



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

30 de abril de 2015

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
II.	ANTECEDENTES	4
III.	MARCO JURÍDICO.....	7
APARTADO I. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PBR-SED EN ENTIDADES FEDERATIVAS.....		11
1.	ANTECEDENTES.....	11
2.	ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS SOBRE EL AVANCE DEL PBR-SED EN EL ÁMBITO ESTATAL 2015	13
2.1	<i>Objetivo</i>	13
2.2	<i>Elementos de Análisis</i>	13
3.	ÍNDICE GENERAL DE AVANCE DE PBR-SED EN EL ÁMBITO ESTATAL	14
4.	DIAGNÓSTICO 2015	15
4.1	<i>Objetivo</i>	15
4.2	<i>Secciones del Diagnóstico 2015</i>	16
4.2.1	PbR-SED.....	16
4.2.2	Transparencia.....	16
4.2.3	Capacitación.....	16
4.2.4	Adquisiciones	16
4.2.5	Recursos Humanos.....	17
5.	AVANCE ALCANZADO POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA IMPLANTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PBR-SED	17
5.1	<i>Resultado del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en 2015</i>	17
5.1.1	Recursos Humanos.....	18
5.1.2	Capacitación.....	18
5.1.3	PbR-SED.....	19
5.1.3.1	Áreas de oportunidad identificadas en la Sección PbR-SED	20
•	Evaluación	20
•	Indicadores de Resultados	20
•	Seguimiento	21
•	Programación.....	21
5.1.3.2	Mayores avances identificados en la sección PbR-SED	22
•	Marco Jurídico.....	22
•	Planeación.....	23
•	Presupuestación.....	24
•	Ejercicio y Control	25
5.1.4	Transparencia.....	26
5.1.5	Adquisiciones	26
5.2	<i>Comparativo del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED entre 2014-2015</i>	26
5.2.1	Variaciones 2014-2015.....	27
5.2.1.1	Entidades que registraron el mayor avance	27
5.2.1.2	Entidades que registraron el menor avance.....	29
5.2.2	Avance PbR-SED por secciones en entidades federativas	30

5.2.3	Avance PbR-SED por categorías en entidades federativas.....	32
-------	---	----

APARTADO II. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACION DEL PBR-SED EN MUNICIPIOS Y DTDF SELECCIONADOS 34

1.	ANTECEDENTES.....	34
2.	MUNICIPIOS Y DTDF CONSIDERADAS EN AL ANÁLISIS 2015	34
3.	ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS SOBRE EL AVANCE DEL PBR-SED EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DTDF 2015	36
3.1	<i>Objetivo</i>	36
3.2	<i>Elementos de Análisis del Diagnóstico 2015</i>	36
4.	ÍNDICE GENERAL DE PBR-SED EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DTDF 2015	37
5.	AVANCE ALCANZADO POR LOS MUNICIPIOS Y LAS DTDF EN LA IMPLANTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PBR-SED.....	42
5.1	<i>Resultados del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en el 2015</i>	42
5.1.1	PbR-SED.....	43
	• Marco Jurídico.....	44
	• Planeación.....	45
	• Programación.....	46
	• Presupuestación.....	46
	• Ejercicio y Control	47
	• Seguimiento	48
	• Evaluación	48
	• Indicadores de Resultados	49
5.1.2	Capacitación.....	50
5.1.3	Transparencia.....	50
5.1.4	Recursos Humanos.....	50
5.1.5	Adquisiciones	51
5.2	<i>Comparativo del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED entre 2014-2015 en municipios y las DTDF</i>	51
5.2.1	Variaciones 2014 – 2015	51
5.2.1.1	Municipios que registraron el mayor avance	52
5.2.1.2	Municipios que registraron el menor avance.....	54
5.2.2	Avance en PbR-SED por Secciones en municipios de mayor población, variación 2014 - 2015.....	54
6.	DIFERENCIAS ESTRUCTURALES POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS Y DTDF.....	56
7.	DIFERENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO.....	60
	NOTA METODOLÓGICA	65

ANEXOS EN FORMATO ELECTRÓNICO

- 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 a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del **“Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, 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 del Distrito Federal (DTDF), realizó el Diagnóstico que permitió conocer el nivel de capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en el que se encuentra la implementación 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 a las 32 entidades federativas y en el segundo se considera la información de los 64 municipios y DTDF seleccionados.

Para este ejercicio, se mantienen las entidades federativas, municipios y DTDF analizados en 2014 y se incorporan 31 municipios y una DTDF cuya población es más cercana al promedio poblacional de cada entidad federativa. Al final del documento se describe la nota metodológica con los elementos analizados para llegar a los resultados sobre los que se informa, y en anexo electrónico se presentan los resultados individuales de cada entidad federativa y de los 62 municipios y dos DTDF seleccionados.

II. ANTECEDENTES

A partir de 2007 se inició la 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, y con ello, impulsar el desarrollo nacional. A partir del 2009, el PbR-SED ha ido consolidando su operación en un proceso de mejora continua.

Al considerar 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 confirmado mediante el SED.

El SED es un componente clave del PbR, ya que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas; identificar la eficacia, eficiencia,

economía y calidad del gasto; y mejorar su calidad al procurar una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales¹.

Asimismo, 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.

En nuestro país 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 niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) serán evaluados por instancias técnicas que establezcan la federación y las entidades federativas (Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- Establecer que los recursos económicos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios se sujetarán a lo que dispongan las leyes reglamentarias –Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y Ley de Coordinación Fiscal (LCF)-, así como a la evaluación por instancias técnicas.
- Sienta las bases para la presentación homogénea de información de ingresos y egresos, así como patrimonial, por parte de la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización nacional –Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)-.

En 2007, durante el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal del año siguiente, se tomaron medidas concretas enfocadas a la implantación del PbR-SED, tales como la creación de una plataforma programática funcional y el establecimiento de criterios generales de operación de los Programas presupuestarios (Pp). Asimismo, de manera conjunta entre la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se definió la instrumentación de un Programa Anual de Evaluación (PAE) y los términos de referencia para realizar evaluaciones de Consistencia y Resultados; 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 del Presupuesto de Egresos de la

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.

Federación en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH). Asimismo, se impartieron talleres internacionales para dar a conocer los esfuerzos en México y las experiencias internacionales en PbR-SED y se ofreció capacitación a funcionarios para iniciar o consolidar la MIR de los Pp.

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

Durante la fase de consolidación quedó definida la coordinación de las tareas del PbR-SED, la cual involucra a tres instancias federales: la SHCP, encargada de la conducción de la instrumentación del PbR-SED en la Administración Pública Federal (APF); la SFP, enfocada en la mejora de la gestión pública y en contribuir en la instrumentación del PbR-SED; y el CONEVAL,² con la función de evaluar las políticas y programas de desarrollo social, y contribuir al desarrollo de nuevos instrumentos de evaluación, entre otras tareas.

Cabe destacar que desde la implantación de este modelo, tanto la APF como los gobiernos estatales han emprendido diversas acciones encaminadas a la consolidación del PbR-SED. Por un lado, en la APF se han impulsado diversas 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 del PbR y del SED. Entre las acciones que demuestran este interés, se encuentran su activa participación en las tareas de formación y construcción de las capacidades administrativas necesarias para la evaluación y seguimiento del gasto, así como las actividades que han desarrollado en materia de sensibilización y capacitación en temas de GpR.

En ese sentido, con la emisión de la LGCG en 2008, se establecieron los criterios generales que rigen a la contabilidad gubernamental, pero sobre todo, la emisión de información financiera de los entes públicos para lograr su adecuada armonización en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Con la entrada en vigor de dicha Ley se instaló el Consejo 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 el ámbito estatal y municipal, con la emisión de normas y lineamientos que no solamente regulan los momentos contables del ejercicio del presupuesto, sino también ha establecido criterios generales para la clasificación de los Pp de los entes públicos, que permitirá organizar, en forma representativa y

² 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.

homogénea, las asignaciones de recursos de los Pp, 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 ³ 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 PPEF, información disponible relativa a la evaluación más reciente; en su artículo 79 instruye a publicar el programa anual de evaluaciones, 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, con base en los cuales se evaluarán los resultados que se obtengan con dichos recursos.

Es entonces que la implantación y consolidación del PbR-SED en México ha representado un reto muy importante para los tres órdenes de gobierno. Una vez superada la fase de implantación del PbR-SED, los principales esfuerzos fueron encaminados al proceso de consolidación, etapa en la cual se han manifestado importantes avances que han sido documentados en el presente Diagnóstico.

III. MARCO JURÍDICO

A partir de 2007, con la entrada en vigor de la LFPRH, se inició la construcción del PbR-SED. Desde entonces, se han implementado cambios sustanciales en distintos ámbitos que han contribuido a su implementación y consolidación gradual. La transformación del marco legal ha sido indispensable para su implantación en todos los órdenes de gobierno.

La LFPRH marcó una serie de transformaciones en la administración de los recursos públicos. A través de sus artículos 85, 110 y 111 se regula el SED de la siguiente manera:

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

³ 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.

-
- El artículo 111, establece la obligatoriedad de la SHCP y de la SFP de verificar los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED.

En el mismo año se expidieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, cuyo objeto es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades e la Administración Pública Federal.

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, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior.”

Con base en este precepto constitucional, se han establecido instrumentos jurídicos relativos a la obligación de la administración para resultados y a la implantación y fortalecimiento del SED.

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 DTF de evaluar el resultado de la aplicación de sus recursos mediante un programa anual de evaluación; además de homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión.

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. (...)”

Las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia, de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria enviarán al consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal así como los lineamientos de

evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión 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 programas anuales de evaluación 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, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, homologándolas a las evaluaciones que establecen los Lineamientos del SED. 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. Con estas dos disposiciones se ha ido fortaleciendo y estructurando de manera homologada el modelo PbR-SED en los tres ámbitos de gobierno.

En cuanto a la implantación y la operación del PbR-SED por los tres órdenes de gobierno, el artículo 80 establece lo siguiente:

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

Por otro lado, en el 2013 se expidió el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 (PGCM), que tiene entre sus objetivos:

1. Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal (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.

Al respecto, el PGCM establece un conjunto de estrategias encaminadas a cumplir los objetivos establecidos que incluyen la mejora de la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED.

Tabla 1.
Estrategia 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED

Líneas de acción	Dependencia encargada del seguimiento
2.4.1 Mejorar la calidad y transparencia de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.	SHCP
2.4.2 Identificar y transparentar ASM en la aplicación del gasto federalizado.	SHCP
2.4.3 Coadyuvar en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	SHCP
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 ⁴ .	SFP

⁴ Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, operado por la SFP.

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

1. Antecedentes

En 2010 la SHCP realizó el primer Diagnóstico sobre la implementación de la iniciativa PbR-SED en entidades federativas, con el propósito de obtener una valoración sobre los efectos e impactos sobre la implantación de la iniciativa en las 32 entidades federativas, que permitiera establecer una línea basal con datos específicos, a fin de definir estrategias de apoyo para su implementación.

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

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 80 de la LGCG, adicionado mediante la reforma de noviembre de 2012, en abril de 2013 se entregó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un segundo Diagnóstico.

En 2014, se realizó el tercer Diagnóstico, en el cual además de las 32 entidades federativas, se incluyeron 31 municipios y una DTDF correspondientes a los de mayor población de cada entidad federativa.

Cabe señalar que debido a que la metodología empleada en el Diagnóstico 2014 fue distinta a la de los estudios anteriores (2010 y 2012), el grado de comparabilidad entre los resultados de los tres Diagnósticos fue limitado. Dentro de las principales variaciones que limitaron la comparabilidad fue que al cuestionario aplicado en el ejercicio 2014 se agregaron dos secciones (Adquisiciones y Recursos Humanos), así como nuevas categorías y preguntas.

El objetivo de estas dos secciones fue conocer si las entidades federativas, los municipios y las DTDF seleccionadas, implementaron medidas para garantizar que los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios se realizaran de manera transparente, eficiente, y en condiciones de competencia; así como también conocer en qué grado los gobiernos locales implementaron medidas encaminadas a profesionalizar a los servidores públicos a través de prácticas de Servicio Civil de Carrera.

Para el ejercicio 2015, se ha adecuado el cuestionario utilizado en el ejercicio 2014, en el aspecto del formato, haciéndolo más claro y sencillo de contestar, compactando preguntas y rediseñando algunas preguntas abiertas, que permiten una mejor organización de la información. Asimismo con la finalidad de facilitar el ejercicio del Diagnóstico 2015, la SHCP diseñó una herramienta electrónica que permitió realizar el llenado y envío del referido cuestionario accediendo a la página de Internet proporcionada por la SHCP.

Como en ediciones anteriores, la mayoría de las preguntas son de selección dicotómica; además, se incorporaron preguntas de selección múltiple. No obstante las modificaciones al cuestionario, éste conserva su comparabilidad con la utilizada en el Diagnóstico 2014.

Asimismo, se agregaron 31 municipios y una DTDF, lo que permitirá analizar el grado de avance en la implementación del PbR-SED en gobiernos municipales de tamaño medio, en términos poblacionales, lo que facilitará contar con un punto de comparación con respecto a los municipios de mayor tamaño y con ello, detectar las principales áreas de oportunidad.

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

Sección	Categoría	2014	2015
PbR-SED	Marco Jurídico	9	9
	Planeación	31	25
	Programación	9	8
	Presupuestación	25	11
	Ejercicio y Control	12	12
	Seguimiento	12	12
	Evaluación	22	24
	Indicadores de Resultados	2	2
Total PbR-SED		122	103
Transparencia	Transparencia y Lenguaje Ciudadano	15	15
	Total Transparencia	15	15

Continúa

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

Sección	Categoría	2014	2015
Capacitación	Capacitación	16	10
	Total Capacitación	16	10
Adquisiciones	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
Recursos Humanos	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
Total		166	141

Al igual que en 2014, para el Diagnóstico 2015 se solicitó evidencia documental para sustentar las respuestas proporcionadas por las autoridades, y se aplicó una penalización en la valoración cuantitativa de aquellas respuestas en las que no presentó evidencia documental suficiente cuando ésta era requerida. Sin duda, la presentación de evidencia documental así como su análisis sistemático, ha permitido fortalecer la solidez de los resultados, registrar el esfuerzo institucional realizado por las autoridades estatales y municipales en la materia y detectar aquellas áreas que aún representan retos en su implementación.

2. Elementos Considerados para el Análisis sobre el Avance del PbR-SED en el ámbito Estatal 2015

2.1 Objetivo

Determinar el grado de avance en las distintas entidades federativas con respecto a la implementación del PbR-SED y cada uno de sus componentes a nivel nacional (ámbito estatal) a través del Índice de Avance de PbR-SED en el ámbito Estatal 2015.

2.2 Elementos de Análisis

A partir del porcentaje de avance de la implementación del PbR-SED con base en el modelo planteado en el cuestionario, se generó un índice que permite determinar la posición de cada entidad federativa. Es importante señalar que este índice representa la situación en un momento determinado (marzo de 2015) y que ejercicios sucesivos permitirán medir la variación en la implementación (positiva o negativa) del PbR-SED

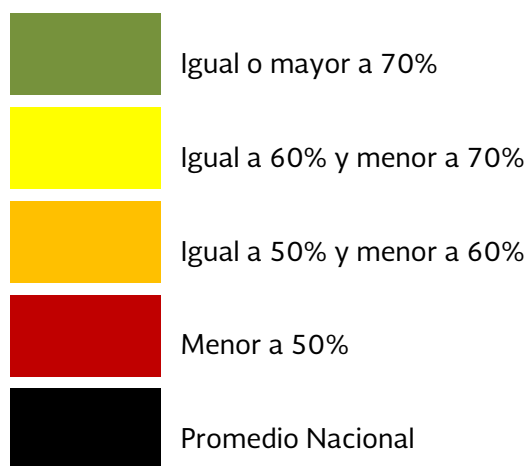
en cada una de las entidades federativas, en cuanto al modelo planteado en el cuestionario.

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 sus categorías, en las entidades federativas analizadas.

Asimismo, se hace notar que la continuidad en el uso de esta herramienta permitirá no sólo conocer los cambios entre entidades federativas en el transcurso del tiempo, sino que además, y lo más importante, será capturar el esfuerzo institucional sostenido por cada autoridad estatal en la implementación del PbR-SED, es decir, será aún más relevante analizar la variación del esfuerzo institucional con relación a sí mismo.

Las posiciones alcanzadas por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas, 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 3. Rango de porcentaje de avance



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

Como se puede observar en la Gráfica 1, para el 2015, 23 entidades federativas alcanzaron un nivel de avance mayor al 70% global en la implementación del PbR-SED (Nivel satisfactorio), según el modelo planteado en el cuestionario, siendo el Estado de México, Baja California, Guanajuato, Oaxaca e Hidalgo los estados con un avance superior o igual al 90%.

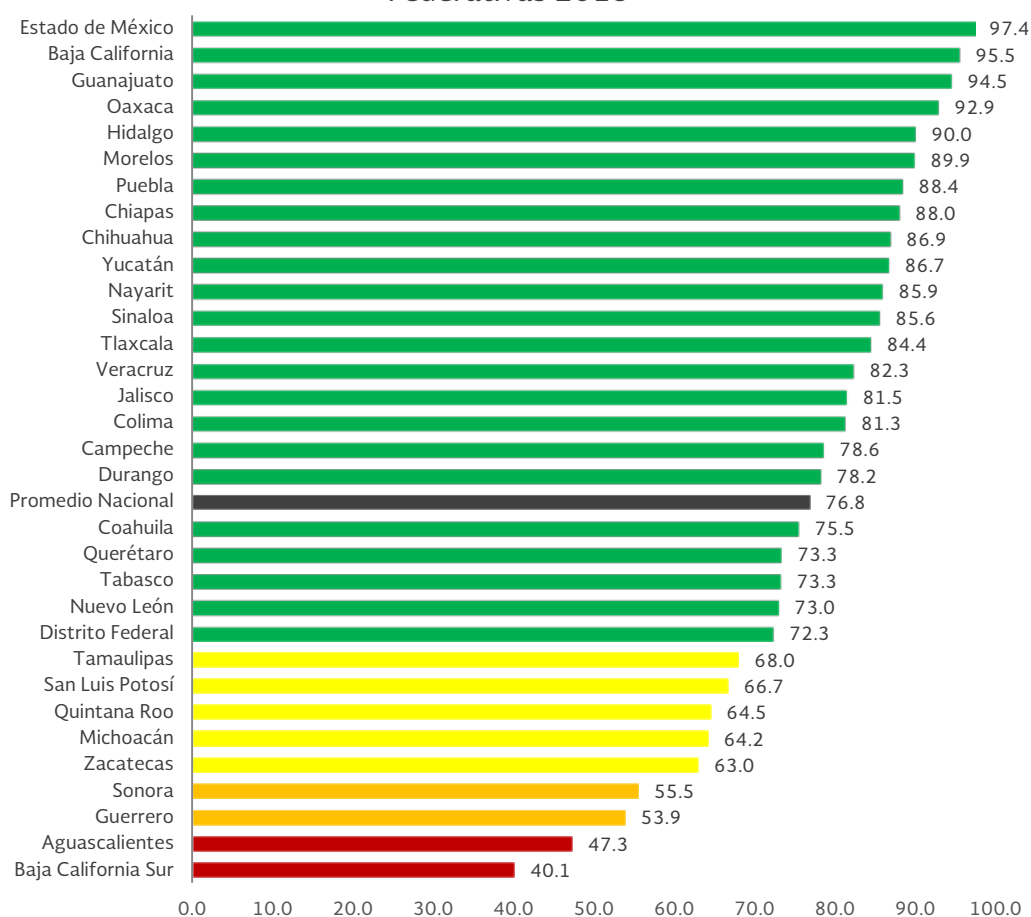
Por su parte, cinco entidades federativas registraron un nivel de avance en el rango de entre 60% y 70%, siendo éstas Tamaulipas, San Luis Potosí, Quintana Roo, Michoacán y Zacatecas.

Asimismo, dos entidades federativas - Sonora y Guerrero - presentaron un avance de implementación general del PbR-SED en el 2015 de entre 50% y 60%.

Finalmente, dos entidades federativas registraron un porcentaje de implementación menor a 50%, siendo Aguascalientes y Baja California Sur.

Cabe señalar que el promedio nacional, en el ámbito estatal, de porcentaje de implementación general del PbR-SED según el modelo planteado en el cuestionario, es de 76.8%, ubicándolo en el cuadrante de color verde (igual o mayor a 70%).

Gráfica 1. Índice General de Avance en PbR-SED Entidades Federativas 2015



4. Diagnóstico 2015

4.1 Objetivo

Identificar el nivel de avance en la implementación del PbR, así como también del SED por las distintas entidades federativas a nivel nacional (ámbito estatal); y describir las principales áreas de oportunidad al mes de marzo de 2015, conforme a lo establecido en la LGCG vigente.

4.2 Secciones del Diagnóstico 2015

El Diagnóstico 2015 se estructuró en cinco 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, Adquisiciones y Recursos Humanos.

4.2.1 PbR-SED

Esta sección se considera la de mayor relevancia para el objeto del estudio, ya que incluye el establecimiento del Marco Jurídico necesario para crear la base de la implementación y operación del PbR-SED, así como el establecimiento de procesos y procedimientos definidos para el Ciclo Presupuestario. Por ello, esta sección contempla el mayor número de reactivos (103) distribuidos en ocho subsecciones: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Evaluación y finalmente el establecimiento de Indicadores de Resultados para los programas presupuestarios.

4.2.2 Transparencia

Para dar a conocer a la ciudadanía la manera en que los recursos públicos son utilizados para el logro de los objetivos y resultados planteados, el modelo contempla una sección enfocada a identificar el avance en materia de rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos públicos, de conformidad con las obligaciones que marca la normatividad aplicable en la materia.

4.2.3 Capacitación

La capacitación ha sido considerada como uno de los pilares para la implementación del modelo PbR-SED en México. Mediante el diseño de diversas estrategias de capacitación en temas de GpR, PbR y SED, se fortalecen las capacidades de los servidores públicos y se incide en la generación de una cultura de presupuestación basada en resultados. En este Diagnóstico se consideraron 10 reactivos sobre el tema.

4.2.4 Adquisiciones

En el presente Diagnóstico fueron incluidos siete reactivos que buscan conocer si las distintas entidades federativas cuentan con un marco jurídico en materia de adquisiciones; 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.

4.2.5 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 mecanismos electrónicos para el pago de servicios personales. El objetivo es 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

El presente capítulo está dividido en dos secciones. La primera de ellas realizará un análisis de los resultados del Diagnóstico a nivel nacional (ámbito estatal) por sección - PbR-SED, Capacitación, Transparencia, Adquisiciones y Recursos Humanos- y por categoría de PbR-SED: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Resultados.

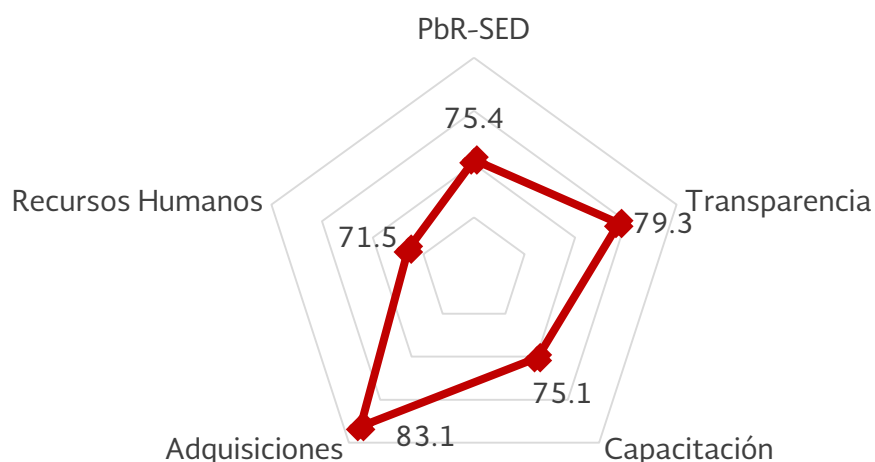
Posteriormente, la segunda sección expondrá el comparativo (también desagregado por secciones y categorías) entre los resultados alcanzados en el ejercicio realizado en el 2014 y el del 2015, destacando los principales avances y retrocesos a nivel nacional (ámbito estatal).

A nivel nacional (ámbito estatal), el grado de avance en la implementación general del PbR-SED alcanzado por las entidades federativas en el 2015, de acuerdo con la metodología aplicada, es del 76.8%.

5.1 Resultado del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en 2015

Como se puede observar en la Gráfica 2, las secciones con principales rezagos detectados corresponden a la de Recursos Humanos, con un 71.5% de avance; seguida de las secciones de Capacitación con 75.1% y PbR-SED con 75.4% de avance en su implementación.

Gráfica 2. Porcentaje de Avance por Sección
2015



5.1.1 Recursos Humanos

La sección con un menor porcentaje de avance en su implementación, es Recursos Humanos, con un puntaje de 71.5%. En esta sección, 25% de las entidades federativas logró un avance de 100%, mientras que 40.6% tuvo un avance menor o igual a 50%. El bajo desempeño se debe a que, si bien la totalidad de las entidades federativas cuenta con un marco jurídico en materia de recursos humanos (90.6%); en la tercera parte de estos casos (31.2%) éste no contempla el Servicio Civil de Carrera.

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, en donde el 43.7% de las entidades federativas reportó que su Servicio Civil de Carrera no contempla estos mecanismos, y el 9.4% de los gobiernos estatales no aportó evidencia para demostrarlo.

5.1.2 Capacitación

En materia de Capacitación, las entidades federativas alcanzaron un avance de 75.1%, siendo así la segunda sección con menor porcentaje de avance. En esta sección, el 25% de las entidades federativas registró un avance del 100%, demostrando contar con un Programa Anual de Capacitación sobre temas de PbR-SED, así como con una partida presupuestal para capacitación en la materia. Por otro lado, el 40.6% se colocó entre el 90-80% de avance; y el 18.7% presentó un avance menor o igual a 50%.

Si bien se ha alcanzado un avance significativo en este rubro, ya que el 78.1% de las entidades federativas elaboran hasta el momento un Programa Anual de Capacitación

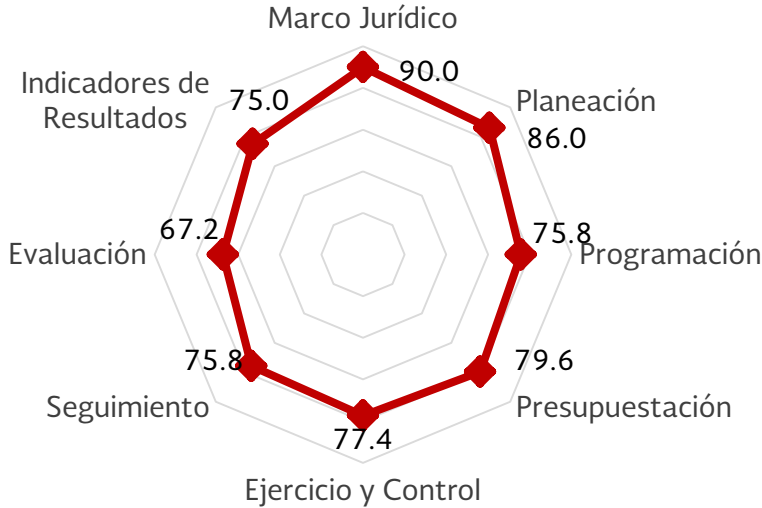
en temas de PbR-SED; únicamente el 28.1% de los gobiernos estatales cuenta con una partida presupuestal para capacitación en la materia.

Entre las principales áreas de oportunidad en esta sección, se encuentra la presentación de evidencia respecto a la existencia de una partida presupuestal para capacitación en materia de PbR-SED, ya que el 43.8% de las entidades federativas no presentó evidencia satisfactoria para comprobarlo, y el 28.1% no cuenta aún con esta partida. Asimismo, aún queda pendiente la elaboración e implementación de un Programa Anual de Capacitación en cuatro entidades federativas.

5.1.3 PbR-SED

El grado de implementación del PbR-SED (75.4%) es la tercera sección con un menor nivel de avance en el Diagnóstico 2015, con una gran proximidad respecto a la sección de Capacitación (Ver Gráfica 2). Sin embargo, a diferencia del resto de las secciones, ésta cuenta con 8 categorías que miden de manera separada, el grado de avance en la implementación de distintos rubros relacionados con el PbR-SED, como son el Marco Jurídico, la Planeación, la Programación, la Presupuestación, el Ejercicio y Control, el Seguimiento, la Evaluación y los Indicadores de Resultados.

Gráfica 3. Porcentaje de Avance en Pbr-SED por Categoría 2015



5.1.3.1 Áreas de oportunidad identificadas en la Sección PbR-SED

- **Evaluación**

Como puede observarse en la Gráfica 3, la categoría con un menor grado de avance en su implementación es la relativa a la Evaluación del gasto público con un 67.2%. Lo anterior se debe principalmente a que tan sólo el 21.9% de las entidades federativas demostró que los resultados de las evaluaciones son tomados en cuenta en la asignación presupuestaria; en el 46.9% de los casos se demostró que los resultados de las evaluaciones son tomados en cuenta para la mejora de los Programas; y en el 50% de los casos se demostró que existe un mecanismo formal de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas.

En contraste, en el 87.5% de las entidades federativas se demostró que se cuenta con un área responsable de llevar a cabo las tareas de evaluación del desempeño de los programas y/o acciones de gobierno en la entidad; y en el 75% de los casos se documentó que dicha área cuenta con una estructura organizacional definida.

Asimismo, se constató que en el 75% de las entidades federativas se contempla en la legislación local que se debe contar con un programa anual de evaluación de los programas y/o acciones de gobierno, y además cuentan con uno.

Por otro lado, entre las principales áreas de oportunidad en materia de evaluación se encuentra la carencia de mecanismos formales de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas (37.5%). También destaca la falta de mecanismos formales de respuesta por parte de los encargados de los Programas evaluados sobre el cumplimiento de metas y objetivos, ya que el 31.2% de las entidades no cuenta con alguno; y de mecanismos de integración y análisis de la información obtenida en las evaluaciones (31.3%).

- **Indicadores de Resultados**

Contar con este tipo de indicadores es un factor clave para la operación adecuada del SED en donde se integran las distintas matrices de los diferentes Pp, de ahí su alta ponderación (15%).

Con respecto al Diagnóstico 2015, el componente de Indicadores de Resultados que forma parte de la sección PbR-SED es, como se puede observar en la Gráfica 3, el segundo rubro con menor grado de avance en el PbR-SED con 75% de avance.

Como resultado de este Diagnóstico se pudo comprobar que el 68.7% de las entidades federativas cuentan con indicadores de resultados, sin embargo, de las diez entidades restantes (31.3%), cinco reportaron no contar con indicadores, y cinco no aportaron evidencia para comprobarlo. Por otro lado, el 50% de las entidades federativas cuenta con una MIR para sus programas presupuestarios. Sin embargo, el 46.9%, no mostró evidencia satisfactoria sobre la existencia de estas matrices, y una entidad federativa reportó no contar con ella. Lo anterior refleja una importante área de oportunidad para el desarrollo de esta herramienta que posibilite a los gobiernos estatales medir el grado de cumplimiento de las metas de los Pp.

- **Seguimiento**

El tercer rubro con menor grado de avance en el PbR-SED es la categoría de Seguimiento con 75.8%, al igual que el obtenido en la categoría de Programación (Ver Gráfica 3). El 84.3% de las entidades federativas mostró evidencia de contar con un sistema de indicadores de desempeño, y el 78.1% de ellas cuentan con una página en Internet donde se pueden consultar y verificar dichos indicadores.

Adicionalmente, 9 entidades no mostraron copia de la metodología, lineamientos o documentos oficiales en los que se contemplan los criterios para analizar y corregir el incumplimiento de la ejecución detectada en los programas de gobierno por medio del seguimiento de indicadores de desempeño. Esto significa que 28.1 % de las entidades federativas aún no 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 los ciudadanos.

En cuanto a la incorporación de los resultados derivados del seguimiento a los indicadores de desempeño y/o MIR a los procesos de capacitación de los servidores públicos en dicha materia, siete entidades federativas (21.8%) reportaron no emplear este insumo en la capacitación de sus servidores públicos. Por otro lado, el mismo porcentaje no cuenta con una metodología para sustentar y/o validar el cambio en los indicadores.

En contraste, en el 78.1% de las entidades federativas existe una unidad encargada de llevar a cabo el seguimiento de los objetivos y metas de los Programas presupuestarios; y 71.9% de las unidades de los estados cuentan con normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente, lo cual permite realizar las tareas de seguimiento de manera más efectiva.

Finalmente, al igual que en el Diagnóstico anterior, en el 68.8% de las entidades federativas los indicadores de desempeño y/o MIR se encuentran alineados 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 Pp contribuye a cumplir dichos objetivos estratégicos.

- **Programación**

Como se puede observar en la Gráfica 3, el grado de avance en el proceso de implantación de mecanismos adecuados de Programación presupuestaria alcanza a nivel nacional (ámbito estatal) un 75.8%, esto es, el mismo nivel que la categoría de Seguimiento.

Para implementar un adecuado proceso de Programación, 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.

Al respecto, 78.1% de las entidades federativas demostró tener su información programática desagregada en gasto por categoría programática. Asimismo, el 62.5% de las entidades federativas tiene desglosado el presupuesto por programas y proyectos de inversión, lo que facilita su seguimiento, evaluación y fiscalización a través de instrumentos como el Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado (Sistema de Formato Único -SFU-) de la SHCP. En tercer lugar, el 56.2% de las entidades federativas cuentan con dichos indicadores de resultados, lo que permitiría medir el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias.

En contraste, poco más de la mitad (53.1%) de las entidades federativas cuentan con cruces de padrones de beneficiarios de los diferentes programas y acciones que entregan subsidios a la población. Ello incide 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.

En materia de evaluaciones, sólo 17 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 impide estimar tanto los costos como los beneficios de implementar un programa o proyecto, por lo que resultará imposible identificar alternativas que permitan alcanzar de manera óptima los objetivos de resultados y de impacto que se desean, que es el caso del 46.9% de las entidades federativas del país.

5.1.3.2 Mayores avances identificados en la sección PbR-SED

- **Marco Jurídico**

En la Gráfica 3 se puede observar que la categoría con mayor grado de avance a nivel nacional (ámbito estatal) es la de Marco Jurídico, que se refiere a la implementación de los cambios jurídicos en las entidades federativas que incorporen criterios de evaluación del gasto público, y que alcanzó en este Diagnóstico 90%.

Uno de los avances más significativos en esta categoría, es que 31 entidades del país (96.9%) contemplan en su marco jurídico la evaluación del ejercicio de los recursos públicos en cumplimiento al artículo 134 Constitucional. No obstante, una importante área de oportunidad al respecto, es que el marco jurídico de 62.5% de las entidades federativas es consistente con el marco normativo federal. Ello dificulta la armonización local en materia de evaluación con la federación, el seguimiento y la evaluación de las aportaciones federales.

Por otro lado, en 27 entidades federativas el marco jurídico contempla la implementación del PbR-SED y su incorporación al Ciclo Presupuestario; y en 29 entidades federativas éste contempla la existencia de una Unidad responsable de observar y dar seguimiento al cumplimiento del PbR-SED en la entidad.

- **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). Sin embargo, es necesario que los objetivos y las metas de cada programa y cada política pública estén adecuadamente alineados a los PED, además de considerar factores económicos del entorno global, nacional y regional.

En el Diagnóstico 2015 se pudo determinar que la implementación de mecanismos de planeación presupuestaria tuvo el segundo mayor nivel de avance en las distintas entidades federativas, el cual fue, como se observa en la Gráfica 3, de 86%. Si bien el avance es importante, aún quedan ciertas áreas de oportunidad para poder mejorar el proceso de planeación presupuestaria y sobre todo, su coherencia con los objetivos estratégicos y la eficacia del gasto público.

Es importante destacar que las principales fortalezas registradas en el Diagnóstico 2015 son las relativas a la existencia de un marco jurídico en materia de planeación en la totalidad de las entidades federativas (100%); que dicho marco normativo contempla la obligación de elaborar un PED (100%); y que las 32 entidades federativas demostraron contar con dicho documento estratégico. Asimismo, todas las entidades cuentan con un PED que contempla objetivos; 30 que incluye estrategias específicas; 26 que enumera y describe líneas de acción; y 24 que cuentan con una metodología o criterios mínimos para elaborar el PED.

En contraste, las principales áreas de oportunidad en materia de planeación presupuestaria lo constituyen el hecho de que 22 gobiernos estatales cuentan con un sistema que permita dar seguimiento a los indicadores para verificar el cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas derivados del PED. Asimismo, 21 entidades contemplan en su marco jurídico la obligación de elaborar y presentar, al menos de forma anual, un informe de ejecución del PED, y sólo 20 mostraron evidencia de dicho informe. Finalmente, 16 entidades federativas tienen indicadores en su PED vigente, y 14 cuentan con metas vinculadas a indicadores.

La ausencia de indicadores así como de un mecanismo de seguimiento a éstos o un SED, dificulta monitorear el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y las metas que establecen los PED, así como también el nivel de eficiencia del gasto público. Ello hace posible que la detección de áreas de oportunidad, ya sea en el diseño o en la ejecución de políticas públicas, así como también la reasignación de recursos hacia aquéllas actividades que pueden generar mayor beneficio social no sean de manera oportuna para alcanzar el objetivo principal de tener una planeación orientada a resultados.

- **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 gobiernos municipales.

Para el Diagnóstico 2015, el grado de avance a nivel nacional (ámbito estatal) en la implementación de estrategias orientadas a una Presupuestación orientada a resultados fue, como se puede apreciar en la Gráfica 3, de 79.6%. Esto implica que si bien el avance es significativo, aún existen importantes áreas de oportunidad que deberán ser atendidas por los gobiernos de las distintas entidades federativas.

De entre las mayores fortalezas de la presupuestación a nivel estatal, destaca el hecho de que el 78.1% de las entidades federativas presentó 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.

Adicionalmente, el 68.7% de las entidades federativas presentó evidencia de que en las etapas contables del Presupuesto se refleja, en lo relativo al gasto los distintos momentos contables como son el presupuesto aprobado (68.8); el presupuesto modificado, el comprometido, y el ejercido (65.6%); y en menor grado el pagado (62.5%) y el devengado (59.3%).

En contraste, la mayor área de oportunidad en materia de presupuestación es aquella relativa a la integración de la información resultante de las distintas evaluaciones tanto de desempeño, como de resultados e impacto al proceso de toma de decisiones para la reorientación del gasto público y por tanto, en la presupuestación. Al respecto, sólo el 31.2% de las entidades federativas demostró que toma en cuenta la información, resultado de las evaluaciones, en el proceso de presupuestación.

Asimismo, la escasa información sobre el endeudamiento neto de los gobiernos de las entidades federativas es una importante área de rezago, donde sólo el 46.9% de éstas presentaron evidencia de clasificarla de acuerdo a su destino; y un 71.9% de acuerdo a su origen.

La generación periódica de los estados financieros en materia presupuestaria de las entidades demostró que se reporta un flujo de fondos que resume todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal en 15 entidades federativas (46.9%); la clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto en 23 casos (71.9%); y se reporta los ingresos excedentes generados en 22 estados. Finalmente, sólo en el Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de 19 entidades federativas se identificaron los montos y las adecuaciones presupuestarias y subejercicios por Ramo y/o Programa.

Lo anterior, significa que sigue siendo un reto importante para las entidades federativas la consolidación del PbR-SED, y será necesario que se promuevan estrategias y acciones de manera más activa para el uso de esta información en el proceso de presupuestación del gasto público.

- **Ejercicio y Control**

Corresponde a las dependencias de las entidades federativas 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 estatal), en la Gráfica 3 se puede observar el porcentaje de avance en el cumplimiento de la categoría de Ejercicio y Control del gasto público que resulta del Diagnóstico 2015 que es de 77.4%.

Las principales fortalezas en la implementación del PbR-SED a nivel nacional (ámbito estatal), con respecto a este apartado, se refieren a que en el 90.6% de las entidades federativas los ejecutores de gasto cuentan con un sistema de control presupuestario, y que en 81.2% de las entidades los mecanismos de control presupuestario están sustentados en una disposición normativa vigente, lo que le da certeza jurídica al gasto público. Asimismo, en el 78.1% de los casos se cuenta con instrumentos que permiten llevar un adecuado ejercicio del gasto público, de conformidad con los montos autorizados y el flujo de efectivo; y se cuenta en el 68.7% de los estados, con herramientas para llevar a cabo adecuaciones presupuestarias en el ejercicio del gasto, lo que permite reducir los espacios de discrecionalidad.

Lo anterior significa que al menos en la teoría, existen los instrumentos técnicos y los fundamentos jurídicos para llevar a cabo un adecuado ejercicio y control del gasto público en la mayoría de las entidades federativas. Sin embargo, será importante verificar que más allá de la evidencia documental, se pueda confirmar el uso de dichos instrumentos en la práctica y cómo esto impacta en la calidad del gasto público a nivel local.

En contraste, entre las principales áreas de oportunidad de mejora en materia de ejercicio y control del gasto público se encuentra que 46.9% de los gobiernos estatales cuentan con un marco legal para la realización de auditorías internas y externas, consistente con las normas federales en la materia. Asimismo, destaca que 11 entidades demuestran la alineación de los programas de auditoría interna (en los casos en los que existen) con los procesos operativos críticos y su formulación, a partir de un análisis sistemático de riesgo; y la falta de evidencia documental, en el 56.2% de los casos, del porcentaje de gasto reportado por las autoridades estatales sujeta a auditoría por parte del Órgano de Fiscalización en los últimos tres ejercicios fiscales.

5.1.4 Transparencia

Con respecto a la categoría de Transparencia, únicamente el 6.2% de las entidades federativas registró un avance de 100%. Algo destacable, es que el 59.3% de las entidades, tuvo un avance entre 90 - 80%, mientras que el 28.1% se colocó entre el 60-70%. Por otro lado, tan sólo dos entidades, tuvieron un avance menor o igual a 50%.

A pesar de que la totalidad de las entidades federativas cuenta actualmente con una Ley de Transparencia y demás disposiciones en la materia, existen importantes áreas de oportunidad. Entre éstas se encuentra proporcionar información sobre la georreferenciación de las obras públicas a cargo de la entidad en el sitio electrónico de la Secretaría de Finanzas o el equivalente; ya que únicamente doce entidades federativas (37.5%) comprobaron contar con este sistema. Asimismo, otra importante área de oportunidad es la presentación de evidencia respecto a la información sobre Presupuesto a disposición de la ciudadanía con las clasificaciones económica, administrativa y funcional, en donde el 31.2% de la evidencia fue inválida.

5.1.5 Adquisiciones

La sección con mayor grado de avance en el Diagnóstico 2015 es la de Adquisiciones, que alcanzó un nivel de avance de 83.1% a nivel nacional (ámbito estatal) en la implementación de mecanismos jurídicos y operativos vinculados a este proceso. (Ver Gráfica 2). Esto refleja el compromiso de los gobiernos estatales por establecer mecanismos mínimos necesarios para garantizar que los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos se realicen al amparo de una normatividad vigente y con criterios de competencia, eficiencia, equidad y transparencia.

De acuerdo a los datos proporcionados por las entidades federativas, el 93.8% de éstas cuenta con un marco jurídico en la materia, en tanto que un 90.6% demostraron contemplar la licitación pública en su marco normativo como mecanismo para realizar contrataciones públicas.

Asimismo, destaca el hecho de que el 62.5% de las entidades contempla en su marco jurídico un sistema público a través del cual se dan a conocer todas las necesidades y servicios que requiere el Gobierno.

5.2 Comparativo del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED entre 2014-2015

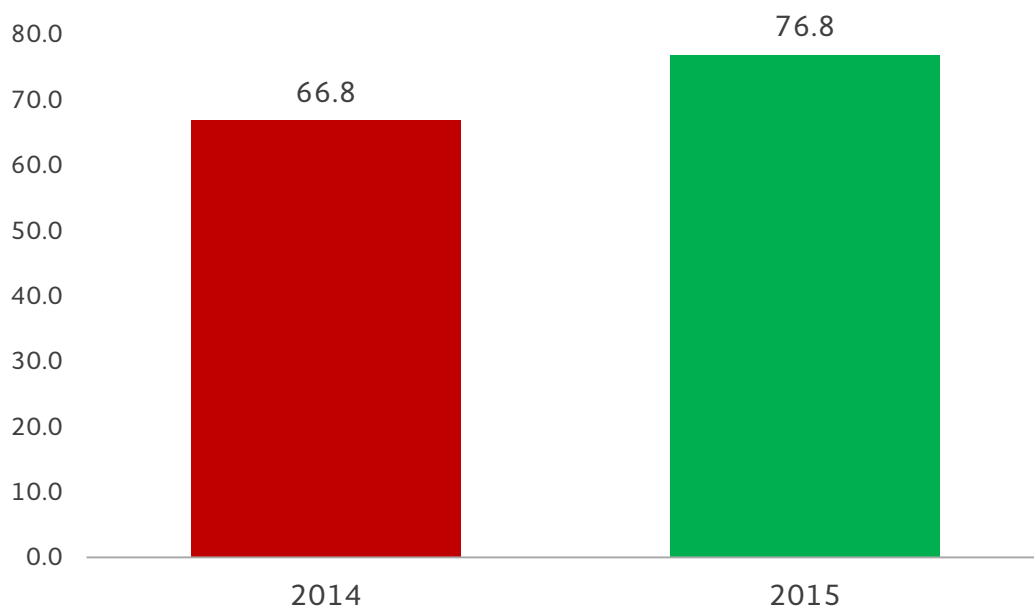
Como se mencionó anteriormente, si bien en el Diagnóstico 2015 se realizaron algunas modificaciones al cuestionario y a la forma de aplicación del mismo a través de una herramienta en línea de la SHCP; la metodología empleada en ambos Diagnósticos es la misma, por lo que la comparabilidad entre ambos se mantiene.

En el presente apartado, se realizará un análisis comparativo del avance en el Índice general de avance en PbR-SED, así como del avance por sección y categoría componente PbR-SED en 2014-2015.

5.2.1 Variaciones 2014-2015

Como se observa en la Gráfica 4, el grado de avance promedio en la implementación del PbR-SED a nivel nacional (ámbito estatal) en 2015, experimentó una variación absoluta de 10 puntos respecto a la edición anterior, que en términos porcentuales se traduce en 14.9%. Lo anterior refleja el esfuerzo institucional realizado por las autoridades estatales en la materia en mejorar las áreas de oportunidad detectadas en el Diagnóstico 2014. No obstante, aún quedan áreas que representan retos en su implementación.

Gráfica 4. Promedio Nacional en el Índice General de Avance en PbR-SED Entidades Federativas 2014 - 2015



5.2.1.1 Entidades que registraron el mayor avance

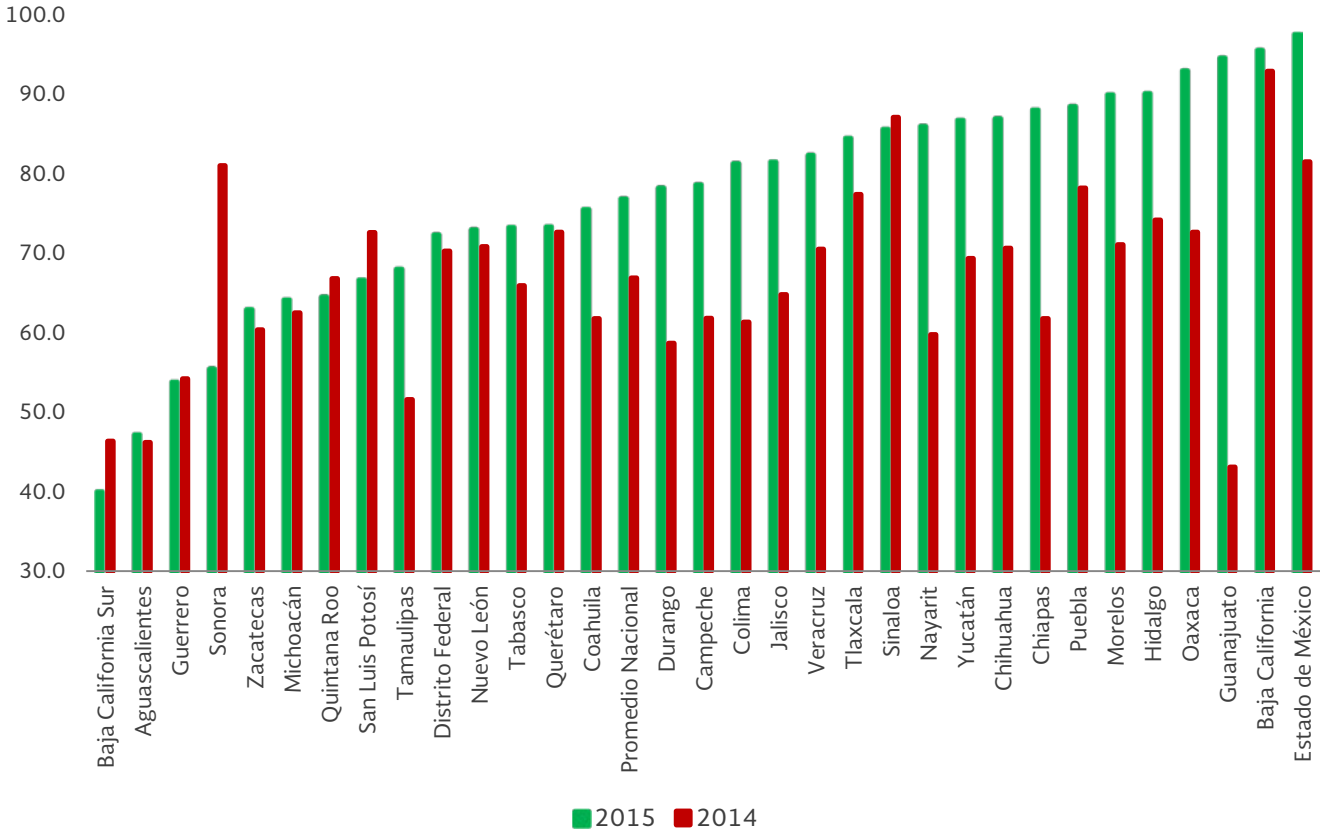
Como es posible observar en la Gráfica 5, en comparación a 2014, la mayor parte de las entidades federativas registraron un mayor avance en 2015. Prueba de esto es el incremento de 10 puntos porcentuales en el Promedio nacional en la implementación del PbR-SED.

En este sentido, cabe destacar el esfuerzo realizado por diversas entidades en la implementación de mejoras en cada una de las secciones del PbR-SED, mismo que se vio reflejado en un mayor porcentaje de avance general. Entre las entidades federativas que registraron un mayor avance se encuentra en primer lugar Guanajuato, que como se observa en la Gráfica 6 tuvo un crecimiento de 51.4 puntos. Cabe destacar, que este Estado alcanzó un grado de avance total (100%) en las secciones de Marco Jurídico, Programación, Presupuestación e Indicadores de Resultados.

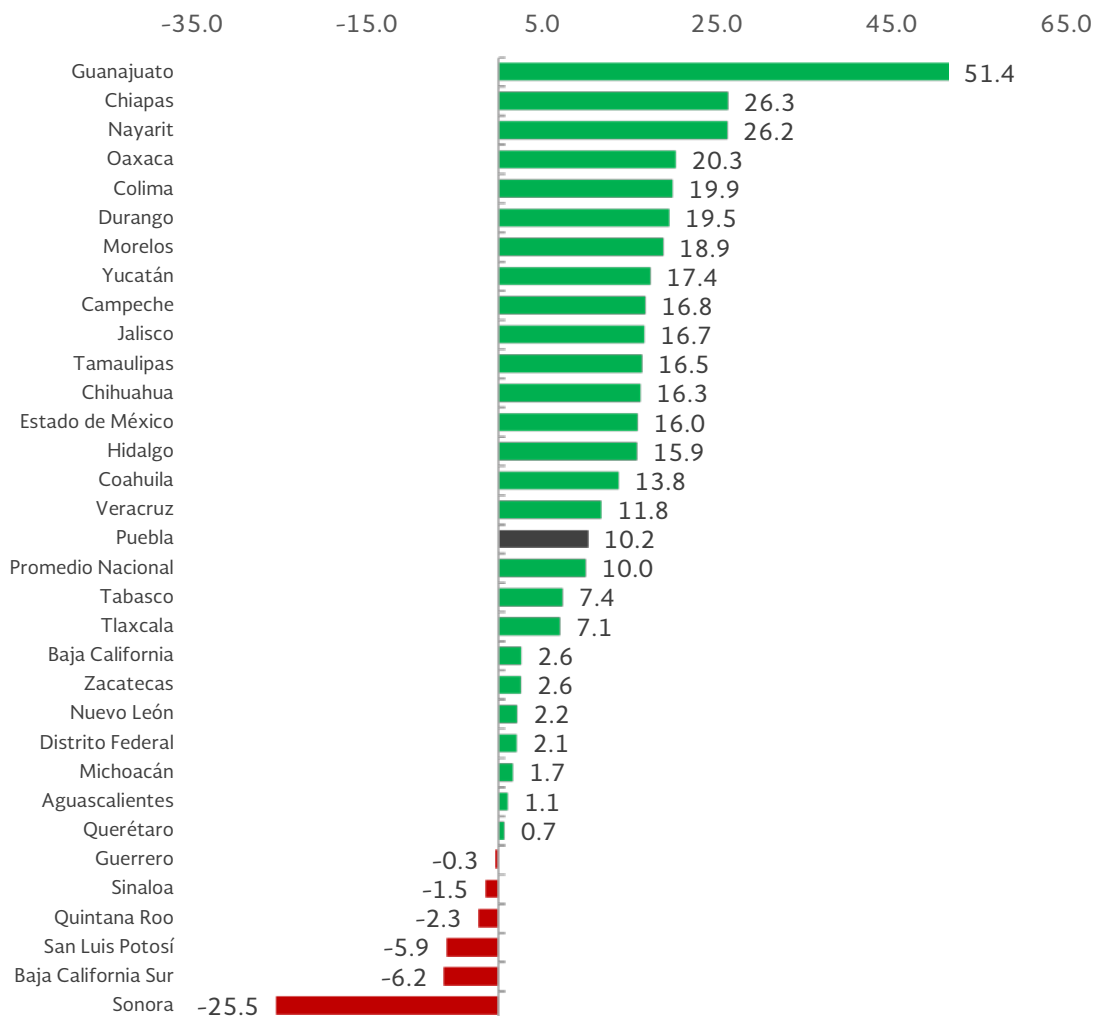
En segundo lugar, se encuentra Chiapas (Gráfica 6) que logró un mayor crecimiento en su grado de avance este año, con un aumento de 26.3 puntos; seguido de Nayarit, que logró un incremento de 26.2 puntos. De esta forma, en contraste con 2014, este año ambas entidades lograron ubicarse por encima del promedio nacional.

Asimismo, cabe destacar que en 2015 más de la mitad de las entidades federativas (18) lograron un avance superior al promedio, en comparación con 2014, donde 16 entidades se colocaron por encima de éste.

Gráfica 5. Índice General de Avance en PbR-SED
Entidades Federativas
2014 - 2015



Gráfica 6. Variación absoluta del porcentaje de avance en PbR-SED
Entidades Federativas
2014 - 2015



5.2.1.2 Entidades que registraron el menor avance

Como se observa en la Gráfica 6, hay entidades federativas que si bien registraron un crecimiento en su nivel de avance, éste fue moderado. En este Diagnóstico, Querétaro es la entidad que registró menor crecimiento, con tan sólo 0.7 puntos. Al registrar un avance general de 73.3%, este incremento no fue suficiente para superar el promedio nacional de este año (76.8%), al ser 3.5 puntos menor.

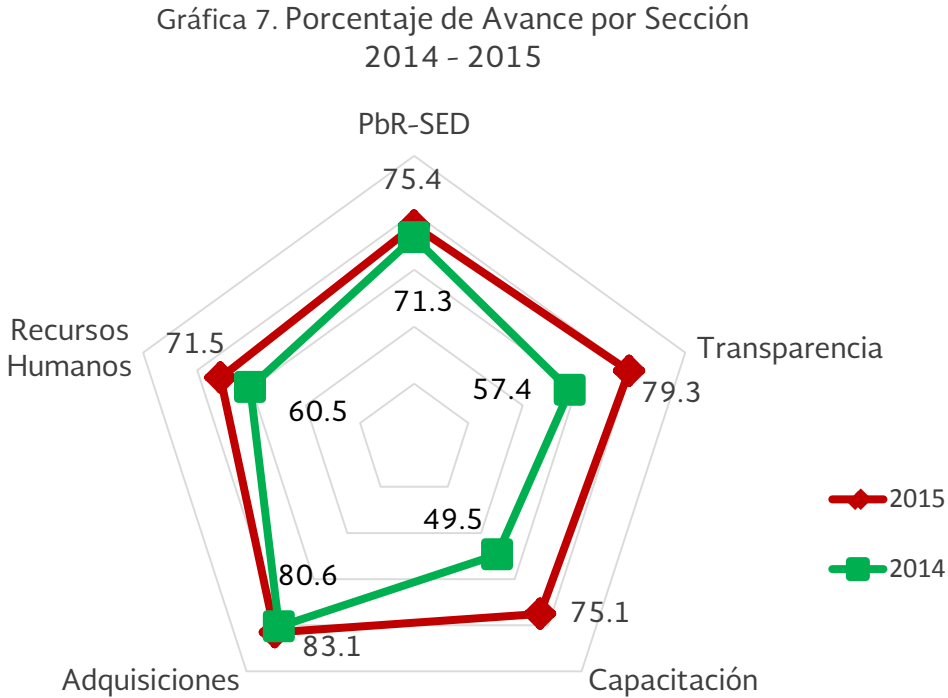
La segunda entidad con menor avance es Aguascalientes, con 1.1 puntos porcentuales y Michoacán con un crecimiento de 1.7 puntos porcentuales. En ambos casos, las entidades se mantienen al igual que en 2014, por debajo del promedio nacional.

Por otro lado, se detectan entidades que más que lograr un avance en su grado de implementación de PbR-SED, tuvieron un retroceso. En este grupo se encuentra en primer lugar Sonora, que disminuyó en 25.5 puntos su nivel de implementación de PbR-SED, ubicándose este año por debajo del promedio nacional y dentro de los cinco estados con menor avance. Posteriormente, se ubican Baja California Sur y San Luis Potosí con 6.2 y 5.9 puntos porcentuales de retroceso, respectivamente. Si bien Baja California Sur se mantiene en ambos ejercicios por debajo del promedio y dentro de los cinco estados con menor avance; San Luis Potosí se coloca este año por debajo del promedio, en comparación con el resultado de 2014, donde lo superó por 5.7 puntos.

Finalmente, como se aprecia en la Gráfica 6, Guerrero es el estado que decreció menos en 2015, ya que sólo disminuyó en 0.33 puntos su nivel de avance. De esta forma, continúa ubicándose dentro de las cinco entidades con menor avance a nivel nacional.

5.2.2 Avance PbR-SED por secciones en entidades federativas

Como se aprecia en la Gráfica 7, en general, en el Diagnóstico 2015 se logró un mayor nivel de avance en las secciones que integran el PbR-SED.



La sección de Capacitación es aquella que logró un mayor nivel de avance respecto a 2014, al pasar de 49.5 a 75.1 puntos porcentuales, con un incremento de 25.6 puntos. Esto refleja el esfuerzo de las entidades federativas por elaborar e implementar un Programa Anual de Capacitación en temas de PbR-SED que permita a los servidores públicos ampliar sus capacidades en la materia. Sin duda, el apoyo que

diversas entidades del país han recibido de parte de dependencias, organismos nacionales e internacionales o instituciones de enseñanza superior en materia de capacitación sobre PbR-SED; ha contribuido a este resultado.

Por otro lado, cabe mencionar que en esta sección, 21 entidades federativas se ubicaron por arriba del promedio, destacando que Baja California, Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Tabasco y Yucatán alcanzaron un avance total.

La segunda sección con mayor nivel de avance respecto al ejercicio anterior es Transparencia, que alcanzó en 2015 un avance de 79.3 puntos porcentuales, esto es, 21.9 puntos más que el año anterior. Cabe destacar el esfuerzo realizado por el Estado de México y Baja California, que lograron un avance total (100%) en esta sección. Asimismo, cabe mencionar que 18 entidades federativas registraron un avance mayor al promedio.

Prueba del esfuerzo realizado por los gobiernos estatales en materia de rendición de cuentas mediante la transparencia del uso y destino de los recursos públicos, es que actualmente todos cuentan con una Ley de Transparencia y demás disposiciones reglamentarias en la materia y 68.7% publica su información presupuestaria en lenguaje ciudadano en cumplimiento del artículo 62 de la LGCG. Sin embargo, aún hay importantes áreas de oportunidad en la aplicación de la normatividad.

La tercera sección que presentó un mayor nivel de avance respecto a 2014 es Recursos Humanos, con un incremento de 11 puntos. No obstante, cabe mencionar que esta sección fue la que registró el menor nivel de avance en 2015, presentando diversas áreas de oportunidad en la operación de un Servicio Civil de Carrera.

En esta materia, cabe destacar el desempeño de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México y Yucatán, que tuvieron un avance del 100%. Asimismo, cabe destacar que 19 entidades se ubicaron por encima del promedio nacional (71.5%).

Por otro lado, como se observa en la Gráfica 7, la sección de Adquisiciones experimentó el menor crecimiento respecto a 2014, al pasar de 80.6% a 83.1%. En 2015, 17 entidades federativas se ubican por encima del promedio, con un avance entre 90-100%. En esta materia, destacan como principales áreas de oportunidad la inclusión de una política expresa en adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en los instrumentos de planeación; y lograr que ésta promueva la eficiencia del gasto, el control y la transparencia.

Finalmente, la segunda sección con menor crecimiento en comparación con 2014, es la de PbR-SED, que alcanzó un avance de 75.4%, esto es, 4.1 puntos porcentuales más que el año anterior. Cabe destacar que en 2015, 18 entidades se ubicaron por arriba del promedio, destacando los esfuerzos de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca y Puebla que alcanzaron un avance mayor a 90%.

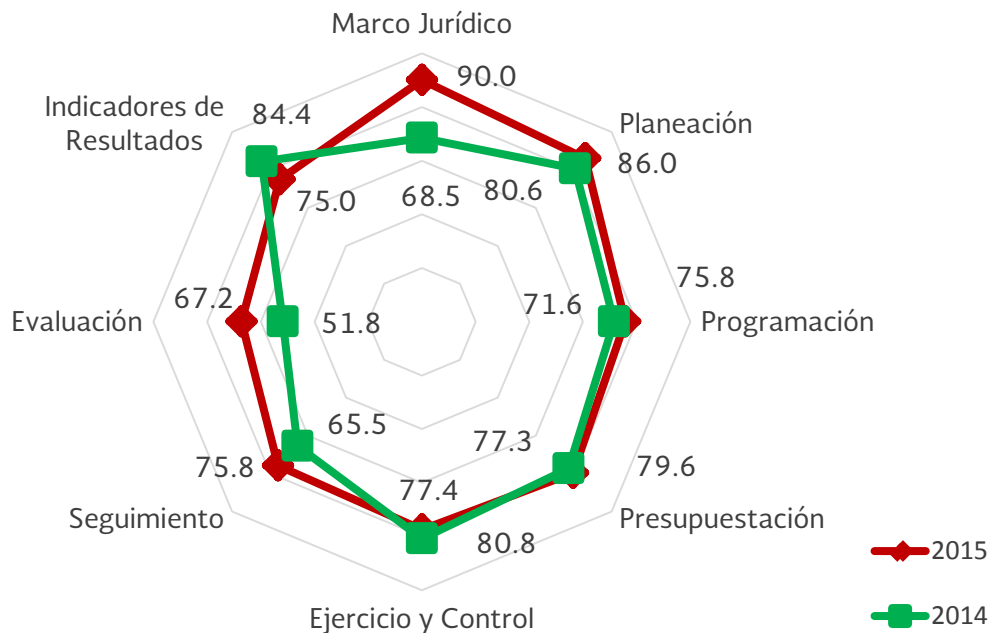
5.2.3 Avance PbR-SED por categorías en entidades federativas

Desagregando las categorías del PbR-SED (Gráfica 8), se observa que tres de éstas: Marco Jurídico, Evaluación y Seguimiento presentan un avance significativo respecto a 2014. Por otro lado, las categorías de Planeación, Programación y Presupuestación tienen un avance más moderado. En contraste, las categorías de Indicadores de Resultados y Ejercicio y Control sufren un retroceso en 2015.

El avance registrado en la categoría de Marco Jurídico respecto a 2014, el cual es de 21.5 puntos, puede explicarse a la presentación de evidencia documental sobre la existencia de un marco jurídico que contempla la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, en cumplimiento al artículo 134 constitucional; así como a la implementación del PbR-SED.

Por su parte, si bien la categoría de Evaluación es la que presenta menor avance en ambos Diagnósticos, es la segunda con un mayor crecimiento respecto a 2014, con un incremento de 15.4 puntos porcentuales. Este incremento puede explicarse por la implementación de mecanismos formales de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas así como a la consideración de los resultados de las evaluaciones para la mejora de los Programas.

Gráfica 8. Porcentaje de Avance en PbB-SED por Categoría
2014 - 2015



Respecto a la categoría de Seguimiento, esta es la tercera en presentar un mayor avance respecto al año anterior, con un aumento de 10.3 puntos. Este avance se explica al incremento del número de entidades que cuentan con una metodología para sustentar y/o validar cambios en sus indicadores, así como a una mayor presentación de evidencia documental por parte de los gobiernos estatales respecto a

la existencia de una página de Internet para consultar y verificar los indicadores de desempeño.

En cuanto a la categoría de Planeación, ésta registró en 2015 un incremento de 5.4 puntos porcentuales. Esto se debe principalmente a una mayor presentación de evidencia documental satisfactoria en cada uno de los reactivos pertenecientes a este rubro. Asimismo, en este año, todas las entidades federativas demostraron contar con un Plan Estatal de Desarrollo, así como con un marco jurídico en materia de planeación que contempla la elaboración de un PED.

En relación a la categoría de Programación, ésta percibe un avance de 4.2 puntos porcentuales respecto a 2014. Esto puede explicarse al aumento en el número de entidades federativas que demostraron contar con un cruce de Padrones de Beneficiarios de los diferentes Programas y acciones que entregan subsidios a la población.

Finalmente, la categoría de Presupuestación es la que registra el menor crecimiento respecto a 2014, con tan sólo 2.3 puntos. Esto se explica principalmente a la disminución en la presentación de evidencia por parte de las entidades federativas en diversos aspectos como el registro de las etapas contables del Presupuesto en lo relativo al gasto, así como a la existencia de clasificadores presupuestarios, lista de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares para el registro único de las operaciones presupuestarias.

Por otro lado, la categoría de Indicadores de Resultados es la que presenta un mayor retroceso respecto a 2014, al decrecer de 84.4 a 75 puntos porcentuales. Este resultado puede explicarse a la disminución en la presentación de evidencia por parte de los gobiernos estatales respecto a la desagregación de la información programática de la entidad en Indicadores de Resultados, así como a la existencia de Matrices de Indicadores para Resultados para los Programas Presupuestarios.

Por su parte, la categoría de Ejercicio y Control es la segunda que reporta un retroceso en 2015, al pasar de 80.8 a 77.4 puntos porcentuales. Este decrecimiento puede encontrar su explicación en la falta de presentación de evidencia respecto a la alineación de los programas de auditoría interna con procesos operativos críticos y formulados a través de un análisis sistemático de riesgos; así como en la carencia de documentos que acrediten el porcentaje de gasto del gobierno de la entidad auditado por parte del Órgano de Fiscalización en los últimos tres ejercicios fiscales.

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

1. Antecedentes

Por primera vez, en el Diagnóstico realizado en el año 2014 se incluyó un análisis sobre el avance en la implementación del PbR-SED en el municipio de mayor población de cada entidad federativa y en la Demarcación Territorial análoga del Distrito Federal. Para el año 2015, se incrementó la muestra de municipios y DTDF participantes en el ejercicio; de tal manera, que por entidad federativa se añadió al municipio con la población más cercana al promedio de cada Estado y a la correspondiente DTDF. En este sentido, en el Diagnóstico 2015 se consideró la selección de 62 municipios y dos DTDF.

2. Municipios y DTDF consideradas en al análisis 2015

El criterio utilizado para la selección de los municipios y las DTDF fue el tamaño de su población, en donde fueron incluidos al Diagnóstico aquéllos que contaban con la mayor población de su entidad y aquéllos cuya población es más cercana al promedio del Estado. Las DTDF y los municipios seleccionados son:

Tabla 4. Municipios y DTDF por entidad federativa 2015

	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	Distrito Federal	Población media
18	Iztapalapa	Distrito Federal	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

Continúa

Tabla 4. Municipios y DTDF por entidad federativa 2015 (Continuación)

	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

*Estos municipios no enviaron información para ser analizados.

3. Elementos considerados para el análisis sobre el avance del PbR-SED en el ámbito Municipal y DTDF 2015

3.1 Objetivo

Identificar y determinar el nivel de avance relativo a nivel municipal en la implementación del PbR, así como también en el SED y sus componentes a través del Índice de Avance de PbR-SED en el ámbito Municipal y DTDF 2015; y describir las principales áreas de oportunidad de mejora al mes de abril de 2015, conforme a lo establecido en el Artículo 80 de la LGCG vigente.

El presente apartado considera tres secciones fundamentales. La primera de ellas realiza un análisis sobre los resultados de las distintas secciones y categorías del cuestionario, así como un comparativo entre los resultados obtenidos por los municipios de mayor población en el 2014 respecto a los del 2015. Por su parte, en la segunda sección se analiza las diferencias estructurales por tamaño de municipios y DTDF según su tamaño en términos poblacionales. Finalmente, la tercera realizará un análisis sobre las diferencias estructurales entre los niveles de gobierno, contemplando un comparativo con respecto a los resultados del año anterior.

3.2 Elementos de Análisis del Diagnóstico 2015

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 DTDF con respecto a los demás. Por lo tanto, tenemos 6 diferentes índices:






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

Es importante señalar que cada uno de estos índices representa la situación de cada gobierno local a un momento determinado (marzo de 2015) y que ejercicios sucesivos permitirán medir la variación en la implementación (positiva o negativa) del PbR-SED en cada uno de los municipios y las DTDF.

Asimismo, se hace notar que la continuidad en el uso de esta herramienta permitió no sólo conocer los cambios realizados por cada autoridad local en el transcurso del tiempo, sino que además, y lo más importante, capturó el esfuerzo institucional sostenido por cada una de dichas autoridades en la implementación del PbR-SED, es decir, hizo aún más relevante evaluar la variación de dicho esfuerzo con relación a sí mismo en ejercicios anteriores.

Las posiciones alcanzadas por cada uno de los gobiernos municipales y de las DTDF 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 5. Rango de porcentaje de avance

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

4. Índice General de PbR-SED en el ámbito Municipal y DTDF 2015

Como se puede observar en la Gráfica 9, para el 2015 siete municipios alcanzaron un nivel de avance igual o mayor al 70% global en la implementación del PbR-SED (Nivel satisfactorio); entre ellos destacan Puebla y Monterrey, con un porcentaje de 94.2% y 92.9%, respectivamente. Cabe señalar que el presente año se alcanzaron importantes avances a nivel municipal, a diferencia del 2014, en el cual sólo Monterrey y Puebla se habían posicionado en este nivel. Asimismo, es importante remarcar el caso de Almoloya de Juárez, municipio que por primera vez realiza el ejercicio y se posiciona entre los municipios con mayor avance, presentando un índice del 79.8%.

En el siguiente rango se ubicaron siete municipios y una DTDF con un avance de entre 60% y 70%, siendo éstos Mérida, Culiacán, Benito Juárez (Quintana Roo), Oaxaca de Juárez, Venustiano Carranza (D.F.), Tijuana, Tepatitlán de Morelos y Saltillo.

Por su parte, seis municipios (Santiago Pinotepa Nacional, Ecatepec de Morelos, Guadalajara, León, Ensenada y Aguascalientes) se posicionaron en el rango de porcentaje de avance igual a 50 y menor a 60.

Respecto al promedio nacional (ámbito municipal), es de destacar que el resultado promedio de los 29 municipios y una DTDF que proporcionaron información en 2014

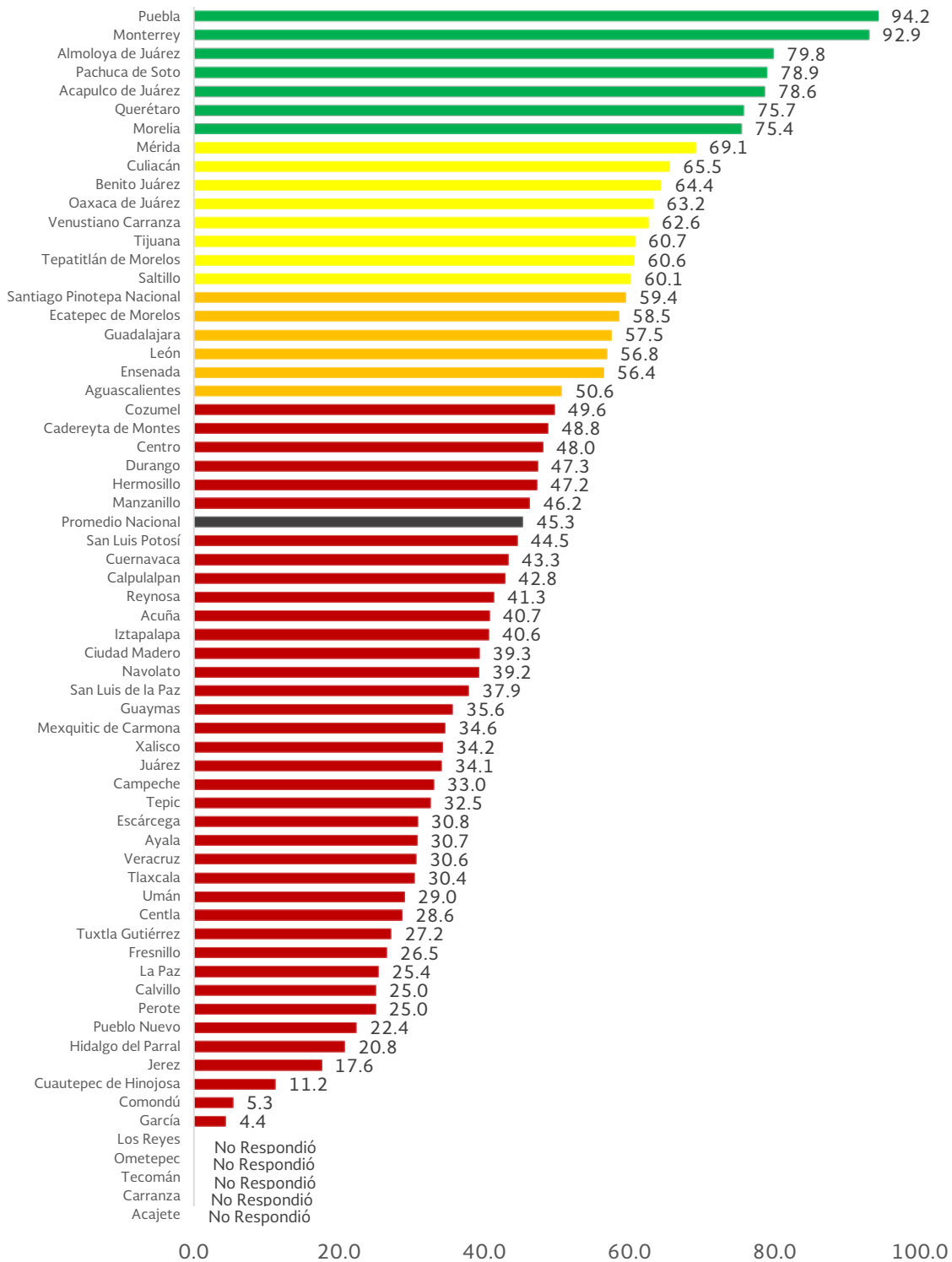
fue de 47.3%⁵, mientras que el promedio alcanzado en 2015 por estos mismos entes públicos fue de 54.3%, lo cual representa un avance de 7 puntos porcentuales.

Finalmente, 37 municipios y la Demarcación Territorial Iztapalapa, se ubicaron en el rango menor al 50% de avance, dentro del cual se encuentra el promedio nacional. De tales municipios, Cozumel, Cadereyta de Montes, Centro, Durango, Hermosillo y Manzanillo, se posicionan por encima del promedio. Por su parte, García (Nuevo León) es el municipio con el porcentaje de avance menor, con un índice del 4.4%.

Los municipios de Almoloya de Juárez, Tepatitlán de Morelos y la Delegación Venustiano Carranza, son casos que merecen una mención especial, dado que a pesar de ser el primer ejercicio en el que son seleccionados para el estudio, obtuvieron una calificación global superior al 60%, ubicándolos con resultados por encima del promedio nacional (ámbito municipal).

⁵ No se consideran en este análisis a los municipios de San Luis Potosí, San Luis Potosí, ni de Fresnillo, Zacatecas, los cuales no proporcionaron información para el Diagnóstico 2014, a pesar de haber sido seleccionados.

Gráfica 9. Índice General de Avance en PbR-SED
Municipal / Delegacional
Total 2015



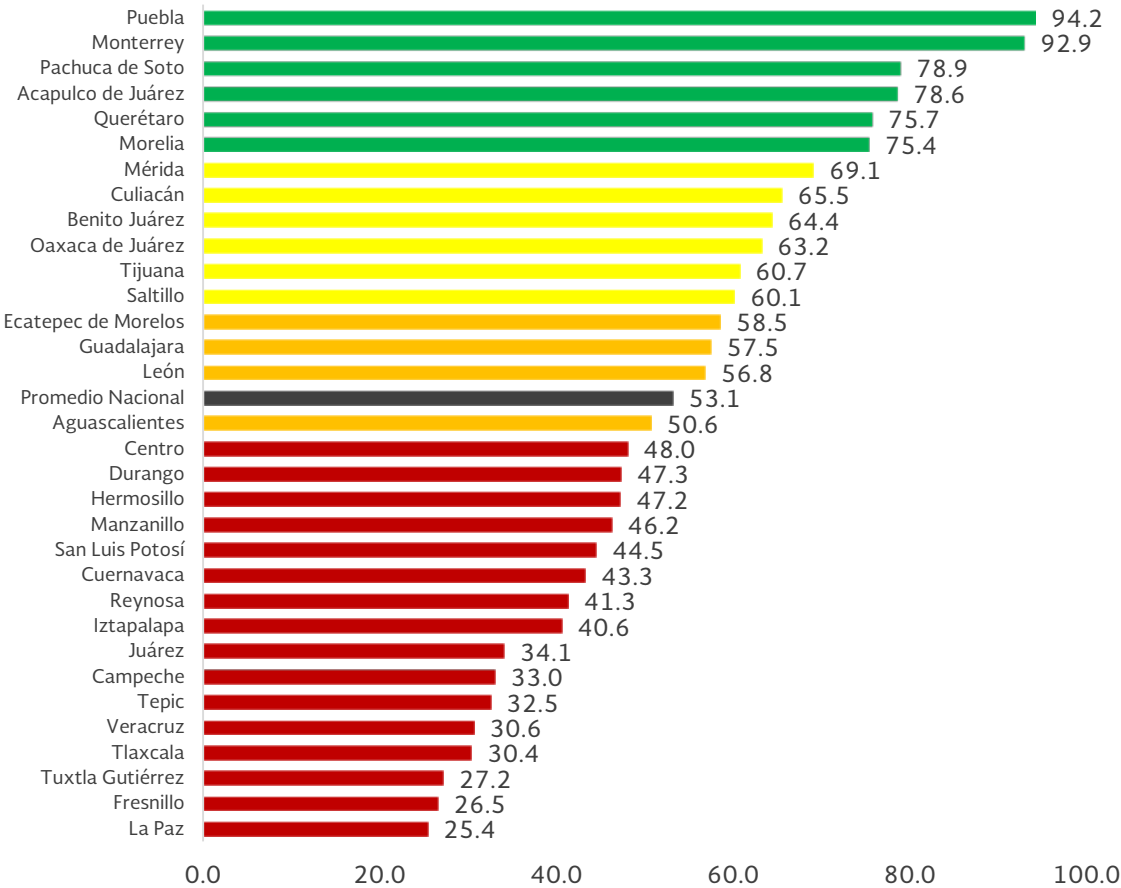
En el caso de los municipios de mayor población (Gráfica 10), cinco de ellos: Puebla, Monterrey, Pachuca de Soto, Acapulco de Juárez, Querétaro y Morelia, se ubicaron en el rango más alto, todos con un porcentaje de avance igual o mayor al 70%.

Dentro del rango igual o mayor a 60% y menor que 70% se encuentran seis municipios, a saber: Mérida, Culiacán, Benito Juárez (Quintana Roo), Oaxaca de Juárez, Tijuana y Saltillo.

En el siguiente rango de avance porcentual (igual o mayor 50% y menor a 60%), se ubica el promedio de estos municipios y la DTDF, el cual asciende a 53.1%. Dentro de este rango Ecatepec de Morelos, Guadalajara y León se ubican sobre el promedio, mientras que Aguascalientes se posiciona por debajo del mismo.

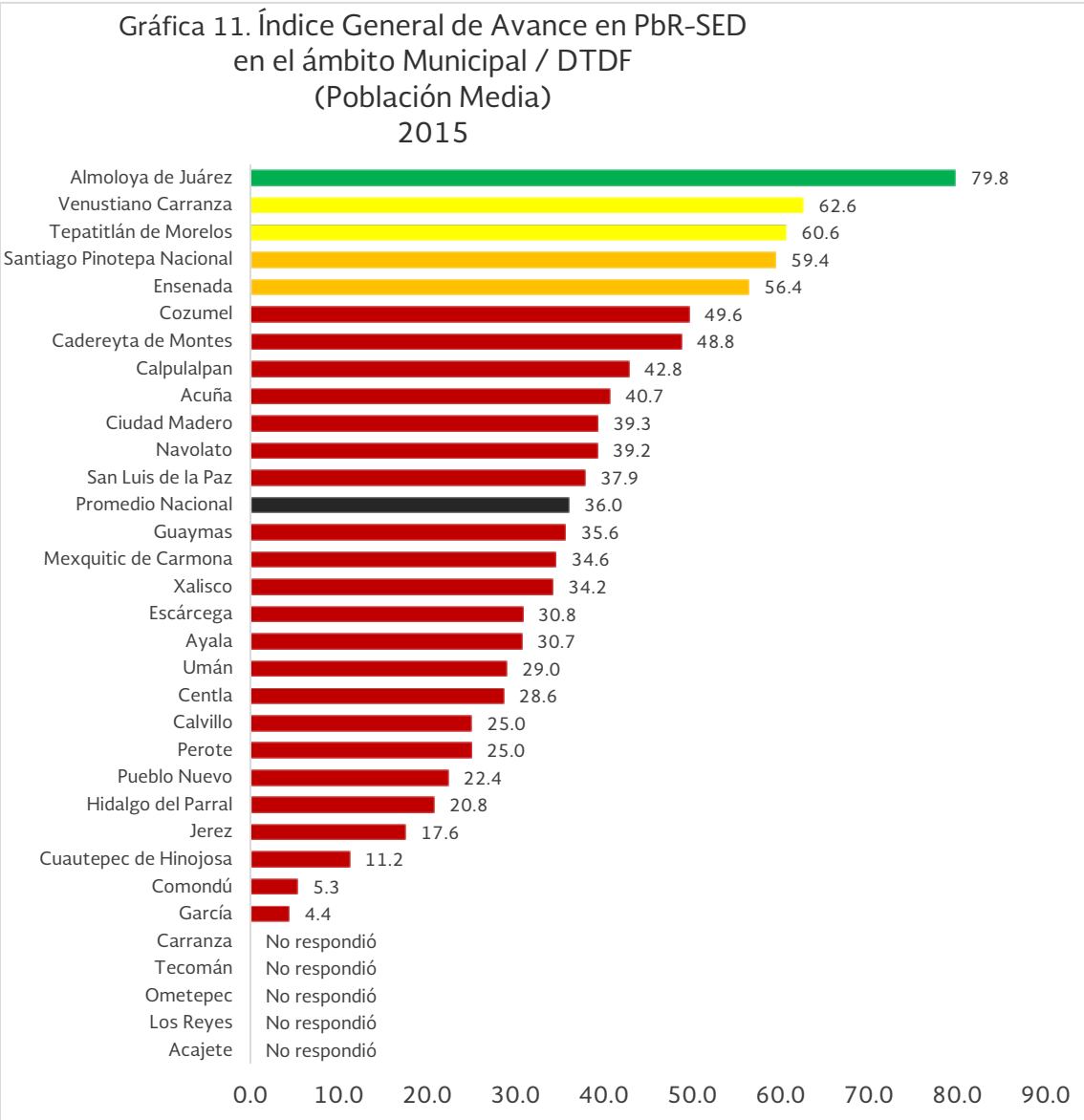
En última instancia, como lo muestra la Gráfica 10, son 15 municipios y una DTDF los que se ubicaron en el rango menor, con un avance menor al 50%.

Gráfica 10. Índice General de Avance en PbR-SED en el ámbito Municipal / DTDF (Mayor población) 2015



Por su parte, en el caso de los nuevos municipios incluidos en el ejercicio, aquéllos cuya población se acerca más al promedio de la entidad federativa, sólo Almoloya de Juárez (Estado de México), se logró posicionarse en el rango más alto con un avance del 79.8%. De la misma manera, solamente la Demarcación Territorial Venustiano Carranza y el municipio de Tepatitlán de Morelos presentaron un avance igual o mayor a 60% y menor que 70%.

Asimismo, Santiago Pinotepa Nacional y Ensenada se posicionan como los únicos municipios figurantes en el rango color naranja (igual o mayor a 50% y menor que 60%). Finalmente, en la Gráfica 11 se observa que el promedio nacional asciende sólo a 36%, ubicándose en el rango de avance menor; este rango agrupa a 22 municipios, de los cuales siete rebasan el promedio, mientras que los 15 restantes se encuentran por debajo de éste.



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

Esta sección se subdivide en dos partes: la primera de ellas presenta los resultados del avance de los municipios y las DTDF desagregados por sección –PbR-SED, Capacitación, Transparencia, Adquisiciones y Recursos Humanos– y en el caso de la sección de PbR-SED, por las siguientes categorías: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Resultados.

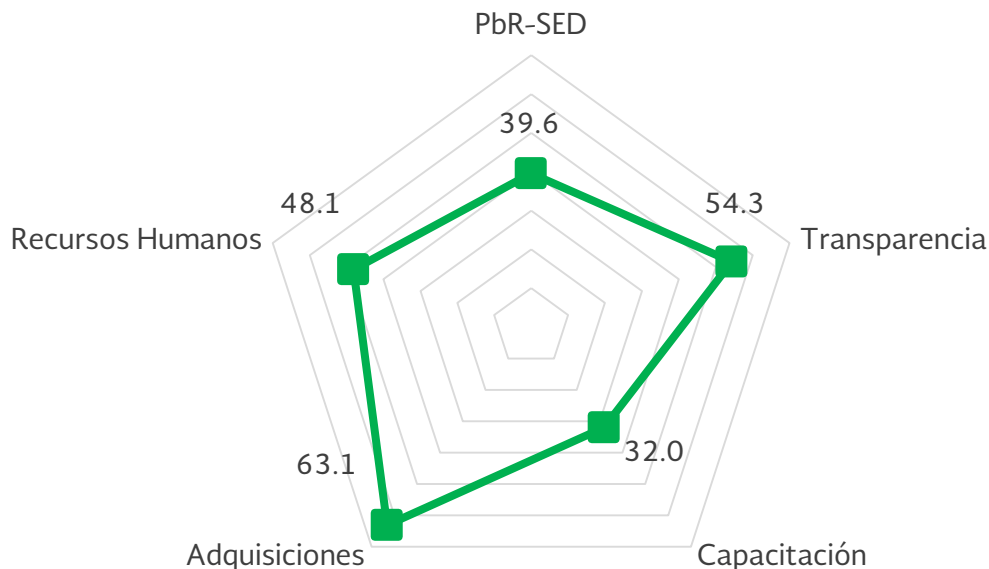
Posteriormente, la segunda expondrá el comparativo (también desagregado por secciones y categorías) entre los resultados alcanzados en el ejercicio realizado en el 2014 y el del 2015, destacando los principales avances y retrocesos a nivel nacional. Cabe señalar que esta sección sólo tomará en cuenta los municipios de mayor población, pues para el resto aún no existe punto de comparación por ser la primera vez que llevan a cabo el ejercicio.

Asimismo, se señala que los municipios de Carranza, Tecomán, Ometepepec, Los Reyes y Acajete, no proporcionaron la información solicitada, por lo que se les asignó el estatus “No reportó”, de manera tal que no inciden en el valor del promedio nacional.

5.1 Resultados del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED en el 2015

Como se puede observar en la Gráfica 12, para el total de los municipios, los principales rezagos detectados corresponden al escaso avance en las secciones de Capacitación, con un 32% y de PbR-SED, con un 39.6% de adelanto en su implementación. Las secciones de Transparencia y Recursos Humanos presentaron avances del 54.3% y el 48.2%, respectivamente. Por su parte, sólo la sección de adquisiciones reportó un avance mayor al 60% con un total de 63.1%.

Gráfica 12. Porcentaje de Avance por Sección
Total de Municipios y DTFD
2015

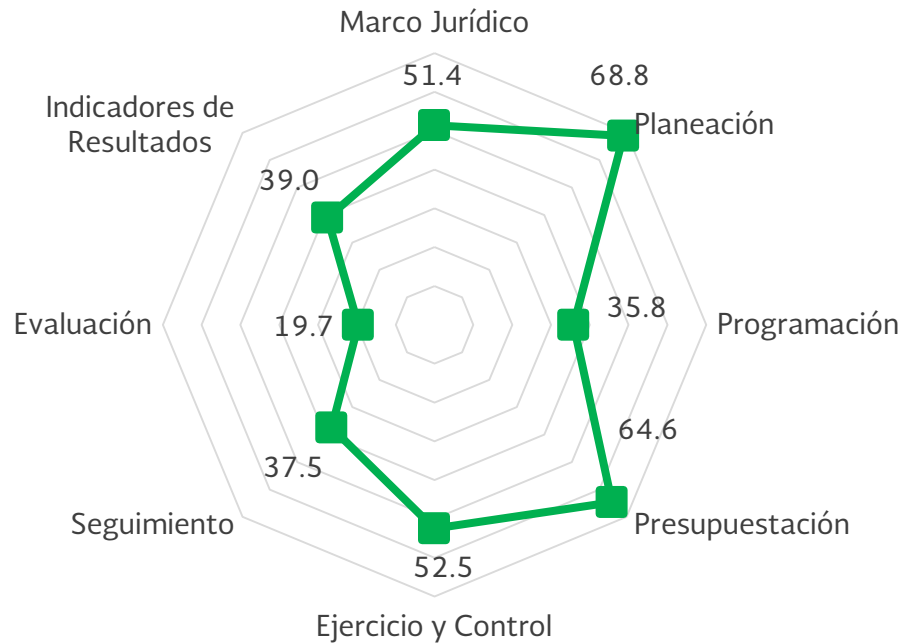


5.1.1 PbR-SED

En la Gráfica 12 se observa que el grado de implementación del PbR-SED es el segundo con mayor nivel de rezago con apenas un 39.6%. A diferencia del resto de las secciones, ésta cuenta con ocho categorías que miden de manera separada el grado de avance en la implementación de distintos rubros relacionados con el PbR-SED, como son el Marco Jurídico, la Planeación, la Programación, la Presupuestación, el Ejercicio y Control, el Seguimiento, la Evaluación y los Indicadores de Resultados.

Aunque esta sección no destacó por tener un avance mayor, es necesario señalar que entre sus categorías se reflejan avances (Gráfica 13) sobre todo en las categorías de Planeación (68.8%) y de Presupuestación (64.6%). Sin embargo, es importante develar que, principalmente, en las categorías de Evaluación (19.7) y Programación (35.8%) es donde se encuentran los mayores rezagos.

Gráfica 13. Porcentaje de Avance por Categoría PbR-SED
Total de Municipios y DTDF
2015



- **Marco Jurídico**

En la Gráfica 13 se puede observar el grado de avance a nivel nacional (ámbito municipal) en la implementación de los cambios jurídicos que incorporen criterios de evaluación del gasto público, el cual es del 51.4%.

Si bien es cierto que con respecto a la normatividad estatal y en cumplimiento al artículo 134 Constitucional en materia de evaluación del ejercicio de los recursos públicos, 31 entidades del país (96.8%) contemplan en su marco jurídico dicha función; sólo en las dos terceras partes de las entidades federativas dicho marco jurídico es consistente con el marco normativo federal. Ello dificulta la armonización local en materia de evaluación con la federación, el seguimiento y la evaluación de las aportaciones federales.

Asimismo, en tan sólo 27 entidades federativas el marco jurídico vigente contempla la implementación del PbR-SED y su incorporación al Ciclo Presupuestario. Ello implica que cinco de los congresos locales cuentan con un área de oportunidad de presentar reformas al marco legal estatal a fin de incorporarlo y de esta manera, cumplir con el mandato de la LGCG vigente.

Sin embargo, a nivel municipal el marco jurídico vigente contempla tan sólo en el 33.9% de los casos, la existencia de al menos una Unidad o área responsable de

observar y dar seguimiento al cumplimiento del PbR-SED; y sólo en 32.2% de los casos, dicho marco jurídico considera la incorporación de los resultados de las evaluaciones del ejercicio de los recursos públicos al ciclo de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los mismos, en otras palabras, el marco jurídico vigente contempla la implementación del PbR-SED.

- **Planeación**

El proceso de Planeación permite que los distintos Pp y políticas públicas estén orientados al cumplimiento de los objetivos que se establecieron en los PED y a los planes municipales de desarrollo (PMD). Sin embargo, es necesario que los objetivos y las metas de cada programa y cada política pública de los gobiernos municipales 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 este Diagnóstico 2015 se pudo determinar que el grado de avance en la implementación de mecanismos de planeación presupuestaria en los distintos gobiernos municipales y de las DTDF es, como se observa en la Gráfica 13, del 68.8%. Dicho resultado refleja que, pese a que es la sección con el mayor avance, aún quedan áreas de oportunidad que deberán atenderse para poder mejorar el proceso de planeación presupuestaria y sobre todo, su coherencia con los objetivos estratégicos y la eficacia del gasto público a nivel local.

Es importante destacar que las principales fortalezas registradas en el Diagnóstico 2015 son las relativas a la existencia de un marco jurídico en materia de planeación (83%), que por lo general es responsabilidad de los congresos estatales; que dicho marco normativo contemple la obligación de elaborar un PED y en su caso, PMD (72.9%); y que 53 de los 59 gobiernos municipales analizados, incluidas las dos DTDF, demostraron contar con dicho documento estratégico. Asimismo, 49 municipios cuentan con un PMD que contempla objetivos y estrategias específicas; mientras que en 46 enumera y describe líneas de acción.

En contraste, las principales áreas de oportunidad en materia de planeación presupuestaria lo constituye el hecho de que solamente el 18.6% de los municipios cuentan con programas sectoriales o de otro tipo derivados del PED y/o del PMD; sólo en el 40.7% de los casos el PMD contempla indicadores; y únicamente 37.7% de los municipios incluyen metas vinculadas a éstos.

Igual que sucede a nivel estatal, la ausencia de un mecanismo de seguimiento a los indicadores o SED, impide monitorear el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y las metas que establecen tanto los PED, como los PMD, así como también el nivel de eficiencia del gasto público. Ello imposibilita la detección de áreas de oportunidad de mejora, ya sea en el diseño o en la ejecución de políticas públicas, así como también la reasignación de recursos hacia aquellas actividades que pueden generar mayor beneficio social.

- **Programación**

Como se puede observar en la Gráfica 13, el grado de avance en el proceso de implantación de mecanismos adecuados de Programación presupuestaria alcanza a nivel nacional (ámbito municipal) un 35.8%, siendo la segunda categoría con menor avance.

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

En contraste, tan sólo ocho municipios (13.6%) cuentan con cruces de padrones de beneficiarios de los diferentes programas y acciones que entregan subsidios a la población. Ello impide determinar el nivel de eficiencia y eficacia de los programas y políticas públicas que entregan subsidios y, por tanto, la calidad del gasto público y si existen duplicidades y errores de focalización.

En materia de evaluaciones, sólo cuatro 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 impide estimar tanto los costos como los beneficios de implementar un proyecto, por lo que resultará imposible identificar alternativas que permitan alcanzar de manera óptima los objetivos de resultados y de impacto que se desean, que es el caso del 93.2% 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 2015, 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 13, de 64.6%. Aunque esta categoría es la segunda con mayor avance, esto implica que aún existen importantes áreas de oportunidad que deberán ser atendidas por las autoridades municipales y de las DTDF.

Una de las mayores fortalezas de la presupuestación a nivel municipal y de las DTDF lo constituye el hecho de que el 64.4% de los municipios y la Demarcación Territorial Venustiano Carranza presentaron evidencia de la existencia de clasificadores presupuestarios, lista de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permiten su interrelación automática, como parte relevante del registro único de operaciones presupuestarias.

Sin embargo, existen importantes fallas 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 37.3% y 50.8% de los casos se registra el concepto de devengado en los momentos contables del presupuesto en lo relativo al ingreso y al egreso, respectivamente.

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

Adicionalmente, las mayores áreas de oportunidad en materia de presupuestación son las relativas a que tan sólo en tres municipios (Cuernavaca, Monterrey y Puebla) y en la Demarcación Territorial Venustiano Carranza se toma en cuenta la información de desempeño (de las evaluaciones y/o de los indicadores) para la presupuestación.

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

- **Ejercicio y Control**

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

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

A nivel nacional (ámbito municipal), en la Gráfica 13 se puede observar que el porcentaje de avance en el cumplimiento de la categoría de Ejercicio y Control del gasto público, resultado del Diagnóstico 2015, es de 52.5%.

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 54.2% de los municipios el control presupuestario se sustenta en alguna disposición normativa, política o documentos que contengan disposiciones sobre el tema; y que más de la tercera parte de los gobiernos municipales demostró que se cuenta con instrumentos que permiten llevar un adecuado ejercicio del gasto de conformidad con los montos autorizados y el flujo de efectivo.

Lo anterior significa que al menos en la teoría, existen en la mayoría de los casos los instrumentos técnicos y los fundamentos jurídicos para llevar a cabo un adecuado ejercicio y control del gasto público en la mayoría de los municipios. Sin embargo, será importante verificar que más allá de la evidencia documental, se pueda comprobar el

uso de dichos instrumentos en la práctica y cómo esto impacta en la calidad del gasto público a nivel local.

En contraste, las principales áreas de oportunidad de mejora en materia de ejercicio y control del gasto público incluyen, en 48 municipios y las Demarcaciones Territoriales seleccionadas del D.F., la ausencia de previsión de modificaciones de las metas de los Pp por parte del instrumento para efectuar las adecuaciones presupuestarias; en menos de la mitad de los casos se reporta de manera trimestral al cabildo información sobre la evolución de las finanzas públicas; únicamente en 25 municipios se cuenta con un marco legal para la auditoría interna y externa consistentes con las normas federales de auditoría; y solamente en 10 municipios los programas de auditoría interna están alineados con los procesos operativos críticos.

- **Seguimiento**

Como se observa en la Gráfica 13, el tercer rubro con menor grado de avance en el PbR-SED es la categoría de Seguimiento con apenas un 37.5%. Aunque el porcentaje de gobiernos municipales que mostró evidencia de contar con un sistema de indicadores de desempeño es de 37.2%, sólo 18 de ellos cuentan con una página de Internet donde se pueden consultar y verificar dichos indicadores.

Adicionalmente, tan sólo cuatro municipios (Cuernavaca, Puebla, Querétaro y Benito Juárez) mostraron copia de la metodología, lineamientos o documentos oficiales en el que se contemplen los criterios para analizar y corregir el incumplimiento de la ejecución detectada en los programas de gobierno por medio del seguimiento de indicadores de desempeño. Esto significa que apenas el 6.8% 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 los ciudadanos.

En cuanto a la incorporación de los resultados, derivados del seguimiento a los indicadores de desempeño y/o MIR, a los procesos de capacitación de los servidores públicos en dicha materia, sólo el 8.5% de los municipios presentaron documentación que identifica las necesidades de capacitación para realizar esta función.

En el mismo sentido, sólo en el 28.8% de los municipios los indicadores de desempeño y/o MIR se encuentran alineados a los Programas derivados de la Planeación Estatal y Municipal. Lo anterior permite suponer que no necesariamente existe una adecuada alineación y coherencia con los objetivos y las metas que establecen los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, así como que también será poco probable determinar en qué grado el cumplimiento de los Pp contribuye a cumplir dichos objetivos estratégicos.

- **Evaluación**

Como puede observarse en la Gráfica 13, la categoría con un menor grado de avance en su implementación es el relativo a la Evaluación del gasto público con un 19.7%.

Lo anterior se debe principalmente a que tan sólo en dos municipios, Monterrey y Puebla (que se ubican en los dos primeros lugares) se demostró que los resultados de las evaluaciones son tomados en cuenta en la asignación presupuestaria; y además, únicamente estos municipios demostraron que el incumplimiento de las metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas en la planificación, el presupuesto o los programas. Además de Monterrey y Puebla, Querétaro también demostró que se da seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y se reporta su cumplimiento; y que existe un mecanismo formal de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas.

Asimismo, sólo el municipio de Puebla cuenta con algún sistema o mecanismo de integración y análisis de la información obtenida en las evaluaciones; y únicamente los municipios de Pachuca, Monterrey y Puebla mandatan que los encargados de los programas evaluados deben responder formalmente a las observaciones hechas por la evaluación acerca del cumplimiento de metas y objetivos.

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

En el 45.7% de los municipios se demostró que se cuenta con un área responsable de llevar a cabo las tareas de evaluación del desempeño de los programas y/o acciones de gobierno; y en el 22% de estos casos se documentó que dicha área cuenta con una estructura organizacional definida.

Aunque el 8.4% de los municipios (cinco) se contempla en la legislación local que se debe contar con un programa anual de evaluación de los programas y/o acciones de gobierno, sólo el 6.8% (cuatro) demostró contar con uno. Esto significa que en materia de evaluación se considera importante que exista una coordinación entre las autoridades locales con el congreso local para que ésta se realice, debido a que resulta importante se incluya este tema en la normatividad estatal, en aquellos casos en donde no existe actualmente.

- **Indicadores de Resultados**

Contar con este tipo de indicadores es un factor clave para la operación adecuada del SED en donde se integran las distintas matrices de los diferentes Pp, de ahí su alta ponderación (15%).

Con respecto al Diagnóstico 2015, como se puede observar en la Gráfica 13, el componente de Indicadores de Resultados que forma parte de la sección PbR-SED registra apenas un nivel de avance del 39% a nivel nacional (ámbito municipal).

Como resultado del Diagnóstico 2015 se pudo comprobar que el 28.8% de los municipios cuenta con indicadores de resultados y/o MIR. Lo anterior posibilita que en

al menos 16 municipios y la Demarcación Territorial Venustiano Carranza se pueda medir el grado de cumplimiento de las metas de los Pp y detectar de manera oportuna, las áreas de oportunidad de mejora.

5.1.2 Capacitación

Entre las cinco secciones analizadas (Gráfica 12), Capacitación es la que presentó mayor rezago a nivel nacional (ámbito municipal), con un avance de tan sólo el 32%. Solamente 10 municipios y la Demarcación Territorial Iztapalapa demostraron contar con evidencia que sustentaba la existencia de un programa de capacitación sobre el PbR-SED, lo cual significa que el 81.4% de los municipios no cuentan con el instrumento necesario para que sus servidores públicos incrementen sus capacidades en los temas relativos a PbR-SED.

Asimismo, sólo Acapulco, Benito Juárez, Hermosillo y Mérida demostraron contar con una partida presupuestal para capacitación en esta materia, situación que refleja que la falta de recursos es probablemente uno de los principales obstáculos para realizar acciones en este rubro. Del mismo modo, hace falta mayor apoyo y coordinación entre instituciones para poder realizar avances, pues sólo en el 30.5% de los casos se reportó que se han realizado acercamientos con dependencias, organismos nacionales e internacionales o Instituciones de Enseñanza Superior para recibir apoyo en materia de capacitación sobre PbR-SED.

5.1.3 Transparencia

Aunque, como se observa en la Gráfica 12, la sección de Transparencia se ubica como la segunda con mayor avance a nivel nacional, éste todavía es escaso, pues apenas rebasa la mitad con el 54.3%.

La mayor fortaleza en esta sección se encuentra en que el 50.8% 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 o DTDF. Sin embargo, las áreas de oportunidad se ubican, entre otros, en los siguientes casos: el 40.7% de los municipios tiene a disposición de la ciudadanía la información de monitoreo sobre objetivos y metas de los indicadores de desempeño, mientras que sólo en el 37.3% de los casos esta información se encuentra disponible a través de Internet; finalmente, sólo el 23.8% de los gobiernos municipales pone a disposición de la ciudadanía la información presupuestaria en un lenguaje ciudadano en términos del artículo 62 de la LGCC.

5.1.4 Recursos Humanos

La tercera sección con un menor porcentaje de avance en su implementación (48.1%), Recursos Humanos, debe su bajo desempeño a que si bien la mayoría de los municipios cuentan con un marco jurídico en tal materia (existente en el 57.6% de los municipios y una DTDF), a este nivel de gobierno sólo la cuarta parte (31.2%) cuenta con un Servicio Civil de Carrera.

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 sólo el 11.9% de los municipios dijo contar con dichos procesos.

Asimismo, sólo en el 42.4% de los municipios se demostró que los pagos por servicios personales a los funcionarios públicos son efectuados por el sistema de la tesorería local, lo que hace suponer que los mecanismos descentralizados para realizar dichos pagos son de uso frecuente, haciendo más complicado llevar un control eficiente al respecto.

5.1.5 Adquisiciones

El Diagnóstico 2015 permitió analizar si los municipios y las DTDF tienen los mecanismos mínimos necesarios para garantizar si los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos se realizan al amparo de una normatividad vigente y con criterios de competencia, eficiencia, equidad y transparencia.

Al respecto, como se puede observar en la Gráfica 12, el grado de avance a nivel nacional (ámbito municipal) en la implementación de mecanismos jurídicos y operativos vinculados al proceso de Adquisiciones fue del 63.1%. 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 DTDF, el 72.9% de éstas cuentan con un marco normativo en la materia (responsabilidad de los congresos locales), en tanto que un 67.8% demostró contar con la licitación pública como mecanismo para realizar compras públicas (a diferencia de un 90.6% a nivel estatal).

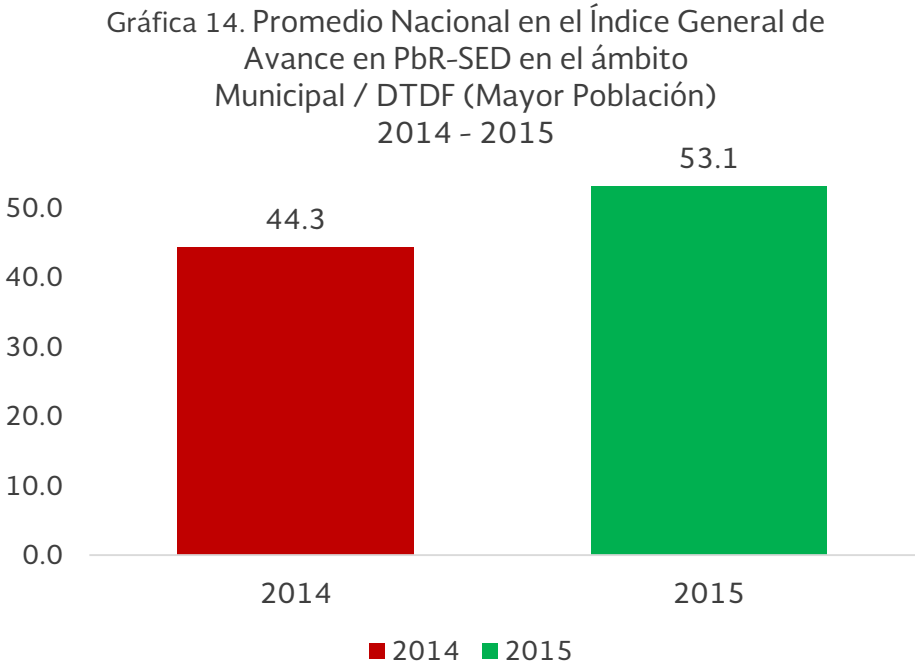
Por su parte, en el 39% de los casos, los gobiernos municipales cuentan con una política expresa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; y el 25.4% demostró que tal política promueve la eficiencia del gasto, el control y la transparencia.

5.2 Comparativo del análisis de las distintas secciones y categorías del componente PbR-SED entre 2014-2015 en municipios y las DTDF

5.2.1 Variaciones 2014 – 2015

El Diagnóstico 2015 permite por primera vez realizar un comparativo que refleje los avances y áreas de oportunidad de la implementación del PbR-SED en los municipios analizados. Cabe aclarar que, como se explicó previamente, en el ejercicio de 2015 se incluyeron 31 municipios y una DTDF más, razón por la cual en esta sección sólo podrá realizarse el comparativo con base en los municipios de mayor población en su entidad federativa, los cuales proporcionaron información en el año 2014.

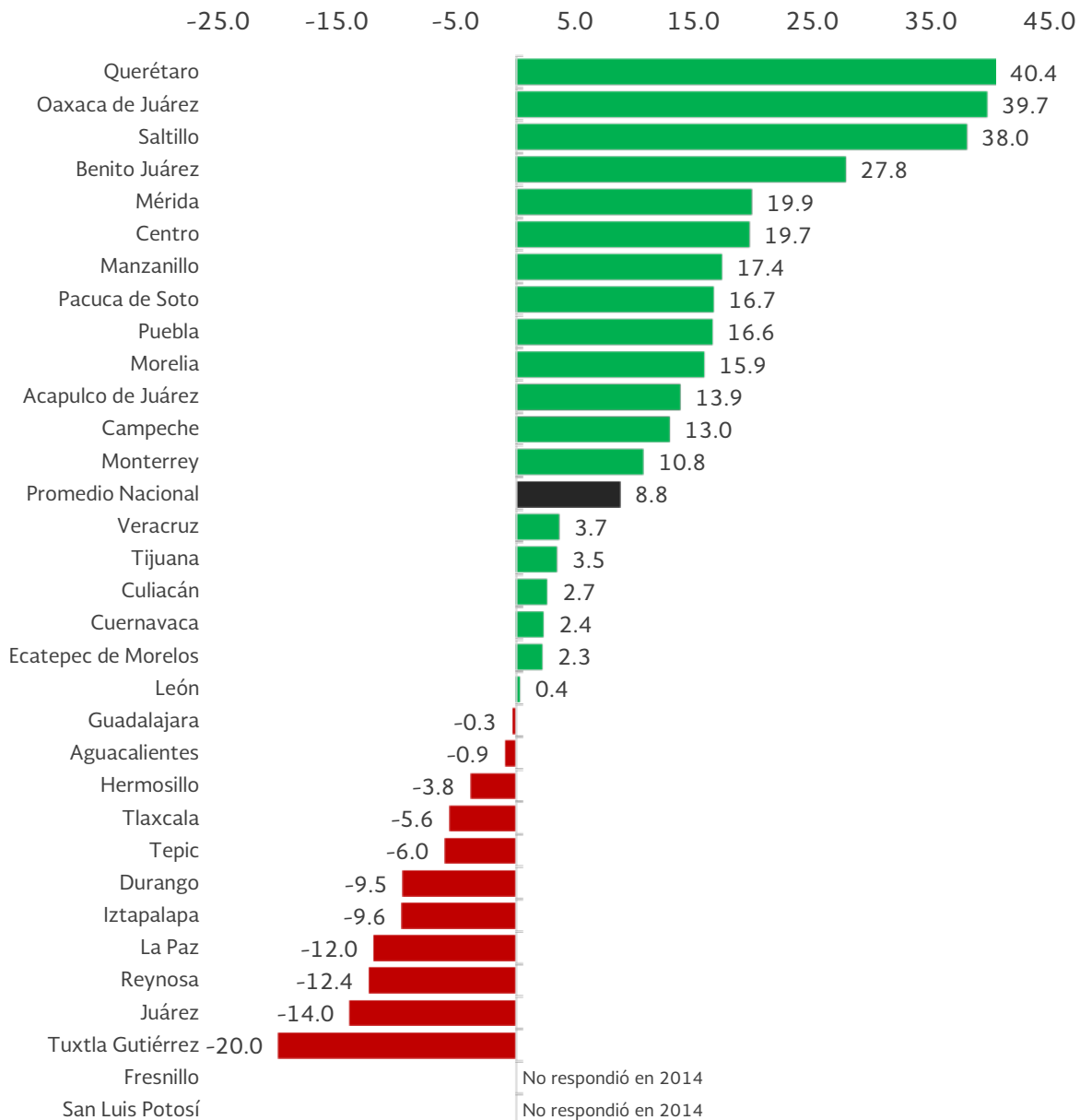
En términos generales, como se puede apreciar en la Gráfica 14 el promedio nacional experimentó una variación absoluta de 8.8 puntos, que en términos porcentuales se traduce en un avance del 19.9%.



5.2.1.1 Municipios que registraron el mayor avance

Si bien en el ejercicio realizado en el año 2014, Monterrey fue el municipio que registró la mayor puntuación general, en el Diagnóstico 2015 ese lugar fue ocupado por Puebla. No obstante, aunque en el presente año Puebla y Monterrey fueron los dos municipios que ocuparon primero y segundo lugar, respectivamente, también destaca el trabajo de aquellos gobiernos municipales que lograron generar importantes avances con relación a la puntuación obtenida el año previo.

Gráfica 15. Variación absoluta del porcentaje de avance en PbR-SED
Municipios / DTDF
(Mayor Población)
2014 - 2015



Como lo muestra la Gráfica 15, en primer lugar destaca Querétaro, aumentando su calificación en 40.4 puntos porcentuales; le sigue Oaxaca de Juárez, cuyo gobierno realizó un avance de 39.7 puntos; y en tercer lugar se ubica Saltillo, con un incremento de 38 puntos. De manera general, estos tres municipios registraron avances superiores en más de cuatro veces el promedio nacional (8.8). Cabe aclarar que en los casos de San Luis Potosí y de Fresnillo no es posible determinar un avance

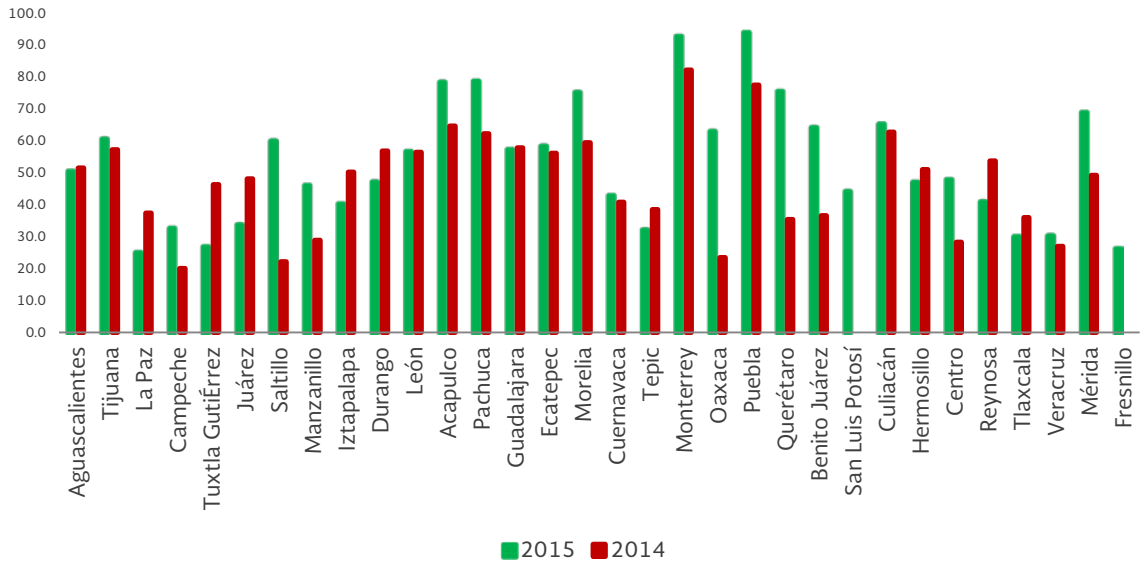
real, debido a que el año anterior no enviaron información para ser analizados, por lo que no es posible determinar el avance real respecto a 2014, logrado en 2015.

5.2.1.2 Municipios que registraron el menor avance

En el Diagnóstico 2015 también se puede observar, como lo refleja la Gráfica 15, que se dieron casos de retrocesos en algunos municipios y la Delegación Iztapalapa. Al respecto, la capital del estado de Chiapas presentó un retroceso equivalente a -19.1 puntos, seguido por Juárez y Reynosa, cuyos retrocesos son de -14 y -12.4, respectivamente.

Pese a que 10 municipios y una DTDF se vieron afectados por este retroceso, es necesario recalcar que 15 municipios registraron avances por encima del promedio. Finalmente, los avances y retrocesos detectados en los municipios analizados en el año 2014 y en el 2015 se reflejan de forma más clara en la Gráfica 16.

Gráfica 16. Avance en PbR-SED en el ámbito Municipal / DTDF (Mayor Población) 2014 - 2015

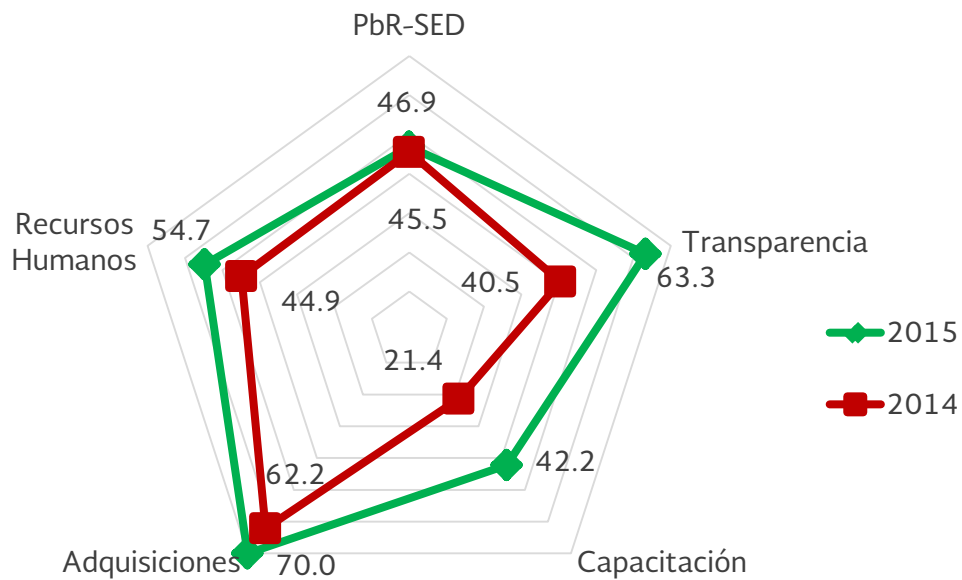


5.2.2 Avance en PbR-SED por Secciones en municipios de mayor población, variación 2014 - 2015

Como se puede observar en la Gráfica 17, a nivel nacional (ámbito municipal) se registraron avances en las cinco secciones. Aunque el mayor porcentaje alcanzado lo tiene la sección de Adquisiciones con el 70%, los mayores avances los tiene la sección de Transparencia, cuyo avance ascendió 22.8 puntos porcentuales, situándola como la segunda sección con mayor puntaje. Asimismo, la sección de Capacitación registró un avance de 20.8 puntos, sin embargo, es necesario señalar que aún con ello el rezago sigue siendo significativo. También en la sección de PbR-SED existen muchas

áreas de oportunidad de mejora, pues el avance con respecto al 2014 fue apenas de 1.4 puntos.

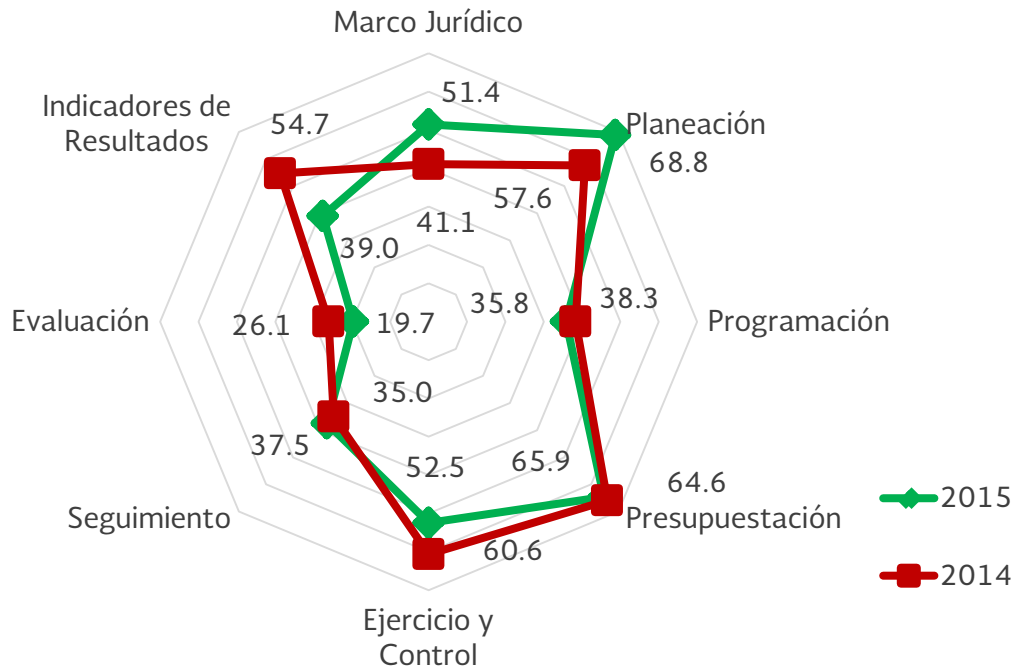
Gráfica 17. Porcentaje de Avance por Sección de Municipios / DTDF
(Mayor Población)
2014 - 2015



La situación descrita respecto a la sección de PbR-SED se explica en la Gráfica 18, en la cual se refleja que solamente tres categorías presentaron variaciones positivas, a saber: Planeación, con un incremento de 11.2 puntos; Marco Jurídico, con un incremento de 10.3; y Seguimiento, cuyo incremento tan sólo es de 2.5 puntos porcentuales.

De tal modo, el mayor retroceso lo registró la categoría de Indicadores de Resultados con un decremento de -15.7 puntos. Asimismo, la Gráfica 18 devela las carencias en los ámbitos de Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control y Evaluación.

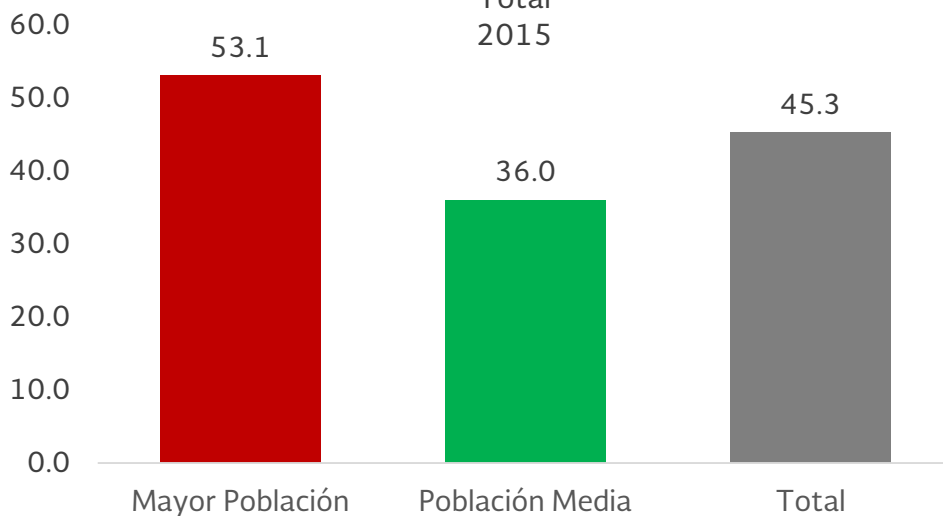
Gráfica 18. Porcentaje de Avance en PbR-SED por Categoría de Municipios / DTDF (Mayor Población) 2014 - 2015



6. Diferencias estructurales por tamaño de municipios y DTDF

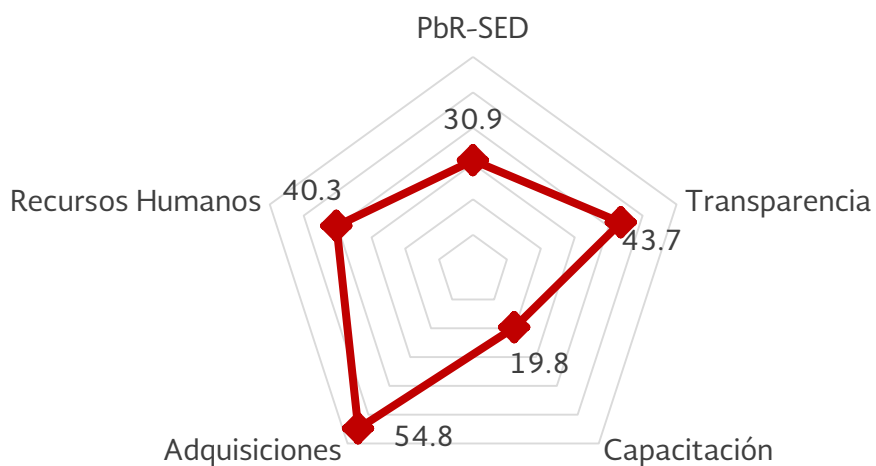
De manera general, el avance en la implementación del PbR-SED guarda relación con el tamaño del municipio, además de que los municipios de población media realizaron por primera vez el ejercicio. Esta relación explica que el promedio general de los municipios, en comparación con el obtenido en el año 2014, haya aumentado sólo un punto, ya que el de los municipios y la DTDF con población media tan sólo asciende a 36%, mientras que el de los municipios y la DTDF con mayor población es de 53.1% (Gráfica 11). Lo anterior explica que la variación del promedio nacional entre los años 2014 y 2015 no sea tan grande. De igual manera, a nivel nacional los municipios alcanzaron un promedio de 44.3% en 2014, frente al 36% de los municipios y DTDF de población media, situación que también sustenta tal hipótesis.

Gráfica 19. Promedio Nacional en el Índice General de Avance en PbR-SED Municipal / DTDF Total 2015



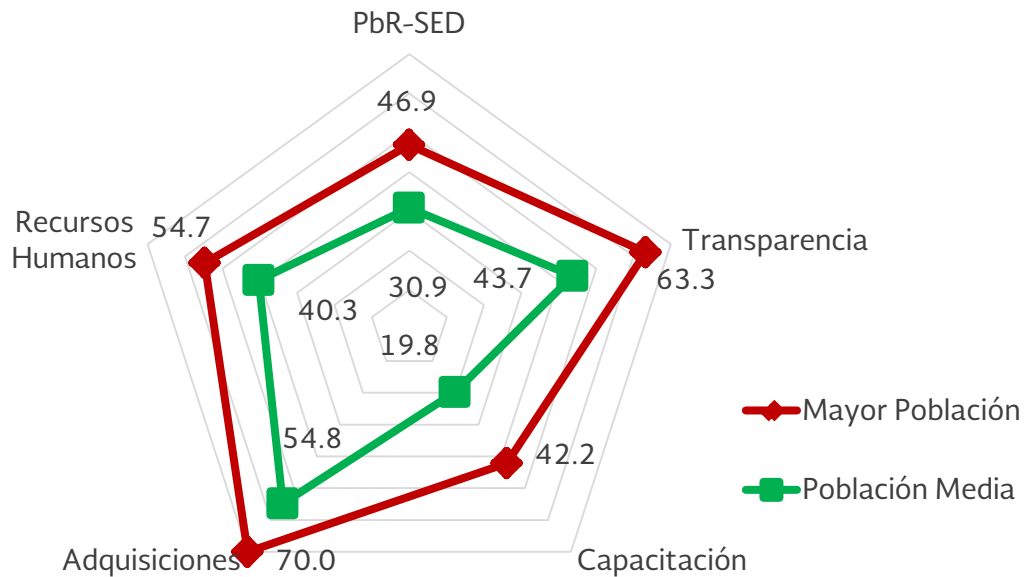
Con base en lo anterior, también se observa en la Gráfica 20 que los avances por secciones en el caso de los municipios recién integrados al ejercicio aún presentan rezagos. Sin embargo, refleja la misma tendencia que el caso de los municipios con población mayor, con mayores avances en Adquisiciones (54.8%), Transparencia (43.7%) y Recursos Humanos (40.3%).

Gráfica 20. Porcentaje de Avance por Sección de Municipios / DTDF (Población Media) 2015



Asimismo, la Gráfica 21 revela las diferencias por tamaño de municipios en el avance en las secciones. Cabe señalar que para los municipios de población media, Capacitación es la sección que todavía presenta mayor rezago.

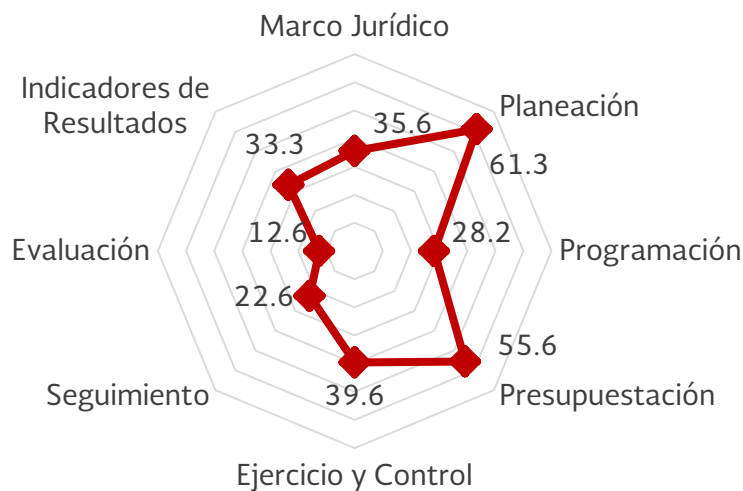
Gráfica 21. Porcentaje de Avance por Sección de Municipios / DTFD
(Población Mayor y Población Media)
2015



Por su parte, las categorías que conforman la sección de PbR-SED (Gráfica 22) 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 61.3%, seguida de Presupuestación, cuyo avance asciende a 55.6%; sin embargo, aún presentan áreas de oportunidad de mejora.

Los mayores rezagos se ubican en las categorías de Evaluación y Seguimiento, con avances tan sólo del 12.6% y del 22.6%, respectivamente.

Gráfica 22. Porcentaje de Avance en PbR-SED por Categoría de Municipios / DTDF (Población Media) 2015

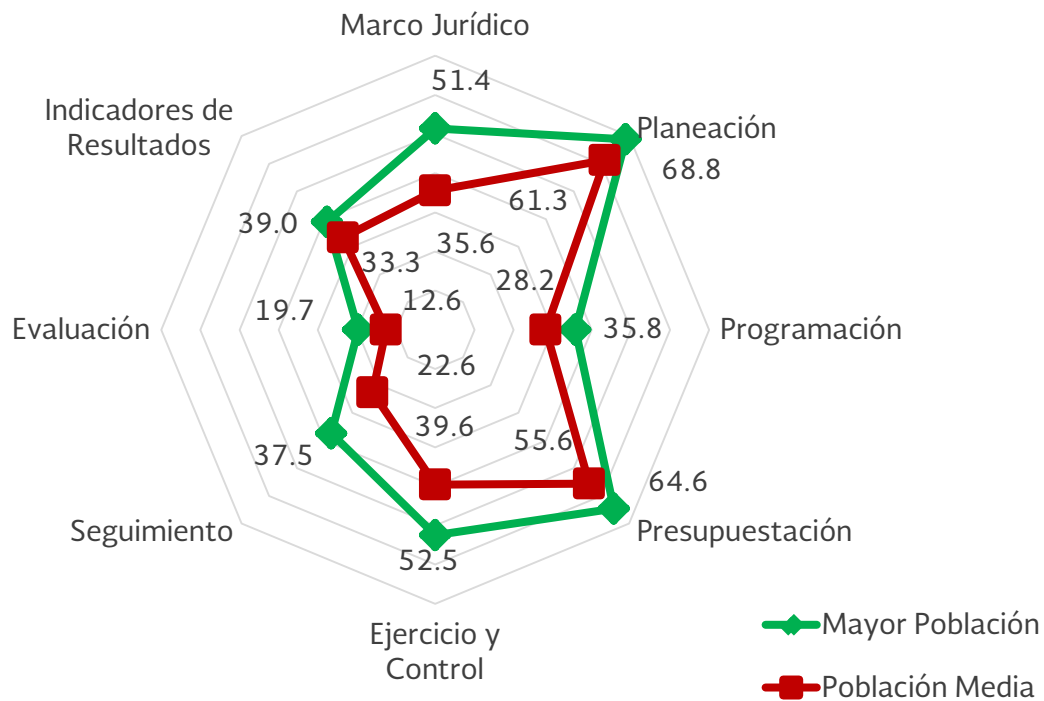


Del mismo modo, en la Gráfica 23 se observa que la tendencia en las categorías de PbR-SED en ambos tipos de municipios es muy similar. Las principales coincidencias se ubican en la categoría de Indicadores de Resultados, donde la diferencia es 5.7 puntos porcentuales entre ellos; y en Evaluación, con 7.1 como diferencia. Las mayores brechas se ven reflejadas en Marco Jurídico, Seguimiento y Ejercicio y Control.

No obstante lo anterior, fueron identificadas tres excepciones a la relación mayor avance-municipios con mayor población que, además, en muchas ocasiones son las capitales de las entidades. En este sentido, destacan Almoloya de Juárez, la Demarcación Territorial Venustiano Carranza y el municipio de Tepatitlán de Morelos. Cabe señalar que el primero de éstos incluso se posicionó entre los primeros lugares, ocupando el tercer lugar del índice general.

La Demarcación Territorial Venustiano Carranza también se ubicó entre los municipios con avance igual o mayor a 60% y menor a 70%. Finalmente, el caso de Tepatitlán, refleja que no necesariamente por ser la capital de la entidad existen mayores avances en PbR-SED, pues se posicionó varios lugares sobre Guadalajara.

Gráfica 23. Porcentaje de Avance en PbR-SED por Categoría de Municipios / DTDF (Población Mayor y Población Media) 2015

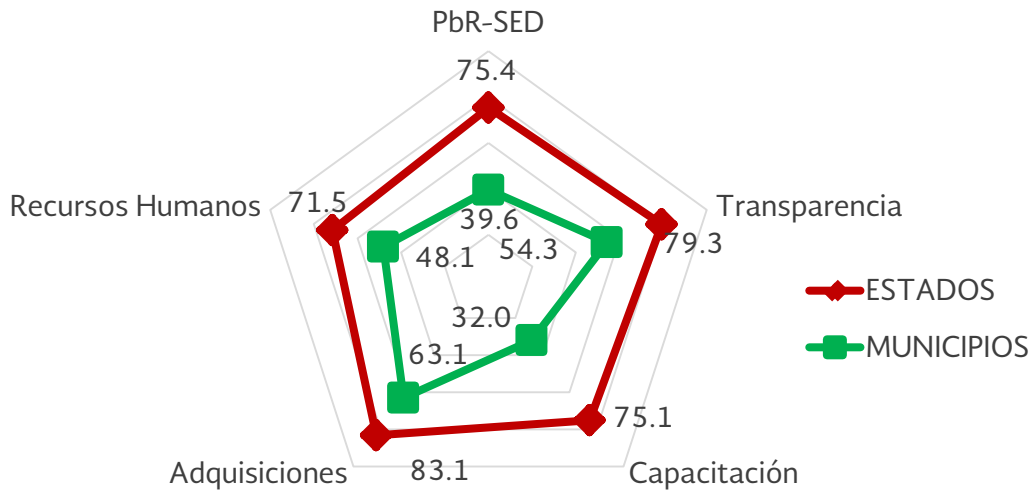


7. Diferencias estructurales entre niveles de gobierno

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

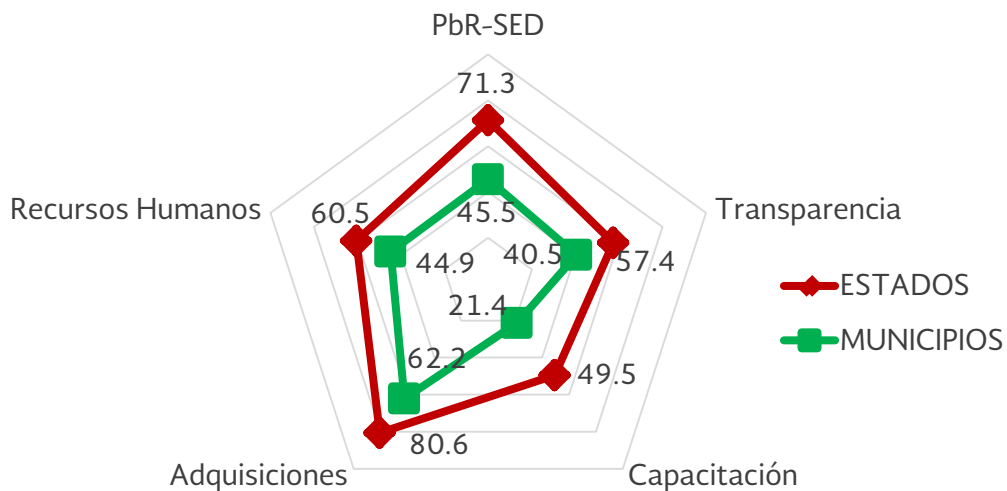
La Gráfica 24 revela que la mayor brecha entre ambos niveles de gobierno se encuentra en la sección de Capacitación, con una diferencia de 43.1 puntos porcentuales y de 35.8 en PbR-SED. No obstante, las brechas en las tres secciones restantes no son menores, todas rebasan los 20 puntos.

Gráfica 24. Porcentaje de Avance por Sección
Entidades Federativas Vs. Municipios y DTDF
2015



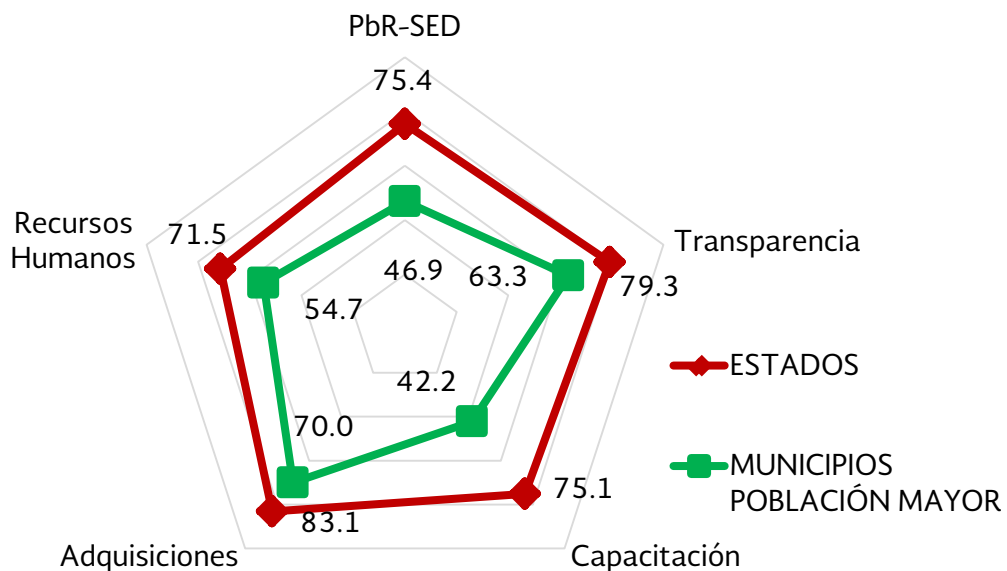
Al comparar las Gráficas 24 y 25 es posible observar que, en lugar de disminuir, las brechas entre entidades federativas y municipios respecto al Diagnóstico 2014 han aumentado en más de 10 puntos en el caso de Capacitación y PbR-SED, y en menor grado en Transparencia, Recursos Humanos y Adquisiciones. Para esta situación la explicación radica, en cierta medida, en la inclusión de los nuevos municipios y otra DTDF para el Diagnóstico 2015.

Gráfica 25. Porcentaje de Avance por Sección
Entidades Federativas Vs. Municipios y DTDF 2014



Tal afirmación se puede observar en la Gráfica 26, donde se encuentra el comparativo del resultado en las entidades federativas con relación al avance de los municipios de mayor población, los cuales realizan por segunda ocasión el ejercicio. Ahí se muestra que, en las secciones de Transparencia y Adquisiciones, la brecha entre entidades y municipios se redujo con respecto a 2014. Para el caso de Transparencia, en el año 2014 la diferencia entre niveles de gobierno era de 16.9 puntos porcentuales, después del Diagnóstico 2015 se redujo a 16 puntos; asimismo, la sección de Adquisiciones presentó un avance mayor, ya que en el 2014 18.4 puntos distanciaban a los municipios del avance de las entidades, cifra que se redujo a 13.1 en el presente año.

Gráfica 26. Porcentaje de Avance por Sección
Entidades Federativas Vs. Municipios y DTDF
(Población mayor) 2015



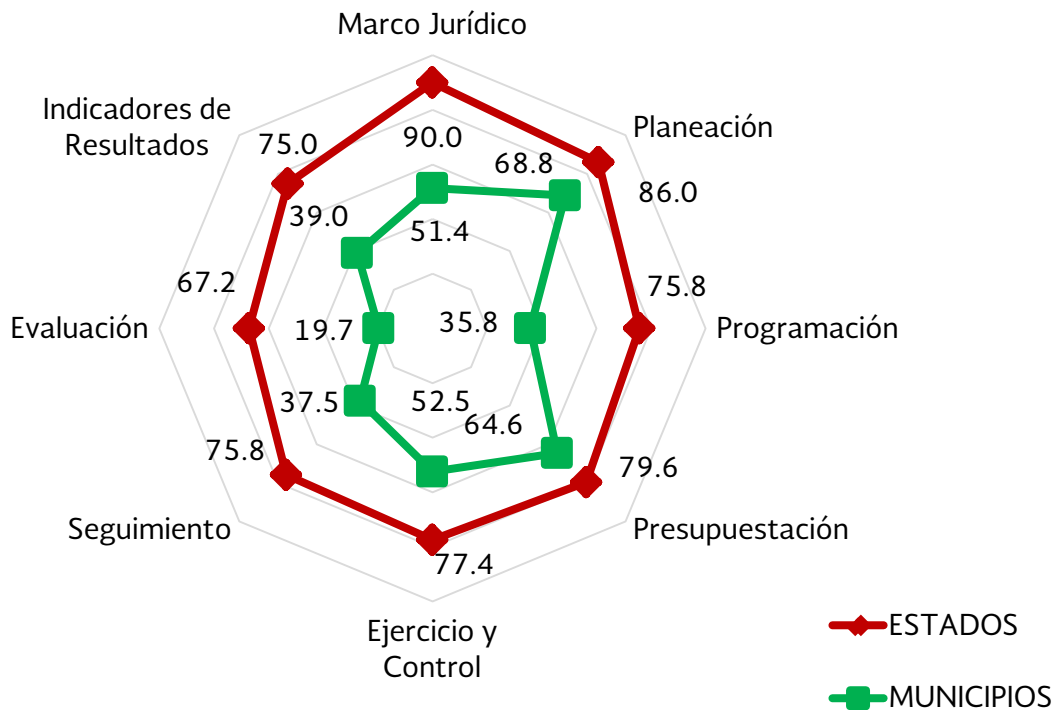
De igual forma, debe considerarse que el incremento en las brechas entre los distintos niveles de gobierno está relacionado también con el mayor avance de las entidades federativas en la implementación del PbR-SED, así como con los casos particulares donde la escasez de información proporcionada no permitió incrementar el promedio nacional, sino que incluso generó la disminución del mismo.

Respecto a las categorías en las cuales se desagrega la sección PbR-SED, al cotejar las Gráficas 27 y 28 se puede apreciar una tendencia similar a la del avance por secciones, en la cual las diferencias entre el nivel de gobierno estatal y el municipal también presentaron incrementos con relación a lo reportado en el Diagnóstico del año anterior. Sólo destaca el caso de la categoría de Planeación, que precisamente a

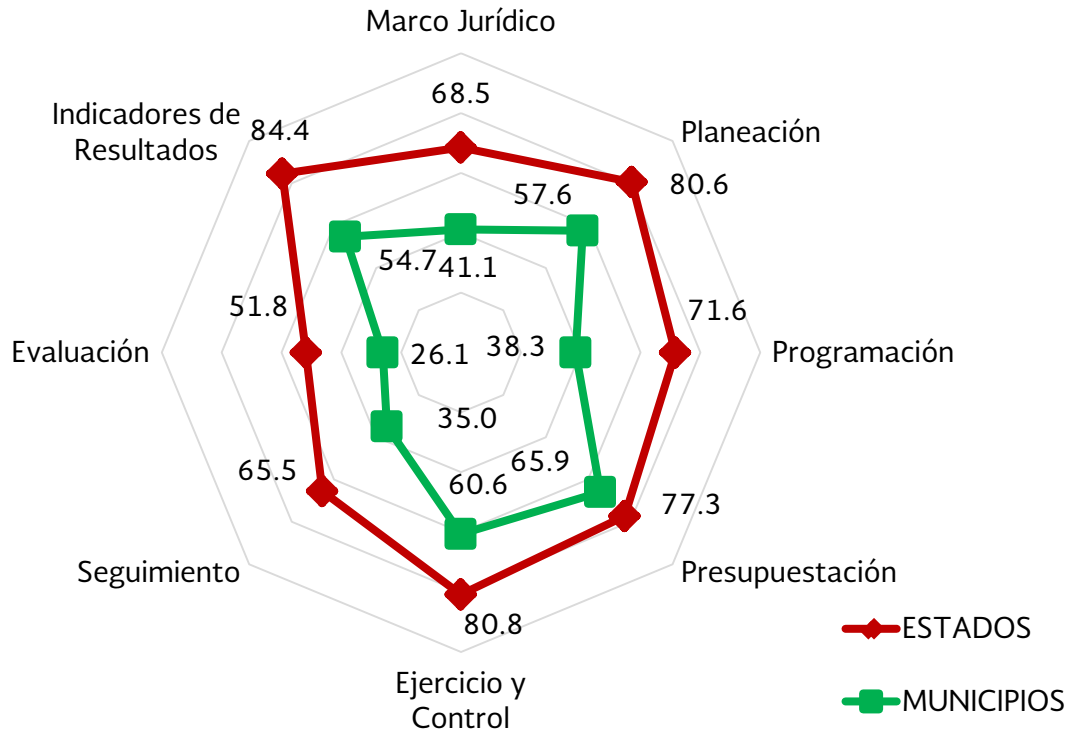
nivel nacional alcanzó el mayor avance (68.8%), incluso mayor, en términos relativos, al de las entidades federativas.

En tanto a las similitudes, en el año 2014 había un rezago compartido por entidades y municipios en la categoría de Evaluación, el cual es atendido en mayor medida por las primeras, según lo revela la Gráfica 27. Asimismo, en el caso de Indicadores de Resultados, ambos gobiernos realizaron importantes avances en el lapso del 2014 al 2015.

Gráfica 27. Porcentaje de Avance por Categoría Entidades Federativas Vs. Municipios y DTDF 2015



Gráfica 28. Porcentaje de Avance por Categoría
Entidades Federativas Vs. Municipios y DTDF
2014



Finalmente, debe ser tomado en cuenta que la estructura y el avance de los niveles de gobierno municipal se encuentran vinculados a los de los gobiernos estatales; sin embargo, también es necesario aclarar que no es una condición determinante que obstaculice totalmente las posibilidades de avance de los municipios y DTDF, pues algunas excepciones demostraron que incluso aquéllos con menor población podían realizar avances significativos.

NOTA METODOLÓGICA

Introducción

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 80 de la LGCG, respecto de la entrega a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por parte de la SHCP, del informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los municipios y las DTDF, en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del SED, la SHCP llevó a cabo el Diagnóstico 2015 sobre el avance en la implementación del PbR-SED en las entidades federativas, los municipios y las DTDF seleccionados, mediante la aplicación de un cuestionario diseñado por dicha Secretaría.

En ese sentido, para el ejercicio 2015 se realizaron ajustes al cuestionario utilizado en el ejercicio 2014, haciéndolo más claro y sencillo de contestar, compactando preguntas y rediseñando algunas preguntas abiertas, que permiten una mejor organización de la información, sin perder la comparabilidad de los resultados cuantitativos obtenidos en ambos ejercicios. Asimismo con la finalidad de facilitar el ejercicio del Diagnóstico 2015, la SHCP diseñó una herramienta electrónica que permitió realizar el llenado y envío del referido cuestionario accediendo a la página de Internet proporcionada por la SHCP.

En dicha herramienta, las entidades federativas, municipios y DTDF participantes del ejercicio, contestaron cada uno de los elementos del cuestionario y, en los casos necesarios, integraron los documentos electrónicos y las ligas hacia sitios de Internet, para evidenciar con soporte documental la respuesta señalada.

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

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

1. De los objetivos específicos contemplados para el Diagnóstico a realizarse en el 2015, son tres 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 DTDF seleccionados.
 - b. **Considerar** los elementos analíticos y cualitativos (criterios metodológicos), utilizados en el ejercicio 2014; para efectos de facilitar y mejorar su utilización en el ejercicio 2015, la SHCP realizó ajustes que no impactan en la comparabilidad de los resultados obtenidos en ambos ejercicios y que permiten sustentar el nivel de avance en la implantación y operación del PbR-SED en cada una de las entidades federativas, los municipios y DTDF seleccionados.

- c. **Comparar** el grado de avance en la implementación del PbR-SED en las entidades federativas, los municipios y DTDF seleccionados a partir de la información generada en el Diagnóstico 2014.
2. En la edición 2015, se duplicó la muestra de municipios y DTDF participantes con respecto al año anterior. De tal manera que, por entidad federativa se añadió al municipio y demarcación territorial con la población más cercana al promedio de cada Estado y del D.F.; adicional a aquellos con la mayor población en la entidad y el D.F., que fueron considerados en la edición 2014. Con base en estos criterios, en este ejercicio se analizaron un total de 62 municipios y dos DTDF.

Tabla 6. Municipios y DTDF por entidad federativa 2015

	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	Distrito Federal	Población media
18	Iztapalapa	Distrito Federal	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

Continúa

Tabla 6. Municipios y DTDF por entidad federativa 2015 (Continuación)

	Municipio	Entidad	Criterio de selección
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

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

- a. En la **primera** de ellas se realizó el procesamiento y el análisis de la información para determinar el grado de avance en la implementación del PbR-SED en las entidades federativas hasta el 2015. Además, se elaboró un **Índice de Avance en PbR-SED en el ámbito estatal**.
- b. En la **segunda** se realizó un análisis comparativo respecto al Diagnóstico 2014 a nivel componentes/sección y subcomponentes/categoría. Asimismo, como se señaló en la introducción, el cuestionario aplicado en el Diagnóstico 2015 se adecuó respecto al utilizado en el ejercicio anterior, haciéndolo más claro y sencillo de contestar, compactando preguntas y rediseñando algunas preguntas abiertas, que permiten una mejor organización de la información y su aplicación mediante la herramienta electrónica.

Al igual que en ediciones anteriores, la mayoría de las preguntas son de selección dicotómica; además, se incorporaron preguntas de selección múltiple. No obstante a las modificaciones al cuestionario (número de preguntas y formato) este **conserva su comparabilidad con el utilizado en el Diagnóstico 2014**.

Tabla 7. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas

Sección	Categoría	2014	2015
PbR-SED	Marco Jurídico	9	9
	Planeación	31	25
	Programación	9	8
	Presupuestación	25	11
	Ejercicio y Control	12	12
	Seguimiento	12	12
	Evaluación	22	24
	Indicadores de Resultados	2	2
Total PbR-SED		122	103
Transparencia	Transparencia y Lenguaje		
	Ciudadano	15	15
	Total Transparencia	15	15

Continúa

Tabla 7. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para entidades federativas (*Continuación*)

Sección	Categoría	2014	2015
Capacitación	Capacitación	16	10
	Total Capacitación	16	10
Adquisiciones	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
Recursos Humanos	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
Total		166	141

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

Tabla 8. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para municipios y DTDF

Sección	Categoría	2014	2015
PbR-SED	Marco Jurídico	9	9
	Planeación	31	25
	Programación	5	6
	Presupuestación	20	9
	Ejercicio y Control	11	11
	Seguimiento	12	12
	Evaluación	22	24
	Indicadores de Resultados	2	1
Total PbR-SED		102	97
Transparencia	Transparencia y Lenguaje Ciudadano	15	15
	Total Transparencia	15	15

Continúa

Tabla 8. Estructura de los reactivos de los cuestionarios para municipios y DTDF (Continuación)

Sección	Categoría	2014	2015
Capacitación	Capacitación	16	10
	Total Capacitación	16	10
Adquisiciones	Adquisiciones	7	7
	Total Adquisiciones	7	7
Recursos Humanos	Recursos Humanos	6	6
	Total Recursos Humanos	6	6
Total		156	135

4. Los gobiernos estatales y sobre todo, los gobiernos municipales se encuentran en distintos momentos de su periodo administrativo (seis y tres años) y tanto la análisis de algunos de los componentes del Diagnóstico, como el grado de consolidación de su Ciclo Presupuestario, de su PED, y de sus procesos operativos (gestión), podría ser un factor de peso en el afianzamiento del PbR-SED, así como la oportunidad y calidad de la información proporcionada.
5. Al igual que el ejercicio realizado en el 2014, para el Diagnóstico 2015 se solicitó en la mayoría de los reactivos, **evidencia documental** a fin de sustentar las respuestas proporcionadas por las autoridades. Asimismo, se penalizaron aquellas respuestas que requerían de evidencia documental y no fue proporcionada.
6. La metodología aplicada para el análisis:
 - a. Tanto en el caso de **entidades federativas** como de **municipios y DTDF**, en este Diagnóstico se utilizaron los mismos ponderadores que en el ejercicio anterior. Esto fue posible dada la similitud en el instrumento de medición de ambas ediciones.
 - b. Para ambos Diagnósticos del 2015 se consideraron tres tipos de preguntas. Las cerradas dicotómicas, de naturaleza cuantitativa con respuestas consistentes en “SÍ” o “NO”; las preguntas de opción múltiple, de naturaleza cuantitativa y en las cuales es posible seleccionar más de una opción para responder a la pregunta; y las preguntas abiertas, donde se responde de acuerdo a lo solicitado en el reactivo y cuya naturaleza es cualitativa.

-
- c. Al igual que el Diagnóstico 2014, durante el ejercicio 2015 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 DTDF.
- d. Se otorgó el valor de 1 (uno) a las respuestas positivas (SÍ) de las preguntas cerradas y se les penalizó con 0.5 cuando no entregaron evidencia documental de su respuesta o ésta fue insuficiente o incorrecta. En tanto, se otorgó el valor de 0 (cero), cuando las respuestas fueron negativas (NO) de las preguntas cerradas.
- e. Para las preguntas de respuesta combinada (abiertas y binarias), se dio un valor de 1 cuando la respuesta fue positiva (SÍ), el valor de 0 (cero) cuando la respuesta fue negativa (NO) y se penalizó con 0.5 cuando no se proporcionó evidencia documental o ésta fue insuficiente.
- f. El valor mínimo de todas las calificaciones fue 0 (cero).
- g. Se realizó una normalización para homologar las mediciones realizadas. La fórmula de normalización fue la misma utilizada para el Diagnóstico 2014:

$$(X - \text{min}) / (\text{máx} - \text{min})$$

- Donde **X** es la calificación otorgada a cada reactivo para cada entidad; **min** es 0 (cero) en todos los casos; **máx** es la calificación máxima posible en cada reactivo (situación ideal).
 - Para el caso 2015, el máximo posible para todos los reactivos es de 1.
- h. Se produjeron los ponderadores de cada componente/sección, subcomponente/categoría y pregunta en concordancia con los requerimientos en materia de PbR-SED.
- i. Se aplicaron los ponderadores a las cifras normalizadas para la generación del porcentaje de avance por subcomponente/categoría, componente/sección y total.
- j. Para el Diagnóstico municipios y DTDF 2015, se otorgaron en cada sección y categoría distintas calificaciones con el objetivo de registrar aquéllos elementos de relevancia, así como el grado de avance en su instrumentación.
- k. Al igual que en el ejercicio 2014, para el Diagnóstico de entidades federativas y para el de municipios y DTDF 2015 se otorgaron en cada sección y categoría distintas calificaciones. Ello, con el objetivo de registrar aquéllos elementos de relevancia, así como el grado de avance en su instrumentación.

- l. Para los Diagnósticos 2015 se otorgó una ponderación a cada reactivo y se multiplicó por la calificación normalizada por dicha ponderación.
 - m. Se sumaron todos los reactivos normalizados y ponderados para obtener el grado de avance de las entidades federativas.
 - n. Se generaron dos índices que miden el avance en la implementación del PbR-SED, uno a nivel estatal, y otro a nivel municipal/DTDF.
7. Las ponderaciones para el Diagnóstico estatal 2015, al igual que en 2014, fueron las siguientes:

Tabla 9. Ponderación de las categorías y secciones de los cuestionarios para entidades federativas

Sección	Categoría	2015
PbR-SED	Marco Jurídico	3%
	Planeación	5%
	Programación	7%
	Presupuestación	3%
	Ejercicio y Control	7%
	Seguimiento	5%
	Evaluación	15%
	Indicadores de Resultados	15%
	Total PbR-SED	60%
Transparencia	Transparencia y Lenguaje Ciudadano	30%
	Total Transparencia	30%
Capacitación	Capacitación	2%
	Total Capacitación	2%

Continúa

Tabla 9. Ponderación de las categorías y secciones de los cuestionarios para entidades federativas (*Continuación*)

Sección	Categoría	2015
Adquisiciones	Adquisiciones	5%
	Total Adquisiciones	5%
Recursos Humanos	Recursos Humanos	3%
	Total Recursos Humanos	3%
Total		100%

8. Las ponderaciones para el Diagnóstico municipal y las DTDF son las mismas que en el ejercicio anterior y son las siguientes:

Tabla 10. Ponderación de las categorías y secciones de los cuestionarios para municipios y DTDF.

Sección	Categoría	2015
PbR-SED	Marco Jurídico	3%
	Planeación	5%
	Programación	7%
	Presupuestación	3%
	Ejercicio y Control	7%
	Seguimiento	5%
	Evaluación	15%
	Indicadores de Resultados	15%
Total PbR-SED		60%
Transparencia	Transparencia y Lenguaje Ciudadano	30%
	Total Transparencia	30%

Continúa

Tabla 10. Ponderación de las categorías y secciones de los cuestionarios para municipios y DTDF. *(Continuación)*

Sección	Categoría	2015
Capacitación	Capacitación	2%
	Total Capacitación	2%
Adquisiciones	Adquisiciones	5%
	Total Adquisiciones	5
Recursos Humanos	Recursos Humanos	3%
	Total Recursos Humanos	3%
Total		100%

Cabe señalar, que se contó con la información de las 32 entidades federativas. Para el caso de los municipios y DTDF seleccionados, no proporcionaron información los municipios de Carranza (Chiapas), Tecomán (Colima), Ometepec (Guerrero), Los Reyes (Michoacán) y Acajete (Puebla).