****

Diagnósticos y estrategias para la mejora del reporte sobre los recursos federales transferidos.

**Unidad de Evaluación del Desempeño**

2016

Contenido

[Siglas y acrónimos 2](#_Toc447904075)

[I. Antecedentes 3](#_Toc447904076)

[II. Diagnóstico 6](#_Toc447904077)

[II.1 Tendencias en el reporte a nivel nacional. 6](#_Toc447904078)

[II.1.A Efectos del número de municipios en la entidad federativa 10](#_Toc447904079)

[II.1.B Efectos de la disponibilidad tecnológica 12](#_Toc447904080)

[II.1.C Efectos de las transiciones electorales 15](#_Toc447904081)

[II.1.D Gestión de Proyectos 19](#_Toc447904082)

[II.1.E Avance Financiero 22](#_Toc447904083)

[II.1.F Indicadores 25](#_Toc447904084)

[II.1.G Evaluaciones 27](#_Toc447904085)

[III. Líneas de acción Globales 30](#_Toc447904086)

[III.1 Gestión de Proyectos 31](#_Toc447904087)

[III.2 Avance Financiero 32](#_Toc447904088)

[III.3 Indicadores 32](#_Toc447904089)

[III.4 Evaluaciones 33](#_Toc447904090)

# Siglas y acrónimos

|  |  |
| --- | --- |
| CONAC | Consejo Nacional de Armonización Contable |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| FAETA | Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. |
| FAF | Fondo de Aportaciones Federales |
| FAFEF | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. |
| FAIS | Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. |
| FAM | Fondo de Aportaciones Múltiples. |
| FASP | Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados. |
| FASSA | Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. |
| FONE | Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. |
| FORTAMUN | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. |
| ICI | Índice de Calidad de la Información |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| LCF | Ley de Coordinación Fiscal |
| LFPRH | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria |
| LGCG | Ley General de Contabilidad Gubernamental |
| MIR | Matriz de Indicadores de Resultados. |
| Pp | Programa Presupuestario. |
| SFU | Sistema de Formato Único. |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público. |
| TESOFE | Tesorería de la Federación. |

# Antecedentes

Las funciones de seguimiento y evaluación de los recursos que la SHCP transfiere a los gobiernos locales se sustentan en el artículo 85 de la LFPRH así como en los artículos 48 y 49 de la LCF. En esta normativa se establece la obligación de las entidades federativas de informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les son transferidos. Para ello, se requiere que la SHCP ponga a su disposición un sistema de información en el que puedan llevar a cabo dichos informes, así como los lineamientos que rijan el proceso de reporte.

Con base en tal ordenamiento y en lo establecido en los artículos 68, 71, 72 y 80 de la LGCG y 48 de la LCF, el 25 de abril de 2013 se publicaron en el DOF los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33” (Lineamientos).

Con la publicación de los Lineamientos, se realizaron modificaciones en el sistema al que hace referencia al artículo 85 de la LFPRH, el SFU, que derivaron en su composición actual:

**Tabla 1. Componentes del SFU**

| ***Componente*** | ***Permite conocer*** | ***Información que se registra*** |
| --- | --- | --- |
| *Gestión de Proyectos* | *Destino* | *Avance físico y financiero, así como la localización de todos los proyectos de inversión financiados con recursos federales.* |
| *Avance Financiero* | *Ejercicio* | *Avance financiero de la totalidad de los programas, fondos o convenios, desagregado por partida genérica.* |
| *Indicadores* | *Resultados* | *Metas y avances de los indicadores de los FAF.* |
| *Evaluaciones* | *Resultados* | *Evaluaciones realizadas a los programas locales financiados con recursos federales transferidos.* |

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP.

Derivado de lo anterior, la SHCP ha llevado a cabo una estrategia para dar a conocer a los gobiernos locales tales modificaciones atendiendo solicitudes de capacitación presencial y a distancia de las secretarías de finanzas de los gobiernos de las entidades federativas, de los órganos de fiscalización locales y de la Auditoría Superior de la Federación. Así, del segundo trimestre de 2013 al cuarto trimestre de 2015 **se ha capacitado a más de 11,600 servidores públicos sobre el uso del SFU**, aunado a la integración de herramientas de auto-capacitación a distancia por medio de manuales y videos que han sido consultados más de 13,000 ocasiones.[[1]](#footnote-2)

Por otro lado, con la finalidad de dar un puntual seguimiento a la calidad de la información, la SHCP desarrolló el **ICI**, cuyo objetivo es medir (con un rango donde cero es el valor mínimo y 1 el máximo) si la información capturada y validada por los gobiernos locales cada trimestre cumple con los criterios mínimos de calidad requeridos en el informe sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos. Lo anterior, a través del siguiente análisis[[2]](#footnote-3):

1. **Gestión de Proyectos de Inversión.** Se valora si los gobiernos estatales dan adecuado seguimiento trimestral a los programas y proyectos de inversión financiados con recursos federales, relacionando los proyectos que concluyeron de forma satisfactoria con el proceso de validación y aquellos proyectos reportados con el estatus de “en ejecución”. Es decir, nos permite conocer a qué porcentaje de proyectos reportados como activos en el SFU se les está dando seguimiento adecuado.
2. **Avance Financiero.** Se identifican las diferencias entre lo que la SHCP transfirió a las entidades federativas en el periodo por concepto de cada uno de los programas presupuestarios y lo que las secretarías de finanzas (o análogas) reportan como recaudado en cada uno de ellos.
3. **Indicadores.** Con el propósito de valorar el cumplimiento de los objetivos que persigue cada FAF, este componente recopila las metas y avances de los indicadores definidos por las dependencias coordinadoras de dichos fondos. Por medio de esta variable es posible conocer la proporción de registros que no se realizaron o que presentan inconsistencias, respecto al total de los registros a realizar. Las inconsistencias se refieren al incorrecto cálculo de cada indicador, tomando en consideración las metas planeadas y alcanzadas.

Cabe destacar que este documento fue preparado utilizando la información reportada a través del SFU para el informe correspondiente al cuarto trimestre de 2015[[3]](#footnote-4).

# Diagnóstico

## Tendencias en el reporte a nivel nacional.

Como se mencionó anteriormente, la integración del ICI constituye un avance en el seguimiento del gasto federalizado, ya que permite identificar fortalezas y áreas de oportunidad en el reporte de ejecución del mismo. Así, observamos que, desde su cálculo inicial en el segundo trimestre de 2014, existe una tendencia positiva de la calidad de la información, que ha pasado de un valor de 0.45 (línea base) a 0.63 (cuarto trimestre de 2015).

**Gráfico 1. Evolución del Índice de Calidad de la Información (promedio nacional)**

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP

Por otro lado, los datos muestran que la calidad de la información reportada durante los cuatro trimestres de 2015 ha variado, evidenciándose la menor calidad en el reporte del primer trimestre, con una disminución del 16% con respecto al trimestre anterior. Lo anterior, constituye un retroceso importante, ya que el **primer trimestre es el punto de partida para el avance anual**. Así, si este porcentaje es menor al del cuarto trimestre del año anterior, se ralentiza el incremento de calidad de la información al término del periodo valorado.

Derivado del análisis del promedio nacional del ICI, se observa que no obstante las adecuaciones en el SFU y las capacitaciones realizadas, aún **existe heterogeneidad en la calidad de la información reportada entre entidades federativas**, lo cual se refleja en la varianza del ICI, como se puede observar en la siguiente tabla:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabla 2. Varianza ICI** | | |
| Periodo | Valor del ICI | Varianza |
| 4to Trimestre 2015 | 0.63 | 0.02 |

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP

Esto significa que el valor del ICI del cuarto trimestre por cada entidad federativa se aleja en promedio alrededor de 0.02 puntos del ICI nacional, que es igual a 0.63, lo que hace evidente la necesidad de desagregar el promedio nacional en sus componentes por entidad federativa.

**Gráfico 2. Clasificación por entidad federativa del ICI (cuarto trimestre 2015)**

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP

Con la intención de identificar patrones que permitan orientar las acciones de mejora, se analizaron las características comparables entre entidades federativas susceptibles de explicar la variación en el reporte. Para ello, en principio es relevante revisar la tasa de crecimiento en la calidad de la información que es reportada por las entidades federativas, en función de la línea base. Por medio de dicha revisión, es posible identificar las entidades federativas que han realizado acciones eficientes y duraderas para la mejora de la calidad de la información. Al analizar estos datos es importante, sin embargo, tomar en consideración el punto de partida de la entidad federativa, que incide en su espacio de mejora.

**Gráfico 3. Avance en la calidad de la información**

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP

En este sentido, es importante resaltar los casos de Hidalgo, Chiapas y Oaxaca quienes muestran tasas de crecimiento del ICI superiores al 100%, lo cual es evidencia de un esfuerzo al interior de dichas entidades para contar con información de calidad respecto a los recursos federales que se les transfieren y por ende un informe útil sobre el ejercicio, destino y resultados de dichos recursos para el Sistema de Evaluación del Desempeño nacional.

A continuación, se realiza el análisis de tres factores que se presentan como posibles causas ante la baja calidad de la información en los reportes trimestrales, y la posible relación que guardan con el ICI, con el fin de identificar si dichos factores afectan de manera significativa el reporte, independientemente de las acciones de los gobiernos locales.

### Efectos del número de municipios en la entidad federativa

La diferencia del número de municipios entre entidades federativas puede representar un reto de coordinación interna: existen entidades federativas con un gran número de municipios como es el caso de Oaxaca, con 570 municipios de los cuales 418 se encuentran en sistemas de elección normativos internos (usos y costumbres), y por otro lado, entidades federativas como Baja California y Baja California Sur que cuentan con solo cinco municipios cada una, lo cual explica la heterogeneidad de mecanismos de vinculación entre gobiernos sub nacionales.

No obstante, es importante colocar este factor en contexto. El promedio nacional de municipios por entidad federativa es de 65[[4]](#footnote-5), no obstante, Hidalgo, entidad federativa que cuenta con 84 municipios, muy por encima del promedio, se encuentra en el tercer lugar en la valoración del ICI, junto al estado de Campeche con once municipios, como lo muestra la siguiente tabla:

| **Tabla 3. Relación entre el Número de Municipios y el ICI (ranking y valor para el 4to Trimestre de 2015)** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| Entidad Federativa | Número de Municipios | Lugar en la jerarquización nacional del ICI | Valor del ICI 4to Trimestre 2015 |
| Morelos | 33 | 1 | 0.87 |
| Nayarit | 20 | 2 | 0.84 |
| Campeche | 11 | 3 | 0.81 |
| Hidalgo | 84 | 3 | 0.81 |
| Ciudad de México | 16 | 5 | 0.80 |
| Tamaulipas | 43 | 6 | 0.76 |
| Baja California | 5 | 7 | 0.73 |
| Quintana Roo | 10 | 7 | 0.73 |
| Coahuila | 38 | 9 | 0.72 |
| San Luis Potosí | 58 | 9 | 0.72 |
| Tabasco | 17 | 11 | 0.71 |
| Chiapas | 118 | 12 | 0.69 |
| Querétaro | 18 | 13 | 0.68 |
| Tlaxcala | 60 | 13 | 0.68 |
| Durango | 39 | 15 | 0.67 |
| Puebla | 217 | 16 | 0.65 |
| Guanajuato | 46 | 17 | 0.61 |
| Sinaloa | 18 | 18 | 0.59 |
| Yucatán | 106 | 19 | 0.58 |
| Chihuahua | 67 | 20 | 0.57 |
| Nuevo León | 51 | 20 | 0.57 |
| Zacatecas | 58 | 20 | 0.57 |
| Colima | 10 | 23 | 0.54 |
| Aguascalientes | 11 | 24 | 0.53 |
| Sonora | 72 | 24 | 0.53 |
| Veracruz | 212 | 24 | 0.53 |
| Baja California Sur | 5 | 27 | 0.52 |
| México | 125 | 28 | 0.49 |
| Michoacán | 113 | 28 | 0.49 |
| Jalisco | 125 | 30 | 0.48 |
| Oaxaca | 570 | 30 | 0.48 |
| Guerrero | 81 | 32 | 0.35 |

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP

De lo anterior puede inferirse que el número de municipios no es necesariamente un elemento determinante de la calidad de la información.

### Efectos de la disponibilidad tecnológica

Es importante resaltar que dado que el SFU es un sistema informático, los gobiernos locales requieren de capacidades tecnológicas para realizar la captura de dicha información. Lo anterior podría significar un reto para estados como Chiapas, Tlaxcala, Oaxaca y Guerrero, donde menos de tres de cada 10 hogares cuentan con acceso a Internet[[5]](#footnote-6). Por lo cual, es relevante analizar si el acceso a Internet constituye un impedimento homogéneo para la captura de la información.

A continuación, se muestra la penetración digital de acuerdo con la medición del INEGI[[6]](#footnote-7) en comparación con su ICI. Para ágil referencia, en el eje vertical se ordenan las entidades federativas en función del ICI del cuarto trimestre del 2015.

**Gráfico 4. Penetración digital por entidad federativa, según su clasificación en el ICI**

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP. Elaborado con datos de Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2014, INEGI.

En el gráfico anterior se observa que hay entidades federativas con una menor penetración digital y con un valor del ICI superior, comparados con entidades que tienen una mayor penetración digital pero con un ICI sensiblemente menor. Tal es el caso, por ejemplo de Chiapas, que con un grado de penetración digital de 23% se encuentra en el lugar 12 en la valoración del ICI, mientras que entidades federativas con mayor grado de penetración digital, como Estado de México, Jalisco, Oaxaca y Guerrero, presentan un ICI mucho menor. Así, podemos concluir que **la variable de penetración digital de la entidad federativa no constituye una variable que necesariamente determine un bajo nivel y calidad en el reporte**.

Por otro lado, destaca que el 76% de los encuestados en las 32 entidades federativas manifiesta no encontrar ningún problema al conectarse a Internet; sin embargo, manifiestan que uno de los problemas principales es la **lentitud en la transferencia de información**. No obstante, el gráfico 5 nos muestra que la calidad de la información reportada tampoco presenta relación con la variable de lentitud de conexión.

**Gráfico 5. Porcentaje de Lentitud en conexión por entidad federativa,**

**según su clasificación en el ICI**

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP; elaborado con datos de Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2014, INEGI.

### Efectos de las transiciones electorales

La rotación de personal asociada a las transiciones electorales, principalmente a nivel municipal, se presenta como una constante preocupación de los gobiernos locales y posible sustento para la necesidad de capacitación de los servidores públicos que reportan la información en el SFU, y más aún, como posible elemento en la disminución de la calidad de la información. En este sentido, a continuación se analizan las transiciones electorales ocurridas en 2015 y su efecto en la cantidad y calidad de la información reportada respecto del ejercicio, destino y resultado de los recursos federales transferidos.

En 2015 se llevaron a cabo elecciones en 17 entidades federativas (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán), con las que se renovaron las administraciones de 1,005 organismos municipales, 41% del total de municipios del país.

Sin embargo, al comparar históricamente los niveles de reporte de los estados cuyos municipios tuvieron toma de protesta en septiembre, es decir, cuya nueva administración realizó su primer reporte en octubre, durante el periodo de captura correspondiente al tercer trimestre de 2015[[7]](#footnote-8), se puede apreciar que **no existen tendencias que evidencien una disminución de reporte asociada a las tomas de protesta de los presidentes municipales electos**[[8]](#footnote-9). Si bien algunos estados disminuyeron su reporte, continuaron su tendencia a la baja incluso en su segundo trimestre de captura; por otro lado otros estados, como Baja California Sur y Campeche no presentan efecto alguno. Asimismo, los estados cuyo número de municipios que reportaron el avance en Gestión de Proyectos disminuyó en el tercer trimestre, para el cuarto trimestre aumentó como es el caso de Guerrero, lo que permite inferir que la rotación de personal a consecuencia de los cambios de administración, no necesariamente tiene una influencia significativa que sobre el reporte del ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios.

**Gráfico 6: Número de municipios en que se reportaron avances en el módulo de Gestión de Proyectos en estados con cambios de administración municipal en septiembre de 2015**

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP; con datos del Sistema de Formato Único y de los Institutos Electorales Estatales.

Por otro lado, en nueve entidades federativas (Campeche, Chiapas, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí) los cambios de administraciones municipales se llevaron a cabo en octubre y noviembre de 2015, por lo que el primer periodo de captura de información de las nuevas administraciones tuvo lugar en enero, y fue el correspondiente al reporte de la información del cuarto trimestre de 2015. De este segundo grupo de transiciones de administración, destaca que Ciudad de México y Nuevo León aumentaron el número de demarcaciones territoriales y municipios que reportaron, de igual forma dos entidades federativas presentaron un comportamiento constante, pues todos sus municipios reportaron avances en ambos trimestres: Campeche y Querétaro.

**Gráfico 7: Número de municipios en que se reportaron avances en el módulo de Gestión de Proyectos en estados con cambios de administración municipal en octubre de 2015**

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP; con datos del Sistema de Formato Único y de los Institutos Electorales Estatales.

Así, se hace evidente que esta variable no puede correlacionarse con la cantidad de información reportada, dado que existe heterogeneidad en la capacidad de adaptación y reacción de las autoridades locales a las transiciones electorales[[9]](#footnote-10).

Respecto a la calidad de la información reportada, puede observarse que el patrón de comportamiento de las entidades federativas que cambian de gobierno se mantiene a pesar de la posible rotación de personal derivada de las transiciones entre administraciones ocupando la gubernatura del estado. En este sentido, dado que el ICI se calcula por entidad federativa, en la siguiente tabla se muestra la tasa de crecimiento para el tercer y cuarto trimestre del 2015, contra el trimestre inmediato anterior. Se señalan en color gris aquellas entidades federativas donde se llevaron a cabo elecciones de gobernador y donde el responsable del reporte fue la nueva administración.

| **Tabla 4. Tasa de variación del ICI por entidad federativa** | | |
| --- | --- | --- |
| Entidad Federativa | 3er trimestre respecto al 2do | 4to trimestre respecto al 3ro |
| Aguascalientes | 8.3% | 15.4% |
| Querétaro | 12.5% | -5.6% |
| Durango | 34.6% | -4.3% |
| Quintana Roo | 61.7% | -3.9% |
| Campeche | 23.1% | 1.3% |
| Coahuila | 29.1% | 1.4% |
| Baja California | 11.1% | 4.3% |
| Nuevo León | 17.4% | 5.6% |
| Jalisco | 36.4% | 6.7% |
| Guanajuato | 3.6% | 7.0% |
| Hidalgo | 7.2% | 9.5% |
| San Luis Potosí | 38.3% | 10.8% |
| Tamaulipas | 32.0% | 15.2% |
| Sinaloa | 50.0% | 15.7% |
| Ciudad de México | 0.0% | 15.9% |
| Morelos | 0.0% | 19.2% |
| Tlaxcala | 7.5% | 19.3% |
| Puebla | 22.7% | 20.4% |
| Tabasco | 0.0% | 22.4% |
| Chiapas | 7.7% | 23.2% |
| Guerrero | 12.5% | 29.6% |
| México | -5.1% | 32.4% |
| Sonora | 14.3% | 32.5% |
| Chihuahua | 13.2% | 32.6% |
| Baja California Sur | -7.1% | 33.3% |
| Aguascalientes | 8.3% | 35.9% |
| Veracruz | 2.6% | 35.9% |
| Colima | 21.9% | 38.5% |
| Zacatecas | -4.7% | 39.0% |
| Nayarit | 15.4% | 40.0% |
| Yucatán | 2.5% | 41.5% |
| Michoacán | 26.9% | 48.5% |
| Oaxaca | 14.3% | 50.0% |
| **Promedio** | **15.9%** | **21.0%** |

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP; con datos del Sistema de Formato Único y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este caso, dentro del primer grupo la única entidad federativa que presentó un deterioro en la calidad de la información reportada es Baja California Sur. Mientras que en el segundo grupo de estados con cambio de gobernador no hubo deterioro en la calidad de la información reportada sobre los recursos federales transferidos.

A continuación, se muestran los principales hallazgos por componente del ICI correspondiente a lo reportado en el cuarto trimestre de 2015.

### Gestión de Proyectos

La SHCP define los programas y proyectos de inversión en los *Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión[[10]](#footnote-11) como*:

*XXXI. Programas y proyectos de inversión: Conjunto de obras y acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la construcción, ampliación, adquisición, modificación, mantenimiento o conservación de activos fijos, con el propósito de solucionar una problemática o atender una necesidad específica y que generan beneficios y costos a lo largo del tiempo*

Adicionalmente, para identificar el objetivo de la realización de cada proyecto, existen 12 categorías temáticas: salud, educación, transportes y vialidades, agua y saneamiento, urbanización, cultura y turismo, asistencia social, deporte, seguridad, vivienda, comunicaciones y otros proyectos. El objetivo de esta tipología, es conocer la distribución de proyectos existente y las prioridades de inversión en proyectos ejecutados por los gobiernos locales. Derivado de lo anterior, **para que este esfuerzo se constituya en una herramienta de rendición de cuentas efectiva, es necesario que los proyectos estén adecuadamente clasificados.**

No obstante, los proyectos en ejecución[[11]](#footnote-12) cuya clasificación es la menos indicativa, la de: **“otros proyectos”, actualmente representa el 10.1% de los proyectos del total de 120,888 registrados en el SFU**, lo cual representa un área de oportunidad a nivel nacional.

| **Tabla 5. Número y porcentaje de proyectos clasificados como “otros proyectos”** | | |
| --- | --- | --- |
| Entidad federativa | Número de proyectos reportado en la categoría de “otros proyectos”. | Porcentaje respecto al total de proyectos reportado por entidad federativa |
| **Nacional** | **12,267** | **10.1** |
| Baja California Sur | 266 | 38.2 |
| Ciudad de México | 234 | 31.0 |
| Quintana Roo | 389 | 26.0 |
| Guerrero | 972 | 16.7 |
| Jalisco | 341 | 16.6 |
| Aguascalientes | 171 | 16.3 |
| México | 1,726 | 16.1 |
| Nuevo León | 168 | 15.1 |
| Nayarit | 230 | 14.1 |
| San Luis Potosí | 541 | 13.6 |
| Campeche | 177 | 11.6 |
| Michoacán | 616 | 10.9 |
| Colima | 66 | 10.8 |
| Baja California | 266 | 10.7 |
| Chihuahua | 361 | 10.5 |
| Hidalgo | 633 | 9.4 |
| Puebla | 816 | 9.4 |
| Sinaloa | 222 | 9.3 |
| Veracruz | 1,028 | 9.0 |
| Tamaulipas | 255 | 8.4 |
| Coahuila | 220 | 8.3 |
| Zacatecas | 215 | 7.3 |
| Guanajuato | 473 | 7.0 |
| Oaxaca | 675 | 7.0 |
| Tabasco | 172 | 6.2 |
| Durango | 135 | 6.0 |
| Tlaxcala | 142 | 5.6 |
| Chiapas | 321 | 5.4 |
| Morelos | 90 | 4.8 |
| Sonora | 97 | 4.5 |
| Querétaro | 82 | 4.2 |
| Yucatán | 167 | 4.0 |

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP.

En otro orden de ideas, el SFU posibilita el registro de los cambios de estatus de los proyectos, de forma que pueda reflejarse el avance y desarrollo de los mismos. Por ello, uno de los referentes sobre la calidad del reporte en este nivel del SFU es el uso adecuado de los estatus a continuación:

**Tabla 6. Estatus de los proyectos reportados a través del SFU**

| Estatus | Ícono | Criterio |
| --- | --- | --- |
| Terminación |  | * Los proyectos deben ser terminados cuando su avance físico y financiero ha llegado al 100% y ya se ha integrado con dicho avance en el Informe trimestral que se envía al Congreso. |
| Cancelación |  | * Los proyectos se cancelan cuando ya no volverán a tener avances, por las razones que deberán explicarse al realizar la cancelación. |
| Suspensión |  | * Los proyectos se suspenden cuando sabemos que volverán a tener avance, pero en el trimestre actual no tuvieron actualización alguna en relación con el trimestre anterior. |
| Activación |  | * Los proyectos se activan, una vez que vuelven a tener avance. |

Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP.

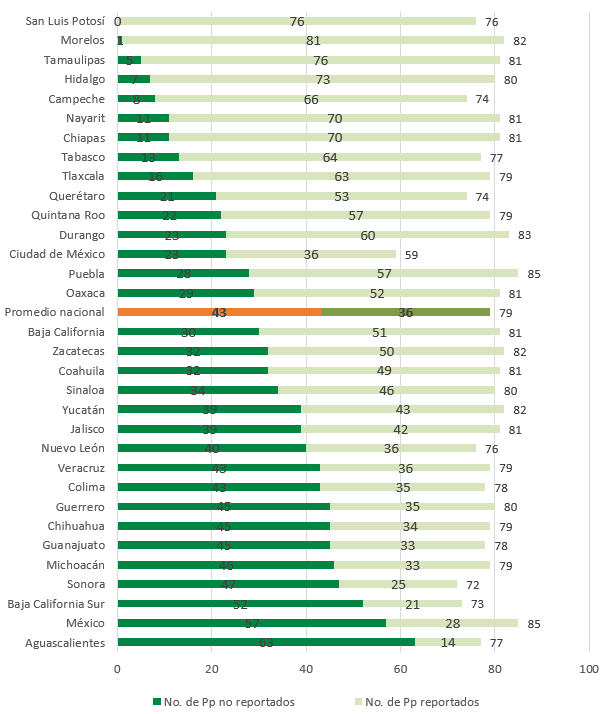
En este sentido, es indispensable que los gobiernos locales verifiquen que todos los proyectos que se encuentran registrados con el estatus “En Ejecución” sean proyectos que **actualmente se están llevando a cabo**, es decir, el SFU solo debe contener los avances trimestrales correspondientes a los proyectos que los tuvieron y a los que se les da seguimiento. En caso contrario, puede asignarse el estatus correspondiente a la suspensión o cancelación de los mismos, para preservar la calidad de la información.

### Avance Financiero

La información relativa al ejercicio de los recursos federales transferidos representa un reto de homologación del registro contable que realizan las secretarías de finanzas (o análogas) las cuales reciben de manera central los recursos que la federación transfiere. Por ello, **el SFU, en cumplimiento de lo establecido por el sistema de contabilidad gubernamental, establece un registro armónico, delimitado y específico de las operaciones presupuestarias y contables**, con el fin de contar con información oportuna, periódica y comparable. No obstante, no todas las entidades federativas han consolidado sus esfuerzos en este sentido.

Por otro lado, además del reto de la homologación contable, el reporte del avance financiero a nivel nacional presenta una importante área de oportunidad en lo relativo a la completitud de la información registrada. Es decir, **las entidades federativas no reportan información sobre todos los Pp ni sobre la totalidad de los recursos federales recaudados por cada Pp.** Para ilustrar lo anterior, la siguiente tabla evidencia el número de programas presupuestarios no reportados de los cuales recibieron recursos y a los cuales debe darse seguimiento, así como los reportados por entidad federativa.

**Gráfico 8. Número de Programas presupuestarios que fueron reportados o no reportados por Entidad Federativa en el cuarto trimestre 2015**



Fuente: Información del Módulo de Avance Financiero del Sistema de Formato Único.

Como se mencionó, el segundo reto para la entrega de la información completa en el módulo de avance financiero, lo constituye el hecho de que los gobiernos locales no reportan la totalidad de los recursos recibidos de la federación para fines específicos (Gráfico 8). Lo anterior cobra especial relevancia dado que los recursos asignados a prioridades nacionales, como educación y medio ambiente, son en gran medida ejercidos a través de transferencias a los gobiernos locales, como lo muestra la siguiente tabla.

| **Tabla 7. Porcentaje de gasto federalizado respecto al gasto del ramo** | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ramo | | Monto pagado del Ramo Presupuestario | Recursos Federales transferidos | Porcentaje de recursos federales transferidos respecto al monto pagado total del Ramo | Diferencia porcentual del monto reportado por la entidad federativa respecto al pagado por la SHCP |
| **33** | Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios | 607,604.80 | 607,604.80 | 100 | -33.83% |
| **23** | Provisiones Salariales y Económicas | 204,945.50 | 122,589.40 | 59.8 | -52.03% |
| **11** | Educación Pública | 323,103.20 | 125,743.70 | 38.9 | -27.32% |
| **16** | Medio Ambiente y Recursos Naturales | 55,017.80 | 17,273.70 | 31.4 | -46.80% |
| **21** | Turismo | 10,333.30 | 1,556.10 | 15.1 | -44.35% |
| **4** | Gobernación | 79,567.20 | 8,676.00 | 10.9 | -27.31% |
| **12** | Salud | 121,153.40 | 7,863.90 | 6.5 | -20.43% |
| **8** | Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 80,793.40 | 4,154.90 | 5.1 | -63.29% |
| **6** | Hacienda y Crédito Público | 53,508.80 | 1,393.60 | 2.6 | -92.74% |
| **9** | Comunicaciones y Transportes | 109,820.70 | 2,000.00 | 1.8 | -100.00% |
| **20** | Desarrollo Social | 110,035.80 | 71.1 | 0.1 | -75.57% |

Nota: La información correspondiente al monto pagado del ramo corresponde a la información de Gasto Programable del Sector Presupuestario de estadísticas oportunas. Cifras acumuladas enero-diciembre 2015. La información de recursos federales transferidos corresponde a la del Módulo de Avance Financiero del Sistema de Formato Único.

Fuente: Estadísticas oportunas, así como base de datos Gasto Federalizado, Unidad de Política y Control Presupuestario.

Por lo anterior, **identificar los Pp de los que no se reporta información a nivel de entidad federativa es una línea de acción** clave que debe ser implementada desde las secretarías de finanzas o su equivalente, con el objetivo de verificar el correcto reporte del gobierno de cada entidad federativa.

Por lo anterior, es necesario que las entidades federativas establezcan los mecanismos de coordinación que les permitan implementar actividades en tiempos acordes con la normatividad, y verificar la consistencia de la información de los registros de las áreas responsables con aquéllos de la secretaría de finanzas respectiva.

### Indicadores

La publicación de los Lineamientos de 2013 tuvo como uno de sus objetivos, impulsar la presupuestación basada en resultados en el ejercicio de los recursos federales transferidos, al fortalecer el papel de las Dependencias Coordinadoras de los FAF en la definición de indicadores estructurados en MIRs[[12]](#footnote-13) para la evaluación del desempeño. Aunado a ello, se enfatizó la importancia del Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual privilegia el logro de resultados en el ejercicio de los recursos.

Dado que los recursos de los Pp de los FAF del Ramo 33 son transferidos a las entidades federativas y municipios, las metas y avances de algunos de los indicadores de su MIR deben ser reportados por los gobiernos locales a través del SFU de manera trimestral.

Derivado de lo anterior, cobra especial importancia el diseño y pertinencia de los indicadores del Ramo 33 y la coordinación con las entidades federativas para su adecuado seguimiento. Por ello, y dado que, como se muestra en la tabla 9, la calidad de las MIR del Ramo 33 no es homogénea, es indispensable continuar las acciones para fortalecer las MIR de los fondos del Ramo 33.

| **Tabla 8.Valoraciones obtenidas en el análisis y recomendaciones**  **de mejora de las MIR 2015** | |
| --- | --- |
| Fondo de Aportaciones | Valoración |
| FAIS | 87 |
| FASP | 79 |
| FAM en su componente de Infraestructura Educativa | 74 |
| FAM en su componente de Asistencia Social | 72 |
| FAETA | 69 |
| FASSA | 64 |
| FONE | 55 |
| FAFEF | 45 |
| FORTAMUN | 36 |
| Fuente: Información obtenida del análisis y recomendaciones de mejora de las MIR 2015 | |

Por otro lado, en cuanto al reporte de indicadores, el principal problema detectado es que **durante el primer trimestre de 2015 los gobiernos locales no reportaron las metas de los indicadores**. Cabe resaltar que la falta de establecimiento de metas al inicio del año evidencia una ausencia de planeación y orientación a resultados, por lo que constituye la principal debilidad para el cabal cumplimiento de lo establecido por la normatividad de referencia en materia de registro de los resultados de la aplicación de los recursos federales transferidos.

Adicionalmente, dado que **el registro de metas de los indicadores solo puede realizarse durante el primer trimestre del año**, la ausencia del reporte oportuno determina negativamente la calificación de este componente del ICI para la entidad federativa por el resto del año, sin posibilidad de que se revierta esta tendencia hasta el siguiente ejercicio fiscal.

Además, existe un reto a nivel nacional en lo que se refiere al componente de indicadores, que corresponde **las metas que presentan inconsistencias en alguna de las categorías de los indicadores**, a pesar de ser registradas en tiempo.

|  |  |
| --- | --- |
| **Tabla 9. Elementos de los indicadores** | |
| **Elemento** | **Descripción** |
| Meta planeada | Objetivo que pretende alcanzar el indicador en el periodo de reporte. Dependiendo de si es un indicador absoluto o relativo, se compondrá por numerador y denominador. |
| Meta alcanzada | Objetivo que alcanzó el indicador en el periodo de reporte. Dependiendo de si es un indicador absoluto o relativo, se compondrá por numerador y denominador. |
| Justificación de variaciones | Explicación de la diferencia entre la meta alcanzada y la meta planeada. No necesariamente tiene una connotación negativa el no alcanzar la meta planeada, depende de la explicación. |

Fuente: Guía de criterios para el reporte del ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.

Cabe destacar que, derivado de la operación del SFU y del análisis de observaciones de los órganos de fiscalización, resalta que los principales errores se encuentran en el cálculo o respecto a los posibles valores máximos que pudieran alcanzar tanto las metas y avances reportados para los indicadores. Por ejemplo, existen registros que se señalan como porcentajes en indicadores cuando en realidad corresponden a valores absolutos.

Sin embargo, para 2015 fueron remitidos a las secretarías de finanzas estatales o su equivalente los valores máximos y mínimos que pudieran alcanzar los indicadores, los cuales fueron establecidos por las Dependencias Coordinadoras de los FAF[[13]](#footnote-14), con el objetivo de que dichos criterios fueran difundidos y verificados durante la captura y validación de información.

### Evaluaciones

Para asegurar la orientación a resultados y la mejora continua de las intervenciones de política pública mediante las que los gobiernos locales ejercen los recursos que la federación les transfiere, es indispensable la evaluación de las mismas.

No obstante, se trata de una de las áreas de oportunidad más importantes en materia de sensibilización y avance de la implementación de los principios de la presupuestación basada en resultados. En este sentido, el gráfico 8 muestra que de las 205 evaluaciones que se encuentran registradas en el SFU, únicamente 91 cuentan con elementos que permiten reconocer que efectivamente se tratan de ejercicios de evaluación que son relevantes para el Sistema de Evaluación del Desempeño Nacional (SED); es decir, que se trata de un análisis sistemático y objetivo de intervenciones, principalmente de programas gubernamentales en los ámbitos federal, estatal y municipal, así como de conjuntos de programas o de políticas públicas.

**El propósito de las evaluaciones a los programas es determinar su pertinencia y el logro de sus objetivos, así como la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad de éstos, aportando información confiable y útil** sobre los resultados obtenidos, que permita mejorar el proceso de toma de decisiones.

**Gráfico 8: Número de Evaluaciones recibidas y validadas para informes trimestrales de 2015**

Evaluaciones válidas para el SED

Evaluaciones válidas para el SED

Fuente: Información del Módulo de Evaluaciones del Sistema de Formato Único.

Asimismo, este componente también presenta gran heterogeneidad entre estados, dado que a pesar de la existencia de pocos registros por entidad federativa en este módulo del SFU, la mayor parte de las entidades no reportan información.

**Tabla 10. Número de evaluaciones reportadas**

**por entidad federativa en 2015**

| **Entidad Federativa** | **Número de Evaluaciones Presentadas** |
| --- | --- |
| Aguascalientes | 27 |
| México | 12 |
| Tlaxcala | 8 |
| Quintana Roo | 7 |
| Chiapas | 6 |
| Durango | 6 |
| Oaxaca | 6 |
| Tamaulipas | 5 |
| Baja California | 4 |
| Michoacán | 3 |
| Veracruz | 2 |
| Puebla | 1 |
| Tabasco | 1 |
| Hidalgo | 1 |
| Chihuahua | 1 |
| Zacatecas | 1 |

Fuente: Datos recopilados de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos presentados en 2015.

Como puede observarse, el SFU solo cuenta con información de 91 evaluaciones reportadas que corresponden a 16 entidades federativas, por lo cual cobra mayor relevancia llevar a cabo acciones para apoyar a los gobiernos locales en el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño, así como en la implementación del sistema de evaluación del desempeño en los gobiernos locales.

Cabe mencionar que, en muchos casos, las evaluaciones registradas en el SFU, no han sido consideradas debido a que no cuentan con los elementos requeridos en una evaluación, o porque son reportados documentos que no representan evaluaciones, como lo son reportes de auditorías o los mismos informes derivados del SFU. Lo anterior puede reflejar que aún existe un amplio desconocimiento de los objetivos y alcances de una evaluación.

# Líneas de acción Globales

El objetivo de esta sección es ayudar a conocer los aspectos relevantes sobre el reporte del ejercicio, destino y resultados de las transferencias federales que puedan dar una visión estratégica para la toma de decisiones en todo el ciclo presupuestario. En este sentido, para que los reportes realizados trimestralmente por los gobiernos locales sean de utilidad para el análisis es necesario contar con información de calidad.

Derivado de lo anterior, y de conformidad con la guía de criterios para el reporte del ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos[[14]](#footnote-15) **a continuación se establecen acciones específicas** a manera de recomendaciones puntuales, con el fin de promover estándares de información que permitan analizar y dar seguimiento al ejercicio de los recursos federales transferidos por componente del sistema, en función de cada una de las dimensiones descritas en dicha guía.

Cabe mencionar que con el fin de proporcionar a las entidades federativas los elementos que requieren para atenuar los posibles efectos derivados de la rotación de personal, y así llevar a cabo en tiempo y forma la captura de la información requerida en el reporte del ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, debe fortalecerse la **difusión y utilización de las herramientas de capacitación a distancia, como lo es el material en línea referente al SFU que puede consultarse en el Portal de Transparencia Presupuestaria** a través de las siguientes direcciones electrónicas:

<http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Capacitacion>

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico>

## Gestión de Proyectos

* Dimensión Cabalidad: debe cambiarse de estatus del proyecto de aquellos que deban ser cancelados o suspendidos, ya que los proyectos en ejecución son únicamente los que continúan vigentes y cuyo avance físico y financiero será reportado en el trimestre más próximo.
* Dimensión Congruencia: se ha detectado la existencia de proyectos cuyo estatus permanece en registro, y cuentan con un avance físico y financiero al 100%, lo cual hace evidente que dicha **información no ha sido validada por la secretaría de finanzas (o análoga)**, lo que se debe a que los ejecutores del gasto no concluyen el proceso del registro de los avances de los proyectos en los informes trimestrales. Por lo anterior, es necesario registrar los avances físico y financiero al 100% de los proyectos que hayan sido concluidos en el reporte trimestral correspondiente; que estos se validen en tiempo y forma por la entidad federativa, y una vez que haya sido entregado el informe trimestral a la Cámara de Diputados, entonces deberá cambiarse el estatus de dichos proyectos a terminado.
* Dimensión Granularidad:
  + Debe evitarse el uso de la categoría "otros proyectos".
  + Durante los periodos inter-trimestrales, deberá registrarse la información básica de identificación de los proyectos, los cuales deben guardar congruencia con los proyectos que son aprobados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los proyectos aprobados por la instancia estatal o municipal facultada.
* Dimensión Homogeneidad: la información financiera se debe capturar en congruencia con los criterios de captura establecidos por el CONAC, principalmente las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos así como las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos. Para lo anterior, las secretarías de finanzas (o análogas) deben realizar una estrategia de homologación contable de manera central y con ello evitar que la información se sujete a interpretaciones que dificulten la valoración objetiva sobre el desempeño presupuestario.

## Avance Financiero

* Dimensión Cabalidad: **se deberá registrar la totalidad de los Pp que transfieren recursos federales, así como el monto que fue recaudado de acuerdo con los registros de la SHCP.**
* Dimensión Congruencia: durante el proceso de validación, **las entidades federativas deben verificar que la información reportada guarde congruencia con lo ministrado por la SHCP**. Dentro del módulo de Avance Financiero, es posible identificar el sub-módulo de Analítico de Registro, donde es posible revisar el detalle de los montos que han sido transferidos por la TESOFE a cada entidad federativa.
* Dimensión Homogeneidad: el Avance Financiero deberá reportarse de acuerdo a los seis momentos contables del gasto (Aprobado, Modificado, Comprometido, Devengado, Ejercido y Pagado) y a uno del ingreso (Recaudado).

## Indicadores

Este nivel permite conocer el cumplimiento de los objetivos que persiguen los FAF, por lo cual, para contar con información de calidad, se requiere:

* Dimensión Congruencia:
  + Deben reportarse las metas correspondientes a los indicadores de todos los FAF en el primer trimestre del año. Para realizarlo en tiempo y forma, a partir de la b quincena de marzo de 2016, es posible cargar en el SFU la información referente a las metas en este componente.
  + Respecto a los avances de los indicadores, deben ser reportados en base a su frecuencia de medición; es decir, si se trata de indicadores trimestrales se registrarán los avances en los cuatro trimestres, los semestrales se reportarán en el segundo y cuarto trimestre, y los anuales al cuarto trimestre.
  + **Debe verificarse que las metas y avances reportados dentro del SFU sean congruentes con el método de cálculo establecido para cada indicador**.

Es importante destacar que en el marco del documento relativo al artículo 80 de la LGCG, se implementarán modificaciones para la mejora de las MIR de los FAF, en colaboración con las Dependencias Coordinadoras de los mismos. Estas modificaciones se reflejarán en las MIR a cuyas metas y avances se dará seguimiento durante 2016.

## Evaluaciones

* Dimensión Congruencia: Es necesario que las entidades federativas solo registren en el SFU las evaluaciones que:
  + Se apeguen a alguno de los tipos de evaluaciones que se establecen en el numeral décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo establecido en numeral 11 de la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas (Norma), emitida por el CONAC.
  + Contar con, al menos, 1) Análisis FODA 2) Conclusiones y 3) recomendaciones de Mejora.
* Dimensión Homogeneidad: Los componentes mínimos del reporte de la evaluación de los programas estatales y programas municipales deben incorporar los elementos establecidos por el CONAC en la norma, de forma que se facilite la utilización de sus hallazgos en la mejora de los programas.

Es importante reiterar que **todas las evaluaciones realizadas a recursos federales transferidos sean registradas en el SFU** para el adecuado seguimiento/alineación, cumplimiento de los objetivos, asegurar el reporte de los resultados de los recursos federales transferidos, por lo que es indispensable la coordinación entre las áreas responsables de coordinar la evaluación de los programas presupuestarios y aquella encargada del reporte a través del SFU.

1. Pueden consultarse los videos en el canal de YouTube de Transparencia Presupuestaria, disponible en: https://www.youtube.com/channel/UCokAhIwndny0k2ROksI-qqg [↑](#footnote-ref-2)
2. El ICI se calcula cada trimestre para cada entidad federativa y un promedio nacional. La metodología detallada para su cálculo así como la evolución del mismo puede consultarse de manera pública en:

   <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#ComoReportan> [↑](#footnote-ref-3)
3. En los casos en que se utilice información de algún otro periodo, se señalará en el cuerpo del documento. El informe que se remite al Congreso de la Unión correspondiente al cuarto trimestre de 2015 puede ser descargado desde:

   http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\_Publicas/Informes\_al\_Congreso\_de\_la\_Union [↑](#footnote-ref-4)
4. Dentro de este promedio se extrae el caso de Oaxaca, Baja California y Baja California Sur, por considerarse casos extremos. [↑](#footnote-ref-5)
5. Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2014 (MODUTIH 2014), INEGI. [↑](#footnote-ref-6)
6. La penetración digital por entidad federativa se midió en base a la pregunta 7 del cuestionario aplicado en el MODUTIH 2014 de INEGI, en la que se consulta si tienen conexión a Internet por hogar. [↑](#footnote-ref-7)
7. El calendario de captura y validación de la información para cada trimestre se encuentra disponible en los *Lineamientos,* Disponibles en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato\_Unico [↑](#footnote-ref-8)
8. En este caso se obtuvo una correlación de 0.05918 por lo cual no existe una relación significativa entre las variables. [↑](#footnote-ref-9)
9. De igual forma fue calculado el coeficiente de correlación de dichas variables, el cual tuvo un valor de 0.06, por lo que se infiere de igual forma que las variables no tienen relación directa. [↑](#footnote-ref-10)
10. Los *Lineamientos* pueden ser consultados en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328458&fecha=30/12/2013> [↑](#footnote-ref-11)
11. Los proyectos en ejecución son todos aquellos cuyo estatus en el SFU es Registro, por lo que deben capturarse avances en el trimestre más próximo, siempre y cuando su estatus no sea modificado a suspendido, cancelado o terminado. Mientras que los proyectos validados por las entidades federativas son aquéllos cuyos avances fueron registrados por los ejecutores en el trimestre, y éstos validados por la entidad federativa, por lo que dicha información se presenta en los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos. [↑](#footnote-ref-12)
12. La MIR es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un Pp y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios que el Pp proporciona a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. [↑](#footnote-ref-13)
13. Los contactos de los coordinadores de los fondos de aportaciones del Ramo 33, se encuentran disponibles en el siguiente link: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato\_Unico [↑](#footnote-ref-14)
14. La cual puede ser consultada en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/SFU/Guia%20_de%20criterios%20_SFU%20VF_2.pdf> [↑](#footnote-ref-15)