



HACIENDA

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

2021

ANEXO 1. DIAGNÓSTICO PBR-SED: NOTA METODOLÓGICA



ANEXO 1. DIAGNÓSTICO PbR-SED 2021: NOTA METODOLÓGICA

A continuación se describe la metodología utilizada en el Diagnóstico PbR-SED 2021.

1.1. MARCO MUESTRAL

El Diagnóstico PbR-SED 2021 se planeó 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 Diagnóstico PbR-SED 2020, 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; por lo que este es el año 2 en que participan en el ejercicio del Diagnóstico PbR-SED. En la

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>

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

siguiente tabla se presentan las Entidades Federativas, así como los Municipios y DTCDMX que participarán en el Diagnóstico PbR-SED 2021.

Tabla 1.1. Entidades Federativas, Municipios y DTCDMX seleccionados para el Diagnóstico PbR-SED 2021

	Entidad Federativa	Población mayor	Aleatorizado
1	Aguascalientes	Aguascalientes	Rincón de Romos
2	Baja California	Tijuana	Ensenada
3	Baja California Sur	La Paz	Comondú
4	Campeche	Campeche	Escárcega
5	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Suchiate
6	Chihuahua	Juárez	Camargo
7	Ciudad de México	Iztapalapa	Cuauhtémoc
8	Coahuila	Saltillo	Piedras Negras
9	Colima	Manzanillo	Villa de Álvarez
10	Durango	Durango	Pueblo Nuevo
11	Guanajuato	León	Valle de Santiago
12	Guerrero	Acapulco de Juárez	Iguala de la Independencia
13	Hidalgo	Pachuca de Soto	Acaxochitlán
14	Jalisco	Guadalajara	Autlán de Navarro
15	Estado de México	Ecatepec de Morelos	Chicoloapan
16	Michoacán	Morelia	Jacona
17	Morelos	Cuernavaca	Temixco
18	Nayarit	Tepec	Xalisco
19	Nuevo León	Monterrey	Santa Catarina
20	Oaxaca	Oaxaca de Juárez	Huajuapán de León
21	Puebla	Puebla	Huejotzingo
22	Querétaro	Querétaro	San Juan del Río
23	Quintana Roo	Benito Juárez	Cozumel
24	San Luis Potosí	San Luis Potosí	Tamuín
25	Sinaloa	Culiacán	Mazatlán
26	Sonora	Hermosillo	Huatabampo
27	Tabasco	Centro	Macuspana
28	Tamaulipas	Reynosa	Tampico
29	Tlaxcala	Tlaxcala	Huamantla

Entidad Federativa		Población mayor	Aleatorizado
30	Veracruz	Veracruz	Emiliano Zapata
31	Yucatán	Mérida	Tizimín
32	Zacatecas	Fresnillo	Jeréz

Fuente: elaboración propia.

1.2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

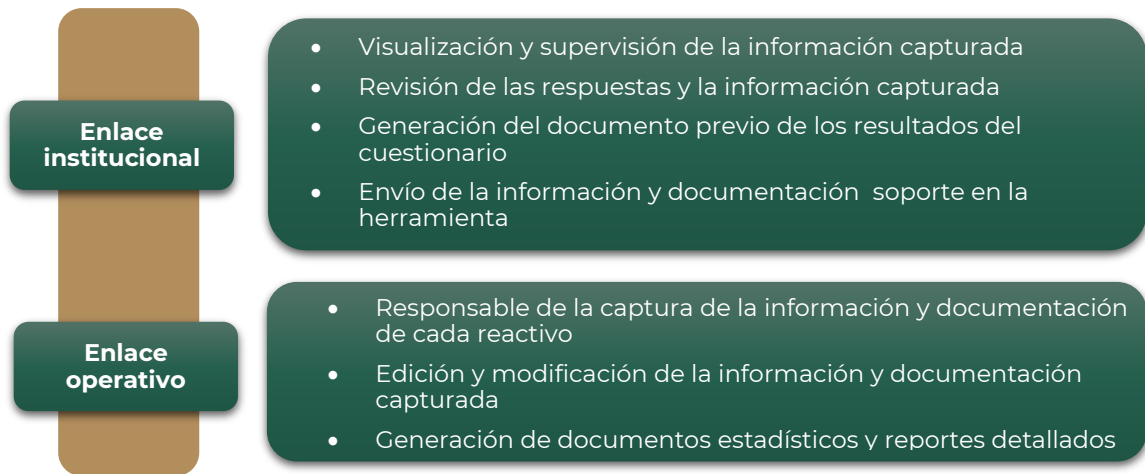
Los resultados del Diagnóstico PbR-SED 2021 se integraron a partir de dos fases fundamentales. La primera de ellas consistió en el levantamiento de información por parte de los entes públicos considerados en el marco muestral y la segunda en la revisión, análisis y valoración de dicha información.

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 2021



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 nueve semanas (es importante mencionar que ha este periodo se debe restar dos semanas de periodo vacacional decembrino); iniciando el 7 de diciembre de 2020 y concluyendo el 5 de febrero de 2021.

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 dos 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: 11 de diciembre de 2020 y 15 de enero de 2021.

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 2021, 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
- 28 Municipios/DTCDMX con mayor población
- 23 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 2021

	Entidad Federativa	Población mayor	Aleatorizado
1	Aguascalientes	Aguascalientes	Rincón de Romos
2	Baja California	Tijuana	Ensenada
3	Baja California Sur	-	-
4	Campeche	Campeche	Escárcega
5	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	-
6	Chihuahua	Juárez	-
7	Ciudad de México	Iztapalapa	Cuauhtémoc
8	Coahuila	Saltillo	Piedras Negras
9	Colima	Manzanillo	Villa de Álvarez
10	Durango	Durango	Pueblo Nuevo
11	Guanajuato	León	-
12	Guerrero	-	Iguala de la Independencia
13	Hidalgo	Pachuca de Soto	Acaxochitlán
14	Jalisco	Guadalajara	Autlán de Navarro
15	Estado de México	Ecatepec de Morelos	-
16	Michoacán	Morelia	Jacona
17	Morelos	Cuernavaca	Temixco
18	Nayarit	Tepic	-
19	Nuevo León	Monterrey	Santa Catarina
20	Oaxaca	Oaxaca de Juárez	Huajuapán de León
21	Puebla	Puebla	Huejotzingo
22	Querétaro	Querétaro	San Juan del Río
23	Quintana Roo	Benito Juárez	Cozumel
24	San Luis Potosí	San Luis Potosí	-
25	Sinaloa	Culiacán	Mazatlán
26	Sonora	Hermosillo	Huatabampo
27	Tabasco	Centro	Macuspana
28	Tamaulipas	Reynosa	Tampico
29	Tlaxcala	-	Huamantla
30	Veracruz	Veracruz	-
31	Yucatán	Mérida	Tizimín
32	Zacatecas	-	-
	TOTAL	28	23

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 2021.
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 2021.

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 etapa 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 2021 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 2021, 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 2021 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 2021 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

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

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, es importante señalar que en las etapas de análisis y valoración, se identificaron casos en los que la documentación probatoria había cambiado, e incluso se identificó que en ocasiones cambiaron las respuestas a los reactivos. Lo anterior se explica, en la mayoría de los casos, porque los enlaces institucionales y operativos designados en los distintos entes públicos para los trabajos del Diagnóstico PbR-SED 2021, no necesariamente fueron los mismos que se designaron para el ejercicio 2020 o anteriores, por lo que la información proporcionada. No se omite señalar que la consistencia entre las respuestas y documentación probatoria que se remitió a la SHCP para el Diagnóstico PbR-SED 2020 y 2021, es responsabilidad de los entes públicos.