

Secretaría de Bienestar

Desarrollo Institucional Municipal

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2019-0-20100-21-0241-2020

241-DS

Alcance

La revisión comprendió la verificación del cumplimiento de las responsabilidades de la Secretaría de Bienestar en la elaboración, ejercicio y seguimiento de los convenios suscritos con los municipios sobre el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y, en general, la gestión de este programa, por esta dependencia, respecto de lo establecido en la normativa.

Antecedentes

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 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.

El municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad, responsable de proveer a su población los servicios públicos señalados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); dispone de personalidad jurídica propia; de libertad para manejar su patrimonio y de administrar su hacienda; así como de la facultad de expedir reglamentos que regulen su administración. Para atender sus obligaciones y ejercer eficientemente sus facultades se requiere un adecuado desarrollo institucional.

Sin embargo, este orden de gobierno presenta insuficiencias en sus capacidades institucionales, las cuales han limitado un mayor impacto del proceso de descentralización de funciones y recursos federales hacia ese orden de gobierno, que inició hace treinta años y se efectuó sin la presencia de una estrategia explícita y del acompañamiento suficiente en esa materia, por parte de la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.

Una de las principales causas que afectan el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales se vincula con la debilidad de sus finanzas y la elevada dependencia de sus ingresos respecto de los recursos federales transferidos.

Otro factor que limita el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios son las insuficiencias en el marco jurídico y regulatorio de este orden de gobierno; en el que

se comprenden las leyes orgánicas municipales, las leyes de planeación y los reglamentos municipales, entre otros.

Los municipios presentan asimismo débiles estructuras organizacionales, que no les permiten realizar adecuadamente sus múltiples responsabilidades.

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 2019, la Secretaría de Bienestar, coordinó el programa que apoya el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

En 2019, las acciones de la Secretaría de Bienestar en materia de desarrollo institucional municipal estuvieron vinculadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuyos recursos buscan beneficiar a la población en pobreza extrema, localidades con alto y muy alto rezago social y zonas de atención prioritaria; se divide en dos vertientes, una estatal que es el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y otra municipal, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

El FISMDF está regulado en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), 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 (PRODIMDF), que será convenido entre el Ejecutivo Federal por medio de Secretaría de Bienestar, el gobierno de la entidad federativa correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate.

Al respecto, el PRODIMDF también está normado en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del 1 de septiembre de 2017 y 12 de julio de 2019, los cuales establecen que los municipios podrán destinar hasta un 2.0% de los recursos del FISMDF para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer sus capacidades de gestión (marco jurídico, operación, organización y coordinación, así como promoción de la participación ciudadana).

Los recursos destinados a este programa deben orientarse a la instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioscos digitales); acondicionamiento de espacios físicos; actualización del catastro municipal, padrón de contribuyentes o tarifas; adquisición de software y hardware; creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno; creación y actualización de normativa; cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de los servidores públicos municipales y la elaboración e implementación de programas para el desarrollo institucional (coordinado por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, INAFED).

Cabe señalar que, de acuerdo con la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) 2019, la cual es una herramienta para identificar la incidencia de los proyectos que realizan las entidades, municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, en los indicadores de situación de pobreza y rezago social, en la página de internet de la Secretaría de Bienestar se identificó que, en el ejercicio 2019, únicamente 525 municipios ejercieron recursos del FISMDF en un Programa de Desarrollo Institucional Municipal; es decir, sólo alrededor de una quinta parte del total de los municipios del país.

En su estrategia de fiscalización, la ASF considera con un carácter prioritario el enfoque preventivo de su actuación, con el fin de determinar las causas estructurales que subyacen en las recurrentes irregularidades e insuficiencias que persisten en la gestión del gasto federalizado.

Una de las causas más importantes al respecto, en el caso de los municipios, son sus débiles capacidades institucionales, que los limitan en el desarrollo de una gestión más eficiente y transparente.

En ese contexto, en la fiscalización de la Cuenta Pública 2019, se consideró efectuar dos auditorías al tema de Desarrollo Institucional: una a la Secretaría de Bienestar al Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF) y una al INAFED a la Guía Consultiva de Desempeño Municipal, con el fin de verificar la implementación de ambas estrategias y, sobre todo, identificar áreas de mejora en éstas y, en general, en el desarrollo institucional municipal.

Resultados

Recursos del FISMDF Destinados al Desarrollo Institucional Municipal

1. En 2019, los recursos asignados al FISMDF fueron 73,098,787.0 miles de pesos, de los cuales podrían utilizarse hasta 1,461,975.7 miles de pesos, que corresponden al 2.0% del total de los recursos recibidos por ese concepto, para la elaboración de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF), que la Ley de Coordinación Fiscal prevé.

En ese sentido, la Secretaría de Bienestar entregó los convenios y anexos del PRODIMDF que acreditan que, en 2019, 125 municipios, de 20 entidades federativas, utilizaron 90,178.2 miles de pesos de los recursos del FISMDF para la elaboración de un Programa de esa naturaleza; esto representa el 62.5% de las entidades federativas, el 5.1% del total de municipios a nivel nacional, el 6.2% de los recursos potenciales de utilización para ese Programa y el 0.1% de los recursos del FISMDF; el detalle por entidad se presenta a continuación:

RECURSOS DEL FISMDF DESTINADOS AL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
CUENTA PÚBLICA 2019
(Número y miles de pesos)

Entidad	Municipios que utilizaron los recursos del PRODIMDF	Monto total convenido	Entidad	Municipios que utilizaron los recursos del PRODIMDF	Monto total convenido
Aguascalientes	6	4,749.3	Puebla	6	1,839.1
Campeche	4	5,614.4	Querétaro	6	2,991.8
Coahuila	6	2,515.3	Quintana Roo	3	4,698.4
Chiapas	2	16,480.7	San Luis Potosí	7	3,802.5
Guanajuato	2	1,039.5	Sinaloa	9	8,025.2
Guerrero	7	9,169.6	Sonora	2	389.5
Estado de México	23	13,251.8	Tamaulipas	1	226.0
Nayarit	1	197.8	Tlaxcala	1	1,080.7
Nuevo León	1	269.9	Veracruz	10	7,133.9
Oaxaca	27	5,342.3	Yucatán	1	1,360.5
Total				125	90,178.2

FUENTE: Elaboración propia con información de los convenios y anexos del PRODIMDF, proporcionados por la Secretaría de Bienestar.

Cabe señalar que la Secretaría de Bienestar proporcionó una base de datos de los convenios del PRODIMDF, en la cual se indica que 243 municipios eran procedentes para participar en el PRODIMDF; sin embargo, esta cifra no coincide con el número de convenios proporcionados por las delegaciones de programas para el desarrollo (125) en las entidades federativas. Además, en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social 2019 (MIDS), se informó que 525 municipios comprometieron recursos en esta materia.

MUNICIPIOS QUE UTILIZARON RECURSOS DEL PRODIMDF, DE ACUERDO CON LA FUENTE DE INFORMACIÓN RESPECTIVA
CUENTA PÚBLICA 2019
(Número)

Fuente de Información	Número de Municipios
MIDS	525
Convenios proporcionados	125
Base de datos de la SB	243

FUENTE: Elaboración propia con la información de convenios, anexos, base de datos y las MIDS proporcionadas por la Secretaría de Bienestar.

De acuerdo con lo anterior, el proceso para la integración de los programas de desarrollo institucional municipal no se realizó conforme a los Lineamientos del FISMDf; además, no existió un control adecuado del PRODIMDF, lo que se manifiesta en la falta de consistencia en el número de municipios que participaron en ese programa.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, los convenios para la integración de los programas de desarrollo institucional municipal suscritos con los municipios estén controlados y se genere una base de datos con la información debidamente clasificada.

Asimismo, presentó los Lineamientos de Operación del FAIS, publicados en el Diario Oficial de la Federación y manifestó los nuevos criterios para convenir el PRODIMDF, que se refieren a que los convenios deberán ser registrados en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) y en esa plataforma serán revisados, aprobados y firmados, mediante la firma electrónica avanzada. Al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó evidencia de ese proceso, por lo que se solventa lo observado.

Designación de Enlace para el Desarrollo Institucional Municipal

2. La Secretaría de Bienestar proporcionó un listado de 2,526 enlaces municipales a nivel nacional, en el cual se indica el municipio, el servidor público, el cargo y correo electrónico. Asimismo, se verificaron diversos oficios mediante los que, 471 municipios realizaron la designación de un enlace ante esa institución para la coordinación del PRODIMDF, de los cuales sólo el 2.7% fueron nombrados a más tardar el último día hábil de marzo de 2019, que era la fecha límite establecida por la normativa; el resto fue nombrado después de esa fecha.

Asimismo, en 41 oficios la designación del enlace fue específica para el PRODIMDF; en 9 lo fue para el FISMDf y el PRODIMDF; en 317 sólo para el FISMDf; en 32 para las MIDS; en 36 para las MIDS y el FISMDf, en uno para el programa SIIPSO y en 35 no se especificó el programa de designación del enlace.

Cabe señalar que, de acuerdo con los 50 municipios en los cuales los oficios de designación fueron para el PRODIMDF, en 43 de ellos no se tiene evidencia de la celebración del convenio para participar en el programa de desarrollo institucional municipal. Además, el número de oficios en los que se designó un enlace es mayor al número de convenios proporcionados por la Secretaría.

De acuerdo con lo anterior, de los 125 municipios para los que se dispuso del convenio respectivo, únicamente se presentó la designación del enlace para el PRODIMDF de 75. De los 243 municipios de la base de datos, se tuvo la evidencia de 198 enlaces, y de los 525 de la MIDS, fueron 273.

En el caso de las delegaciones de programas para el desarrollo, se verificó que las 32 entidades federativas nombraron a un enlace; no obstante, los oficios de designación tienen fecha

posterior al 29 de marzo de 2019 (último día hábil de marzo) y sólo en 26 se menciona el programa para el que fueron nombrados (FAIS).

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, la designación de los enlaces encargados de atender el programa de desarrollo institucional municipal se realice en los plazos y términos establecidos en la normativa, con el fin de mejorar la gestión de este programa.

Asimismo, proporcionó evidencia de los mecanismos de control para que la designación de los enlaces encargados de atender el Programa de Desarrollo Institucional Municipal se realice de acuerdo con los Lineamientos del FAIS, en los cuales se establece que se designará un único enlace para el FISMDF. Por lo anterior, este resultado se considera solventado.

Celebración de Convenio y Anexos para el Desarrollo Institucional Municipal

3. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que las delegaciones de programas para el desarrollo de 23 entidades federativas proporcionaron, como prevé la normativa, el proyecto de convenio del PRODIMDF validado por la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT), de esa dependencia, a 1,015 municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

Esos municipios y alcaldías representan el 41.5% del total de municipios que recibieron recursos del FISMDF en 2019 (2,447), de los cuales, únicamente a 325 se les envió a más tardar el último día hábil de marzo del ejercicio de 2019, que es la fecha límite prevista por la norma, y a 690 se realizó de manera posterior a esta fecha. De las 9 entidades federativas restantes, no se presentó evidencia de ese envío.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, los municipios dispongan del proyecto del convenio del programa de desarrollo institucional municipal, validado por la instancia correspondiente, en los plazos establecidos en la normativa, con el fin de que la integración de este programa se realice con oportunidad.

Asimismo, proporcionó las evidencias de los mecanismos de control implementados para que el proyecto de convenio validado esté disponible en la plataforma de las MIDS y el proceso de integración del PRODIMDF se realice con oportunidad, por lo que se solventa lo observado.

4. Con la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, se verificó que 125 municipios de 20 entidades federativas celebraron el convenio del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF), suscrito entre la Secretaría de Bienestar, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales; sin embargo, sólo se proporcionaron 123 convenios y 115 anexos técnicos (en dos municipios sólo se tienen los anexos técnicos y no sus convenios).

De los 123 convenios, en 121 se constató que se estableció como responsabilidad exclusiva del municipio el ejercicio del PRODIMDF y que los recursos son intransferibles al estado; respecto de los dos convenios restantes, uno está incompleto y en el otro es ilegible.

También, se verificó que, únicamente 97 convenios y 96 anexos técnicos se encuentran debidamente firmados y rubricados.

Asimismo, se verificó que el monto de los 123 convenios no excede el 2.0% de los recursos destinados a cada municipio por concepto del FISMDF.

El detalle se presenta a continuación:

CONVENIOS Y ANEXOS DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL*
CUENTA PÚBLICA 2019
(Número de municipios)

No .	Entidad	De la Entidad (A)	Con Convenio (B)	Con anexos (C)	Con convenio y anexos (D)	Con convenio sin anexos (E)	Con anexos y sin convenio (F)	Contienen información del PRODIMDF G = (D + E + F)	Convenios firmados y rubricados (H)	Anexos firmados y rubricados (I)
1	Aguascalientes	11	6	6	6			6	6	6
2	Campeche	11	4	3	3	1		4	4	3
3	Coahuila	38	6	6	6			6	5	4
4	Chiapas	123	1	2	2		1	3	1	2
5	Guanajuato	46	1	2			1	1	1	1
6	Guerrero	81	7	7	7			7	7	7
7	Estado de México	125	23	23	23			23	22	17
8	Nayarit	20	1	1	1			1	1	1
9	Nuevo León	51	1	1	1			1	1	
10	Oaxaca	570	27	27	27			27	26	27
11	Puebla	217	6	6	6			6		3
12	Querétaro	18	6	6	6			6	6	6
13	Quintana Roo	11	3	3	3			3	2	2
14	San Luis Potosí	58	7	7	7			7		3
15	Sinaloa	18	9			9		9		
16	Sonora	72	2	2	2			2	2	1
17	Tamaulipas	43	1	1	1			1	1	1
18	Tlaxcala	60	1	1	1			1	1	1
19	Veracruz	212	10	10	10			10	10	10
20	Yucatán	106	1	1	1			1	1	1
	Total	1,891	123	115	113	10	2	125	97	96

FUENTE: Elaboración propia con la información de los convenios proporcionados por la Secretaría de Bienestar.

- Corresponde a la información de 20 entidades federativas, de las cuales se disponen convenios de los municipios.

No se dispuso de información sobre los convenios del PRODIMDF de las 12 entidades federativas siguientes: Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Tabasco y Zacatecas; sin embargo, en las MIDS sí se reportan municipios de estas entidades con proyectos del PRODIMDF, excepto para Tabasco.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó que se realicen las acciones necesarias y se implementen mecanismos de control, para que, en lo subsecuente, se fortalezca la promoción, asistencia técnica y apoyo a los municipios, en materia de desarrollo institucional.

Asimismo, proporcionó evidencia de los mecanismos de control implementados para el mejor control de los convenios y mayor cobertura del programa, por lo que la observación se solventa.

5. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que de los 125 municipios para los cuales se entregaron sus convenios y anexos del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 93 fueron enviados a las delegaciones de programas para el desarrollo de la Secretaría de Bienestar, previamente a su suscripción para su revisión, de los cuales no se presentó evidencia de su validación.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó que se implementen mecanismos de control para que, en lo subsecuente, los procesos de revisión y validación de los convenios del PRODIMDF se realicen de manera adecuada; asimismo, para que se resguarde la documentación sobre la implementación del programa en los municipios.

También, se presentó evidencia del mecanismo implementado para la atención de la irregularidad, que consistió en la actualización de la MIDS, con el fin de apoyar el proceso de gestión del PRODIMDF, por lo que se solventa lo observado.

6. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT), de la Secretaría de Bienestar tiene bajo su resguardo los convenios y anexos técnicos de únicamente 92 municipios, los cuales fueron enviados para su resguardo en junio y julio de 2020, y corresponden a los remitidos por las delegaciones de los estados de Chiapas, Guerrero, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Además, 25 municipios de los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila y Sinaloa celebraron convenios para el PRODIMDF; sin embargo, no están bajo el resguardo de la UAGCT. Asimismo, 6 convenios de San Luis Potosí, uno de Guanajuato y uno del Estado de México tampoco están bajo el resguardo de esa unidad.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó que se implementen mecanismos de control para que, en lo subsecuente, se resguarden los convenios y anexos técnicos que se suscriban con los municipios, sobre el PRODIMDF, como indica la normativa.

Asimismo, se presentó evidencia del mecanismo implementado para la atención de la irregularidad, que consiste en la actualización de la MIDS para que, una vez firmados los convenios, por medio de la firma electrónica avanzada, éstos sean enviados automáticamente a la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, por lo que se solventa lo observado.

7. Con la revisión de 123 convenios y 115 anexos del PRODIMDF, se constató que se programaron 207 proyectos (no considera los proyectos de 10 municipios de los que no se dispuso de sus anexos) los cuales incluyeron el diagnóstico de la situación actual y su costo total, pero 10 no describen el objetivo, la justificación y el costo unitario de los bienes o servicios en el anexo técnico general y en sus anexos técnicos específicos.

Además, 11 de los 207 proyectos no disponen de su descripción y de la unidad de medida en el anexo técnico general y en sus anexos técnicos específicos; en 12 no se registraron los beneficiarios en los anexos técnicos, y en 83 no se tiene el anexo fotográfico.

Por otra parte, se verificó que el formato del anexo no incluye el apartado de la problemática ni el calendario de ejecución, como se indica en los lineamientos del FAIS.

Asimismo, se analizaron los diagnósticos de los municipios en materia de desarrollo institucional, incluidos en los anexos técnicos de los 207 proyectos, en los que se identificaron 7 tipos de insuficiencias, de acuerdo con lo siguiente:

INSUFICIENCIAS DETECTADAS EN LOS DIAGNÓSTICOS DE LOS ANEXOS TÉCNICOS DEL PRODIMDF
CUENTA PÚBLICA 2019
(Número)

Diagnóstico	Número de proyectos	%
Equipo de cómputo rezagado, desactualizado y digitalización insuficiente.	105	50.7
Espacios físicos y/o mobiliarios insuficientes, en mal estado u obsoleto.	49	23.7
Falta de un Plan Municipal de Desarrollo actualizado y/o de normativa en materia de desarrollo.	31	15.0
Falta de capacitación en sistemas informáticos y capacidades administrativas y de gestión.	8	3.9
Reglamentos de operación insuficientes y desactualizados.	7	3.4
Catastro desactualizado.	4	1.9
Falta de equipo interactivo para la difusión de información.	3	1.4
Total	207	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la información de los anexos técnicos de los convenios del PRODIMDF proporcionados por la Secretaría de Bienestar.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, los formatos del PRODIMDF, contenidos en la normativa, incluyan el total de los apartados que se especifican en los Lineamientos del FAIS y para que estén requisitados adecuadamente.

Asimismo, proporcionó evidencia de las modificaciones realizadas en la MIDS, con el fin de que los convenios dispongan de sus anexos con toda la información requerida en la normativa, por lo que se atiende la observación.

Seguimiento al Programa de Desarrollo Institucional Municipal

8. La Secretaría de Bienestar no implementó un formato para la entrega de las bases de datos trimestrales por parte de las delegaciones de programas para el desarrollo, sobre el estatus de los convenios del PRODIMDF 2019, con las características y la periodicidad que se especifica en la normativa del FISMDF, la cual se debe entregar durante los primeros 15 días al término de cada trimestre, a partir de junio.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, se realicen las acciones necesarias con el fin de que se disponga del estatus de los convenios de conformidad con la normativa.

Asimismo, presentó evidencia de los mecanismos de control implementados en la MIDS para el seguimiento de los convenios del PRODIMDF. Por lo anterior, el resultado se considera solventado.

Destino de los Recursos del 2% del FISMDF

9. Con la revisión de los 115 anexos de los convenios del PRODIMDF, se verificó que los recursos del 2.0% del FISMDF, correspondientes al rubro de desarrollo institucional, fueron destinados para realizar proyectos en esta materia, conforme al Anexo A.I.1 del Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, establecido en la normativa del fondo, con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión de los municipios y alcaldías, de acuerdo con lo siguiente:

CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS DEL CATÁLOGO PARA EL PRODIMDF, POR ENTIDAD FEDERATIVA
ANEXOS TÉCNICOS DEL PRODIMDF
CUENTA PÚBLICA 2019
(Miles de pesos)

Entidad	Número de proyectos	Monto PRODIMDF según convenios	Proyectos de acuerdo con el Catálogo del PRODIMDF y la información de los Anexos de los convenios						Monto del PRODIMDF según anexos ¹	Diferencias ²
			Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas	Acondicionamiento de espacios físicos	Actualización del catastro y padrón de contribuyentes	Adquisición de software y hardware	Creación y actualización de la normativa	Cursos de capacitación y actualización		
Aguascalientes	16	4,749.3		2,964.1		1,431.1	81.2	252.1	4,728.5	20.8
Campeche	8	5,614.4	88.9	1,776.0		2,273.9			4,138.8	1,475.6
Chiapas	4	16,480.7		215.0		6,615.0	5,584.3	4,066.4	16,480.7	0.0
Coahuila	12	2,515.3		1,046.5		1,424.1		26.0	2,496.6	18.7
Guanajuato	3	1,039.5		527.1			766.1		1,293.2	-253.7
Guerrero	11	9,169.6		1,200.0	989.8	5,077.7	1,698.4	203.6	9,169.6	0.0
Estado de México	39	13,251.8		676.6		8,997.8	2,550.8	1,026.5	13,251.7	0.0
Nayarit	2	197.8				9.9	187.9		197.8	0.0
Nuevo León	1	269.9				269.9			269.9	0.0
Oaxaca	45	5,342.3	56.7	1,498.3	555.0	1,643.0	1,589.3		5,342.3	0.0
Puebla	7	1,839.1				397.2	1,441.8		1,839.1	0.0
Querétaro	12	2,991.8		1,171.9		1,445.3		374.7	2,991.8	0.0
Quintana Roo	8	4,698.4		687.4		3,692.9	318.0		4,698.4	0.0
San Luis Potosí	15	3,802.5	19.7	2,002.8	250.0	1,530.0			3,802.5	0.0
Sinaloa		8,025.2								8,025.2
Sonora	4	389.5		148.3		241.2			389.5	-0.1
Tamaulipas	2	226.0		80.5		145.5			226.0	0.0
Tlaxcala	1	1,080.7		1,080.7					1,080.7	0.0
Veracruz	14	7,133.9		95.0	3,050.0	506.0	3,483.0		7,134.0	0.0
Yucatán	3	1,360.5		644.1		566.4	150.0		1,360.5	0.0
Total	207	90,178.2	165.3	15,814.3	4,844.8	36,266.9	17,850.8	5,949.3	80,891.6	9,286.5

FUENTE: Elaboración propia con la información de los anexos de los convenios del PRODIMDF proporcionados por la Secretaría de Bienestar.

Nota: 1/ Representa la suma de los proyectos de acuerdo con el catálogo del programa, con información de los anexos técnicos de los convenios.

2/ Corresponde a la diferencia entre el monto para el programa del PRODIMDF según convenios y el monto del PRODIMDF según anexos, ya que para los 9 municipios de Sinaloa (Ahome, Choix, Concordia, Escuinapa, Guasave, Mocorito, Navolato, San Ignacio y Sinaloa) y 1 municipio de Campeche (Calkiní) se proporcionó el Convenio, pero no los anexos, por lo que existe una diferencia de 9,500.8 miles de pesos. En el municipio de Álamos, Sonora, existe una diferencia entre el monto del convenio y sus anexos de 0.1 miles de pesos; en Atarjea, Guanajuato de 253.7 miles de pesos; en Aguascalientes, Aguascalientes de 20.8 miles de pesos, y en Ocampo, Coahuila de 18.7 miles de pesos.

De acuerdo con lo anterior, se determinó que de los 90,178.2 miles de pesos que suman los importes de los convenios del PRODIMDF, sólo se dispuso de información para 207 proyectos que totalizan 80,891.6 miles de pesos, de los cuales el 44.8% de los recursos (36,266.9 miles de pesos) fueron ejercidos o programado su ejercicio, por los municipios, en la adquisición de

software y hardware; el 22.1% (17,850.8 miles de pesos) en la creación y actualización de la normatividad municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; el 19.6% (15,814.3 miles de pesos) en acondicionamiento de espacios físicos; el 7.4% (5,949.3 miles de pesos) en cursos de capacitación y actualización de los servidores públicos; el 6.0% (4,844.8 miles de pesos) en la actualización de catastro municipal, padrón de contribuyentes y/o tarifas, y un 0.2% (165.3 miles de pesos) en la instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioskos digitales).

Cabe señalar que no se programaron proyectos para la elaboración e implementación de un programa para el Desarrollo Institucional Municipal, coordinado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el cual dispone de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal, que busca mejorar y consolidar las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales.

Es importante mencionar que estas cifras corresponden únicamente a los 125 municipios, de 20 entidades federativas, de las que se dispuso información, por lo que el importe utilizado en esta materia podría ser mayor, una vez que la Secretaría de Bienestar disponga de toda la información al respecto.

Capacitación para la Integración del Programa de Desarrollo Institucional

10. Con la revisión de la información proporcionada y de la página de internet de la Secretaría de Bienestar, se verificó que 935 municipios de 30 entidades federativas recibieron capacitación por parte de la Secretaría de Bienestar, sobre el tema de los Lineamientos del FISMDF. Al respecto, en las síntesis de las capacitaciones se incluyó el tema del PRODIMDF; no obstante, no se encontró evidencia de la capacitación a los municipios de los estados de Morelos y Tlaxcala.

Cabe señalar que de los 125 municipios que dispusieron de convenio, 71 recibieron capacitación y de los 54 restantes no se obtuvo evidencia.

Asimismo, del total de municipios que recibieron capacitación, se dispone de las listas de asistencias y reportes fotográficos; sin embargo, se impartió en los meses de agosto y septiembre de 2019 y las gestiones para participar en el PRODIMDF se inician a más tardar en el mes de marzo del ejercicio correspondiente, lo cual restó oportunidad a los municipios en el conocimiento del tema para el proceso de integración de estos programas.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, presentó evidencia de las capacitaciones realizadas en 2020, las cuales incluyen el programa de desarrollo institucional municipal, por lo que se solventa lo observado.

Informes sobre el Ejercicio y Destino de los Recursos del Programa de Desarrollo Institucional

11. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, se verificó que en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) se reportaron los recursos del FISMDF, entre los cuales se encuentran los proyectos del desarrollo institucional municipal de 525 municipios de 31 entidades federativas, por 380,783.6 miles de pesos; sin embargo, en la plataforma del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), al cuarto trimestre, existe evidencia sobre el seguimiento del ejercicio de los recursos únicamente para 343 municipios, por un monto comprometido de 247,491.6 miles de pesos y uno ejercido de 233,726.7 miles de pesos.

Cabe señalar que no existe evidencia sobre otros mecanismos de seguimiento implementados en la Secretaría de Bienestar, para los recursos del PRODIMDF, en el ejercicio fiscal 2019.

Asimismo, de acuerdo con el ejercicio de los recursos reportados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos, se realizaron los siguientes proyectos con base en el catálogo del PRODIMDF:

CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS DEL CATÁLOGO PARA EL PRODIMDF
SISTEMA DE RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS
CUENTA PÚBLICA 2019
(Miles de pesos)

Concepto del catálogo	Monto comprometido	Monto ejercido	% respecto del monto total ejercido
Acondicionamiento de espacios físicos	38,188.7	29,987.8	12.8
Actualización de catastro municipal, padrón de contribuyentes y/o tarifas	5,587.0	5,587.0	2.4
Adquisición de software y hardware	68,077.4	65,574.7	28.1
Adquisición de software y hardware y Acondicionamiento de espacios físicos	742.3	742.3	0.3
Construcción, rehabilitación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de Centros Integradores de Desarrollo	8,043.3	7,424.7	3.2
Creación de módulos de participación y consulta ciudadana para el seguimiento de los planes y programas de gobierno	105.3	105.3	0.0
Creación y actualización de Leyes y Reglamentos, Planes de Desarrollo Municipal, de Ordenamiento Territorial de Protección Civil	75,426.4	73,445.8	31.4
Cursos de capacitación y actualización que fomenten la formación de los servidores públicos municipales (no incluye estudios universitarios y de posgrado)	37,836.5	37,456.9	16.0
Elaboración e implementación de un programa para el Desarrollo Institucional Municipal	5,799.3	5,716.8	2.4
Equipamiento de Centros Integradores de Desarrollo	4,073.9	4,073.9	1.7
Instalación y habilitación de estaciones tecnológicas interactivas (kioskos digitales)	1,862.5	1,862.5	0.8
Otros	1,749.0	1,749.0	0.7
Total	247,491.6	233,726.7	100.0

FUENTE: Elaboración propia con la información del Sistema de Recursos Federales Transferidos.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que se imparta capacitación de manera permanente sobre la planeación en las MIDS.

Además, remitió una minuta con un plan de trabajo para que exista congruencia entre la información reportada en las MIDS, en el SRFT y en los convenios del PRODIMDF.

Asimismo, presentó evidencia de los mecanismos de control implementados para el seguimiento de los recursos del PRODIMDF.

Por lo anterior, el resultado se considera solventado.

12. La información trimestral de la planeación de los recursos del FISMDF (incluye los recursos del PRODIMDF) que los gobiernos locales reportaron en la MIDS, correspondiente al primero y segundo trimestre, se envió en los tiempos establecidos en los Lineamientos del FAIS; sin embargo, la información del tercero y cuarto trimestre no se proporcionó dentro de los 10 días naturales antes del inicio del periodo de registro de avances en el SRFT.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, la información trimestral de la planeación de los recursos del FISMDF se envíe a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, en los tiempos establecidos en los lineamientos publicados del FAIS, por lo que se solventa lo observado.

13. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar, se verificó que no existe congruencia entre los registros que se presentan en las MIDS, en el SRFT y los convenios para el PRODIMDF, pues para cada entidad federativa es distinta la información registrada sobre los montos programados, por lo que no se tiene la certeza del monto real y el número de municipios que utilizaron los recursos del PRODIMDF.

En ese sentido, a continuación, se presenta el detalle:

RECURSOS DEL PRODIMDF REPORTADOS EN LAS MIDS, EN EL SRFT Y CONVENIOS CUENTA PÚBLICA 2019 (Miles de pesos)Entidad/Municipio	MIDS		SRFT	Bases trimestrales con el estatus de los Convenios*	Monto en Convenios	Diferencias	
	Monto PRODIM		Monto comprometido			MIDS-SRFT (comprometido)	MIDS-Monto Convenios
Aguascalientes	5,923.9		5,774.8	0	4,749.3	149.1	1,174.6
Baja California	4,983.1		3,191.8	0	0.0	1,791.3	4,983.1
Baja California Sur	6,753.3		4,184.2	0	0.0	2,569.1	6,753.3
Campeche	10,376.6		7,423.6	0	5,614.4	2,953.0	4,762.2
Chiapas	160,268.7		127,666.5	0	16,480.7	32,602.2	143,788.0
Chihuahua	658.3		586.9	0	0.0	71.4	658.3
Ciudad de México	5,129.7		0.0	0	0.0	5,129.7	5,129.7
Coahuila de Zaragoza	5,010.1		4,792.1	0	2,515.3	218.0	2,494.8
Colima	277.8		277.8	0	0.0	0.0	277.8
Durango	980.0		0.0	0	0.0	980.0	980.0
Guanajuato	2,385.8		0.0	0	1,039.5	2,385.8	1,346.3
Guerrero	41,521.5		9,036.7	0	9,169.6	32,484.8	32,351.9
Hidalgo	220.0		220.0	0	0.0	0.0	220.0
Jalisco	4,910.0		3,355.3	0	0.0	1,554.7	4,910.0
México	14,008.8		10,633.3	0	13,251.8	3,375.5	757.0

RECURSOS DEL PRODIMDF REPORTADOS EN LAS MIDS, EN EL SRFT Y CONVENIOS CUENTA PÚBLICA 2019 (Miles de pesos)Entidad/Municipio	MIDS	SRFT	Bases trimestrales con el estatus de los Convenios*	Monto en Convenios	Diferencias	Diferencias
	Monto PRODIM	Monto comprometido			MIDS-SRFT (comprometido)	MIDS-Monto Convenios
Morelos	1,844.2	1,844.2	0	0.0	0.0	1,844.2
Nayarit	197.8	197.8	0	197.8	0.0	0.0
Nuevo León	1,541.1	1,306.4	0	269.9	234.7	1,271.2
Oaxaca	18,015.5	8,206.3	0	5,342.3	9,809.2	12,673.2
Puebla	13,637.0	8,836.1	0	1,839.1	4,800.9	11,797.9
Querétaro	2,991.8	3,054.6	0	2,991.8	-62.8	0.0
Quintana Roo	9,961.1	9,523.0	0	4,698.4	438.1	5,262.7
San Luis Potosí	3,872.9	1,367.5	0	3,802.5	2,505.5	70.4
Sinaloa	320.2	2,921.7	0	8,025.2	-2,601.5	-7,705.0
Sonora	402.2	241.5	0	389.5	160.7	12.7
Tamaulipas	1,038.0	812.0	0	226.0	226.0	812.0
Tlaxcala	4,124.4	2,026.5	0	1,080.7	2,097.9	3,043.7
Veracruz de Ignacio de la Llave	24,343.5	7,177.1	0	7,134.0	17,166.4	17,209.5
Yucatán	4,844.7	3,936.9	0	1,360.5	907.8	3,484.2
Zacatecas	9,166.7	7,532.4	0	0.0	1,634.3	9,166.7
Total	380,783.8	247,491.7	0	90,178.2	133,292.1	290,605.5

FUENTE: Elaboración propia con la información de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social, el SRFT y los convenios del PRODIMDF 2019.

- La Secretaría de Bienestar no dispuso de las bases de datos trimestrales con el estatus del ejercicio de los recursos ejercidos por el PRODIMDF, establecidas en la normativa.

Cabe señalar que, en ninguno de los mecanismos descritos en la tabla, existe evidencia de que los municipios de Tabasco ejercieron recursos en el PRODIMDF.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, presentó evidencia de los mecanismos de control implementados en la MIDS, para el seguimiento de los recursos del PRODIMDF. Asimismo, instruyó para que se impartiera capacitación de manera permanente sobre la planeación en las MIDS.

Por lo anterior, el resultado se considera solventado.

Fortalezas y Áreas de Mejora

14. Con base en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que el proceso de gestión, por la Secretaría de Bienestar, del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

Fortalezas

- Los recursos del PRODIMDF fueron destinados para la elaboración de proyectos en esta materia conforme al Anexo A.I.1 del Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Áreas de Mejora

- Únicamente el 5.1% de los municipios utilizó recursos para un Programa de Desarrollo Institucional Municipal; esos recursos significaron únicamente el 6.2% de los factibles de utilizar para esa materia y que equivalen al 2.0% del importe asignado del FISMDF para cada municipio, que es la proporción que establece la Ley de Coordinación Fiscal al respecto; ello, no obstante, las acentuadas debilidades que presentan la mayoría de los municipios en sus capacidades institucionales.
- No se cumplió con la fecha establecida en los Lineamientos, para la designación de los enlaces para el PRODIMDF. Además, en la mayoría de los casos los enlaces fueron para el FISMDF o para las MIDS, no específicamente para el PRODIMDF como establece la normativa.
- El listado de municipios disponible por la Secretaría de Bienestar, respecto de los municipios que participaron en el PRODIMDF, no se corresponde con el universo de los municipios que destinaron recursos del FISMDF para un programa de desarrollo institucional municipal, de acuerdo con los convenios celebrados para el PRODIMDF, la información reportada en las MIDS y en el SRFT.
- La información sobre los convenios y los enlaces del PRODIMDF no es homogénea, pues no coinciden en su cifra total los municipios que tienen convenio, con los que disponen del nombramiento de los enlaces.
- El envío del proyecto de convenio del PRODIMDF no se realizó para el total de los municipios del país (2,447) que ejercieron recursos del FISMDF en 2019 y a un número importante de municipios se les envió después de la fecha que se indica en la normativa.
- No se tiene la certeza sobre el número de municipios que utilizaron los recursos del 2.0% para la integración de un programa de desarrollo institucional municipal, pues hay entidades de las que no se dispone de información.

- No se realizó el proceso de validación de los convenios del PRODIMDF por parte de las delegaciones de programas para el desarrollo.
- No se dispone de mecanismos para el envío de los convenios a la UAGCT para el resguardo de los convenios, como lo indica la normativa.
- La capacitación impartida por la Secretaría de Bienestar no fue oportuna, pues se realizó en el segundo semestre de 2019 y las gestiones para participar en el programa, de acuerdo con los Lineamientos, inician en el mes de marzo del ejercicio correspondiente.
- No se implementó un formato para la entrega de las bases de datos trimestrales para el control del estatus de los convenios del PRODIMDF, por lo que no se dispuso de la información concentrada de los municipios y con los requisitos que indica la normativa.
- No hay congruencia entre la información reportada en las MIDS, los convenios del PRODIMDF y la del SRFT, respecto del Programa de Desarrollo Institucional Municipal.
- No se han efectuado evaluaciones sobre los resultados e impactos del PRODIMDF, que apoyen el desarrollo de esta estrategia.

En conclusión, la estrategia de desarrollo institucional coordinada por la Secretaría de Bienestar presenta diversas áreas de mejora; una relevante es que su gestión presenta insuficiencias por la falta de adecuados mecanismos de control y supervisión. Ello se manifiesta en debilidades como el desconocimiento del número de municipios que, en 2019, ejercieron recursos del FISMDF en la implementación de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIMDF).

Únicamente se dispuso de información para 125 municipios, de los 2,463 existentes en el país en 2019 (incluidas las alcaldías de la Ciudad de México), sobre el destino de los recursos del FISMDF en la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal; esa cifra manifiesta una participación limitada a pesar de la presencia de acentuadas debilidades en las capacidades institucionales en la gran mayoría de los municipios.

Lo anterior manifiesta insuficiencias en la promoción sobre el uso de estos recursos por los municipios, así como en el acompañamiento y apoyo en su gestión. Además, se identificaron áreas de mejora en la coordinación del PRODIMDF por la Secretaría de Bienestar, así como en la integración de la información y seguimiento al ejercicio de los recursos.

La Secretaría de Bienestar, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, se realicen las acciones necesarias para fortalecer la promoción, asistencia técnica y apoyo a los municipios, en materia de desarrollo institucional, con el fin de incrementar la cobertura del PRODIMDF, en términos del número de municipios

participantes y el importe de los recursos destinados a ese concepto, por lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y 13 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La auditoría se practicó sobre la gestión realizada por la Secretaría de Bienestar al proceso de implementación, control y seguimiento del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF), financiado con el 2.0% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. La revisión se realizó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La gestión del PRODIMDF tiene el sustento normativo suficiente para su adecuado desarrollo.

Además, la aplicación de los recursos del PRODIMDF observó, en cuanto a su destino, la normativa correspondiente, ya que se aplicaron en conceptos previstos en el catálogo autorizado.

Sin embargo, la estrategia de desarrollo institucional coordinada por la Secretaría de Bienestar, mediante el PRODIMDF, presenta diversas áreas de mejora, de entre las cuales destacan las siguientes:

Únicamente 125 municipios, de los 2,463 existentes en el país en 2019 (incluidas las alcaldías de la Ciudad de México), destinaron recursos del FISDMF a la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal. Ello, no obstante, la presencia de acentuadas debilidades en las capacidades institucionales en la gran mayoría de los municipios.

Si bien la decisión de participar en la estrategia es de cada uno de los municipios, la reducida cobertura del programa, en términos del número de municipios participantes, es reflejo de la insuficiente promoción del programa por parte de esa dependencia, así como del reducido acompañamiento y apoyo a los municipios en esa materia.

La Secretaría de Bienestar presenta, en general, áreas de oportunidad para garantizar el cumplimiento de la normativa en el proceso de celebración de los convenios de los programas de desarrollo institucional con los municipios.

Asimismo, su sistema de control presentó insuficiencias en la integración de la información relativa a los convenios, su revisión, validación y firma; así como en el diseño y elaboración de las bases de datos para concentrar y dar seguimiento al ejercicio del PRODIMDF, lo que limitó el cumplimiento de sus objetivos, la observancia de su normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los recursos.

El seguimiento del PRODIMDF, con el apoyo de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social, también presenta áreas de oportunidad, pues no hay certeza sobre la información reportada en la plataforma respecto de ese programa, ya que presenta diferencias en relación con la registrada en otras fuentes de registro de la secretaría.

En conclusión, la Secretaría de Bienestar no realizó una gestión razonable del proceso de implementación, control y seguimiento de la estrategia de Desarrollo Institucional Municipal.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Constantino Alberto Pérez Morales

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Dirección General de Desarrollo Regional y la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la Secretaría de Bienestar.