



# PLAN ESTATAL DE **DESARROLLO**

— PUEBLA 2017 · 2018 —

**José Antonio Gali Fayad**  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL



## **EJE 5.** **BUEN GOBIERNO**

SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN  
SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN

FOTOGRAFÍA

COORDINACIÓN DE FOTOGRAFÍA DEL GOBERNADOR  
JOSÉ ANTONIO GALI FAYAD

SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN



**PUEBLA**  
*Sigue*



FD CIUDADANA

GOBERNADOR  
CAMPAÑA DE COALICIÓN



**EJE 5.**  
**BUEN GOBIERNO**

# MODELO DE GOBIERNO

## ¿QUÉ BUSCAMOS?

Establecer un esquema de actuación institucional, sustentado en la planeación, programación, presupuestación, evaluación, orden y control, con apoyo de indicadores estratégicos y de gestión, que permita contar con una administración pública de corte gerencial y con base en resultados.

## PRINCIPIOS BASE



**Diseñar y operar** un sistema integral para la formulación ordenada de alternativas de acción que permitan incluir la participación social como una práctica común en el actuar del Gobierno.



**Establecer compromisos** certeros, claros y medibles con alta viabilidad administrativa, financiera y política.



**Contribuir al fortalecimiento del Sistema de Planeación Democrática** y la consolidación del modelo gubernamental de Presupuesto con base en Resultados.

## BENEFICIOS



**Integrar** un marco de actuación ordenado y coherente.



**Contar** con propuestas que contribuyan al desarrollo integral y sustentable de la entidad.



**Promover** la participación ciudadana corresponsable.



**Incrementar** los niveles de legitimidad y gobernabilidad.



**Fomentar** una relación productiva entre gobierno y sociedad.



**Someter** al juicio ciudadano la actuación del Gobierno.



**Sentar** las bases del Presupuesto basado en Resultados.

# ¿CÓMO FUNCIONA?



## FORTALECIENDO

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO  
PARA ENTREGAR RESULTADOS



## DIFUNDIENDO

LA METODOLOGÍA DE  
GESTIÓN PARA RESULTADOS GpR



## PRIORIZANDO

PRODUCTOS Y/O SERVICIOS



## REALIZANDO

UNA PROGRAMACIÓN PARA MEDIR  
LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO



## ASIGNANDO

PRESUPUESTO EN ATENCIÓN AL  
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO



## MEJORANDO

EL SISTEMA DE INDICADORES  
PARA EVALUAR EL TRABAJO GUBERNAMENTAL



## RENOVANDO

LOS LINEAMIENTOS DE EVALUACIÓN  
PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN



## COORDINANDO

PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN,  
PRESUPUESTACIÓN, EJECUCIÓN,  
EVALUACIÓN Y CONTROL



## APOYANDO

A LOS 217 MUNICIPIOS PARA SU  
ALINEACIÓN AL MODELO DE GOBIERNO

# ESTRUCTURA Y LÓGICA DE ACTUACIÓN

## PLANTEAMIENTO GENERAL

Construcción conceptual del eje de gobierno: en él se explica qué se entiende, cuál es su significado y razón de ser. Se exponen las condicionantes más importantes, así como las dimensiones de análisis sobre las que descansará el Análisis Causal Específico.

## ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

Investigación específica por eje de gobierno con base en las dimensiones generales, identificadas en el Planteamiento General. Su integración considera, como principio base de actuación, la sistematización de información referente a las situaciones más representativas para el correcto funcionamiento del Gobierno, que genere mayores beneficios a la sociedad, bajo una relación de causa-efecto.

## PLAN DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Postulación enunciativa de los programas de gobierno sobre los que descansará el funcionamiento de la administración y en el que se muestran, de manera general, las áreas participantes y responsables de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la administración.

## PROGRAMAS DE GOBIERNO

Constructo teórico que permite clarificar y desagregar el actuar de la autoridad al establecer objetivos, estrategias, metas y líneas de acción específicas para la organización gubernamental; en estas últimas se consideran las actividades administrativas y operativas que darán sentido de orden y coherencia al Gobierno, así como los proyectos estratégicos para la transformación de la realidad en la entidad y el cumplimiento de los compromisos establecidos por la administración.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

Estructuración de acciones que se traducirán en planes, programas o proyectos, que se agrupan en torno a los programas de gobierno establecidos; estas se realizarán a lo largo del periodo de gobierno de acuerdo con el objetivo y con base en la estrategia definida. Para su postulación se consideran mandatos constitucionales e indicadores de referencia nacionales e internacionales que califican el actuar gubernamental, mismos que se presentan en una línea base de referencia.

## INDICADORES ESTRATÉGICOS

Es la presentación sistematizada de datos soportados por resultados comprobables, con referencia nacional e internacional, que permite establecer un panorama de referencia en la actualidad y vincular la información con el proceso de toma de decisiones, para generar escenarios y estudios prospectivos que permitan actuar con método ante las vicisitudes propias de la administración.





EXI DE RODRIGUEZ

MAYO 2017

PLANTEAMIENTO  
GENERAL



EL BUEN GOBIERNO OBSERVA EN LA CIUDADANÍA Y LOS MUNICIPIOS A SUS MEJORES ALIADOS PARA LA ACCIÓN PÚBLICA, CON ELLOS SE DA PAUTA A LA COCREACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN, EL MANEJO EFICIENTE DE RECURSOS PÚBLICOS Y LA MEJORA EN LA PRESTACIÓN DE TRÁMITES Y SERVICIOS.



La gestión de un buen gobierno logra impactos positivos en la vida de los ciudadanos.

# PLANTEAMIENTO GENERAL

+ LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA IMPULSA LA ACTUACIÓN CON BASE EN RESULTADOS Y QUE ESTOS SEAN SUJETOS A EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

**P**uebla es uno de los estados que en los últimos seis años ha demostrado avances significativos en la instauración de una gestión con base en resultados; de un índice de 53%, obtenido en el año 2010, pasó a 86.2% durante 2016, con un progreso de 31 puntos porcentuales. Ello la ubica como la quinta entidad federativa en el índice general de avance PBR-SED, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La organización administrativa, orientada a obtener resultados, refleja un cambio de paradigma en el quehacer gubernamental, al exigirse el logro de eficiencia en el desempeño, las políticas públicas y los mecanismos de gestión de todas las dependencias y entidades en la administración. De manera gradual, los Gobiernos se alejan de un funcionamiento inercial y tradicional ante una realidad que presenta retos vertiginosos, heterogéneos y sin reconocimiento inmediato.

Actuar con base en resultados permite lograr efectividad en el trabajo institucional, así como incrementar la calidad del gobierno. Además, se conserva la legitimidad de las acciones públicas, se promueve la cooperación y confianza ciudadana y se incide de manera precisa en el desarrollo de la entidad, como imperativo para alcanzar mejores niveles de bienestar.

En ese sentido, promover la mejora y simplificación de los procesos administrativos, a través de la aplicación de tecnología e innovación en la estructura organizacional

de las instituciones, requiere establecer mecanismos claros para la asignación presupuestal, la administración de los recursos, la estabilidad financiera y el control en el actuar, en conjunto con la transparencia, la rendición de cuentas y la apertura gubernamental al escrutinio público.

La aplicación transversal de la transparencia y de la rendición de cuentas revaloriza el sentido y carácter del Gobierno, al reconocer el papel activo de los actores sociales, ante los cuales, el diseño, aplicación y evaluación de las políticas se gestan como pautas para la legitimidad. Esto significa el compromiso de identificar y atender las pretensiones de una sociedad con mayores exigencias, pues está consciente de su papel protagónico en la definición de los rumbos de actuación de la administración pública.

El mejoramiento en la organización y administración del gobierno en torno a las nuevas exigencias de la sociedad debe ser una tarea cotidiana, sinónimo de eficiencia y eficacia. La modernización del aparato administrativo, incluidos los patrones de actuación de su elemento fundamental, los servidores públicos, podrá erigirse como una herramienta con visión de servicio, de carácter prospectivo y con actuación responsable financiera, política y social. Entonces, el análisis de las capacidades institucionales al interior de la administración pública estatal, para el desarrollo del modelo de Gobierno mencionado, deberá considerar los siguientes puntos de actuación:

*Los Gobiernos deben alejarse del funcionamiento inercial sustentado en procesos que no garantizan la obtención de resultados*



**LA PLANEACIÓN ESTABLECIDA EN EL GOBIERNO, EN FUNCIÓN DEL TIEMPO ADMINISTRATIVO, DEBERÁ ALEJARSE DE LO ENUNCIATIVO, PARA ESTABLECER RESPONSABILIDADES CLARAS Y FACTIBLES DE CUMPLIMIENTO ANTE LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES Y EXIGENCIAS DE LOS CIUDADANOS.**

1. Planeación: reconociendo los modelos de actuación gubernamental que han imperado en la administración, se determina la relación lógica-metodológica entre los objetivos establecidos y las estrategias utilizadas para la obtención de los mismos. Con ello, también se guarda principal relevancia en la adopción de los mecanismos de control, seguimiento y evaluación vinculados con la aplicación de las acciones que se emprendieron, partiendo de los documentos de planeación existentes. Derivado de lo anterior, se advierte la existencia de Planes Estatales de Desarrollo de carácter enunciativo, con limitantes para la identificación clara de responsabilidades administrativas, así como la creación de indicadores alejados de las capacidades institucionales de la administración pública.

La planeación establecida en el Gobierno, en función del tiempo administrativo, deberá alejarse de lo enunciativo, para establecer responsabilidades claras y factibles de cumplimiento ante la atención de las necesidades y exigencias de los ciudadanos. La ruta de trabajo se estructura con base en los compromisos establecidos, pero bajo el acompañamiento metodológico que permita determinar objetivos, estrategias, acciones e indi-

cadores para una evaluación efectiva del ejercicio de gobierno. La dialéctica gubernamental registra, en su hoja de ruta, aquello que es prioritario, necesario y factible, guardando congruencia con el sistema financiero.

2. Programación y presupuestación: al ponderar la relación entre la programación de acciones que estructuran los Programas Presupuestarios (Pp) y la asignación de recursos para su funcionamiento, se advierte que entre mayor es la conformación de Pp, menor es la claridad respecto a la dirección que guardan las acciones de Gobierno en la consecución de los objetivos planteados. De igual forma, la dispersión de acciones pulveriza la asignación de dinero y con ello se dificulta el seguimiento y justificación en su aplicación.

3. Finanzas públicas: al registrar la ejecución del gasto con relación a los programas de Gobierno establecidos, es fundamental la congruencia entre el gasto, la deuda pública y el sistema hacendario para financiar el desarrollo de la entidad. A ello se debe añadir, como elemento de análisis, la transparencia de la información fiscal que permita al ciudadano conocer el manejo de los recursos públicos en la atención a sus necesidades.

4. Administración de recursos: al identificar el patrimonio de la administración pública en el funcionamiento del aparato gubernamental, es prioritario determinar que su manejo esté apegado al marco jurídico, con el objetivo de eficientar las tareas cotidianas bajo las cuales se otorga sentido al desempeño administrativo. Cada proceso de índole administrativa se encamina a ser eficiente y eficaz en el actuar gubernamental, pero además se gesta como el pilar en la transparencia y rendición de cuentas.
5. Evaluación, seguimiento y control: correlacionando los sistemas de evaluación con los métodos de programación y asignación presupuestal, se podrá identificar si la administración cuenta con un Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) de carácter integral. Esto es, poder determinar si las acciones emprendidas por la administración están sujetas a la retroalimentación, con objeto de mejorar o, en su defecto, requieren disminución presupuestal y hasta supresión. Así, el análisis respecto al robustecimiento con el que cuenta el SED advertirá sobre el grado de complementariedad entre las actividades desarrolladas por las instancias gubernamentales, y su capacidad institucional para atender las observaciones de entidades revisoras.
6. Transparencia, rendición de cuentas y apertura gubernamental: la disponibilidad de información para los ciudadanos es una condicionante para conformar una administra-

ción abierta, horizontal y corresponsable, que apele a la toma de decisiones bajo el mayor consenso ciudadano posible. Ante ello, la responsabilidad de la administración residirá en involucrar a los ciudadanos en las tareas de diseño, aplicación y evaluación de las políticas, mismas que serán sujetas a programación y presupuestación abierta, a fin de que se conozca en dónde y cómo se invierte el dinero público. En este sentido, también se analizarán las capacidades institucionales para conformar el Sistema Estatal Anticorrupción, la presentación de información presupuestal y la rendición de cuentas respecto a las acciones emprendidas por la administración. El punto fundamental reside en la existencia de una instancia independiente al aparato gubernamental, que garantice el cumplimiento de la normativa en materia de transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas.

El análisis de los factores anteriores será la base para determinar acciones que fortalezcan el actuar de la administración y perfilen su mejoramiento en el mediano plazo. Logrando con ello alinear el sistema hacendario con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación en el marco de la transparencia, rendición de cuentas y apertura gubernamental. Construir y operar una administración moderna exige orden y disciplina.

*Construir y operar una administración moderna exige orden y disciplina bajo el cobijo de la transparencia, rendición de cuentas y apertura gubernamental.*



# ANÁLISIS CAUSAL ESPECÍFICO

+ PUEBLA SE POSICIONA ENTRE LAS CINCO MEJORES ENTIDADES CON UNA CORRECTA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS Y EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO.

## ACTUACIÓN CON BASE EN RESULTADOS

**L**a actuación inercial, sustentada en la programación de procesos sin la orientación a la obtención de resultados, es una situación que paulatinamente se ha dejado de lado en el funcionamiento gubernamental de Puebla. La administración pública en la entidad rompió con la tendencia de la asignación presupuestal a los planes, proyectos, políticas y acciones sin objetivos, así como a beneficiarios establecidos con antelación y que justificaran la atención en ellos. De esta manera, se inició un complicado proceso de transición de la programación operativa anual a la programación presupuestal con base en resultados, que exige la generación de *valor público*; lo anterior como un llamado a las instituciones para la atención efectiva y universal a las demandas ciudadanas, poniendo énfasis en la redefinición de las necesidades sociales para prestarles una atención de mayor calidad.

Una característica inherente a la tarea de la planeación que se considera estratégica es la flexibilidad, ya que la heterogeneidad de demandas, el cambio constante en las pretensiones sociales y el reposicionamiento de las preferencias en los individuos que gradualmente se alejan del colectivo, representan un reto mayúsculo para el funcionamiento de las organizaciones públicas. Pues estas, además de cumplir con sus funciones esenciales, deberán innovar para prevenir, en algunos casos, y atender, en la mayor parte de estos, a las demandas que la sociedad reclama como legítimas.

Este cambio administrativo del que Puebla ha sido protagonista nacional en los últimos seis años, ha reposicionado al ciudadano en el centro de atención del aparato administrativo, a fin de que las acciones sociales generen un impacto positivo en su calidad de vida. Metodológicamente, se respalda en la implementación del denominado Presupuesto con base en Resultados (PbR), y su objetivo, como ya se adelantó, reside en la generación de *valor público*.



Esto, ofrece la oportunidad de reconstruir o cocrear un modelo de gobierno con apoyo de la ciudadanía, que le permite a esta obtener valor de las acciones gubernamentales.

El modelo que otorga sentido al funcionamiento administrativo de la entidad pauta la conformación de programas para la atención a las necesidades de la población. Sin embargo, no se ha considerado del todo el acercamiento social para otorgar respuestas confiables a las necesidades de los ciudadanos. La adopción del Pbr ha estado asociada con la formación de preferencias a través de la prestación de servicios, y no se ha complementado con el aprendizaje formativo de las experiencias sociales presentes en la entidad, que es un punto fundamental para la generación de *valor público*, y un hecho que se puede considerar como área de oportunidad para el fortalecimiento del aparato gubernamental.

Basta advertir que la generación de *valor público* dentro del modelo gubernamental expuesto no se refiere a la aprobación inmediata de las pretensiones ciudadanas, sino a un ejercicio de colaboración y coordinación entre gobierno y sociedad para determinar cuáles son las acciones con mayor impacto en la calidad de vida de la población, en las que confluyen decisiones administrativas sobre problemáticas públicas.

La corresponsabilidad ciudadana con el gobierno convierte a la población en un actor activo que asigna valor a las acciones del mismo, y participa en el proceso mediante el cual se conforman alternativas de actuación.

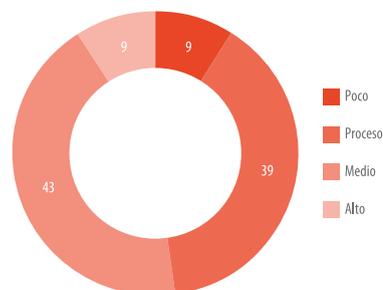
*La corresponsabilidad entre ciudadanía y Gobierno permite lograr mayores impactos positivos en la calidad de vida de la población.*

Considerando lo anterior, de manera puntual, durante el año 2011, se dio pauta para la transición a la Gestión por Resultados con los componentes Pbr y el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED). Así, el ejercicio de diagnóstico-evaluación con respecto a la correcta aplicación de los postulados metodológicos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determinó que en el primer año de evaluación, correspondiente a 2010, a fin de contar con elementos de validación, Puebla se ubicó en el grupo de entidades federativas que llevaban una implementación intermedia del Pbr-SED (véase gráfica 5.1).

Así, Puebla inició la adopción de la metodología con un grado de avance entre 50 % y 75 %, lo que planteaba una ruta de trabajo referente a la modificación del marco normativo con la finalidad de sustentar la iniciativa Pbr-SED en la entidad, así como adoptar la Metodología del Marco Lógico (MML). Esto con el fin de conseguir una mejor comprensión y construcción de los objetivos, indicadores y metas en sus respectivos programas gubernamentales. Ello requirió de labores de divulgación y capacitación sobre el diseño de Indicadores Estratégicos, así como la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

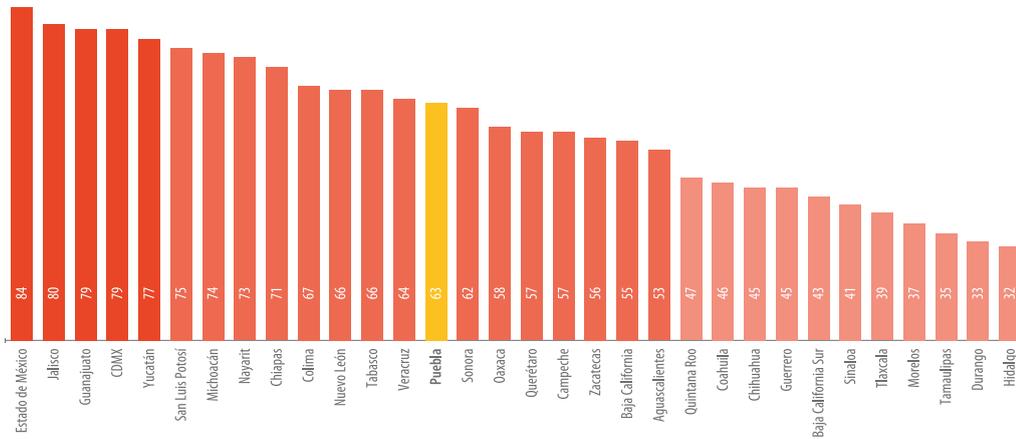
En lo concerniente al presupuesto con base en resultados, los componentes considerados en la iniciativa de carácter integral fueron el marco jurídico, la planeación, el presupuesto, el ejercicio y el control de recursos, así como los sistemas de monitoreo a los programas. El análisis del componente situó a Puebla en el nivel intermedio al reconocer esfuerzos para garantizar y sustentar la instrumentación de un nuevo modelo administrativo que exige compromiso al obtener resultados (véase gráfica 5.2).

**GRÁFICA 5.1**  
**PORCENTAJE DE AVANCE EN LA INICIATIVA**  
**Pbr-SED, 2010, RESULTADOS NACIONALES**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2010.

**GRÁFICA 5.2**  
**PORCENTAJE DE AVANCE EN EL COMPONENTE P6R, 2010, RESULTADOS NACIONALES**

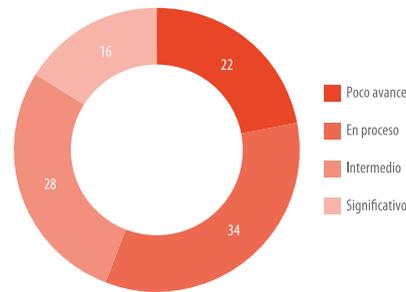


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa P6R-SED, 2010.

De acuerdo con los resultados reportados, el modelo de planeación establecido careció de vinculación con la visión México 2030, aunado a la desvinculación entre el marco fiscal y el cumplimiento de los postulados establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.<sup>1</sup>

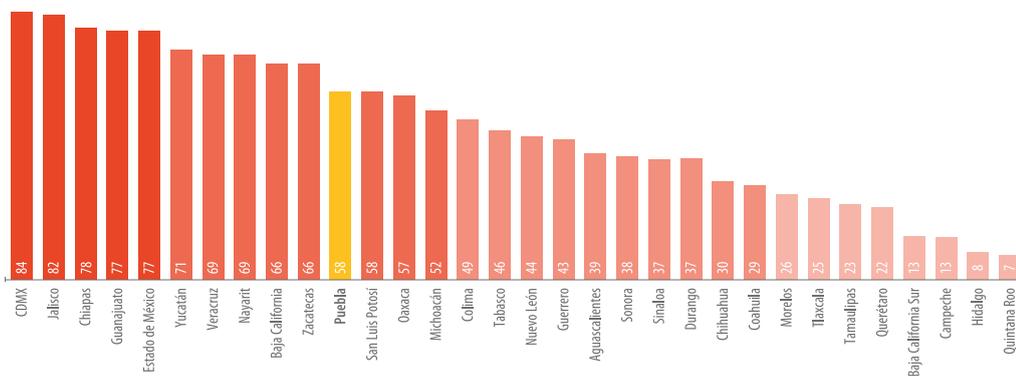
En materia de evaluación, segundo componente considerado en el ejercicio de análisis respecto a la implementación de la iniciativa para mejorar los sistemas de asignación y ejecución presupuestal, Puebla presentó (en lo concerniente al marco jurídico, el sistema de indicadores, decisiones presupuestarias, informes de evaluaciones, foros de participación ciudadana y sistemas estadísticos) una atención de 58 %, lo que la ubicó dentro del grupo intermedio de avance a nivel nacional (véanse gráficas 5.3 y 5.4).

**GRÁFICA 5.3**  
**PORCENTAJE DE AVANCE EN LA INICIATIVA P6R-SED, 2010, RESULTADOS NACIONALES**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa P6R-SED, 2010.

**GRÁFICA 5.4**  
**PORCENTAJE DE AVANCE EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL COMPONENTE SED, 2010, RESULTADOS NACIONALES**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa P6R-SED, 2010.

1. Informe sobre el avance alcanzado por las entidades federativas en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP, 2010.

La transparencia, como elemento agregado a la implementación del PBR-SED, impulsó la disponibilidad de información presupuestal para los ciudadanos.

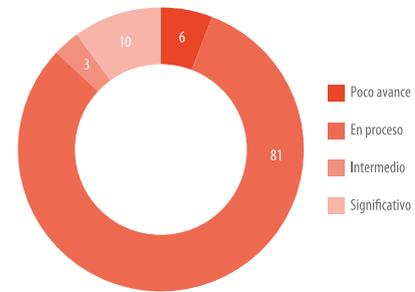
La calificación obtenida reflejó la inexistencia de un sistema de indicadores de desempeño que permitiera medir los avances en la ejecución de las acciones. Esto sin considerar la existencia de una vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los resultados en la ejecución del gasto.

Finalmente, es importante destacar la incorporación del componente de Transparencia en la evaluación del PBR-SED, pues respondió al interés por conocer los sistemas de información digital y de consulta remota del manejo de los recursos públicos, presupuestos ciudadanos y los resultados de las evaluaciones prácticas al ejercicio de gobierno, en los cuales se advirtieron áreas de oportunidad en la entidad. Ello coadyuvó a ubicar al estado en el grupo de entidades que se encontraban “en proceso” de implementar un sistema de transparencia con utilidad para entes fiscalizadores, así como para la ciudadanía en general, en el marco de una ley de acceso a la información pública que justificara las iniciativas presentadas en la materia (véase gráfica 5.5).

Sin embargo, mediante un análisis desglosado de los porcentajes por entidad, se observa que Puebla ocupó el lugar 21 respecto a todas las entidades evaluadas. Dentro del ranking de entidades que se encontraban en la fase

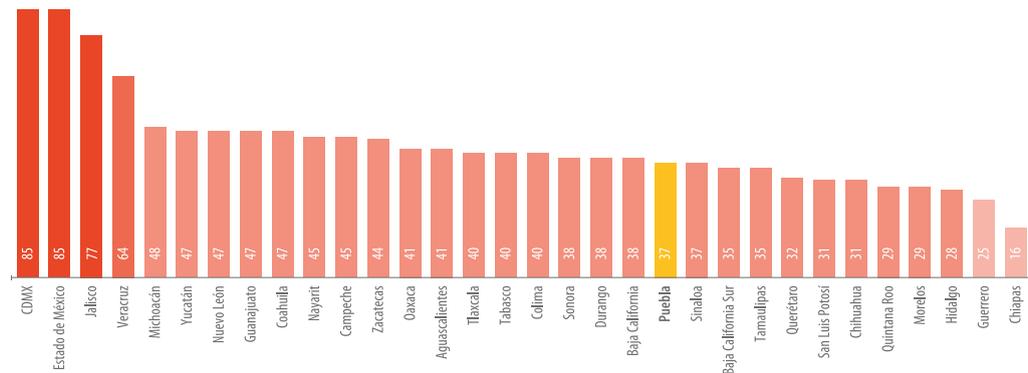
“en proceso” de implementación de mecanismos de transparencia, Michoacán ocupó el primer lugar con 48%, y el estado de Hidalgo, el último, con 28%. Así, dentro de este grupo de entidades, Puebla, con 37% de avance, mantenía una diferencia de 11% respecto a Michoacán, y de 48% respecto a la Ciudad de México, la cual ocupaba el primer lugar del ranking general en el componente de transparencia (véase gráfica 5.6).

**GRÁFICA 5.5**  
GRADO DE AVANCE EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL COMPONENTE TRANSPARENCIA 2010, RESULTADO NACIONAL



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBR-SED, 2010.

**GRÁFICA 5.6**  
GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE TRANSPARENCIA Y PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA 2010, RESULTADOS NACIONALES



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBR-SED, 2010.

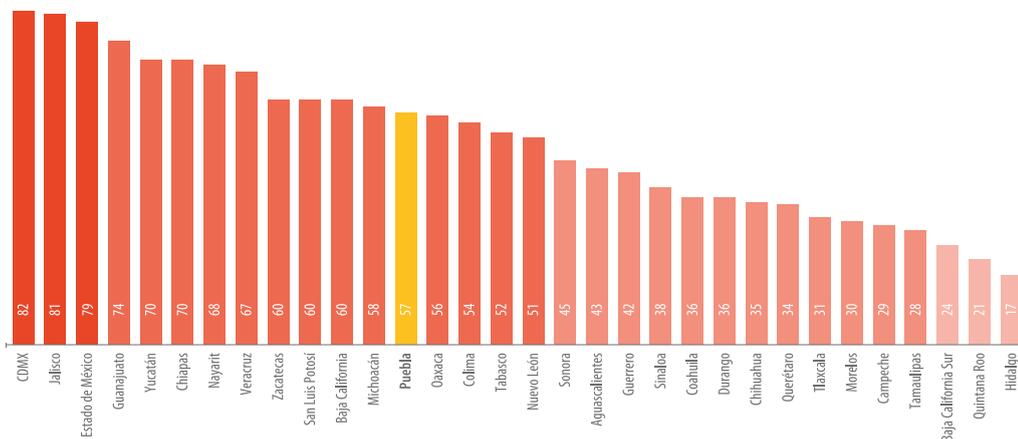
# AVANCE INTEGRAL

+ DURANTE EL 2010 LOS ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA LA EVALUACIÓN FUERON EL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS, EL SISTEMA DE EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO Y LAS ACCIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

**E**n el conjunto de todos los componentes que conformaron la primera muestra-diagnóstico respecto a la implementación del Pbr-SED del año 2010, Puebla se ubicó entre las 14 entidades con una *nivel medio de aplicación*, con un porcentaje asignado por la evaluación de 57% de implementación del modelo. Esto la posicionó en el treceavo lugar del ranking final y determinó áreas de atención prioritaria entre las que destacaron la actualización de la Ley de Planeación y la construcción de un Sistema de Indicadores para la gestión y el desempeño administrativo. De igual manera, abrió las puertas para la conformación de una Unidad de Evaluación que organizará y sistematizará las iniciativas en la materia, a fin de profesionalizar el trabajo desarrollado (véase gráfica 5.7).



**GRÁFICA 5.7**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2010**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2010.

Para el año 2012, en el estado de Puebla, el presupuesto se asignaba por medio de programas presupuestarios, lo cual reflejaba una notable mejoría en el tema de programación. Además, se contaba con las MIR, elemento fundamental en la metodología de marco lógico que soporta el funcionamiento del Pbr-SED. En este sentido, el marco fiscal a mediano plazo se encontraba alineado con el plan de gobierno, lo que permitió mejorar sustancialmente la posición obtenida en el ejercicio inmediato anterior, pues de la posición 13 en 2010, se pasó a la séptima, en el año 2012 (véase gráfica 5.8).

Durante esta evaluación, el presupuesto del estado de Puebla se estructuró con atención a los programas sectoriales; se incorporó una descripción de los beneficiarios y se desagregaron actividades específicas ejecutadas con los recursos presupuestados.

En el rubro de transparencia, destaca la presentación de información publicada en un lenguaje ciudadano, que facilita su comprensión y accesibilidad. En este tenor, los indicadores y las MIR se deberían encontrar disponibles en los portales de internet del estado. Además, la socialización de los datos e indicadores resulta de gran importancia para crear un ambiente de confianza en la sociedad. Por esta razón, se dio paso a la publicación de la semaforización del cumplimiento de metas, así como la disponibilidad de información de georeferenciación de las obras públicas.

Sin embargo, se advirtió la inexistencia de mecanismos de control para prever la modificación en las matrices de indicadores de resultados, a consecuencia de las varia-

ciones que pudieran llevarse a cabo en la ejecución de recursos asignados. Con ello se visualizó la continuidad e institucionalización de las ampliaciones presupuestales que, en muchos de los casos, alteran el proceso de planeación y programación presupuestal sin una clara justificación.

Asimismo, en la legislación estatal se carecía de ajustes para que la ley en la materia se enfocara en la aplicación del Pbr-SED, lo que impedía consolidar unidades especializadas en la implementación de la iniciativa. En el tema particular del SED, existía la inquietud sobre las evaluaciones por realizar y el tipo de estas, lo que motivó la recomendación para integrar un Programa Anual de Evaluación.

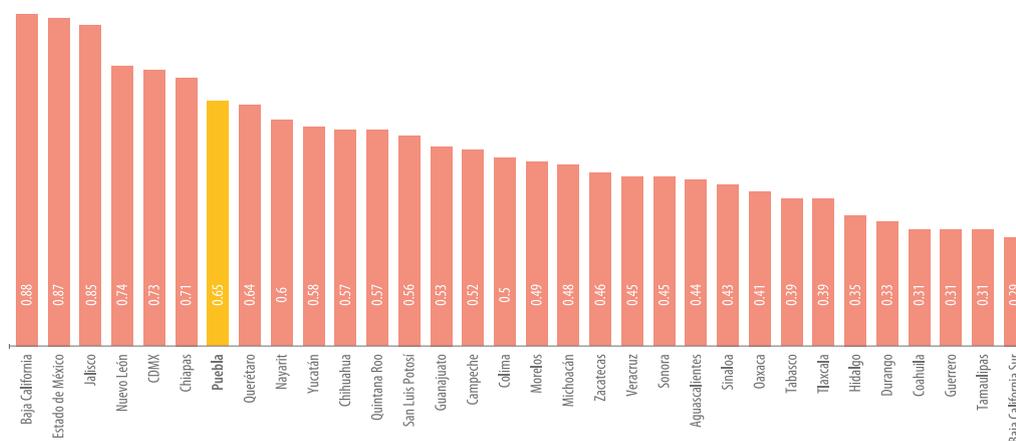
La suma de ello permitió observar que las áreas con menor atención eran las referentes a la evaluación del desempeño y la transparencia, pues para el año 2012 los resultados más bajos se obtuvieron en las dos categorías referidas (véase tabla 5.1).

**Tabla 5.1**  
**AVANCE POR ENTIDAD FEDERATIVA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL Pbr-SED, CONSIDERANDO CADA UNO DE LOS COMPONENTES DEL DIAGNÓSTICO, 2012**

ENTIDAD FEDERATIVA	PBR	SED	TRANSPARENCIA	PROMEDIO PONDERADO
Puebla	81 %	52 %	67 %	65 %

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED 2012.

**GRÁFICA 5.8**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2012**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2012.

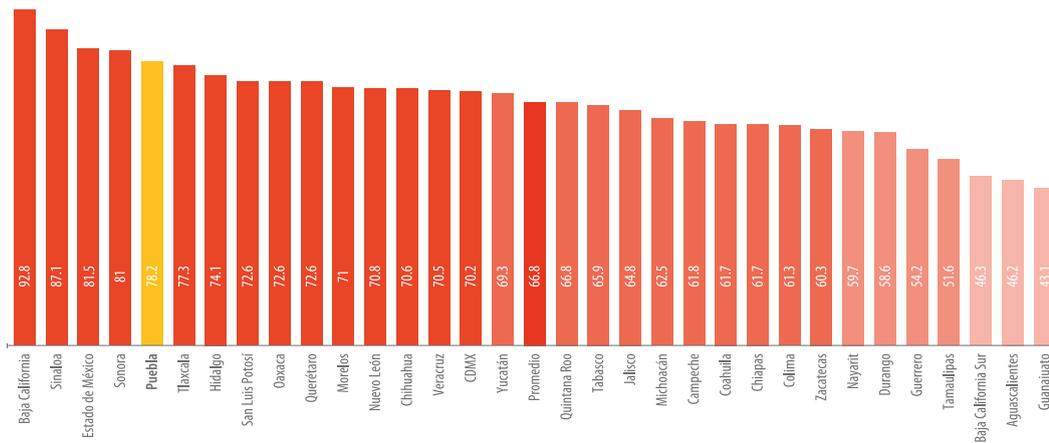
Para el año 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su análisis de avance en la sección de Pbr-SED, ubicó al estado de Puebla en el quinto lugar, con un puntaje de 78.2%, logrando posicionarla dentro del grupo de entidades federativas con un nivel satisfactorio en la implementación de la iniciativa (véase gráfica 5.9).

Por otra parte, es necesario reconocer que se identificaron áreas de oportunidad referentes al fortalecimiento del marco jurídico, al mejoramiento del ciclo presupuestario y a la revisión de mecanismos de planeación, ejercicio y control.

En cuanto a la transparencia, Puebla logró un puntaje de 83.3%, lo que la ubicó entre las cinco entidades más transparentes. Sus presupuestos estaban acompañados de mecanismos que garantizaban accesibilidad a la ciudadanía, lo que contribuía a mejorar la confianza ciudadana.



**GRÁFICA 5.9**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2014**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2014.

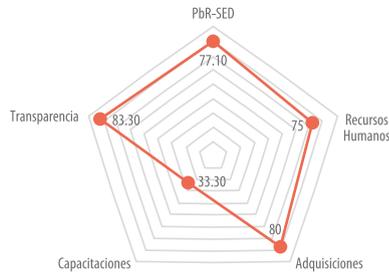
Lamentablemente, en materia de capacitaciones se advirtieron serias deficiencias, pues no se registraron programas de formación y acompañamiento en cuanto a la adopción del Pbr y el SED, así como en la integración de los programas presupuestarios. En dicho rubro, Puebla se ubicó en el lugar 25 dentro del grupo de estados con menor avance, al obtener un puntaje de 33.3%.

La sección de adquisiciones, después de la sección de transparencia, fue la que contó con mejores resultados, al registrar 80% de puntuación. Sin embargo, esto ubicó a la entidad por debajo del promedio, que fue de 80.6%, e incluso por debajo de Tlaxcala. Esto también significó que el marco jurídico debía considerar su fortalecimiento en los

mecanismos para las licitaciones públicas, en los procesos de contratación, en su política en materia de adquisiciones y en la promoción de eficiencia, control y transparencia del gasto público.

En materia de Recursos Humanos, la entidad poblana se halló en el grupo de entidades con un alto nivel de avance, con una calificación de 75%, por encima del promedio que es de 60.5%. Sin embargo, aun con ello, se anotaron tareas pendientes respecto a los perfiles de los servidores públicos, el Servicio Civil de Carrera e incentivos de desempeño a los funcionarios, a fin de conformar una plantilla de servidores capaces de dar solución a los objetivos que la iniciativa del Pbr-SED tenía en su origen (véase gráfica 5.10).

**GRÁFICA 5.10**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA**  
**INICIATIVA PBR-SED, 2014, AVANCE POR SECCIONES**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBR-SED, 2014.

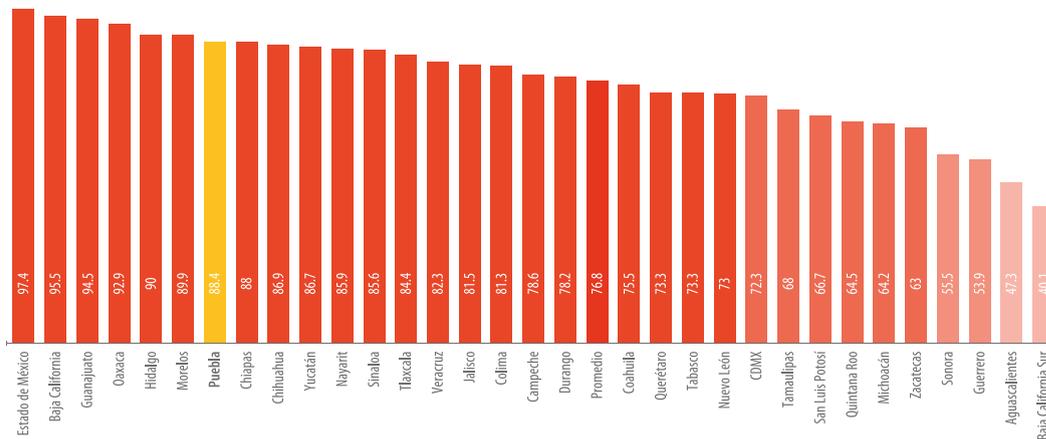
En la entidad, la evaluación realizada en el año 2015 destacó particularidades importantes, pues la profesionalización en la tarea de gobierno, bajo el cobijo de la metodología del PBR-SED, registró un avance porcentual de 10.2 puntos con respecto a la calificación obtenida en el ejercicio del año 2014. No obstante, las acciones emprendidas por la administración se centraron en aspectos de reconocimiento tradicional y desatendieron áreas fundamentales como la transparencia y, en menor medida, la integración de los sistemas de evaluación al desempeño, que regían el funcionamiento de la administración.

Por lo anterior, aun con el registro de avance en la evaluación, se retrocedió dos posiciones al pasar de la quinta en el año 2014, a la séptima en 2015, por debajo de Morelos, Hidalgo y Oaxaca (véase gráfica 5.11).



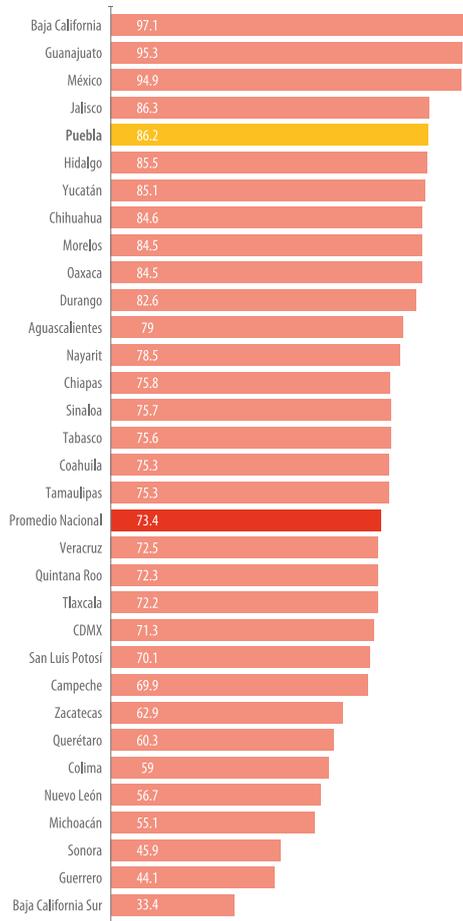
En el año 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público colocó a Puebla en la quinta posición en el Índice General de Avances en el PBR-SED, mismo que evalúa el cumplimiento de los objetivos, metas, programas y acciones emprendidas con respecto al ejercicio presupuestal realizado y los beneficios que se han generado. Puebla consiguió un valor total de 86.2 %, lo que en términos generales indica un buen manejo de los recursos, así como un buen planteamiento de los programas en áreas estratégicas (véase gráfica 5.12).

**GRÁFICA 5.11**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA PBR-SED, 2015**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa PBR-SED, 2015.

**GRÁFICA 5.12**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2016**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2016.

Es de notar que el estado de Puebla ha logrado buenos resultados con los mecanismos empleados. Sin embargo, también es necesario reconocer que aún existen áreas que requieren mayor atención, entre las cuales destacan la Transparencia y Lenguaje Ciudadano, las Capacitaciones y, en menor medida, la integralidad en el Sistema de Evaluación al Desempeño (véase gráfica 5.13).

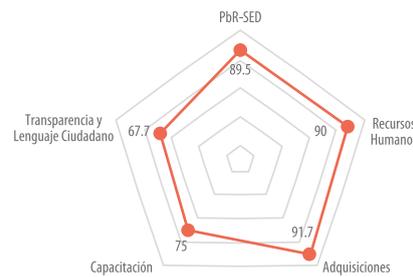
Como se puede observar, existen grandes avances en el tema de adquisiciones, lo cual confirma lo planteado por CompraNet en cuanto a la transparencia de adquisiciones. Sin embargo, la disponibilidad de herramientas para que el ciudadano efectúe de manera sencilla un rastreo y evaluación sigue siendo una limitante.

Por otra parte, la sección relativa a la capacitación, si bien no es la peor evaluada, sí muestra síntomas que requieren atención para un mejor funcionamiento. Por ello, se promueven el mejoramiento del marco jurídico y operativo, la revisión de la figura de licitación pública, la publicación de las necesidades y servicios del Gobierno local, así como la revisión de la política en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, si es centralizada o descentralizada y si promueve la eficiencia, control y transparencia del gasto público.

Finalmente, es importante observar de manera detallada los valores asignados a distintas categorías en el tema de avance por sección en el Pbr y SED, para proponer acciones precisas para su mejoramiento (véase gráfica 5.14).

**PUEBLA,  
DEMUESTRA  
UN BUEN  
MANEJO DE  
LOS RECURSOS  
PÚBLICOS A  
TRAVÉS DE LA  
PROGRAMACIÓN  
PRESUPUESTAL.**

**GRÁFICA 5.13**  
**GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA Pbr-SED, 2016, RESULTADOS POR SECCIÓN**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2016.

**GRÁFICA 5.14**  
**PORCENTAJE DE AVANCE POR SECCIÓN Pbr-SED POR CATEGORÍA, 2016**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Índice de Avance de la Iniciativa Pbr-SED, 2016.

En las categorías del avance del PBR-SED, la referente al presupuesto es la que menor valor obtiene. Esto sugiere que existen áreas de oportunidad en la integración del Presupuesto de Egresos. Además, se visualiza que es necesario fortalecer registros contables y elaborar clasificaciones de los mismos de una manera adecuada, así como mejorar la integración de los programas presupuestarios y con ello la asignación de recursos con relación al marco de planeación establecido para la conducción de la actividad gubernamental.

Con base en los resultados presentados, la administración pública de Puebla deberá cuestionar la relación entre la gestión política y la operativa, pues la adopción de los lineamientos nacionales en materia de operación gubernamental con base en resultados, pudo suponer el reconocimiento de las necesidades sociales y su atención coordinada con otros actores, en el mismo marco regulatorio para obtener resultados positivos, pero poco hizo por reconocer las capacidades legales, financieras, humanas y materiales con las que se gesta el funcionamiento del aparato de gobierno.

De lo anterior se vislumbran limitantes en la estructura organizacional de la administración, con un funcionamiento básico de programación y adopción teórica de los postulados metodológicos, lo que dificulta la obtención de valor público a través de la ejecución de acciones. Esto deriva en la fragilidad dentro de los Sistemas de Evaluación al Desempeño, puesto que las capacidades institucionales en la materia se limitan al registro de acciones estáticas en atención a la normativa, sin el acompañamiento de la innovación en los procesos administrativos que garanticen funcionalidad y, ante todo, calidad de vida para los ciudadanos.

De origen, debe considerarse que la generación de valor público identifica, dentro de la administración poblana, áreas de oportunidad en la estructuración y operación de planes de desarrollo gubernamentales.

Asimismo, la flexibilidad en la definición de indicadores se ha traducido en la debilidad de compromisos institucionales con la población. Lo que programáticamente limita el establecimiento de metas claras y cuantificables, contraviniendo uno de los principios clave en la nueva gestión con base en resultados.

La suma de estos factores ha generado perspectivas parciales y falta de articulación entre las soluciones y la realidad social. Esto repercute en el incremento de la brecha entre sociedad y gobierno, y en la generación de valor público.



En este sentido, el fortalecimiento de la administración pública a nivel estatal, considerando lo realizado a partir del año 2011, exige poner atención en los siguientes puntos, con el objetivo de garantizar una gestión pública de calidad, con resultados y generadora de valor público:

- **Planeación:** el marco de organización administrativa debe expresar de manera clara los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores para la actuación gubernamental. Asimismo, se debe establecer una perspectiva de Estado socialmente compartida que coadyuve al proyecto establecido en el Plan Nacional de Desarrollo con miras al año 2030.
- **Programación:** las acciones de gobierno deberán integrarse con base en los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, de cara al cumplimiento de las metas establecidas para la gestión y los compromisos firmados en campaña.
- **Presupuestación:** las acciones emprendidas deberán ser coherentes con la base presupuestal aprobada y bajo el sustento de un marco normativo que establezca la creación de padrones de beneficiarios de los programas emprendidos. Asimismo, se deberá considerar el registro de pasivos y deuda con base en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- **Financiamiento:** se debe privilegiar el cuidado de las finanzas públicas por medio del fondeo de acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos y de la no contratación de deuda pública.



- **Ejercicio y control:** para la práctica de acciones debe efectuarse un análisis de riesgo fiscal en relación con las obligaciones directas y compromisos de gastos en el corto, mediano y largo plazos. Esto con el acompañamiento de mecanismos que permitan dar seguimiento a las actividades institucionales para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, a fin de efectuar un ejercicio de rendición de cuentas.
- **Evaluación:** conjugar el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR), el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Desempeño para Resultados (SIMIDE) y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED), en un modelo integral de programación, evaluación, seguimiento y control que permita medir y contrastar objetivamente el avance financiero con el cumplimiento de las metas, pero que, además, los resultados de las evaluaciones impacten directamente en la asignación presupuestal de cada dependencia y entidad de la administración estatal.
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** las acciones emprendidas por la administración deben estar sujetas al escrutinio público, a través de mecanismos que permitan a los ciudadanos involucrarse en la formulación y aplicación de las políticas gubernamentales. Además, toda información que emane de su ejecución será de carácter público y se presentará en un lenguaje ciudadano de carácter universal respecto a los resultados obtenidos. De ello se desprenden las pautas de

funcionamiento para la instancia encargada de dar cumplimiento a las recomendaciones en materia de transparencia y apertura gubernamental, como base para el ejercicio efectivo de rendición de cuentas en un modelo de cocreación con la ciudadanía.

- **Vinculación:** instaurar nuevos mecanismos de actuación y vinculación con la ciudadanía que permitan impulsar una administración pública moderna, eficiente y eficaz para cumplir las expectativas de la sociedad. Con esto se da paso a la creación de *valor público*.

El reto del Gobierno es consolidar los avances logrados con la implementación del Presupuesto con base en Resultados que emprendió la administración estatal 2011-2017 y que ha marcado un parteaguas en la historia reciente de los Gobiernos estatales. La continuidad y el fortalecimiento de los esquemas gerenciales del nuevo orden administrativo que se fundamenta en el Pbr, será la base para hacer de Puebla una entidad comprometida con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, bajo un esquema de responsabilidad financiera y completa apertura de su actuar para el escrutinio público.

# TRANSPARENCIA

+ PUEBLA OCUPA EL PRIMER LUGAR NACIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, DE ACUERDO CON EL INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (IMCO) Y LA CONSULTORA AREGIONAL.

**T**ransparentar el actuar del Gobierno y prevenir la corrupción son tareas que exigen el fortalecimiento y la ampliación de los mecanismos de vinculación entre las autoridades y la ciudadanía. Es en esta relación donde se gestan las bases para la calidad y cantidad de información que permitirá contar con elementos que contribuyan a la toma de decisiones informadas respecto al trabajo de la administración pública. Con ello se entabla una comunicación efectiva con los ciudadanos, lo que propicia estabilidad, confianza y legitimidad, además de mejorar el acceso a las oportunidades y alcanzar los objetivos planteados.

La transparencia y la rendición de cuentas se presentan como pilares en la edificación de una administración con base en resultados, en donde estos últimos deben ser un ejercicio de cooperación, corresponsabilidad y cocreación con la sociedad, que atienden las necesidades más apremiantes en la población, desde la fase del diseño hasta la implementación.

La apertura gubernamental, resultado de la correcta aplicación de las herramientas mencionadas, permite colocar información clara, veraz y oportuna en la vitrina pública y ante el escrutinio de la sociedad. En Puebla, esta ha sido una tarea de atención puntual, pues de manera gradual, durante los últimos años, se ha fomentado el derecho de acceso a la información pública al establecer canales de comunicación con la ciudadanía y mejorar la calidad de la información divulgada, principalmente la concerniente al rubro financiero.

Prueba de ello son los reconocimientos obtenidos por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y la Consultora Aregional (Ar) en la integración del Índice de Información Presupuestal Estatal, así como el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal, que ubican a Puebla como la entidad más transparente en el país.

Estos reconocimientos responden a la actualización permanente de información en los medios electrónicos, a la disposición de ella mediante solicitudes realizadas por la ciudadanía, a la difusión de información mediante me-

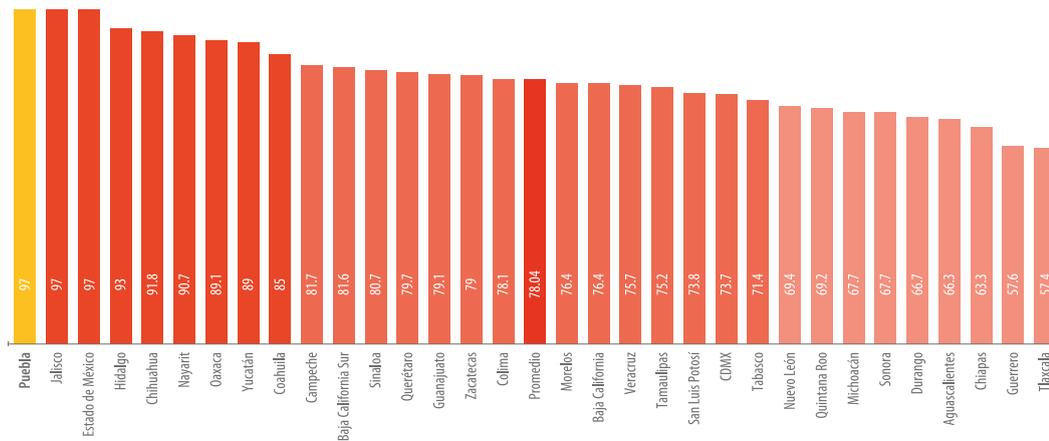


canismos proactivos, a la correcta integración y al registro de información financiera con base en los lineamientos de la materia, así como a la celebración de eventos concernientes a la promoción de la transparencia, a la rendición de cuentas y a la apertura gubernamental.

En lo que respecta al Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, elaborado por Ar, se evidencia que Puebla cuenta con un sistema de información eficaz. Asimismo, se constata que los documentos y estadísticas evaluadas son asequibles y tienen un elevado nivel de desagregación y claridad. De esta manera, durante el año 2016, como se mencionó con anterioridad, Puebla ocupó el primer lugar en este índice (véase gráfica 5.15).



**GRÁFICA 5.15**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2016**



Fuente: Aregional, 2016.

El índice evalúa los siguientes rubros: marco regulatorio, costos operativos, programático presupuestal, rendición de cuentas, evaluación de resultados y estadísticas fiscales. En estas calificaciones, como se puede observar en la tabla 5.2, Puebla quedó centésimas debajo de las calificaciones máximas, a excepción del bloque V (evaluación de resultados), donde alcanzó la mayor calificación, lo que en conjunto permitió situarle en el primer lugar a nivel nacional.

En este contexto, es importante mencionar que la organización presupuestal se observa en la programación adecuada del gasto público. Esto sustenta un ejercicio gubernamental responsable en el manejo de las finanzas públicas, de lo que se desprende que los mecanismos

para la asignación de recursos públicos a las áreas administrativas del Gobierno, cuentan con solidez institucional, misma que puede mejorarse aún más como se expresó en el apartado anterior. Esta situación permite, como en el caso de la implementación del Pbr, lograr un desempeño gubernamental responsable.

En la calidad de la información presentada, destaca la observación de los principios de transparencia en los procesos de adquisición y la adjudicación de contratos, así como la atención al marco programático establecido con relación a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo. Con esto se logra guardar coherencia entre la planeación y la asignación del gasto.

**TABLA 5.2**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2016**  
**(RESULTADOS POR BLOQUE EVALUADO)**

ENTIDAD FEDERATIVA	BLOQUE I	BLOQUE II	BLOQUE III	BLOQUE IV	BLOQUE V	BLOQUE VI	TOTAL
	MARCO REGULATORIO	COSTOS OPERATIVOS	MARCO PROGRAMÁTICO PRESUPUESTAL	RENDICIÓN DE CUENTAS	EVALUACIÓN DE RESULTADOS	ESTADÍSTICAS FISCALES	
Calif. Máxima	8.0	15.0	27.0	30.0	10.0	10.0	100.0
Promedio	6.56	11.26	21.06	24.36	6.87	7.83	78.04
1 Puebla	7.8	13.6	26.4	29.7	10.0	9.5	97.0
1 Jalisco	8.0	14.7	25.2	29.3	10.0	9.9	97.0
Estado de México	8.0	14.5	25.6	29.5	9.4	10.0	97.0
2 Hidalgo	8.0	13.1	25.0	28.2	10.0	8.8	93.0
3 Chihuahua	7.6	13.3	24.4	26.5	10.0	10.0	91.8
4 Nayarit	7.8	13.3	22.5	28.0	9.4	9.8	90.7
5 Oaxaca	7.5	15.0	21.6	28.6	7.3	9.2	89.1
6 Yucatán	7.8	14.4	20.5	27.6	8.8	10.0	89.0
7 Coahuila	7.5	10.9	24.6	25.2	8.8	8.0	85.0
8 Campeche	5.2	10.2	24.4	27.4	5.2	9.4	81.7
9 Baja California Sur	6.8	14.3	23.8	23.9	3.0	9.8	81.6
10 Sinaloa	7.1	11.2	21.6	25.4	6.7	8.8	80.7
11 Querétaro	8.0	8.5	20.8	24.8	9.6	8.0	79.7
12 Guanajuato	5.0	12.7	22.1	24.4	8.0	7.0	79.1
13 Zacatecas	5.5	10.6	18.7	26.0	9.5	8.8	79.0
14 Colima	6.1	11.9	23.8	22.7	5.5	8.1	78.1
15 Morelos	6.4	8.6	23.8	21.5	7.9	8.3	76.4
Baja California	7.0	8.9	19.0	25.4	9.4	6.7	76.4
16 Veracruz	6.0	8.7	22.4	23.9	6.4	8.3	75.7
17 Tamaulipas	8.0	9.0	22.6	23.3	8.2	4.1	75.2
18 San Luis Potosí	6.8	6.8	21.1	27.1	4.6	7.5	73.8
19 Ciudad de México	7.4	13.9	23.9	24.1	7.6	6.8	73.7
20 Tabasco	6.9	11.1	12.1	26.3	9.1	6.0	71.4
21 Nuevo León	4.3	9.1	18.2	23.6	7.2	7.1	69.4
22 Quintana Roo	4.3	10.0	17.5	25.9	6.9	4.7	69.2
23 Michoacán	5.7	11.7	16.6	22.9	2.9	8.0	67.7
Sonora	7.6	14.1	21.0	15.4	5.0	4.6	67.7
24 Durango	6.7	10.0	20.6	19.3	3.4	6.7	66.7
25 Aguascalientes	4.1	9.9	23.6	20.3	1.0	7.5	66.3
26 Chiapas	4.1	8.8	16.3	22.3	5.0	6.9	63.3
27 Guerrero	6.8	6.0	19.9	14.8	2.0	8.2	57.6
28 Tlaxcala	4.6	9.4	17.0	16.7	4.1	5.8	57.4

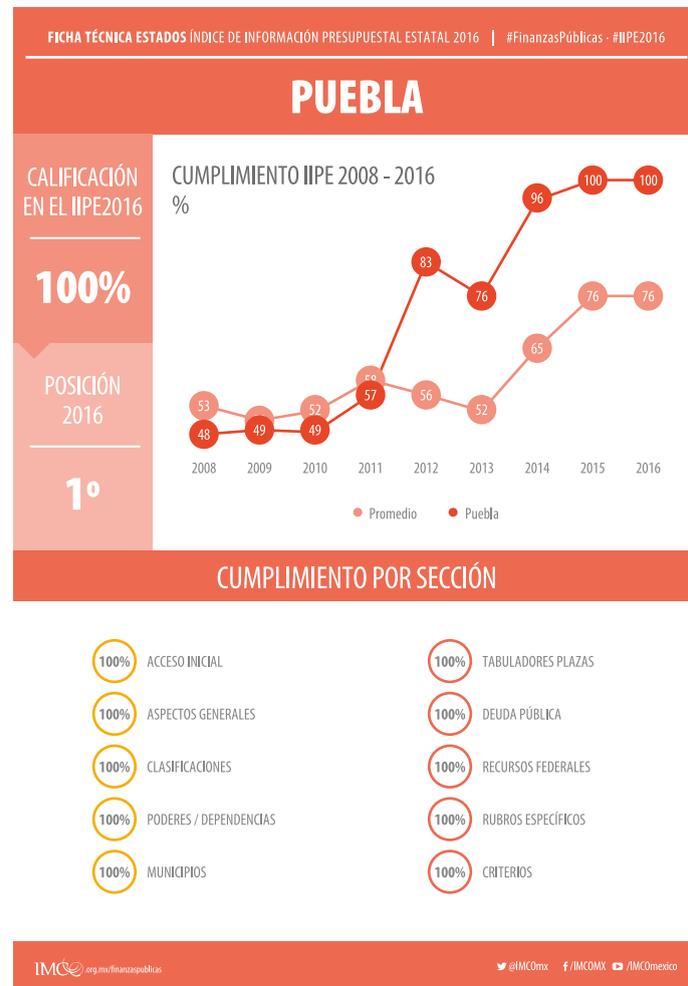
Nota: Debido al redondeo, las sumas podrían no coincidir.

Aunado a lo anterior, la referencia al Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), 2016, efectuado por el Imco, permite analizar el cumplimiento de las normas en materia de contabilidad gubernamental, así como buenas prácticas en el manejo de los recursos públicos por parte de los actores responsables de su aplicación en los rubros prioritarios establecidos para el ejercicio del Gobierno, dentro del marco de acceso a la información pública y las bases para la apertura del Gobierno. De esta forma, el estado de Puebla ha logrado mantener el liderato en el índice, al obtener la calificación de 100 % durante dos años continuos. Esto refleja una amplia gama de información disponible en materia financiera; además de buenas prácticas respecto al presupuesto, como se puede observar en la imagen 5.1.

De forma específica, en el año 2016 esta calificación permitió a la entidad ser un referente en materia de información presupuestal, con el cobijo de los preceptos establecidos a través de la Contabilidad Gubernamental y la Armonización Contable regidas por el Consejo de Armonización Contable. En consecuencia, esto permitió mantener una evaluación por encima del promedio nacional, lo que se ha traducido en mayor confianza de la ciudadanía en su Gobierno, al tener disponible la información referente a cuánto, en qué y para qué se utilizan los recursos públicos (véase gráfica 5.16).

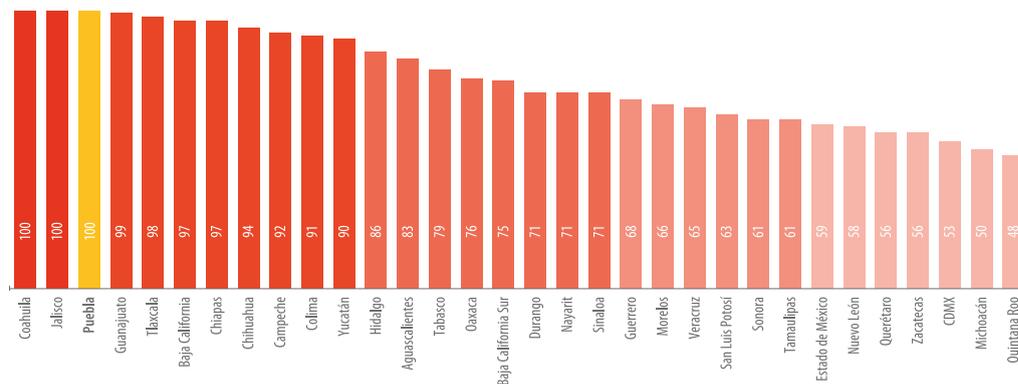
Esta posición refleja la mejoría de un sistema administrativo que fortalece la asignación del presupuesto con base en los resultados y en el trabajo organizado que permite mantener un orden interno para estructurar la información bajo el principio público. Lo que también da la posibilidad de que el ciudadano se aleje de la suposición y tome decisiones de manera informada.

IMAGEN 5.1  
FICHA TÉCNICA DE ESTADOS, IIPE, 2016, PUEBLA



Fuente: Imco, 2016.

GRÁFICA 5.16  
RESULTADOS DEL ÍNDICE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL ESTATAL, IMCO (% DE CUMPLIMIENTO)



Fuente: Imco, 2016.

Durante la última evaluación del IIFE se presentó, dentro del apartado de datos relevantes, un elemento respecto a los sistemas recaudatorios que fondean al estado, en donde se observa que aunque Puebla comparte el primer lugar con Jalisco y Coahuila, es el estado que menos recursos recauda de estos tres. Tan solo en el ejercicio fiscal 2016, recolectó 6 mil 27 millones 305 mil pesos, con una población de 6.2 millones de personas; mientras que Coahuila recaudó 6 mil 852 millones 147 mil pesos, con una población de 2.9 millones de personas (véase imagen 5.2).

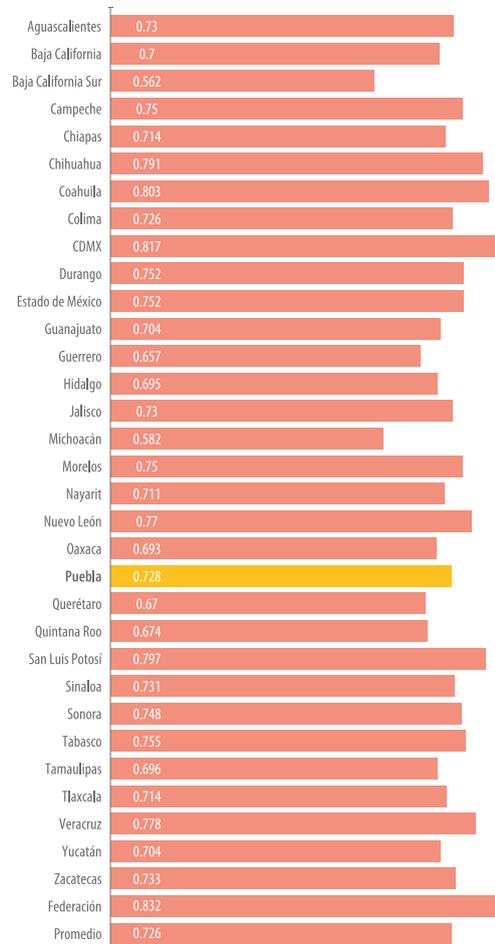
Por otra parte, se considera pertinente mencionar a la Métrica de Transparencia, 2014, realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que en ese tiempo registró que Puebla obtuvo la calificación de 0.728 sobre 1, mostrando algunas áreas de oportunidad. La Métrica evalúa la normatividad, los portales, la accesibilidad de un usuario simulado, los órganos garantes y los sujetos obligados (véase gráfica 5.17).

**IMAGEN 5.2**  
**FICHA TÉCNICA DE ESTADOS, IIFE, 2016, PUEBLA**



Fuente: Imco, 2016.

**GRÁFICA 5.17**  
**MÉTRICA DE TRANSPARENCIA, 2014. RESULTADOS GENERALES**



Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2014.

# ANTICORRUPCIÓN

+ LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN SON TAREAS NECESARIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA, EFICAZ, EFICIENTE Y DE RESULTADOS.

La construcción de un Estado de derecho requiere de mecanismos que ayuden a combatir las malas prácticas por parte de servidores públicos. Por ello, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y su aplicabilidad en las entidades federativas es de vital importancia. El SNA prevé la creación de siete paquetes de legislación que son los siguientes:

- **Expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.** Establece las bases de coordinación del SNA a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.
- **Expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.** Establece las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos de presentar declaraciones patrimoniales, de conflicto de intereses y fiscales.
- **Expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.** Fortalece a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción.
- **El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa,** que ahora podrá sancionar tanto a servidores públicos como a particulares por faltas graves.
- **Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.** Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.
- **Reformas al Código Penal Federal.** Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: tanto de servidores públicos como particulares.

- **Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Fortalece la Secretaría de la Función Pública para la prevención y el combate de la corrupción.

El 12 de octubre de 2016, la administración 2011-2017 presentó la reforma constitucional por medio de la cual se creó el Sistema Estatal Anticorrupción, con la finalidad de prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y penales. Para el funcionamiento del sistema, se formuló la instauración de comités; uno de ellos es el Coordinador, cuyas facultades permiten la emisión de recomendaciones a los órganos del estado, pero también la inclusión de un Comité de Participación Ciudadana que sirva de enlace con organizaciones sociales y académicas.

La creación del Sistema Estatal Anticorrupción permitió la instauración de la fiscalía especializada en el combate a esta práctica, precisamente para sancionar penalmente a los funcionarios que incurran en actos de corrupción. Para reforzar estas medidas se creó el Consejo de la Judicatura que, en apoyo al sistema mencionado, se encargará de la administración y disciplina del Poder Judicial.

En cuanto al fortalecimiento de la Secretaría de la Contraloría, se otorga poder a los diputados locales para elegir al Contralor del Estado, logrando así una mejor distribución de facultades, abogando por los pesos y contrapesos.

También surgió el Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para la solución de conflictos entre los particulares y las administraciones públicas estatales y municipales. Asimismo, se incluyeron mayores facultades a la Auditoría Superior del Estado, como la realización de auditoría en tiempo real con miras a crear un ambiente en donde el actuar gubernamental sea vigilado con mayor cautela.

Si bien la creación del Sistema Estatal es novedosa, requiere de constante vigilancia para poder subsanar las fallas que surjan en su actuar. Además, necesita de la participación de la ciudadanía y de una correcta capacitación de los funcionarios públicos para la atención de las querellas.

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PERMITE PREVENIR, DETECTAR Y SANCIONAR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y PENALES.

Aunado a lo anterior, se puede apreciar un panorama donde el combate a la corrupción es prioridad. El sistema, en la entidad, fungirá como un mecanismo para potencializar la acción de las instituciones dedicadas a prevenir y combatir la corrupción, con la coordinación de los tres niveles de Gobierno y en colaboración con los ciudadanos.

Con ello se reconoce que el Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla contiene elementos que el SNA considera obligatorios en los estados, y da pauta a la homologación. Sin embargo, cabe mencionar que, para el caso de la administración pública del Gobierno estatal, se deberá considerar la realización de un análisis respecto a las capacidades institucionales con las que se cuenta en la actualidad. Lo anterior se sustenta en la integración y puesta en marcha, por parte del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) durante el año 2017, del esquema de seguimiento a la correcta implementación de los sistemas locales para el combate a malas prácticas administrativas, denominado "Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción", y cuyo objetivo es evaluar la reforma constitucional en las legislaturas locales, así como implementar la Ley del SLA.

### ESQUEMA 5.1 SEMÁFORO ANTICORRUPCIÓN: MONITOREO DE LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN

SEMÁFORO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	
<p><b>REFORMA CONSTITUCIONAL SATISFACTORIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aguaascalientes</li> <li>Baja California Sur</li> <li>Chiapas</li> <li>Queretaro</li> <li>Nayarit</li> <li>Puebla</li> <li>Nuevo León</li> <li>San Luis Potosí</li> <li>Sonora</li> <li>Yucatán</li> </ul>	<p><b>INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULAR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> <li>Colima</li> <li>Quintana Roo</li> <li>Sinaloa</li> <li>Zacatecas</li> </ul>
<p><b>REFORMA CONSTITUCIONAL REGULAR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudad de México</li> <li>Guanajuato</li> <li>Michoacán</li> </ul>	<p><b>REFORMA CONSTITUCIONAL DEFICIENTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California</li> </ul>
<p><b>INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL SATISFACTORIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tlaxcala</li> </ul>	<p><b>SIN REFORMA CONSTITUCIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Campeche</li> <li>Chihuahua</li> <li>Coahuila</li> <li>Durango</li> <li>Guerrero</li> <li>Hidalgo</li> <li>Oaxaca</li> <li>Tabasco</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>



#Semáforoanticorrupción  
@IMCOmx f:IMCOMX IMCOmexico

Fuente: Imco, 2017.

En cuanto al semáforo de la Reforma Constitucional, donde se evalúa la iniciativa o estructura constitucional en cada entidad, Puebla se coloca entre los estados con una reforma constitucional satisfactoria (véase esquema 5.1).

En el armado de dicha clasificación se consideraron diez puntos que se presentarán a continuación. Sin embargo, como se puede observar, Puebla aún debe adecuar su reforma constitucional en el apartado referente al otorgamiento de facultades a los órganos correspondientes, en las materias de conocimiento, investigación, sustanciación y sanción a las faltas administrativas no graves (véase tabla 5.3).

**Tabla 5.3  
PUNTAJE PARA PUEBLA EN EL SEMÁFORO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

INDICADOR	JUSTIFICACIÓN	PORCENTAJE: 95 %		
		0	50	100
Establecer el Sistema Local Anticorrupción del Estado Libre y Soberano de "X"	Establece el Sistema Local de forma integral		X	
Comité Coordinador	No establece un Comité coordinador modelado a partir del sistema nacional anticorrupción.	X		
Comité de Participación Ciudadana	Establece el CPC de forma integral		X	
Redefinir las atribuciones y facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado desde el nivel constitucional, fortaleciendo sus atribuciones fiscalizadoras y garantizando su autonomía técnica y de gestión	Reforma integral a la ESF		X	
Otorgar facultades al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la Contraloría General y a los Órganos Internos de Control, según corresponda, para conocer, investigar y sustanciar, faltas administrativas graves y no graves. Adicionalmente, sancionar las no graves	Reforma solamente en el aspecto de la investigación y substanciación de las faltas administrativas graves, pero no otorga facultades de sanción a las faltas no graves		X	
Introducir las modificaciones relevantes en cuanto a las responsabilidades de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción	Incorpora el nuevo régimen de responsabilidades, graves y no graves		X	
Se debe hacer obligatoria la presentación de la declaración de intereses, patrimonial y fiscal ("3 de 3") para todos los servidores públicos	Establece la obligación de presentar las declaraciones		X	
Definir el régimen de la Procuraduría de Justicia del Estado, inclinándose por una autonomía real del Ejecutivo	Se establecen mecanismos de selección con un equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo. O (si aplica) se establece como Órgano Constitucional Autónomo Local		X	
Crear una Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción	Crea a la Fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción		X	
Para los Estados que no cuentan con un Tribunal de Justicia Administrativa, establecer la creación de este órgano jurisdiccional. Una vez creado, y para los ya existentes, determinar responsable de la sanción de las faltas administrativas graves al Tribunal Administrativo	Reforma o establece un Tribunal de lo Administrativo de manera integral y con las facultades mencionadas		X	

Fuente: Imco, 2017

**Tabla 5.4**  
**PUNTAJE PARA PUEBLA EN EL SEMÁFORO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

*Puntaje para Puebla en el Semáforo de la Reforma Constitucional*

INDICADOR	JUSTIFICACIÓN	PORCENTAJE: 95.16 %		
		PUNTAJE		
		0	50	100
INICIATIVA APROBADA*				
Objetivos de la Ley	Los objetivos son coherentes y precisos			X
Principios que rigen el Servicio Público	Incorpora los principios que rigen al servicio público			X
Objeto del Sistema Local Anticorrupción	El objeto del Sistema Local es coherente y preciso			X
Integración del Sistema	El Sistema se integra de manera adecuada, con los miembros y objetivos equivalentes y análogos del SNA			X
Comité Coordinador Local	El Comité Coordinador está establecido			X
Presidencia Ciudadana	El Comité es presidido por el CPC			X
Facultades del Comité Coordinador	Las facultades establecidas dotan al Comité de lo necesario para llevar a cabo su labor			X
Integrantes del Comité Coordinador	Los miembros integrantes son los adecuados y guardan relación con el modelo establecido por el SNA			X
Comité de Participación Ciudadana	Se establece un Comité de Participación Ciudadana			X
Procedimiento de nombramiento del CPC	El procedimiento es equivalente al establecido por el modelo del SNA, con una Comisión de Selección especializada y encargada de la totalidad de los procedimientos			X
Esquema de Rotación	Se respeta el esquema de rotación			X
Atribuciones del CPC	Las atribuciones son las necesarias y suficientes, además de que respetan el modelo del SNA			X
Presidente representante	El Presidente del CPC es el único representante del CPC ante el Comité Coordinador			X
Secretaría Ejecutiva	Se establece un Secretario Técnico independiente			X
Auditorías a la SE	No se establece el régimen especial de auditorías a la SE	X		
Órgano de Gobierno	El Órgano de Gobierno es integrado por los siete miembros del Comité Coordinador			X
Comisión Ejecutiva	Se establece una Comisión Ejecutiva			X
Cargos de la CE	Se establecen las atribuciones completas			X
Secretario Técnico	Se establece un ST			X
Nombramiento ST	El procedimiento es equivalente y análogo al establecido por el SNA			X
Remoción ST	La remoción es equivalente y análogo al establecido en el SNA			X
Requisitos ST	Los requisitos son los mismos y guardan relación con el modelo del SNA			X
Funciones ST	Se establecen las atribuciones completas			X
Sistema Nacional de Fiscalización	Se contempla al SNF en la ley			X
Obligaciones EEF y Sría. de Control Interno	Las obligaciones son correctas			X
Directrices a EEF y Sría. de Control Interno	Las directrices son exhaustivas y adecuadas			X
Caso de ser miembros del SNF	El caso está contemplado en la ley			X
Sistema Local de Información	Se establece un Sistema de Información demasiado complejo que sólo obstaculiza la tarea de la PND		X	
Recomendaciones del Comité Coordinador	Se incluye el régimen de recomendaciones del Comité Coordinador			X
Recomendaciones no vinculantes y respuesta fundada	Las recomendaciones, aunque no vinculantes, repercuten directamente en el desarrollo de la política pública, debido a la atención y fundamentación que llevan a cabo las dependencias respecto a ellas			X
Transitorios coherentes	Los artículos cuentan con una estructura coherente y contenido			X

*Fuente: Imco, 2017.*

En cuanto al tema de la existencia o iniciativa de una Ley del Sistema Local Anticorrupción, la entidad poblana se ubica como una entidad que cuenta con una Iniciativa de Ley de SLA Satisfactoria, junto con el estado de Nuevo León. Esto es un buen síntoma, sin embargo, se advierte la necesidad de aprobar y modificar esta iniciativa de ley, en los aspectos que se señalan en la tabla 5.4 (antes del 18 de julio del año 2017).

Como se puede observar en la tabla 5.4, Puebla aún tiene que prestar atención a las auditorías de la Secretaría Ejecutiva, debido a que estas se encuentran bajo un régimen especial derivado de la creación del Sistema Nacional de Fiscalización; así como del establecimiento de un Sistema Local de Información moderno que, de acuerdo con las observaciones del Imco, resulta complejo al grado de entorpecer las actividades acordes con el Plan Nacional de Desarrollo.

# GOBIERNO ABIERTO

+ LA APERTURA GUBERNAMENTAL AL ESCRUTINIO PÚBLICO PERMITE MEJORAR EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COCREAR ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

Uno de los retos que se presentan en la consolidación de los Gobiernos democráticos es la conformación de políticas basadas en la participación ciudadana. Esta práctica de cocreación en la que el ciudadano dispone de información para la toma de decisiones, supone el establecimiento de canales de comunicación efectivos con la autoridad, para ser partícipes en el diseño, aplicación y evaluación de las acciones emprendidas por la administración.

Ante ello, el modelo de Gobierno Abierto se presenta como una tecnología mediante la cual se establecen protocolos de actuación para la apertura administrativa, bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, a través de la presentación y uso racional de la información.

El modelo de Gobierno Abierto permite restaurar la confianza en las autoridades, bajo el compromiso de poner a disposición de los interesados aquellos elementos que resultan de interés público, partiendo de la clasificación, organización, sistematización y presentación de la información de manera clara y precisa, tal como se encuentra al interior de la administración.

Dentro de dicho modelo, el apoyo de las tecnologías de la información es fundamental, pues con estas se potencia el alcance de la información. Sin embargo, no deben considerarse como fundamento para el éxito en la aplicación, pues mediante el Gobierno Abierto se busca la construcción de contenidos, su aplicación en la realidad social y su socialización mediante las herramientas disponibles que garanticen mayor penetración en el conglomerado social. Sobre esto se advierten dos cosas: la primera, evitar la confusión entre Gobierno Electrónico (necesario) y Gobierno Abierto; y segunda, que de la participación ciudadana se podrán determinar los mecanismos idóneos para cumplir con los principios del Gobierno Abierto.

Con estas premisas, la sociedad deberá tener acceso, sin obstáculos, a la información necesaria para someter a escrutinio el actuar gubernamental. Por ello, la Alianza para

el Gobierno Abierto<sup>2</sup> propone líneas de acción agrupadas en cinco grandes objetivos:

- Gobierno centrado
- Presupuesto abierto y participativo
- Datos abiertos para el desarrollo
- Empoderamiento y participación ciudadana
- Cambio climático y gobernanza de recursos naturales

Con ello se da pie a la integración de un plan de acción en materia de Gobierno Abierto, que comprometa a la administración con el fomento a la transparencia, la rendición de cuentas, el manejo responsable de los recursos y, ante todo, garantice la integridad en el actuar gubernamental.

Puebla, como se mostró anteriormente, se ha convertido en un referente nacional en materia de transparencia, y transita de manera ininterrumpida a la efectiva rendición de cuentas. De este modo, deben fortalecerse los esquemas de coordinación y cocreación con la sociedad, donde, desde lo local, se impulse la acción del Gobierno. Para ello, el Gobierno federal, con base en el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, ha desarrollado la estrategia de impulso al Gobierno Abierto.

De esta manera, es importante retomar los esfuerzos realizados para la integración del estado en la Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto, donde, junto con otras once entidades se estableció el compromiso de conformar mecanismos culturales-institucionales en los cuales el ciudadano ocupe un papel protagónico y sus necesidades sean atendidas (véase esquema 5.2).

El esquema de Gobierno Abierto posibilita espacios para la cocreación al interior de las instituciones, pues facilita a la ciudadanía información que sustenta el funcionamiento del Gobierno. A través de esta se da pie a la proactividad en la construcción de acciones y el seguimiento y la vigilancia de las mismas.

2. La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Animado por un espíritu plural e inclusivo, esta iniciativa cuenta con un Comité Promotor, compuesto tanto por representantes gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil.

Lo ya expuesto acentúa la reconfiguración del actuar administrativo, a fin de que las instituciones sean capaces no solamente de responder a las peticiones de información (transparencia reactiva), sino también de divulgar información útil y que la sociedad pueda consultarla sin necesidad de su solicitud (transparencia proactiva). En este sentido, un Gobierno Abierto debe adelantarse a las necesidades de información de la ciudadanía o, en su defecto, crear un interés para que esta se involucre positivamente en la construcción y gestión de su realidad (véase esquema 5.3).

El principio de la transparencia proactiva otorga al ciudadano un papel participativo en la arquitectura de la agenda que atiende sus demandas. El Gobierno debe tener en cuenta los intereses y las necesidades de la población para orientar su actuar a la atención de las mismas. De este modo, se permitirá la cocreación e innovación de las soluciones a aquellos problemas que requieren pronta atención (véase esquema 5.4).

El interés de la población, respecto a los temas que considera centrales en su entorno cotidiano, debe ser un punto de partida para el desarrollo de las acciones de Gobierno y, de manera puntual, para la garantía de publicación y acceso a la información. En este sentido, la referencia a la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016 (ENAIID), efectuada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), provee información esencial para establecer una relación de comunicación. Así, parte del reconocimiento de las situaciones que le son de interés a la ciudadanía, así como de las herramientas para allegarse de información respecto a estos temas.

A nivel nacional, de acuerdo con la ENAIID, los principales temas de interés cotidiano de la mayoría de la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de 100 mil habitantes, en orden de importancia, se centran en las noticias, los amigos, el clima, los precios de alimentos, las actividades recreativas, los desastres naturales, la higiene personal, la salud, los trámites, los pagos, la ubicación de lugares y los deportes, entre otros.

Como se puede apreciar, el tema referente a noticias es el más consultado por las y los mexicanos en el rango de edad citado. Esto muestra que existe un gran interés hacia el diario acontecer, tanto en el ámbito local como nacional e internacional.

**ESQUEMA 5.2**  
**GOBIERNO ABIERTO, COCREACIÓN DESDE LO LOCAL. ¿CÓMO VAMOS?**



Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.

**ESQUEMA 5.3**  
**TRANSPARENCIA EN EL ESQUEMA DE GOBIERNO ABIERTO**



Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.

**ESQUEMA 5.4**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESQUEMA DE GOBIERNO ABIERTO**



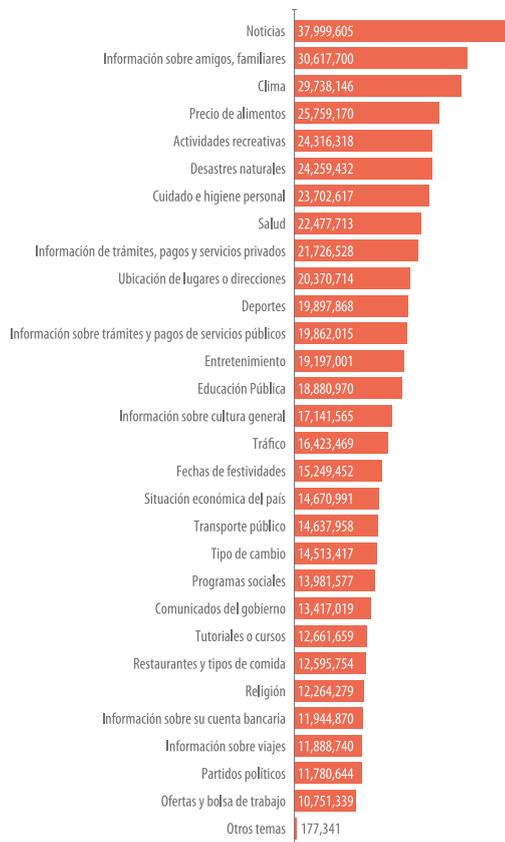
Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

Sin embargo, al considerar factores políticos o aquellos relacionados con el Gobierno, establecidos implícitamente en la realidad cotidiana y, en muchos casos, fundamento del contenido en las noticias, se registra poco interés. Así, se advierte que los contenidos desarrollados para comunicar los efectos positivos del Gobierno en la vida de la ciudadanía, carecen de efectividad y empatía. A esto se debe sumar el tipo de medios utilizados para realizar un acercamiento o posicionamiento con el conglomerado social (véase gráfica 5.18).

A nivel local, en Puebla se registra, de manera similar, un mayor interés en lo referente a noticias, que guarda una mayor relación con los asuntos políticos y trámites o servicios prestados por el Gobierno (véase gráfica 5.19).



**GRÁFICA 5.18**  
**TEMAS DE MAYOR INTERÉS A NIVEL NACIONAL**  
**EN LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS**



Fuente: Encuesta Nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

**GRÁFICA 5.19**  
**TEMAS DE MAYOR INTERÉS A NIVEL LOCAL (PUEBLA)**  
**EN LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS**



Fuente: Encuesta Nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

Con respecto a la obtención de información, la televisión y la radio se presentan como los mecanismos de mayor consulta y arraigo, custodiados por una creciente utilización del internet. Por esto, los contenidos gubernamentales dirigidos a generar empatía con la ciudadanía deberán considerar estas plataformas para su actuar en materia de comunicación (véase gráfica 5.20).

Los contenidos puestos a disposición de la ciudadanía deberán considerar los temas sobre los que existe mayor interés en la población de la entidad, tales como los concernientes a seguridad pública, protección civil, desastres naturales, salud, servicios, educación, el apoyo a través de programas sociales, así como la evaluación al desempeño del Gobierno dentro del marco de apertura gubernamental (véase gráfica 5.21).

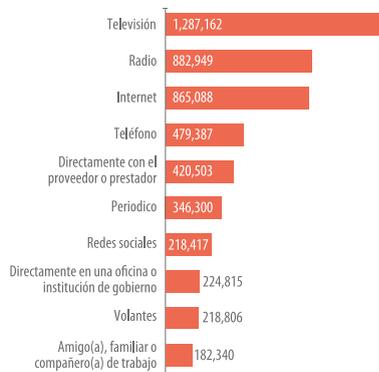
De esta manera, los medios, plataformas y contenidos de comunicación deben direccionarse hacia los intereses de los ciudadanos. Con ello se dará pauta a la conjunción de visiones respecto a la realidad en la entidad para cocrear políticas públicas de atención focalizada a las problemáticas ciudadanas y, además, despertar un sentido de confianza y colaboración mutua entre Gobierno y sociedad. Partiendo de ello, es importante evaluar el grado de institucionalización que en la actualidad se guarda a nivel nacional, y de manera puntual en la entidad, con respecto al modelo de Gobierno Abierto.

Para esto, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) elaboró, en colaboración con el INAI, la Métrica de Gobierno Abierto, que tiene como objetivo evaluar los canales de comunicación entre Gobierno y ciudadanía, así como medir la incidencia de esta última en el actuar del primero. Ante ello, la

advertencia presentada por el grupo de trabajo responsable de su integración, manifiesta la importancia de entender que “la Métrica no es una evaluación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni del desempeño de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información. Es una radiografía del punto de partida de la política de Gobierno abierto del Estado mexicano.”<sup>3</sup>

El resultado del Índice de Gobierno Abierto en México se calculó en 0.39, con una escala de 0 a 1. En el índice se tomó en cuenta la participación y la transparencia, tanto ciudadana como del Gobierno. Así pues, se evidenció que la dimensión de la transparencia es mayormente apreciada que la de la participación (véase gráfica 5.22).

**GRÁFICA 5.20**  
**MEDIOS DE INFORMACIÓN CONSULTADOS POR LA POBLACIÓN POBLANA DE 18 AÑOS Y MÁS PARA OBTENER INFORMACIÓN DE SU VIDA DIARIA (ENAID)**



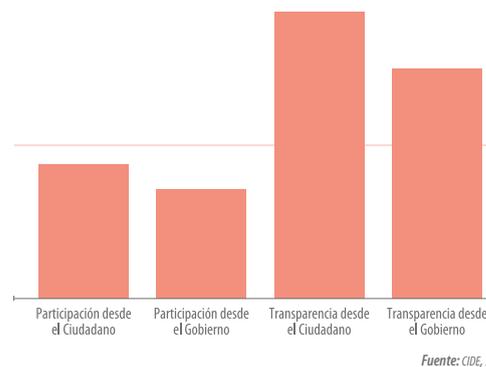
Fuente: Encuesta Nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

**GRÁFICA 5.21**  
**TEMAS QUE GENERA EL GOBIERNO SOBRE LOS QUE ESCUCHÓ O LEYÓ LA POBLACIÓN POBLANA DE 18 AÑOS Y MÁS**



Fuente: Encuesta Nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016.

**GRÁFICA 5.22**  
**ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO**



Fuente: CIDE, 2017.

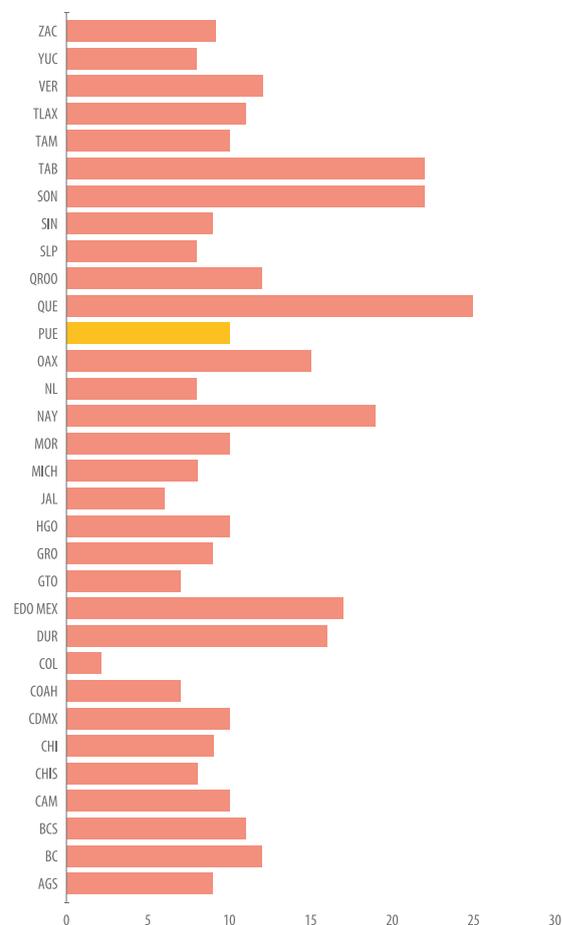
3. Métrica de Gobierno Abierto, Reporte de Resultados, 2017, México (CIDE).

La gráfica 5.22 muestra que existe una mayor participación y transparencia desde la perspectiva ciudadana. Por lo cual un punto de atención se centra en los mecanismos que el Gobierno pone a disposición de los ciudadanos para una mayor incidencia en los temas desarrollados por la autoridad. De igual forma, se puede registrar que si bien la transparencia ha sido institucionalizada, no ha sucedido lo mismo con la participación ciudadana, pues esta tiene mediano, poco o nulo impacto en las políticas, y, aunada a la opacidad en las acciones gubernamentales, genera un ambiente de desconfianza.

Bajo los elementos considerados en la integración de la Métrica, la deficiencia en cuanto a la institucionalización del Gobierno Abierto, publicitado en la mayor parte de las entidades federativas, es resultado de las acciones limitadas y faltantes de coordinación con los diversos actores que en su conjunto, inciden en la disposición y atención de información; de lo anterior se desprenden asimetrías entre los sujetos obligados respecto a la disposición de información y los mecanismos mediante los cuales puede incidir positivamente el ciudadano en las acciones de Gobierno (véase gráfica 5.23).

La opacidad como un elemento presente en la relación Gobierno-ciudadanía, que se cobija por prácticas anquilosadas en el funcionamiento de la administración, se ha adherido a los tiempos de respuesta en la solicitud de información de los ciudadanos (véase gráfica 5.24).

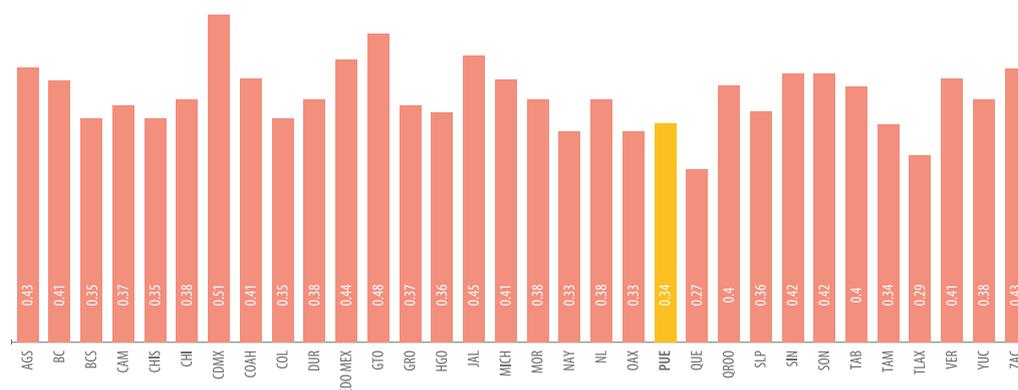
**GRÁFICA 5.24**  
**PROMEDIO DE DÍAS HÁBILES PARA RECIBIR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN (POR ESTADO)**



Nota: gráfica elaborada a partir de los resultados medios publicados en el gráfico original, realizado por el CIDE, mismo que presenta los rangos máximos.

Fuente: CIDE, 2016.

**GRÁFICA 5.23**  
**RANGO DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (POR ESTADO)**



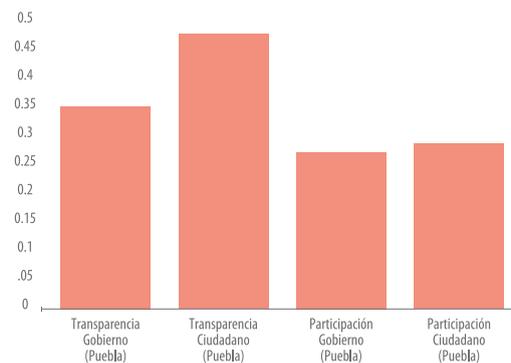
Fuente: Imco, 2016.



Otros elementos por considerar son los mecanismos de seguimiento de propuestas ciudadanas y la claridad en los mismos para la identificación de potenciales participantes, así como los funcionarios encargados en darles seguimiento. De la misma manera, se debe prestar atención al contenido de los portales de internet, considerando que, según la Métrica, 94 % de los sujetos obligados cuenta con esta herramienta. No obstante, en la mayoría de los casos, los sujetos obligados no atienden en su totalidad los postulados establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP). De modo que no puede garantizarse la utilidad de la información para los ciudadanos.

Finalmente, y con mayor detalle para la entidad, Puebla registró una media de 0.34 dentro de los parámetros considerados en la Métrica. Asimismo, se consideraron de manera parcial los resultados con mayor valoración desde la perspectiva ciudadana (véase gráfica 5.25).

**GRÁFICA 5.25**  
**ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO, 2017 (PUEBLA)**



Fuente: CIDE, 2016.

**LOS CIUDADANOS DEBEN RECLAMAR PARA ELIMINAR LA OPACIDAD EN LA ACCIÓN DEL GOBIERNO, Y EVITAR ASÍ LAS PRÁCTICAS ANQUILOSADAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

# MEJORA REGULATORIA

+ "LA MEJORA REGULATORIA ES UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE CONSISTE EN LA GENERACIÓN DE NORMAS CLARAS, DE TRÁMITES Y SERVICIOS SIMPLIFICADOS, ASÍ COMO DE INSTITUCIONES EFICACES PARA SU CREACIÓN Y APLICACIÓN" COFEMER.

Una meta que tienen en común todos los países y estados, ante la limitación de los presupuestos públicos, es la preparación de un terreno fértil para atraer inversiones que coadyuven en la promoción y el fortalecimiento económico y social. Por ello, factores como la opacidad, la falta de apertura del Gobierno, la burocracia asociada con procesos complicados en materia de trámites y servicios que, en la mayor parte de los casos, inciden directamente en los costos establecidos, limitan la competitividad y el beneficio social.

De tal manera, un ambiente de negocios amigable necesita que los Gobiernos aumenten la eficiencia y calidad de sus regulaciones, con el fin de evitar las restricciones de las actividades administrativas.

Ante ello, la mejora regulatoria es una tecnología puesta a disposición de los Gobiernos. Esta se apoya en herramientas como la transparencia, la rendición de cuentas y la apertura gubernamental para establecer una normatividad adecuada y simplificar las acciones administrativas dentro de un marco institucional de eficacia. Lo anterior tiene la finalidad de obtener mayor valor en las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano que impactan directamente en la economía de las familias.

La mejora regulatoria procura que los beneficios para la sociedad sean mayores y con los menores costos posibles. Así, formula preceptos que apuesten por la innovación, confianza, productividad y eficiencia como respuesta al interés de la sociedad para la creación de valor público.

Dentro del presente esquema, además de las reformas realizadas al marco regulatorio, debe existir un compromiso político del más alto nivel. Este debe dirigir el enfoque de Gobierno integral con diversas instituciones, incluyendo órganos supervisores que coadyuven al dinamismo de la política en materia de mejora regulatoria.

## EL ENTORNO LOCAL

A partir del año 2011, la administración estatal estableció el objetivo de "mejorar la eficiencia operativa del Gobierno con el incremento en el uso de tecnologías de la información y la reducción de procesos y trámites excesivos",<sup>4</sup> esto con la finalidad de atender los principios de la mejora regulatoria, así como lograr eficiencia y calidad en los servicios a cargo del Gobierno del estado.

Estos esfuerzos dieron como resultado que en 2015 se creara la Ley de Gobernanza Regulatoria (LGR). Esta ley establece que las prácticas de política regulatoria sean implementadas en el estado y sus municipios, además de "crear un ambiente donde el poder Legislativo y el poder Judicial puedan participar en el tema de mejora regulatoria, a través del diseño y ejecución de planes, programas y acciones al interior de sus instituciones".<sup>5</sup>

La Ley de Gobernanza Regulatoria, en su artículo cuarto, enuncia que las instancias gubernamentales deberán simplificar el marco regulatorio, además de homologar sus trámites, formatos, requerimientos y reglamentos, con la finalidad de una mayor y mejor accesibilidad y enten-

4. Plan Estatal de Mejora Regulatoria 2011-2017, Dirección General de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria de la Secretaría de Finanzas y Administración, Puebla.

5. Idem.



## PUEBLA CUENTA CON 13 MÓDULOS CERTIFICADOS POR LA COFEMER, ADEMÁS DE LA FIRMA DE 18 CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA.

dimiento del marco regulatorio en el que operan. Esto a partir del respeto a los principios de calidad, transparencia, eficiencia, accesibilidad, certeza jurídica y oportunidad.<sup>6</sup>

De esta manera, la instrumentación de tecnologías de la información, la simplificación administrativa y la eficiencia gubernamental son una base fundamental para la mejora regulatoria. Partiendo de lo anterior, se creó el portal TrámitePue, en el que se concentra y organiza la información de trámites o servicios, tales como los montos de contribuciones, vigencias, unidades administrativas y servidores públicos responsables del área, así como los horarios de atención, entre otros.

También se añadió el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA), cuyo objetivo es crear un expediente electrónico con información personal del ciudadano que solicite algún trámite o servicio. Esto con el fin de evitar que se presenten documentos personales cada vez que se desee efectuar alguna gestión ante instancias de Gobierno.

Por otra parte, a través de la Ley de Gobernanza Regulatoria, se impulsó la creación del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, que funge como Órgano Consultivo, “promoviendo, analizando, deliberando y dando seguimiento a las políticas públicas en materia de mejora regulatoria”.<sup>7</sup>

Además, se activó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), con el objetivo de que las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo funcionamiento no represente un riesgo a la salud o al medio ambiente, puedan operar en un plazo máximo de 72 horas. Actualmente, el estado cuenta con 13 módulos certificados por la Cofemer, además de la firma de 18 convenios de colaboración en materia de mejora regulatoria.

Asimismo, un Buen Gobierno se caracteriza no solamente por plantear programas que, en este contexto, atiendan las necesidades económicas, sino también por mostrarse receptivo a las sugerencias de su población. De ahí deriva la creación del capítulo sexto de la Ley de Gobernanza Regulatoria para el Estado de Puebla, donde se postula el proceso y atención de la Queja y Propuesta Regulatoria, que establece la atención de inconformidades o insatisfacciones referente a las políticas en mejora regulatoria, así como propuestas por parte del inconforme para mejorar el marco de actuación en la materia.

Es importante recalcar que si bien debe existir un compromiso permanente con la integración y mejora de las tecnologías de la información para que los servicios ofrecidos por el estado y su actuar sean más eficaces, ágiles y eficientes, también se debe presentar una coordinación

6. Artículo 4º, Fracción III de la Ley de Gobernanza Regulatoria para el Estado de Puebla, 2015.

7. Ley de Gobernanza para el Estado de Puebla, sección II, Artículo 14, 2015.

entre los niveles de gobierno y las dependencias del estado. Por ello, es de reconocer la existencia de la Ley de Gobierno Digital para el Estado de Puebla y sus Municipios, cuyos objetivos son los siguientes:

- I. Fomentar y consolidar en el estado y en los ayuntamientos el uso y aprovechamiento estratégico de las tecnologías de la información, a fin de consolidar un Gobierno Digital para una mayor integración y desarrollo de la sociedad; y
- II. Establecer las instancias e instrumentos mediante los cuales el estado y los ayuntamientos regularán el uso y aprovechamiento estratégico de las tecnologías de la información, para mejorar la relación de estos con sus ciudadanos, aumentar la eficacia y eficiencia de su gestión, así como de los servicios que prestan e incrementar la transparencia y la participación ciudadana (véase esquema 5.4).<sup>8</sup>

En este punto, es claro que los esfuerzos hechos en la entidad poblana para facilitar el emprendimiento de negocios han rendido frutos. El reporte *Doing Business* 2016, elaborado por el Banco Mundial, afirma que Puebla es uno de los estados con mejor desempeño y un ambiente amigable para hacer negocios, pues el resultado de su evaluación es superior a la media. Esto se debe a que se realizaron reformas en las cuatro áreas (apertura de una empresa, obtención de permisos de construcción, registro de la propiedad y cumplimiento de contratos) que el reporte ocupa para la evaluación. *Doing Business* analiza las regulaciones comerciales desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas (véase mapa 5.1).

**MAPA 5.1**  
**LEY DE GOBERNANZA REGULATORIA Y LEY DE GOBIERNO ABIERTO**



*Nota: la escala de colores refleja la posición que ocupa cada estado en la clasificación general de los cuatro indicadores de Doing Business. El amarillo oscuro representa mayor eficiencia regulatoria y el gris oscuro, menor eficiencia.*

*Fuente: Banco Mundial, Doing Business, 2016.*

**ESQUEMA 5.4**  
**LEY DE GOBERNANZA REGULATORIA Y LEY DE GOBIERNO ABIERTO**



*Fuente: Plan Estatal de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla, 2016.*

Como se puede apreciar en el mapa anterior, la entidad poblana se ubica entre los primeros lugares en facilidad para hacer negocios. Se muestra con un desempeño superior al de la media de los países de altos ingresos de la OCDE. Asimismo, se sitúa entre los primeros cinco lugares en las áreas de apertura de empresas, obtención de permisos de construcción y registro de la propiedad. Sin embargo, en el área de cumplimiento de contratos ocupó el decimocuarto lugar, lo que muestra oportunidades de mejorar este rubro (véase tabla 5.5).

Lo anterior reconoce los elementos mencionados al inicio del presente apartado, es decir, lo referente a la Ley de Mejora Regulatoria que ha permitido promover la participación a nivel local y municipal, así como la interacción entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial; la existencia del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria; el rango constitucional que guarda la Manifestación de Impacto Regulatorio, en compañía de la guía para su elaboración; la estrategia de simplificación administrativa; el portal TramitaPue que genera interacción digital con los trámites municipales y estatales, así como el trabajo coordinado con la capital del estado.<sup>9</sup>

8. Ley de Gobierno Digital para el Estado de Puebla y sus Municipios, 2015, Puebla.

9. Evaluación del Desempeño en Política Regulatoria del Estado de Puebla. Informe de los principales resultados, OCDE, 2017.

**TABLA 5.5**  
**DIFERENCIA ENTRE ESTADOS RESPECTO A LOS INDICADORES *DOING BUSINESS*, 2016**

ESTADO	CLASIFICACIÓN AGREGADA (4 INDICADORES)	DISTANCIA A LA FRONTERA (DTF) 2016 (4 INDICADORES)	DISTANCIA A LA FRONTERA (DTF) 2014 (4 INDICADORES)	APERTURA DE UNA EMPRESA		OBTENCIÓN DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN		REGISTRO DE LA PROPIEDAD		CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS	
				DTF	CLASIF.	DTF	CLASIF.	DTF	CLASIF.	DTF	CLASIF.
Aguascalientes	1	81.90	81.97	85.66	16	89.08	3	76.81	1	76.04	6
Estado de México	2	80.99 ▲	77.60	86.26	10	87.26	6	70.59	7	79.84	1
Colima	3	80.83	81.60	86.36	9	91.45	1	72.34	4	73.15	12
Puebla	4	80.69 ▲	76.05	86.84	2	88.09	4	75.85	3	72.97	14

Fuente: Plan Estatal de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla, 2016.

La tabla anterior muestra la eficacia que ostenta Puebla en los distintos rubros evaluados por *Doing Business*, en los cuales de manera específica se puede destacar lo siguiente:

- *Obtención / manejo de permisos de construcción*: muestra una calificación sobresaliente en los niveles de calidad en la naturaleza del procedimiento, excepto en el índice de control de calidad de la construcción, que evalúa los controles de calidad antes, durante y después de la construcción.
- *Registro de la propiedad*: identifica la necesidad de mejorar la fiabilidad de la infraestructura, la transparencia de la información, la cobertura geográfica y la resolución de disputas sobre propiedades. También otorga la pauta para que la información de registro de la propiedad de bienes se agrupe en una base de datos para agilizar el trámite.
- *Cumplimiento de contratos*: incluye mejoras como presentar de manera electrónica el pago de servicios, la publicación de sentencias, los emplazamientos de demandas en un formato electrónico, entre otros aspectos.

La OCDE aplaude los grandes avances de la entidad poblana en materia de mejora regulatoria, pues en cuestión de cuatro años (2012-2016) logró mejorar 21 posiciones, siendo el estado que más ha avanzado en la historia de esta medición. Sin embargo, el mismo reporte señala que aún existen áreas de oportunidad que se deben atender e integrar, tales como:

- Reforzar la oficina que supervisa la implementación de la política regulatoria, misma que se encuentra adscrita a la Secretaría de Finanzas y Administración.
- Integrar de manera pronta el marco normativo para la política regulatoria en el estado de Puebla.
- Promover el involucramiento de la sociedad en temas de política regulatoria, aprovechando el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria.
- Desarrollar plenamente el sistema MIR y poner en práctica la consulta.
- Ampliar la estrategia del mejoramiento de trámites estatales.
- Extender el alcance del portal TramitaPue.
- El apoyo del Gobierno estatal para mejorar los trámites en sus municipios.
- Generar una política que dirija recursos económicos para apoyar los programas de mejora regulatoria a nivel municipal.<sup>10</sup>



10. Idem.

# INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

+ A TRAVÉS DE LA INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SE DEBE POSIBILITAR LA APERTURA DE NUEVOS CANALES DE COMUNICACIÓN QUE PERMITAN MEJORAR LA RELACIÓN QUE GUARDA LA CIUDADANÍA CON EL GOBIERNO.

**H**acia la década de 1970, la crisis económica y social llevó a un cambio de paradigma respecto a la concepción del papel del Estado y de las funciones de Gobierno. El agotamiento del modelo benefactor, la gran deuda pública y la crisis en el patrón productivo y económico, incidieron en la necesidad de una transformación administrativa en la que las acciones del Gobierno consideraran la eficiencia, eficacia, racionalidad e innovación como principios en su actuación para la entrega de más y mejores servicios a la población.

A partir de entonces, como se mencionó en el primer apartado, la transición a la Nueva Gestión Pública en conjunto con el Presupuesto con base en Resultados, se convirtieron en pautas de orden administrativo que permitieron generar un registro puntual de las acciones desarrolladas por las dependencias y entidades. Sin embargo, no siempre estas se acompañan por mecanismos de renovación o robustecimiento a las labores comunes al interior y exterior de la administración.

La innovación gubernamental, como estrategia de apoyo a la gestión pública, permite integrar nuevos recursos a las actividades tradicionalmente desarrolladas. El contexto que delimita esto considera dos factores fundamentales, que son la competitividad y la revolución tecnológica de la que se es partícipe en una era globalizadora. De esta manera, ha surgido el Gobierno digital para modernizar y eficientar las acciones de la administración. El Gobierno con conectividad permite una mayor interacción con la ciudadanía en el registro y atención de sus demandas;



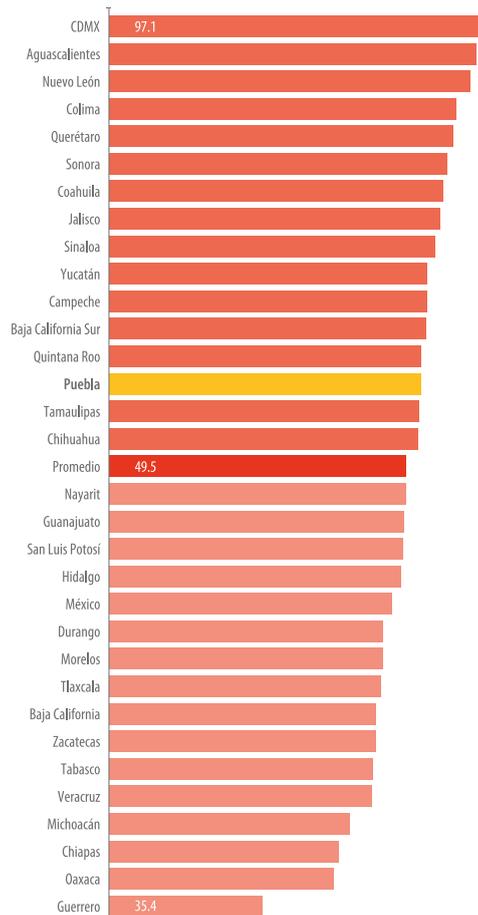
el Gobierno participativo reconoce la importancia de integrar nuevos actores en las actividades administrativas desde la planeación y hasta la puesta en marcha de las acciones; asimismo, el Gobierno de resultados otorga alta importancia a la evaluación de las acciones emprendidas. La conjugación de los elementos mencionados impulsa la competitividad para atraer inversiones y potencializar el desarrollo de la entidad.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), a través del Índice de Competitividad Estatal, 2016, coloca a Puebla en el lugar 14, por encima del promedio nacional. Así, registra uno de los mayores avances en la medición (véase gráfica 5.26).

De manera particular, en lo que refiere a la innovación, Puebla se ubicó en la posición ocho a nivel nacional, considerando la inversión en investigación y conocimiento, así como la tecnología de punta. En ello, destacan las características de las empresas y la generación de patentes, lo que impacta de manera positiva en la atracción y retención de inversiones (véase gráfica 5.27).

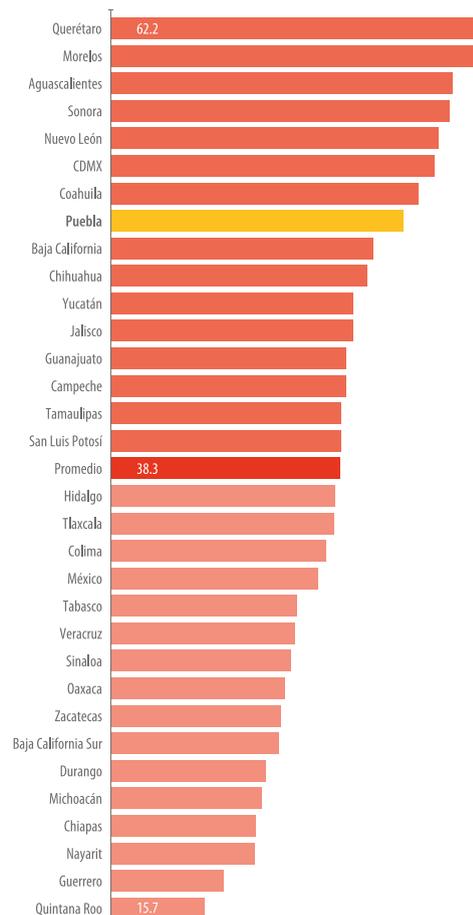


**GRÁFICA 5.26**  
**RESULTADOS GENERALES DEL ÍNDICE**  
**DE COMPETITIVIDAD ESTATAL**



Fuente: Imco, 2016.

**GRÁFICA 5.27**  
**RESULTADOS SUBÍNDICE DE INNOVACIÓN Y**  
**SOFISTICACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS**



Fuente: Imco, 2016.

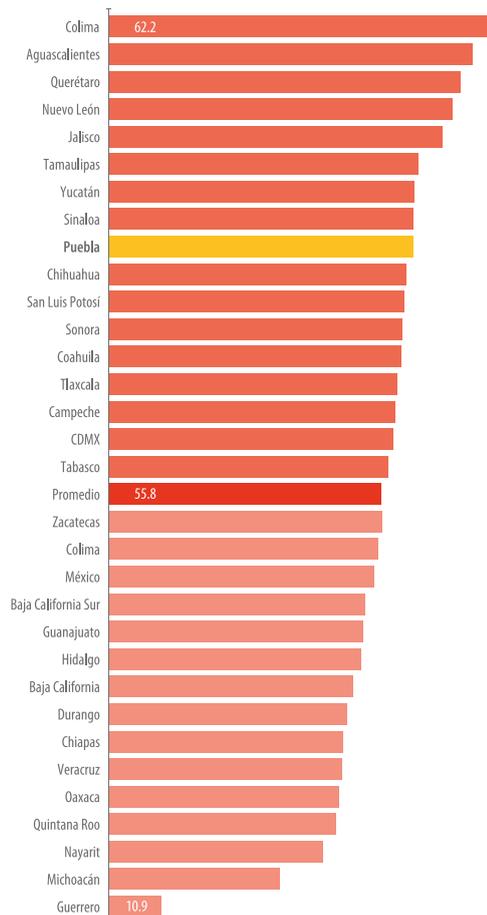
*Puebla se ubica en el octavo lugar nacional dentro del subíndice de Innovación y Sofisticación en los Sectores Económicos, del Índice de Competitividad Estatal.*



Asimismo, la capacidad institucional que la administración desarrolló en los últimos años, para influir de manera positiva en la competitividad de la entidad, se constata, de manera particular, en el Subíndice de Gobierno. En este se observa un destacado avance desde la pasada medición a los resultados más recientes, pues en el año 2012 Puebla se ubicó en la posición 20, mientras que para 2014 se ubicó en la nueve. Esto es una prueba de las acciones encaminadas al desarrollo económico local en un entorno de formalidad de la economía, que se reviste por la disponibilidad de información en materia de finanzas —destacando en los primeros lugares en transparencia— y el acercamiento con la ciudadanía a través de diversas plataformas (véase gráfica 5.28).

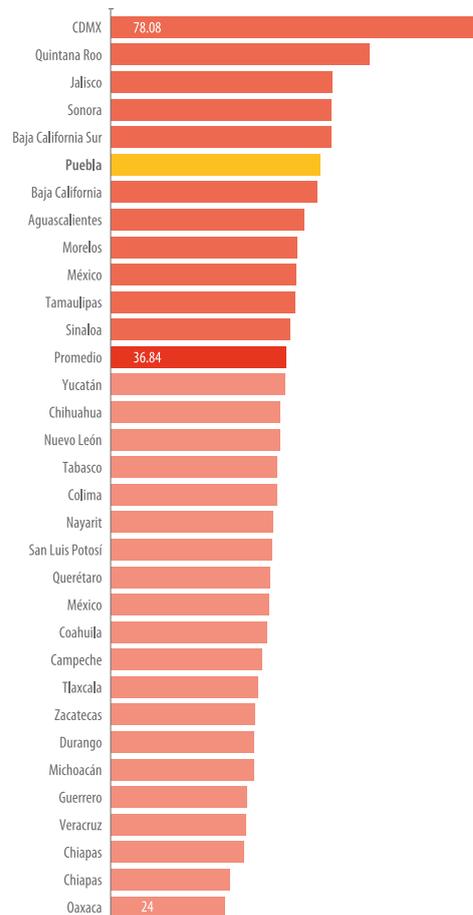
Con respecto al Subíndice Precusores, que se refiere a los sectores financiero y de telecomunicaciones y de transporte, la entidad se ubicó en la sexta posición al mostrar inversiones en estos sectores, con lo que se impulsa el crecimiento económico y la generación de empleos<sup>11</sup> (véase gráfica 5.29).

**GRÁFICA 5.28**  
**RESULTADOS DEL SUBÍNDICE**  
**DE GOBIERNOS EFICIENTES Y EFICACES**



11. Un puente entre Dos Méxicos, Subíndice Precusores, Índice de Competitividad Estatal, 2016, p. 126.

**GRÁFICA 5.29**  
**RESULTADOS DEL SUBÍNDICE DE SECTORES**  
**PRECURSORES DE CLASE MUNDIAL**



Fuente: Imco, 2016.

Fuente: Imco, 2016.

# FINANZAS PÚBLICAS

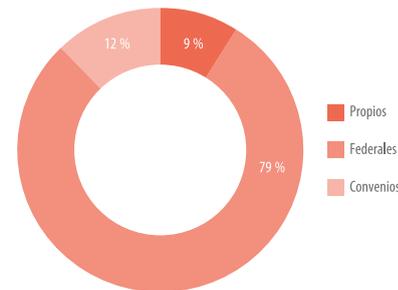
+ EL GOBIERNO ESTATAL GARANTIZA LA CONGRUENCIA ENTRE EL GASTO, LA DEUDA PÚBLICA Y EL SISTEMA HACENDARIO PARA FINANCIAR EL DESARROLLO DE LA ENTIDAD.

## INGRESOS

De acuerdo con la Ley de Ingresos del estado de Puebla,<sup>12</sup> para el ejercicio fiscal 2017, el estado recibirá ingresos estimados en 78 mil 366 millones 980 pesos. Estos encuentran su origen en tres fuentes de financiamiento: en los ingresos propios, en los derivados de participaciones y aportaciones federales, como producto de la coordinación fiscal, y, finalmente, en otros convenios establecidos con la federación (véase gráfica 5.30).

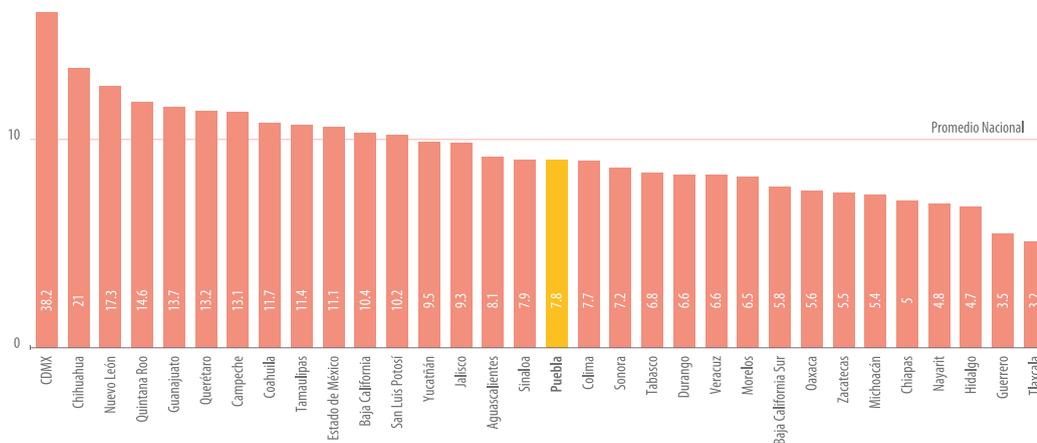
La evaluación realizada a través de Índice de Competitividad Estatal 2016<sup>13</sup> muestra que el estado ocupa la posición decimoséptima a nivel nacional, en cuanto al indicador de Ingresos Propios,<sup>14</sup> y una autonomía de 7.8% por debajo de la media nacional. No obstante, en los últimos años la autonomía financiera del estado se ha incrementado paulatinamente, lo que se aprecia en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal, 2017, la cual establece que la autonomía financiera proyectada para el estado de Puebla será de 9% (véase gráfica 5.31).

**GRÁFICA 5.30**  
PROYECCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ESTATALES POR ORIGEN DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos, 2017, para el estado de Puebla.

**GRÁFICA 5.31**  
RESULTADOS GENERALES DEL INDICADOR DE INGRESOS PROPIOS



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Competitividad Estatal 2016, Imco.

12. Decreto del Honorable Congreso del Estado por el que se aprueba la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2017, publicado el día 20 de diciembre de 2016 en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.  
13. Índice de Competitividad Estatal, 2016, Imco. Datos a 2014.  
14. Indicador Ingresos Propios, INEGI. Porcentaje del total de los ingresos, 2016.

En 2016, los ingresos obtenidos por el estado ascendieron a 91 mil 6 millones 249 mil pesos, cifra que representó un incremento de 26 % con respecto al monto estimado<sup>15</sup> para dicho ejercicio. El comportamiento de los ingresos estatales del periodo comprendido entre 2012 y 2016 señala un crecimiento promedio nominal de 9 %, y, a pesar del contexto de elevada volatilidad que impera, en la proyección de ingresos para el ejercicio 2017 destaca un crecimiento nominal de 8 % con respecto al estimado en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal, 2016.

## INGRESOS PROPIOS

Durante el ejercicio fiscal 2016, Puebla obtuvo una recaudación de 8 mil 215 millones 159 mil pesos, por concepto de ingresos derivados de fuentes locales, los cuales se conforman por impuestos que representan 50 %, entre los que se encuentran el Impuesto Sobre Nóminas y Asimilables, el Impuesto sobre el Patrimonio y los Derechos, Productos y Aprovechamientos, que tienen una participación porcentual de 26, 9 y 14 %, respectivamente.

Entre 2015 y 2016, los ingresos devengados provenientes de fuentes locales tuvieron un crecimiento real de 8.6 %, <sup>16</sup> entre los cuales destaca el incremento en los Productos, cuyo crecimiento real superó 100 % (véase tabla 5.6).

Para el ejercicio 2017, los ingresos propios estimados ascienden a 6 mil 843 millones 589 mil pesos, lo que implica un crecimiento nominal de 14 % con respecto a los recursos estimados en 2016.<sup>18</sup>

## INGRESOS FEDERALES

El estado de Puebla obtuvo, en el ejercicio 2016, ingresos federales por la cantidad de 59 mil 895 millones 454 mil pesos, de los cuales 48 % corresponde a participaciones y 52 % a aportaciones federales.

En materia de Participaciones, en 2016 Puebla recibió 28 mil 607 millones 19 mil pesos,<sup>19</sup> 5.7 % más que en el ejercicio 2015, de estos, 77 % proviene del Fondo General de Participaciones, 8 % del Fondo ISR y el resto de ocho fondos que constituyen el ramo 23 (véase tabla 5.7).

15. Monto estimado en la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2016.

16. Deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor de la Capital del Estado de Puebla a la primera quincena de diciembre de 2016 respecto de la segunda quincena de diciembre de 2015, publicados por el INEGI.

17. Monto devengado.

18. Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2016.

19. Las cifras pueden no coincidir por efectos del redondeo.



**TABLA 5.6**  
**COMPORTAMIENTO DE INGRESOS PROPIOS<sup>17</sup>**

CONCEPTO	MONTO RECAUDADO*		CRECIMIENTO REAL
	2015	2016	
Impuestos	\$3,798,051.1	\$4,091,267.7	4.6 %
Derechos	\$1,998,010.7	\$2,174,550.3	5.7 %
Productos	\$366,395.0	\$758,955.8	101.2 %
Aprovechamientos	\$1,186,930.7	\$1,190,385.2	2.6 %
TOTAL	\$7,349,387.50	\$8,215,159.00	8.6 %

\*Cifras en millones de pesos.  
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado 2016.

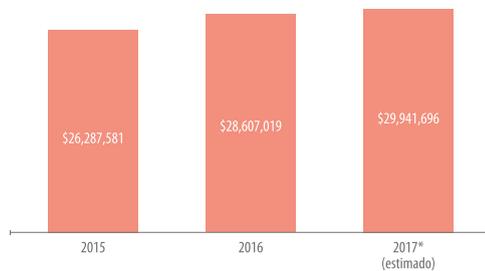
**TABLA 5.7**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS POR PARTICIPACIONES**

FONDO	MONTO*	% QUE REPRESENTA
Fondo General de Participaciones	\$21,971,316.40	76.8 %
Fondo de Fomento Municipal	\$1,279,099.70	4.5 %
Fondo de Fiscalización y Recaudación	\$1,213,390.10	4.2 %
Fondo de Compensación	\$438,257.80	1.5 %
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	\$101,394.80	0.4 %
IEPS a bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos	\$353,919.50	1.2 %
IEPS a Gasolinas y Diesel	\$739,025.30	2.6 %
Fondo de Compensación Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios	\$62,875.80	0.2 %
Fondo ISR	\$2,370,897.30	8.3 %
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	\$76,842.00	0.3 %
TOTAL	\$28,607,018.70	100.0 %

\*Millones de pesos.  
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, 2016.

De acuerdo con la Ley de Ingresos para el Ejercicio 2017, se estima que el estado recibirá por concepto de participaciones la cantidad de 29 mil 941 millones 696 mil pesos, lo que representa un incremento de 5 % nominal con respecto al ejercicio 2016, cifra que puede incrementar o disminuir a lo largo del ejercicio fiscal en curso, debido a la naturaleza multivariable de la Recaudación Federal Participable (véase gráfica 5.32).

**GRÁFICA 5.32**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS ESTATALES POR PARTICIPACIONES**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, 2016, y la Ley de Ingresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal, 2017.

En 2016, el estado recibió 31 mil 288 millones 436 pesos por concepto de aportaciones, cifra que representó un incremento real de 2.2% con respecto al ejercicio anterior. De acuerdo con el comportamiento de los ingresos por aportaciones, el crecimiento real más importante tuvo efecto sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, particularmente sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades Federativas (FISE), cuyo crecimiento fue de 136.8%. Asimismo, se identifica una disminución significativa de 15.7% en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Por su participación porcentual en los ingresos por concepto de aportaciones, destaca el FONE, el cual representa 51% del total de las aportaciones; el FAIS, que representa 15% de estas, y el FASSA que representa 11% (véase tabla 5.8).

Entre 2015 y 2017 las aportaciones han crecido un promedio de 4% anual. El estado estima recibir 32 mil 68 millones 838 mil pesos durante el ejercicio 2017, que representa un crecimiento nominal de 2% con respecto a 2016 (véase gráfica 5.33).

### Convenios

En lo que concierne a los Convenios Federales para la reaginación de recursos del presupuesto federal, en 2015 el estado obtuvo un monto de 18 mil 909 millones 238 mil pesos y, en 2016, recursos por la cantidad de 20 mil 604 millones 301 mil pesos, cifra que representó un incremento real de 5.8 %.

**Tabla 5.8**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR APORTACIONES**

APORTACIONES	2015	2016	% CRECIMIENTO REAL
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE)	\$15,497,420.90	\$15,898,473.20	-0.4
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	\$3,148,094.20	\$3,311,869.50	2.2
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	\$4,342,886.30	\$4,800,916.50	7.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	\$4,143,107.40	\$4,313,821.10	1.1
Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)	\$199,778.90	\$487,095.40	136.8
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun)	\$3,006,149.70	\$3,150,812.60	1.8
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	\$1,062,476.70	\$1,133,569.30	3.6
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	\$243,687.30	\$258,500.60	3
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	\$314,917.60	\$273,427.80	-15.7
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	\$1,429,611.00	\$1,574,764.30	7
Reintegro de Aportaciones de los Ejecutores del Gasto	\$12,865.3	\$62,500.0	371.9
Provenientes de pasivo	\$672,179.7	\$823,601.8	19.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, 2016.

**GRÁFICA 5.33**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS ESTATALES POR APORTACIONES**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, 2016, y la Ley de Ingresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal, 2017.

Entre los convenios suscritos durante 2016 se encuentran los provenientes del ramo 23, que comprende el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal y los Proyectos de Desarrollo Regional, entre otros. Para el ejercicio 2017, se estima que el estado reciba 9 mil 512 millones 857 mil pesos por este concepto.

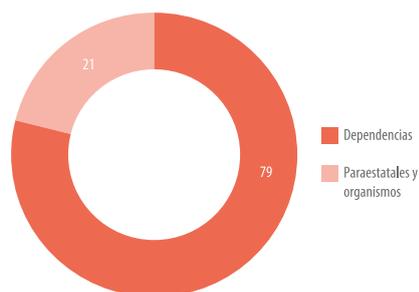
### Egresos

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017, el estado de Puebla tiene un gasto total de 78 mil 366 millones 979 mil 720 pesos, de los cuales, 62 mil 632 millones 454 pesos se consideran Gasto Programable, y representa 80 % del total del presupuesto, y 15 mil 366 millones 980 mil pesos corresponden al gasto no programable, el cual se destina para el cumplimiento de las obligaciones financieras del estado.

Con respecto a la clasificación administrativa por ejecutor de gasto y de acuerdo con su participación porcentual, se distribuye de la siguiente manera: 0.5 % se destina al Poder Ejecutivo, 0.8 % al Poder Judicial, 1.4 % a los Organismos Constitucionalmente Autónomos y 97.3 % al Poder Ejecutivo.

El monto asignado al Poder Ejecutivo asciende a 61 mil 568 millones 312 mil pesos y se distribuye entre dependencias que cuentan con una asignación presupuestal de 48 millones 923 mil 998 pesos y otras entidades paraestatales y organismos, cuya asignación es de 12 mil 644 millones 314 mil pesos. Entre las dependencias con mayor participación porcentual en la distribución de los recursos se encuentran la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Finanzas y Administración (véase gráfica 5.34).

**GRÁFICA 5.34**  
DISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DEL PODER EJECUTIVO



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal, 2017.

### Deuda Pública

Al 31 de diciembre de 2016, el saldo de la deuda directa y sin aval ni garantía del Gobierno del estado ascendió a 8 mil 255 millones 131 mil pesos, reflejo de una disminución promedio de 2 % anual entre 2013 y 2016 (véase gráfica 5.35).

De acuerdo con la Ley de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017, Puebla destinará 618 millones 544 mil 452 pesos para el pago de la Deuda Pública; desglose que se aprecia en la tabla 5.9.

En materia de calificaciones a la calidad crediticia, Fitch Ratings otorgó al estado de Puebla el grado de AA-(mex), estableciendo una perspectiva crediticia estable. Asimismo, Moody's ha realizado una afirmación sobre la calificación crediticia del estado al mantenerla como Aa3.mx. Ambas calificaciones reflejan que Puebla tiene grandes fundamentos económicos y una gran solidez de la administración y Gobierno interno, así como un nivel de endeudamiento bajo (véase gráfica 5.36).

**Tabla 5.9**  
DISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL PARA EL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA

CONCEPTO	MONTO
Amortización	\$107,574,172.00
Intereses	\$496,794,927.00
Costo por cobertura	\$2,792,000.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	\$11,383,353.00

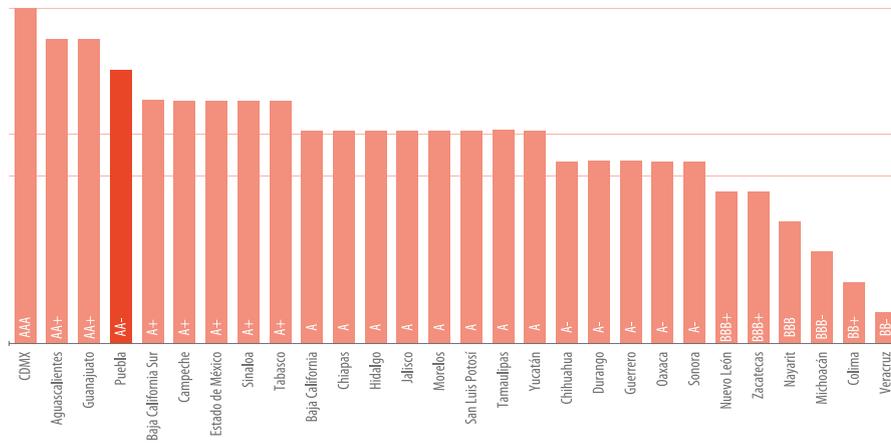
Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2017.

**GRÁFICA 5.35**  
COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE LA DEUDA PÚBLICA DIRECTA Y SIN AVAL NI GARANTÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Fiscal, 2016.

**GRÁFICA 5.36**  
**FITCH RATINGS, COMPARATIVO EN MATERIA DE CALIFICACIÓN A LA CALIDAD CREDITICIA**



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Fiscal, 2016.

En términos generales, la proyección de Egresos<sup>20</sup> para el ejercicio fiscal 2017 contempla como Gasto No Etiquetado la cantidad de 36 mil 785 millones 284 mil 894 pesos y por concepto de Gasto Etiquetado, 411 mil 581 millones 694 mil 826 pesos (véase tabla 5.10).

**Tabla 5.10**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2017**

Servicios personales	\$14,580,855,454	\$15,434,625,229
Materiales y suministros	\$313,901,680	\$720,831,777
Servicios generales	\$1,243,701,143	\$624,208,773
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$7,463,461,529	\$14,179,476,863
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$0	\$0
Inversión pública	\$1,792,851,333	\$1,916,761,728
Inversiones financieras y otras provisiones	\$4,281,901,419	\$91,876,800
Participaciones y aportaciones	\$6,994,954,715	\$8,109,026,820
Deuda pública	\$113,657,621	\$504,886,831
<b>TOTAL</b>	<b>\$36,785,284,894</b>	<b>\$41,581,694,826</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2017.

<sup>20</sup> Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2017.

# DESARROLLO RA LA RENDICIÓ

# PLAN DE ACCIÓN





# EJE 5

## BUEN GOBIERNO

### OBJETIVO GENERAL

Instaurar una gestión pública de puertas abiertas, transparente, moderna, de calidad y con base en resultados, que genere valor público en cada una de sus acciones e incremente la confianza ciudadana en el actuar gubernamental.

### ESTRATEGIA GENERAL

Instaurar un modelo integral de gestión pública con base en resultados, ponderando a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación como piezas clave en el actuar gubernamental, para posibilitar la apertura, transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

## PROGRAMA 30 GOBIERNO TRANSPARENTE Y ABIERTO

### OBJETIVO

Contar con un Gobierno transparente y garante del derecho de acceso a la información pública, que genere confianza en los ciudadanos y promueva la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

### ESTRATEGIA

Coordinar las acciones institucionales en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y Gobierno Abierto, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

### META

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Puebla, por parte de la Administración Pública.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Crear la coordinación general de Transparencia independiente de la Secretaría de la Contraloría (Compromiso).
2. Verificar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal integren debidamente su Unidad de Transparencia.
3. Supervisar que se atiendan, en tiempo y forma, las solicitudes de información formuladas a los sujetos obligados.
4. Monitorear la atención de los medios de impugnación ante los órganos garantes.
5. Lograr que los sujetos obligados del Poder Ejecutivo publiquen, en tiempo y forma, la información que da cumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley.
6. Generar mecanismos de transparencia proactiva que permitan poner a disposición contenidos de interés público o socialmente útil.
7. Verificar el cumplimiento de los criterios establecidos en las metodologías desarrolladas por los organismos especializados que realizan mediciones en materia de transparencia, acceso a la información y Gobierno Abierto.
8. Coadyuvar a la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
9. Promover el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales.
10. Impulsar la adopción del modelo de Gobierno Abierto en la Administración Pública estatal.
11. Constituir el Secretariado Ejecutivo de Gobierno Abierto del estado, en coordinación con los órganos garantes y la Secretaría de Finanzas y Administración.
12. Fomentar la implementación de mecanismos de Accesibilidad Universal en los procedimientos de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y Gobierno Abierto.
13. Promover la publicación de información gubernamental en formato de datos abiertos en la plataforma estatal y difundir el uso de la misma, en coordinación con los diferentes actores de la sociedad.
14. Fomentar la participación ciudadana en materia de transparencia mediante plataformas de comunicación.
15. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 31 BUEN GOBIERNO, CERCANO A LA GENTE

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Contar con un Gobierno cercano a la gente y de apoyo a los Gobiernos locales, que permita fortalecer la gobernanza al interior del estado e incremente los niveles de participación ciudadana.

#### ESTRATEGIA

Desarrollar un modelo de vinculación con la ciudadanía y los Gobiernos locales para el intercambio de ideas a través de esquemas de interrelación directos, cercanos y dinámicos; en ella se privilegiará la promoción de la cultura política y los valores cívicos.

#### META

Presencia del gobernador por lo menos tres días de cada mes en el interior del estado para la atención de la ciudadanía y apoyo a los Gobiernos municipales.

1. Celebrar encuentros de participación ciudadana en los 217 municipios del estado, con la colaboración de todas las dependencias y entidades del Gobierno, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
2. Fomentar esquemas de participación ciudadana para infantes en el marco del sistema de protección integral a niñas, niños y adolescentes (Sipinna).
3. Garantizar la correcta recepción, análisis, canalización, seguimiento y respuesta a las peticiones ciudadanas.
4. Fortalecer el marco normativo de los municipios, previa petición de estos, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
5. Gestionar el acercamiento de los funcionarios municipales con dependencias federales y estatales para mejorar sus capacidades institucionales, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
6. Propiciar el fortalecimiento institucional de los municipios, previa aprobación por parte de las instancias de estos Gobiernos, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
7. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 32

# COMUNICACIÓN E INNOVACIÓN DIGITAL PARA UN GOBIERNO DE CALIDAD

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Garantizar un modelo de comunicación social e innovación digital con vinculación ciudadana, que permita difundir, comunicar y cocrear acciones para generar valor público.

### ESTRATEGIA

Armonizar las herramientas de comunicación social e innovación digital para el correcto desarrollo de las tareas informativas y de vinculación con la ciudadanía.

### META

Integrar y operar la agenda de comunicación social e innovación digital con la participación de los sectores público y privado, medios de comunicación locales, la academia y organizaciones de la sociedad civil.

1. Establecer una relación de coordinación, reconocimiento y respeto con los medios de comunicación locales, regionales y nacionales.
2. Desarrollar estrategias de vinculación con los sectores público, privado y social, para el diseño de contenidos de comunicación que fomenten la corresponsabilidad y la cocreación.
3. Desplegar contenidos de comunicación e información en materia de educación y cultura.
4. Integrar contenidos informativos y de comunicación social para plataformas televisivas, radiofónicas, de medios impresos y portales de internet.
5. Promover el diseño y comercialización de los esquemas de interconexión para la difusión de información gubernamental y social.
6. Fomentar la celebración de campañas de información que promuevan el cuidado y bienestar de la población.
7. Producir contenidos de información y comunicación con enfoque a la protección de los derechos de infantes en el marco del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna).
8. Proveer servicios de conectividad, transporte de datos y soporte técnico a la Red Estatal de Educación, Salud y Gobierno, así como al sector público y privado.
9. Generar y comercializar espacios de publicidad e información para el sector público y privado.
10. Establecer imagen gráfica para el apoyo a los contenidos de información, difusión y comunicación social.
11. Celebrar encuentros de Ciencia, Innovación y Tecnología para el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la materia.
12. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 33

# FINANZAS SANAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Contar con finanzas sanas que permitan garantizar congruencia entre el ingreso y el gasto público, así como orden financiero, administrativo, control y fiscalización de los recursos públicos.

### ESTRATEGIA

Establecer mecanismos de coordinación financiera con la federación y fortalecer los esquemas locales de recaudación, que permitan, en conjunto, incrementar progresivamente los ingresos estatales para evitar la contratación de deuda pública.

### META

No contratar deuda pública, considerando, de igual forma, no crear nuevos impuestos, ni incrementar los costos de los existentes en la entidad.

- Fortalecer la hacienda pública a través de mayores ingresos de fuentes locales y una mayor participación en los ingresos federales, para incrementar los ingresos de libre disposición.
- Incrementar el pago de contribuciones a través de la ampliación de la red de puntos de recaudación y nuevas herramientas tecnológicas.
- Reforzar la comunicación institucional para promocionar las facilidades y los medios al alcance de los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Promover la cultura de cumplimiento oportuno y voluntario con esquemas de apoyo o estímulos fiscales.
- Suscribir convenios de colaboración con distintas instituciones para la interacción e intercambio de información, a fin de contar con padrones actualizados e incrementar la base de contribuyentes.
- Fortalecer las auditorías en materia de impuestos federales y estatales para combatir la evasión, la simulación de operaciones y defraudación fiscal, otorgando en todo momento certeza jurídica a los contribuyentes.
- Robustecer la presencia fiscalizadora del estado en materia de comercio exterior, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, observando estrictamente el protocolo establecido y el respeto de los contribuyentes.
- Desarrollar un modelo registral y catastral moderno y efectivo que garantice la legalidad y certeza jurídica de la propiedad.
- Establecer un esquema para la devolución de uno de los tres puntos porcentuales del ISN a las empresas que inviertan en innovación, ciencia y tecnología, así como para la primera contratación formal de jóvenes de hasta 29 años (Compromiso).
- Fortalecer la coordinación hacendaria entre el estado y los municipios, a fin de lograr mejores niveles de recaudación, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
- Establecer un programa de control de obligaciones con capacidad de atención oportuna de incumplimiento, a fin de salvaguardar el interés fiscal.
- Integrar la iniciativa de Ley de Egresos 70/30, para asegurar que el 70% del gasto se realice en las comunidades del interior del estado (Compromiso).
- Fortalecer los Sistemas de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR) y de Monitoreo de Indicadores de Desempeño (SIMIDE).
- Atender las disposiciones que establece el CONAC en materia de armonización contable.
- Fortalecer el Banco de Proyectos de Infraestructura para planeación y programación de inversión pública, en coordinación con la Secretaría de Infraestructura.
- Integrar la Cartera de Inversión Pública de manera coordinada con todas las dependencias, entidades y municipios del estado.
- Mantener bajos niveles de riesgo crediticio que permitan certificar positivamente el actuar gubernamental.
- Asignar, de acuerdo con criterios técnicos, las participaciones a los 217 municipios del estado.
- Desarrollar esquemas de cofinanciamiento para maximizar la atención de demandas ciudadanas e impulsar proyectos productivos y estratégicos en todo el estado.
- Establecer estrategias colaborativas con dependencias y organismos federales que permitan distribuir de manera más equitativa la carga fiscal por delitos de contribuyentes omisos.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación y vigilancia para obligaciones fiscales.
- Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 34 PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

### LÍNEAS DE ACCIÓN

#### OBJETIVO

Consolidar la modernización de la administración pública estatal hacia una Gestión para Resultados que permita crear de valor público.

#### ESTRATEGIA

Robustecer el modelo de programación y evaluación con base en resultados, mediante la armonización de los procesos, de acuerdo con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo.

#### META

Ubicar a Puebla en los primeros lugares nacionales en implementación de Presupuesto con base en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.

1. Fortalecer el Sistema Estatal de Planeación Democrática con alineación a los postulados de la Gestión para Resultados.
2. Garantizar el funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (Copladep).
3. Integrar Comités Sectoriales y Especiales, así como Consejos Interinstitucionales de apoyo a la planeación del estado.
4. Establecer lineamientos de planeación para la actuación sectorial e institucional de las dependencias y entidades del Gobierno estatal.
5. Fortalecer los sistemas para la integración de la Propuesta Anual de Inversión Pública y de información de Programas y Servicios Institucionales.
6. Otorgar Asistencia Técnica a los 217 municipios del estado para la integración de sus modelos de planeación en materia de administración, economía y desarrollo urbano, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
7. Impulsar mecanismos de planeación para las zonas metropolitanas (Compromiso).
8. Desarrollar herramientas geográficas, cartográficas y poblacionales de carácter local y regional.
9. Generar modelos de planeación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
10. Fortalecer el Sistema Estatal de Evaluación de Desempeño (SEED).
11. Efectuar procesos de evaluación externa a fondos federales y programas presupuestarios, a través de instancias regionales, nacionales o internacionales.
12. Practicar evaluaciones de riesgos para la detección de áreas de mejora al interior de la administración pública estatal.
13. Integrar anualmente Programa Estatal de Evaluación.
14. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 35

# ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Regir de manera controlada, eficiente y eficaz los recursos humanos y materiales del estado.

### ESTRATEGIA

Establecer criterios de calidad, eficiencia, austeridad y transparencia en las acciones referentes a la administración de personal, adquisición de bienes y/o servicios, manejo de vehículos y procesos de adjudicación pública.

### META

Integrar el programa de austeridad y estricta racionalidad en el uso de los recursos públicos.

1. Aplicar medidas de austeridad y administración responsable de los recursos pertenecientes a la estructura gubernamental, considerando la reducción del 10% en los sueldos mensuales de secretarios, subsecretarios, así como del Gobernador (Compromiso).
2. Garantizar mismo salario a trabajo igual para mujeres y hombres en las dependencias y entidades del Gobierno (Compromiso).
3. Establecer canales efectivos de comunicación con el Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla.
4. Implementar programas permanentes de capacitación con miras al mejoramiento laboral.
5. Celebrar convenios de colaboración con instituciones educativas para la generación de programas académicos en beneficio de los funcionarios públicos.
6. Establecer programas de reconocimiento a la excelencia laboral de los trabajadores.
7. Aplicar pruebas de competencia, psicométricas y de honestidad a los servidores público.
8. Actualizar perfiles por estructura orgánica de las dependencias y entidades, considerando competencias laborales.
9. Practicar auditorías de calidad a los procesos de administración de recursos.
10. Implementar controles de calidad y ahorros al interior de la administración estatal.
11. Efectuar de manera consolidada la adquisición y contratación de recursos materiales y servicios generales.
12. Administrar eficientemente el patrimonio del estado, considerando bienes muebles, inmuebles y vehículos.
13. Realizar de manera eficiente y transparente los procesos de adquisición de bienes y servicios.
14. Garantizar mayor participación y competencia en los procesos de adjudicación.
15. Fortalecer los sistemas informáticos para la elaboración de requisiciones y seguimiento a los procesos de compra.
16. Transitar a una administración pública sustentada en GrP y su armonización con el Pbr Y SED.
17. Diseñar e implementar una plataforma digital unificada para impulsar la eficiencia en la prestación de trámites y servicios, con la coordinación de las dependencias y entidades estatales.
18. Fortalecimiento y aseguramiento integral de los sistemas e infraestructura tecnológica con los que cuenta la administración.
19. Integrar la Plataforma Digital Geográfica, Financiera y Social para el desarrollo integral del estado de Puebla, en seguimiento a la Estrategia para el Desarrollo Equitativo de las Regiones.
20. Implementar regulación "base cero" en trámites de competencia estatal para la apertura y expansión de empresas en todo el estado (Compromiso).
21. Trabajar de manera coordinada con el sector público y privado, así como con la sociedad civil, para generar políticas públicas que incidan en la Mejora Regulatoria.
22. Generar vínculos de comunicación con los municipios para brindarles asesorías y apoyo técnico en temas concernientes a la mejora regulatoria.
23. Coordinar el establecimiento de la Red de Estancias Infantiles (Compromiso).
24. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 36 GERENCIA PÚBLICA CON RESULTADOS

### OBJETIVO

Establecer relaciones de colaboración con los diferentes órdenes de gobierno, academia y organismos públicos y privados en el ámbito de su competencia, que permitan la edificación de un gobierno gerencial, corresponsable y cercano a la gente.

### ESTRATEGIA

Coordinar las acciones estratégicas emprendidas por las dependencias y entidades del gobierno estatal hacia la consecución de las metas establecidas en este Plan Estatal de Desarrollo, así como al cumplimiento de los compromisos establecidos con la sociedad poblana.

### META

Cumplimiento de los 22 compromisos establecidos por el Gobernador en el Plan para Puebla ante notario público.

### LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Dar seguimiento al cumplimiento de los 22 compromisos que integran el Plan para Puebla firmados ante notario público.
2. Comunicar, de manera institucional, el posicionamiento del Gobierno estatal en relación con las políticas públicas, hechos y situaciones vinculados con la marcha de la administración pública y el gobierno.
3. Impulsar, en el ámbito de competencia del Ejecutivo, las propuestas de reforma, modificación y derogación de leyes estatales que se presenten ante el Congreso Local.
4. Promover y mantener vínculos estratégicos con instancias estatales y federales para lograr acuerdos en beneficio del Estado.
5. Desarrollar y coordinar actividades de monitoreo y seguimiento a las acciones, proyectos y programas que se definen como prioritarios o estratégicos en atención a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo.
6. Gestionar y dar seguimiento a los acuerdos e instrucciones realizadas por el Gobernador.
7. Coordinar las acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030.
8. Promover y fomentar proyectos de innovación y diseño que consideren a la economía creativa y el desarrollo sostenible de la entidad, para la generar empleos e ingresos, las exportaciones, la inclusión social, valor público y el fomento a la diversidad cultural de los municipios, a través de la vinculación con la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO.
9. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

## PROGRAMA 37

# CONTROL DE LA GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### OBJETIVO

Garantizar el manejo transparente y responsable de los recursos públicos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; así como prevenir y sancionar actos de corrupción.

### ESTRATEGIA

Fortalecer las tareas de seguimiento, control y evaluación de la gestión pública, así como desarrollar esquemas de participación ciudadana que contribuyan a prevenir actos de corrupción y garanticen una efectiva rendición de cuentas.

### META

Vigilar el cumplimiento y desempeño de las tareas asignadas a las dependencias y entidades con base en el Plan Estatal de Desarrollo, a fin de garantizar control, orden y efectiva rendición de cuentas en la administración pública.

1. Contribuir en la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción.
2. Supervisar y coordinar los instrumentos de control interno que permitan el cumplimiento de objetivos y metas institucionales, evaluar la gestión gubernamental y promover la mejora continua en las dependencias y entidades.
3. Establecer mecanismos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir la comisión de faltas administrativas o hechos de corrupción.
4. Promover mecanismos de participación social para vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos y prestación de servicios.
5. Establecer y ejecutar el Programa Anual de Auditorías a la aplicación del gasto público, programas, proyectos y otras intervenciones.
6. Investigar, integrar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa; así como los diferentes medios de impugnación.
7. Atender las consultas jurídicas y llevar a cabo la defensa de la Secretaría derivado de los diferentes juicios en los que sea parte con motivo del cumplimiento de sus facultades.
8. Actualizar y fortalecer los sistemas informáticos para el control y seguimiento de auditorías, quejas y denuncias, situación patrimonial y contrataciones públicas.
9. Llevar a cabo la captación, atención y conclusión de las quejas, denuncias y solicitudes presentadas por la ciudadanía, respecto de los trámites y servicios de las Dependencias y Entidades, así como, de la actuación de los Servidores Públicos Estatales.
10. Fomentar la Rendición de Cuentas y el correcto manejo de los recursos públicos, mediante acciones de control, fiscalización y evaluación.
11. Dar cumplimientos a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas.

# EJE 5. BUEN GOBIERNO

## OBJETIVO GENERAL

Instaurar una gestión pública de puertas abiertas, transparente, moderna, de calidad y con base en resultados, que genere valor público en cada una de sus acciones e incremente la confianza ciudadana en el actuar gubernamental.

## ESTRATEGIA GENERAL

Instaurar un modelo integral de gestión pública con base en resultados, ponderando a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación como piezas clave en el actuar gubernamental, para posibilitar la apertura, transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

### PROGRAMA 30. GOBIERNO TRANSPARENTE Y ABIERTO

**OBJETIVO:** Contar con un Gobierno transparente y garante del derecho de acceso a la información pública, que genere confianza en los ciudadanos y promueva la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

**ESTRATEGIA:** Coordinar las acciones institucionales en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y Gobierno Abierto, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

**RESPONSABLE:** COORDINACIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA

### PROGRAMA 31. BUEN GOBIERNO, CERCANO A LA GENTE

**OBJETIVO:** Contar con un Gobierno cercano a la gente y de apoyo a los Gobiernos locales, que permita fortalecer la gobernanza al interior del estado e incremente los niveles de participación ciudadana.

**ESTRATEGIA:** Desarrollar un modelo de vinculación con la ciudadanía y los Gobiernos locales para el intercambio de ideas a través de esquemas de interrelación directos, cercanos y dinámicos; en ella se privilegiará la promoción de la cultura política y los valores cívicos.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (PAFMUN)

### PROGRAMA 32. COMUNICACIÓN E INNOVACIÓN DIGITAL PARA UN GOBIERNO DE CALIDAD

**OBJETIVO:** Garantizar un modelo de comunicación social e innovación digital con vinculación ciudadana, que permita difundir, comunicar y co-crear acciones para generar valor público.

**ESTRATEGIA:** Armonizar las herramientas de comunicación social e innovación digital para el correcto desarrollo de las tareas informativas y de vinculación con la ciudadanía.

**RESPONSABLE:** PUEBLA COMUNICACIONES

### PROGRAMA 33. FINANZAS SANAS

**OBJETIVO:** Contar con finanzas sanas que permitan garantizar congruencia entre el ingreso y el gasto público, así como orden financiero, administrativo, control y fiscalización de los recursos públicos.

**ESTRATEGIA:** Establecer mecanismos de coordinación financiera con la federación y fortalecer los esquemas locales de recaudación, que permitan, en conjunto, incrementar progresivamente los ingresos estatales para evitar la contratación de deuda pública.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN

### PROGRAMA 34. PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

**OBJETIVO:** Consolidar la modernización de la administración pública estatal hacia una Gestión para Resultados que permita crear de valor público.

**ESTRATEGIA:** Robustecer el modelo de programación y evaluación con base en resultados, mediante la armonización de los procesos, de acuerdo con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN

### PROGRAMA 35. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS

**OBJETIVO:** Regir de manera controlada, eficiente y eficaz los recursos humanos y materiales del estado.

**ESTRATEGIA:** Establecer criterios de calidad, eficiencia, austeridad y transparencia en las acciones referentes a la administración de personal, adquisición de bienes y/o servicios, manejo de vehículos y procesos de adjudicación pública.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN

### PROGRAMA 36. GERENCIA PÚBLICA CON RESULTADOS

**OBJETIVO:** Establecer relaciones de colaboración con los diferentes niveles de Gobierno, academia y organismos públicos y privados en el ámbito de su competencia, que permitan la edificación de un Gobierno gerencial, corresponsable y cercano a la gente.

**ESTRATEGIA:** Coordinar las acciones estratégicas emprendidas por las dependencias y entidades del Gobierno estatal hacia la consecución de las metas establecidas en el plan de Gobierno, así como al cumplimiento de los compromisos establecidos con la sociedad poblana.

**RESPONSABLE:** OFICINA DEL GOBERNADOR

### PROGRAMA 37. CONTROL DE LA GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**OBJETIVO:** Garantizar el manejo transparente y responsable de los recursos públicos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; así como prevenir y sancionar actos de corrupción.

**ESTRATEGIA:** Fortalecer las tareas de seguimiento, control y evaluación de la gestión pública, así como desarrollar esquemas de participación ciudadana que contribuyan a prevenir actos de corrupción y garanticen una efectiva rendición de cuentas.

**RESPONSABLE:** SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

# INDICADORES ESTRATÉGICOS

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas.</b>	<i>Aregional Consultora Especializada</i>	Promedio respecto a la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por las entidades federativas del país;	2016	<b>97.0%</b> (lugar 1 a nivel nacional)
<b>Índice de Información Presupuestal Estatal</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	Promedio respecto a la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, considerando el cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental.	2016	<b>100%</b> (lugar 1 a nivel nacional)
<b>Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	Porcentaje de avance en la reforma constitucional dentro de las legislaturas para la correcta implementación del Sistema Local Anticorrupción.	2017	<b>95%</b> (Reforma constitucional satisfactoria)
<b>Métrica de Gobierno Abierto</b>	<i>CIDE Centro de Investigación y Docencia Económicas</i>	Institucionalización de modelo Gobierno Abierto en las administraciones locales, considerando los canales de comunicación entre gobierno y ciudadanía, así como medir la incidencia de esta última en el actuar de los primeros.	2017	<b>.034</b> (escala de 0 a 1)
<b>Doing Business</b>	<i>Banco Mundial</i>	Cuatro indicadores que permiten medir la calidad y eficiencia regulatoria que favorecen la actividad empresarial o la restringen en 4 indicadores.	2016	<b>80.69%</b> (lugar 4 a nivel nacional)
<b>Ranking del Subíndice de Innovación y Sofisticación en los Sectores Económicos del Índice de Competitividad Estatal</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	La capacidad de los estados para competir con éxito en la economía, particularmente en sectores de alto valor agregado, intensivos en conocimiento y tecnología de punta.	2016	<b>48.9%</b> (Lugar 8 a nivel nacional)

NOMBRE DEL INDICADOR	¿QUIÉN LO MIDE?	¿QUÉ MIDE O CONSIDERA?	ÚLTIMA MEDICIÓN	RESULTADOS PARA PUEBLA
<b>Ranking del Subíndice de Gobiernos Eficientes y Eficaces del índice de Competitividad Estatal</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	La forma en que los gobiernos son capaces de influir positivamente en la competitividad de sus estados, a través de la implementación de políticas orientadas a fomentar el desarrollo económico local.	2012	<b>62.31%</b> (Lugar 9 a nivel nacional)
<b>Índice General de Avance de PbR-SED en el ámbito Estatal.</b>	<i>SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>	Permite conocer el nivel de capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en el que se encuentra la implantación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los gobiernos locales.	2016 *En proceso evaluación 2017	<b>86.2%</b> (lugar 5 a nivel nacional)
<b>Índice de Autonomía Fiscal (Ingresos propios)</b>	<i>Imco Instituto Mexicano para la Competitividad</i>	Permite conocer el porcentaje que representan los ingresos propios con respecto a los ingresos totales de las entidades federativas.	2016	<b>7.75%</b> (Lugar 17 a nivel nacional)
<b>Calificación a la calidad crediticia</b>	<i>Fitch Ratings</i>	La calidad crediticia sustentada en estados financieros, niveles de deuda de los gobiernos subsoberanos, regímenes de pensiones, sus prácticas de gestión administrativa y los niveles de ahorro interno con respecto a ingresos disponibles, entre otros elementos.	2016	<b>AA-(mex) perspectiva estable</b> (Quinto estado mejor calificado)
	<i>Moody's</i>	La calidad crediticia sustentada en estados financieros, niveles de deuda de los gobiernos subsoberanos, regímenes de pensiones, sus prácticas de gestión administrativa y los niveles de ahorro interno con respecto a ingresos disponibles, entre otros elementos.	2016	<b>Aa3.mx perspectiva negativa</b> (Cuarto estado mejor calificado)