

Desarrollo Institucional Municipal

MR-DES. INSTITUCIONAL

Cuenta Pública 2018



**MARCO DE REFERENCIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
CUENTA PÚBLICA 2018
ÍNDICE**

TEMA	PÁGINA
PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL	7
1. Aspectos Conceptuales	7
a) Concepto de Desarrollo Institucional Municipal	7
b) Principales características de los municipios en México	8
c) Finanzas Públicas Municipales	12
2. FISMDF y el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF)	19
a) Marco normativo	19
b) Municipios que integraron un programa de Desarrollo Institucional Municipal	21
c) Atribuciones de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) en la integración del PRODIMDF en los municipios	22
3. Programa Agenda para el Desarrollo Municipal	23
a) Aspectos conceptuales	23
b) Marco Normativo	25
c) Municipios que participaron en el Programa ADM	26
4. Importancia del PRODIMDF y de la ADM en el Gasto Federalizado	27
a) Capacidades institucionales en los municipios	27
b) Índice de Desarrollo Institucional Municipal	31
CAPÍTULO II. CUESTIONES ESTRATEGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL	39
1. Estrategia de Fiscalización	39
2. Objetivo de la Fiscalización	39
3. Criterios de Selección	40
4. Procedimientos de auditoría	40
5. Municipios	45
6. Marco Jurídico	48
7. Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones	48
CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL	49
1. Agenda para el Desarrollo Municipal (INAFED)	49
Principales resultados de la auditoría	49
Impacto del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en la gestión de los municipios	49

2.	Programa para el Desarrollo Institucional Municipal (Secretaría de Bienestar)	50
	Principales resultados de la auditoría	50
	Observaciones formuladas y acciones promovidas	51
3.	Auditorías a municipios	52
	Número de auditorías	52
	Universo, muestra y alcance de la fiscalización	52
	Observaciones formuladas y acciones promovidas	52
	Principales observaciones no relacionadas con monto observado	56
CAPÍTULO IV. EJERCICIO Y DESTINO DE LOS RECURSOS		59
A.-	Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIMDF)	59
1.	Recursos del FISMDF convenidos para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal	59
	Destino de los recursos del PRODIMDF	60
2.	Ejercicio de los recursos del PRODIMDF, de acuerdo con las auditorías realizadas a los municipios	61
	Destino de los recursos del PRODIMDF	61
3.	Transparencia del ejercicio y destino de los recursos del FISMDF y del PRODIMDF	63
B.-	Impacto del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en la gestión de los municipios.	63
C.-	Relación entre el PRODIMDF y la ADM	64
D.	Buen Gobierno	65
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		67
ANEXOS		71

PRESENTACIÓN

El federalismo y el desarrollo municipal son temas prioritarios en la agenda de la ASF, fundamentalmente por dos motivos: a) un poco más de una tercera parte del gasto neto federal es gasto federalizado, es decir, transferido para su gestión por parte de las entidades federativas y los municipios y b) los gobiernos municipales, que ejercen una proporción importante del gasto federalizado, presentan, en su mayoría, insuficiencias en sus capacidades institucionales, es decir, técnicas, administrativas, de recursos humanos, organizativas, entre otras, que afectan la calidad de su gestión respecto de dichos recursos y que han limitado un mayor impacto del proceso de descentralización de funciones y recursos federales hacia ese orden de gobierno, que inició hace casi treinta años y se efectuó sin la presencia de una estrategia explícita y del acompañamiento adecuado en esa materia, por parte de la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.

Diferentes instancias federales y estatales realizan acciones en materia de desarrollo institucional, con alcances y enfoques diversos.

En el Gobierno Federal, dichas acciones son realizadas mediante diversas dependencias; particularmente, en el ejercicio 2018, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (ahora Secretaría de Bienestar), coordinaron programas que apoyan el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

En 2018, las acciones de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) en materia de desarrollo institucional municipal estuvieron vinculadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos vertientes: una estatal que es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y otra municipal, Fondo de Infraestructura Social Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), el cual establece que los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán disponer de hasta el 2.0% del total de los recursos asignados a dicho fondo para realizar un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF), que será convenido entre el Ejecutivo Federal por medio de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), el gobierno de la entidad federativa correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate.

Por otra parte, el INAFED es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.

En ese sentido, en mayo de 2014, el INAFED dio a conocer la estrategia denominada “Agenda para el Desarrollo Municipal” (ADM), con el objetivo de “fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población”.

Este Marco de Referencia del Desarrollo Institucional Municipal tiene por objetivo presentar los resultados de la fiscalización sobre los recursos del rubro de Desarrollo Institucional, provenientes del FISMDF, así como de las estrategias implementadas por la Secretaría de Bienestar y el INAFED, para contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

Como primera parte, en el capítulo I, el documento presenta los aspectos conceptuales del desarrollo institucional municipal, las principales características de los municipios en México y las finanzas públicas municipales. Asimismo, este apartado contempla el marco normativo del FISMDF, del PRODIMDF y de la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM); así como la importancia de estos programas en el gasto federalizado, las capacidades institucionales en los municipios y el índice de desarrollo institucional municipal 2013 (IDIM).

En el capítulo II, se describe la estrategia y el trabajo de fiscalización del desarrollo institucional municipal, la cual consideró el objetivo de las auditorías, los criterios utilizados para la selección de los programas como objeto de revisión y los procedimientos de auditoría aplicados en las auditorías a la Secretaría de Bienestar, al INAFED y a los municipios.

Posteriormente, en el capítulo III se presentan los principales resultados de la fiscalización al desarrollo institucional municipal, dividido en tres apartados, Agenda para el Desarrollo Municipal (INAFED), Programa para el Desarrollo Institucional Municipal (Secretaría de Bienestar) y auditorías a los municipios.

También se muestra, en el penúltimo capítulo, el ejercicio y destino de los recursos del Programa de Desarrollo Institucional Municipal, a nivel nacional y de acuerdo con las auditorías realizadas a los municipios, el impacto del programa Agenda para el Desarrollo Municipal en la gestión de los municipios y la relación entre el PRODIMDF y la ADM.

Por último, se incluye una serie de conclusiones y recomendaciones a fin de contribuir a la mejora de la gestión del desarrollo institucional municipal.

CAPITULO I. ASPECTOS GENERALES DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

1. Aspectos Conceptuales

a) Concepto de Desarrollo Institucional Municipal

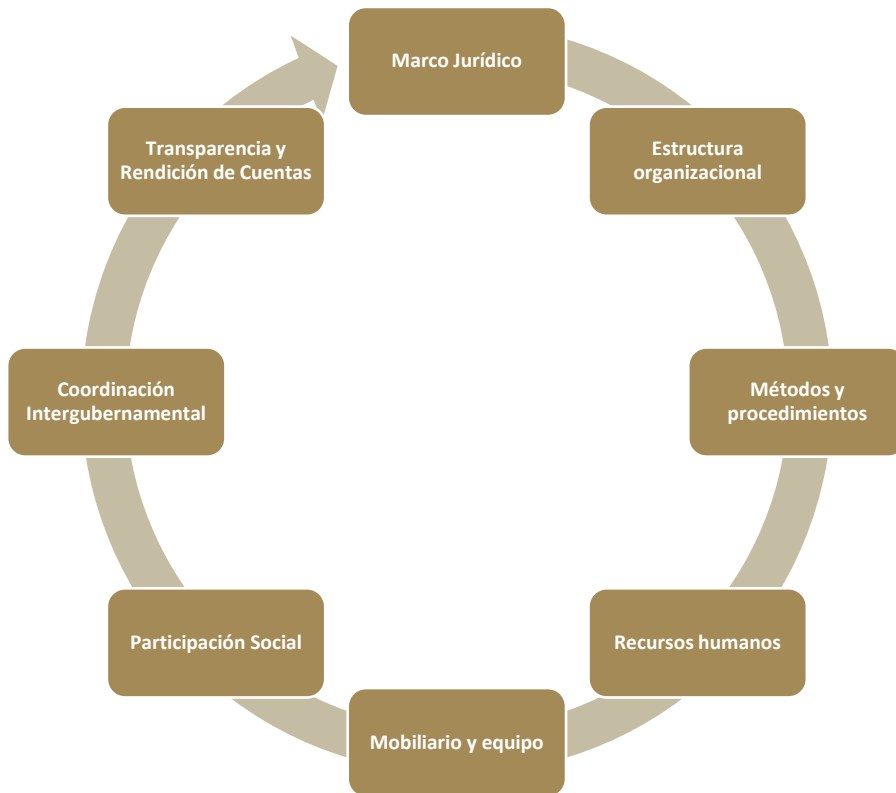
El municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad, encargado de proveer a su población de los servicios públicos referidos en el artículo 115 de la CPEUM; no obstante, la gran mayoría de los municipios presentan debilidades en sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas que son necesarias atender para coadyuvar a una eficiente gestión pública.

El fortalecimiento de los municipios implica su desarrollo integral, el cual comprende diversas dimensiones y ámbitos de la vida municipal, entre otras, el incremento de sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas, así como la actualización de su marco jurídico, que le permitan desempeñar cada vez en mejores términos sus facultades y responsabilidades.

No existe una definición generalizada sobre el concepto desarrollo institucional, ya que el término ha evolucionado de acuerdo con las circunstancias político-económicas; sin embargo, en 2015 la ASF formuló un documento denominado “Diagnóstico del desarrollo institucional Municipal”, en el cual se definió de la manera siguiente:

El proceso deliberado de cambio por medio del cual se busca el fortalecimiento de las capacidades municipales, que permitan al municipio cumplir con sus responsabilidades constitucionales, en un marco de gobernanza, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, así como con la sociedad.

El desarrollo institucional es un requisito indispensable para lograr una adecuada gestión de los municipios; se consideran ocho rubros que son clave para su determinación.

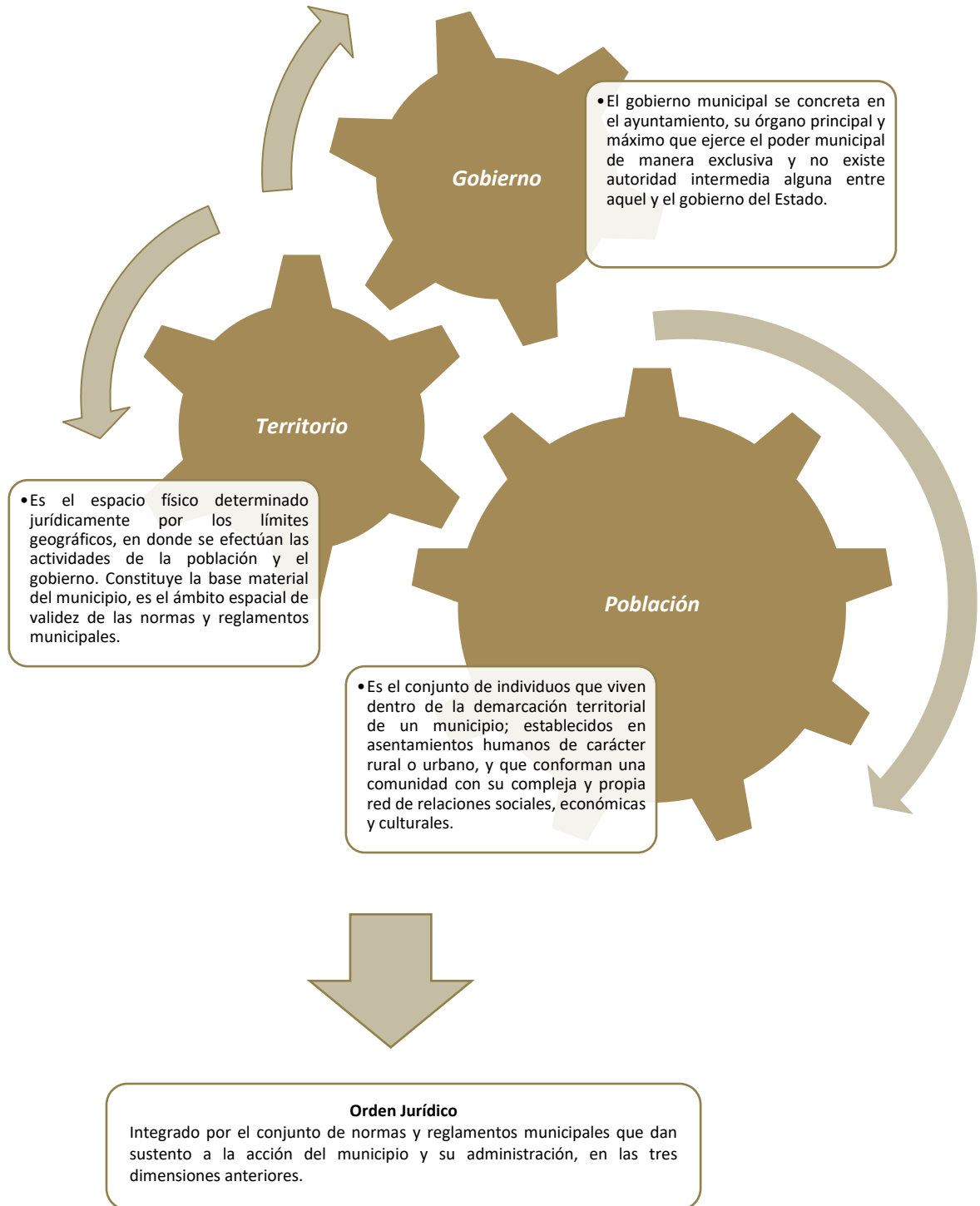


b) Principales características de los municipios en México

El municipio es el orden de gobierno más cercano a la población; asimismo, representa la célula básica de la organización social, política y administrativa del sistema federal mexicano que sirve de base para la división territorial y organización política de los estados.

Se integra de una población que comparte identidades culturales e históricas, asentadas en un territorio que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento; esta figura se elige generalmente por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley en los municipios que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres.

El concepto de municipio se integra de cuatro elementos indispensables: ¹¹



Atribuciones constitucionales, artículo 115

El municipio libre se encuentra normado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece su estructura de gobierno, así como las funciones que le corresponden.

En dicho artículo se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento el cual se conformará por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos; todos ellos elegidos por elección popular.

Los presidentes municipales pueden ser electos para un periodo adicional, siempre y cuando el mandato de los ayuntamientos no sea superior a los tres años y dicha postulación se debe realizar por el mismo partido o por cualquier partido integrante de la coalición que lo hayan postulado, excepto aquellos que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Desde 1917, la CPEUM otorgó al municipio una personalidad jurídica, con la cual adquirió derechos y obligaciones y se definieron sus funciones y atribuciones. Desde ese año y hasta la fecha, el artículo 115 ha tenido 15 reformas, con el objeto de fortalecer el municipio, así como sus capacidades institucionales.

Las reformas que se consideran más importantes fue la de 1983, en la que se definieron las fuentes de ingreso reservadas para el municipio, con el fin de impulsar su autonomía económica; asimismo, en la reforma de 1999 se modificaron las características administrativas y de gobierno de los municipios para fortalecer su autonomía, principalmente para la dotación de servicios públicos.

Actualmente, los municipios tienen a su cargo los servicios públicos siguientes:

SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DEL MUNICIPIO

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales	Alumbrado público	Limpia, recolección de basura, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	
Mercados y centrales de abasto	Panteones	Rastro	Calles, parques, jardines y su equipamiento
Seguridad Pública (art. 21 Constitucional), Policía preventiva y tránsito		Funciones y servicios que determinen las Legislaturas locales	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la CPEUM, artículo 115.

De acuerdo con lo anterior, para que el municipio cumpla con las atribuciones que le son asignadas, es necesario que disponga de las capacidades institucionales fortalecidas, así como de una organización adecuada en la distribución de las funciones y responsabilidades entre el personal; asimismo, tener definidos los objetivos del gobierno municipal y los recursos disponibles para alcanzarlos.

Tipología de municipios

El país está integrado por 2,464 municipios (incluidas las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México), habitados por aproximadamente 119.9 millones de personas.¹ El 60.3% de los municipios se concentra en 7 entidades federativas: Oaxaca con el 23.1%, Puebla con el 8.8%, Veracruz con el 8.6%, Jalisco y Estado de México con el 5.1% correspondientes, Chiapas con el 5.0% y Michoacán con el 4.6%.

El 67.8% de los municipios se consideran rurales, ya que tienen una población menor a 25,000 habitantes; el 23.2% se comprende entre 25,001 y 100,000 personas; el 7.0% entre 100,001 y 500,000; y el 2.0% tiene más de 500,000 habitantes. El 80.7% de los municipios con menos de 5,000 habitantes se agrupa en 4 estados, a saber, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Sonora.

El 7.1% de los municipios tiene un grado de rezago social muy alto, el 23.1% alto, el 24.5% medio, el 30.9% bajo, el 13.9% muy bajo y para el 0.4% restante no se dispone de información sobre el índice de rezago social para el 2015², debido que no se logró la cobertura total de las áreas en la muestra. Cabe señalar que en los municipios de hasta 5,000 habitantes, el 48.0% corresponde a municipios con un grado de rezago social alto y muy alto.

**CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS DE ACUERDO CON SU POBLACIÓN Y GRADO DE REZAGO SOCIAL
(Número de municipios)**

Grado de Rezagó Social	Municipios					Total	%
	Hasta 5,000 Habitantes	De 5,001 a 25,000 Habitantes	De 25,001 a 100,000 Habitantes	De 100,001 a 500,000 Habitantes	Más de 500,000 Habitantes		
Muy alto	79	77	18	1		175	7.1
Alto	249	225	86	7		567	23.1
Medio	171	268	149	15		603	24.5
Bajo	150	326	222	60	2	760	30.9
Muy bajo	34	78	93	90	46	341	13.9
No Definido	2	8	1			11	0.4
Total	685	982	569	173	48	2,457	100.0
%	27.9	40.0	23.2	7.0	2.0		100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2015, y CONEVAL, Grado de rezago social 2015.

De los 2,464 municipios del país, el estado de Oaxaca es el más representativo en la forma de organización de usos y costumbres, ya que, de sus 570 municipios, 417 se rigen bajo este sistema, lo que significa el 73.2% del total del estado.

¹ INEGI, Censo Intercensal 2015.

² Los municipios que no disponen de la información correspondiente son los siguientes: en el Estado de Chihuahua fueron 5 municipios (Buenaventura, Carichí, Santa Isabel, Temósachic, Urique); en Oaxaca son 4 municipios (Matías Romero Avendaño, San Francisco Chindúa, Santa María Chimalapa, Santa María Petapa); en Puebla, San Nicolás de los Ranchos no dispuso de información y en el estado de Sonora el municipio de General Plutarco Elías Calles.

Por otra parte, en México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2015, de los 119.5 millones de individuos, 53.4 millones (44.7% del total de la población) se encontraba en pobreza.

Al respecto, en 2015, de los 2,457 municipios, para los que se disponía información, 175 se encontraban con un grado de rezago social muy alto, con una población de 2,049.2 miles de personas, de la cual el 88.0% se encontraba condiciones de pobreza (55.2% en pobreza extrema y el 32.8% en pobreza moderada). Por otra parte, en 341 municipios, con 68,675.0 miles de personas, que tenían un grado de rezago social muy bajo, el 32.0% de esta población estaba en situación de pobreza (2.6% en pobreza extrema y 29.4% en pobreza moderada).

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que en entre más alto es el grado de rezago social del municipio, existe un mayor porcentaje de población en situación de pobreza; es decir entre más rezago social tenga un municipio su población tiende a ser más pobre; por lo que en el caso de la población con grado de rezago bajo o muy bajo, la población que se encuentra en pobreza extrema es el 2.6% mientras que, en la población con rezago social muy alto la población en pobreza extrema es del 55.2%, como se muestra en la tabla siguiente:

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE POBREZA POR MUNICIPIOS DE ACUERDO CON EL GRADO DE REZAGO SOCIAL
(Número y porcentaje)

Grado de Rezago Social	Número de municipios	Total de Población (Miles de personas)	Porcentaje de Población en pobreza		
			Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada
Muy alto	175	2,049.2	88.0	55.2	32.8
Alto	567	7,893.4	74.2	29.5	44.7
Medio	603	12,733.7	68.9	17.0	51.9
Bajo	760	28,020.6	53.4	8.0	45.4
Muy bajo	341	68,675.0	32.0	2.6	29.4
No Definido	11	159.0	-	-	-
Total Nacional	2,457	119,530.8	44.7	8.1	36.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2015, y CONEVAL, Grado de rezago social 2015.

c) Finanzas Públicas Municipales

De acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM, los municipios administrarán libremente su hacienda y podrán obtener recursos de sus bienes patrimoniales, de las contribuciones que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de los derechos derivados de la prestación de servicios públicos y de los recursos federales que se les transfieren por medio de las participaciones federales. A éstos se les agregan programas o subsidios que la Federación ponga a disposición de este orden de gobierno para la atención de renglones específicos.

No obstante, este orden de gobierno es el que presenta mayores debilidades en sus finanzas públicas, además de una elevada dependencia de sus ingresos respecto de los recursos federales, producto del arreglo institucional correlativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Una causa de dichas debilidades es el insuficiente aprovechamiento de sus fuentes impositivas, principalmente el impuesto predial y los derechos por concepto de agua.

En el caso del predial, este impuesto significa alrededor del 0.3% del PIB, lo cual es reducido en comparación con el 1.9% que significa en América Latina, de acuerdo con cifras de la OCDE. En un gran número de municipios a ello se suma la pobreza de sus habitantes, que limita las posibilidades del cobro de ese impuesto.

Los ingresos municipales se integran principalmente por:



Adicionalmente, los municipios también obtienen recursos por la vía del financiamiento (incluidos empréstitos de los gobiernos federal y estatales, así como de instituciones bancarias), e ingresos por cuenta de terceros, entre otros; sin embargo, éstos representan un porcentaje menor dentro de los ingresos municipales.

Para realizar el análisis de los ingresos municipales se consideró la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), denominada Finanzas Públicas Municipales; no obstante, no se dispone para todos los municipios.

Respecto de 2018 se tiene información de 1,848 municipios, debido a que 599 no reportaron información.³

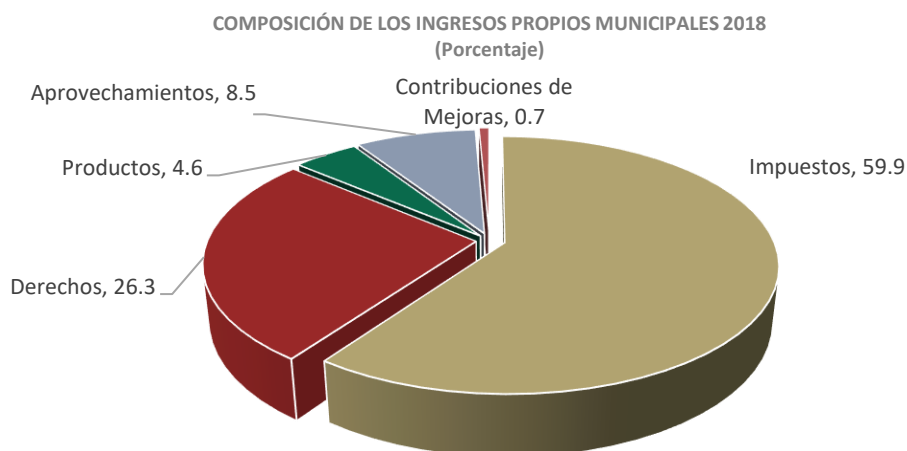
Recursos propios

Los recursos propios son aquellos recursos recaudados directamente por los municipios, por lo que reflejan su capacidad para captar ingresos de las fuentes que les son exclusivas y que dependen en gran medida de las fortalezas institucionales para su adecuado aprovechamiento.

³ De los 599 municipios de los que no hay información corresponden 209 a Puebla, 112 a Chiapas, 73 al Estado de México, 38 a Guerrero, 37 a Oaxaca, 32 a Chihuahua, 23 a Jalisco, 15 a Nuevo León, 13 a Michoacán de Ocampo, 12 a Coahuila, 12 a Zacatecas, 8 a Tabasco, 5 a Guanajuato, 3 a Tamaulipas, 2 a Durango y Yucatán, y 1 a Veracruz.

En 2018, los recursos propios ascendieron a 99,542.0 millones de pesos (mdp), que significaron el 26.3% de los recursos totales que fueron de 378,538.3 mdp.⁴ El 50.4% de los ingresos propios se concentró en sólo 31 municipios, mientras que en 1,810 municipios se distribuyó el 49.6% de ese monto, lo cual es indicativo de las grandes diferencias en las finanzas públicas de los municipios del país.

En cuanto a las fuentes de estos recursos, la más importante es la de los impuestos (fundamentalmente el predial), mediante la cual se captó, en 2018, el 59.9% de los ingresos propios; por derechos se obtuvo el 26.3%; de aprovechamientos fue el 8.5%; de productos el 4.6%, y 0.7% por contribuciones de mejora. Lo anterior sin incluir financiamiento.



FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2018.

NOTA: No se consideran 599 municipios que no reportaron información de sus ingresos, ni las alcaldías de la Ciudad de México.

⁴ Incluye recursos propios, participaciones federales, transferencias condicionadas del FISM, FORTAMUN-DF, FORTASEG, financiamiento y otros. Se refiere a la información de los 1,848 municipios que reportaron información (no se incluye a las alcaldías de la Ciudad de México).

Aunque el predial es el principal impuesto captado por los gobiernos municipales, cuyo monto ascendió, en 2018, a 23,798.6 mdp (un promedio de 35.6 mdp por municipio), se concentra en los municipios más grandes del país; en ese sentido, el 58.0% de estos recursos se concentró en 29 municipios (13,802.1 mdp), en los que el promedio de recaudación fue de 475.9 mdp, mientras que en el resto de los municipios fue de 7.8 mdp.

MUNICIPIOS QUE CONCENTRARON LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL 2018
(Monto y Porcentaje)

Entidad	Total Entidad	Municipio	Recursos	% por cada municipio
México	3,229.2	Naucalpan de Juárez	575.5	2.4
		Tlalnepantla de Baz	555.5	2.3
		Huixquilucan	553.1	2.3
		Atizapán de Zaragoza	479.3	2.0
		Cuautitlán Izcalli	429.5	1.8
		Tecámac	327.1	1.4
		Nezahualcóyotl	309.2	1.3
Nuevo León	2,635.9	Monterrey	1,185.4	5.0
		San Pedro Garza García	670.2	2.8
		San Nicolás de los Garza	281.2	1.2
		Apodaca	253.2	1.1
		Guadalupe	245.9	1.0
Querétaro	1,470.9	Querétaro	974.5	4.1
		San Juan del Río	256.6	1.1
		Corregidora	239.8	1.0
Sinaloa	1,069.5	Culiacán	638.4	2.7
		Mazatlán	431.0	1.8
Guanajuato	851.2	León	851.2	3.6
Quintana Roo	525.6	Benito Juárez	525.6	2.2
Sonora	480.4	Hermosillo	480.4	2.0
Puebla	657.6	Puebla	657.6	2.8
Chihuahua	682.7	Chihuahua	682.7	2.9
Coahuila	260.9	Saltillo	260.9	1.1
Yucatán	465.3	Mérida	465.3	2.0
Baja California Sur	346.7	Los Cabos	346.7	1.5
Durango	302.2	Durango	302.2	1.3
Guerrero	328.2	Acapulco de Juárez	328.2	1.4
San Luis Potosí	257.2	San Luis Potosí	257.2	1.1
Aguascalientes	238.7	Aguascalientes	238.7	1.0
Subtotal	13,802.2		13,802.2	58.0
		Otros (1,282 municipios)	9,987.4	42.0
Total			23,789.6	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del INEGI, Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2018.

En las cifras anteriores no se incluyó a la Ciudad de México, la cual concentró en 2017 el 31.7 por ciento del monto del impuesto predial a nivel nacional

Recursos Federales

La Federación transfiere recursos a los municipios por dos vías, las participaciones federales y las transferencias condicionadas; estas últimas se integran por las Aportaciones Federales (FISM y FORTAMUN-DF), así como por los subsidios y convenios de descentralización, entre los cuales se encuentra el FORTASEG, proyectos para desarrollo regional, Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, entre otros.

Las participaciones federales son de libre administración y se ejercen como recursos propios por los municipios; están normadas en la LCF y se transfieren a los municipios por medio de los gobiernos de las entidades federativas, mediante los fondos, impuestos e incentivos siguientes:

PARTICIPACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS A MUNICIPIOS

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la SHCP, Participaciones e incentivos económicos pagados a sus

FONDOS E INCENTIVOS
<ul style="list-style-type: none">• Fondo General de Participaciones• Fondo de Fomento Municipal• Fondo de Fiscalización y Recaudación• Fondo del Impuesto Sobre la Renta• Fondo de Compensación• Fondo de Extracción de Hidrocarburos• Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos• Impuesto sobre Automóviles Nuevos• Impuesto Especial sobre Producción y Servicios• Fondo de Compensación por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos• Incentivo a la Venta Final de Diesel y Gasolinas• 0.136% de la Recaudación Federal Participable• Participaciones a municipios que exportan hidrocarburos

municipios por los estados; el 0.136% de la Recaudación Federal Participable y las participaciones a municipio que exportan hidrocarburos son transferidos directamente por la SHCP.

De acuerdo con los municipios que reportaron información,⁵ en 2018 se les transfirió un monto de 153,368.4 mdp por concepto de participaciones federales, lo que significó en promedio un 42.4% de los ingresos de los municipios.

A partir de 1998, con el impulso a la descentralización de recursos de la Federación, se instituyó, con carácter de ley, la transferencia de recursos de manera condicionada por la vía de las aportaciones federales, que son entregadas a los municipios por medio de dos fondos, a saber:

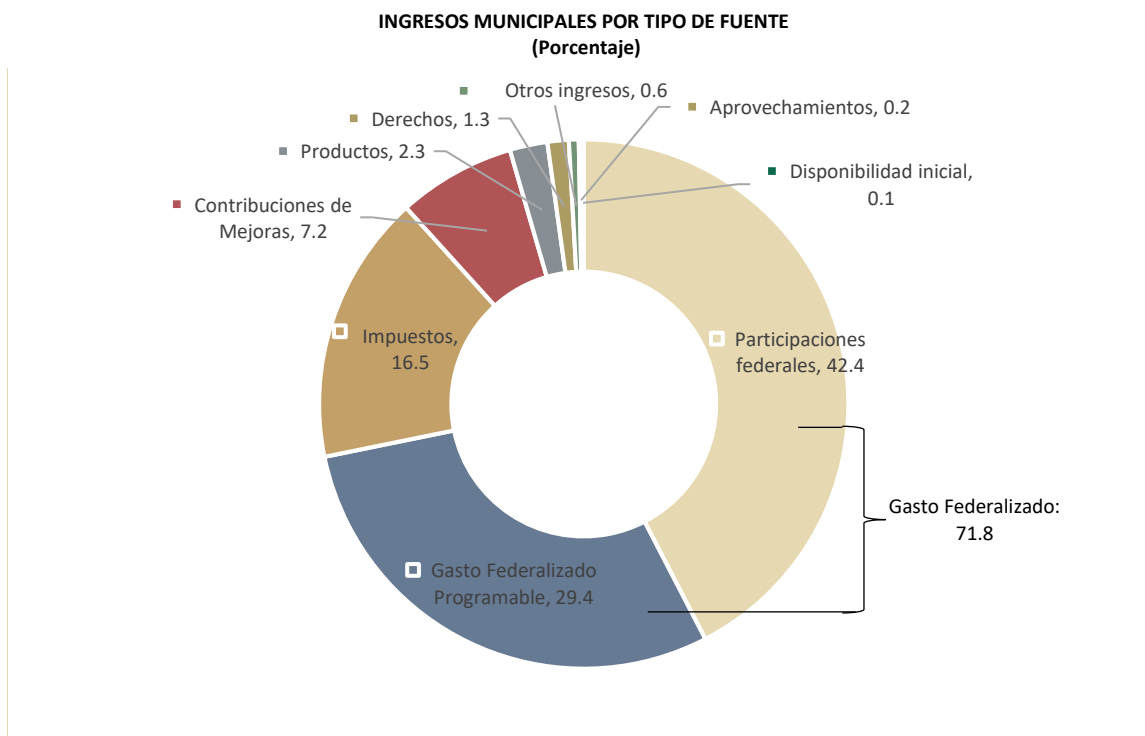
⁵ Se refiere a la información de 1,848 municipios reportados por el INEGI. Si se considera el total de los municipios del país más las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, el importe es de 198,685.9 mdp.

- El FIS MDF, cuyo objetivo es, a partir de 2014, beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, y localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, así como en las zonas de atención prioritaria, en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura. En 2018, los recursos asignados a este fondo fueron 64,521.7 mdp; sin embargo, en los municipios para los que se dispuso de información el importe fue de 42,785.8 mdp.
- El FORTAMUN-DF tiene como objetivo satisfacer los requerimientos de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con prioridad en el cumplimiento de sus obligaciones financieras, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, la modernización de los sistemas de recaudación locales, el mantenimiento de infraestructura y la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. En 2018, los recursos asignados al FORTAMUNDF ascendieron a 74,376.4 mdp, pero para los municipios considerados en el análisis de este apartado fue de 59,344.2 mdp.

Dada la reducida captación de recursos propios de los municipios, el gasto federalizado (participaciones federales y transferencias condicionadas), tiene una importancia mayoritaria en el ingreso de los municipios, sobre todo para los que presentan las mayores condiciones de rezago social.

En 2018, los ingresos totales de los municipios dependieron, en promedio, en un 71.8%, de los recursos federales, incluidos sus dos componentes (transferencias condicionadas y participaciones federales); en este indicador no se consideran a las alcaldías de la Ciudad de México.

Los recursos propios significaron el 28.2% de los ingresos totales, las participaciones federales el 42.4% y el Gasto Federalizado el 29.4%.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018; INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales; y Diario Oficial de la Federación sobre los importes del FORTASEG asignado a los municipios.

NOTA: Los ingresos totales no incluyen financiamiento. Para el cálculo de los Ingresos Municipales, la información de los recursos propios se obtuvo de las estadísticas del INEGI, en las cuales sólo se reportó información para 1,848 municipios. Para hacer comparable los recursos propios reportados con los conceptos de ingresos federales, se utilizó información obtenida en las auditorías a la distribución del FISMDF y FORTAMUN-DF, únicamente para esos 1,848 municipios; asimismo, para el caso del FORTASEG se consideró esa información para los municipios que tuvieron asignación de ese fondo y que comprende dentro del universo referido de municipios. Cabe señalar que no se consideró a la Ciudad de México debido a que la administración de sus recursos está centralizada y no se pueden identificar los recursos propios de sus alcaldías.

Para los municipios con muy alto rezago social la composición de sus ingresos manifestó una estructura de 2.1% para los recursos propios, 24.8% en participaciones federales, mientras que las aportaciones federales representaron el 73.1% de los recursos totales en 2018. En este tipo de municipios el gasto federalizado representa el 97.9% de sus ingresos totales.

Por otra parte, en el caso de los municipios con muy bajo rezago social sus ingresos se componen por el 35.8% de recursos propios; 42.4% de participaciones federales y 21.8% de transferencias condicionadas; es decir, en este caso, los recursos federales transferidos representan el 64.2% del total de sus ingresos.

NÚMERO DE MUNICIPIOS Y COMPOSICIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES POR GRADO DE REZAGO SOCIAL 2018
(Número de municipios y porcentaje)

Rezago Social	Número de municipios	Recursos Propios	Participaciones Federales	Gasto Federalizado programable	Total
Muy Alto	129	2.1	24.8	73.1	100.0
Alto	398	4.1	35.3	60.6	100.0
Medio	426	8.4	44.8	46.8	100.0
Bajo	601	22.2	45.4	32.4	100.0
Muy Bajo	286	35.8	42.4	21.8	100.0
ND	8	10.2	45.7	44.1	100.0
TOTAL	1848				

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2018. CONEVAL, Grado de rezago social 2015.

De acuerdo con lo anterior, existe una elevada dependencia de los ingresos municipales respecto de los recursos federales transferidos, especialmente en los municipios con mayor rezago social, en donde sus recursos propios son más reducidos por su baja recaudación fiscal.

En tal sentido, mientras que los recursos propios significaron en los municipios con muy bajo grado de rezago social el 35.8% de sus ingresos totales en 2018, para los que su grado de rezago es muy alto, estos valores son del 2.1%.

2. FISMDF y el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF)

a) Marco Normativo

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, constituyen el gasto federalizado, en el que se identifican dos componentes, el gasto federalizado programable (transferencias condicionadas) y el no programable o participaciones federales, cuya característica es que son de libre administración hacendaria.

El Ramo General 33 es una fuente relevante de financiamiento para el desarrollo social, tanto en el ámbito de las entidades federativas, como en el municipal y se integra por las aportaciones federales transferidas mediante diversos fondos que atienden las principales necesidades sociales.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho fondos del Ramo General 33. La LCF dispone que los recursos de este fondo sean destinados al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y a las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Para ello, el FAIS se subdivide en dos fondos:

Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)
<ul style="list-style-type: none">•Ejercido por las entidades federativas	<ul style="list-style-type: none">•Destinado a los gobiernos municipales para el apoyo de sus programas de inversión en infraestructura social básica y acciones contra la pobreza

Desde la creación del Capítulo V, la LCF establece que los municipios podrán disponer de hasta un 2% recursos del (FISMDF), para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF).

Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar), el gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate.

Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

En diciembre de 2013 la LCF fue reformada y estableció nuevas obligaciones a la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar), así como a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal respecto de la operación FISMDF, entre las cuales se incluyó la elaboración de lineamientos para la operación de este fondo.

En ese sentido, en febrero de 2014, se publicó el Acuerdo por el que se emitieron los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, los cuales, a la fecha, han tenido cuatro modificaciones en los años de 2014, 2015, 2016 y 2017.

En el numeral 2.5 de dichos lineamientos se establece que la integración del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF), deberán orientarse a fortalecer las capacidades de gestión e institucionales de los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en lo referente a la atención de los problemas y demandas de la ciudadanía.

Los proyectos que podrán realizarse tienen la finalidad de fortalecer el marco jurídico, la operación, organización y coordinación, así como promover la participación ciudadana en el municipio o demarcaciones territoriales, de acuerdo con la aplicación de los recursos, en los siguientes conceptos:

CATÁLOGO PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

Subclasificación del Proyecto	Consideraciones
Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioscos digitales).	Ninguna
Acondicionamiento de espacios físicos.	Sólo con el 2% de los recursos del FISMDF, aplica para las áreas que brinden atención a las demandas de la comunidad.
Actualización del catastro y padrón de contribuyentes.	Sólo con el 2% de los recursos del FISMDF
Adquisición de software y hardware.	Sólo PC'S, impresoras y scanner, para el uso exclusivo de las funciones administrativas del gobierno municipal. Incluye computadoras, impresoras y escáneres. Aplica sólo para atender demandas de la comunidad.
Creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno.	Sólo con el 2% de los recursos del FISMDF.
Creación y actualización de la normatividad municipal y de las demarcaciones territoriales del distrito federal.	Sólo con el 2% de los recursos del FISMDF. Incluye servicios de consultoría para la realización de planes, programas y reglamentos.
Cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de los servidores públicos municipales.	No incluyen el pago de estudios de licenciatura o posgrados. Sólo con el 2% de los recursos del FISMDF.
Elaboración e implementación de un programa para el desarrollo institucional municipal.	Que sea coordinado por el instituto nacional para el federalismo y el desarrollo municipal (INAFED).

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del A.I.1 Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos del FISMDF, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 2017.

b) Municipios que integraron un Programa de Desarrollo Institucional Municipal

De acuerdo con la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) 2018,⁶ publicada en la página de internet de la Secretaría de Bienestar, únicamente 620 municipios ejercieron recursos del FISMDF en un Programa de Desarrollo Institucional Municipal; es decir, sólo el 25.2% total de los municipios del país.

No obstante, de acuerdo con los convenios y anexos proporcionados por la Secretaría de Bienestar, únicamente 359 municipios fueron los que convinieron recursos para el PRODIMDF, cifra que no se corresponde con la información reportada en la MIDS, ya que señala que fue sólo el 14.6% del total de los municipios.

De acuerdo con lo anterior, no existen mecanismos de control que permitan, a la Secretaría de Bienestar, conocer de manera precisa el número de municipios que en 2018 ejercieron recursos del FISMDF en un programa de desarrollo institucional municipal.

⁶ Herramienta para identificar la incidencia de los proyectos que realizan las entidades, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en los indicadores de situación de pobreza y rezago social.

c) Atribuciones de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) en la integración del PRODIMDF en los municipios

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), es la dependencia federal coordinadora del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Al respecto, a ésta le corresponde la emisión de los Lineamientos para regular la operación del fondo.

En dichos Lineamientos se establecen las disposiciones para integración de los programas de desarrollo institucional en los municipios. Entre otras atribuciones, la Secretaría de Bienestar, tiene las siguientes:

- Capacitar a los municipios para la elaboración de los programas de desarrollo institucional en los municipios.
- Dar el seguimiento al uso de los recursos del FAIS, incluidos los del PRODIMDF, con base en la información sobre la planeación de las acciones y proyectos que reporten los gobiernos locales en la MIDS y en el Sistema de Recursos Federales Transferidos.
- Proporcionar un proyecto de convenio y anexos a los municipios, previamente a su suscripción. El Convenio y los Anexos Técnicos deberán contener al menos la siguiente información: diagnóstico de la situación actual, problemática, objetivo, justificación, calendario de ejecución, descripción, unidad de medida y costo unitario de los bienes o servicios que se adquirirán, así como el número de beneficiarios por tipo de proyecto.
- Revisar, validar y resguardar los convenios y anexos del PRODIMDF.
- Integrar una base de datos con el estatus de los Convenios del PRODIMDF y generar reportes trimestrales.
- Nombrar, en conjunto con las entidades federativas y los municipios o demarcaciones territoriales, un enlace del programa.
- Informar trimestralmente a la SHCP, la planeación de los recursos que los gobiernos locales reporten en la MIDS, a más tardar 10 días naturales antes del inicio del período de registro de avances en el SRFT.
- Solicitar a los gobiernos locales, la información adicional que se requiera para el seguimiento sobre el uso de los recursos, que no esté contenida en el SRFT.
- Elaborar y enviar el informe trimestral a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el cual deberá contener el avance físico-financiero sobre el uso de los recursos, por entidad, municipio o DT, fondo y proyecto, así como un análisis de los proyectos reportados por los gobiernos locales.

- Publicar los informes trimestrales en su página electrónica, en la fecha en la que envíe la información a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

3. Programa Agenda para el Desarrollo Municipal

a) Aspectos conceptuales

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que tiene como propósito impulsar el fortalecimiento y el desarrollo institucional de los municipios.

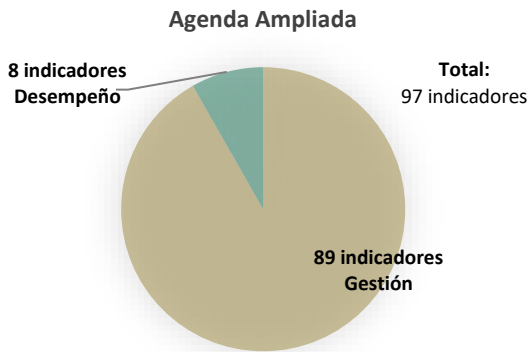
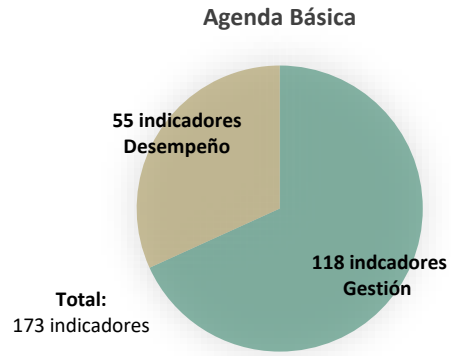
En mayo de 2014, el INAFED dio a conocer la estrategia del programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), el cual sirve como una herramienta para que los municipios tengan una mejor administración pública y cumplan con las tareas que les corresponden, establecidas en el artículo 115 constitucional, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.

La ADM está compuesta por un sistema de indicadores que orientan a los gobiernos municipales para llevar a cabo una administración eficaz en dos niveles: la gestión, entendida como el conjunto de procesos y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo; y el desempeño, entendido como los resultados alcanzados por el gobierno municipal de acuerdo con las funciones derivadas del mandato legal y las expectativas ciudadanas.

De acuerdo con lo anterior, la ADM realiza la medición de los parámetros, enfocados primordialmente a medir la cobertura y la calidad de los servicios básicos, ayuda a los municipios a detectar sus prioridades y establecer metas concretas, para que éstas sean incorporadas como tales en sus respectivos planes de trabajo y de desarrollo. Por ello, la Agenda constituye una guía y acompañamiento para que la administración municipal alcance mayores niveles de certeza y eficiencia.

La Agenda está integrada por dos secciones. La sección A o “Agenda Básica” que es de aplicación general para todos los municipios inscritos y la “Agenda Ampliada” (sección B), que es de aplicación obligatoria para los municipios que corresponden a las capitales estatales y voluntaria para el resto.

En la Sección “A” “Agenda Básica” se evalúan temas vinculados con las funciones de los municipios establecidas en el artículo 115 Constitucional, en los ejes siguientes: Desarrollo Territorial, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Desarrollo Institucional. En esta sección se contienen 173 indicadores, de los cuales 118 son de gestión y 55 de desempeño, considerados en 27 temas.



La Sección “B” “Agenda Ampliada” considera 3 ejes (Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental) y 20 temas, que son evaluados mediante 97 indicadores; 89 de gestión y 8 de desempeño.

Los resultados se miden mediante un sistema de semáforos en donde el verde representa resultados aceptables; el amarillo, resultados por debajo de lo aceptable; y el rojo, resultados inaceptables o inexistentes.

También se incorporan otros dos parámetros que evalúan situaciones específicas, los cuales son: “ND” información no disponible y “NCS” no cumple con el supuesto. Esta última se utiliza cuando por alguna circunstancia, cierto indicador no es aplicable al municipio.

La implementación de este programa se realiza en tres etapas posteriores al proceso de inscripción, las cuales se realizan anualmente, de manera cíclica, durante el periodo de la administración municipal, las etapas de implementación son las siguientes:

ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL



b) Marco Normativo

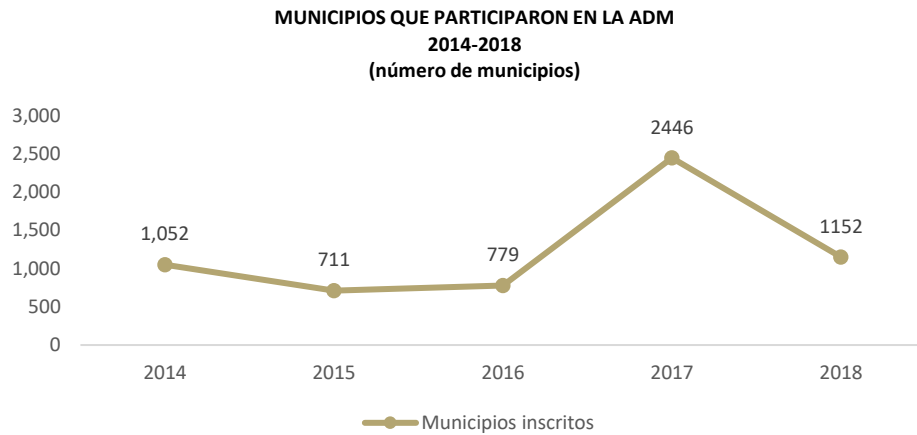
El programa Agenda para el Desarrollo Municipal se opera conforme a los Lineamientos Operativos establecidos por el INAFED, los cuales tienen como principal objetivo impulsar la implementación del programa, en estos se establece las funciones que tendrán que llevar a cabo cada uno de los organismos participantes dentro del programa, para que con ello se obtengan mejores resultados.

c) Municipios que participaron en el programa ADM.

La Agenda para el Desarrollo Municipal se implementó desde 2014, en ese año participaron 1,052 municipios de 30 estados de la República lo que representaba el 43.1% del total de los municipios en dicho periodo; en 2015 se inscribieron 711 municipios, el 29.1%; en 2016 fueron 779 municipios de 28 estados, el 31.9%.

En 2017, casi el 100.0% de los municipios, es decir, 2,446 municipios se registraron para participar en el programa, de los cuales, 863 concluyeron las 3 etapas; y en 2018, se registraron 1,152 municipios el 47.1% del total, de los cuales únicamente 725 cumplieron con las 3 etapas de implementación (diagnóstico, programa de mejora de la gestión y verificación).

Cabe señalar que la Ciudad de México no participa en la ADM por lo que no se consideran las alcaldías en la suma total de los municipios; además, el programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) es una estrategia y una herramienta de consideración voluntaria por parte de los municipios.



FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del INAFED.

4. Importancia del PRODIMDF y de la ADM en el Gasto Federalizado

a) Capacidades institucionales en los municipios

En una sociedad más crítica y que demanda a la administración pública que se atiendan sus necesidades con oportunidad, calidad y excelencia, es necesario hacer cada vez más eficientes los procesos administrativos y gubernamentales, además de hacer un uso adecuado de los recursos, para así alcanzar las metas planteadas y generar confianza en los ciudadanos.

Es así, que es necesario que la administración pública, específicamente la gestión municipal, disponga de las capacidades institucionales necesarias, para lograr resultados con mayor impacto en beneficio de la población, lo que se ha vuelto cada vez más importante en los últimos años.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental determinar si los municipios disponen de los instrumentos jurídicos-administrativos necesarios, así como los recursos humanos, financieros, organizacionales y de equipamiento, suficientes y adecuados para el cumplimiento de las demandas ciudadanas, así como las responsabilidades que establece la CPEUM.

Con el fin de estudiar la situación actual de las capacidades municipales que se tienen en los diferentes municipios de todo el país, se analizó la información del “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017”, realizado por el INEGI. Al respecto, en este apartado se presentan algunos elementos vinculados con este tema, los cuales son un contexto necesario, a efecto de una más adecuada apreciación y valoración de los resultados de las auditorías practicadas al tema de Desarrollo Institucional Municipal.

- **Instituciones en las Administraciones Públicas Municipales**

La fuerza de las capacidades institucionales municipales recae en gran parte en las instituciones, que se entienden como aquellas instituciones públicas del Estado cuyo trabajo y actividades están directamente asociadas con las responsabilidades de administración en su espacio de gobierno (hacienda, finanzas, recursos humanos, recursos materiales, tecnologías de información y comunicación, desarrollo organizacional, entre otros), para que el resto de las instituciones públicas en su espacio de gobierno puedan realizar su trabajo y actividades correspondientes.

Instituciones de Administración Central y las de Administración Paramunicipal

Una de las múltiples clasificaciones que existen de las instituciones en la administración pública es aquella que refiere a las instituciones que pertenecen a la administración central y las de administración paramunicipal que se definen como sigue:

Administración Central

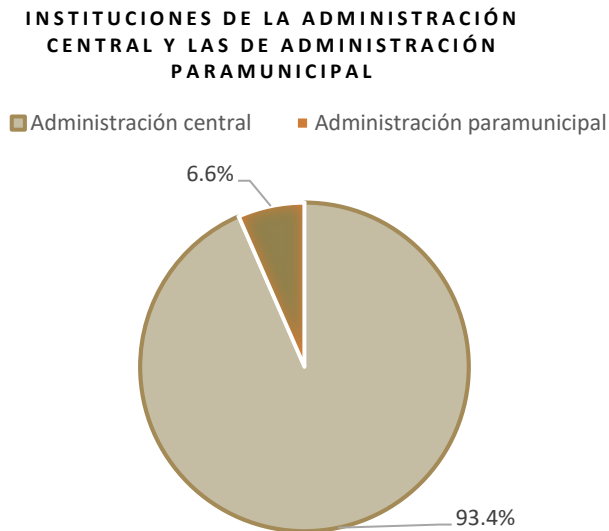
La conforman aquellas instituciones que, de acuerdo con la normativa orgánica Municipal o Delegacional, fueron creadas para el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente Municipal o alcalde y se encontraban subordinadas jerárquicamente y de manera directa a éste.

Administración Paramunicipal

La conforman aquellas instituciones que, de acuerdo con la normativa orgánica Municipal o Delegacional, fueron creadas para auxiliar a la Administración Central para realizar alguna actividad considerada estratégica o privada, la prestación de algún servicio público o social, o la aplicación de recursos con fines específicos.

Su principal diferencia deriva en los sectores específicos de gobierno al que sirven, mientras que las de administración central sirve directamente al Presidente Municipal o alcalde, las de administración Paramunicipal auxilia a la Administración Central; sin embargo, estas instituciones son las encargadas de los servicios públicos o la aplicación de recursos que impactan directamente en el bienestar de la población.

En lo que respecta a la situación de las Instituciones en las administraciones públicas municipales, la información disponible muestra lo siguiente:



Del total de 41,952 instituciones de las administraciones públicas municipales, el 6.6% corresponde a la administración paramunicipal con 2,756 instituciones, mientras que el 93.4% corresponde a instituciones de la administración central. Los estados con mayores porcentajes de instituciones paramunicipales son Baja California con 32.3% del total de sus instituciones públicas municipales, Sinaloa con el 29.0% y Baja California Sur con el 19.8%; sin embargo, en Veracruz

únicamente son el 2.1%, en Guerrero 0.9% y Yucatán se tiene un 0.6%⁷.

- **Recursos humanos**

Es el número de personal con el que dispone una institución para la realización de sus actividades; se divide en las unidades administrativas que pertenecen a la estructura organizacional. El estado que guardan los recursos humanos en las instituciones de la administración pública municipal es como sigue:

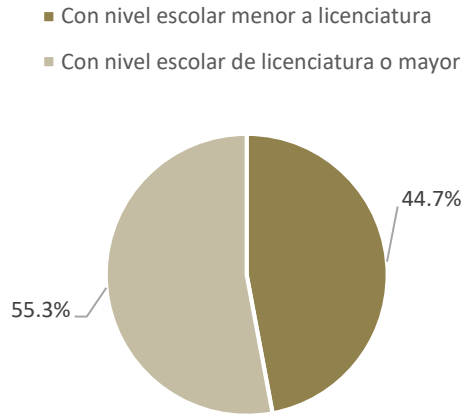
⁷ No se considera la Ciudad de México por pertenecer a un tipo de administración diferente.

- Presidentes Municipales (nivel académico)

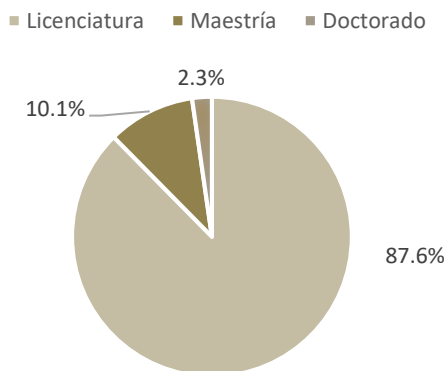
En este tema se analizó el nivel educativo de los presidentes municipales, ya que es uno de los indicadores que muestran el nivel de profesionalización que tienen los servidores públicos que presiden y representan los ayuntamientos, en los aspectos políticos-administrativos y que constituyen el órgano ejecutor de las decisiones del ayuntamiento.

De acuerdo con el “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017”, de los 2,427 presidentes municipales, para los que se obtuvo información, correspondientes a los 32 estados del país, el 44.7% tiene un nivel escolar inferior a licenciatura; el 55.3% restantes, es decir 1,341, tienen una licenciatura o un grado superior.

NIVEL ACADÉMICO DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES POR ENTIDAD FEDERATIVA (porcentaje)



PRESIDENTES MUNICIPALES CON NIVEL ACADÉMICO DE LICENCIATURA O GRADO SUPERIOR A NIVEL NACIONAL (porcentaje)



Ahora bien, del 55.3% de los presidentes municipales con nivel escolar de licenciatura o mayor, el 87.6% tiene una licenciatura, se encuentran en proceso o la estaban cursando, el 10.1% tiene una maestría, se encuentran en proceso de o la estaban cursando y el 2.3% concluyó un doctorado o está en el proceso de obtener el título.

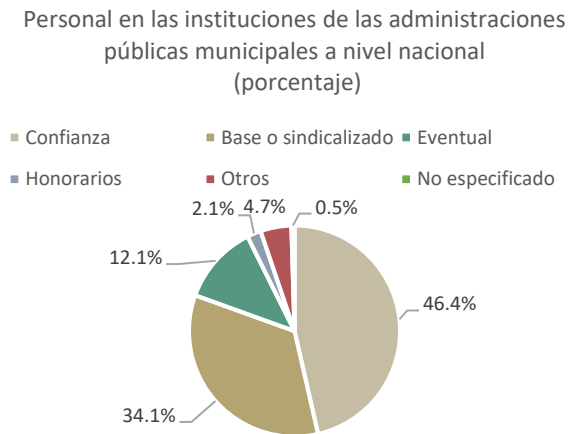
Según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, Quintana Roo es el estado con el mayor porcentaje de presidentes municipales con estudios superiores, con el 90.9%, seguido por Guerrero con el 82.1% y Campeche con el 81.8, caso contrario de los estados de Tlaxcala con 38.3% y Oaxaca con 31.2%.

De los 1,341 presidentes municipales con grado académico de licenciatura o mayor, 1,175 tienen una licenciatura, 136 maestría y sólo 30 un doctorado.

- Personal en las instituciones de las administraciones públicas municipales

El personal de las instituciones puede clasificarse por el régimen de contratación en: confianza, base o sindicalizado, eventual, honorarios y otros.

El 46.4% del personal de los municipios se encontraba contratado bajo el régimen de confianza; el 34.1% fue de base o sindicalizado; el personal eventual fue el 12.1% y el 7.4%, otro tipo de personal o que no fue especificado.



Este es un indicador importante, ya que en cada cambio de administración los municipios presentan una elevada rotación del personal, por lo que, en muchos casos, únicamente se mantiene el personal de base o sindicalizado.

- Marco jurídico

El marco jurídico son las disposiciones normativas que tienen el objeto establecer las funciones, atribuciones y obligaciones en las instituciones del Estado Mexicano. Es el marco de actuación de las instituciones públicas, en sus características de gestión y de desempeño.

Estas normas describen los aspectos cuantitativos y las características generales en el que una institución debe desempeñarse, en qué forma deben distribuir y operar sus recursos, así como su movilidad interna y externamente.

Una de las clasificaciones que tiene el marco jurídico, de acuerdo con el INEGI, es la que se refiere al objetivo a las actividades que regulan dentro de las instituciones, conforme a lo siguiente:

1. **Normativas internas Sustantivas:** Corresponde a las disposiciones normativas internas de las administraciones públicas municipales o delegacionales que regulan sus funciones y establecen las responsabilidades de sus servidores públicos sobre el ejercicio de las actividades relacionadas con el objeto de creación de las instituciones que las conforman.
2. **Normativas internas Administrativas:** Corresponde a las disposiciones normativas internas de las administraciones públicas municipales o delegacionales que regulan sus funciones y establecen responsabilidades a sus servidores públicos sobre el ejercicio de las actividades

relacionadas con la programación, administración, ejercicio y control de los recursos (humanos, presupuestales materiales y financieros, entre otros)⁸.

A nivel nacional, de las disposiciones normativas existentes en las administraciones públicas municipales, el 78.0% son sustantivas y el 22.0% administrativas.

DISPOSICIONES NORMATIVAS INTERNAS VIGENTES EN LAS ADMINISTRACIONES A NIVEL NACIONAL (porcentaje)



b) Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)

El índice de desarrollo institucional municipal (IDIM) fue elaborado por la ASF y publicado en febrero de 2015, a efecto de disponer de un indicador que permitiera medir el nivel de las competencias institucionales de los municipios, con el objetivo es sintetizar en un solo valor las capacidades institucionales de los municipios.

Dicha información ha coadyuvado a un mejor conocimiento de la realidad municipal en esa materia. Particularmente, el INAFED y la SEDESOL la han referido en sus documentos de diagnóstico y estrategias.

Para su elaboración, la ASF realizó un análisis de la información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones elaborado por el INEGI desde 2011 (lo cual realiza cada dos años; el último fue el de 2013), en el que definió indicadores para medir el Desarrollo Institucional Municipal, de acuerdo con los cuatro componentes definidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM); en ese contexto, se formuló el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM).

El IDIM está compuesto por cuatro subíndices, a saber: Subíndice de Capacidad Financiera (SCF), Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP), Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA) y Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC).

Cada subíndice contiene indicadores y éstos a su vez se integran de una o más variables que fueron consideradas por su relevancia e impacto en el desarrollo institucional municipal, los cuales se describen a continuación:

⁸ Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, Marco Conceptual, Glosario.

1. **Subíndice de Capacidad Financiera (SCF):** Este mide el nivel de independencia de los ingresos municipales respecto de las transferencias federales e incorpora el aspecto de si los municipios recaudan por sí mismos el ingreso predial o si lo realiza otra instancia. Además, se considera la proporción del impuesto predial recaudado respecto del programado.
2. **Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP):** Mide la capacidad para cumplir con las funciones en materia de prestación de servicios públicos como lo establece el artículo 115 constitucional, mediante la valoración de la cobertura de éstos en la cabecera municipal y en el resto del municipio (viviendas con agua potable, viviendas con drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección de basura y el mantenimiento y equipamiento de calles y vialidades).
3. **Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA):** Evalúa las capacidades de los municipios en materia administrativa, las cuales son la base para el desarrollo de su gestión, con la medición de la estructura organizacional; existencia del Plan Municipal de Desarrollo; reglamentación municipal; disposición de mobiliario y equipo; disponibilidad de un sistema de catastro y su actualización; profesionalización del personal; herramientas de comunicación disponibles; perfil, experiencia y antigüedad de los titulares de la administración pública municipal; y los avances en materia de armonización contable.
4. **Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC):** Determina la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el municipio, que coadyuven a una eficiente y transparente gestión de la administración municipal. Lo anterior, con indicadores como la información entregada a la SHCP mediante el Sistema de Formato Único (SFU), la reglamentación en materia de transparencia y acceso a la información, participación social y la información pública y de libre acceso.

Cada índice tiene una ponderación de acuerdo con su importancia en el desarrollo institucional municipal el cual se presenta de la siguiente manera:

La ponderación para cada subíndice se determinó con base en el análisis de la importancia de sus indicadores en el desarrollo institucional municipal y fue la siguiente:

**PONDERACIÓN POR SUBÍNDICE DEL IDIM
(porcentaje)**

Subíndice	Ponderación
SCF	25.0%
SCPSP	15.0%
SDA	40.0%
STRC	20.0%
Total	100.0%

FUENTE: ASF, Diagnostico del Desarrollo Institucional Municipal 2015.

Para su cálculo se utilizaron como fuentes de información los Registros Administrativos, Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2012 del INEGI; las Aportaciones Federales para municipios publicadas en los diarios de las entidades federativas y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 del INEGI.

Con base en los valores determinados para cada subíndice se formuló el IDIM, para lo cual se definieron seis categorías, que son:

RANGO EN EL GRADO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL, 2013
(numero)

Grado de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM)	Límite Inferior (LI)	Límite Superior (LS)
Muy Alto	0.5927	1.0000
Alto	0.513	0.5927
Medio-Alto	0.4468	0.513
Medio	0.3806	0.4468
Bajo	0.301	0.3806
Muy Bajo	0.0000	0.301

FUENTE: ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal 2015.

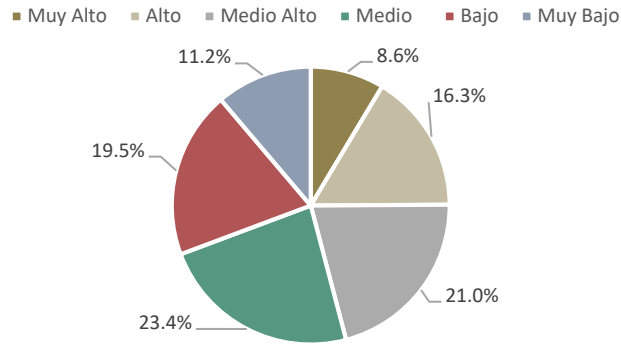
Al respecto, cabe mencionar que el valor máximo considerado en la escala para la determinación del IDIM es de 1.0 y el municipio que mayor calificación alcanzó presentó una puntuación de 0.8711, lo que evidencia que aún los municipios ubicados en las categorías de Muy Alto y Alto, tienen debilidades en sus capacidades institucionales, las cuales deben atenderse. El promedio nacional del índice fue de 0.4382.

Principales resultados

El IDIM se calculó para los 2,441 municipios en los que se realizó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013; para este análisis no fueron consideradas las demarcaciones territoriales del Distrito Federal por la particularidad de su sistema de gobierno, ni 4 municipios de Chiapas creados en 2011, para los que no se dispuso de información.

Como resultado, se obtuvo que 211 municipios, el 8.6%, tuvo un grado muy alto; 397, el 16.3%, alto; 512, el 21.0%, medio-alto; 571, el 23.4%, medio; 477, el 19.5%, bajo y 273, el 11.2%, muy bajo.

IDIM 2013 DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL



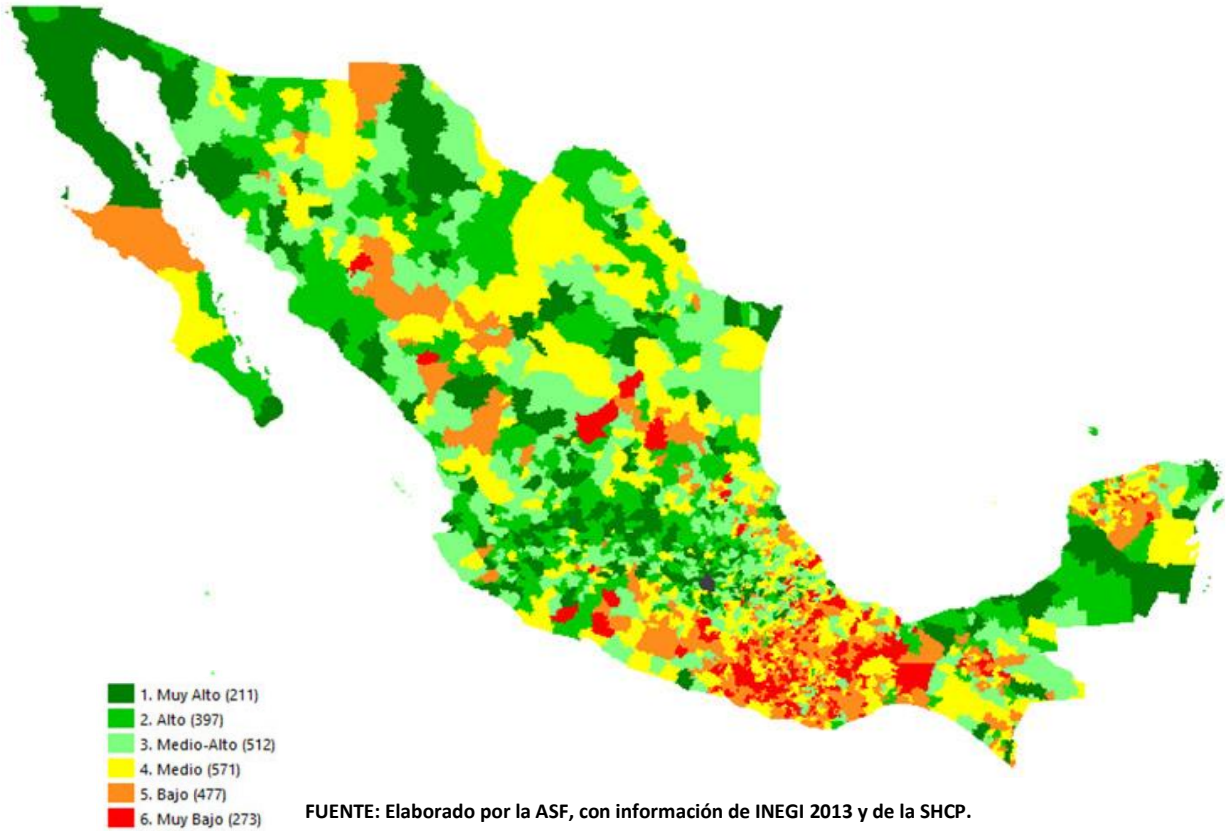
FUENTE: ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal 2015.

**RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (IDIM) Y SUS SUBÍNDICES, 2013
(Número de municipios)**

Grado	Desarrollo Institucional Municipal	% de los municipios	Capacidad Financiera	Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos	Desarrollo Administrativo	Transparencia y Rendición de Cuentas
Muy Alto	211	8.6	170	392	179	245
Alto	397	16.3	349	490	391	354
Medio-Alto	512	21.0	495	519	586	424
Medio	571	23.4	587	468	562	526
Bajo	477	19.5	551	393	426	487
Muy bajo	273	11.2	289	179	297	405
Total	2,441	100.0	2,441	2,441.0	2,4	2,441

FUENTE: ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal 2015.

GRADO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (GDIM), 2013



Con el análisis del IDIM se determinó que existe una correlación inversa entre el nivel de desarrollo institucional y el grado de rezago social; es decir, en general, a medida que aumenta el rezago social, el desarrollo institucional es más bajo y viceversa, es decir de los 211 municipios que tienen un grado de rezago social muy alto, el 93.9%, tuvieron un grado de desarrollo institucional bajo y muy bajo; por el contrario, de los 273 en donde el rezago social fue muy bajo, el 68.5% tuvo un desarrollo institucional muy alto y alto.

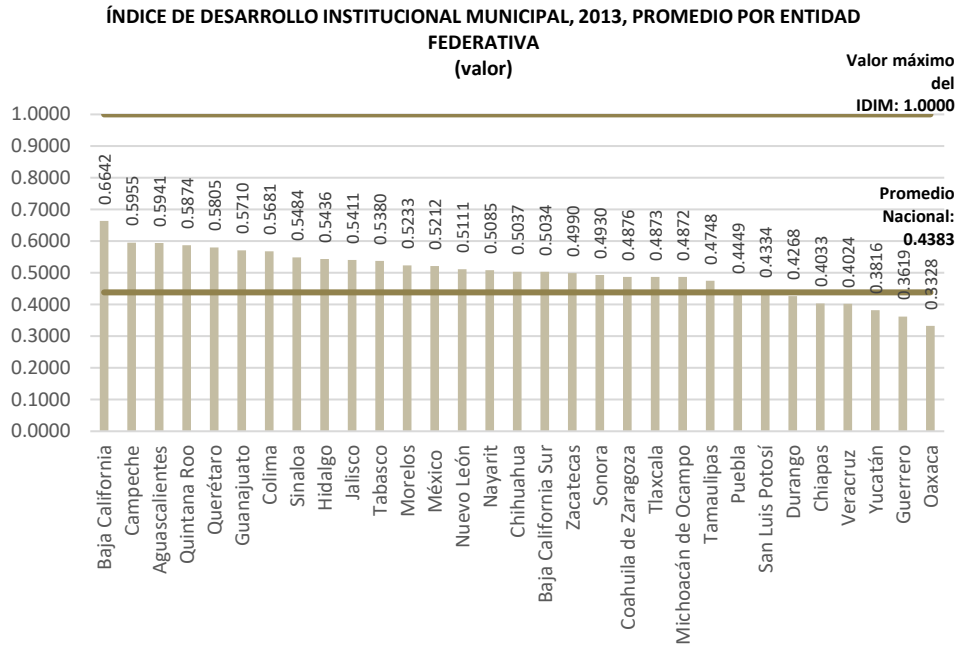
RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (IDIM) POR GRADO DE REZAGO SOCIAL
(Número de municipios)

Grado de Desarrollo Institucional Municipal	Grado de Rezago Social					NA	Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo		
Muy Alto	-	4	7	30	170	-	211
Alto	-	9	44	108	234	1	396
Medio-Alto	7	64	94	141	206	-	512
Medio	10	117	160	165	120	-	572
Bajo	40	170	160	105	32	-	507
Muy bajo	56	131	55	27	4	-	273
Total	113	495	520	576	766	1	2,471

FUENTE: ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal 2015.

El número de municipios en cada entidad federativa incide en el desarrollo de estrategias efectivas de desarrollo ; al respecto, de los 2,445 municipios en el país (para el cálculo del índice sólo se consideraron 2,441), el 56.1% (1,371) se concentra en 6 entidades federativas: Oaxaca con el 23.3% (570), Puebla con el 8.9% (217), Veracruz con el 8.7% (212), Jalisco y Estado de México con el 5.1% (125) cada uno y Chiapas con el 5.0% (122), por lo que los esfuerzos realizados por los gobiernos de esos estados se deben fortalecer con el fin de que impacten en el mayor número de municipios.

Las entidades federativas que tuvieron el valor promedio más alto en el IDIM fueron Baja California con 0.66424; Campeche con 0.5955; Aguascalientes con 0.5941; Quintana Roo con 0.5874 y Querétaro con 0.5805; por otra parte, los valores más bajos fueron en Oaxaca con 0.3328; Guerrero con 0.3619 y Yucatán con 0.3816.



FUENTE: ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal 2015.

El 41.3% de los 211 municipios que tuvieron un grado de desarrollo institucional muy alto se concentra en 4 entidades federativas: Jalisco con el 13.3%, el Estado de México con el 10.9%, Hidalgo con el 9.0% y Guanajuato con el 8.1%.

Respecto de los municipios que obtuvieron un grado muy bajo, el 68.9% son de Oaxaca y el 10.3% de Veracruz. En los de grado bajo el 73.4% se concentra en Oaxaca con el 48.4%, Yucatán con el 8.6%, así como en Veracruz y Chiapas con el 8.2%, en cada caso.

**ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (IDIM), 2013, POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Porcentaje de municipios por entidad federativa)**

Entidad federativa	Total de municipios	%	Grado de desarrollo Institucional municipal (GDIM)					
			Muy Alto	Alto	Medio-Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Aguascalientes	11	100	45.5	45.5	9.1	0.0	0.0	0.0
Baja California	5	100	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California Sur	5	100	20.0	40.0	0.0	20.0	20.0	0.0
Campeche	11	100	45.5	45.5	9.1	0.0	0.0	0.0
Coahuila	38	100	13.2	23.7	21.1	39.5	2.6	0.0
Colima	10	100	40.0	20.0	40.0	0.0	0.0	0.0
Chiapas	118	100	2.5	6.8	15.3	32.2	33.1	10.2
Chihuahua	67	100	13.4	31.3	31.3	16.4	6.0	1.5
Durango	39	100	7.7	7.7	15.4	35.9	30.8	2.6
Guanajuato	46	100	37.0	39.1	15.2	8.7	0.0	0.0
Guerrero	81	100	1.2	0.0	11.1	27.2	42.0	18.5
Hidalgo	84	100	22.6	44.0	33.3	0.0	0.0	0.0
Jalisco	125	100	22.4	43.2	27.2	5.6	1.6	0.0
México	125	100	18.4	32.8	29.6	16.0	3.2	0.0
Michoacán	113	100	7.1	25.7	37.2	20.4	7.1	2.7
Morelos	33	100	21.2	30.3	24.2	21.2	3.0	0.0
Nayarit	20	100	15.0	20.0	45.0	15.0	5.0	0.0
Nuevo León	51	100	13.7	31.4	29.4	21.6	3.9	0.0
Oaxaca	570	100	0.0	1.1	3.0	22.5	40.5	33.0
Puebla	217	100	5.1	8.8	33.2	33.6	15.7	3.7
Querétaro	18	100	38.9	33.3	16.7	11.1	0.0	0.0
Quintana Roo	10	100	40.0	40.0	10.0	10.0	0.0	0.0
San Luis Potosí	58	100	1.7	19.0	17.2	32.8	17.2	12.1
Sinaloa	18	100	22.2	55.6	16.7	5.6	0.0	0.0
Sonora	72	100	11.1	27.8	33.3	20.8	6.9	0.0
Tabasco	17	100	17.6	58.8	17.6	5.9	0.0	0.0
Tamaulipas	43	100	11.6	11.6	39.5	27.9	9.3	0.0
Tlaxcala	60	100	5.0	25.0	41.7	25.0	3.3	0.0
Veracruz	212	100	2.4	7.1	23.1	35.8	18.4	13.2
Yucatán	106	100	0.0	2.8	9.4	39.6	38.7	9.4
Zacatecas	58	100	13.8	13.8	51.7	17.2	3.4	0.0
Total	2,441	100	8.60	16.30	21.00	23.40	19.50	11.20

FUENTE: ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal 2015

De acuerdo con la metodología utilizada para el cálculo del índice, existen 211 municipios con un desarrollo institucional muy alto, esto no significa que no presenten insuficiencias en sus capacidades institucionales.

En conclusión, las debilidades en las capacidades institucionales están presentes en grado importante en todos los municipios del país, incluso en los que muestran mejores condiciones en este tema.

CAPITULO II. CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

1. Estrategia de Fiscalización

En las auditorías efectuadas por la ASF al Gasto Federalizado, específicamente a los recursos transferidos a los municipios, se han identificado insuficiencias en las capacidades institucionales que presenta este orden de gobierno.

Por lo anterior, la ASF consideró en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2018, la fiscalización del 2.0% de los recursos del FISMDF, que se destinan a la elaboración de un programa de desarrollo institucional en los municipios, así como la operación del programa de la Agenda para el Desarrollo Municipal, coordinado por el INAFED. Lo anterior, con el fin de verificar que fueron llevados a cabo con observancia de la normativa establecida y que estos programas contribuyeron al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

Para la revisión de este tema, se consideró la fiscalización de las instancias federales que coordinaron programas que apoyan el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, es decir, a la Secretaría de Bienestar y al Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). Asimismo, se incluyó la revisión de 12 municipios de 11 entidades federativas.

2. Objetivo de la Fiscalización

De acuerdo con las auditorías realizadas, los objetivos fueron los siguientes:

- Secretaría de Bienestar

Fiscalizar que la gestión de los recursos del FISMDF del rubro de Desarrollo Institucional, se realizó de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 y demás disposiciones jurídicas aplicables y que éstos contribuyeron al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)

Fiscalizar que la estrategia del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal se implementó y operó conforme a la normativa aplicable y contribuyó al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

- Municipios

Fiscalizar que la gestión de los recursos del FISMDF, del rubro de Desarrollo Institucional, se realizó de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo, revisar que dichos recursos contribuyeron al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, así como a la implementación, correcta y adecuada de estrategias en la materia, como el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

3. Criterios de Selección

Las auditorías fueron planeadas y desarrolladas para obtener una seguridad razonable de que el objetivo y alcance de esas estrategias, cumplieron con los aspectos y criterios relevantes indicados en el marco legal y normativo aplicable y que, en su caso, se observaron los principios de economía, eficiencia y eficacia.

4. Procedimientos de Auditoría

Para la realización de las auditorías del tema de desarrollo institucional municipal, se elaboraron tres guías de auditorías, de acuerdo con el ente fiscalizado. Los procedimientos por cada tipo de auditoría fueron los siguientes:

Secretaría de Bienestar

1.- Recursos del FISMDF destinados al desarrollo institucional municipal

- Verificar el universo de los municipios que destinaron el 2.0% de los recursos del FISMDF en la elaboración de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM).

2.- Designación de enlace para el desarrollo institucional municipal

- Verificar que los gobiernos de las entidades federativas, las Delegaciones de la SEDESOL y los municipios o Alcaldías de la Ciudad de México, nombraron a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal 2018, un servidor público para fungir como enlace para el PRODIMDF.

3.- Celebración de convenio y anexos para el desarrollo institucional municipal

- Verificar que las delegaciones de la SEDESOL proporcionaron a los municipios o Alcaldías de la Ciudad de México, el proyecto de Convenio validado por la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT) de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal correspondiente.
- Verificar que se dispone de los Convenios y sus Anexos, suscritos entre la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales y Alcaldías de la Ciudad de México, para la realización del Programa de Desarrollo Institucional, debidamente firmados y rubricados y que el monto de cada uno no excede el 2.0% de los recursos destinados al municipio correspondiente.

- Comprobar que los municipios enviaron los Convenios y sus Anexos a las delegaciones estatales de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), previamente a su suscripción, para su revisión y que éstas los validaron. Asimismo, que las delegaciones estatales de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) remitieron a la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia de dicha dependencia, los Convenios y sus Anexos, debidamente firmados y rubricados.
- Verificar que los Convenios y los Anexos Técnicos contenían al menos la siguiente información: diagnóstico de la situación actual, problemática, objetivo, justificación, calendario de ejecución, descripción, unidad de medida y costo unitario de los bienes o servicios que se adquirirán, así como el número de beneficiarios por tipo de proyecto.

4.- Seguimiento al programa de desarrollo institucional municipal

- Verificar que la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) implementó un formato para la entrega de la base de datos trimestral por parte de las delegaciones estatales de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), sobre el estatus de los convenios del PRODIMDF y que la hizo del conocimiento de éstas.
- Verificar que la Secretaría dispone de las bases de datos trimestrales en Excel, con el estatus de los Convenios PRODIMDF, que contenga al menos los siguientes campos: Nombre del municipio, monto FISMDF total transferido en el ejercicio fiscal correspondiente, Nombre del Programa, Objetivo del Programa, Monto convenido y Conceptos de pago.

Asimismo, constatar que dichas bases de datos fueron remitidas por las delegaciones estatales a la Dirección General de Desarrollo Regional de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), durante los primeros quince días al término de cada trimestre, a partir del mes de junio.

5.- Destino de los recursos del 2% del FISMDF

- Comprobar que los recursos del 2.0% del FISMDF, fueron destinados para la elaboración de proyectos conforme al Anexo A.I.1 Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México, de los Lineamientos del FISMDF, con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o DT.

6.- Capacitación para la integración del programa de desarrollo institucional

- Comprobar que la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) proporcionó capacitación a las entidades y a sus respectivos municipios o Alcaldías de la Ciudad de México, sobre el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales.

7.- Informes sobre el ejercicio y destino de los recursos del programa de desarrollo institucional

- Verificar el seguimiento que la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) realizó al uso de los recursos del Programa de Desarrollo Institucional (como parte de los recursos del FISMDF), con base en los proyectos reportados en las MIDS, en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) u otro mecanismo implementado por esa dependencia.
- Verificar la congruencia entre la información del Programa de Desarrollo Institucional, reportada en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social de la SEDESOL del ejercicio 2018, la información reportada en el Portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) y las bases de datos trimestrales en Excel, con el estatus de los Convenios PRODIMDF.

8.- Resultados de las auditorías del FISMDF (Programa de Desarrollo Institucional)

- Verificar mediante los resultados de las auditorías del FISMDF y de las auditorías de Desarrollo Institucional Municipal, de la Auditoría Superior de la Federación, la asignación de recursos al Programa de Desarrollo Institucional, la celebración de convenios y sus anexos entre la SEDESOL (ahora Secretaría del Bienestar), el Gobierno del Estado y los municipios y su distribución de acuerdo con los conceptos del catálogo de acciones del Programa de Desarrollo Institucional.

9.- Fortalezas y Áreas de Mejora

- Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tiene la Secretaría de Bienestar respecto del proceso para la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de los Programas de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de los municipios y de las Alcaldías de la Ciudad de México.

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)

1.- Implementación del Programa

- Verificar el alineamiento de la Agenda de Desarrollo Municipal, implementada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Programa Sectorial de Gobernación.
- Verificar que el INAFED promovió el programa ADM; asimismo, que elaboró y difundió entre los gobiernos estatales y municipales, instrumentos y documentos de apoyo para la implementación del programa. Además, que estableció un calendario anual del programa.
- Constatar que el INAFED capacitó a los Órganos Estatales de Desarrollo Municipal (OEDM) y que, en coordinación con éstos, se realizaron actividades de capacitación para el personal operativo, municipios y las instituciones de educación superior como instancias verificadoras, en materia del programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM).

2.- Inscripción al Programa

- Verificar que los organismos estatales de desarrollo municipal (OEDM) solicitaron su participación y la designación de un enlace para coordinar la implementación del programa Agenda para el Desarrollo Municipal. Asimismo, revisar que los municipios y las instituciones de educación superior, como instancias verificadoras, solicitaron mediante oficios a los OEDM su inscripción al programa y la designación del enlace para su coordinación. Asimismo que, en el caso de los municipios, se realizó previamente su aprobación en acuerdo de Cabildo. Además, verificar que los OEDM enviaron al INAFED la relación de las instancias de educación superior interesadas en participar en el programa como verificadoras.

Revisar que, en el caso de los municipios, el enlace fue un funcionario con un nivel jerárquico o funciones equivalentes al Contralor o Secretario de Planeación.

- Revisar que se realizó el registro de los municipios como lo establece el lineamiento, en el Sistema de Información del programa Agenda para el Desarrollo Municipal (SIADDEM), en el plazo establecido en el calendario anual del programa.

3.- Diagnóstico

- Verificar que el INAFED, en coordinación con las autoridades estatales, proporcionaron capacitación y asistencia en materia del programa Agenda para el Desarrollo Municipal.
- Verificar que los municipios o alcaldías de la Ciudad de México, inscritos en el programa, realizaron el cuestionario de diagnóstico. Asimismo, comprobar que se registraron en el SIADDEM los resultados obtenidos de los diagnósticos, dentro del plazo establecido en el calendario anual.

4.- Mejora

- Verificar que el INAFED elaboró un formato del Programa de Mejora de Gestión (PMG), que cumple con los elementos mínimos requeridos en los lineamientos, así como su registro en el SIADDEM, en el plazo establecido en el calendario anual.
- Verificar en el SIADDEM que los municipios que registraron su autodiagnóstico también actualizaron su información en el Sistema, con los avances y resultados de la implementación del PMG.

5.- Verificación

- Verificar que el INAFED definió el perfil que debieron cumplir las instituciones de educación superior interesadas en participar como verificadoras; en caso de que no exista IES, interesada en participar en el programa, verificar que se determinaron y en su caso concertaron las acciones requeridas para la verificación de los municipios. Asimismo, verificar que el INAFED diseñó la encuesta de satisfacción de los servicios públicos municipales.

- Constatar que todos los municipios inscritos en el programa fueron verificados y que disponen del dictamen de sus resultados firmado por la IES, el OEDM y el municipio; y que en el caso de que se hayan verificado indicadores de desempeño se incluyó el formato datos de sustento para los indicadores de desempeño y la ficha técnica de los resultados de la encuesta. Asimismo, verificar que las IES capturaron los resultados de las verificaciones en el SIADEM.
- Verificar si existieron “Recursos de Revisión” por parte de los municipios y que éstos fueron atendidos, dentro del plazo establecido.

6.- Reconocimientos

- Verificar que el INAFED validó los resultados municipales asentados en el Dictamen de Verificación siempre y cuando fueran presentados de manera correcta e incluyeran la Minuta, el Reporte de Resultados, el Anexo de Indicadores y la Ficha Técnica respectiva.
- Verificar que el INAFED elaboró un protocolo de trabajo para validar los resultados municipales y que las verificaciones se hicieron de acuerdo con el calendario anual de implementación del programa definido por el INAFED.
- Verificar que existió un esquema de reconocimientos, así como la organización de un evento para la entrega de reconocimientos a los municipios participantes. Además, verificar que el INAFED emitió la lista con los resultados definitivos y los reconocimientos correspondientes, en su página web y en el SIADEM.
- Verificar que los reconocimientos otorgados a los municipios correspondieron a sus resultados alcanzados.

7.- Impacto del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en la gestión de los municipios

- Verificar si el INAFED realizó, de manera directa o por conducto de una instancia externa, una evaluación sobre los resultados e impactos del programa; asimismo, si en su caso, utilizó dicha evaluación para apoyar el mejoramiento de la estrategia.
- Identificar los resultados de las 12 auditorías realizadas al Desarrollo Institucional Municipal a los Gobiernos Municipales.
- Identificar y analizar para los municipios que participaron en el 2018 en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, los resultados de las auditorías practicadas a la gestión de los recursos federales transferidos a los municipios correspondientes, a efecto de generar elementos que coadyuven a valorar el impacto del programa en la mejora de la gestión de dichos municipios.

8.- Fortalezas y Áreas de Mejora

- Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tiene el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal respecto del proceso para la elaboración de la Agenda para el Desarrollo Municipal, dirigido a los municipios y Alcaldías de la Ciudad de México.

5. Municipios

A.- DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

1.- El desarrollo institucional en el municipio

- Verificar si el municipio dispone de un Plan Municipal de Desarrollo, con las características establecidas en la normativa local. Asimismo, verificar si éste incluye objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores vinculados con el desarrollo institucional del municipio.

2.- Recepción de los recursos del FISMDF

- Verificar que la entidad fiscalizada recibió de la entidad federativa de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, la totalidad de los recursos asignados para el FISMDF; así como, identificar el importe que corresponde al municipio para la implementación del Programa de Desarrollo Institucional municipal.
- Comprobar que el municipio recibió capacitación de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), sobre el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales.

3.- Designación de enlace para el Desarrollo Institucional Municipal

- Verificar que el municipio nombró a un servidor público para fungir como enlace del PRODIMDF, a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal.

4.- Celebración del convenio y anexos para el desarrollo institucional municipal

- Verificar que el municipio recibió por parte de la Delegación de la SEDESOL, el proyecto de Convenio del programa de Desarrollo Institucional Municipal validado por la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la SEDESOL (UAGCT), a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio fiscal correspondiente. Asimismo, verificar que dicho convenio se envió a la delegación de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) para su revisión y que éste fue revisado y validado por la delegación.
- Verificar que el Programa de Desarrollo Institucional fue convenido entre el ejecutivo federal, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (Bienestar), el Gobierno del Estado y el municipio o demarcación territorial y que se elaboró el Anexo II (Anexo Técnico General, formato de proyectos y Anexo Técnico Específico) de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, con el total de la información que éste solicita. Asimismo, verificar que el monto del convenio no excede el 2.0% de los recursos destinados al municipio correspondiente
- Verificar que el Convenio y los Anexos Técnicos contienen al menos la información siguiente: diagnóstico de la situación actual, problemática, objetivo, justificación, calendario de ejecución, descripción, unidad de medida y costo unitario de los bienes o servicios que se adquirirán, así como el número de beneficiarios por tipo de proyecto.

5.- Destino de los recursos del PRODIMDF

- Comprobar que los recursos del PRODIMDF se utilizaron en el fortalecimiento del marco jurídico, la operación, organización y coordinación de la gestión municipal, así como en la promoción de la participación ciudadana en el municipio, de conformidad con el Anexo A.I.1 de los Lineamientos.
- Verificar que los recursos ejercidos del PRODIMDF disponen de la documentación comprobatoria y justificativa del gasto, de conformidad con la normativa y que se ubican físicamente en las áreas establecidas en el anexo del convenio.

6.- Transparencia y Rendición de Cuentas

- Verificar que el municipio reportó trimestralmente en el Sistema de Recursos Federales Transferidos la información sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos en la aplicación de los recursos ejercidos del PRODIMDF y que dichos informes fueron publicados en su órgano local de difusión, página de internet o en algún otro medio.

B.- PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (ADM)

1.- Inscripción al Programa

- Verificar que, en sesión de Cabildo, el presidente municipal presentó la propuesta de incorporación del municipio al Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.
- Verificar que, mediante oficio, el municipio solicitó su inscripción al programa, previamente a su aprobación por el Cabildo; además, que el oficio incluye la información solicitada en la normativa; que se le informó su aceptación y recibió correo electrónico usuario y contraseña para ingresar al SIADEM; asimismo, verificar que designó un enlace ante el INAFED para coordinar el programa en el municipio y que éste cumple con el perfil que establece la normativa.

Además, verificar que en caso de que existió cambio del enlace éste se notificó al OEDM y dicha información se actualizó en el SIADEM.

2.- Diagnóstico

- Revisar que se realizó una reunión en la que se convocó a los funcionarios municipales y se organizaron equipos de trabajo para cada eje de la agenda para la elaboración del autodiagnóstico municipal.
Asimismo, verificar que se realizó el cuestionario correspondiente, de acuerdo con el año en el que se encuentre participando el municipio.
- Verificar que los resultados obtenidos fueron presentados al presidente municipal y a los funcionarios participantes y que éstos tengan su evidencia documental correspondiente; además, que dichos resultados se registraron en el SIADEM.

3.- Mejora

- Verificar que el municipio utilizó el formato del Programa de Mejora de Gestión (PMG) establecido por el INAFED y que éste cumple con los elementos mínimos requeridos en los lineamientos; asimismo, que fue registrado en el SIADEM, en el plazo establecido en el calendario anual.
- Revisar que el PMG fue validado con la participación de los funcionarios de las áreas involucradas y con las autoridades municipales respectivas. Además, verificar que se dio seguimiento a la ejecución del PMG y que se registraron en el SIADEM los avances y resultados.

4.- Verificación

- Verificar que al municipio le fue efectuada la verificación por parte de una Institución de Educación Superior, designada por el Organismo Estatal de Desarrollo Municipal.

Asimismo, verificar que el municipio dispone del dictamen de sus resultados firmado por la IES, el OEDM y el municipio; y que en el caso de que se hayan verificado indicadores de desempeño, se incluyó el formato datos de sustento para los indicadores de desempeño y la ficha técnica de los resultados de la encuesta de servicios públicos.

- Validar que el municipio dispone de la evidencia documental que sustentan los resultados de sus indicadores de gestión y desempeño, según corresponda.
- Verificar si existieron “Recursos de Revisión” y que éstos fueron atendidos, dentro del plazo establecido.

5.- Reconocimientos

- Verificar que el reconocimiento adquirido se correspondió con sus resultados alcanzados.

6.- Seguimiento a la Agenda para el Desarrollo Municipal

- Verificar si existió un cambio en la administración y, de ser el caso, que las autoridades en turno entregaron a las futuras autoridades las evidencias documentales, así como los reportes de la Agenda con los resultados obtenidos durante su periodo.

7.- Relación entre el PRODIMDF y la Agenda para el Desarrollo Municipal

- Verificar si el municipio atendió las áreas de oportunidad determinadas en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, con los recursos del PRODIMDF, en caso de que así haya sido, determinar el vínculo que estos programas tuvieron.

8.- Fortalezas y Áreas de Mejora en la Gestión Municipal

- Identificar las fortalezas y áreas de mejora en la gestión de la administración municipal, respecto al tema de Desarrollo Institucional Municipal.

6. Marco Jurídico

El marco jurídico el que se sustentaron las revisiones practicadas por la ASF es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Otras disposiciones locales de carácter general o específico.

7. Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías practicadas encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

1. Agenda para el Desarrollo Municipal (INAFED)

Principales resultados de la auditoría

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, se realizó una auditoría al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), sobre el programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM).

En esa revisión se verificó que se realizó, en general, una gestión adecuada del proceso implementado sobre el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

El INAFED dispuso de mecanismos adecuados para la coordinación con los participantes de la ADM en su proceso de implementación; al respecto, se constató que les fueron proporcionadas materiales de apoyo por medio de los órganos estatales de desarrollo municipal (OEDM), quienes son los encargados de realizar la difusión del programa con los municipios y las instancias de educación superior.

Asimismo, el instituto otorgó diversas capacitaciones sobre el programa ADM a los OEDM, los municipios y las instancias de educación superior; además, también capacitó a las autoridades municipales de 19 estados del país. Las capacitaciones fueron proporcionadas por medio del "Programa de Capacitación para las Autoridades Municipales Electas 2018", que son parte del catálogo de las capacitaciones en materia de desarrollo institucional que imparte el INAFED.

En la auditoría se identificó que el INAFED realiza el seguimiento de cada una de las etapas de la operación de la ADM; asimismo, diseñó diferentes herramientas que hacen el funcionamiento del programa más eficaz y más apto para cualquier municipio que decida participar de manera voluntaria.

Impacto del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en la gestión de los municipios

El Programa Agenda para el Desarrollo Municipal tiene como propósito fortalecer las capacidades institucionales de los municipios y mejorar el desempeño de sus funciones constitucionales.

En tal sentido, la ASF identificó, como parte de la auditoría, 64 municipios que en 2018 estuvieron inscritos en la ADM y a los cuales se les practicaron auditorías al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los cuales, 26 estaban inscritos en la ADM desde hace 5 años; 20 llevan 4 años; 11 estaban en su tercer año; y para 7 fue su segundo año.

Por otra parte, se identificaron 22 municipios inscritos en la ADM, a los que se les practicaron auditorías del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

Al respecto, con el análisis de los resultados de las auditorías que les fueron practicadas en el periodo 2014-2018, se determinó que, respecto del FISMDF, 31 municipios presentaron una disminución en su monto observado, mientras que los 17 restantes tienen un aumento en el importe de sus observaciones. En caso del FORTAMUN-DF, 6 redujeron sus montos observados, mientras que 9 municipios presentaron ciertos aumentos en los montos; además, en 9 municipios se verificó que solo tenía un monto observado o bien sólo se les realizó una auditoría en este periodo por lo que no se les pudo evaluar su desempeño.

De acuerdo con lo anterior, se concluyó que no existe una relación directa entre el monto observado en las auditorías realizadas y la participación de los municipios en la ADM; sin embargo, se observó que una parte importante de los municipios a los que se les auditó el FISMDF tuvieron una disminución en su monto observado, lo cual no puede atribuirse totalmente a su participación en la ADM, ya que la calidad y resultados de la gestión de dichos recursos depende de diversos factores.

Cabe señalar que en esta auditoría no se determinaron irregularidades.

2. Programa para el Desarrollo Institucional Municipal (Secretaría de Bienestar)

Principales resultados de la auditoría

Como parte del programa de auditorías al desarrollo institucional municipal, se practicó una auditoría a la Secretaría de Bienestar, respecto de los recursos del 2.0% del FISMDF, que los municipios pueden ejercer en la implementación de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal; los principales resultados son los siguientes:

- En 2018 se asignaron al FISMDF 64,5217 millones de pesos, de los cuales los municipios tenían disponible hasta el 2.0% de esos recursos, es decir, 1,290.4 millones de pesos, para la elaboración de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIMDF); sin embargo, la Secretaría de Bienestar acreditó que sólo en el 14.6% del total de municipios del país, se utilizaron estos recursos por 291.7 millones de pesos.
- La Secretaría de Bienestar no tiene definido un universo de los municipios que elaboraron un programa de desarrollo institucional municipal, ya que derivado de la revisión, solicitó la información relativa al PRODIMDF a las delegaciones estatales; sin embargo, no todas entregaron información y de las que lo hicieron no está completa; en ese sentido, únicamente se obtuvo información de 359 municipios.

Al respecto, no se dispuso de información sobre los convenios del PRODIMDF de las entidades federativas siguientes: Baja California, Ciudad de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, por lo que no se tiene información de cuántos municipios ejercieron recursos en esta materia en 2018.

Además, en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social 2018 (MIDS), se informó que 620 municipios habían ejercido recursos en esta materia, cifra que no coincide con la información proporcionada por dicha dependencia.

- Respecto a la designación de los enlaces del PRODIMDF, el 82.5% fue nombrado a más tardar el último día hábil de marzo de 2018, como lo indica la normativa; el 10.6% se designó después de la fecha establecida y el resto de los oficios no contiene fecha. Asimismo, en 171 casos la designación del enlace fue específica para el PRODIMDF; en 12 fue para el FISMDf y el PRODIMDF; en 64 sólo para el FISMDf; en 23 para las MIDS; en 6 para las MIDS y el FISMDf; en uno para el SRFT y en 15 no se especificó el programa de designación del enlace.
- El proyecto de convenio del PRODIMDF, validado por la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT), sólo se envió a 861 municipios del país, de los cuales a 503 se les envió en una fecha posterior a la que se indica en la normativa.
- El proceso de revisión y validación de los convenios del PRODIMDF por parte de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), no se realizó para el total de los municipios que celebraron convenio.
- Se carece de mecanismos en la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT) para el resguardo de los convenios, de acuerdo como lo indica la normativa.
- No se implementó un formato para la entrega de las bases trimestrales para el seguimiento del estatus de los convenios del PRODIMDF; por lo tanto, no se dispuso de bases de datos con la información concentrada de los municipios y con los requisitos que indica la normativa.
- Se identificó que 79 municipios del estado de Chiapas destinaron 35.6 millones de pesos a proyectos relativos a cursos de capacitación y actualización; sin embargo, la prestación de servicios la realizó una misma institución a todos los municipios del estado, pero los costos de un mismo curso tienen variaciones importantes de un municipio a otro.
- No se dispuso de evidencia de que la Secretaría de Bienestar proporcionó capacitación a los municipios, sobre el tema de desarrollo institucional municipal.
- No existe congruencia entre la información reportada en las MIDS y la del SRFT, pues en la primera se informó sobre 620 municipios que incluyen proyectos del PRODIMDF por 385.3 millones de pesos y en la segunda se informaron 193 municipios por 122.9 millones de pesos.

Observaciones formuladas y acciones promovidas

Como resultado de la revisión realizada a la Secretaría de Bienestar se generaron 14 observaciones, de las cuales 8 fueron solventadas por la entidad fiscalizada, de las 6 restantes se determinó igual número de recomendaciones.

3. Auditorías a Municipios

Número de auditorías

La ASF, como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2018, practicó 12 auditorías al Desarrollo Institucional Municipal, por lo que en este documento se presentan los resultados obtenidos en los municipios auditados.

Los municipios auditados fueron: Hopelchén, Campeche; Copainalá y Tenejapa, Chiapas; Manzanillo, Colima; Chalco, Estado de México; León, Guanajuato; Pisaflores, Hidalgo; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Zacatlán, Puebla; El Marqués, Querétaro; Ciudad Fernández, San Luis Potosí; y Jerez, Zacatecas.

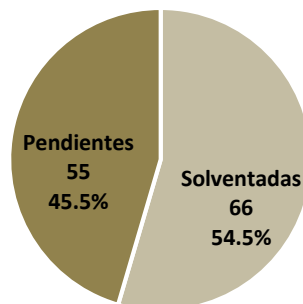
Universo, muestra y alcance de fiscalización

En las 12 auditorías realizadas a municipios el universo seleccionado fue de 15.7 mdp; la muestra auditada representó el 100.0% de esos recursos.

Observaciones formuladas y acciones promovidas

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2018 se generaron 121 observaciones, lo que significó un promedio de 10 observaciones por auditoría. Durante las revisiones, los municipios atendieron 66 observaciones, por lo que quedaron sin atender 55 observaciones, que representaron el 45.4%.

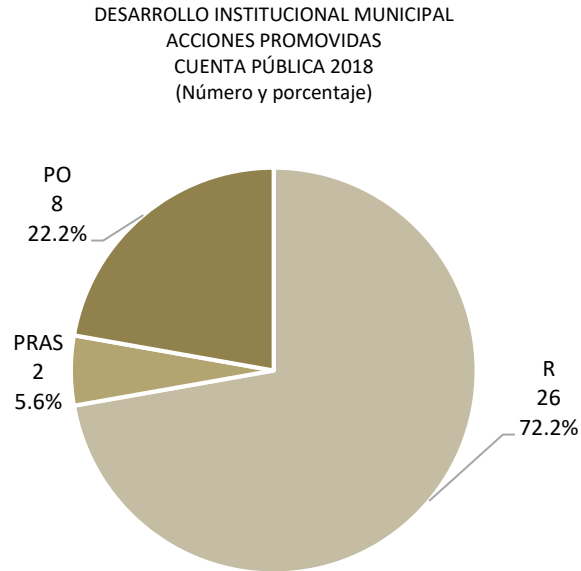
DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
OBSERVACIONES FORMULADAS: SOLVENTADAS Y PENDIENTES DE SOLVENTAR
CUENTA PÚBLICA 2018
(Número y Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

El número de observaciones no atendidas representan en promedio 4.6 observaciones por auditoría; de ellas resultaron 36 acciones generadas que se integran por 26 Recomendaciones

(72.2%), 2 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (5.6%) y 8 Pliegos de Observaciones (22.2%).



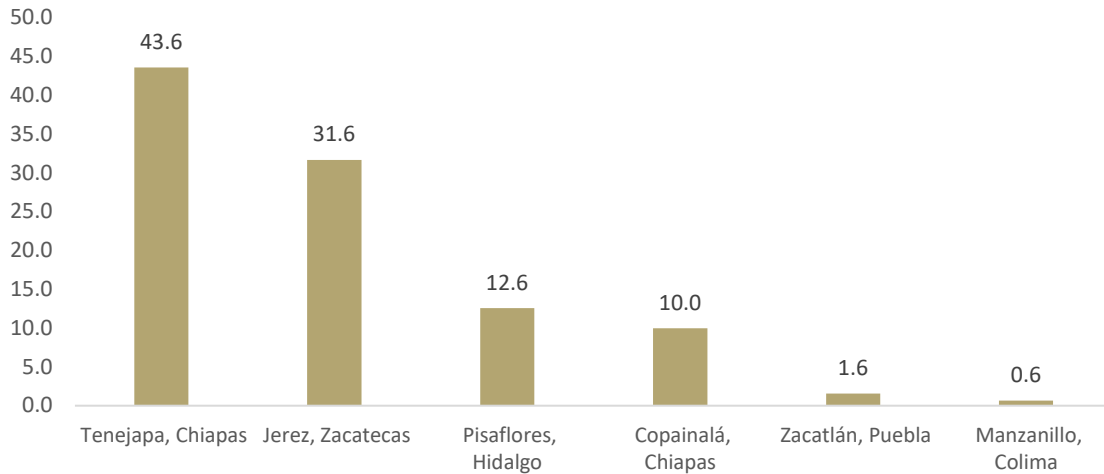
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

Recuperaciones operadas y montos por aclarar

El monto observado en las auditorías realizadas al tema de Desarrollo Institucional Municipal fue de 1.6 mdp, los cuales correspondieron a un monto por aclarar por parte de los municipios fiscalizados.

Cabe señalar que de los 12 municipios revisados, sólo en 6 se presentó monto observado; en Tenejapa, Chiapas se concentró el mayor porcentaje con el 43.6% (0.7 mdp); seguido de Jerez, Zacatecas, con el 31.6% (0.5 mdp). Estos dos municipios concentraron el 75.2% del importe observado.

DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
 MONTO OBSERVADO POR MUNICIPIO
 CUENTA PÚBLICA 2018
 (Porcentaje)



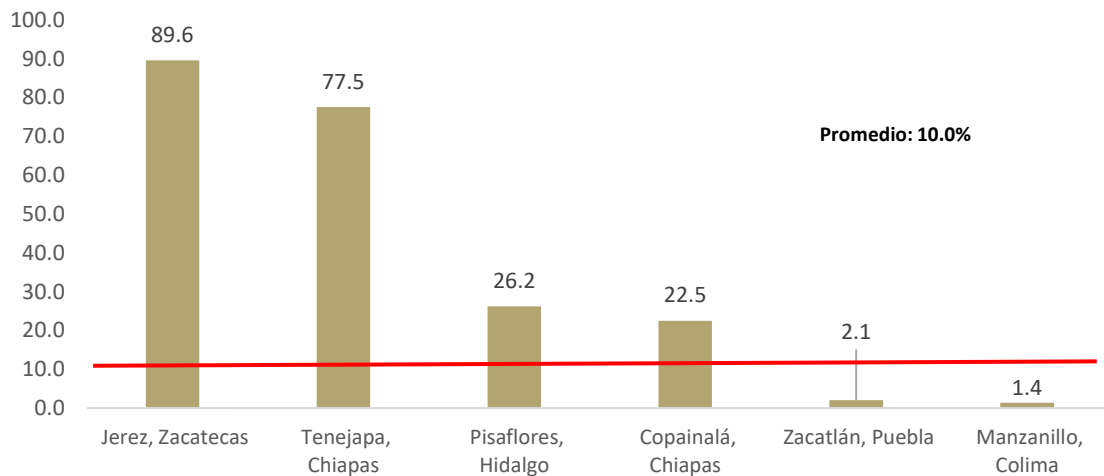
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

Monto observado respecto de la muestra auditada

El indicador monto observado/muestra auditada, en las auditorías realizadas al desarrollo institucional municipal, alcanzó un valor del 10.0%.

Este indicador fue mayor en el municipio de Jerez, Zacatecas, en donde alcanzó el 89.6%; Tenejapa, Chiapas, el 77.5%, y en Pisaflores, Hidalgo, el 26.2%. Como se mencionó, únicamente se presentó monto observado en 6 de los 12 municipios auditados.

DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
 MONTO OBSERVADO RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA
 CUENTA PÚBLICA 2018
 (Porcentaje)

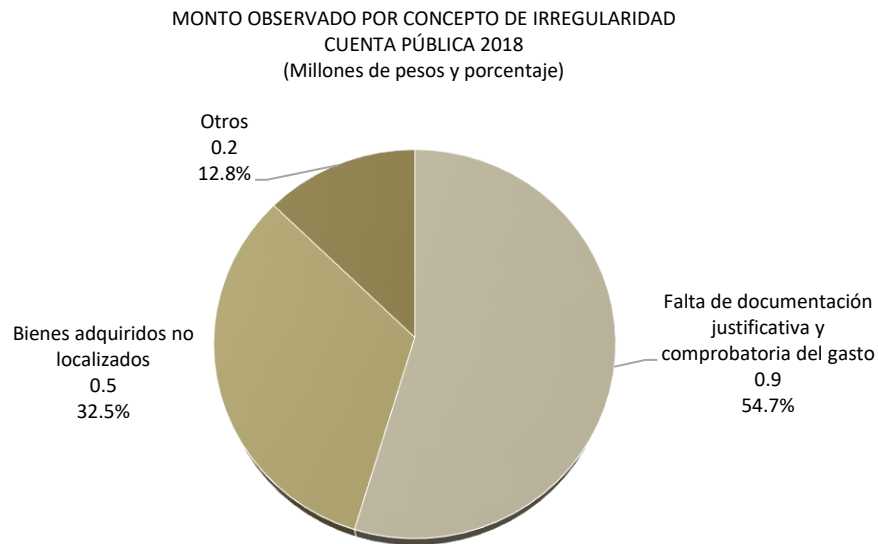


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.
 En los 6 municipios auditados restantes no se determinaron montos observados.

Principales observaciones vinculadas con monto total observado

El monto total observado en las auditorías practicadas al tema de desarrollo institucional municipal, por 1.6 mdp, se asoció principalmente con las irregularidades siguientes:

- Falta de documentación justificativa y comprobatoria del gasto, por 0.9 mdp, que representaron el 54.8% del monto total observado. El municipio de Tenejapa, Chiapas, concentró el 79.5% de esos recursos; Copainalá, Chiapas, el 18.2%, y Jerez, Zacatecas, el 2.3%.
- Bienes adquiridos no localizados por 0.5 mdp, los cuales significaron el 32.6% del importe observado. El 93.2% de los recursos observados correspondió al municipio de Jerez, Zacatecas; el 4.8% a Zacatlán, Puebla y el 2.0% a Manzanillo, Colima.
- Otras irregularidades por 0.2 mdp, es decir, el 12.6% de los recursos observados, los cuales correspondieron al municipio de Pisaflores.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

Análisis de la causa raíz de las irregularidades con impacto económico

La gestión del desarrollo institucional en los municipios presentó insuficiencias; por concepto de irregularidad, se identificó que las causas principales son las siguientes:

Concepto de Irregularidad	Causa raíz
Falta de documentación justificativa y comprobatoria del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios carecen de controles suficientes para el resguardo de la documentación que acredite el ejercicio de los recursos.
Bienes muebles no localizados	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de mecanismos de control por parte del área de control patrimonial y de las áreas responsables.

Principales observaciones no relacionadas con monto observado

La calidad de la gestión, la transparencia y los resultados de la ADM y del PRODIMDF se vieron afectados por observaciones que, a pesar de que no generaron probables daños patrimoniales a la hacienda pública, afectaron el cumplimiento de sus objetivos. En la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, se destacan las siguientes:

- ✓ En 2 de los municipios auditados, no se dispuso de un Plan Municipal de Desarrollo que considere objetivos y estrategias vinculados con el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.
- ✓ En 8 municipios el proceso de designación del enlace del PRODIMDF presentó insuficiencias, tales como: no se designó enlace, en algunos casos se realizó fuera del plazo establecido en la normativa y en otros, la designación no fue específica para el PRODIMDF.
- ✓ En 7 municipios, de los 12 auditados, no hay evidencia del envío a éstos, del proyecto de convenio del PRODIMDF, por parte de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), así como de su revisión y validación.
- ✓ En 5 municipios no se reportaron los proyectos del PRODIMDF en la plataforma del Sistema de Recursos Federales Transferidos, ni fueron publicados en sus páginas de internet.
- ✓ En 2 municipios los bienes adquiridos no se localizaron en las áreas especificadas en los anexos de los convenios del PRODIMDF.
- ✓ En 6 municipios no se presentó documentación soporte de la ADM, por falta de resguardo.
- ✓ En 8 municipios se presentaron observaciones derivadas de que la administración anterior no dejó documentación soporte de los programas de la ADM y del PRODIMDF.

- ✓ En 8 municipios no hay vinculación entre los proyectos realizados con el PRODIMDF con los resultados de los indicadores de la ADM.
- ✓ En 9 municipios se presentaron otras observaciones relacionadas con insuficiencias en el control interno.

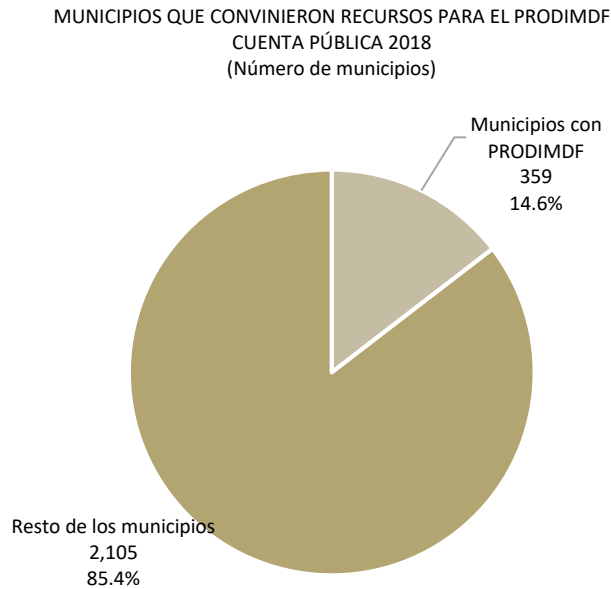
CAPITULO IV. EJERCICIO Y DESTINO DE LOS RECURSOS

A. Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIMDF)

1. Recursos del FISMDF convenidos para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal

En 2018, los recursos asignados al FISMDF fueron de 64,521.7 millones de pesos, de los cuales podían utilizarse hasta 1,288.5 millones de pesos, que corresponden al 2.0% del total de los recursos de ese fondo, para la elaboración de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal, que la Ley de Coordinación Fiscal prevé.

La Secretaría de Bienestar entregó documentación que acredita que, en 2018, 359 municipios utilizaron 291.7 millones de pesos de los recursos del FISMDF para la elaboración de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIMDF); ello, representa el 14.6% del total de los municipios del país, el 0.5% de los recursos del FISMDF y el 22.6% de los que podrían haberse utilizado en ese renglón.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la Secretaría de Bienestar.

Cabe señalar que la Secretaría de Bienestar no tiene definido el universo de los municipios que elaboraron dicho programa, debido a las insuficiencias que presentan sus mecanismos de control y seguimiento. Al respecto, se identificó que la información de las MIDS, los convenios y los anexos, no es consistente para determinar el universo de municipios que utilizaron los recursos del PRODIMDF, por lo que el número de municipios que se considera para fines de este apartado es el de los convenios o anexos técnicos proporcionados por la Secretaría de Bienestar, el cual es el siguiente:

RECURSOS DEL FISDMF DESTINADOS AL PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
 POR ENTIDAD FEDERATIVA
 CUENTA PÚBLICA 2018
 (Número de municipios y millones de pesos)

Entidad	Municipios que utilizaron los recursos del PRODIM	Monto total convenido	Entidad	Municipios que utilizaron los recursos del PRODIM	Monto total convenido
Aguascalientes	11	5.4	Estado de México	25	20.3
Baja California Sur	4	4.1	Michoacán	7	5.2
Campeche	6	7.0	Nayarit	14	6.6
Coahuila	4	2.1	Nuevo León	4	1.6
Colima	6	2.7	Querétaro	5	2.1
Chiapas	99	99.4	Quintana Roo	8	9.3
Chihuahua	6	2.4	San Luis Potosí	10	7.5
Durango	15	9.2	Sinaloa	12	6.8
Guanajuato	16	20.6	Tabasco	1	1.6
Guerrero	24	25.9	Tamaulipas	5	3.2
Hidalgo	11	3.4	Veracruz	43	35.3
Jalisco	7	1.3	Yucatán	16	8.9
			Total	359	291.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los Convenios y anexos proporcionados por la Secretaría de Bienestar

Destino de los recursos del PRODIMDF

En la revisión efectuada a la Secretaría de Bienestar, se determinó que los recursos del PRODIMDF convenido entre la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), las entidades federativas y los municipios, fueron destinados a proyectos que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, de acuerdo con el catálogo de acciones de los Lineamientos del FISDMF:

DESTINO DE LOS RECURSOS DEL PRODIMDF
CUENTA PÚBLICA 2018
(Millones de pesos)

Concepto	Monto	Porcentaje
Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioscos digitales).	4.8	1.7
Acondicionamiento de espacios físicos.	57.5	20.0
Actualización de catastro municipal, padrón de contribuyentes y tarifas.	11.0	3.8
Adquisición de software y hardware	88.4	30.7
Creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno.	12.8	4.4
Creación y actualización de la normatividad municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	70.2	24.3
Cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de los servidores públicos municipales (no incluye estudios universitarios y de posgrado).	43.2	15.0
Elaboración e implementación de un programa para el Desarrollo Institucional Municipal	0.3	0.1
Total	288.1	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Informe de Auditoría de la Secretaría de Bienestar.

Nota: Para el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, se proporcionó el Convenio, pero no los anexos, por lo que no se identifican los conceptos a los que se destinaron los recursos del PRODIMDF; por lo cual, se refleja una diferencia de 3.6 mdp entre el monto indicado en esta tabla y los 291.7 millones de pesos, señalados en la tabla anterior.

2. Ejercicio de los recursos del PRODIMDF, de acuerdo con las auditorías realizadas a los municipios

Destino de los recursos del PRODIMDF

En las auditorías efectuadas a los municipios, se determinó que los recursos convenidos para los programas de desarrollo institucional se utilizaron en los conceptos definidos en los Lineamientos del FISMDF, con lo que se contribuye al fortalecimiento de las capacidades de gestión e institucionales de los municipios, pues disponen de mayores herramientas para la atención de las demandas ciudadanas; a continuación se presenta la aplicación de los recursos por cada una de las auditorías realizadas al PRODIMDF:

DESTINO DE LOS RECURSOS DEL PRODIMDF
AUDITORIAS A MUNICIPIOS
CUENTA PÚBLICA 2018
(Millones de pesos)

Concepto	Hopelchén, Campeche	Manzanillo, Colima	Copainalá, Chiapas	Tenejapa, Chiapas	León, Guanajuato	Pisaflores, Hidalgo	Chalco, Estado de México	Oaxaca de Juárez, Oaxaca	Zacatlán, Puebla	El Marqués, Querétaro	Ciudad Fernández, San Luis Potosí	Jerez, Zacatecas	Total
Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioscos digitales).	-	-	-	-	-	0.2	-	-	-	-	-	-	0.2
Acondicionamiento de espacios físicos.	0.3	0.5	-	-	-	0.4	1.1	0.1	0.3	-	0.5	0.2	3.4
Actualización de catastro municipal, padrón de contribuyentes y tarifas.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adquisición de software y hardware	0.5	0.2	-	-	4.5	0.1	0.9	2.3	-	0.3	-	0.3	9.3
Creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Creación y actualización de la normatividad municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	-	-	0.5	-	-	-	-	-	0.9	-	-	-	1.5
Cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de los servidores públicos municipales (no incluye estudios universitarios y de posgrado).	-	-	0.2	0.8	-	-	-	-	-	-	-	0	1
Elaboración e implementación de un programa para el Desarrollo Institucional Municipal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros Proyectos FISMDF	0.2	-	-	-	-	-	-	0.0	-	-	-	-	0.2
Total	1.0	0.7	0.7	0.8	4.5	0.8	2.0	2.4	1.2	0.3	0.5	0.6	15.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los Convenios y anexos proporcionados por la Secretaría de Bienestar.

3. Transparencia del ejercicio y destino de los recursos del FISMDF y del PRODIMDF

En materia de transparencia del ejercicio de los recursos del PRODIMDF, se revisó la información de la MIDS, proporcionada por la Secretaría de Bienestar, de lo cual se determinaron áreas de oportunidad, dado que no existe congruencia entre la información proporcionada en los convenios del PRODIMDF, la información reportada en el SRFT y la de la MIDS, de acuerdo con lo siguiente:

- De los 2,464 municipios del país (incluidas las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) 620 reportaron proyectos ejecutados con los recursos del PRODIMDF; no obstante, la Secretaría de Bienestar no dispone del universo de municipios que utilizaron dichos recursos, por lo que existe la posibilidad de que haya municipios que utilizaron los recursos del PRODIMDF y que no reportaron los proyectos programados, en la plataforma de las MIDS.
- Los recursos de los 620 municipios que reportaron sus proyectos del PRODIMDF ascienden a 385.4 millones de pesos; sin embargo, de los 359 convenios proporcionados por la Secretaría de Bienestar, sólo se reportaron en la MIDS los proyectos de 309 municipios (incluidos en los 620 municipios) y el monto reportado en dicha plataforma asciende a 267.6 millones de pesos y sus convenios reflejan 265.7 millones de pesos, por lo que existe una diferencia de 1.9 millones de pesos.
- Además, se verificó la información reportada en el Sistema de Recursos Federales Transferidos de la SHCP, en la cual se identificó únicamente el registro de información de 192 municipios, por 122.8 millones de pesos, lo que tampoco se corresponde con la información reportada en la MIDS.

De las 32 entidades federativas, sólo en la Ciudad de México y Oaxaca no se identificaron proyectos del PRODIMDF registrados en la plataforma de la MIDS, pero cabe señalar que la Secretaría de Bienestar tampoco proporcionó convenios del PRODIMDF de esas dos entidades.

Por otra parte, en relación con los 12 municipios revisados, se identificó que, en 4 casos, no se registró la información sobre el ejercicio de los recursos en el SRFT; además no se publicó en su página de internet, ni en ningún otro medio local de difusión.

Asimismo, de los 8 municipios que reportaron información, uno no lo realizó de manera adecuada o en el periodo que correspondía reportarlas.

B. Impacto del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en la gestión de los municipios

De acuerdo con lo anterior, se concluyó que no existe relación directa entre el monto observado en las auditorías realizadas y la participación de los municipios en la ADM; sin embargo, se observó que una parte importante de los municipios a los que se les auditó el FISMDF tuvieron una disminución en su monto observado, lo cual no puede atribuirse totalmente a su participación en la ADM, ya que la calidad y resultados de la gestión de dichos recursos depende de diversos factores.

C. Relación entre el PRODIMDF y la ADM

En las auditorías realizadas a los municipios, se identificó la falta de alineamiento, entre el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIMDF), coordinado por la Secretaría de Bienestar y la estrategia coordinada por el INAFED, ya que los proyectos realizados por los municipios, con financiamiento de ese Programa, en pocos casos observan correspondencia con las áreas críticas identificadas en el diagnóstico de la ADM y con el Programa de Mejora de la Gestión que definieron los municipios.

No obstante, debe apuntarse que los proyectos realizados con el PRODIMDF se corresponden con el catálogo de proyectos factibles de realización, emitido por la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) y están vinculados con el desarrollo institucional municipal, pero carecen de la perspectiva e integralidad que se busca lograr con la ADM. Es decir, en su mayoría son acciones aisladas de una visión integral de desarrollo institucional municipal.

En ese contexto, también debe reconocerse que, aun cuando son importantes, los recursos del PRODIMDF no podrían financiar la implementación de todas las acciones que se deriven de los PMG formulados en el marco de la ADM y ahora de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal. En tal sentido, es conveniente que, en un esquema de coordinación intergubernamental, se busquen nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo institucional municipal. El FORTAMUN-DF puede ser, en el caso de los municipios, una posibilidad.

Áreas críticas identificadas en los diagnósticos de la ADM

- Deficiente o falta de coordinación en los temas de transparencia y acceso a la información, patrimonio cultural, vivienda, medio ambiente, grupos vulnerables, comercio y servicios, igualdad de género, transporte público, planeación urbana y en materia de pobreza.
- Se carece de diagnósticos y programas de la administración pública, de servicios públicos, seguridad pública, de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, aguas residuales, residuos sólidos, rastro, panteones, servicio de limpia, parques y jardines, alumbrado público, medio ambiente y ordenamiento ecológico, mantenimiento de calles, cobertura de panteones, temas de juventud, planeación urbana, industria, deporte y recreación, agricultura y ganadería, en temas de capacitación y un programa para impulsar el uso de las tecnologías de la información.
- Falta de una estrategia para incrementar los ingresos propios y tasa de crecimiento real anual de la recaudación de otros ingresos propios.
- Se carece de un procedimiento para la emisión de licencias de construcción, así como de un atlas municipal de riesgos.
- No cumple con un portal de internet o medios impresos con información actualizada.
- Contratación de deuda pública y obligaciones.
- Falta de marcos normativos en diversos temas de la administración municipal.

Proyectos financiados con el PRODIMDF

- Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioscos digitales).
- Acondicionamiento de espacios físicos.
- Adquisición de software y hardware.
- Creación y actualización de la normatividad municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- Cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de los servidores públicos municipales (no incluye estudios universitarios y de posgrado).

D. Buen Gobierno

El buen gobierno tiene como propósito determinar el impacto que se obtiene del análisis de la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, esto derivado de los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

De acuerdo con lo anterior, de las 14 auditorías realizadas en materia de Desarrollo Institucional, en una no se encontraron insuficiencias; 3 solventaron sus resultados en el transcurso de la auditoría, por lo que esta se dio por concluida y, en las 10 restantes, los entes auditados tuvieron observaciones que afectaron el buen gobierno en los temas siguientes:

- **Control interno**

La entidad fiscalizada debe asegurar la existencia e implementación de las estructuras, normas, regulaciones y procedimientos adecuados que garanticen el logro de los objetivos deseados. Sólo mediante la adecuada y correcta implementación de los controles internos es como se asegura la calidad de los productos y servicios de la entidad.

- ***Liderazgo y Dirección:***

La entidad fiscalizada debe fijar el tono y dirección apropiados para la organización, con el fin de asegurar que su desempeño es congruente con las más altas normas profesionales. Asimismo, debe disponer de mecanismos para asegurar un desempeño eficiente y de alta calidad para promover mejoras permanentes. De igual manera, debe inspirar o motivar al personal para cumplir con las normas y procedimientos aprobados y hacer los esfuerzos necesarios para entregar servicios y productos de calidad.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La gestión del desarrollo institucional municipal no presenta las fortalezas suficientes para atender las demandas más prioritarias de los municipios en esta materia, pues influyen diversos factores que obstaculizan su mayor avance, como son el diseño de estrategias con un limitado impacto en los municipios, recursos insuficientes en el ámbito municipal, estructuras organizacionales poco funcionales para el cumplimiento de sus obligaciones, incumplimientos al marco normativo, falta de continuidad de los procesos y avances en los cambios de administración municipal, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, es necesario que los municipios dispongan de capacidades institucionales fortalecidas, por lo cual, es fundamental el acompañamiento de las instituciones coordinadoras de los programas de desarrollo institucional municipal, así como tener definidos los objetivos del gobierno municipal y los recursos disponibles para alcanzarlos.

El reto para que existan avances en la gestión del desarrollo institucional municipal es importante, pues hay que incidir en un entorno donde la pobreza rebasa el 50.0% de la población y la dependencia de los recursos federales en los municipios es en promedio de un 71.8% del total de sus ingresos.

Al respecto, no ha existido un alineamiento adecuado de la estrategia de desarrollo institucional contenida en la ADM y el PRODIMDF, lo cual manifiesta un inadecuado aprovechamiento estratégico de los recursos del FISDMF en este rubro y de los esfuerzos realizados en relación con la ADM. Ello también expresa la falta de alineamiento e integralidad de ambas estrategias y el desarrollo de cada una de manera independiente.

En ese sentido, para el ejercicio fiscal 2018, los municipios que participaron en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), coordinado por el INAFED, fueron 1,152, de los cuales únicamente 725 cumplieron con todas las etapas del programa. Es importante destacar que, de los indicadores de la ADM, de la etapa de verificación, sobresalen áreas de oportunidad en los temas de armonización contable e ingresos, pues tienen el mayor número de indicadores en rojo; cabe señalar que la incorporación de los municipios al programa ADM es de manera voluntaria.

Por otra parte, la Secretaría de Bienestar carece de mecanismos de control para conocer el número de municipios que, en 2018, ejercieron recursos del FISDMF en la implementación de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIMDF).

Asimismo, los municipios auditados presentaron insuficiencias en la continuidad de los procesos vinculados con el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, en el contexto del cambio de la administración municipal, lo que se manifiesta, entre otros aspectos, en la falta de una gran parte de la información correlativa a dichos procesos y en la pérdida de los avances logrados, por la elevada sustitución de personal en las nuevas administraciones de los municipios.

Lo anterior manifiesta que los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal, particularmente por el INAFED y la Secretaría de Bienestar, para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, aunque importantes, son aún limitados e insuficientes, respecto de las necesidades en este renglón. Además, las acciones efectuadas tienen áreas de mejora en su coordinación con los gobiernos locales, así como en la articulación con las que realizan otras dependencias federales y las distintas asociaciones municipales.

Recomendaciones

La Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con los resultados obtenidos de las auditorías realizadas, así como de la experiencia de pasados ejercicios en esta materia, propone las recomendaciones siguientes:

- Incrementar de un 2% a un 3 ó 4%, el porcentaje de la asignación del FISMDF, factible de utilizar para la realización de un programa de desarrollo institucional para los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF).
- Modificar el artículo 33 de la LCF para hacer obligatoria la formulación de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal.
- Buscar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo institucional. El FISMDF no puede por sí solo, soportar una estrategia en esa materia. El FORTAMUN-DF debiera ser una fuente natural y principal de financiamiento, por lo que se debe promover ante los municipios el aprovechamiento de los recursos de este fondo, para apoyar una estrategia de fortalecimiento de sus capacidades institucionales.
- Promover la implementación de sistemas de control interno eficientes en las administraciones municipales; ésta es una premisa insoslayable para mejorar la gestión de los municipios y para impulsar su desarrollo institucional.
- Impulsar el mecanismo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales coordinado por el INAFED, que en 2019 se denominó Guía Consultiva de Desempeño Municipal, para que un mayor número de municipios se incorporen; asimismo, otorgar recursos para apoyar esta estrategia.
- Impulsar la profesionalización del personal de las administraciones municipales; implementar la estrategia del servicio civil de carrera, que permita una reducción en el índice de rotación de personal.
- Implementar mecanismos para el resguardo de la información en relación con los temas del PRODIMDF y del programa coordinado por el INAFED, para que al existir el cambio de administración no se pierda el avance obtenido y se dé continuidad a los procesos implementados.
- Dar seguimiento, por parte de las dependencias o entidades correspondientes, a los proyectos apoyados y convenidos con el PRODIMDF, para que éstos sean definidos conforme a la normativa y lo establecido en los convenios formalizados con la Secretaría de Bienestar y los gobiernos de las entidades federativas.

- Reportar en el Sistema de Recursos Federales Transferidos el ejercicio de los recursos del PRODIMDF y publicarlo en los medios locales de difusión, dentro del plazo establecido.
- Fortalecer la coordinación del INAFED con la Secretaría de Bienestar, con el fin de lograr el alineamiento de sus estrategias. Asimismo, alinear en la estrategia que se defina, a las demás dependencias de la Administración Pública Federal que realizan acciones de Desarrollo Institucional Municipal, igualmente a los gobiernos de las entidades federativas y los propios municipios.

ANEXOS

ANEXO 1

DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL: ALCANCE DE LAS AUDITORÍAS Y RECUPERACIONES DETERMINADAS
CUENTA PÚBLICA 2018
(Miles de pesos)

Entidad Fiscalizada	Universo	Muestra	%	Monto Observado	Monto por Aclarar
Total	15,677.6	15,677.6	100.0	1,564.3	1,564.3
INAFED	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Secretaría de Bienestar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Hopelchén, Campeche	1,048.9	1,048.9	100.0	0.0	
Manzanillo, Colima	721.8	721.8	100.0	10.0	10.0
Copainalá, Chiapas	694.3	694.3	100.0	156.2	156.2
Tenejapa, Chiapas	879.3	879.3	100.0	681.5	681.5
León, Guanajuato	4,536.7	4,536.7	100.0	0.0	
Pisaflores, Hidalgo	752.5	752.5	100.0	196.8	196.8
Chalco, Estado de México	2,021.5	2,021.5	100.0	0.0	
Oaxaca de Juárez, Oaxaca	2,404.6	2,404.6	100.0	0.0	
Zacatlán, Puebla	1,199.0	1,199.0	100.0	24.7	24.7
El Marqués, Querétaro	340.0	340.0	100.0	0.0	
Ciudad Fernández, San Luis Potosí	526.3	526.3	100.0	0.0	
Jerez, Zacatecas	552.7	552.7	100.0	495.1	495.1

FUENTE: Informes de Auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018.

**DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL: ACCIONES PROMOVIDAS POR ENTIDAD FEDERATIVA
CUENTA PÚBLICA 2018
(Número)**

Entidad Fiscalizada	Número de Observaciones			Número de Acciones			
	Total	Solventadas	Con Acciones	R	PRAS	PO	Total
Total	135	74	61	32	2	8	42
INAFED	0	0	0				
Secretaría de Bienestar	14	8	6	6	0	0	6
Hopelchén, Campeche	1	1	0				
Manzanillo, Colima	14	13	1	0	0	1	1
Copainalá, Chiapas	16	15	1	0	0	1	1
Tenejapa, Chiapas	16	7	9	1	0	1	2
León, Guanajuato	1	1	0				
Pisaflores, Hidalgo	12	0	12	5	1	2	8
Chalco, Estado de México	11	6	5	4	1	0	5
Oaxaca de Juárez, Oaxaca	12	4	8	4	0	0	4
Zacatlán, Puebla	11	10	1	0	0	1	1
El Marqués, Querétaro	8	0	8	6	0	0	6
Ciudad Fernández, San Luis Potosí	9	9	0				
Jerez, Zacatecas	10	0	10	6	0	2	8

FUENTE: Informes de Auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018.

ANEXO 3

DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL: MONTO OBSERVADO POR CONCEPTO DE IRREGULARIDAD
CUENTA PÚBLICA 2018
(Miles de pesos)

Entidad Fiscalizada	Total	Falta de documentación justificativa y comprobatoria del gasto	Bienes adquiridos no localizados	Pagos en exceso en las obras y adquisiciones	Otros
Total	1,564.3	857,303.1	510,193.9	17,819.9	179,000.0
Hopelchén, Campeche	0.0				
Manzanillo, Colima	10.0		10,000.00		
Copainalá, Chiapas	156.2	156,212.01			
Tenejapa, Chiapas	681.5	681,481.13			
León, Guanajuato	0.0				
Pisaflores, Hidalgo	196.8			17,819.90	179,000.00
Chalco, Estado de México	0.0				
Oaxaca de Juárez, Oaxaca	0.0				
Zacatlán, Puebla	24.7		24,686.00		
El Marqués, Querétaro	0.0				
Ciudad Fernández, San Luis Potosí	0.0				
Jerez, Zacatecas	495.1	19,610.00	475,507.91		

FUENTE: Informes de Auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018.