

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño

ANEXO 1. DIAGNÓSTICO PBR-SED: NOTA METODOLÓGICA

Abril 2020



ANEXO 1. DIAGNÓSTICO PBR-SED 2020: NOTA METODOLÓGICA

A continuación se describe la metodología utilizada para el rediseño del Diagnóstico PbR-SED 2020.

1.1. MARCO MUESTRAL

El Diagnóstico PbR-SED 2020 se realizó con base en la información de 96 entes públicos de los órdenes de gobierno tanto estatal como municipal, tal y como se desagrega a continuación:

- 32 Entidades Federativas
- 32 Municipios/DTCDMX que corresponden al ente público con mayor población dentro de la respectiva Entidad Federativa¹.
- 32 Municipios/DTCDMX seleccionados por aleatorización simple al interior de cada Entidad Federativa considerando aquellos entes públicos con más de 25 mil habitantes.

El proceso de aleatorización simple del segundo subconjunto de entes públicos del orden municipal, se deberá realizar cada dos ejercicios fiscales para dar cumplimiento a los siguientes objetivos específicos:

1. Dar seguimiento a la posible implementación de acciones de mejora por parte de los entes públicos seleccionados mediante aleatorización, derivado de las recomendaciones del Diagnóstico PbR-SED correspondiente al año 1 y someter sus avances a una nueva valoración en el Diagnóstico PbR-SED correspondiente al año 2.
2. Ampliar la oportunidad de que todos los entes públicos formen parte del ejercicio con la finalidad de contar con información que permita realizar un análisis del estado actual, así como los avances en la implementación y operación del PbR-SED en todo el país, de manera gradual.

Para el subconjunto de entes públicos seleccionados mediante aleatorización simple, se consideraron dos reemplazos para ser aplicados en aquellos casos en los que no se obtuviera respuesta a la invitación por parte de los entes públicos seleccionados. En caso de que ninguno de los Municipios/DTCDMX seleccionados en los reemplazos respondiera en tiempo y forma para el inicio del ejercicio de Diagnóstico PbR-SED, se consideró al ente público de población media seleccionado en el Diagnóstico PbR-SED 2018.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Documentacion>

Este subconjunto se eligió de entre todos los entes públicos de más de 25 mil habitantes de cada Entidad Federativa, al ser este el estándar mínimo requerido por el CONAC² para ser considerado como sujeto de evaluación en materia presupuestaria y programática.

En la siguiente tabla se presentan las Entidades Federativas, así como los Municipios y DTCDMX que participaron en el Diagnóstico PbR-SED 2020.

Tabla 1.1. Entidades Federativas, Municipios y DTCDMX seleccionados para el Diagnóstico PbR-SED 2020

| Número de Entidad Federativa | Entidad Federativa | Número de Municipio/DTCDMX | Municipio /DTCDMX |
|------------------------------|---------------------|----------------------------|---|
| 1 | Aguascalientes | 1 | Aguascalientes ^a |
| 1 | Aguascalientes | 2 | Rincón de Romos ^{b c} |
| 2 | Baja California | 3 | Tijuana ^a |
| 2 | Baja California | 4 | Ensenada ^b |
| 3 | Baja California Sur | 5 | La Paz ^a |
| 3 | Baja California Sur | 6 | Comondú ^b |
| 4 | Campeche | 7 | Escárcega ^b |
| 4 | Campeche | 8 | Campeche ^a |
| 5 | Coahuila | 9 | Piedras Negras ^{b c} |
| 5 | Coahuila | 10 | Saltillo ^a |
| 6 | Colima | 11 | Villa de Álvarez ^{b c} |
| 6 | Colima | 12 | Manzanillo ^a |
| 7 | Chiapas | 13 | Tuxtla Gutiérrez ^a |
| 7 | Chiapas | 14 | Suchiate ^{b c} |
| 8 | Chihuahua | 15 | Juárez ^a |
| 8 | Chihuahua | 16 | Camargo ^{b c} |
| 9 | Ciudad de México | 17 | Cuauhtémoc ^{b c} |
| 9 | Ciudad de México | 18 | Iztapalapa ^a |
| 10 | Durango | 19 | Pueblo Nuevo ^b |
| 10 | Durango | 20 | Durango ^a |
| 11 | Guanajuato | 21 | Valle de Santiago ^{b c} |
| 11 | Guanajuato | 22 | León ^a |
| 12 | Guerrero | 23 | Iguala de la Independencia ^{b c} |
| 12 | Guerrero | 24 | Acapulco de Juárez ^a |
| 13 | Hidalgo | 25 | Pachuca de Soto ^a |
| 13 | Hidalgo | 26 | Acaxochitlán ^{b c} |
| 14 | Jalisco | 27 | Autlán de Navarro ^{b c} |
| 14 | Jalisco | 28 | Guadalajara ^a |
| 15 | Estado de México | 29 | Chicoloapan ^{b c} |
| 15 | Estado de México | 30 | Ecatepec de Morelos ^a |
| 16 | Michoacán | 31 | Morelia ^a |
| 16 | Michoacán | 32 | Jacona ^{b c} |
| 17 | Morelos | 33 | Temixco ^{b c} |
| 17 | Morelos | 34 | Cuernavaca ^a |

² Consejo Nacional de Armonización Contable. (2019, 29 noviembre). Secretario CONAC - Guías de Cumplimiento.

| Número de Entidad Federativa | Entidad Federativa | Número de Municipio/DTCDMX | Municipio /DTCDMX |
|------------------------------|--------------------|----------------------------|--|
| 18 | Nayarit | 35 | Xalisco ^b |
| 18 | Nayarit | 36 | Tepic ^a |
| 19 | Nuevo León | 37 | Santa Catarina ^{b,c} |
| 19 | Nuevo León | 38 | Monterrey ^a |
| 20 | Oaxaca | 39 | Heroica Ciudad de Huajuapán de León ^{b,c} |
| 20 | Oaxaca | 40 | Oaxaca de Juárez ^a |
| 21 | Puebla | 41 | Puebla ^a |
| 21 | Puebla | 42 | Huejotzingo ^{b,c} |
| 22 | Querétaro | 43 | San Juan del Río ^{b,c} |
| 22 | Querétaro | 44 | Querétaro ^a |
| 23 | Quintana Roo | 45 | Cozumel ^b |
| 23 | Quintana Roo | 46 | Benito Juárez ^a |
| 24 | San Luis Potosí | 47 | San Luis Potosí ^a |
| 24 | San Luis Potosí | 48 | Tamuín ^{b,c} |
| 25 | Sinaloa | 49 | Mazatlán ^{b,c} |
| 25 | Sinaloa | 50 | Culiacán ^a |
| 26 | Sonora | 51 | Huatabampo ^{b,c} |
| 26 | Sonora | 52 | Hermosillo ^a |
| 27 | Tabasco | 53 | Centro ^a |
| 27 | Tabasco | 54 | Macuspana ^{b,c} |
| 28 | Tamaulipas | 55 | Tampico ^{b,c} |
| 28 | Tamaulipas | 56 | Reynosa ^a |
| 29 | Tlaxcala | 57 | Tlaxcala ^a |
| 29 | Tlaxcala | 58 | Huamantla ^{b,c} |
| 30 | Veracruz | 59 | Emiliano Zapata ^{b,c} |
| 30 | Veracruz | 60 | Veracruz ^a |
| 31 | Yucatán | 61 | Tizimín ^{b,c} |
| 31 | Yucatán | 62 | Mérida ^a |
| 32 | Zacatecas | 63 | Fresnillo ^a |
| 32 | Zacatecas | 64 | Jerez ^b |

^a Municipio/DTCDMX de mayor población

^b Municipio/DTCDMX aleatorizado

^c Municipio/DTCDMX que participa en el Diagnóstico PbR-SED por primera vez.

Fuente: elaboración propia.

1.2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

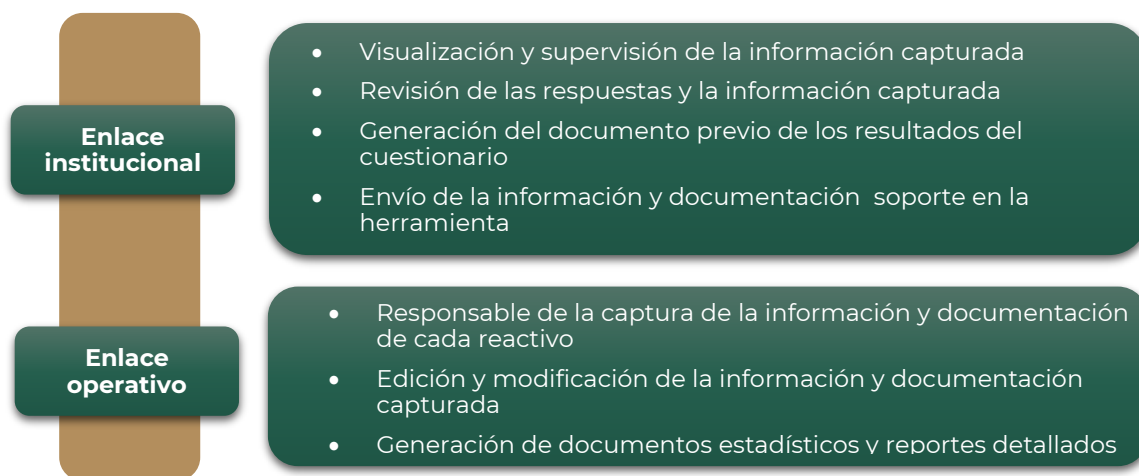
Los resultados del Diagnóstico PbR-SED 2020 se integraron a partir de dos fases fundamentales, donde la primera de ellas consistió en el levantamiento de información por parte de los entes públicos considerados en el marco muestral; y la segunda en la revisión, análisis y valoración de dicha información.

Fase 1. Levantamiento de información de los Entes Públicos

Para el proceso del levantamiento de información, la SHCP solicitó a cada uno de los entes públicos la designación de un Enlace Institucional y un Enlace Operativo para el desarrollo de las siguientes funciones:

- Enlace institucional: encargado de la coordinación institucional con la SHCP; y de la supervisión y validación de la información proporcionada por el ente público correspondiente.
- Enlace operativo: encargado de responder los reactivos del cuestionario y de capturar la documentación soporte.

Figura 1.1. Enlaces de los entes públicos participantes en el Diagnóstico PbR-SED 2020



Fuente: elaboración propia.

Para la captura de las respuestas al cuestionario y la carga de la documentación soporte, la SHCP puso a disposición de los entes públicos una herramienta electrónica mediante la cual, los enlaces designados, podían acceder a los reactivos del cuestionario, responder la opción que mejor reflejara los avances en sus respectivos gobiernos locales y proporcionar la documentación probatoria y evidencia que diera sustento a cada una de sus respuestas.

Asimismo, para facilitar el proceso anterior, la SHCP elaboró y difundió entre los enlaces la “Guía del cuestionario para Entidades Federativas” y “Guía del cuestionario para Municipios y DTCDMX”, respectivamente, con información puntual sobre el tipo de reactivo, el tipo de documentación probatoria sugerida, y una breve descripción de la motivación de incluir cada uno de los reactivos contenidos en el cuestionario.

De esta manera, las Entidades Federativas, Municipios y DTCDMX participantes respondieron cada uno de los reactivos del cuestionario y, en los casos necesarios, integraron los documentos electrónicos y las referencias electrónicas sobre sitios de internet oficiales, con la finalidad de sustentar cada una de sus respuestas.

Para el registro de las respuestas y la carga de la documentación probatoria, los entes públicos contaron con un periodo de cinco semanas; iniciando el 8 de enero y concluyendo el 14 de febrero de 2020.

Durante el proceso, la SHCP brindó asesoría y asistencia técnica a los enlaces institucionales de los entes públicos que lo requirieron, ya fuese para atender dudas o comentarios sobre el llenado del cuestionario o bien, en cuanto a soporte técnico para el correcto funcionamiento y uso de la herramienta electrónica determinada para la carga de la documentación soporte.

Con la finalidad de fortalecer el acompañamiento de la SHCP a los entes públicos, se desarrollaron tres asesorías electrónicas de tipo *webinars* a los cuales se invitó a los enlaces institucionales de los 96 entes públicos participantes. Los *webinars* se desarrollaron en las siguientes fechas: 10 de enero, 24 de enero y 7 de febrero de 2020.

Adicionalmente, para complementar el acompañamiento de la SHCP, se implementaron mecanismos de atención más oportuna y personalizada a los requerimientos de los entes públicos por parte de los servidores públicos involucrados en el desarrollo del Diagnóstico PbR-SED 2020, a través de:

- a) Asesoría telefónica
- b) Asesoría mediante correo electrónico

Fase 2. Revisión, análisis y valoración de la información de los Entes Públicos

Una vez que concluyó la fase de levantamiento de información de los entes públicos seleccionados en el marco muestral, se inició con la fase de revisión, análisis y valoración de la información.

A) REVISIÓN

Para esta etapa, únicamente se consideraron los entes públicos que cumplieron las siguientes dos condiciones:

1. Concluyó la captura de respuestas a los reactivos del cuestionario mediante la herramienta electrónica.
2. Realizó la carga de la documentación probatoria y soporte de las respuestas otorgadas a los reactivos del cuestionario.

De esta manera, para la fase de revisión, análisis y valoración de información, se consideraron a los siguientes entes públicos:

- 32 Entidades Federativas
- 30 Municipios/DTCDMX con mayor población
- 20 Municipios/DTCDMX seleccionados mediante aleatorización simple

El detalle de estos entes públicos se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1.2. Municipios y DTCDMX analizados en el Diagnóstico PbR-SED 2020

| Número de Entidad Federativa | Entidad Federativa | Número de Municipio/ DTCDMX | Municipio /DTCDMX |
|------------------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| 1 | Aguascalientes | 1 | Aguascalientes ^a |
| 2 | Baja California | 2 | Tijuana ^a |
| 3 | Baja California Sur | 3 | La Paz ^a |
| 4 | Campeche | 4 | Escárcega ^b |
| 4 | Campeche | 5 | Campeche ^a |
| 5 | Coahuila | 6 | Piedras Negras ^{b c} |
| 5 | Coahuila | 7 | Saltillo ^a |
| 6 | Colima | 8 | Villa de Álvarez ^{b c} |
| 7 | Chiapas | 9 | Tuxtla Gutiérrez ^a |
| 8 | Chihuahua | 10 | Juárez ^a |
| 9 | Ciudad de México | 11 | Cuauhtémoc ^{b c} |
| 9 | Ciudad de México | 12 | Iztapalapa ^a |
| 10 | Durango | 13 | Pueblo Nuevo ^b |
| 10 | Durango | 14 | Durango ^a |
| 11 | Guanajuato | 15 | Valle de Santiago ^{b c} |

| Número de Entidad Federativa | Entidad Federativa | Número de Municipio/DTCDMX | Municipio /DTCDMX |
|------------------------------|--------------------|----------------------------|--|
| 11 | Guanajuato | 16 | León ^a |
| 12 | Guerrero | 17 | Iguala de la Independencia ^{b c} |
| 12 | Guerrero | 18 | Acapulco de Juárez ^a |
| 13 | Hidalgo | 19 | Pachuca de Soto ^a |
| 14 | Jalisco | 20 | Autlán de Navarro ^{b c} |
| 14 | Jalisco | 21 | Guadalajara ^a |
| 15 | Estado de México | 22 | Chicoloapan ^{b c} |
| 15 | Estado de México | 23 | Ecatepec de Morelos ^a |
| 16 | Michoacán | 24 | Morelia ^a |
| 17 | Morelos | 25 | Temixco ^{b c} |
| 17 | Morelos | 26 | Cuernavaca ^a |
| 18 | Nayarit | 27 | Xalisco ^b |
| 18 | Nayarit | 28 | Tepic ^a |
| 19 | Nuevo León | 29 | Santa Catarina ^{b c} |
| 19 | Nuevo León | 30 | Monterrey ^a |
| 20 | Oaxaca | 31 | Heroica Ciudad de Huajuapán de León ^{b c} |
| 20 | Oaxaca | 32 | Oaxaca de Juárez ^a |
| 21 | Puebla | 33 | Puebla ^a |
| 22 | Querétaro | 34 | San Juan del Río ^{b c} |
| 22 | Querétaro | 35 | Querétaro ^a |
| 23 | Quintana Roo | 36 | Cozumel ^b |
| 23 | Quintana Roo | 37 | Benito Juárez ^a |
| 24 | San Luis Potosí | 38 | San Luis Potosí ^a |
| 25 | Sinaloa | 39 | Mazatlán ^{b c} |
| 25 | Sinaloa | 40 | Culiacán ^a |
| 26 | Sonora | 41 | Huatabampo ^{b c} |
| 26 | Sonora | 42 | Hermosillo ^a |
| 27 | Tabasco | 43 | Centro ^a |
| 28 | Tamaulipas | 44 | Tampico ^{b c} |
| 28 | Tamaulipas | 45 | Reynosa ^a |
| 29 | Tlaxcala | 46 | Tlaxcala ^a |
| 30 | Veracruz | 47 | Emiliano Zapata ^{b c} |
| 30 | Veracruz | 48 | Veracruz ^a |
| 31 | Yucatán | 49 | Tizimín ^{b c} |
| 31 | Yucatán | 50 | Mérida ^a |

^a Municipio/DTCDMX de mayor población

^b Municipio/DTCDMX aleatorizado

^c Municipio/DTCDMX que participa en el Diagnóstico PbR-SED por primera vez.

Fuente: elaboración propia.

B) ANÁLISIS

El proceso de análisis y valoración cualitativa y cuantitativa de la documentación proporcionada por los entes públicos se realizó en las siguientes dos categorías:

1. 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 en 2020.
2. En la segunda se realizó el mismo ejercicio a partir del procesamiento y análisis de la información proporcionada por los Municipios y DTCDMX.

De esta manera, se generó un índice con la valoración global del avance en la implementación y operación del PbR-SED, tanto para Entidades Federativas como para Municipios/DTCDMX. A partir de estos índices, se generó la ponderación y la información estadística para la integración del Diagnóstico PbR-SED 2020.

Asimismo, la valoración de cada una de las respuestas se complementó con la documentación probatoria proporcionada por los entes públicos. En este sentido, la puntuación otorgada a cada reactivo se realizó considerando los siguientes criterios de puntuación:

Tabla 1.3. Criterios de puntuación

| Puntuación | Evidencia (documentación probatoria) |
|------------|--|
| 1 | <ul style="list-style-type: none">➤ La evidencia corresponde a lo solicitado en la pregunta y sustenta satisfactoriamente la respuesta. |
| 0.5 | <ul style="list-style-type: none">➤ Se otorga el valor de 0.5 cuando la liga electrónica, o en su caso, copia electrónica de los documentos que dan sustento a la respuesta, no contienen todos los elementos solicitados en la pregunta, pero sustentan parcialmente el cumplimiento por parte del ente público. |
| 0 | <ul style="list-style-type: none">➤ Se otorga el valor de 0 (cero) a las respuestas negativas (No) de las preguntas cerradas.➤ Se otorga valor de 0 (cero) cuando las respuestas fueron positivas pero la evidencia no corresponde a lo solicitado en la pregunta o no se relaciona claramente con la información solicitada en la pregunta.➤ Se otorga el valor de 0 (cero) cuando las respuestas fueron positivas, pero los documentos que las sustentan no son de carácter oficial. |

| Puntuación | Evidencia (documentación probatoria) |
|------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se otorga el valor de 0 (cero) cuando en el complemento de la respuesta no se hace referencia puntual a la sección, o apartado, del documento referido (leyes, artículos, fracciones, etc...). ➤ Se otorga el valor de 0 (cero) cuando la liga electrónica referida en el complemento de respuesta presenta errores que no permiten corroborar la información solicitada en la pregunta. ➤ Se otorga el valor de 0 (cero) cuando el ente público contestó afirmativamente, pero no se adjunta archivo o dirección electrónica que respalde la respuesta. |

Fuente: elaboración propia.

c) VALORACIÓN

Una vez concluida la eta de análisis de la información proporcionada por los entes públicos, y las puntuaciones otorgadas a cada uno de los reactivos contenidos en los respectivos cuestionarios, se estimaron las ponderaciones para cada una de las secciones que conforman el Diagnóstico PbR-SED con el propósito de obtener la valoración global.

Las ponderaciones fueron estimadas utilizando el Proceso de Análisis Jerárquico (PAJ)³, desarrollado por Thomas L. Saaty. Este proceso permite organizar la información respecto de un problema, desagregarla y analizarla por partes de una manera eficiente y gráfica. El resultado del PAJ es una jerarquización de prioridades que muestran la preferencia global para cada una de las alternativas de decisión. De esta manera, a partir de la colaboración de un panel de expertos en el PbR-SED, se establecieron niveles de preferencias entre las diferentes secciones del Diagnóstico PbR-SED 2020, lo cual permitió obtener las preferencias y ponderaciones para cada reactivo dentro de cada sección, y para las nueve secciones del análisis.

En las siguientes tablas, se presenta la ponderación resultante del ejercicio de PAJ para las diferentes secciones del Diagnóstico PbR-SED como porcentaje de la valoración del índice de avance, utilizadas para estimar los resultados para cada una de las Entidades Federativas y Municipios/DTCDMX, así como para la estimación de resultados generales.

³ Saaty, Thomas. (1980) The Analytic Hierarchy Process. McGraw Hill. Nueva York.

Tabla 1.4. Ponderación por sección en el Diagnóstico PbR-SED 2020 para Entidades Federativas

| Sección | Porcentaje |
|-------------------------|-------------------|
| 1. Planeación | 10 |
| 2. Programación | 10 |
| 3. Presupuestación | 10 |
| 4. Ejercicio y control | 12 |
| 5. Seguimiento | 16 |
| 6. Evaluación | 16 |
| 7. Rendición de cuentas | 10 |
| 8. Consolidación | 16 |
| 9. Buenas prácticas | 0 |
| TOTAL | 100 |

Fuente: elaboración propia.

Es preciso señalar que la valoración de la sección de Buenas Prácticas se realiza únicamente con un enfoque cualitativo, por lo que los reactivos contenidos en esta sección no presentan valoración cuantitativa para ninguno de los dos tipos de entes públicos analizados.

Tabla 1.5. Ponderación por sección en el Diagnóstico PbR-SED 2020 para Municipios/DTCDMX

| Sección | Porcentaje |
|-------------------------|-------------------|
| 1. Planeación | 14 |
| 2. Programación | 14 |
| 3. Presupuestación | 12 |
| 4. Ejercicio y control | 14 |
| 5. Seguimiento | 14 |
| 6. Evaluación | 14 |
| 7. Rendición de cuentas | 8 |
| 8. Consolidación | 10 |
| 9. Buenas prácticas | 0 |
| TOTAL | 100 |

Fuente: elaboración propia.

En contraste con la mayoría de las Entidades Federativas, las secciones de Planeación, Programación, y Ejercicio y control en los Municipios y DTCDMX, muestran un nivel bajo de implementación. Por lo anterior, el nivel de avance en la institucionalización de las herramientas y mecanismos necesarios para el funcionamiento eficiente de las primeras etapas del ciclo presupuestario en la

mayoría de los Municipios y DTCDMX es considerablemente menor que en las Entidades Federativas.

En consecuencia, se decidió otorgar un mayor peso valorativo a estas secciones sobre el peso valorativo otorgado a los reactivos del cuestionario de Entidades Federativas, con la finalidad de presentar un índice de avance que refleje el nivel de implementación y operación del PbR-SED, tomando en consideración las diferencias institucionales entre ambos órdenes de gobierno.

Por último, a partir de las puntuaciones y ponderaciones anteriormente descritas, se establecieron rangos de avance con la finalidad de agrupar a los entes públicos en función de las valoraciones globales obtenidas. El nivel de avance se considera ALTO cuando obtienen una valoración global de entre 81% y 100%; se considera MEDIO-ALTO cuando la valoración global obtenida va de 66% a 80%; se considera MEDIO cuando se obtiene una valoración de entre 51% y 65%; y finalmente, se considera BAJO cuando la valoración global no supera el valor de 50%.

Figura 1.2. Nivel de avance de las Entidades Federativas y Municipios/DTCDMX por nivel de valoración

| | | |
|-------------------|---------------|-------------------|
| | Alto | Medio alto |
| Valoración | 81-100 | 66-80 |
| | Medio | Bajo |
| Valoración | 51-65 | 0-50 |

Fuente: elaboración propia.