance en PbR-SED en el ámbito Municipal / DTCDMX (Mayor población) 2016



Por su parte, en los municipios cuya población se acerca más al promedio de la entidad federativa (población media) destaca que ninguno se ubica en los rangos de mayor a 70% de avance o de igual a 60 y menor a 70%. Solo tres municipios: García, Almoloya de Juárez y Calvillo se posicionan dentro del rango igual a 50 y menor a 60%.

Finalmente, en la Gráfica 6 se observa que el promedio nacional asciende solo a 42.4%, ubicándose en el rango de avance menor, el cual agrupa a 23 municipios y una DTCDMX, de los cuales cuatro rebasan el promedio, mientras que los 20 restantes se encuentran por debajo de este.

Gráfica 6. Índice General de Avance en PbR-SED  
en el ámbito Municipal / DTCDMX  
(Población Media)  
2016





---

## **5. Avance alcanzado por los municipios y las DTCDMX en la implantación y operación del PbR-SED**

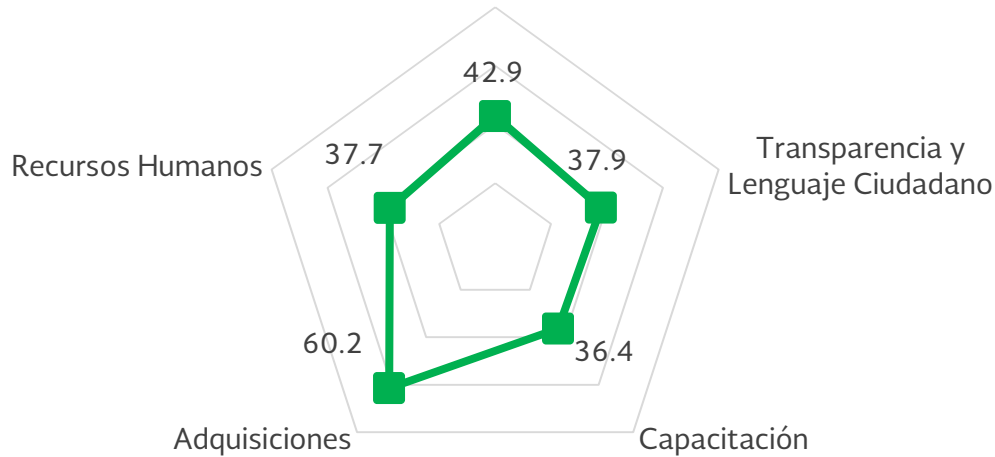
Esta sección presenta, en primer lugar, los resultados del avance de los municipios y las DTCDMX desagregados por sección: PbR-SED, Capacitación, Transparencia, Adquisiciones y Recursos Humanos, y en segundo lugar, presenta los resultados obtenidos en las categorías de la sección de PbR-SED: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Resultados.

Asimismo, es preciso señalar que en este Diagnóstico los municipios de Ayala, Venustiano Carranza, Cadereyta de Montes, Jerez, La Paz, Manzanillo y Santiago Pinotepa Nacional no proporcionaron la información solicitada, por lo que se les asignó el estatus “No reportó”, de manera tal que no inciden en el valor del promedio nacional.

### **5.1 Resultados del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en el 2016**

Como se puede observar en la Gráfica 7, para el total de los municipios, los principales rezagos detectados corresponden al avance en la implementación de las secciones de Capacitación, con un 36.4%; Transparencia, con 37.9%; y Recursos Humanos, con 37.7%. Por otro lado, la sección de PbR-SED presentó un avance de 42.9%. Por su parte, solo la sección de Adquisiciones reportó un avance mayor al 60% con un total de 60.2%.

Gráfica 7. Porcentaje de Avance por Sección  
 Total de Municipios y DTCDMX  
 2016  
 Total PbR-SED

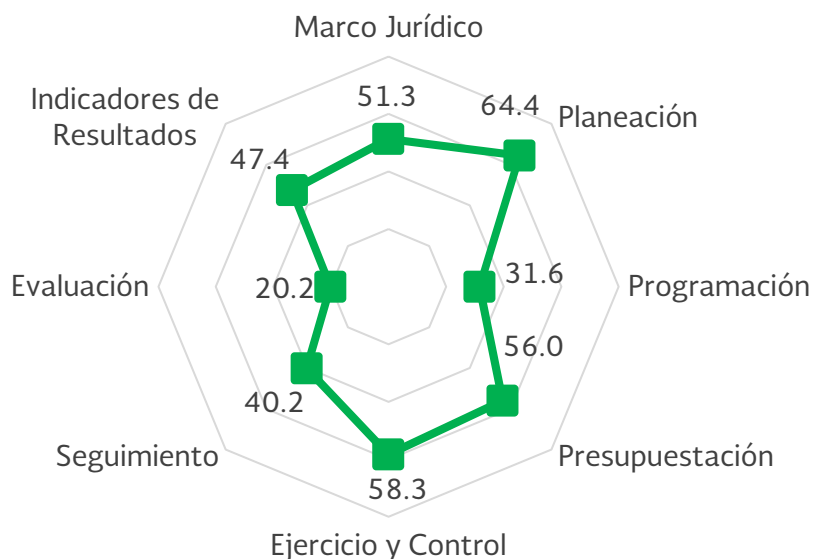


### 5.1.1 PbR-SED

En la Gráfica 7 se observa que el grado de implementación del PbR-SED es el cuarto con menor nivel de avance, con un 42.9%. A diferencia del resto de las secciones, esta cuenta con ocho categorías que miden de manera separada el grado de avance en la implementación de distintos rubros relacionados con el PbR-SED, a saber: Marco Jurídico, la Planeación, la Programación, la Presupuestación, el Ejercicio y Control, el Seguimiento, la Evaluación y los Indicadores de Resultados.

Aunque esta sección no destacó por tener un avance mayor, es necesario señalar que entre sus categorías se reflejan avances (Gráfica 8), sobre todo en las categorías de Planeación (64.4%) y de Ejercicio y Control (58.3%). Sin embargo, es importante develar que, principalmente, en las categorías de Evaluación (20.2%) y Programación (31.6%) es donde se encuentran las mayores áreas de oportunidad.

Gráfica 8. Porcentaje de Avance por Categoría PbR-SED  
Total de Municipios y DDTTCDMX  
2016



- **Marco Jurídico**

En la Gráfica 8 se puede observar el grado de avance a nivel nacional (ámbito municipal) en la implementación de los cambios jurídicos que incorporen criterios de evaluación del gasto público, el cual es del 51.3%.

Si bien es cierto que con respecto a la normatividad estatal y en cumplimiento al artículo 134 Constitucional en materia de evaluación del ejercicio de los recursos públicos, el 97% de las entidades contempla en su marco jurídico vigente la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, no obstante, solo 63% del total de estados presentó evidencia documental suficiente para probar que la normatividad estatal al respecto es congruente con el marco legal federal. De tal modo, esta situación dificulta la armonización local en materia de evaluación con la federación, el seguimiento y la evaluación de las aportaciones federales.

Asimismo, en el caso de 13 municipios se presentó información que indica que el marco jurídico local contempla la incorporación del PbR-SED al ciclo presupuestario. Ello implica que cuatro cuentan con un área de oportunidad de presentar reformas al marco legal estatal a fin de incorporarlo y de esta manera, cumplir con el mandato de la LGCG vigente.

Sin embargo, a nivel municipal y DTCDMX el marco jurídico vigente contempla en el 39% de los casos, la existencia de al menos una Unidad o área responsable de normar, coordinar y dar seguimiento al cumplimiento del PbR-SED; mientras que el 18% de los entes públicos cuentan con lineamientos, reglamentos o manuales que establezcan los procedimientos para la operación del PbR-SED. Asimismo, solo siete municipios han elaborado un plan para la consolidación del PbR-SED.

---

- **Planeación**

El proceso de Planeación permite que los distintos Programas y políticas públicas estén orientados al cumplimiento de los objetivos que se establecieron en los PED y a los planes municipales de desarrollo o documento análogo (PMD). Sin embargo, es necesario que los objetivos y las metas de cada programa y cada política pública de los gobiernos municipales y DTCDMX estén adecuadamente alineados a los planes estatales y municipales, además de considerar factores económicos del entorno global, nacional, regional y estatal. Al igual que a nivel estatal, la intención es cumplir con los objetivos estratégicos y las metas programáticas de una manera coherente y eficiente.

En el Diagnóstico 2016 se pudo determinar que el grado de avance en la implementación de mecanismos de planeación presupuestaria en los distintos gobiernos municipales y de las DTCDMX es, como se observa en la Gráfica 8, del 64.4%. Dicho resultado refleja que, pese a que es la sección con el mayor avance, persisten áreas de oportunidad que deberán atenderse para mejorar el proceso de planeación presupuestaria y, sobre todo, su coherencia con los objetivos estratégicos y la eficiencia del gasto público a nivel local.

Es importante destacar que las principales fortalezas registradas en el Diagnóstico 2016 son las relativas a la existencia de un marco jurídico en materia de planeación, que por lo general es responsabilidad de los congresos estatales; que dicho marco normativo contemple la obligación de elaborar un PED y en su caso, PMD (61%); y que casi la totalidad de los 57 gobiernos municipales analizados (96%), incluidas las dos DTCDMX, demostraron contar con dicho documento estratégico. Asimismo, 41 municipios cuentan con un PMD que contempla objetivos y estrategias específicas; mientras que en 41 este instrumento enumera y describe líneas de acción.

En contraste, las principales áreas de oportunidad en materia de planeación presupuestaria están constituidas por el hecho de que solamente el 21% de los municipios cuentan con programas sectoriales o de otro tipo derivados del PMD; solo en el 35% de los casos el PMD contempla indicadores; y únicamente 36.8% de los municipios incluyen metas vinculadas a estos.

Finalmente, en cuanto a la existencia de un mecanismo de seguimiento a los indicadores para monitorear el grado de cumplimiento de las metas y objetivos del PMD, 40.3% de los municipios reportaron contar con este. Por lo tanto, el establecimiento de este mecanismo continúa siendo una importante área de oportunidad para la detección de aspectos de mejora, ya sea en el diseño o en la ejecución de políticas públicas, así como también en la reasignación de recursos hacia aquellas actividades que pueden generar mayor beneficio social.

- **Programación**

Como se puede observar en la Gráfica 8, el grado de avance en el proceso de implantación de mecanismos adecuados de Programación presupuestaria se ubica a

---

nivel nacional (ámbito municipal) en un 31.6%, siendo la segunda categoría con menor avance.

Para lograr los objetivos planteados, tanto en el PED como en el PMD, es necesario contar con información suficiente para determinar los montos de recursos a ser presupuestados para cumplir con las necesidades de la población beneficiaria. Tal es el caso de la clasificación del gasto por categoría programática (capítulo del gasto), por programas y proyectos de inversión e indicadores de resultados.

En contraste, tan solo ocho municipios (14%) declararon realizar cruces de padrones de beneficiarios de los diferentes programas y acciones que entregan subsidios a la población; mientras que solo tres municipios cuentan con un padrón único de beneficiarios de los Pp que entregan subsidios. Ello dificulta determinar el nivel de eficiencia y eficacia de los programas y políticas públicas que entregan subsidios y, por tanto, la calidad del gasto público y si existen duplicidades y errores de focalización.

En materia de evaluaciones, solo cinco gobiernos municipales presentaron soporte documental que demuestra que es una condición necesaria que los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos públicos cuenten con evaluaciones ex ante. La carencia de este tipo de evaluaciones dificulta estimar tanto los costos como los beneficios de implementar un proyecto, que es el caso del 91% de los municipios del país.

- **Presupuestación**

El Presupuesto de Egresos es uno de los documentos más relevantes de política pública. En dicho documento se presenta el monto, la distribución y el destino de los recursos públicos a nivel local, así como también de las transferencias a las comunidades y poblaciones que se encuentran en un municipio o demarcación territorial.

Para el Diagnóstico 2016, el grado de avance a nivel nacional (ámbito municipal) en la implementación de estrategias con base en una Presupuestación orientada a resultados fue, como se puede apreciar en la Gráfica 8, de 56%. Aunque esta categoría es la tercera con mayor avance, esto implica que aún existen importantes áreas de oportunidad que deberán ser atendidas por las autoridades municipales y de las DTCDMX.

Una de las mayores fortalezas de la presupuestación a nivel municipal y de las DTCDMX lo constituye el hecho de que el 70% de los municipios y la Demarcación Territorial Venustiano Carranza presentaron evidencia de la existencia de clasificadores presupuestarios, lista de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permiten su interrelación automática, como parte relevante del registro único de operaciones presupuestarias.

Sin embargo, existen importantes áreas de oportunidad en el registro de los momentos contables del presupuesto, tanto del ingreso, como del egreso a nivel municipal. Esto debido a que únicamente en el 53% y 35% de los casos se registra el

---

concepto de devengado en los momentos contables del presupuesto en lo relativo al egreso y al ingreso, respectivamente.

Por otro lado, uno de los aspectos más relevantes del PbR-SED lo constituye la integración de la información de resultados de las distintas evaluaciones tanto de desempeño, como de resultados e impacto, al proceso de toma de decisiones para la reorientación del gasto público y, por tanto, en la presupuestación.

Adicionalmente, las mayores áreas de oportunidad en materia de presupuestación son las relativas a que tan solo en la Demarcación Territorial Venustiano Carranza se toma en cuenta la información de desempeño (de las evaluaciones y/o de los indicadores) para la integración del Presupuesto de Egresos, mientras que ningún municipio o DTCDMX utiliza la información de desempeño a lo largo del ejercicio presupuestario. Asimismo, solo en cuatro municipios existen políticas de eficiencia del gasto o se realizan diagnósticos del gasto con la intención de identificar ahorros y o fondos para la reasignación.

Lo anterior significa que, para hablar de la mejora en la calidad del gasto será necesario promover que a nivel local se canalicen esfuerzos a diversas áreas que requieren de mayor fortaleza, algunos identificados en este documento, para lograr los objetivos del SED, siendo el principal que los usuarios y tomadores de decisiones utilicen la información de desempeño, a fin de que los programas y políticas públicas produzcan mejores resultados en y para la sociedad.

- **Ejercicio y Control**

Corresponde a las dependencias de los gobiernos municipales y de las DTCDMX ejercer los recursos aprobados conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos correspondiente y de acuerdo al calendario establecido.

En tanto, el control del gasto público requiere mecanismos que permitan regular la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto, sustentados en todo momento, en disposiciones normativas vigentes.

A nivel nacional (ámbito municipal), en la Gráfica 8 se puede observar que el porcentaje de avance en el cumplimiento de la categoría de Ejercicio y Control del gasto público, resultado del Diagnóstico 2016, es de 58.3%, siendo la segunda con mayor avance.

Las principales fortalezas en la implementación del PbR-SED a nivel nacional (ámbito municipal), con respecto a este apartado, se refieren a que al menos en el 64% de los municipios el control presupuestario se sustenta en alguna disposición normativa, política o documentos que contengan disposiciones sobre el tema; y que 39% de los gobiernos municipales demostró que se cuenta con instrumentos que permiten llevar un adecuado ejercicio del gasto de conformidad con los montos autorizados y el flujo de efectivo.

Lo anterior significa que, al menos en la teoría, existen en la mayoría de los casos los instrumentos técnicos y los fundamentos jurídicos para llevar a cabo un adecuado ejercicio y control del gasto público en la mayoría de los municipios. Sin embargo, será

---

importante verificar que más allá de la evidencia documental, se pueda comprobar el uso de dichos instrumentos en la práctica y cómo esto impacta en la calidad del gasto público a nivel local.

En contraste, las principales áreas de oportunidad de mejora en materia de ejercicio y control del gasto público incluyen, en 47 municipios y las DTCDMX la ausencia de previsión de modificaciones de las metas de los Programas por parte del instrumento para efectuar las adecuaciones presupuestarias; en menos de la tercera parte de los casos se reporta de manera trimestral al cabildo información sobre la evolución de las finanzas públicas; únicamente en 21 municipios se cuenta con un marco legal para la auditoría interna y externa consistentes con las normas federales de auditoría; y solamente en tres municipios los programas de auditoría interna están alineados con los procesos operativos críticos.

- **Seguimiento**

Como se observa en la Gráfica 8, el segundo rubro con menor grado de avance en el PbR-SED es la categoría de Seguimiento con apenas un 40.2%. Aunque el porcentaje de gobiernos municipales que mostró evidencia de contar con un sistema de indicadores de desempeño es de 51%, solo 19 de ellos cuentan con una página de Internet donde se pueden consultar y verificar dichos indicadores. Asimismo, solo siete municipios demostraron definir sus indicadores con base en los criterios CREMAA (Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aportación Marginal).

Adicionalmente, tan solo cinco municipios (Cuernavaca, Puebla, Querétaro, Benito Juárez y Aguascalientes) mostraron copia de la metodología, lineamientos o documentos oficiales en el que se contemplen los criterios para analizar y corregir el incumplimiento de la ejecución detectada en los Pp por medio del seguimiento de indicadores de desempeño. Esto significa que apenas el 9% de los municipios cuenta con mecanismos para garantizar que las recomendaciones de mejora en materia de desempeño de los programas públicos sean implementadas, lo que pone en riesgo su eficacia y, sobre todo, la provisión de servicios públicos de calidad a la sociedad.

En cuanto a la incorporación de los resultados, derivados del seguimiento a los indicadores de desempeño y/o MIR, para la mejora de la planeación de los Pp de gasto programable, solo tres municipios (Benito Juárez, Puebla y Querétaro) presentaron documentación que identifica la mejora de la planeación de los Pp.

En el mismo sentido, solo en el 33% de los municipios los indicadores de desempeño y/o MIR se encuentran alineados a los Programas derivados de la Planeación Estatal y Municipal. Lo anterior permite suponer que no necesariamente existe una adecuada alineación y coherencia con los objetivos y las metas que establecen los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, así como que también será poco probable determinar en qué grado el cumplimiento de los Programas contribuye a cumplir dichos objetivos estratégicos.

- **Evaluación**

---

Como puede observarse en la Gráfica 8, la categoría con un menor grado de avance en su implementación es la relativo a la Evaluación del gasto público con un 20.2%.

Lo anterior se debe principalmente a que tan solo en dos municipios, Benito Juárez y Ecatepec de Morelos, se demostró que los resultados de las evaluaciones son tomados en cuenta en la asignación presupuestaria; siendo Ecatepec de Morelos el único municipio que demostró que el incumplimiento de las metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas en la planificación, el presupuesto o los programas. Por otro lado, únicamente el municipio de Morelia demostró que se da seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y se reporta su cumplimiento; mientras que los municipios de Centro, Ecatepec de Morelos y Puebla mostraron copia del mecanismo, lineamientos o disposición formal de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas.

Asimismo, solo el municipio de Morelia cuenta con algún sistema o mecanismo de integración y análisis de la información obtenida en las evaluaciones; y únicamente seis municipios (Benito Juárez, Centro, Ecatepec de Morelos, García, Morelia y Puebla) mandatan que los encargados de los programas evaluados deben responder formalmente a las recomendaciones y hallazgos derivados de las evaluaciones realizadas.

Lo anterior pone en evidencia el poco avance registrado por los gobiernos municipales y las DTCDMX en uno de los pilares del PbR, y que en lo subsecuente las autoridades locales deberán establecer estrategias y acciones encaminadas a generar que los resultados del ejercicio de los recursos públicos se evalúen y que su resultado apoye las decisiones presupuestarias. Con lo anterior se logra la eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto, así como la reducción de la probabilidad de que el gasto público no esté efectivamente orientado a producir beneficios sociales.

Por otro lado, en el 40% de los municipios se demostró que se cuenta con un área responsable de llevar a cabo las tareas de evaluación del desempeño de los programas y/o acciones de gobierno; y casi en la totalidad de estos casos (96%) se documentó que dicha área cuenta con una estructura organizacional definida.

Aunque el 11% de los municipios (seis) demostraron contar con un PAE, solo en la mitad de estos el programa se encuentra contemplado en la legislación local. Esto refleja una importante área de oportunidad respecto a la coordinación entre las autoridades municipales con el congreso local para que se incluya este tema en la normatividad estatal, en aquellos casos en donde no existe actualmente; así como para definir los Pp y/o acciones de gobierno a evaluar.

- **Indicadores de Resultados**

Contar con este tipo de indicadores es un factor clave para la operación adecuada del SED en donde se integran las distintas matrices de los diferentes Programas.

Con respecto al Diagnóstico 2016, como se puede observar en la Gráfica 8, el componente de Indicadores de Resultados que forma parte de la sección PbR-SED registra apenas un nivel de avance del 47.4% a nivel nacional (ámbito municipal).



---

Como resultado del Diagnóstico 2016 se pudo comprobar que el 25% de los municipios cuenta con indicadores de resultados y/o MIR. Lo anterior posibilita que en al menos 14 municipios se pueda medir el grado de cumplimiento de las metas de los Programas y detectar de manera oportuna, las áreas de oportunidad de mejora.

### **5.1.2 Capacitación**

Entre las cinco secciones analizadas (Gráfica 7), Capacitación es la que presentó mayor rezago a nivel nacional (ámbito municipal), con un avance del 36.4%. Al respecto, solamente 13 municipios demostraron contar con evidencia que sustentaba la impartición de cursos de capacitación sobre el PbR-SED en los últimos dos años, lo cual significa que el 77% de los municipios no cuentan con los instrumentos necesarios para que sus servidores públicos incrementen sus capacidades en los temas relativos a PbR-SED.

Asimismo, solo ocho municipios demostraron contar con una metodología para detectar las necesidades de capacitación en materia de PbR-SED. Del mismo modo, hace falta mayor apoyo y coordinación entre instituciones para poder realizar avances, pues solo en el 23% de los casos se reportó que se han realizado acercamientos con dependencias, organismos nacionales e internacionales o instituciones de enseñanza superior para recibir apoyo en materia de capacitación sobre PbR-SED.

### **5.1.3 Recursos Humanos**

La segunda sección con un menor porcentaje de avance en su implementación (37.7%), Recursos Humanos, debe su bajo desempeño a que tan solo el 16% de los municipios contempla el Servicio Civil de Carrera en su marco jurídico, y únicamente cinco municipios demostraron contar con una estrategia para vincular la estructura programática a la organizacional.

Otro factor que influyó en el bajo desempeño del rubro de Recursos Humanos fue la ausencia de procesos claros para la contratación, evaluación y promoción de los servidores públicos, ya que solo el 12% de los municipios dijo contar con dichos procesos.

Asimismo, en el 44% de los municipios y en la DTCDMX Venustiano Carranza se demostró que los pagos por servicios personales a los funcionarios públicos son efectuados por el sistema de la tesorería local, lo que hace suponer que los mecanismos descentralizados para realizar dichos pagos son de uso frecuente, haciendo más complicado llevar un control eficiente al respecto.

### **5.1.4 Transparencia**

Como se observa en la Gráfica 7, la sección de Transparencia se ubica como la tercera con menor avance a nivel nacional, pues apenas alcanza un avance de 37.9%.

La mayor fortaleza en esta sección se encuentra en que el 54% de los municipios demostró presentar los informes de avance financiero de manera trimestral, de

---

acuerdo con el artículo 51 de la LGCG. Sin embargo, solo las dos DTCDMX y el municipio de Calvillo cuentan con esta información en formato de datos abiertos disponible para el público en general vía Internet. Asimismo, cabe destacar que el 46% de los municipios cuenta con sistemas actualizados de información que den cuenta sobre los costos y calidad de los servicios ofrecidos por el gobierno del municipio.

Sin embargo, las áreas de oportunidad se ubican, entre otros, en los siguientes casos: el 18% de los municipios presenta a través de Internet más de 90% la información de seguimiento sobre objetivos y metas de los indicadores de desempeño, mientras que solo el 19% de los municipios y la DTCDMX Venustiano Carranza publican en Internet cada uno de los programas derivados del PMD. Finalmente, solo el 21% de los gobiernos municipales pone a disposición de la ciudadanía la información presupuestaria en un lenguaje ciudadano en términos del artículo 62 de la LGCG.

### **5.1.5 Adquisiciones**

El Diagnóstico 2016 analizó si los municipios y las DTCDMX tienen los mecanismos mínimos necesarios para garantizar que los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos se realizan al amparo de una normatividad vigente y con criterios de competencia, eficiencia, equidad y transparencia.

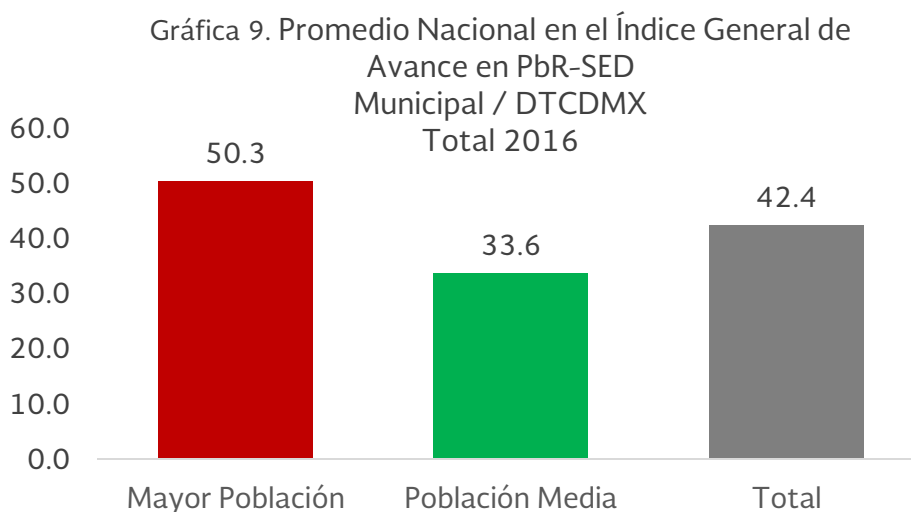
Al respecto, como se puede observar en la Gráfica 7, el grado de avance a nivel nacional (ámbito municipal) en la implementación de mecanismos jurídicos y operativos vinculados al proceso de Adquisiciones fue del 60.2%. Si bien es cierto que este componente es el que registró un mayor porcentaje de avance a nivel nacional (ámbito municipal), aún existen importantes áreas de oportunidad de mejora.

Según los datos proporcionados por los gobiernos municipales y las DTCDMX, el 75.4% de estas cuentan con un marco normativo en la materia (responsabilidad de los congresos locales), en tanto que un 70% demostró contar con la licitación pública como mecanismo para realizar compras públicas (a diferencia de un 97% a nivel estatal).

Por su parte, en el 16% de los casos, los gobiernos municipales y una DTCDMX cuentan con una política expresa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en los instrumentos de planeación; y el 26% demostró que tal política promueve la eficiencia del gasto, el control y la transparencia.

## **6. Diferencias estructurales por tamaño de municipios y DTCDMX**

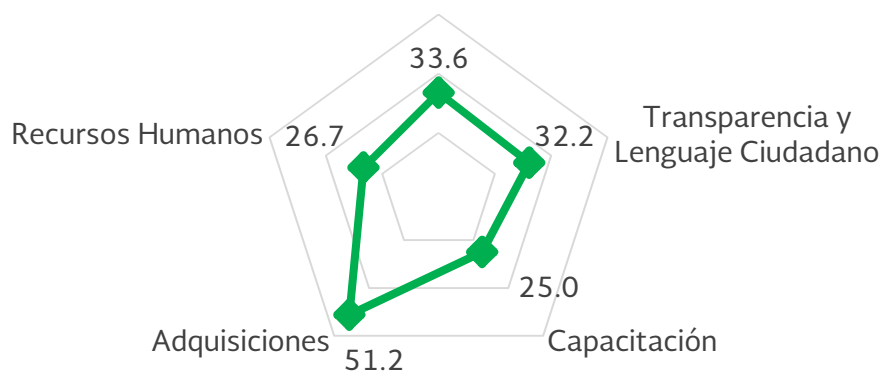
De manera general, el avance en la implementación del PbR-SED guarda relación con el tamaño del municipio o DTCDMX. Como se observa en la Gráfica 9, el promedio de avance de los municipios y DTCDMX con mayor población es de 50.3%; mientras que el promedio de los municipios y DTCDMX con población media tan solo asciende a 33.6%, 21.9 puntos porcentuales menos. De esta manera, el promedio general en el ámbito municipal es de 42.4%.



Lo anterior pudiera responder al hecho de que en este Diagnóstico el enfoque principal no se concentró solamente en medir las capacidades institucionales en lo relativo a la normatividad o existencia de los elementos que el PbR-SED requiere para su funcionamiento, sino en cómo los entes públicos dan un uso estratégico a la información de desempeño durante todas las etapas del ciclo presupuestario.

Con base en lo anterior, también se observa en la Gráfica 10 que los avances por secciones en el caso de los municipios de población media aún presentan rezagos, principalmente en las secciones de Capacitación y Recursos Humanos. Sin embargo, refleja la misma tendencia que el caso de los municipios con población mayor, con mayores avances en la sección de Adquisiciones (51.2%). Por su parte, las secciones de PbR-SED y Transparencia, aún presentan importantes áreas de oportunidad.

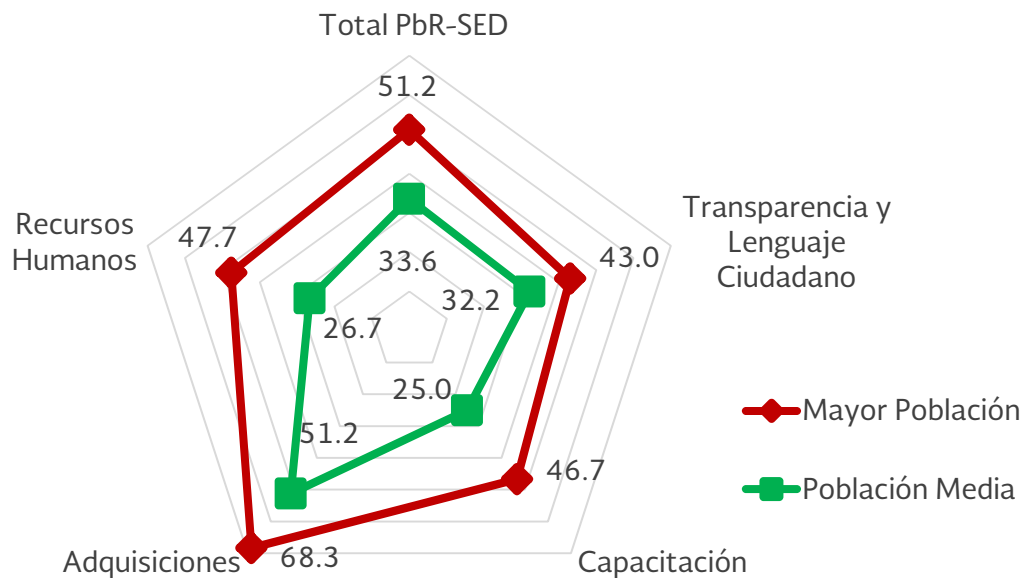
Gráfica 10. Porcentaje de Avance por Sección de Municipios / DTCDMX (Población Media) 2016 Total PbR-SED



Asimismo, la Gráfica 11 revela las diferencias por tamaño de municipios en el avance en las secciones. Cabe señalar que, para los municipios de población media,

Capacitación es la sección que todavía presenta mayor área de oportunidad, seguida de la sección de Recursos Humanos. En contraste, para los municipios de población mayor, la sección de Transparencia es la que presenta mayores oportunidades de mejora, seguida de las secciones de Capacitación y Recursos Humanos.

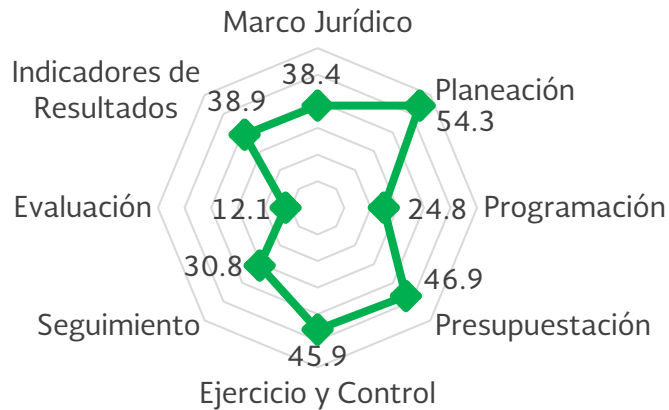
Gráfica 11. Porcentaje de Avance por Sección de Municipios / DTCDMX (Población Mayor y Población Media) 2016



Por su parte, las categorías que conforman la sección de PbR-SED (Gráfica 12) presentan escasos avances en el caso de los municipios de población media. Entre ellas, el mayor avance se encuentra en la categoría de Planeación, con un total de 54.3%, seguida de las categorías de Presupuestación, cuyo avance asciende a 46.9%; y Ejercicio y Control, con un avance de 45.9%. Sin embargo, aún presentan áreas de oportunidad de mejora.

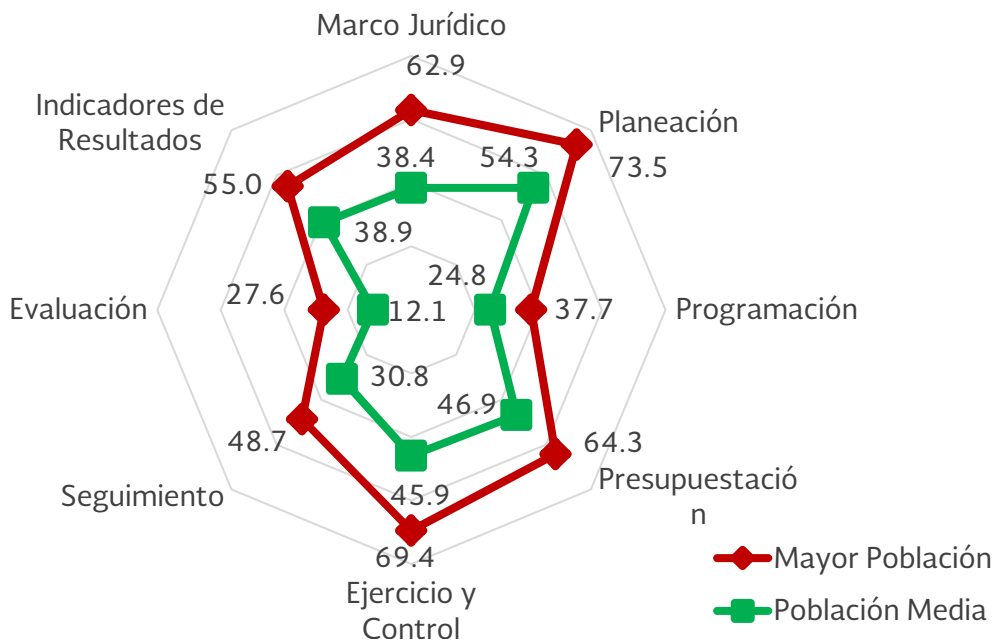
Los mayores rezagos se ubican en las categorías de Evaluación y Programación, con avances tan solo del 12.1% y del 24.8%, respectivamente.

Gráfica 12. Porcentaje de Avance en PbR-SED por Categoría de Municipios / DTCDMX (Población Media) 2016



Del mismo modo, en la Gráfica 13 se observa que la tendencia en las categorías de PbR-SED en ambos tipos de municipios es muy similar. Las principales coincidencias se ubican en la categoría de Programación, donde la diferencia es 12.9 puntos porcentuales entre ellos; y en Evaluación, con 15.5 puntos como diferencia. Las mayores brechas se ven reflejadas en Marco Jurídico, Ejercicio y Control y Planeación.

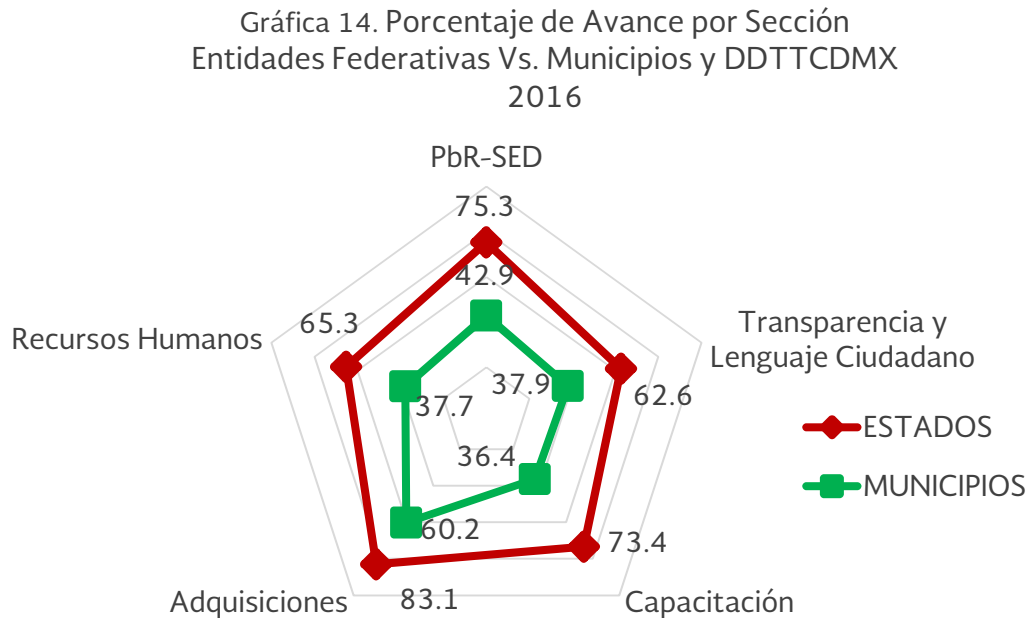
Gráfica 13. Porcentaje de Avance en PbR-SED por Categoría de Municipios / DTCDMX (Población Mayor y Población Media) 2016



## 7. Diferencias estructurales entre órdenes de gobierno

A nivel nacional (ámbito municipal) son notables los contrastes en la implementación del PbR-SED por parte de los municipios y las dos DDTTCDMX respecto a los avances de las entidades federativas.

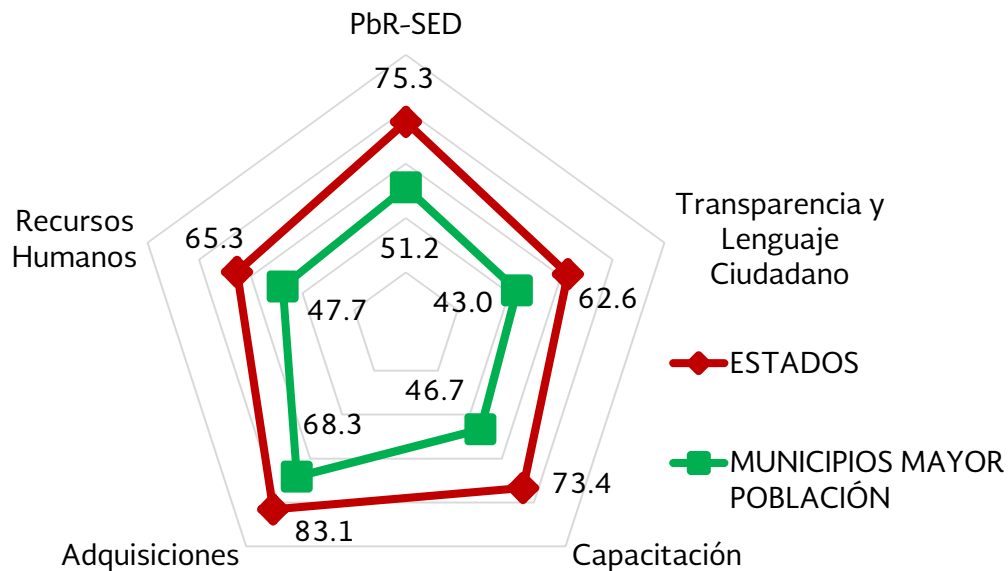
La Gráfica 14 revela que la mayor brecha entre ambos órdenes de gobierno se encuentra en la sección de Capacitación, con una diferencia de 37 puntos porcentuales y de 32.4 puntos en PbR-SED. No obstante, las brechas en las tres secciones restantes no son menores, ya que todas rebasan los 20 puntos.



Por otro lado, en la Gráfica 15 se observa el comparativo del resultado en las entidades federativas con relación al avance de los municipios de mayor población, los cuales realizan por tercera ocasión el ejercicio. En ella se muestra que la sección de Adquisiciones es la que tiene el mayor nivel de avance tanto en municipios como en entidades federativas, así como la menor brecha, la cual es de 14.8 puntos. Asimismo, la sección de PbR-SED presenta un avance significativo en los dos grupos, sin embargo, la brecha entre entidades federativas y municipios es la segunda más grande, ya que alcanza 24.1 puntos. Por su parte, la sección de Capacitación es la que refleja la mayor brecha entre ambos entes, con un valor de 26.7 puntos.

Finalmente, cabe destacar que la sección de Transparencia, es en ambos casos la que presenta el menor nivel de avance en su implementación, con una brecha de 19.6 puntos.

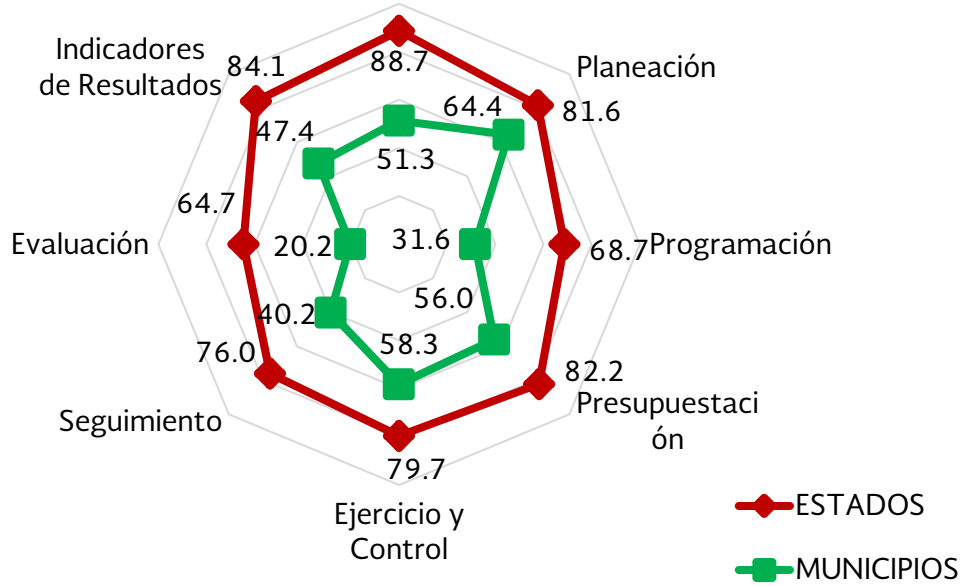
Gráfica 15. Porcentaje de Avance por Sección  
Entidades Federativas Vs. Municipios y DTCDMX  
(Población mayor) 2016



Respecto a las categorías en las cuales se desagrega la sección PbR-SED, en el año 2016 hay un rezago compartido por entidades y municipios en la categoría de Evaluación, con una brecha entre ambos entes de 44.5 puntos. No obstante, este rezago es atendido en mayor medida por las entidades, según lo revela la Gráfica 16. Otra similitud, se presenta en la categoría de Presupuestación, que es la tercera con mayor avance en ambos casos, sin embargo, existe una brecha de 26.2 puntos entre entidades y municipios.

Por otro lado, la categoría de Planeación es la que presenta la menor brecha entre entidades y municipios, con un valor de 17.2 puntos. Ello es reflejo del esfuerzo que los gobiernos municipales han puesto en esta categoría, que es la que presenta mayor avance. No obstante, aún cuenta con importantes áreas de oportunidad principalmente a nivel local. Asimismo, la categoría de Ejercicio y Control presenta una brecha de casi 20 puntos (21.4%), aún con importantes áreas de mejora en los dos órdenes de gobierno.

Gráfica 16. Porcentaje de Avance por Categoría  
Entidades Federativas Vs. Municipios y DTCDMX  
Marco 2016  
Jurídico



Finalmente, debe ser tomado en cuenta que la estructura y el avance de los órdenes de gobierno municipal se encuentran vinculados a los de los gobiernos estatales; sin embargo, también es necesario aclarar que no es una condición determinante que obstaculice totalmente las posibilidades de avance de los municipios y DTCDMX.



---

## NOTA METODOLÓGICA

### Introducción

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 80 de la LGCG, respecto de la entrega a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por parte de la SHCP, del informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los municipios y las DTCDMX, en la implantación y operación del PbR-SED, la SHCP llevó a cabo el Diagnóstico 2016 sobre el avance en la implementación del PbR-SED en las entidades federativas, los municipios y las DTCDMX seleccionados, mediante la aplicación de un cuestionario diseñado por la propia Secretaría.

En ese sentido, para el ejercicio 2016 se realizaron modificaciones importantes al cuestionario utilizado en el ejercicio 2015, adicionando 60 preguntas distribuidas en las diferentes categorías con el objetivo de mostrar el avance del grado de madurez de la política de PbR-SED, sobre todo en lo relativo a planeación, evaluación y a la utilización estratégica de la información de desempeño a lo largo del ciclo presupuestario, considerando que la valoración del estado inicial de esta política cuenta con el respaldo de cuatro ejercicios previos de diagnóstico.

Del mismo modo, también se añadió al final del cuestionario la sección Buenas Prácticas, con la finalidad de que los entes públicos analizados puedan compartir y contribuir a la transmisión de experiencias y conocimientos adquiridos en la difusión de una cultura de planeación estratégica y presupuestaria basada en resultados. No obstante, es importante señalar que a esta sección no se le otorgó una valoración y, por ende, tampoco fue considerada para la generación del índice de avance del PbR-SED.

De igual manera, con el fin de generar una mejor comprensión y continuidad de las respuestas proporcionadas por los entes públicos analizados, fue prevista la precarga de la información y evidencia documental de 63 preguntas que los entes analizados proporcionaron para el Diagnóstico 2015, sujeto a la confirmación por parte de los gobiernos locales para ser considerada en la elaboración del Diagnóstico 2016.

Asimismo, es necesario precisar que, a partir de los cambios realizados al cuestionario, también se efectuaron variaciones a la valoración de las diferentes categorías, con base en las cuales se presentan todas las gráficas del presente ejercicio. De tal manera y con base en las modificaciones llevadas a cabo, **el cuestionario de Diagnóstico 2016 no es comparable con respecto al Diagnóstico 2015 y anteriores**, pese a que 131 para entidades y 125 para municipios y DTCDMX del cuestionario aplicado en el 2015 se conservaron para el Diagnóstico 2016.

Con base en la experiencia del año 2015, para el Diagnóstico 2016 se volvió a utilizar la herramienta electrónica que diseñó la SHCP para el año anterior, la cual permitió realizar el llenado y envío del referido cuestionario accediendo a la página de Internet proporcionada por la SHCP. En dicha herramienta, las entidades federativas, municipios y DTCDMX participantes del ejercicio, contestaron cada uno de los elementos del cuestionario y, en los casos necesarios, integraron los documentos

electrónicos y las ligas hacia sitios de Internet, para evidenciar con soporte documental la respuesta correspondiente.

Para dar a conocer el funcionamiento de la herramienta electrónica y la metodología del proceso del levantamiento de información correspondiente, la estructura del cuestionario y el cronograma de actividades para la integración del informe antes mencionado, se llevaron a cabo reuniones con los enlaces correspondientes de las entidades federativas y los municipios y DTCDMX seleccionados.

El proceso de integración, revisión y análisis de la información proporcionada por los gobiernos locales, se realizó considerando lo siguiente:

1. De los objetivos específicos contemplados para el Diagnóstico a realizarse en el 2016, son dos los relativos al proceso metodológico:
  - a. **Analizar y revisar** el soporte documental de la información proporcionada en el cuestionario aplicado por la SHCP para cada una de las entidades federativas, municipios y DTCDMX seleccionados.
  - b. **Considerar** los elementos analíticos y cualitativos (criterios metodológicos), utilizados en el ejercicio 2015. Para efectos de facilitar y mejorar su utilización en el ejercicio 2016, la SHCP realizó ajustes que, aunque permiten sustentar el nivel de avance en la implantación, operación y consolidación del PbR-SED en cada una de las entidades federativas, los municipios y DTCDMX seleccionados, impactan de manera sustancial en la comparabilidad de los resultados obtenidos en ambos ejercicios, por lo cual solo se presenta el panorama del 2016.
2. Para la edición del Diagnóstico 2016, se volvió a evaluar a la misma selección de municipios y DTCDMX que en el ejercicio del año 2015. De tal manera que, por cada entidad federativa se evaluó al municipio y la Demarcación Territorial con la población más cercana al promedio de cada Estado, así como a los municipios y DTCDMX con la mayor población en la entidad. Con base en estos criterios, en este ejercicio se analizó de nuevo un total de 62 municipios y dos DTCDMX.

Tabla 8. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2016

	Municipio	Entidad	Criterio de selección
1	Aguascalientes	Aguascalientes	Mayor población
2	Calvillo	Aguascalientes	Población media
3	Tijuana	Baja California	Mayor población
4	Ensenada	Baja California	Población media
5	La Paz*	Baja California Sur	Mayor población
6	Comondú	Baja California Sur	Población media
7	Campeche	Campeche	Mayor población
8	Escárcega	Campeche	Población media
9	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	Mayor población
10	Carranza*	Chiapas	Población media

Tabla 8. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2016

	Municipio	Entidad	Criterio de selección
11	Juárez	Chihuahua	Mayor población
12	Hidalgo del Parral	Chihuahua	Población media
13	Saltillo	Coahuila de Zaragoza	Mayor población
14	Acuña	Coahuila de Zaragoza	Población media
15	Manzanillo*	Colima	Mayor población
16	Tecomán	Colima	Población media
17	Venustiano Carranza	Ciudad de México	Población media
18	Iztapalapa	Ciudad de México	Mayor población
19	Durango	Durango	Mayor población
20	Pueblo Nuevo	Durango	Población media
21	León	Guanajuato	Mayor población
22	San Luis de la Paz	Guanajuato	Población media
23	Acapulco de Juárez	Guerrero	Mayor población
24	Ometepec	Guerrero	Población media
25	Pachuca de Soto	Hidalgo	Mayor población
26	Cuautepec de Hinojosa	Hidalgo	Población media
27	Tepatitlán de Morelos	Jalisco	Población media
28	Guadalajara	Jalisco	Mayor población
29	Almoloya de Juárez	México	Población media
30	Ecatepec de Morelos	México	Mayor población
31	Morelia	Michoacán de Ocampo	Mayor población
32	Los Reyes	Michoacán de Ocampo	Población media
33	Cuernavaca	Morelos	Mayor población
34	Ayala*	Morelos	Población media
35	Xalisco	Nayarit	Población media
36	Tepic	Nayarit	Mayor población
37	Monterrey	Nuevo León	Mayor población
38	García	Nuevo León	Población media
39	Oaxaca de Juárez	Oaxaca	Mayor población
40	Santiago Pinotepa Nacional*	Oaxaca	Población media
41	Puebla	Puebla	Mayor población
42	Acajete	Puebla	Población media
43	Querétaro	Querétaro	Mayor población
44	Cadereyta de Montes*	Querétaro	Población media
45	Benito Juárez	Quintana Roo	Mayor población
46	Cozumel	Quintana Roo	Población media
47	San Luis Potosí	San Luis Potosí	Mayor población
48	Mexquitic de Carmona	San Luis Potosí	Población media
49	Culiacán	Sinaloa	Mayor población
50	Navolato	Sinaloa	Población media
51	Hermosillo	Sonora	Mayor población
52	Guaymas	Sonora	Población media

Tabla 8. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2016

	Municipio	Entidad	Criterio de selección
53	Centro	Tabasco	Mayor población
54	Centla	Tabasco	Población media
55	Reynosa	Tamaulipas	Mayor población
56	Ciudad Madero	Tamaulipas	Población media
57	Calpulalpan	Tlaxcala	Población media
58	Tlaxcala	Tlaxcala	Mayor población
59	Veracruz	Veracruz de Ignacio de la Llave	Mayor población
60	Perote	Veracruz de Ignacio de la Llave	Población media
61	Mérida	Yucatán	Mayor población
62	Umán	Yucatán	Población media
63	Fresnillo	Zacatecas	Mayor población
64	Jerez*	Zacatecas	Población media

Las municipios marcados con \* no presentaron información para ser evaluados.

3. El análisis del presente Diagnóstico se realizó en dos etapas.

- a. En la **primera** de ellas se realizó el procesamiento y el análisis de la información para determinar el grado de avance en la implementación del PbR-SED en las entidades federativas hasta el 2016. Además, se elaboró un **Índice de Avance en PbR-SED en el ámbito estatal**.

Tabla 9. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas

Sección	Categoría	2015	2016
<b>PbR-SED</b>	Marco Jurídico	9	16
	Planeación	25	28
	Programación	8	11
	Presupuestación	11	22
	Ejercicio y Control	12	12
	Seguimiento	12	18
	Evaluación	24	30
	Indicadores de Resultados	2	6
	<b>Total PbR-SED</b>	<b>103</b>	<b>143</b>
<b>Transparencia</b>	Transparencia y Lenguaje	15	25

Tabla 9. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas

Sección	Categoría	2015	2016
	Ciudadano		
	Total Transparencia	15	25
<b>Capacitación</b>	Capacitación	10	6
	Total Capacitación	10	6
<b>Adquisiciones</b>	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
<b>Recursos Humanos</b>	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
<b>Buenas prácticas</b>	Buenas prácticas	-	4
	Total Buenas prácticas	-	4
<b>Total</b>		<b>141</b>	<b>191</b>

- b. En la **segunda** etapa se realizó un análisis del grado de implementación del PbR-SED en los municipios y DTCDMX. Además, se elaboró un **Índice de Avance en PbR-SED a nivel municipal/DTCDMX**.

Tabla 10. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para municipios y DTCDMX

Sección	Categoría	2015	2016
<b>PbR-SED</b>	Marco Jurídico	9	16
	Planeación	25	28
	Programación	6	9
	Presupuestación	9	20
	Ejercicio y Control	11	11
	Seguimiento	12	18
	Evaluación	24	30

Tabla 10. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para municipios y DTCDMX

Sección	Categoría	2015	2016
	Indicadores de Resultados	1	2
	Total PbR-SED	97	134
<b>Transparencia</b>	Transparencia y Lenguaje		
	Ciudadano	15	25
	Total Transparencia	15	25
<b>Capacitación</b>	Capacitación	10	6
	Total Capacitación	10	6
<b>Adquisiciones</b>	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
<b>Recursos Humanos</b>	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
<b>Buenas prácticas</b>	Buenas prácticas	-	4
	Total Buenas prácticas	-	4
Total		135	182

4. Los gobiernos estatales y, sobre todo, los gobiernos municipales se encuentran en distintos momentos de su periodo administrativo (seis y tres años) y tanto el análisis de algunos de los componentes del Diagnóstico, como el grado de consolidación de su Ciclo Presupuestario, de su PED o PMD, y de sus procesos operativos (gestión), podría ser un factor de peso en el afianzamiento del PbR-SED, así como la oportunidad y calidad de la información proporcionada.
5. Al igual que el ejercicio realizado en el 2015, para el Diagnóstico 2016 se solicitó en la mayoría de los reactivos, **evidencia documental** a fin de sustentar las respuestas proporcionadas por las autoridades. Asimismo, se penalizaron aquellas respuestas que requerían de evidencia documental y no fue proporcionada o insuficiente.
6. La metodología aplicada para el análisis:

- 
- a. Tanto en el caso de **entidades federativas** como de **municipios y DTCDMX**, en este Diagnóstico se utilizaron nuevos ponderadores dada la evolución de los resultados de ejercicios anteriores de Diagnóstico, así como el incremento en el número de preguntas y la consideración de información precargada en el caso de 67 reactivos para entidades y 65 para municipios. En este sentido, además del cambio en el enfoque del cuestionario, la variación en la ponderación de las preguntas marca una diferenciación entre el Diagnóstico 2016 y el del año anterior, situación que, en términos metodológicos, **no permite la comparación** entre los resultados de ambos ejercicios. Las modificaciones efectuadas responden a un ejercicio de evaluación constante que, en un principio, buscaba valorar la capacidad institucional de los gobiernos locales para implementar la política de PbR-SED en lo relativo a normatividad y los elementos necesarios para que dicha política pudiera operar. En este sentido, se detectó que existían preguntas que presentaban baja rotación de cambio año con año, razón por la cual se decidió mantener la información presentada por los entes públicos durante el ejercicio del 2015 en el caso de algunas preguntas, las cuales debían ser validadas por estos o, de ser necesario, modificadas. De tal manera, el Diagnóstico 2016 busca dar un paso más allá en la evaluación del proceso de consolidación del PbR-SED, pues en esta edición el enfoque se encuentra situado, en gran medida, en cómo los entes públicos, al contar con elementos suficientes para operar el PbR-SED, dan un uso estratégico a la información de desempeño durante todas las etapas del ciclo presupuestario.
- b. Para ambos Diagnósticos del 2016 se consideraron tres tipos de preguntas. Las cerradas dicotómicas, de naturaleza cuantitativa con respuestas consistentes en “SÍ” o “NO”; las preguntas de opción múltiple, de naturaleza cuantitativa y en las cuales es posible seleccionar más de una opción para responder a la pregunta; y las preguntas abiertas, donde se responde de acuerdo a lo solicitado en el reactivo y cuya naturaleza es cualitativa.
- c. Al igual que el Diagnóstico 2015, durante el ejercicio 2016 se tomaron los elementos más relevantes de cada componente y subcomponente y se cuantificaron a través del uso de mediciones según las respuestas proporcionadas por las entidades federativas, los municipios y las DTCDMX.
- d. Se reajustaron los ponderadores por sección y se utilizaron ponderadores distintos a los de 2015 y anteriores; en este sentido, los ponderadores se asignaron de acuerdo a la relevancia de la pregunta respecto del uso de la información del desempeño.
- e. No se realizó una normalización para homologar las mediciones realizadas. Al valorar una pregunta como suficiente, se le otorgó el

valor de 1 (uno) a las respuestas positivas (Sí) de las preguntas cerradas y se les penalizó con 0.5 cuando no entregaron evidencia documental de su respuesta o esta fue insuficiente o incorrecta. En tanto, se otorgó el valor de 0 (cero), cuando las respuestas fueron negativas (No) de las preguntas cerradas.

- f. En esta ocasión se incluyeron preguntas de opción múltiple a las cuales se le asignó un ponderador de acuerdo al grado de cumplimiento. La respuesta a) tiene un ponderador, el máximo que se puede valorar esa pregunta; la respuesta b) tienen un ponderador menor que el a), etc. (ejemplo: si respondían a) y documentaban correctamente el ponderador asignado a la respuesta se multiplicaba por 1; si respondían a) y no documentaban, se multiplica por 0.5; si respondían b) y documentaban correctamente el ponderador se multiplicaba por 1; si respondían b) y no documentaban, se multiplica por 0.5).
- g. No hay respuestas combinadas.
- h. Al igual que en el ejercicio 2015, para el Diagnóstico de entidades federativas y para el de municipios y DTCDMX 2016 se otorgaron en cada sección y categoría distintas calificaciones. Ello, con el objetivo de registrar aquellos elementos de relevancia, así como el grado de avance en su instrumentación.
- i. Se sumaron todos los reactivos ponderados para obtener el grado de avance de las entidades federativas, municipios y DTCDMX.
- j. Se generaron dos índices que miden el avance en la implementación del PbR-SED, uno a nivel estatal, y otro a nivel municipal/DTCDMX.

7. Las ponderaciones por secciones y categorías para el Diagnóstico estatal 2016, en contraste con las utilizadas en el 2015, fueron las siguientes:

Tabla 11. Variación en la ponderación por secciones y categorías para entidades federativas, municipios y DTCDMX.

Categorías	2015	2016
<b>Marco Jurídico</b>	3.00	3.00
<b>Planeación</b>	5.00	15.00
<b>Programación</b>	7.00	7.00
<b>Presupuestación</b>	3.00	10.00
<b>Ejercicio y control</b>	7.00	5.00
<b>Seguimiento</b>	5.00	15.00
<b>Evaluación</b>	15.00	20.00



Tabla 11. Variación en la ponderación por secciones y categorías para entidades federativas, municipios y DTCDMX.

Categorías	2015	2016
<b>Indicadores</b>	15.00	3.00
<b>Transparencia</b>	30.00	15.00
<b>Capacitación</b>	2.00	1.00
<b>Adquisiciones</b>	5.00	3.00
<b>Recursos Humanos</b>	3.00	3.00
<b>Buenas Prácticas</b>	-	0.00
Total	100.00	100.00

8. Las ponderaciones para el Diagnóstico 2016 son las mismas tanto para estados, como para municipios y DTCDMX (Ver Tabla 11).

Cabe señalar, que se contó con la información de las 32 entidades federativas. Para el caso de los municipios y DTCDMX seleccionados, no proporcionaron información los municipios de Ayala (Morelos), Cadereyta de Montes (Querétaro), Jerez (Zacatecas), La Paz (Baja California Sur), Manzanillo (Colima), Santiago Pinotepa Nacional (Oaxaca) y Venustiano Carranza (Chiapas).