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

28 de abril de 2017

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN....4

II. RESUMEN DE RESULTADOS 2017....5

III. ANTECEDENTES....6

IV. MARCO JURÍDICO....9

V. DIAGNÓSTICOS PREVIOS....14

VI. CONSIDERACIONES PARA EL DIAGNÓSTICO 2017....16

APARTADO I. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL PBR-SED EN ENTIDADES FEDERATIVAS....24

1. ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO....24
2. ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS SOBRE EL AVANCE DEL PBR-SED EN EL ÁMBITO ESTATAL 2017....25

2.1 Objetivo....25

2.2 Elementos de Análisis del Diagnóstico 2017....25

3. ÍNDICE GENERAL DE AVANCE DE PBR-SED EN EL ÁMBITO ESTATAL....26
4. DIAGNÓSTICO 2017....28

4.1 Secciones del Diagnóstico 2017....28

4.1.1 PbR-SED....28

4.1.2 Transparencia....28

4.1.3 Capacitación....29

4.1.4 Adquisiciones....29

4.1.5 Recursos Humanos....29

5. AVANCE ALCANZADO POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA IMPLANTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PBR-SED....30

5.1 Resultado del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en 2017....30

5.1.1 PbR-SED....30

5.1.2 Transparencia....37

5.1.3 Recursos Humanos....38
5.1.4 Capacitación....38
5.1.5 Adquisiciones....39

APARTADO II. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACION DEL PBR-SED EN MUNICIPIOS Y DTCDMX SELECCIONADOS....40

1. ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO....40
2. MUNICIPIOS Y DTCDMX CONSIDERADAS EN AL ANÁLISIS 2017....41
3. ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS SOBRE EL AVANCE DEL PBR-SED EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DTCDMX 2017....43

3.1 Objetivo....43

3.2 Elementos de Análisis del Diagnóstico 2017....43

4. ÍNDICE GENERAL DE PBR-SED EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DTCDMX 2017....44
5. AVANCE ALCANZADO POR LOS MUNICIPIOS Y LAS DTCDMX EN LA IMPLANTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PBR-SED....48

5.1 Resultados del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en el 2017....48

5.1.1 PbR-SED....48
5.1.2 Transparencia....55
5.1.3 Capacitación....55
5.1.4 Adquisiciones....55
5.1.5 Recursos Humanos....56

6. DIFERENCIAS ESTRUCTURALES POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS Y DTCDMX....56
7. DIFERENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO....60

NOTA METODOLÓGICA....63

ANEXOS

ANEXO 1 AVANCE DE ENTIDADES FEDERATIVAS

ANEXO 2 AVANCE DE MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL DE MAYOR POBLACIÓN EN SU ENTIDAD

ANEXO 3 AVANCE DE MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL DE POBLACIÓN MEDIA

ANEXO 4 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 anualmente 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 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), llevó a cabo 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.

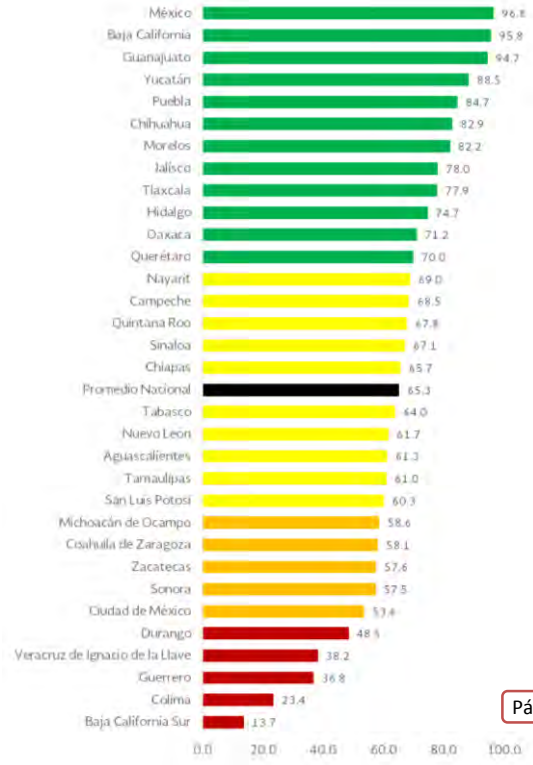
El documento que se presenta está conformado por dos apartados. En el primero de ellos se informa sobre los resultados del Diagnóstico realizado en las 32 entidades federativas y en el segundo se considera la información de los 62 municipios y dos DTCDMX seleccionados.

Para este ejercicio se mantienen las entidades federativas, municipios y DTCDMX analizados en 2016. El documento presenta anexo una nota metodológica con los elementos analizados para llegar a los resultados sobre los que se informa; se anexan además los resultados individuales de cada entidad federativa y de los 62 municipios y dos DTCDMX que forman parte del presente informe.

Es importante destacar que el propósito del informe es valorar, con base en el modelo definido por la SHCP para tal efecto, si los entes públicos cuentan con las bases normativas, estructuras institucionales, condiciones técnicas y de procedimientos para la correcta operación del PbR-SED, así como la existencia de los fundamentos necesarios para impulsar una gestión eficiente, transparente y orientada a resultados, por lo que cabe aclarar que el presente ejercicio no corresponde a un proceso de fiscalización o evaluación del ejercicio de los recursos públicos en las entidades federativas y municipios examinados.

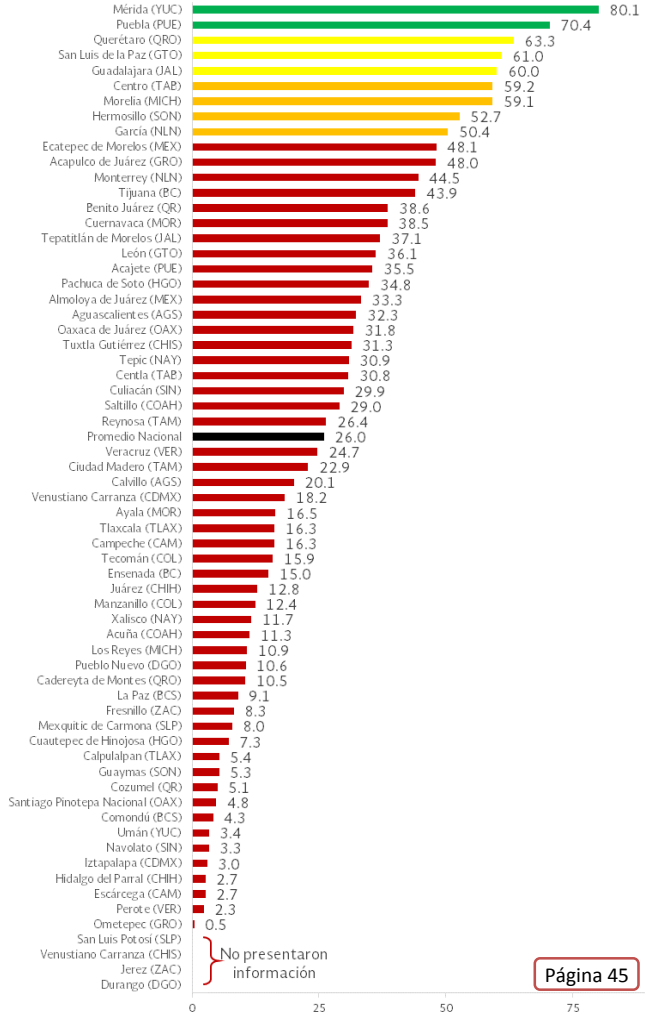
II. RESUMEN DE RESULTADOS 2017

ENTIDADES FEDERATIVAS



Página 27

MUNICIPIOS Y DTCDMX



Página 45

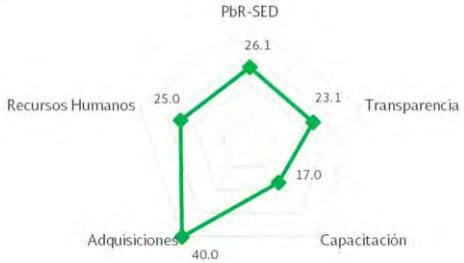
Adecuaciones a los criterios de valoración aplicados en 2017 no permiten una comparación directa entre los resultados de este ejercicio y anteriores.

En la sección VI. CONSIDERACIONES PARA EL DIAGNÓSTICO 2017, se presentan los resultados 2016, valorados con los criterios 2017, y su comparación con estos resultados.

Página 16

Resultados por Categoría

Página 30



Página 48

Resultados por Sección PbR-SED

Página 31

Página 49

III. 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 ese año, 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 en el ámbito federal 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"*[1].

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).

[1] *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.*

En 2007, durante el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal 2018, se tomaron medidas concretas enfocadas a la implantación del PbR-SED en el ámbito federal, 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)[2] y el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)[3], 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.

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.

A partir de 2016, la coordinación de las tareas del PbR-SED 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

---

[2] *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.*

[3] *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.*

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 [4] 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 2017 se realizó una revisión al modelo de aplicación en los años previos, incorporándose nuevas estrategias acordes a la gradualidad del SED.

[4] *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.*

IV. 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 conforme a lo siguiente:

- El artículo 85, establece las consideraciones que deberán observar los ejecutores del gasto respecto de la transferencia de los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (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 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 otros aspectos, 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*[5]*, 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."*

[5] *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.*

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 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 que constituye el fundamento para la realización del presente estudio:

> *"En ese mismo plazo* [último día hábil del mes de abril de cada año], *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."*

Por otro lado, en el 2013 se aprobó 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/ (PND 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.
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018
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[6].

De manera adicional, como parte de la normativa reglamentaria de la Reforma Constitucional en materia de corrupción[7] y considerando la necesidad de establecer mayor control sobre el endeudamiento de los gobiernos locales, el 27 de abril del 2016

[6] *Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, operado por la SFP.*

[7] *El 27 de mayo del 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 de combate a la corrupción.*

se expidió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios[8] (LDF), con el fin de contribuir a incentivar una gestión responsable de los recursos de las entidades federativas y municipios, así como de promover finanzas públicas sostenibles y el uso consciente de la deuda pública a partir de cinco componentes:

1. Reglas de disciplina hacendaria y financiera para incentivar finanzas públicas sanas en los gobiernos locales con base en principios de responsabilidad hacendaria.
2. Sistema de alertas con la finalidad de prevenir riesgos ante el endeudamiento de entidades federativas y municipios.
3. Contratación de deuda y obligaciones con base en procesos que garanticen la adquisición de deuda con el menor costo financiero posible y de manera transparente.
4. Deuda estatal garantizada[9] con el aval crediticio del Gobierno de la República con el propósito de contribuir a dar acceso a financiamiento asequible a los gobiernos locales.
5. Registro Público Único, el cual promueve la transparencia mediante la inscripción de financiamientos y obligaciones.

Asimismo, el artículo Tercero Transitorio del Decreto que expide la LDF, estableció que los gobiernos subnacionales deberán armonizar su normativa para dar cumplimiento al mismo a más tardar seis meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se establecen las bases del funcionamiento del sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, Municipios y DTCDMX, las cuales dictan, entre otros aspectos, la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales, la distribución de dichas participaciones, las reglas de colaboración administrativa que rigen entre las diversas autoridades fiscales y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal que permitan el correcto funcionamiento del sistema fiscal de la Federación.

En ese sentido, y a fin de mejorar la calidad en el ejercicio de los recursos públicos de los Fondos de Aportaciones Federales y dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes referido, se reformó el artículo 49 de la LCF[10], fracción V, estableciendo que el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales se sujetarán a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la LFPRH, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados dichos

---

[8] *Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el DOF el 27 de abril de 2016.*

[9] *Artículo Tercero del Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.*

[10] *Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamenta, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.*

Fondos, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurran recursos de las entidades federativas, Municipios o DTCDMX.

Por lo anterior, a partir del ejercicio 2017, la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, se sujetará a lo establecido en los Programas Anuales de Evaluación que emita la federación, ello sin perjuicio de las atribuciones de los gobiernos locales para evaluar los programas y proyectos locales en los cuales convergen recursos de dichos Fondos.

V. DIAGNÓSTICOS PREVIOS

El primer Diagnóstico sobre el avance en la implementación de la iniciativa PbR-SED en entidades federativas fue presentado por la SHCP a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en 2012, con información obtenida entre 2009 y 2010; el propósito fue 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 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 ejercicio 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, con información recolectada en el 2012.

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).

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 análisis el municipio y la DTCDMX con la población más cercana al promedio poblacional de cada entidad federativa; asimismo, en orden de incrementar la objetividad del diagnóstico, 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 a partir de 2015, la SHCP opera una herramienta electrónica en línea que permite realizar el llenado y envío del cuestionario.

Para el Diagnóstico 2016 se modificó el cuestionario, adicionando 60 preguntas –distribuidas en las diferentes categorías– con el objetivo de tener información más amplia acerca de las prácticas implementadas en la materia. Las 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.

De igual forma, se añadió al cuestionario la sección Buenas Prácticas, con el objetivo de que los entes públicos analizados pudieran 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.

Cabe señalar que las modificaciones realizadas para el levantamiento del Diagnóstico 2016: eliminación, modificación e incorporación de reactivos, y la reponderación de categorías y de reactivos, tuvieron como consecuencia la imposibilidad de comparar de manera directa los resultados de los índices obtenidos en años previos.

VI. CONSIDERACIONES PARA EL DIAGNÓSTICO 2017

La implementación del PbR-SED es un proceso gradual, por lo que para medir el nivel que ha alcanzado su implantación en gobiernos locales, la SHCP realizó ajustes a la estructura y estrategia de valoración de los componentes del Diagnóstico 2017, respecto de la utilizada en el año 2016 y anteriores.

Estructura del cuestionario 2017 y ponderación de las respuestas

Como consecuencia de actualizaciones al marco normativo que impactan el proceso de implementación y operación del PbR-SED, se adicionaron cinco preguntas relacionadas con la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEM)[11], las cuales se incorporan con carácter informativo en el Diagnóstico 2017, sin que sean valoradas cuantitativamente; lo anterior a efecto de conocer los esfuerzos que las entidades federativas y municipios están realizando al respecto, en congruencia con el proceso de instrumentación establecido en la propia Ley y en la normativa secundaria emitida.

Preguntas relacionadas con la LDFEM
– ¿La entidad/municipio/DTCDMX ya adecuó su marco legal a la normativa presentada en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios?
– ¿Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos incluyen los siguientes elementos? a) Objetivos anuales, estrategias y metas. b) Proyecciones de finanzas públicas c) Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas d) Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión e) Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores
– En caso de haber celebrado la contratación de financiamientos u obligaciones ¿Ha dado cumplimiento a la normativa conforme a los procesos competitivos marcados en el artículo 26 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios?
– En caso de haber celebrado la contratación de financiamientos u obligaciones ¿Ha realizado o intentado realizar la inscripción de algún Financiamiento u Obligación, al nuevo Registro Público Único?
– ¿La entidad cuenta con un mecanismo para atender los daños causados por desastres naturales y a la población afectada?

Además, se re-clasificaron cinco preguntas relacionadas con indicadores a las categorías de Planeación y de Seguimiento, ajustándose el ponderador de las respuestas.

[11] Expedida mediante Decreto en el DOF del 27 de abril de 2017.

Preguntas re-clasificadas
– ¿La información programática de la entidad/municipio cuenta con Indicadores de Resultados de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental? Artículo 46, fracción III inciso c). – ¿Cuántos Programas presupuestarios integran el Presupuesto de Egresos de la entidad/municipio para el ejercicio fiscal 2017? – Considerando los Programas presupuestarios ¿Éstos cuentan con Matriz de Indicadores para Resultados? – En caso de que los Programas presupuestarios tengan Matriz de Indicadores para Resultados, estas cuentan con: a) Indicador de Fin b) Indicador de Propósito c) Indicadores de Componente d) Indicadores de Actividad – De acuerdo con la Metodología del Marco Lógico se considera el nivel de Fin como la contribución del Programa presupuestario a un objetivo superior, ¿Los Indicadores de Fin se encuentran alineados a un objetivo plasmado en algún instrumento de planeación (Plan Estatal de Desarrollo, Plan Regional, etc.)? – ¿La información programática del municipio o delegación cuenta con Indicadores de Resultados de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental? Artículo 46, fracción III inciso c). – ¿Cuántos Programas presupuestarios integran el Presupuesto de Egresos del municipio o delegación para el ejercicio fiscal 2017?

Nota: Las dos últimas preguntas corresponden sólo al ámbito Municipal y DTCDMX.

Ajustes a criterios de valoración de las respuestas

Considerando que el diagnóstico constituye un referente para madurar los procesos del PbR-SED en entidades federativas y municipios, y para dar mayor certeza y transparencia a los resultados, se ampliaron los criterios de valoración utilizados en la calificación de las respuestas, de manera que se incremente la información que retroalimente a los gobiernos locales para facilitar la identificación de mejoras.

Por lo anterior, en el Diagnóstico 2017, una respuesta presentada en sentido positivo pero que no anexe evidencia, o bien, ésta no sea suficiente, se valora con 0 (cero) puntos, a diferencia de los 0.5 puntos otorgados en ejercicios previos.

Criterios de Valoración 2016	Puntuación
Respuesta positiva, con evidencia que lo sustenta	1 punto
Respuesta positiva, sin integrar evidencia que la sustente	0.5 puntos
Respuesta negativa	0 puntos

Criterios de Valoración 2017	Puntuación
La evidencia corresponde a lo solicitado y sustenta satisfactoriamente la respuesta	1 punto
En proceso de implementación	0 puntos
Respuesta negativa	0 puntos
La evidencia no corresponde a lo solicitado	0 puntos
No se indica ubicación de la información	0 puntos
No se anexa evidencia	0 puntos
Evidencia parcial o incompleta	0 puntos
La evidencia no es de carácter oficial	0 puntos
No aplica	0 puntos
Otras causas	0 puntos

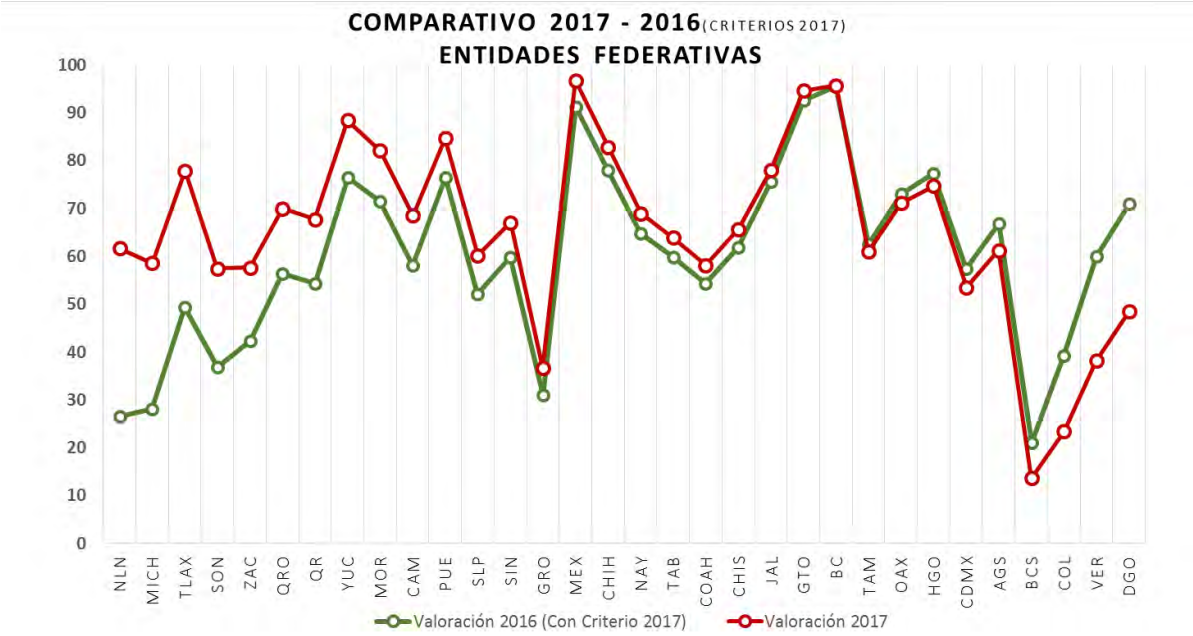
Comparabilidad de resultados entre el Diagnóstico 2017 y 2016

Los ajustes realizados para el Diagnóstico 2017 limitan la comparación de los resultados de los índices obtenidos en años previos, para lo cual debe considerarse el efecto de:

- La re-clasificación e incorporación de reactivos y su reponderación**.**
- La eliminación del otorgamiento de 0.5 puntos a cada reactivo considerado por la entidad federativa o municipio como respuesta en sentido positivo, sin presentar evidencia de ello.

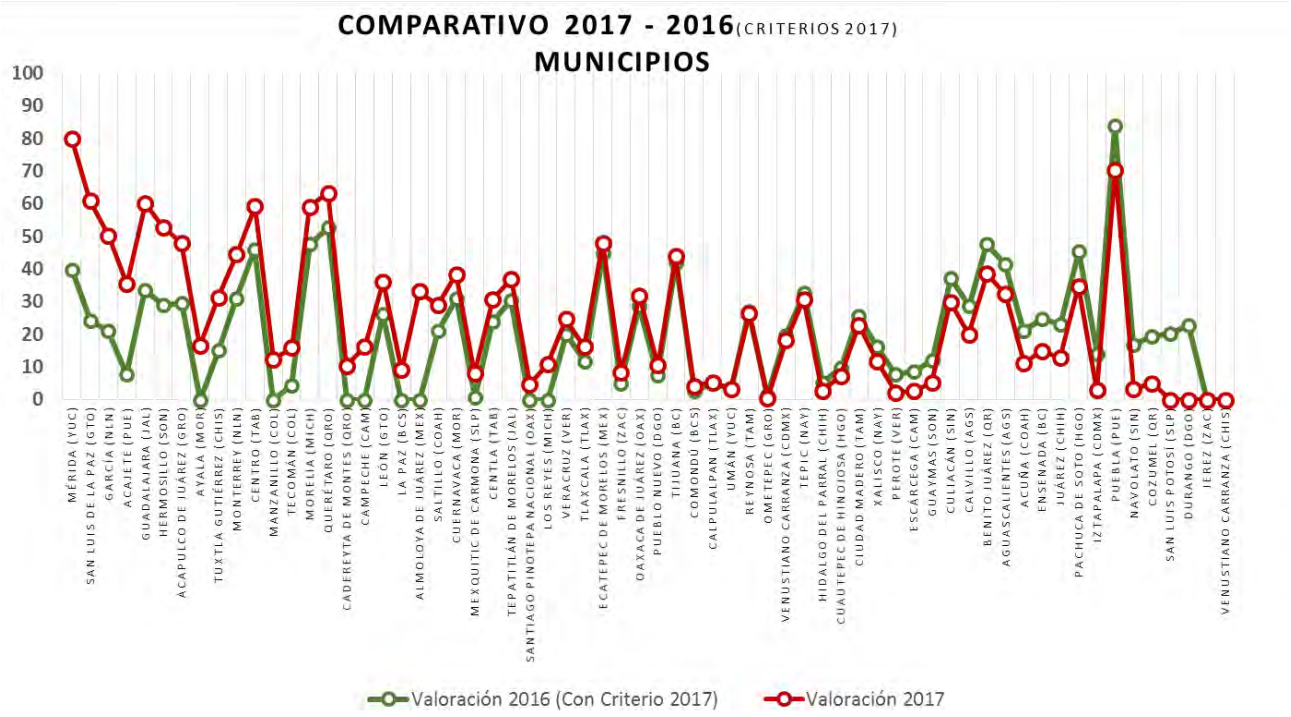
Comparación del Diagnóstico 2016 y el Diagnóstico 2017

Con base en lo anterior y a efectos de hacer comparativos los resultados obtenidos por cada entidad federativa y municipio, se analizó la información de 2016 utilizando los criterios de valoración ajustados para 2017, esto es, otorgando valor de 0 (cero) a las respuestas que no se acompañaron de evidencia válida. El resultado obtenido se muestra en la siguiente gráfica y tabla:



Entidad Federativa	Resultados 2016 (Con criterios 2017)	Resultados 2017
Aguascalientes (AGS)	66.9	61.3
Baja California (BC)	95.5	95.8
Baja California Sur (BCS)	21.0	13.7
Campeche (CAM)	58.1	68.5
Chiapas (CHIS)	62.0	65.7
Chihuahua (CHIH)	78.1	82.9
Ciudad de México (CDMX)	57.4	53.6
Coahuila de Zaragoza (COAH)	54.4	58.1
Colima (COL)	39.3	23.4
Durango (DGO)	70.9	48.5
Guanajuato (GTO)	92.6	94.7
Guerrero (GRO)	31.0	36.8
Hidalgo (HGO)	77.4	74.7
Jalisco (JAL)	75.6	78.0
México (MEX)	91.3	96.8
Michoacán de Ocampo (MICH)	28.0	58.6
Morelos (MOR)	71.5	82.2
Nayarit (NAY)	64.8	69.0
Nuevo León (NLN)	26.6	61.7
Oaxaca (OAX)	73.0	71.2
Puebla (PUE)	76.5	84.7
Querétaro (QRO)	56.4	70.0
Quintana Roo (QR)	54.4	67.8
San Luis Potosí (SLP)	52.2	60.3
Sinaloa (SIN)	59.8	67.1
Sonora (SON)	36.8	57.5
Tabasco (TAB)	59.8	64.0
Tamaulipas (TAM)	62.5	61.0
Tlaxcala (TLAX)	49.3	77.9
Veracruz de Ignacio de la Llave (VER)	60.1	38.2
Yucatán (YUC)	76.5	88.5
Zacatecas (ZAC)	42.3	57.6
Promedio Nacional	**60.1**	**65.3**

Para el caso de los municipios, a continuación se presentan los resultados obtenidos en 2016 aplicando la valoración 2017, comparándolos con los resultados del Diagnóstico 2017.



Municipio / DTCDMX	Resultados 2016 (Criterios 2017)	Resultados 2017
Acajete (PUE)	7.8	35.5
Acapulco de Juárez (GRO)	29.5	48.0
Acuña (COAH)	21.0	11.3
Aguascalientes (AGS)	41.6	32.3
Almoloya de Juárez (MEX)	24.8	33.3
Ayala (MOR)	ND	16.5
Benito Juárez (QR)	47.8	38.6
Cadereyta de Montes (QRO)	ND	10.5
Calpulalpan (TLAX)	5.0	5.4
Calvillo (AGS)	28.7	20.1
Campeche (CAM)	6.1	16.3
Centla (TAB)	23.9	30.8
Centro (TAB)	46.1	59.2
Ciudad Madero (TAM)	25.7	22.9
Comondú (BCS)	2.6	4.3
Cozumel (QR)	19.3	5.1
Cuautepec de Hinojosa (HGO)	9.9	7.3
Cuernavaca (MOR)	31.0	38.5
Culiacán (SIN)	37.3	29.9
Durango (DGO)	22.8	ND
Ecatepec de Morelos (MEX)	44.7	48.1
Ensenada (BC)	24.8	15.0
Escárcega (CAM)	8.7	2.7
Fresnillo (ZAC)	5.1	8.3

Municipio / DTCDMX	Resultados 2016 (Criterios 2017)	Resultados 2017
García (NLN)	21.1	50.4
Guadalajara (JAL)	33.4	60.0
Guaymas (SON)	12.2	5.3
Hermosillo (SON)	28.9	52.7
Hidalgo del Parral (CHIH)	5.3	2.7
Iztapalapa (CDMX)	14.2	3.0
Jerez (ZAC)	ND	ND
Juárez (CHIH)	23.1	12.8
La Paz (BCS)	ND	9.1
León (GTO)	26.1	36.1
Los Reyes (MICH)	6.1	10.9
Manzanillo (COL)	ND	12.4
Mérida (YUC)	39.7	80.1
Mexquitic de Carmona (SLP)	0.7	8.0
Monterrey (NLN)	31.0	44.5
Morelia (MICH)	47.7	59.1
Navolato (SIN)	16.8	3.3
Oaxaca de Juárez (OAX)	28.8	31.8
Ometepec (GRO)	1.2	0.5
Pachuca de Soto (HGO)	45.5	34.8
Perote (VER)	7.7	2.3
Puebla (PUE)	83.8	70.4
Pueblo Nuevo (DGO)	7.7	10.6
Querétaro (QRO)	52.7	63.3
Reynosa (TAM)	26.9	26.4
Saltillo (COAH)	21.1	29.0
San Luis de la Paz (GTO)	24.3	61.0
San Luis Potosí (SLP)	20.2	ND
Santiago Pinotepa Nacional (OAX)	ND	4.8
Tecomán (COL)	4.5	15.9
Tepatitlán de Morelos (JAL)	30.5	37.1
Tepic (NAY)	32.8	30.9
Tijuana (BC)	42.1	43.9
Tlaxcala (TLAX)	11.6	16.3
Tuxtla Gutiérrez (CHIS)	15.1	31.3
Umán (YUC)	3.3	3.4
Venustiano Carranza (CDMX)	19.6	18.2
Venustiano Carranza (CHIS)	ND	ND
Veracruz (VER)	20.0	24.7
Xalisco (NAY)	**16.3**	**11.7**
Promedio Nacional	**23.4**	**26.0**

Avance en la implementación de PbR-SED en entidades federativas y municipios 2016 – 2017

Considerando el análisis descrito en esta sección, se observa que entre 2016 y 2017 se presentaron avances en el grado de implementación del PbR-SED.

A continuación se muestra un comparativo entre:

i. La valoración de los resultados 2016, aplicando el criterio introducido para el ejercicio 2017; esto es, asignando un valor de 0 (cero) a las respuestas que, a pesar de ser presentadas en sentido positivos por la entidad federativa o municipio, no presentan evidencia o bien ésta es insuficiente para sustentarla, y

ii. Los resultados de la valoración 2017 objeto del presente Diagnóstico.

Avance a nivel estatal
Para el caso de entidades federativas, el promedio nacional se incrementa en más de cinco puntos, al pasar de 60.1 a 65.3; asimismo, aumenta el número de gobiernos locales que tienen un grado de implementación con nivel Alto o Medio Alto, incrementándose de 16 (11 y cinco) observados en 2016, a 22 (12 y 10) correspondientes a 2017, mientras que en los que se observa un nivel Medio Bajo o Bajo, disminuyen de 16 (ocho en cada caso) a 10 (cinco en cada caso).

Avance a nivel municipal
Para el caso de municipios y DTCDMX, el avance en el grado de implementación sigue estando rezagado, aunque muestra un leve incremento en el promedio nacional, al pasar de 60.1 a 65.3; asimismo, el número de gobiernos locales con nivel Alto o Medio Alto se incrementa de uno (uno y cero) observados en 2016, a cinco (dos y tres) correspondientes a 2017, mientras que en los que se observa un nivel Medio Bajo o Bajo, disminuyen de 56 (uno y 55) a 55 (cuatro y 55). Destaca además que el nivel de respuesta se incrementó de 57 a 60 gobiernos locales.

	Número de gobiernos locales según valoración			
Grado de implementación	i. Resultado 2016 (con criterios 2017)		ii. Resultado 2017 (Final)	
	EF	Mpio	EF	Mpio
Alto	11	1	12	2
Medio Alto	5	0	10	3
Medio Bajo	8	1	5	4
Bajo	8	55	5	51
Sin respuesta	-	7	-	4

Resultado 2016 (con criterios 2017)	Resultados 2017

Cabe destacar que la valoración se realiza analizando exclusivamente la información presentada como evidencia para el ejercicio objeto del Diagnóstico 2017, de manera que, si una pregunta fue valorada positivamente en un diagnóstico anterior con base en la evidencia presentada, no garantiza que será valorada de la misma manera si no se hubiere anexado la evidencia correspondiente.

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 2017 fue modificada respecto a la utilizada en 2016. Las modificaciones obedecen principalmente a adecuaciones al marco normativo durante el último año; a que las preguntas correspondientes a la sección de Indicadores se reclasificaron a las categorías de Planeación y Seguimiento; y a que se fusionaron 10 preguntas e incorporaron cinco más, quedando definida como se muestra a continuación:

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

Sección	Categoría	2016	2017
PbR-SED	Marco Jurídico	16	15
	Planeación	28	27
	Programación	11	11
	Presupuestación	22	25
	Ejercicio y Control	12	12
	Seguimiento	18	22
	Evaluación	30	29
	Indicadores de Resultados	6	-
	Total PbR-SED	143	141
Transparencia	Transparencia y Lenguaje Ciudadano	25	25
	Total Transparencia	25	25
Capacitación	Capacitación	6	6
	Total Capacitación	6	6
Adquisiciones	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
Recursos Humanos	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
Buenas prácticas	Buenas prácticas	4	5
	Total Buenas prácticas	4	5
	Total	191	190

2. Elementos Considerados para el Análisis sobre el Avance del PbR-SED en el ámbito Estatal 2017

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 2017.

2.2 Elementos de Análisis del Diagnóstico 2017

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 3): 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 3. Rango de porcentaje de avance

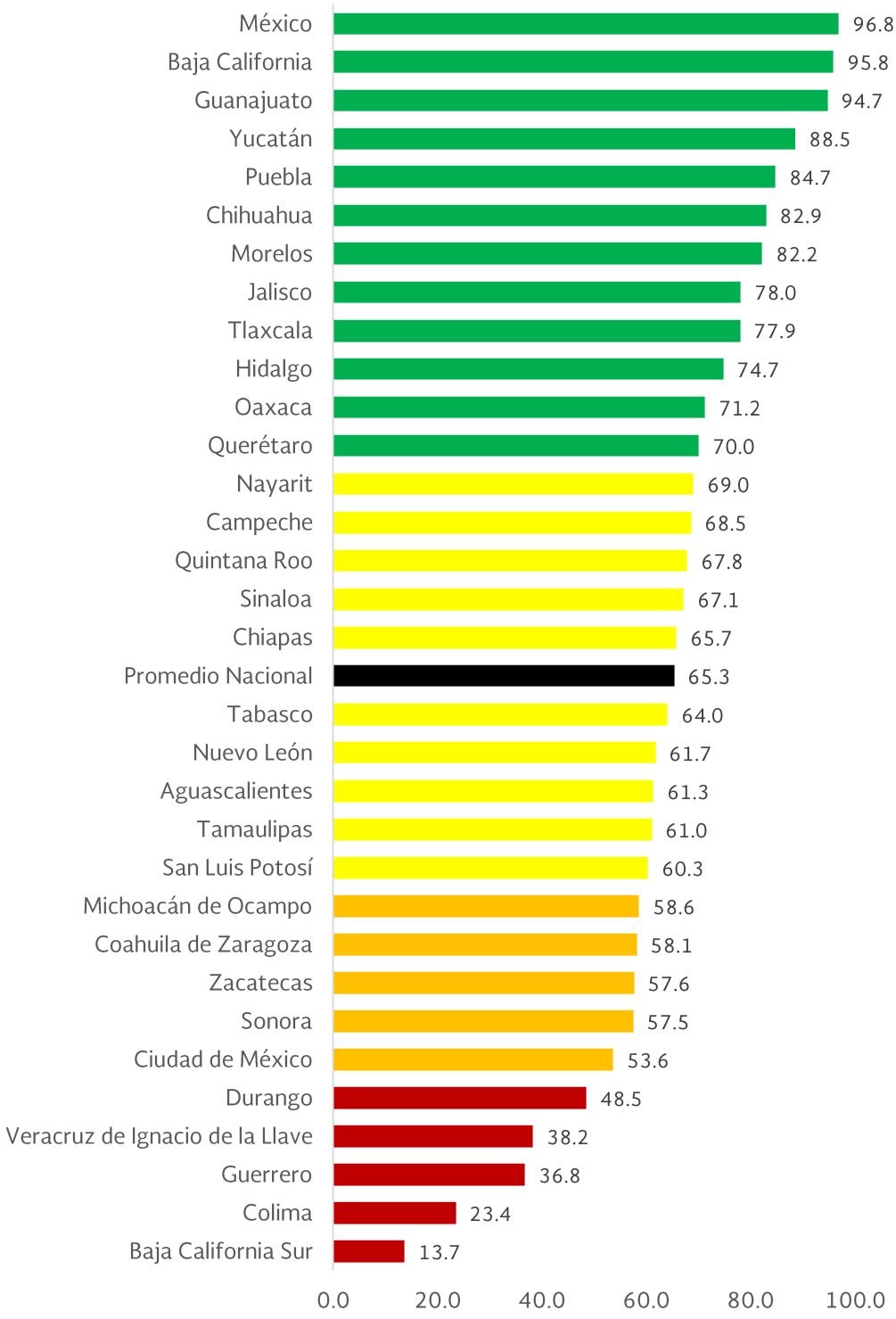
	Alto. Igual o mayor a 70%
	Medio Alto. Igual a 60% y menor a 70%
	Medio Bajo. Igual a 50% y menor a 60%
	Bajo. Menor a 50%
	Promedio Nacional

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 2017.

- **12 entidades federativas** alcanzaron un nivel de avance **Alto** en la implementación del PbR-SED; entre éstas destacan los casos del Estado de México, Baja California y Guanajuato como las entidades con un avance superior al 90%.
- **10 entidades federativas** registraron un nivel de avance **Medio Alto**, encabezadas por Nayarit, Campeche y Quintana Roo con los puntajes más elevados dentro de este rango.
- **Cinco entidades federativas**: Michoacán de Ocampo, Coahuila de Zaragoza, Zacatecas, Sonora y Ciudad de México, se situaron con un avance de implementación general del PbR-SED en el 2017 **Medio Bajo**.
- Durango, Veracruz de Ignacio de la Llave, Guerrero, Colima y Baja California Sur conforman los **cinco estados** que se ubican en el rango de avance **Bajo.**
- 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 **65.3%,** ubicándolo en el cuadrante **Medio Alto**.

Gráfica 1. Índice General de Avance en PbR-SED
Entidades Federativas 2017



4. Diagnóstico 2017

4.1 Secciones del Diagnóstico 2017

El Diagnóstico 2017 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 éstas:

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

La sección de Buenas Prácticas, al igual que en el ejercicio anterior, es utilizada con fines informativos y de generación de retroalimentación entre los tres ámbitos de gobierno, por lo que las preguntas no fueron computadas para el índice y, por tanto, no es considerada en el análisis.

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 y de operación necesario para crear la base de la implementación y operación del PbR-SED, así como el establecimiento de procesos y procedimientos técnicos y metodológicos definidos para el Ciclo Presupuestario. Por ello, esta sección contempla el mayor número de reactivos (141), los cuales se distribuyeron este año en siete categorías:

- Marco Jurídico,
- Planeación,
- Programación,
- Presupuestación,
- Ejercicio y Control,
- Seguimiento, y
- Evaluación.

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 la información que se reporta a la ciudadanía sobre 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 normativa 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 fundamentales 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 institucionales y técnicas 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

Uno de los rubros en los que se ejerce una parte importante del presupuesto, es en la adquisición de bienes y servicios por lo que es importante identificar si las entidades federativas cuentan con un marco jurídico y operativo en la materia; si éste 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 ésta 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.

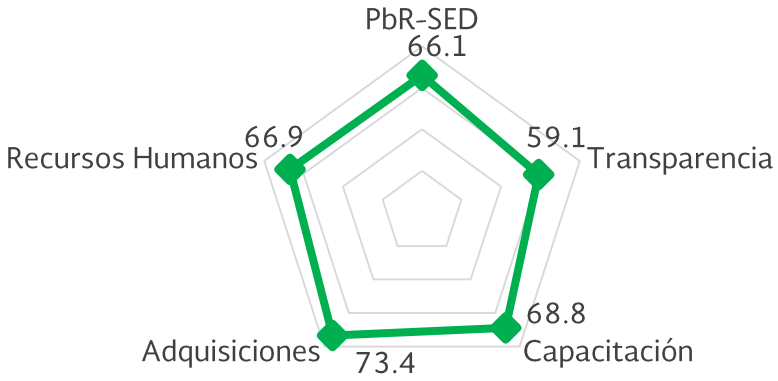
5. Avance alcanzado por las entidades federativas en la implantación y operación del PbR-SED

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, y Evaluación.

5.1 Resultado del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en 2017

Como se puede observar en la Gráfica 2, las secciones que presentan mayores avances a nivel nacional (ámbito estatal) corresponden a Adquisiciones, con 73.4% de avance, seguida de las secciones de Capacitación y Recursos Humanos, con 68.8% y 66.9% de avance de implementación, respectivamente.

Gráfica 2. Porcentaje de Avance por Sección
2017

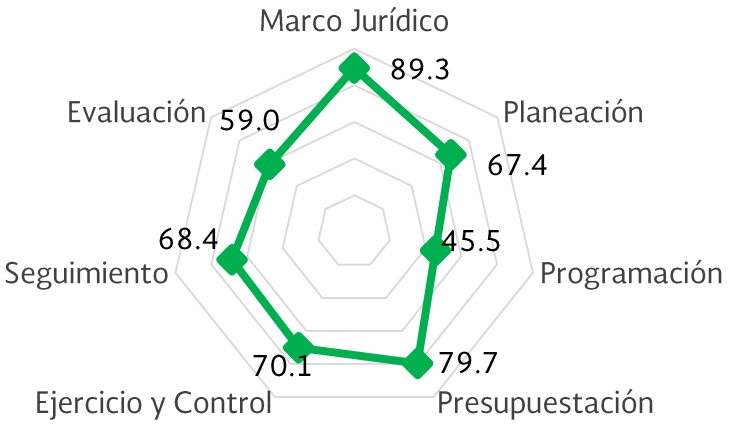


5.1.1 PbR-SED

El grado de implementación del PbR-SED se ubica en un nivel promedio de 66.1%. Esta sección se conforma por siete 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, y
- Evaluación.

Gráfica 3. Porcentaje de Avance en Pbr-SED por Categoría 2017



- **Marco Jurídico**

La categoría Marco Jurídico de la sección PbR-SED presenta un avance total alcanzado de 89.3%. Al respecto, cerca de la mitad de las entidades (15) presentaron un avance igual al 100%, nueve estados tienen un grado de avance del 91.7%, y ocho entidades se ubican por debajo del promedio nacional, entre las cuales los puntajes van desde el 33.3% para Baja California Sur, hasta el 83.3% en el caso de Sonora.

En este sentido, el 100% de las entidades contempla en su marco jurídico vigente la evaluación del ejercicio de los recursos públicos; 81% del total de los estados presentaron evidencia documental suficiente para probar que la normativa estatal en la materia es congruente con el marco legal federal. Asimismo, en el 100% de los casos, el marco jurídico local contempla la incorporación del PbR-SED al ciclo presupuestario, y en el 91% 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 97% del total de entidades federativas tiene previsto 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 cerca de la mitad (47%) 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 normativa para dar cumplimiento al 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 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 2017, se pudo determinar que la implementación de mecanismos de planeación presupuestaria aún presenta áreas de oportunidad con un avance nacional (ámbito estatal) del 67.4%. Cabe señalar que ninguna entidad federativa logró presentar un avance del 100% en este rubro, en el cual destacan los casos de Zacatecas y el Estado de México, con avances del 96.8% y el 91.7%, respectivamente. En materia de Planeación, para el Diagnóstico 2017 14 entidades presentaron un avance menor al 70%, siendo Colima la más baja con un puntaje de 23.8%.

Es importante mencionar que las principales fortalezas en materia de Planeación son que el marco normativo del 97% de las entidades federativas contempla la obligación de elaborar un PED. Cabe señalar que, si bien la mayoría de las entidades federativas cuenta con un PED vigente, debido a la toma de posesión de nuevos gobiernos, en algunas entidades aún no se cuenta con el mismo, ya que aún se está construyendo el correspondiente a la nueva administración, situación que también ocurre con los programas sectoriales y de otro tipo derivados del PED. No obstante, 63% de las entidades contempla en su marco jurídico mecanismos de modificación del PED.

Aunque el marco jurídico del 75% de las entidades federativas de la República establece la obligación de elaborar un informe de ejecución del PED, dicho informe se encuentra disponible a la ciudadanía por medio de una publicación en internet en el 63% del total de estados.

Finalmente, las áreas de oportunidad en materia de Planeación se ubican en que únicamente siete entidades federativas cuentan con metas vinculadas a indicadores en el PED, 13 estados poseen mecanismos para el seguimiento de indicadores con el propósito de verificar el cumplimiento de metas y objetivos del PED, y las dos terceras partes del total de estados (66%) incluye indicadores en este instrumento de planeación. 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.

- **Programación**

La Programación presupuestaria presentó un avance en su implementación a nivel nacional (ámbito estatal) de 45.5%. En este sentido, sólo el Estado de México presentó el 100% de avance y Guanajuato se ubicó cerca del 92% en esta categoría. En situación contraria, 23 entidades tuvieron un avance inferior al 60%.

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.

Al respecto, 78% de las entidades federativas demostró tener su información programática desagregada en gasto por categoría programática. Asimismo, el 72% 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 contraste, poco más de la tercera parte (38%) del total de entidades federativas indicó 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 menos de la cuarta parte (22%) 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 ocho entidades federativas presentaron evidencia de contar con Padrón Único de Beneficiarios.

Finalmente, en materia de evaluaciones, solo 13 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.

- **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 2017, la categoría de Presupuestación se posiciona a nivel nacional (ámbito estatal), con un grado de avance global del 79.7%. Entre las entidades federativas que encabezan los avances en Presupuestación se encuentran el Estado de México y Guanajuato, ambas con el 100%; además de estas dos, 19 entidades presentaron un grado de avance mayor al 80%. No obstante, hay 11 estados cuyo avance no supera el promedio nacional.

Una de las principales fortalezas detectadas en materia de Presupuestación es que el 91% 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 91% del total de los estados presentó evidencia de contar con la clasificación de endeudamiento neto con base en su origen, el 47% 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.

En lo relativo al registro de las etapas contables correspondiente al gasto y de acuerdo al artículo 38 de la LGCG, el 91% del total de entidades federativas refleja el momento contable del presupuesto aprobado, el 84% el modificado, el 63% el comprometido, el 91% el devengado, 66% el ejercido, y 88% el pagado. Por su parte, en lo relativo al ingreso, del total de estados el registro de las etapas contables, el 88% refleja los ingresos estimados y recaudados, y el 84% los modificados y devengados.

En términos de Presupuestación, una de las áreas de oportunidad más relevantes es que menos de la mitad de las entidades (38%) toma en cuenta la información de desempeño para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos; asimismo, el 59% de los estados no utiliza esta información a lo largo del ciclo presupuestario, lo cual revela la falta de madurez del proceso de presupuestación y la atención oportuna de la información de desempeño presupuestario que se genera para la aplicación de los principios del PbR-SED en este rubro. De la misma manera, el 31% de las entidades federativas no cuenta con políticas de eficiencia del gasto ni 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.

Finalmente, en la sección de Presupuestación se incluyeron nuevas preguntas al cuestionario para el Diagnóstico 2017, cuyo contenido hace referencia a la armonización de la legislación local a la normativa general sobre disciplina financiera. Si bien estas preguntas no fueron valoradas y, por tanto, no se consideraron en la construcción del índice de avance del PbR-SED, es importante hacer mención al respecto, dado que la implementación de las adecuaciones correspondientes en los instrumentos normativos contribuirá a la sostenibilidad de las finanzas públicas a nivel local, así como a no comprometer el desarrollo futuro ni los beneficios a la ciudadanía en materia de política pública.

En este sentido, el 72% de las entidades federativas ya adecuó su marco legal a la normativa presentada en la LDF; no obstante, el 41% de los estados ha dado cumplimiento a la normativa conforme a los procesos competitivos marcados en el artículo 26 de esta Ley en lo referente a contratación de financiamientos u obligaciones, y poco más de la tercera parte (38%) de las entidades federativas presentaron evidencia documental de haber realizado o intentado realizar la inscripción de algún Financiamiento u Obligación, al nuevo Registro Público Único. Por último, el 78% de los estados ya cuentan con mecanismos para atender los daños causados por desastres naturales y a la población afectada, de acuerdo al artículo 9 de la referida Ley.

- **Ejercicio y control**

En materia de Ejercicio y Control, cerca de la mitad (15) de las entidades federativas presenta un avance mayor al 70%, destacando los casos de Puebla, Estado de México, Baja California y Guanajuato, las cuales alcanzaron un nivel 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 70.1%, sobre todo debido a que el 53% de las entidades federativas se ubican por debajo de este promedio.

En el 84% 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% 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 100% de las entidades federativas presenta la Cuenta Pública de acuerdo al mandato del artículo 53 de la LGCG, y el 88% de los estados acreditó el envío trimestral del Ejecutivo al Congreso local información sobre la evolución de las finanzas públicas.

En contraste con lo anterior, aunque la mayoría de las entidades (94%) cuenta con instrumentos para realizar adecuaciones presupuestarias, solo 18 entidades (56%) 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 de oportunidad: por un lado, en menos de la mitad de los casos (44%), las entidades federativas cuentan con un marco legal para la auditoría externa e interna; por el otro, el 19% del total tiene alineados los programas de auditoría interna a los procesos operativos críticos y formulados a través de un análisis sistemático de riesgos.

- **Seguimiento**

En la categoría de Seguimiento presenta un avance promedio de 68.4%; sólo Baja California alcanzó el 100% de avance, e incluyendo a esta entidad, 13 estados tuvieron un avance mayor al 80%. No obstante, 15 entidades tienen un avance menor al 70%, con puntajes desde el 0.0% hasta el 69.3%.

Dentro de esta categoría, el 84% de las entidades federativas mostró evidencia de contar con un sistema de indicadores de desempeño, pero el 56% del total de estados cuenta con una página en Internet de acceso público donde se pueden consultar y verificar dichos indicadores. De la misma manera, 84% de las entidades federativas presentó evidencia documental de contar con lineamientos o normativa que establezca que alguna o todas las categorías de los Pp deben contar con MIR.

De los gobiernos cuyos Pp cuentan con MIR, en 29 casos las matrices incluyen indicadores de Fin y Propósito, sin embargo, únicamente en 27 casos existen indicadores de Actividad y en 28 de Componente. Por su parte, los indicadores presentados por las entidades federativas contenían en la mayoría de los casos la

definición (29) y nombre (28) del indicador; en 27 casos se incluyó la frecuencia de medición, en 26 las metas y el método de cálculo, 25 estados contaban con indicadores que incluían la unidad de medida de los mismos, y solamente 21 el sentido del indicador (ascendente o descendente).

Adicionalmente, el 75% de las entidades federativas cuenta con una Unidad o Área responsable de llevar a cabo el seguimiento a los objetivos y metas de los Pp 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, solamente la mitad de las entidades federativas 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, el 59% de las entidades federativas tiene criterios formales para la adecuación de metas durante la ejecución de los programas, lo cual revela que varias entidades federativas aún no cuentan con actividades sistemáticas que permitan reorientar los resultados esperados de los programas mientras estos son ejecutados; y únicamente el 62% presentó evidencia documental suficiente que reflejara que la definición de los Indicadores se realiza con base en los criterios CREMAA (Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aportación marginal), de acuerdo a la metodoligía establecida en los *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el CONAC.

Finalmente, la mayor área de oportunidad en esta categoría se ubica en que solamente en siete 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.

- **Evaluación**

La categoría de Evaluación del gasto público presenta un grado de avance promedio en su implementación de 59%. En este caso, sólo el Estado de México y Baja California reportaron un avance del 100% y Chihuahua y Yucatán se posicionaron por arriba del 90%; cabe mencionar que 15 entidades federativas se ubican por arriba del promedio nacional, con puntajes que oscilan entre el 62.7% y el 88.1% de avance, sin considerar a las previamente mencionadas con mayor puntaje. No obstante, la brecha respecto al resto de los estados aún es muy amplia, pues 13 de ellos se posicionan por debajo del promedio nacional (ámbito estatal).

Con base en los resultados del Diagnóstico 2017, se aprecia que la mayoría de las entidades federativas (27) cuenta con un PAE, pese a que únicamente 23 demostraron

que éste se contempla en la legislación estatal, además de que en el mismo número de casos el Programa se encuentra publicado en Internet; igualmente, la mayoría de los estados cuenta con evaluaciones realizadas por entes externos y se designan unidades responsables de llevar a cabo las tareas de evaluación del desempeño de los programas y/o acciones de gobierno en la entidad. No obstante lo anterior, sólo la mitad de las entidades federativas tienen estrategias de seguimiento para el cumplimiento del PAE.

El rezago en esta categoría corresponde sobre todo a la falta de comprobación sobre el uso de los resultados de las evaluaciones por parte de las entidades federativas, respecto a lo cual ocho estados presentaron evidencia documental satisfactoria para demostrar que utilizan los resultados de las evaluaciones en la asignación presupuestaria. Además, menos de la mitad de las entidades federativas (13) indicó que el incumplimiento de metas detectado por las actividades de seguimiento o evaluación conlleva acciones correctivas en la planificación, el presupuesto o los Programas.

Por otro lado, 17 entidades federativas presentaron documentación suficiente para reflejar que los resultados de las evaluaciones sí son tomados en cuenta para la mejora de los programas. Asimismo, el 50% del total de entidades indicó contar con un sistema o mecanismo de integración y análisis de la información de las evaluaciones.

Finalmente, con relación al seguimiento del proceso de evaluación, el 59% del total de las entidades cuenta con mecanismos formales de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De igual modo, 17 entidades federativas afirmaron y justificaron que realizaban el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y reportaban su cumplimiento.

5.1.2 Transparencia

La sección de Transparencia presenta un puntaje del 59.1%. En esta sección destaca Guanajuato, estado que alcanzó el 100% de avance, así como el Estado de México y Baja California, ubicados como las entidades federativas con un avance de más del 90%, mientras que el 53% de los estados tuvo un avance menor al promedio nacional.

Si bien la mayoría de las entidades federativas (81%) 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 normativa se encuentre a disposición de la ciudadanía en los formatos adecuados (principalmente en formato de datos abiertos y la desagregación de la información que en materia contable y presupuestaria establece el CONAC); en este sentido, el 50% de los casos las entidades federativas señalaron tener disponible en formato de datos abiertos la información correspondiente a los informes trimestrales de avance financiero. Asimismo, solamente en el caso de seis entidades federativas, 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. Cabe destacar que el 84% de las entidades federativas publica en internet la información presupuestaria en formatos accesibles y de manera sencilla, dando cumplimiento al artículo 54 de la LGCG; asimismo, el 91% de los estados cuenta con sistemas actualizados de información que den cuenta sobre los costos y calidad de los servicios ofrecidos por el gobierno estatal.

Por otro lado, una de las áreas de oportunidad en esta sección se encuentra en que el 47% de las entidades federativas proporciona información sobre la geo referenciación de las obras públicas a cargo de la entidad federativa en la sección de transparencia de la Secretaría de Finanzas u homóloga.

Otro factor de importancia para el 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, de acuerdo a la información proporcionada por los gobiernos de las entidades federativas, en menos de la mitad de éstas, los ordenamientos se encuentran alineados a la legislación general. Cabe mencionar que el plazo establecido para realizar la armonización en el Transitorio Quinto del Decreto por el que se expidió dicha Ley venció el 5 de mayo del 2016.

5.1.3 Recursos Humanos

En materia de Recursos Humanos, 10 entidades federativas alcanzaron un avance del 100%, mientras que 16 estados presentan un avance menor al promedio nacional, el cual se sitúa en 66.9% para el caso de esta sección. Asimismo, un elemento a destacar sobre el desempeño en esta sección es el caso de 22 entidades federativas, las cuales ya cuentan con una estrategia para vincular la estructura programática con la organizacional en la administración de la entidad federativa.

De igual manera, aunque casi el 70% de las entidades federativas 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 47% de las entidades federativas no se consideran estos mecanismos.

5.1.4 Capacitación

Aunque en esta sección 16 entidades federativas reportaron un avance del 100%, el resto de ellas presentó un avance igual o menor al 50%, dentro de las cuales cuatro (Baja California Sur, Colima, Guerrero y Ciudad de México) no reportan avance alguno. 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 que, en conjunto, conforman un promedio nacional de avance del 68.8%.

El resultado de esta sección corresponde a que 40% de las entidades federativas declara no tener establecida una metodología para detectar las necesidades de capacitación en materia de PbR-SED. Por otro lado, los resultados del Diagnóstico 2017 reflejan la existencia de cursos de capacitación en la materia en los últimos dos años en 28 entidades federativas, mientras que los demás respondieron negativamente o

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

5.1.5 Adquisiciones

Finalmente, con un total del 73.4%, Adquisiciones se ubica como la sección con mayor avance a nivel nacional (ámbito estatal) dentro del Diagnóstico 2017. Dentro de la misma, 15 entidades federativas presentaron un avance mayor a dicho promedio y, entre ellas, 11 lograron el total del 100%.

En este sentido, las principales fortalezas se ven reflejadas en que el 100% 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 federativas, el marco normativo vigente contempla la licitación pública.

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, el 78% 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, el 69% de las entidades federativas reportó contar con una política expresa en materia de adquisiciones en sus instrumentos de planeación. Por último, en el 47% del total de las entidades federativas se presentó 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 2017 fue modificada respecto a la utilizada en 2016. Las modificaciones obedecen principalmente a adecuaciones al marco normativo durante el último año; a que las preguntas correspondientes a la sección de Indicadores se reclasificaron a las categorías de Planeación y Seguimiento; y a que se fusionaron nueve preguntas e incorporaron cinco más, quedando definida como se muestra a continuación:

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

Sección	Categoría	2016	2017
PbR-SED	Marco Jurídico	16	16
	Planeación	28	27
	Programación	11	9
	Presupuestación	22	23
	Ejercicio y Control	12	11
	Seguimiento	18	22
	Evaluación	30	29
	Indicadores de Resultados	2	-
	Total PbR-SED	139	137
Transparencia	Transparencia y Lenguaje Ciudadano	25	25
	Total Transparencia	25	25
Capacitación	Capacitación	6	6
	Total Capacitación	6	6
Adquisiciones	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
Recursos Humanos	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
Buenas prácticas	Buenas prácticas	4	5
	Total Buenas prácticas	4	5
	Total	187	186

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 5), con base en las cuales se presentan los resultados del presente ejercicio.

Tabla 5. Variación en la ponderación por secciones y categorías para entidades federativas, municipios y DDTTCDMX.

Categorías	2016	2017
Marco Jurídico	3.00	3.00
Planeación	15.00	15.00
Programación	7.00	7.00
Presupuestación	10.00	10.00
Ejercicio y control	5.00	5.00
Seguimiento	15.00	18.00
Evaluación	20.00	20.00
Indicadores	3.00	-
Transparencia	15.00	15.00
Capacitación	1.00	1.00
Adquisiciones	3.00	3.00
Recursos Humanos	3.00	3.00
Buenas Prácticas	0.00	0.00
Total	100.00	100.00

2. Municipios y DTCDMX consideradas en al análisis 2017

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 2017

	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

Tabla 6. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2017

	Municipio	Entidad	Criterio de selección
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 6. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2017

	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

*Estos municipios no enviaron información para ser analizados.

En este apartado se consideran 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 2017

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 2017.

3.2 Elementos de Análisis del Diagnóstico 2017

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 seis 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

	Alto. Igual o mayor a 70%
	Medio Alto. Igual a 60% y menor a 70%
	Medio Bajo. Igual a 50% y menor a 60%
	Bajo. Menor a 50%
	Promedio Nacional

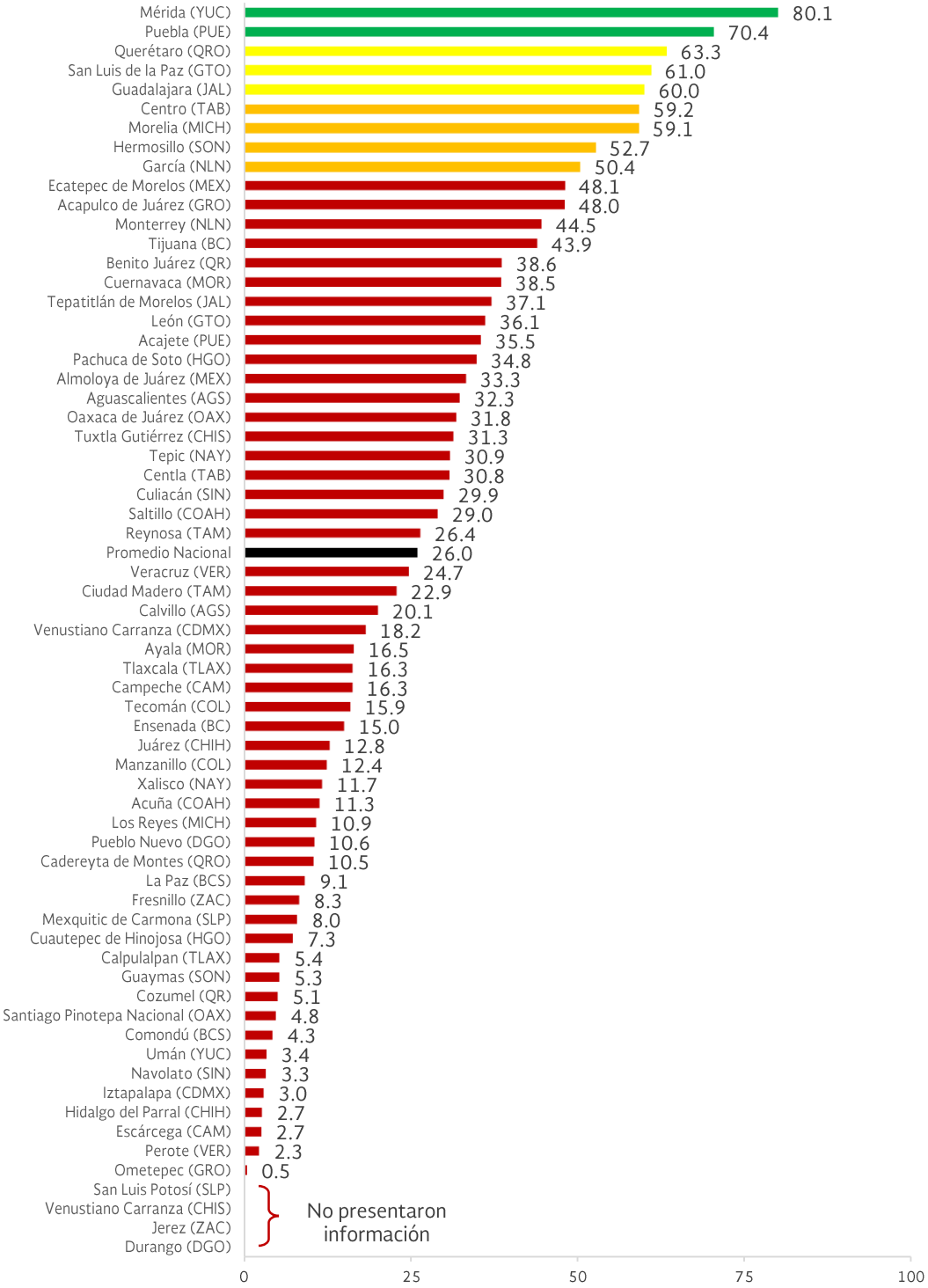
4. Índice General de PbR-SED en el ámbito Municipal y DTCDMX 2017

En la Gráfica 4 se pueden observar los resultados por entidad federativa, según el modelo planteado en el cuestionario para el 2017.

- **Dos municipios** alcanzaron un nivel de avance **Alto** en la implementación del PbR-SED; entre ellos destaca Mérida, con un porcentaje de 80.1%. Por otro lado, el municipio de Puebla presentó un grado de avance de 70.4%.
- **Tres municipios** registraron un avance de entre **Medio Alto** siendo estos Querétaro, San Luis de la Paz y Guadalajara.
- **Cuatro municipios** (Centro, Morelia, Hermosillo y García) se posicionaron en el rango de porcentaje de **avance Medio Bajo**.
- **49 municipios y dos DTCDMX**, se ubicaron en el rango **Bajo** de avance, siendo Ometepec el municipio con el menor porcentaje de avance, con un índice del 0.5%.
- Respecto al **promedio nacional** (ámbito municipal), el resultado de los municipios y DTCDMX que proporcionaron información en 2017 fue **26%.**

Cabe mencionar que cuatro de los municipios seleccionados no presentaron información: San Luis Potosí, Durango, Venustiano Carranza, y Jerez de García Salinas.

Gráfica 4. Índice General de Avance en PbR-SED
en el ámbito Municipal / DTCDMX
2017



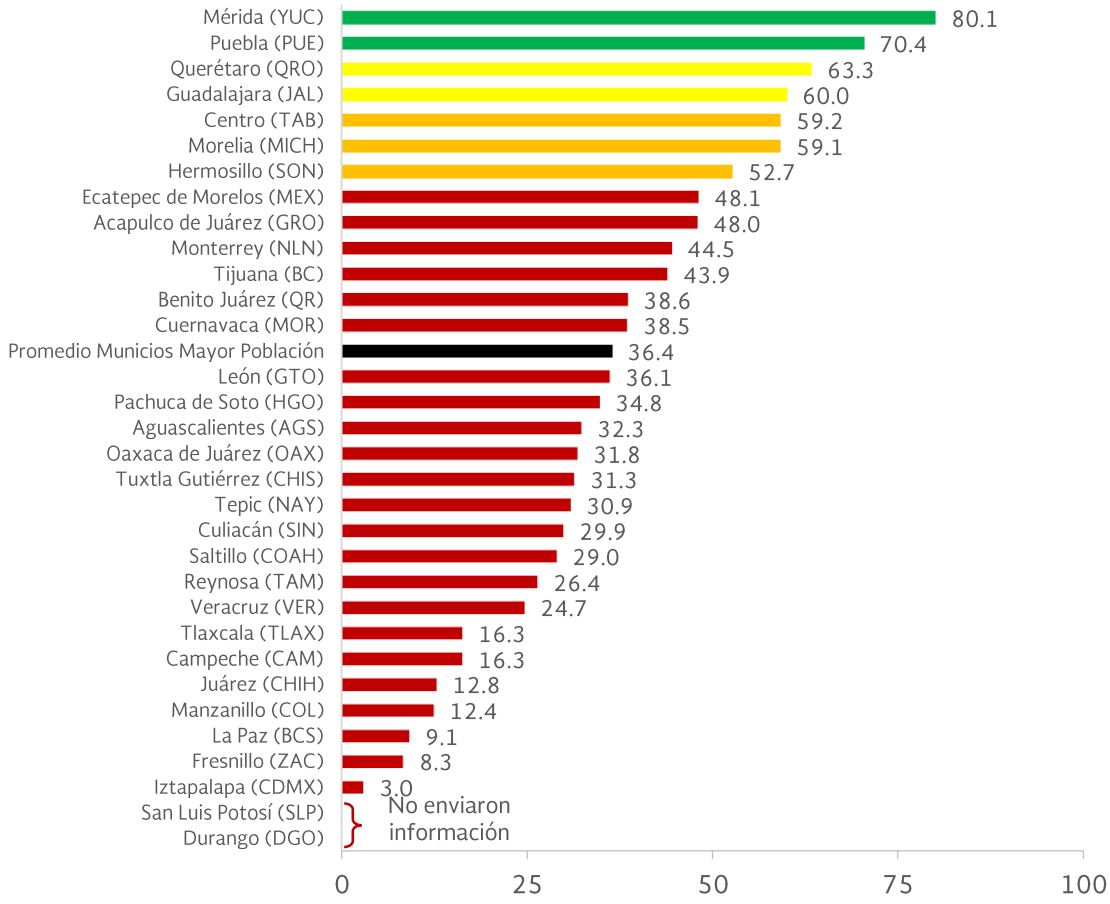
En el caso de los municipios de mayor población (Gráfica 5), dos de ellos, Mérida y Puebla, se ubicaron en el rango Alto.

Dentro del rango Medio Alto se encuentran dos municipios, a saber: Querétaro y Guadalajara.

En el rango de avance Medio Bajo, se ubican por encima del nivel promedio de avance los municipios de Centro, Morelia y Hermosillo.

Finalmente, en el rango Bajo se ubica el promedio de estos municipios y de la DTCDMX, el cual asciende a 36.4%. Dentro de este rango, se ubican por encima del promedio Ecatepec, Acapulco de Juárez, Monterrey, Tijuana, Benito Juárez y Cuernavaca; mientras que León, Pachuca de Soto, Aguascalientes, Oaxaca de Juárez, Tuxtla Gutiérrez, Tepic, Culiacán, Saltillo, Reynosa, Veracruz, Tlaxcala, Campeche, Juárez, Manzanillo, La Paz, Fresnillo e Iztapalapa se posicionan por debajo del mismo.

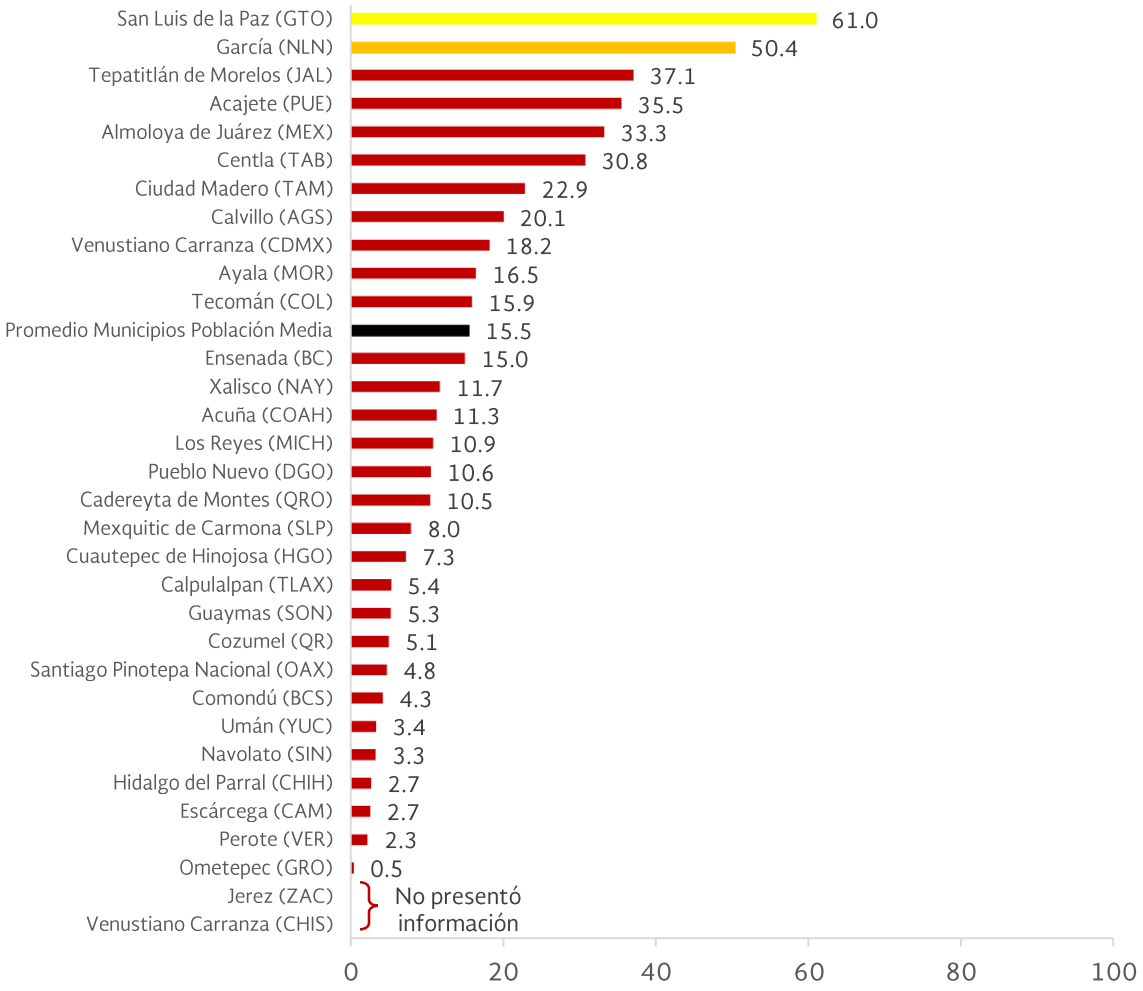
Gráfica 5. Índice General de Avance en PbR-SED
en el ámbito Municipal / DTCDMX
(Mayor población)
2017



Por su parte, en los municipios cuya población se acerca más al promedio de la entidad federativa (población media) no se ubica alguno que se encuentre en el rango Alto. Por otro lado, sólo un municipio se ubica en el rango Medio Alto (San Luis de la Paz); y únicamente el municipio de García se posicionó dentro del rango Medio Bajo; el resto de los muncipios y la DTCDMX se ubican en el rango Bajo.

Finalmente, en la Gráfica 6 se observa que el promedio nacional asciende a 15.5%, ubicándose en el rango de avance menor, el cual agrupa a 27 municipios y una DTCDMX, de los cuales nueve rebasan el promedio, mientras que los 19 restantes se encuentran por debajo de éste.

Gráfica 6. Índice General de Avance en PbR-SED
en el ámbito Municipal / DTCDMX
(Población Media)
2017



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

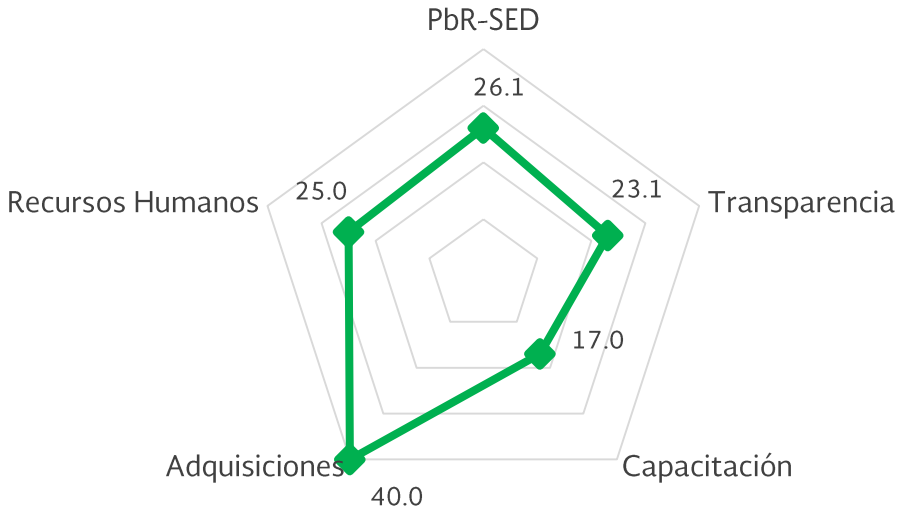
Esta sección presenta, en primer lugar, los resultados del avance de los municipios y las DTCDMX desagregados por sección: PbR-SED, Capacitación, Transparencia, Adquisiciones y Recursos Humanos, y, en segundo lugar, presenta los resultados obtenidos en las categorías de la sección de PbR-SED: Marco Jurídico,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

Asimismo, es preciso señalar que en este Diagnóstico los municipios de Durango, San Luis Potosí, Venustiano Carranza (Chiapas) y Jerez no proporcionaron la información solicitada, por lo que se les asignó el estatus "No presentó información", 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 2017

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 17%; Transparencia, con 23.1%; y Recursos Humanos, con 25%. Por otro lado, la sección de PbR-SED presentó un avance de 26.1%. Así mismo, la sección de Adquisiciones reportó un avance total de 40%.

Gráfica 7. Porcentaje de Avance por Sección
2017



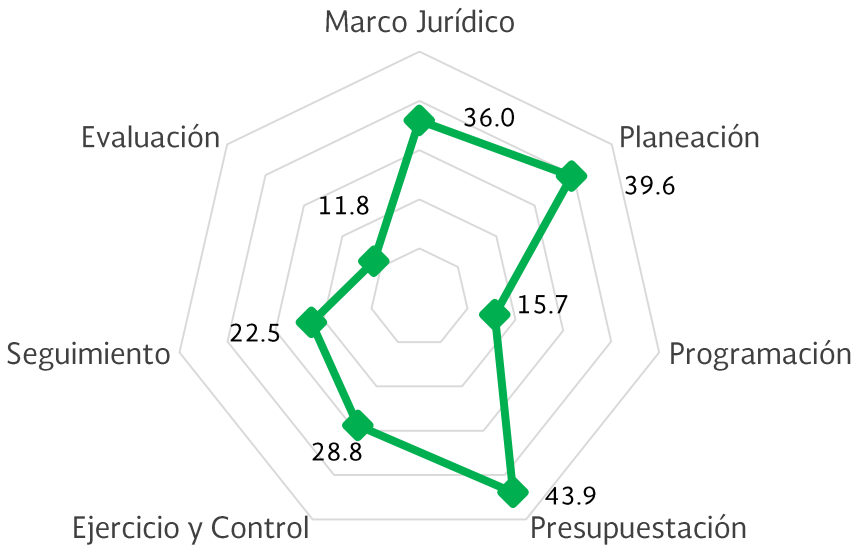
5.1.1 PbR-SED

En la Gráfica 7 se observa que el grado de implementación del PbR-SED presenta un nivel de avance del 26.1%. A diferencia del resto de las secciones, ésta cuenta con siete

categorías que cuantifican 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 y la Evaluación.

Aunque esta sección no destacó por tener un avance superior a 50%, es necesario señalar que entre sus categorías se reflejan avances (Gráfica 8), sobre todo en las categorías de Presupuestación (43.9%) y Planeación (39.6%). Sin embargo, es importante develar que las mayores áreas de oportunidad se encuentran principalmente en las categorías de Evaluación (11.8%) y Programación (15.7%).

Gráfica 8. Porcentaje de Avance en Pbr-SED por Categoría
2017



- **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 36%.

Con respecto a la normativa aplicable al ámbito municipal, y en cumplimiento al artículo 134 Constitucional en materia de evaluación del ejercicio de los recursos públicos, el 100% de las entidades federativas contempla en su marco jurídico vigente la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, el 81% del total de estados presentó evidencia documental suficiente para probar que la normativa en la materia es congruente con el marco legal federal.

Asimismo, en el caso de 25 municipios se presentó información que indica que el marco jurídico local contempla la incorporación del PbR-SED al ciclo presupuestario. Ello implica que más de la mitad de los municipios analizados cuenta con un área de oportunidad de presentar reformas al marco legal estatal a fin de incorporar este tema en lo relativo al ámbito municipal.

A nivel municipal y DTCDMX el marco jurídico vigente contempla en el 43.3% 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 21.6% de los entes públicos cuentan con lineamientos, reglamentos o manuales que establezcan los procedimientos para la operación del PbR-SED. Asimismo, solo nueve 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 2017 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 39.6%. Dicho resultado refleja que, pese a que es la sección con el segundo mayor nivel de 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 2017 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, un PMD o documento análogo (76.6%); y que 75% de los gobiernos municipales analizados y una DTCDMX, demostraron contar con dicho documento estratégico. Asimismo, 52 municipios mostraron evidencia de que cuentan con un marco jurídico en materia de planeación.

En contraste, las principales áreas de oportunidad en materia de planeación presupuestaria están constituidas por el hecho de que solamente el 18.3% de los municipios cuentan con programas sectoriales o de otro tipo derivados del PMD o documento análogo; en el 36.6% de los casos el PMD o documento análogo contempla indicadores, y únicamente 30% de los municipios incluyen metas vinculadas a estos. Asimismo, la mitad de los municipios evaluados cuentan con un PMD o documento

análogo que contempla objetivos y estrategias específicas; mientras que en 28 este instrumento enumera y describe líneas de acción.

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 o documento análogo, 28.3% de los municipios reportaron contar con éste. 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**

El grado de avance en el proceso de implantación de mecanismos adecuados de Programación presupuestaria se ubica a nivel nacional (ámbito municipal) en un 15.7%.

Para lograr los objetivos planteados, tanto en el PED como en el PMD o documento análogo, 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, nueve municipios (15%) declararon realizar cruces de padrones de beneficiarios de los diferentes programas y acciones que entregan subsidios a la población y además 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.

Adicionalmente, once 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 81.6% 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 2017, 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 43.9%. Aunque esta categoría es la primera con mayor avance, 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 66% 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 53.3% y 50% de los casos se registra el concepto de devengado en los momentos contables del presupuesto en lo relativo al egreso y al ingreso, respectivamente.

Adicionalmente, las mayores áreas de oportunidad en materia de presupuestación son las relativas a que en seis municipios 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 en nueve municipios se utiliza la información de desempeño a lo largo del ejercicio presupuestario. Asimismo, en doce 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.

Por último, cinco municipios han adecuado su marco legal a la normativa presentada en la LDF; la importancia de este punto radica en que la armonización e implementación de esta normativa contribuirá a la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas en los gobiernos locales.

- **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), el porcentaje de avance en el cumplimiento de la categoría de Ejercicio y Control del gasto público, resultado del Diagnóstico 2017, es de 28.8%.

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 40% de los municipios el control presupuestario se sustenta en alguna disposición normativa, política o documentos que contengan disposiciones sobre el tema; en 40% de los

municipios se reporta de manera trimestral al cabildo información sobre la evolución de las finanzas públicas; no obstante, solamente en el 23.3% de los gobiernos municipales se 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 estos casos los instrumentos técnicos y los fundamentos jurídicos para llevar a cabo un adecuado ejercicio y control del gasto público. 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 37 municipios y una DTCDMX, la ausencia de previsión de modificaciones de las metas de los Programas por parte del instrumento diseñado para efectuar las adecuaciones presupuestarias; únicamente en 14 municipios se cuenta con un marco legal para la auditoría interna y externa consistentes con las normas federales de auditoría; y solamente en seis municipios los programas de auditoría interna están alineados con los procesos operativos críticos, formulados a través de un análisis sistemático de riesgos.

- **Seguimiento**

La categoría de Seguimiento presenta un avance promedio de 22.5%. Aunque el porcentaje de gobiernos municipales que mostró evidencia de contar con un sistema de indicadores de desempeño es de 41.6%, únicamente 16 de ellos (25%) cuentan con una página de Internet donde se pueda consultar y verificar dichos indicadores. Asimismo, diez municipios demostraron definir sus indicadores con base en los criterios CREMAA (Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aportación Marginal), de acuerdo a la metodoligía establecida en los *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, emitidos por el CONAC.

Adicionalmente, tres municipios (Guadalajara, Ecatepec de Morelos y Mérida) registraron evidencia 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 5% 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, tres municipios (Tepatitlán de Morelos, Morelia y Mérida) presentaron documentación que identifica la mejora de la planeación de los Pp.

En el mismo sentido, en el 30% de los municipios los indicadores de desempeño 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.

Respecto a los indicadores, se pudo comprobar que el 41.6% de los municipios cuenta con MIR en sus Pp. Lo anterior posibilita que en 25 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.

- **Evaluación**

La categoría relativa a la Evaluación del gasto público presenta un avance promedio de 11.8%. Lo anterior se debe principalmente a que únicamente cuatro municipios, Morelia, Centro, Acajete y Mérida, demostraron que los resultados de las evaluaciones son tomados en cuenta en la asignación presupuestaria; siendo estos dos últimos municipios, además de Tijuana y Hermosillo, quienes demostraron 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 cinco municipios demostraron que se da seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y se reporta su cumplimiento; mientras que los municipios de Morelia, García y Mérida mostraron copia del mecanismo, lineamientos o disposición formal de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas.

Asimismo, los municipios de Michoacán y Querétaro cuentan con algún sistema o mecanismo de integración y análisis de la información obtenida en las evaluaciones; y únicamente cuatro municipios (Morelia, Puebla, Centro y Mérida) mandatan que los encargados de los programas evaluados deben responder formalmente a las recomendaciones y hallazgos derivados de las evaluaciones realizadas.

Lo anterior muestra las carencias de los gobiernos municipales y las DTCDMX en uno de los pilares del PbR, y que en lo subsecuente las autoridades locales deberán implementar 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 tales acciones se promueve la eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto, así como la reducción de la probabilidad de que el gasto público se oriente efectivamente a generar valor público.

Por otro lado, el 30% de los municipios demostró que posee un área responsable de llevar a cabo las tareas de evaluación del desempeño de los programas y/o acciones de gobierno; y que en 72.2% de éstos se documentó que dicha área cuenta con estructura organizacional definida.

Aunque el 23.3% de los municipios (14) demostraron tener un PAE, únicamente en diez municipios el programa se encuentra contemplado en la legislación local. Esto refleja

una importante área de oportunidad para definir los Pp y/o acciones de gobierno municipal a evaluar.

5.1.2 Transparencia

La sección de Transparencia alcanzó un avance a nivel nacional (ámbito municipal), de 23.1%. La mayor fortaleza en esta sección se encuentra en que el 48.3% de los municipios demostró presentar los informes de avance financiero de manera trimestral, de acuerdo con el artículo 51 de la LGCG. No obstante, sólo la DTCDMX Venustiano Carranza y los municipios de San Luis de la Paz, Querétaro y Hermosillo cuentan con esta información en formato de datos abiertos disponible para el público en general vía Internet. Asimismo, cabe destacar que el 30% 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 11% de los municipios proporciona información sobre la geo referenciación de las obras públicas a cargo del municipio, mientras que solo el 13.3% de los municipios publican en Internet cada uno de los programas derivados del PMD o documento análogo. Finalmente, el 21.6% de los gobiernos municipales pone a disposición de la ciudadanía la información presupuestaria en lenguaje ciudadano en términos del artículo 62 de la LGCG.

5.1.3 Capacitación

La sección de Capacitación alcanzó a nivel nacional (ámbito municipal), un avance del 17%. Al respecto, solamente 13 municipios demostraron contar con evidencia que sustenta la impartición de cursos de capacitación sobre el PbR-SED en los últimos dos años, lo cual significa que el 78.4% 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, siete municipios demostraron contar con una metodología para detectar las necesidades de capacitación específicamente en materia de PbR-SED. Del mismo modo, hace falta mayor apoyo y coordinación entre instituciones para poder realizar avances, pues sólo en el 41.6% 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.

5.1.4 Adquisiciones

El Diagnóstico 2017 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 normativa vigente y con criterios de competencia, eficiencia, equidad y transparencia.

Al respecto, el grado de avance a nivel nacional (ámbito municipal) en la implementación de mecanismos jurídicos y operativos vinculados al proceso de Adquisiciones fue del 40%. 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 40% de éstas cuentan con un marco normativo en la materia (responsabilidad de los congresos locales), en tanto que un 78.3% demostró contar con la licitación pública como mecanismo para realizar compras públicas (a diferencia de un 100% a nivel estatal).

Por su parte, en el 15% de los casos, los gobiernos municipales cuentan con una política expresa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en los instrumentos de planeación; y demostró que tal política promueve la eficiencia del gasto, el control y la transparencia.

5.1.5 Recursos Humanos

La sección de Recursos Humanos presentó un porcentaje de avance en su implementación del 25%, lo cual se debe a que únicamente el 23.3% de los municipios contempla el Servicio Civil de Carrera en su marco jurídico, y ocho municipios demostraron contar con una estrategia para vincular la estructura programática a la organizacional.

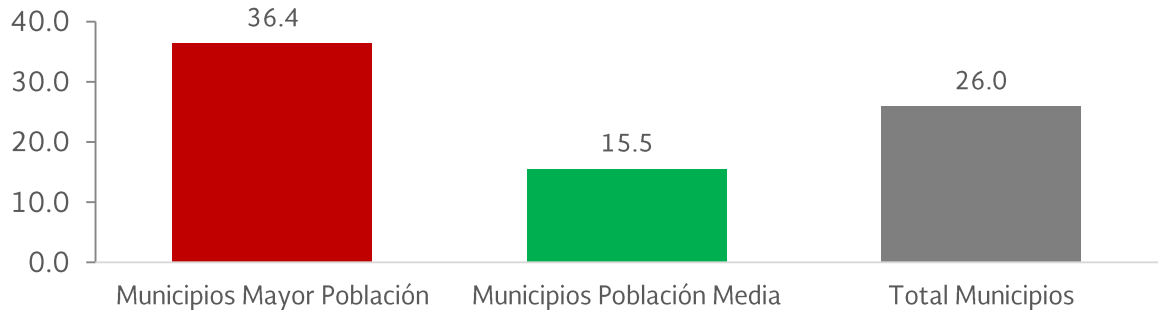
Otro factor que influyó en el bajo desempeño del rubro de Recursos Humanos fue la ausencia de procesos claros para la contratación, evaluación y promoción de los servidores públicos, ya que el 16.6% de los municipios evidenció contar con dichos procesos.

Asimismo, en el 58.3% 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.

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 36.4%; mientras que el promedio de los municipios y DTCDMX con población media asciende a 15.5%, 20.9 puntos porcentuales menos. De esta manera, el promedio general en el ámbito municipal es de 26%.

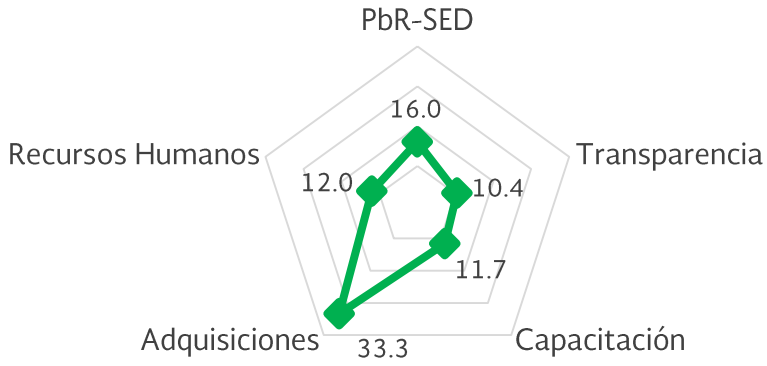
Gráfica 9. Promedio Nacional en el Índice General de Avance en PbR-SED
Municipal / DTCDMX
Total 2017



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 normativa 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 Transparencia y Capacitación. Sin embargo, refleja la misma tendencia que el caso de los municipios con población mayor, con mayores avances en la sección de Adquisiciones (33.3%). Por su parte, las secciones de PbR-SED y Recursos Humanos, aún presentan importantes áreas de oportunidad.

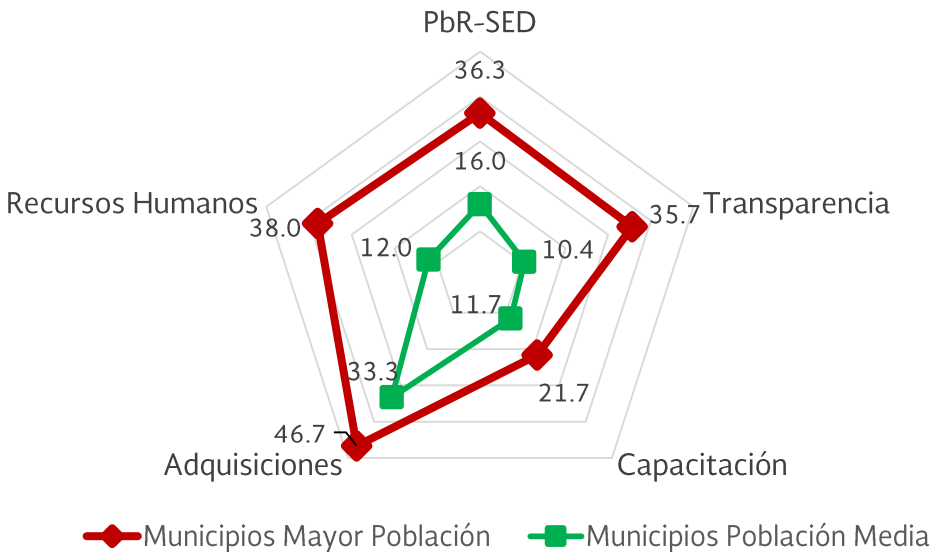
Gráfica 10. Porcentaje de Avance por Sección en Municipios/DTCDMX
(Población Media)
2017



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,

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

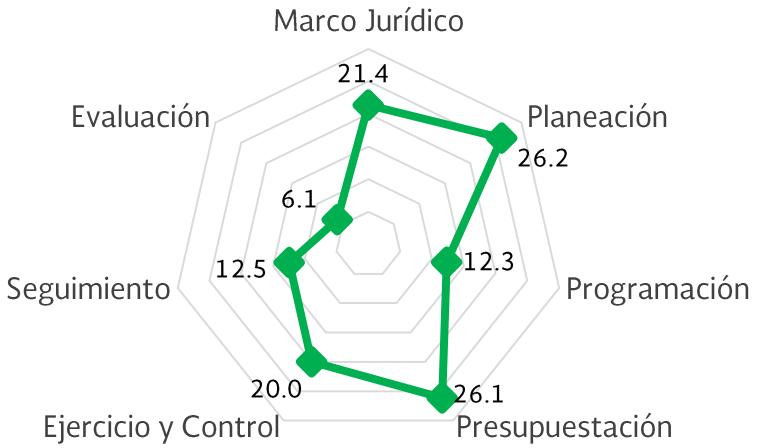
Gráfica 11. Porcentaje de Avance por Sección de Municipios y DDTTCDMX (Población Mayor y Población Media)
2017



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 26.2%, seguida de las categorías de Presupuestación, cuyo avance asciende a 26.1%; y Marco Jurídico, con un avance de 21.4%. Sin embargo, aún presentan áreas de oportunidad de mejora.

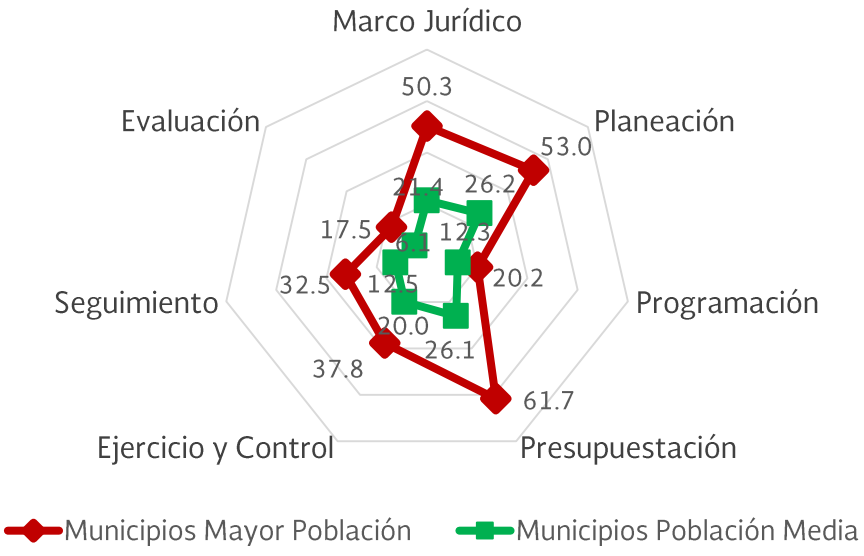
Los mayores rezagos se ubican en las categorías de Programación, Seguimiento y Evaluación con avances tan solo del 12.3%, 12.5% y 6.1%, respectivamente.

Gráfica 12. Porcentaje de Avance en Pbr-SED por Categoría en Municipios/DCTCDMX (Población Media) 2017



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 7.9 puntos porcentuales entre ellos; y en Evaluación, con 11.4 puntos como diferencia. Las mayores brechas se ven reflejadas en Presupuestación y Marco Jurídico.

Gráfica 13. Porcentaje de Avance en Pbr-SED por Categoría en Municipios de Municipios /DTCDMX (Población Mayor y Población Media) 2017

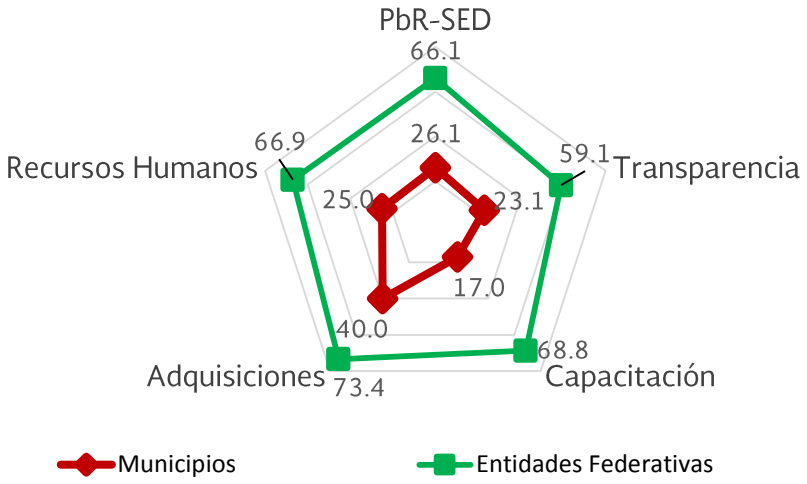


7. Diferencias estructurales entre órdenes de gobierno

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 diferencia entre ambos órdenes de gobierno se encuentra en la sección de Capacitación, con una diferencia de 51.8 puntos porcentuales y de 41.9 puntos en Recursos Humanos. No obstante, las brechas en las tres secciones restantes no son menores, ya que todas rebasan los 20 puntos.

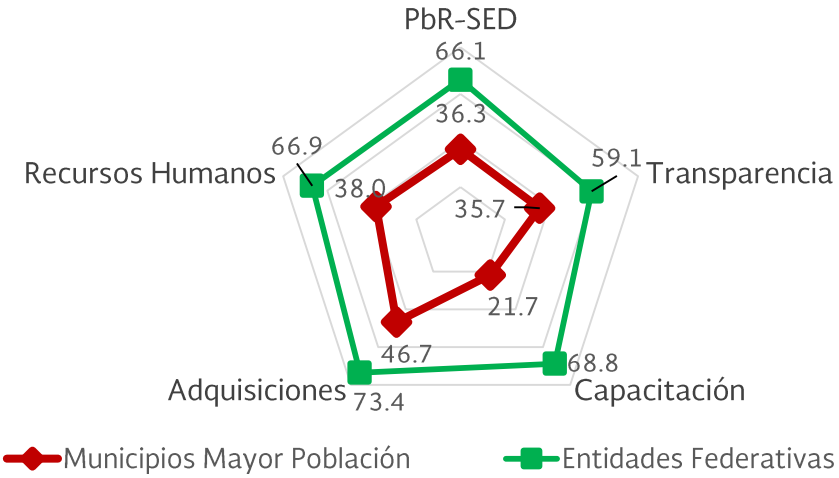
Gráfica 14. Porcentaje de Avance por Sección
Entidades Federativas Vs. Municipios y DDTTCDMX
2017



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 cuarta 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 una diferencia de 26.7 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 29.8 puntos. Por su parte, la sección de Capacitación es la que refleja la mayor brecha entre ambos entes, con un valor de 47.1 puntos.

Finalmente, cabe destacar que la sección de Transparencia, es en el caso de entidades federativas la que presenta el menor nivel de avance en su implementación (59.1%); mientras que para los municipios de mayor población es la sección de Capacitación (21.7%).

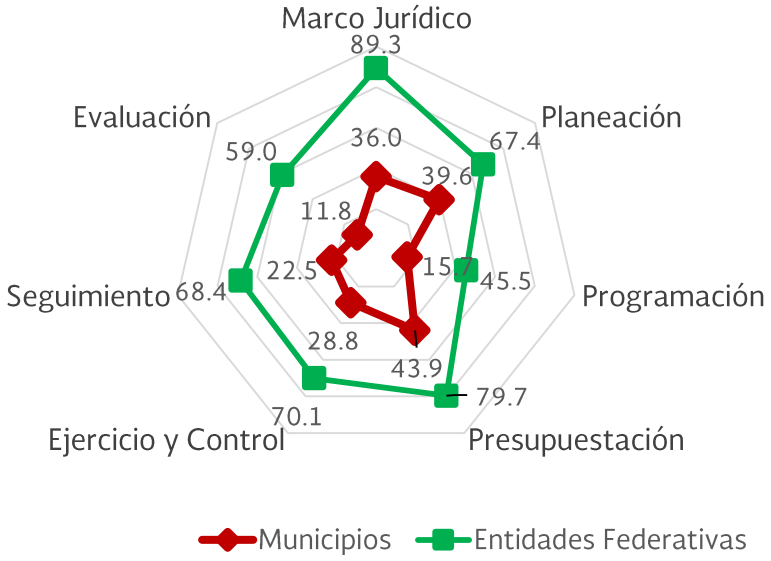
Gráfica 15. Porcentaje de Avance por Sección
Entidades Federativas Vs. Municipios y DDTTCDMX
2017



Respecto a las categorías en las cuales se desagrega la sección PbR-SED, en el año 2017 hay un rezago compartido por entidades y municipios en la categoría de Programación, con una brecha entre ambos entes de 29.8 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 Evaluación, que es la que presenta menor avance en municipios, y la segunda en el caso de entidades federativas, con una diferencia de 47.2 puntos entre entidades y municipios.

Por otro lado, la categoría de Planeación es la que presenta la menor diferencia entre entidades y municipios, con un valor de 27.8 puntos. Ello es reflejo del esfuerzo que los gobiernos municipales han puesto en esta categoría. No obstante, aún cuenta con importantes áreas de oportunidad a nivel local y estatal. En contraste, la categoría de Marco Jurídico, lo cual refleja el trabajo de los gobiernos estatales por consolidar un marco jurídico sólido en la materia.

Gráfica 16. Porcentaje de Avance en Pbr-SED por Categoría
Entidades Federativas Vs. Municipios y DDTTCDMX
2017



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 esta condición no es un obstáculo que determinante las posibilidades de avance de los municipios y DTCDMX.

NOTA METODOLÓGICA

Introducción

En este apartado se describe la metodología utilizada para las diferentes etapas que componen el Diágnóstico 2017.

El Diagnóstico 2017 se llevó a cabo en tres fases, cuyos procesos son los siguientes:

Fase 1. Levantamiento de información.
Fase 2. Revisión y Análisis de la información proporcionada.
Fase 3. Ponderación, cálculo, generación del índice y elaboración del informe.

Fase 1. Levantamiento de información.

El ejercicio de Diagnóstico 2017 se realizó en coordinación con las 32 entidades federativas y para efectos de darle continuidad y seguimiento al trabajo que se ha venido realizando, se consideró conservar la misma selección de municipios y DTCDMX que en el ejercicio del año 2016. De tal manera que, por cada entidad federativa se valoró al municipio y la DTCDMX 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 7. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2017

	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

Tabla 7. Municipios y DTCDMX por entidad federativa 2017

	Municipio	Entidad	Criterio de selección
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
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

*Los municipios marcados con * no presentaron información para ser evaluados.*

Para el proceso del levantamiento de información, se contó con una herramienta electrónica en línea mediante la cual se realizó el llenado y envío del cuestionario que fue contestado por los entes públicos analizados, accediendo a un vínculo electrónico proporcionado por la SHCP.

Para dar a conocer el funcionamiento de la herramienta electrónica en línea 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, los municipios y DTCDMX seleccionados, las cuales se llevaron a cabo el 20 de enero de 2017.

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 referencias electrónicas sobre sitios de Internet en páginas oficiales, para sustentar con soporte documental la respuesta correspondiente. Para ello, contaron con un mes y 15 días para registrar electrónicamente y en línea sus respuestas y el correspondiente soporte documental; durante ese tiempo la SHCP brindó asesoría y asistencia técnica a los enlaces de los entes públicos que lo requirieron, por dudas o comentarios sobre el llenado del Cuestionario o algún incidente relacionado con el funcionamiento de la herramienta.

Para mejorar la atención y dar oportunamente la asistencia técnica requerida para el llenado del cuestionario, la SHCP habilitó una Mesa de Ayuda mediante la disposición de un equipo técnico que proporcionó apoyo a los enlaces vía telefónica y por correo electrónico, lo cual generó resultados posivos al atender de manera inmediata y en línea las dudas o comentarios surgidos y el generar una bitácora de preguntas frecuentes y estadísticas sobre tiempos, frecuencia, lugar y órden de gobierno que más requirió el apoyo.

Asimismo, para el ejercicio del Diagnóstico 2017, la SHCP utilizó el mismo cuestionario que fue aplicado en 2016, al cual se le realizaron mínimas modificaciones, principalmente para hacerlo más claro y útil para el ente público analizado e incorporar las actulizaciones que en materia normativa se generaron en el ejercicio 2016.

En ese sentido, al cuestionario aplicado se incorporaron 5 preguntas que exponen las adecuaciones normativas realizadas durante el último año. Asimismo, con la finalidad de generar una mejor comprensión y continuidad de las respuestas proporcionadas por los entes públicos analizados, la SHCP ha previsto la precarga de la información y evidencia documental de 20 preguntas que los entes públicos analizados requisitaron en 2016 y que se consideran de baja rotación de cambio entre un año y otro, las cuales los entes públicos analizados debieron validar y aceptar la vigencia y continuidad de la información y documentación precargada por cada una de ellas y dándoles oportunidad de que fueran editadas, modificadas o eliminadas, en caso de que así fuera considerado.

Para orientar y facilitar el llenado del cuestionario correspondiente al levantamiento de información, que es la base para la elaboraración del Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y DTCDMX, en la implantación y operación del PbR-SED, la SHCP elaboró una guía técnica sobre las preguntas contenidas en el

cuestionario, en donde se indica el tipo de pregunta, sección, categoría, cómo responder y el tipo de evidencia requerida. Las guías se diseñaron de manera separada, es decir, una para entidades federativas y otra para municipios y DTCDMX.

Asimismo, se elaboró una guía sobre el uso y funcionamiento de la herramienta informática en línea, lo cual facilitó a los usuarios la navegación y uso de los datos y funciones de la misma.

Fase 2. Revisión y Análisis de la Información Proporcionada.

Una vez que se cumplió el plazo convenido con los entes públicos analizados, para el envío en línea de sus respuestas con los soportes documentales correspondientes, se inició con la fase de revisión y análisis de la información.

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 2017, 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 2016, con los ajustes metodológicos para el ejercicio 2017, para efectos de hacer comparable los resultados obtenidos en 2017 con los relacionados en el 2016 y apreciar el avance alcanzado entre un ejercicio y otro.

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

    c. 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 2017. Además, se elaboró un ***Índice de Avance en PbR-SED*** **en el ámbito estatal.**

Tabla 8. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas

Sección	Categoría	2016	2017
PbR-SED	Marco Jurídico	16	15
	Planeación	28	27
	Programación	11	11
	Presupuestación	22	25
	Ejercicio y Control	12	12
	Seguimiento	18	22
	Evaluación	30	29
	Indicadores de Resultados	6	-
	Total PbR-SED	143	141
Transparencia	Transparencia y Lenguaje Ciudadano	25	25
	Total Transparencia	25	25
Capacitación	Capacitación	6	6
	Total Capacitación	6	6
Adquisiciones	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
Recursos Humanos	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
Buenas prácticas	Buenas prácticas	4	5
	Total Buenas prácticas	4	5
	Total	191	190

d. 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 9. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para municipios y DTCDMX

Sección	Categoría	2016	2017
PbR-SED	Marco Jurídico	16	16
	Planeación	28	27
	Programación	11	9
	Presupuestación	22	23
	Ejercicio y Control	12	11
	Seguimiento	18	22
	Evaluación	30	29
	Indicadores de Resultados	2	-
	Total PbR-SED	143	137
Transparencia	Transparencia y Lenguaje Ciudadano	25	25
	Total Transparencia	25	25
Capacitación	Capacitación	6	6
	Total Capacitación	6	6
Adquisiciones	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
Recursos Humanos	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
Buenas prácticas	Buenas prácticas	4	5
	Total Buenas prácticas	4	5
	Total	135	186

Es necesario precisar que los cambios realizados al cuestionario con respecto al instrumento de recolección de información utilizado en el ejercicio 2016, incluyeron cambios que se deben a la eliminación de la categoría Indicadores de Resultados, cuyo contenido y valoración de reactivos se incorporó a las categorías de Planeación y Seguimiento y a la incorporación de cinco preguntas relacionadas con la LDF, en la categoría de Presupuestación de la sección PbR-SED.

Los gobiernos estatales y, sobre todo, los gobiernos municipales/DTCDMX, se encuentran en distintos momentos de su periodo administrativo (seis y tres años, respectivamente) 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 o documento análogo, 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.

3. La metodología aplicada para el análisis:

   a. Al igual que el ejercicio realizado en el 2016, para el Diagnóstico 2017 se solicitó en la mayoría de los reactivos, **evidencia documental** a fin de sustentar las respuestas proporcionadas por las autoridades.

   b. Tanto en el caso de **entidades federativas** como de **municipios y DTCDMX**, se ajustaron los ponderadores individuales de las preguntas de las categorias de Planeación y Seguimiento, dada la integración del contenido de la categoria de Indicadores. En esta ocasión, la adición de reactivos, no altera la elaboración del Índice de Avance respecto del año anterior, debido a que las preguntas que se incorporaron son de carácter informativo y no se les asignó un ponderador; por lo que, en términos metodológicos, **la comparación entre los resultados del Diagnóstico 2016 y 2017 es factible, siempre y cuando se recalcule el Índice 2016 con la metodología 2017**.

   c. Las modificaciones efectuadas responden a un ejercicio de evaluación constante que, en un principio, busca valorar la capacidad institucional de los gobiernos locales para implementar la política de PbR-SED en lo relativo a normativa y los elementos necesarios para que dicha política pudiera operar. En este sentido, se detectó que existían preguntas que presentan 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 2016 en el caso de algunas preguntas, las cuales debían ser validadas por estos, de ser necesario, modificadas. De tal manera, el Diagnóstico 2017 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.

   d. Para este ejercicio, se consideraron cuatro tipos de preguntas. Las cerradas dicotómicas, de naturaleza cuantitativa con respuestas consistentes en "SÍ" o "NO"; las preguntas cerradas múltiples, de naturaleza cuantitativa; su respuesta es única y particular, la cual se debe selecionar alguna opción de las que se presenta; 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.

   e. En adición a lo anterior, se realizó una normalización para homologar las mediciones realizadas. En los Diagnósticos anteriores, al valorar una pregunta como suficiente, se le otorgaba el valor de 1 (uno) a las respuestas positivas (Sí) de las preguntas cerradas y se les penalizaba con 0.5 cuando

no entregaban evidencia documental de su respuesta o ésta fue insuficiente o incorrecta; en tanto, se otorgaba el valor de 0 (cero), cuando las respuestas eran negativas (No) en las preguntas cerradas. Para el Diagnóstico 2017, se otorgó el valor de 1 (uno) a la respuesta positiva, siempre y cuando la evidencia proporcionada correspondiera a lo solicitado y sustentara dicha respuesta; así mismo, se asignó el valor de 0 (cero), en caso de que la respuesta fuera positiva y la evidencia docuemental proporcionada no sustentara la respuesta.

Para dar mayor certeza y transparencia a los resultados, se ampliaron los criterios de valoración utilizados en la calificación de las respuestas, de manera que se incremente la información que retroalimente a los gobiernos locales para facilitar la identificación de mejoras. Dichos criterios son los siguientes:

- **La evidencia corresponde a lo solicitado**.- La evidencia proporcionada corresponde a lo solicitado en la pregunta y soporta la respuesta positivas (Sí) otorgada a las preguntas cerradas.
- **En proceso de implementación**.- En la respuesta se establece que los elementos solicitados en la pregunta se encuentran en proceso de elaboración, aprobación, publicación, etc. y la evidencia probatoria demuestra que se encuentra en proceso de implementación.
- **En proceso de implementación**.- En la respuesta se establece que los elementos solicitados en la pregunta se encuentran en proceso de elaboración, aprobación, publicación, etc. y la evidencia probatoria demuestra que se encuentra en proceso de implementación.
- **La evidencia no corresponde a lo solicitado**.- La entidad federativa contestó afirmativamente, pero la información contenida en la respuesta, el documento o la información en el vínculo electrónico proporcionado carece de uno a más de los elementos solicitados.
- **No se indica ubicación de la información**.- La entidad federativa contestó afirmativamente, pero no se especifican los artículos, párrafos, páginas, secciones, ruta de acceso o sitio en el que se encuentra la información que respalda la respuesta.
- **No se anexa evidencia**.- La entidad federativa contestó afirmativamente, pero no se adjunta archivo o dirección electrónica que respalde la respuesta.
- **Evidencia parcial o incompleta**.- La entidad federativa contestó afirmativamente, pero no se proporcionaron todos los documentos solicitados o los que describió la entidad en la respuesta.
- **La evidencia no es de carácter oficial**.- Los documentos no son de carácter oficial (si el documento carece de membrete, pero está publicado en una página web, se considera oficial); En caso de las reformas que estén en proceso de

elaboración, se tomará como válido el documento sin importar que no tenga membrete.

- **Otras causas.** Causas no señaladas en los puntos anteriores.

Fase 3. Ponderación, cálculo, generación del índice y elaboración del informe.

En el ejercicio de levantamiento de información para el Diagnóstico 2017, la SHCP utilizó el mismo cuestionario aplicado en 2016, realizando los siguientes ajustes:

- Re-clasificasión de cinco preguntas relacionadas con indicadores a las categorías de Planeación y de Seguimiento, ajustándose el ponderador de las respuestas.
- Incorporación de cinco preguntas que exponen las adecuaciones normativas realizadas durante el último año (LDF); se introdujeron con fines informativos, no computaron para el índice.
- Se reconsideró el criterio de clasificación de preguntas que no proporcionan evidencia, por lo que no se otorgan puntos en estos casos.

Las ponderaciones por secciones y categorías para el Diagnóstico estatal y municipal/DTCDMX 2017, en contraste con las utilizadas en el 2016, fueron las siguientes:

Tabla 10. Variación en la ponderación por secciones y categorías para entidades federativas, municipios y DTCDMX.

Categorías	2016	2017
Marco Jurídico	3.00	3.00
Planeación	15.00	15.00
Programación	7.00	7.00
Presupuestación	10.00	10.00
Ejercicio y control	5.00	5.00
Seguimiento	15.00	18.00
Evaluación	20.00	20.00
Indicadores	3.00	-
Transparencia	15.00	15.00
Capacitación	1.00	1.00
Adquisiciones	3.00	3.00
Recursos Humanos	3.00	3.00
Buenas Prácticas	0.00	0.00
Total	100.00	100.00

Como se menciona en el apartado de consideraciones del informe para el Diagnóstico 2017, una respuesta presentada en sentido positivo pero que no anexe evidencia, o bien, ésta no sea suficiente, se valora con 0 (cero) puntos, a diferencia de los 0.5 puntos otorgados en ejercicios previos.

En el siguiente cuadro se refleja el ajuste al criterio de valoración 2017, respecto del ejercicio 2016:

Criterios de Valoración 2016	Puntuación
Respuesta positiva, con evidencia que lo sustenta	1 punto
Respuesta positiva, sin integrar evidencia que la sustente	0.5 puntos
Respuesta negativa	0 puntos

Criterios de Valoración 2017	Puntuación
La evidencia corresponde a lo solicitado y sustenta satisfactoriamente la respuesta	1 punto
En proceso de implementación	0 puntos
Respuesta negativa	0 puntos
La evidencia no corresponde a lo solicitado	0 puntos
No se indica ubicación de la información	0 puntos
No se anexa evidencia	0 puntos
Evidencia parcial o incompleta	0 puntos
La evidencia no es de carácter oficial	0 puntos
No aplica	0 puntos
Otras causas	0 puntos

a. Para el Diagnóstico 2017 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.

b. Únicamente se reajustó el ponderador general de la categoría de Seguimiento; los demás ponderadores se mantuvieron iguales a los utilizados en 2016; en este sentido, es pertinete recordar que los ponderadores se asignaron de acuerdo a la relevancia de la pregunta respecto del uso de la información del desempeño.

c. Para el Diagnóstico 2017, se realizó una normalización para homologar las mediciones realizadas. Al valorar una pregunta como "La evidencia corresponde a lo solicitado y sustenta satisfactoriamente la respuesta", se le otorgó el valor de 1 (uno) a las respuestas positivas (Sí) de las preguntas cerradas dicotómicas y se les penalizó, otorgándoles el valor de 0 (cero) cuando la evidencia documental de su respuesta no sustentaba la respuesta o no fue anexada, de acuerdo con los criterios antes mencionados. Asimismo, se otorgó el valor de 0 (cero), cuando las respuestas fueron negativas (No) de las preguntas cerradas.

a. En esta ocasión se incluyeron preguntas cerradas múltiples 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.; de este modo, con

cualquier opción elegida correctamente documentada, el ponderador asignado a la respuesta se multiplicaba por 1; en caso de que la respuesta no se documente o se documente inadecuadamente, el ponderador asignado al inciso, se multiplica por 0. También hay incisos en donde el ponderador asignado es 0, pero en estos casos la respuesta definida en el inciso es la ausencia del elemento solicitado.

b. No hay respuestas combinadas.

c. Al igual que en el ejercicio 2016, para el Diagnóstico de entidades federativas y para el de municipios y DTCDMX 2017 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.

d. Se sumaron todos los reactivos ponderados para obtener el grado de avance de las entidades federativas, municipios y DTCDMX.

e. Se recalcularon los índices que miden el avance en la implementación del PbR-SED, uno a nivel estatal, y otro a nivel municipal/DTCDMX para 2016 con la metodología 2017.

f. Se generaron dos índices que miden el avance en la implementación del PbR-SED, uno a nivel estatal, y otro a nivel municipal/DTCDMX para 2017.

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 Jerez (Zacatecas), San Luis Potosí (San Luis Potosí), Venustiano Carranza (Chiapas) y Durango (Durango).