

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Programa Agenda para el Desarrollo Municipal

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-5-04A00-21-0018-2019

18-GB

Alcance

El alcance de la auditoría consideró la revisión del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, respecto del cual se revisó el cumplimiento de los Lineamientos Operativos del Programa Agenda de Desarrollo Municipal.

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 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.

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; 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 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.

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.

Asimismo, los municipios presentan 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 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.

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”.

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.

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.

Cabe señalar que la incorporación de los municipios a este programa se realiza de manera voluntaria; en 2018 participaron en esta estrategia 725 municipios de 28 entidades federativas.

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

La primera etapa es el Diagnóstico, que tiene el propósito de conocer la situación que presenta la gestión y el desempeño de la administración municipal; se lleva a cabo mediante el levantamiento de cuestionarios que el municipio realiza con todas las áreas involucradas y con base en sus resultados se identifican las áreas de mejora.

La Mejora es la segunda etapa del proceso, cuyo propósito es implementar mecanismos y realizar acciones que permitan atender las áreas de mejora identificadas en la etapa de Diagnóstico. En esta etapa, el municipio debe elaborar un Programa de Mejora de la Gestión (PMG), en el que se establezcan sus prioridades, se asignen responsables, se determinen metas y productos entregables, así como el calendario de trabajo a seguir.

Finalmente, la última etapa es la de Verificación, la cual tiene el objetivo de comprobar los resultados obtenidos por los municipios, mediante la revisión de los documentos de evidencia correspondientes. Esta etapa está a cargo de instituciones de educación superior que participan de manera voluntaria.

De acuerdo con lo anterior, 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, aunque se han disminuido en los años recientes, persisten todavía 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 2018, se consideró efectuar 14 auditorías al tema de Desarrollo Institucional: una a la Secretaría de Bienestar al Programa de Desarrollo Institucional (PRODIMDF); una al INAFED al Programa Agenda para el Desarrollo Municipal; y 12 a gobiernos municipales, con el fin de verificar la implementación de ambas estrategias y, sobre todo, identificar áreas de mejora en éstos y en general, en el desarrollo institucional municipal.

Resultados

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

1. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 incluyó objetivos y acciones vinculadas con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios; al respecto, en el apartado 1 “México en paz”, se contenía el objetivo 1.1 “promover y fortalecer la gobernabilidad democrática” y la estrategia 1.1.3 “Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno”; esta última consideró las cinco líneas de acción siguientes:

- Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.
- Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.
- Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.
- Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.
- Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.

Por otra parte, en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, se definieron las líneas de acción siguientes:

- Impulsar la inclusión y participación efectiva de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales.

- Promover el desarrollo de capacidades institucionales en estados y municipios.
- Promover acciones que contribuyan a una mejor delimitación entre los ámbitos de acción de los tres órdenes de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, la Agenda para el Desarrollo Municipal, implementada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como al Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, en los rubros referidos.

2. Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que se realizó una reunión con servidores públicos de 30 entidades federativas, en la que se promovió el programa Agenda para el Desarrollo Municipal, así como los instrumentos y documentos de apoyo establecidos por el INAFED, para llevar a cabo la implementación del programa. Cabe señalar que la Ciudad de México no participó en la ADM y el estado de Aguascalientes no se presentó.

Asimismo, el INAFED presentó evidencia del envío de oficios a los Órganos Estatales de Desarrollo Municipal (OEDM), en los que solicitó su colaboración para exhortar a las autoridades de los municipios a participar en la ADM, registrarse y realizar su diagnóstico en los plazos determinados para tal fin; asimismo, se remitieron, vía correo electrónico, el calendario compacto y el calendario normal, para solicitar a los OEDM que se informara en qué calendario participarían sus municipios.

Cabe señalar que el calendario compacto comienza a partir de abril del año correspondiente y tiene como fecha de término en agosto; asimismo, el calendario normal inicia en junio y termina en noviembre; de acuerdo con lo anterior, cada municipio determinó en qué calendario participaría en relación con la complejidad de las áreas de oportunidad determinadas, para cumplir con las etapas señaladas en el periodo establecido en cada calendario.

3. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el INAFED impartió una capacitación sobre el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal a 53 servidores públicos, entre los que se encontraban los Titulares de los OEDM, Enlaces de la ADM, entre otros servidores públicos representantes de los OEDM de 30 estados del país; lo anterior se realizó, en el evento "Reunión Nacional de Enlaces Estatales 2018".

Los temas en los que se capacitó a los OEDM fueron los siguientes:

Aspectos relevantes de la ADM 2018.

- Cambios principales de la ADM en 2018.
- Recomendaciones para el registro de los Indicadores NCS ("No Cumple con el Supuesto").

- Recomendaciones para la elaboración del Dictamen de Verificación.

Sistema de Información Agenda para el Desarrollo Municipal 2018 (SIADDEM).

- Registro.
- Captura de Diagnóstico.

Además, se presentaron oficios, mediante los cuales 13 Órganos Estatales de Desarrollo Municipal solicitan al INAFED proporcione capacitación a las Instancias de Educación Superior; de acuerdo con lo anterior, se presentaron listas de asistencia donde se acredita la participación de esas instancias verificadoras en la capacitación impartida.

Asimismo, se verificó que el INAFED proporcionó capacitación y asistencia técnica 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", el cual se compone de cinco temas principales y a su vez éstos contienen varios subtemas, según lo siguiente:

Gobierno y Administración Pública Municipal:

- a) El ayuntamiento y la Administración Pública Municipal.
- b) Responsables constitucionales de los Ayuntamientos.
- c) Retos y desafíos de los gobiernos locales.

Planeación del Desarrollo Municipal:

- a) Plan Nacional.
- b) Plan municipal de desarrollo.
- c) Instrumento de programas municipales.

Hacienda Pública Municipal:

- a) Marco jurídico y sistemas nacionales en materia hacendaria.
- b) Elementos de la Hacienda: Ingresos, Egresos, Deuda y Administración del patrimonio.

Rendición de cuentas y gobierno abierto:

- a) Entrega Recepción.
- b) Transparencia y acceso a la información pública.
- c) Auditoría y evaluación municipal.
- d) Informe de Gobierno.

Programa Agenda para el Desarrollo Municipal

- a) Aspectos generales.
- b) Implementación.

INSCRIPCIÓN AL PROGRAMA

4. Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que, en 2018, se registraron en el Sistema de Información del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal (SIADEM) 1,152 municipios para la implementación del programa, de los cuales únicamente 725 cumplieron con las 3 etapas de implementación: diagnóstico, programa de mejora de la gestión y verificación. Asimismo, se constató que dichos municipios, una vez que se aprobó por sus cabildos su participación en la agenda, solicitaron su inscripción mediante oficio a los Órganos Estatales de Desarrollo Municipal.

Además, se constató que los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal, por medio de oficios remitidos al INAFED, designaron a un enlace para coordinar la implementación del programa en las entidades; también, se verificó que dicha información se encuentra registrada en el SIADEM.

Cabe señalar que, una vez realizado el registro del oficio de designación de enlace, no es necesario actualizar la información en los ejercicios posteriores en los que participen los municipios, los OEDM y las IES en la agenda; sólo que exista un cambio de enlace del municipio, éste se tiene que informar al INAFED y registrar la información correspondiente en el SIADEM.

Asimismo, las Instituciones de Educación Superior solicitaron su participación en el programa, mediante oficios remitidos a los OEDM.

5. En la revisión de la información proporcionada por la instancia normativa, se identificó que los municipios realizan su registro en el SIADEM; posteriormente, el INAFED verifica si el municipio dispone del acta de cabildo y el oficio de designación de enlace; si se cumple con ese proceso, el INAFED remite, mediante correo electrónico, el usuario y contraseña de

acceso al sistema para el seguimiento de los procedimientos correspondientes, de acuerdo con el periodo en el que se esté inscrito en el programa.

Cabe señalar que el proceso de notificación de usuarios y contraseñas del SIADEM es automatizado, ya que son generados de manera automática por el sistema, por lo que no se dispuso de los correos remitidos a los municipios e instancias correspondientes.

DIAGNÓSTICO

6. Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que se registraron de forma voluntaria al programa 1,152 municipios, de los cuales 838 municipios registraron en el SIADEM sus resultados del diagnóstico, como se muestra en la tabla siguiente:

REGISTRO EN EL SIADEM DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS
EN EL DIAGNÓSTICO DE LOS MUNICIPIOS
CUENTA PÚBLICA 2018
(numero)

Estados	Municipios			Resultados obtenidos en los indicadores					
	Agenda Básica	Agenda Ampliada	Total	Verde	Amarillo	Rojo	N/D	NCS	Total general
Aguascalientes	1	1	2	186	125	58	58	16	443
Baja California	0	5	5	778	162	140	194	76	1,350
Baja California Sur	0	1	1	146	29	47	43	5	270
Campeche	4	6	10	839	392	531	453	97	2,312
Chiapas	32	8	40	1,281	1,181	2,958	1,933	288	7,641
Chihuahua	16	13	29	2,071	1,237	1,523	1,056	281	6,168
Ciudad de México	0	1	1	71	60	45	55	39	270
Coahuila de Zaragoza	0	15	15	1,556	527	990	588	200	3,861
Colima	3	1	4	213	183	174	140	24	734
Durango	8	2	10	780	309	374	409	52	1,924
Guanajuato	5	40	45	6,402	1,762	1,443	1,543	515	11,665
Guerrero	1	3	4	348	244	166	200	25	983
Hidalgo	12	72	84	6,641	3,545	5,999	4,156	1,175	21,516
Jalisco	86	13	99	12,385	426	833	4,475	269	18,388
México	72	40	112	8,970	4,433	3,813	3,618	1,432	22,266
Michoacán de Ocampo	3	9	12	1,383	452	506	269	229	2,839
Morelos	0	14	14	1,439	692	787	684	178	3,780
Nayarit	1	1	2	217	66	42			325
Nuevo León	6	6	12	879	364	736	507	172	2,658
Oaxaca	1	2	3	330	140	79	115	49	713
Puebla	150	20	170	6,466	7,911	6,329	9,072	1,572	31,350
Querétaro	14	2	16	1,148	501	443	808	62	2,962
Quintana Roo	2	5	7	920	313	176	210	77	1,696

Estados	Municipios			Resultados obtenidos en los indicadores					
	Agenda Básica	Agenda Ampliada	Total	Verde	Amarillo	Rojo	N/D	NCS	Total general
San Luis Potosí	11	5	16	1,555	650	311	582	155	3,253
Sinaloa	5	7	12	1,076	606	525	414	134	2,755
Sonora	8	4	12	910	412	575	512	55	2,464
Tabasco	1	2	3	267	171	173	65	37	713
Tamaulipas	4	8	12	1,036	468	607	462	279	2,852
Tlaxcala	34	9	43	2,089	1,778	2,122	1,879	279	8,147
Veracruz de Ignacio de la Llave	0	10	10	420	534	1,032	225	174	2,385
Yucatán	9	9	18	1,197	416	1,177	889	308	3,987
Zacatecas	11	4	15	586	508	967	756	111	2,928
Total	500	338	838	64,585	30,597	35,681	36,370	8,365	175,598
%				36.8%	17.4%	20.3%	20.7%	4.8%	100.0%

FUENTE: Sistema de Información de Agenda para el Desarrollo Municipal.

N/D: No disponible

NCS: No cumple con el Supuesto

Cabe mencionar que se registraron 175,598 indicadores de los 838 municipios que elaboraron su autodiagnóstico; de los indicadores reportados, el 36.8% correspondió a indicadores en verde, 17.4% se encuentran en amarillo, el 20.3% en rojo y poco más del 25.5% de los indicadores no disponen de información o no cumplen con el supuesto. El concepto de no cumplimiento con el supuesto es cuando las características de los indicadores no son aplicables para los municipios.

El registro de la información en el SIADEM es responsabilidad de los municipios, por lo que la falta de esos registros no es atribuible al INAFED; al respecto, este resultado se considera sin observación.

MEJORA

7. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el INAFED elaboró un formato para que los municipios elaboraran su Programa de Mejora de Gestión (PMG), de la Sección A.- Agenda Básica para el Desarrollo Municipal y de la Sección B.- Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal; asimismo, se verificó que dicho formato considera los apartados de las acciones prioritarias de la administración municipal, sus metas, el calendario de trabajo, los responsables de las labores y los resultados que logren, como lo establece la normativa. Este documento fue registrado en el SIADEM para la consulta de los municipios.

8. Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que, de los 838 municipios que registraron su diagnóstico, únicamente 773 municipios registraron en el SIADEM sus resultados del Programa de Mejora de la Gestión, ya que no todos concluyen esta segunda etapa, como se muestra en la tabla siguiente:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

REGISTRO EN EL SIADEM DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS DE LOS MUNICIPIOS
EN EL PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTIÓN
CUENTA PÚBLICA 2018

Estados	(numero)			Resultados obtenidos en los indicadores				
	Municipios			Verde	Amarillo	Rojo	NCS	Total
	Agenda Básica	Agenda Ampliada	Total					
Aguascalientes	1	1	2	59	69	20	14	162
Baja California	0	5	5	13	132	108	62	315
Baja California Sur	0	1	1		23	47	5	75
Campeche	4	6	10	6	348	499	85	938
Chiapas	26	8	34	254	1,030	2,151	201	3,636
Chihuahua	16	13	29	537	978	1,110	200	2,825
Ciudad de México	0	1	1		60	45	32	137
Coahuila de Zaragoza	0	15	15	372	407	687	166	1,632
Colima	3	1	4	4	175	158	23	360
Durango	8	2	10	136	294	227	27	684
Guanajuato	5	40	45	316	1,348	1,073	450	3,187
Guerrero	1	3	4		227	156	20	403
Hidalgo	13	71	84	998	3,168	5,087	981	10,234
Jalisco	50	12	62	44	313	771	246	1,374
México	72	39	111	1,843	3,320	2,554	1,150	8,867
Michoacán de Ocampo	3	9	12	57	399	403	197	1,056
Morelos	0	14	14	174	589	613	168	1,544
Nayarit	1	1	2	48	26	34		108
Nuevo León	6	6	12	156	288	607	134	1,185
Oaxaca	1	2	3	17	111	65	41	234
Puebla	145	20	165	237	7,903	5,549	1,361	15,050
Querétaro	15	1	16	243	395	279	44	961
Quintana Roo	2	5	7	89	230	115	57	491
San Luis Potosí	8	4	12	210	305	129	110	754
Sinaloa	5	7	12	213	420	378	106	1,117
Sonora	3	4	7	31	155	247	45	478
Tabasco	1	2	3	22	132	125	33	312
Tamaulipas	4	7	11	208	261	344	214	1,027
Tlaxcala	32	9	41	953	1,236	1,348	225	3,762
Veracruz de Ignacio de la Llave	0	10	10	276	402	846	162	1,686
Yucatán	6	8	14	70	277	742	195	1,284
Zacatecas	11	4	15	65	512	879	104	1,560
Total	442	331	773	7,651	25,533	27,396	6,858	67,438
%				11.3%	37.9%	40.6%	10.2%	100.0%

FUENTE: Sistema de Información de Agenda para el Desarrollo Municipal.

NCS: No cumple con el Supuesto

Cabe mencionar que en esta etapa se registraron 67,438 indicadores de los 773 municipios que elaboraron el Programa de Mejora de la Gestión; de los indicadores reportados, el 11.3% correspondió a indicadores en verde; 37.9% se encuentran en amarillo; el 40.6% en rojo y el 10.2% de los indicadores no cumplen con el supuesto.

Debido a que el registro, en el SIADEM, de los resultados del Programa de Mejora de la Gestión es responsabilidad de los municipios, este resultado se considera sin observación para el INAFED.

VERIFICACIÓN

9. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que el INAFED estableció el perfil que debían cumplir las Instituciones de Educación Superior (IES) para participar como instancias verificadoras en el programa ADM; dicho documento describe que debe ser una organización pública o privada que lleve a cabo una función educativa de tipo superior, que incluyan carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

Asimismo, se verificó que el INAFED estableció un formato para realizar la Encuesta de satisfacción ciudadana de los servicios públicos municipales, la cual se encuentra disponible en el SIADEM.

La información generada por esta encuesta se utiliza para la evaluación de los indicadores en este tema.

10. Con la revisión de la documentación proporcionada por el INAFED, se verificó que 773 municipios registraron su PMG; cabe señalar que no todos los municipios continuaron en el programa y algunos concluyeron únicamente hasta la etapa del Programa de Mejora de la Gestión; de acuerdo con lo anterior, se verificó que las instituciones de educación superior registraron los resultados obtenidos en la verificación de la ADM de 729 municipios, como se muestra en la tabla siguiente:

REGISTRO EN EL SIADEM DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA ETAPA DE VERIFICACIÓN DE LA ADM
CUENTA PÚBLICA 2018

Estados	(Número)			Resultados obtenidos en los indicadores					
	Municipios			Verde	Amarillo	Rojo	N/D	NCS	Total
	Agenda Básica	Agenda Ampliada	Municipios						
Aguascalientes	1	1	2	223	54	38	10	118	443
Baja California	0	5	5	629	247	274	54	146	1,350
Campeche	4	6	10	720	308	676	247	361	2,312
Chiapas	21	7	28	1,083	835	1,971	258	1,376	5,523
Chihuahua	13	13	26	1,912	956	1,654	218	909	5,649
Coahuila de Zaragoza	0	13	13	1,581	255	679	205	601	3,321
Colima	3	1	4	193	132	301	26	82	734
Durango	8	2	10	745	294	268	63	554	1,924
Guanajuato	5	40	45	7,088	1,583	1,346	707	941	11,665
Hidalgo	12	72	84	7,410	3,534	6,060	963	3,549	21,516
Jalisco	51	9	60	5,577	826	1,500	253	3,097	11,253
México	70	38	108	10,166	2,812	4,365	1,651	2,441	21,435
Michoacán de Ocampo	3	8	11	1,052	382	413	180	542	2,569
Morelos	0	14	14	1,532	565	900	242	541	3,780
Nayarit	0	1	1	158	13	11	25		207
Nuevo León	6	6	12	684	418	912	64	580	2,658
Oaxaca	1	1	2	227	74	49	34	59	443
Puebla	144	20	164	6,690	7,907	5,828	1,222	8,665	30,312
Querétaro	14	2	16	1,403	309	298	77	875	2,962
Quintana Roo	1	5	6	801	221	158	72	271	1,523
San Luis Potosí	4	4	8	916	136	169	102	449	1,772
Sinaloa	5	7	12	940	478	576	59	702	2,755
Tabasco	1	2	3	272	155	193	28	65	713
Tamaulipas	3	7	10	941	386	306	183	593	2,409
Tlaxcala	32	9	41	2,096	1,346	1,957	271	2,131	7,801
Veracruz de Ignacio de la Llave	0	5	5	480	220	250	120	217	1,287
Yucatán	6	8	14	985	267	950	205	791	3,198
Zacatecas	11	4	15	669	593	907	96	663	2,928
Total	419	310	729	57,173	25,306	33,009	7,635	31,319	154,442

Fuente: Sistema de Información de Agenda para el Desarrollo Municipal.

N/D: No disponible

NCS: No cumple con el Supuesto

Asimismo, se constató que los municipios que concluyeron su proceso dispusieron de su minuta de verificación y reporte de resultados; en los casos en que se verificaron los indicadores de desempeño se incluyó el formato denominado datos de sustento y la ficha

técnica de los resultados de las encuestas aplicadas; cabe señalar que 16 dictámenes no se encontraban firmados por el Organismo Estatal de Desarrollo Municipal (OEDM), enlaces estatales y los enlaces municipales.

Este resultado se considera sin observación, ya que este proceso no es atribuible al INAFED, dado que es responsabilidad de las Instituciones de Educación Superior, de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal y de los municipios.

11. En la revisión de la información presentada por el INAFED, se identificó que tres municipios utilizaron el recurso de revisión, el cual se utiliza por lo municipios cuando no están conformes con sus resultados obtenidos en la verificación realizada por las Instituciones de Educación Superior; de acuerdo con lo anterior, se determinó lo siguiente:

- El municipio de Meoqui, Chihuahua, solicitó la revisión de cinco indicadores del eje de Desarrollo Económico.
- El municipio de Monterrey, Nuevo León, solicitó la revisión de los indicadores B.1.6 Agricultura, B.1.7 Ganadería y B.1.8 Pesca.
- El municipio de Bahía de Banderas, Nayarit, solicitó que no fueran evaluados los indicadores A.4.5.6 Programa de armonización contable y A.4.6.6 Coordinación en materia de armonización contable, ya que la evidencia documental establecida por el INAFED para atender dichos indicadores corresponde a convenios, pero el municipio dispone de normativa que los obliga a atender lo solicitado en dichos convenios.

Al respecto, el INAFED atendió cada uno de los requerimientos de los municipios dentro del plazo establecido por la normativa.

RECONOCIMIENTOS

12. Con la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el INAFED dispuso de una metodología para la elaboración de un protocolo de trabajo, a efecto de la validación de los resultados obtenidos por la IES en la etapa de verificación de los municipios que participaron en la ADM. La revisión se realizó de acuerdo con los criterios siguientes:

- Municipios que concluyeron el proceso de implementación 2018 del programa.
- Municipios con todos los indicadores en “verde” del nivel gestión de las secciones “A” o “B”. La revisión de los indicadores de la Sección “B” (Agenda ampliada) fue para las capitales o para aquellos municipios que decidieron participar voluntariamente en ella.
- Municipios con todos los indicadores en “verde” del nivel desempeño de las secciones “A” o “B”. Fueron revisados únicamente en caso de que todos sus indicadores del nivel gestión (de la sección respectiva), se encuentren en “verde”.

Al respecto, se identificó que el INAFED realizó la revisión de 26 dictámenes de la evaluación de la ADM, correspondientes a 6 estados del país, por lo que, mediante correos electrónicos, del 16 julio al 16 de octubre del 2018, solicitó información a los municipios que fueron seleccionados con base en los criterios establecidos para el protocolo de revisión de resultados 2018, según el calendario al que éstos pertenecen (calendario compacto y calendario normal); de acuerdo con lo anterior, se obtuvieron los resultados siguientes:

MUNICIPIOS SELECCIONADOS PARA EL “PROTOCOLO DE REVISIÓN DE RESULTADOS 2018” POR EL INAFED
CUENTA PÚBLICA 2018
(Número)

Estado	Municipio	Resultados obtenidos en la verificación						Resultados obtenidos en el Protocolo						Indicadores Ratificados
		Verde	Amarillo	Rojo	ND	NCS	Total	Verde	Amarillo	Rojo	ND	NCS	Total	
Jalisco	Atotonilco el Alto	1	4	2		5	12	2	4	2	0	4	12	1
Jalisco	Ayutla			7		5	12	0	0	7	0	5	12	0
Jalisco	Cuautla	1		6		5	12	1	0	6	0	5	12	0
Jalisco	Jamay	1	4	2		5	12	1	4	2	1	4	12	1
Jalisco	Jocotepec	2	3	2		5	12	2	3	2	0	5	12	0
Jalisco	La Barca			7		5	12	0	0	7	1	4	12	1
Jalisco	Lagos de Moreno	3	2	2		5	12	3	2	2	0	5	12	0
Jalisco	Mascota	2	1	4		5	12	2	1	4	0	5	12	0
Jalisco	Ocotlán	2	1	4		5	12	2	1	5	0	4	12	1
Jalisco	Poncitlán	4	2	1		5	12	4	2	1	0	5	12	0
Jalisco	San Martín Hidalgo	1		6		5	12	2	0	6	0	4	12	1
Jalisco	Sayula	2	4	1		5	12	3	4	1	0	4	12	1
Jalisco	Talpa de Allende	1	3	3		5	12	1	3	3	0	5	12	0
Jalisco	Tototlán		2	5		5	12	0	2	5	1	4	12	1
Jalisco	Zapopan	7	2	1		2	12	5	2	1	0	4	12	2
Jalisco	Zapotlán del Rey			7		5	12	0	0	7	1	4	12	1
Jalisco	Zapotlanejo	6	4	1		1	12	5	2	1	0	4	12	3
Puebla	Atlixco	12					12	12	0	0	0	0	12	0
Puebla	Cuautlancingo	6	4	1	1		12	3	3	0	0	6	12	6
Guanajuato	León	9	2	1			12	5	2	0	0	5	12	5
Hidalgo	Metepec	1	1	6		4	12	4	2	1	0	5	12	5
Hidalgo	Tizayuca	7	2	1		2	12	7	1	0	0	4	12	2
México	Metepec	10	2				12	6	2	0	0	4	12	4
México	Zinacantepec	10		2			12	8	0	0	0	4	12	4
San Luis Potosí	Ciudad Valles	2	2	3		5	12	2	2	4	0	4	12	1
San Luis Potosí	Soledad de Graciano Sánchez	2	5	4	1		12	3	4	4	0	1	12	2
Total		92	50	79	2	89	312	83	46	71	4	108	312	42

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por el INAFED y la registrada en el SIADEM.

N/D: No disponible

NCS: No cumple con el Supuesto

De acuerdo con lo anterior, con base en la revisión realizada por el INAFED a una muestra de 312 indicadores y de la documentación proporcionada por los municipios seleccionados, se determinó que, de conformidad con la calificación obtenida en la verificación realizada por la Institución de Educación Superior, el INAFED consideró modificar la calificación de 42 indicadores, ya que se encontraban con una calificación distinta a la que les correspondía.

13. Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que éste diseñó el esquema, previsto por la normativa, para la entrega de reconocimientos; al respecto, el programa otorga reconocimientos a los municipios con el fin de impulsar sus esfuerzos para un mejor desarrollo institucional y mejorar la calidad de vida en los municipios, los cuales se entregaron con base en los resultados alcanzados en las verificaciones realizadas por las Instancias de Educación Superior.

Los reconocimientos se otorgan con la consideración de los elementos siguientes:

- **Inicio de la Transformación**

Para todos aquellos municipios que estén en su primer año dentro de la Agenda y concluyan el proceso de implementación (diagnóstico, mejora y verificación). También se entrega a los municipios que se mantienen en la misma situación del año anterior.

De acuerdo con lo anterior, se verificó que 387 municipios recibieron este reconocimiento, de los cuales, a 33 municipios les fue otorgado por ser su primer año dentro de la agenda y concluyeron con el proceso de implementación y a 354 municipios que permanecieron en la agenda, pero se encuentran en la misma situación que el año anterior.

- **Avance de la Transformación**

Para todos aquellos municipios que estén en su segundo año (o más) dentro de la Agenda y que tengan cambios positivos en sus resultados, en relación con el año anterior. Al respecto, se verificó que 336 municipios obtuvieron este reconocimiento.

- **Fortalecimiento de la Gestión**

Para los municipios que tienen todos sus indicadores en verde del Nivel Gestión, de todos los ejes de 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. El municipio puede obtener este reconocimiento desde el primer año de su participación en el programa.

- **Garante del Desarrollo Territorial y los Servicios Públicos**

Otorgado a los municipios que logran obtener todos sus indicadores en verde de los niveles Gestión y Desempeño, de los ejes: “Desarrollo Territorial” y “Servicios Públicos”, incluidos en la sección “A”.

El municipio podrá obtener este reconocimiento a partir del segundo año de su participación en el programa; en 2018 se otorgó al municipio de Zinacantepec, Estado de México.

- **Garante del Desarrollo Territorial y el Desarrollo Institucional**

Para los municipios que tienen todos los indicadores en verde de los niveles de Gestión y Desempeño, de los ejes: “Desarrollo Territorial” y “Desarrollo Institucional”, incluidos en la sección “A”. El municipio puede obtener este reconocimiento a partir del segundo año de su participación en el programa.

- **Gobierno de Excelencia**

Para los municipios que tienen todos los Indicadores en verde de los niveles Gestión y Desempeño de las secciones “A” y “B”, según aplique. El municipio puede obtener este reconocimiento a partir del segundo año de su participación en el programa. En 2018 este reconocimiento se otorgó al municipio de Atlixco, Puebla.

De acuerdo con lo anterior, en 2018 se registraron para participar en el programa 1,152 municipios de 28 entidades federativas; de éstos 725 terminaron el proceso y recibieron reconocimientos de la Agenda para el Desarrollo Municipal.

Por otra parte, se dieron reconocimientos con “Mención Especial” al municipio más destacado de cada entidad; al respecto, el INAFED otorgó dicho reconocimiento a 30 municipios por su nivel de avance en el programa, como se muestra en la tabla siguiente:

RECONOCIMIENTO A MUNICIPIOS MÁS DESTACADOS

CUENTA PÚBLICA 2018

(Número)

Estado	Municipio	% Avance	Reconocimiento
Campeche	Hopelchén	89.4	Avance de la Transformación
Chiapas	Tapachula	82.9	Inicio de la Transformación
Chihuahua	Chihuahua	88.9	Avance de la Transformación
Colima	Colima	48.6	Avance de la Transformación
Guanajuato	Celaya	93.2	Avance de la Transformación
Jalisco	Zapopan	97.0	Avance de la Transformación
Morelos	Cuernavaca	83.1	Inicio de la Transformación
Puebla	Atlixco	100.0	Gobierno de Excelencia
Querétaro	Corregidora	75.9	Avance de la Transformación
Quintana Roo	Solidaridad	94.9	Avance de la Transformación
Zacatecas	Río Grande	53.7	Avance de la Transformación
Aguascalientes	Jesús María	57.6	Avance de la Transformación
Baja California	Tijuana	66.1	Avance de la Transformación
Coahuila de Zaragoza	Ramos Arizpe	75.4	Inicio de la Transformación
Durango	Durango	74.7	Inicio de la Transformación
Guanajuato	León	96.5	Avance de la Transformación
Hidalgo	Tizayuca	89.6	Avance de la Transformación
México	Aculco	98.8	Avance de la Transformación
Michoacán de Ocampo	Zacapu	64.0	Inicio de la Transformación
Nayarit	Bahía de Banderas	86.8	Inicio de la Transformación
Nuevo León	Monterrey	66.0	Avance de la Transformación
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	71.1	Inicio de la Transformación
San Luis Potosí	Soledad de Graciano Sánchez	77.8	Inicio de la Transformación
Sinaloa	Ahome	75.2	Inicio de la Transformación
Tabasco	Centro	70.6	Avance de la Transformación
Tamaulipas	Nuevo Laredo	62.8	Inicio de la Transformación
Tlaxcala	Zacatelco	56.6	Avance de la Transformación
Veracruz de Ignacio de la Llave	Poza Rica de Hidalgo	69.3	Inicio de la Transformación
Yucatán	Tizimín	72.3	Inicio de la Transformación
Zacatecas	Guadalupe	69.0	Avance de la Transformación

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por el INAFED y la registrada en el SIADEM.

14. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que el INAFED, mediante correos electrónicos, realizó la invitación a los órganos estatales de desarrollo municipal (OEDM), para asistir al evento llamado "Entrega de Reconocimientos 2018 del programa Agenda para el Desarrollo Municipal", el cual se efectuó el 23 de agosto de 2018 para las entidades en las que los municipios utilizarían el calendario compacto y el 21 de noviembre de 2018 para los del calendario normal.

IMPACTO DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS

15. La entidad fiscalizada presentó una nota informativa en la que manifiesta que el programa Agenda para el Desarrollo Municipal no dispuso de una evaluación realizada por alguna instancia interna o externa en relación con el impacto del programa, para apoyar el mejoramiento de la estrategia.

Cabe señalar que los lineamientos normativos no establecen la obligación, para el INAFED, de realizar una evaluación sobre los resultados que ha obtenido el programa; sin embargo, es importante considerar su realización en el futuro, para identificar, en su caso, las áreas de mejora que se pudieran presentar en la ADM.

16. El Programa de Agenda para el Desarrollo Municipal tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales de los municipios y mejorar el desempeño de sus funciones constitucionales; con ello busca contribuir a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

En ese sentido la ASF determinó conveniente realizar auditorías a una muestra de municipios, para verificar la implementación de la ADM; al respecto, un criterio que se consideró para la selección de los municipios auditados fue que, además de participar en la ADM, también ejercieron recursos de 2.0% del FISMDF en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal.

Los resultados de las auditorías realizadas al Desarrollo Institucional Municipal, en 12 municipios de 11 entidades federativas, fueron los siguientes:

- De los 12 municipios revisados, 6 participaron en la sección A “Agenda Básica” y 6 en la sección A y la sección B “Agenda Ampliada” de la ADM.
- En 9 municipios, de los 12 auditados, hubo cambio de administración en el ejercicio 2018; de ellos, en siete municipios la anterior administración no entregó a las nuevas autoridades la información correspondiente al Programa Agenda para el Desarrollo Municipal; asimismo, se verificó que en un municipio el cambio de administración fue en 2019 y tampoco disponía de información en materia de la ADM.

En general, no se realizó el proceso de entrega recepción de las administraciones en los municipios.

- Se revisó el soporte documental de los resultados de los indicadores evaluados por las Instituciones de Educación Superior; sin embargo, tres municipios no presentaron la evidencia correspondiente y cuatro no presentaron el total de las evidencias.
- El municipio de Manzanillo, Colima, no concluyó el proceso de implementación de la ADM, ya que no se presentó a la verificación por parte de la Institución de

Educación Superior designada por el OEDM; por ello, la IES evaluó todos los indicadores en rojo.

- Los municipios tienen disponibles recursos del 2.0% del FISMDF para la elaboración de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal; sin embargo, únicamente en un municipio se determinó que existe una relación directa entre los conceptos en que se ejercieron dichos recursos y los temas prioritarios determinados en el diagnóstico de la ADM.

Lo anterior por municipio se presenta en la tabla siguiente:

RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS A 12 MUNICIPIOS
EN MATERIA DEL PROGRAMA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL
2018

Municipio	El municipio dispuso de información en materia de la ADM		En caso de que existió un cambio de gobierno, la administración actual recibió de la administración anterior información sobre la ADM		Años de participación en la ADM	Sección en la que se encontraba inscrito (A o Ay B)	El municipio presentó la documentación para validar los resultados de los indicadores del eje Desarrollo Institucional ^{1/}		Existe relación entre el PRODIM y la ADM ^{2/}	
	Sí	No	Sí	No			Existió cambio de administración	Se presentó evidencia	Existencia	
									Sí*	No
Hopelchén, Campeche	Sí		Sí		4 años	A	Sí			No
Manzanillo, Colima		No		No	1 año	A	No			No
Copainalá, Chiapas		No		No	2 años	A	Sí		Sí*	
Tenejapa, Chiapas		No		No	2 años	A	Sí			No
León, Guanajuato	Sí		Sí		3 años	A y B	Sí			NO
Pisaflores, Hidalgo	Sí			No	6 años	A y B	Parcialmente			No
Chalco, Estado de México	Sí		Sí	No	5 años	A Y B	Parcialmente			No
Oaxaca de Juárez, Oaxaca		No		No	5 años	A y B	No			No
Zacatlán, Puebla		No		No	4 años	A y B	Sí			No
El Marqués, Querétaro	Sí		Sí		5 años	A	Parcialmente			No
Ciudad Fernández, San Luis Potosí		No		No	3 años	A y B	Parcialmente			No
Jerez, Zacatecas		No		No	1 año	A	No			No

FUENTE: Elaborado por la ASF con los resultados obtenidos en los 12 municipios auditados

1/ Para verificar la documentación comprobatoria que sustenta el resultado de la evaluación de los indicadores, se verificó una muestra de indicadores del eje Desarrollo Institucional.

2/ Cabe señalar que aunque, en algunos casos, no existe correspondencia entre el PRODIMDF y la ADM, se identificó que los municipios ejercieron los recursos del PRODIMDF en proyectos que apoyan el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

* Se utilizaron los recursos del PRODIM-DF en la construcción de reglamentos y manuales como lo sugiere el INAFED; sin embargo, éstos no fueron publicados en el diario oficial, ni se aprobaron durante alguna sesión de Cabildo por lo que carecen de validez jurídica.

Estos resultados se presentan exclusivamente con carácter informativo, ya que los municipios son responsables de los resultados presentados.

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

Con el fin de analizar el impacto de la participación de los municipios en la ADM, en el mejoramiento de la calidad de la gestión de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos municipales, se revisó la tendencia del monto observado, en las auditorías practicadas al FISMDF y al FORTAMUNDF, en el periodo 2015-2018, en los municipios que fueron auditados en esos fondos y que, además, estuvieron inscritos en la ADM.

Los resultados fueron los siguientes:

La ASF identificó 64 municipios que en 2018 estuvieron inscritos en la ADM y a los cuales se les practicaron auditorías, en ese ejercicio, al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); de éstos, se verificó que 26 se encuentran inscritos desde hace 5 años en la ADM; 20 llevan 4 años; 11 están en su tercer año; y para 7 municipios, es su segundo año en el programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

En el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), se verificó que, de los municipios auditados en este fondo, en la Cuenta Pública 2018, 22 están inscritos en la agenda desde hace 5 años; 17 llevan 4 años; para 10 municipios, 2018 fue su tercer año de participación en esa estrategia, y 4 estuvieron en su segundo año de estar inscritos en la ADM; cabe señalar que en 38 municipios sólo se tenía monto observado en un ejercicio, en el periodo 2015-2018 o bien únicamente se les realizó una auditoría en este periodo, por lo que no se pudo evaluar su desempeño.

Al respecto, con el análisis de los resultados de las auditorías que les fueron practicadas en el periodo 2015-2018, 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.

Por otra parte, en el FORTAMUN-DF, 6 municipios redujeron en las auditorías practicadas sus montos observados, mientras que 9 presentaron aumentos en sus importes observados; además, en 9 municipios sólo tenían un monto observado o bien únicamente se les realizó una auditoría en este periodo, por lo que no se pudo evaluar su desempeño.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que no existe una relación directa, en todos los casos, entre el comportamiento del monto observado en las auditorías realizadas y la participación de los municipios en la ADM; sin embargo, se observa una tendencia favorable,

ya que una parte importante de los municipios a los que se les auditó el FISMDF en 2018 y participaron en la ADM tuvieron una disminución en su monto observado.

Estos resultados se presentan exclusivamente con carácter informativo, ya que los municipios son responsables de los resultados determinados.

FORTALEZAS Y ÁREAS DE MEJORA

18. Con base en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que el proceso de gestión del programa Agenda para el Desarrollo Municipal presentó las fortalezas siguientes:

Fortalezas

- El programa estuvo alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.
- El INAFED promovió el programa entre los gobiernos estatales y municipales.
- Se designaron enlaces estatales, municipales y de las Instituciones de Educación Superior para la implementación del programa.
- Se registraron en el SIADEM las etapas de diagnóstico, programa de mejora y verificación, que son las que comprende la implementación de la ADM.
- Se remitió, por correo electrónico, a los enlaces municipales, su usuario y contraseña para ingresar al SIADEM.
- Se elaboró un formato y metodología para la formulación, por los municipios, de su Programa de Mejora de la gestión.
- Se definió el perfil que debían cumplir las instancias verificadoras, es decir las Instituciones de Educación Superior.
- Los recursos de revisión presentados por los municipios, respecto de los resultados de la verificación por la Institución de Educación Superior, se atendieron en el plazo establecido.
- Los reconocimientos otorgados por el INAFED fueron asignados de acuerdo con los resultados de cada municipio.
- Se aplicó por el INAFED el protocolo de revisión de resultados.

La Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) es una estrategia y una herramienta de consideración voluntaria por parte de los municipios, cuyo objetivo es apoyar el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, con el fin de mejorar su gestión y así

atender de manera adecuada sus atribuciones y responsabilidades establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es destacable, en ese sentido, el esfuerzo del INAFED en la coordinación e impulso de esta estrategia, así como su promoción ante las entidades federativas y municipios, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal vinculadas con esta materia.

La ADM, en su concepción y diseño metodológico, concluyó en el ejercicio 2018, después de 5 años de operación; para su continuidad fortalecida, el INAFED diseñó un nuevo modelo denominado Guía Consultiva de Desempeño municipal, la cual tiene el objetivo de apoyar a los municipios en su periodo de gobierno, a mejorar y consolidar sus capacidades institucionales.

Esta estrategia es fundamental para el desarrollo institucional municipal, por lo que se considera importante señalar algunos elementos que fueron identificados en la fiscalización de este tema, que, si bien no son atribuibles al Instituto, es importante destacarlos a efecto de que sean de su conocimiento y le coadyuven, si así lo considera, al diseño de estrategias que apoyen a los municipios a reducir su incidencia y, en general al avance de esa estrategia.

Al respecto, en las auditorías efectuadas a los municipios, en relación con la implementación de la Agenda para el Desarrollo Municipal, se identificó que no existe continuidad en los esfuerzos realizados por éstos en el mejoramiento de sus capacidades, en el contexto de los cambios de administración, ya que en la mayoría de los casos no se institucionalizan los procesos de mejora, además de que se presenta una elevada rotación de personal clave en las administraciones municipales.

Ello significa que esos procesos de mejora tienen que ser reiniciados con las nuevas administraciones municipales, por lo que se pierden o reducen los avances que se habían logrado al respecto. Adicionalmente, no se realiza o es inadecuado, el proceso de entrega recepción, por lo que, entre otros efectos desfavorables de este hecho, se afecta la continuidad de dichos procesos, ya que se desconocen por las nuevas autoridades los proyectos que se habían iniciado, sus avances y los aspectos pendientes.

Otro tema que debe señalarse es la falta de alineamiento, en los municipios auditados, 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 con financiamiento de ese Programa, en pocos casos observan una correspondencia directa 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.

Además, es necesario que las acciones en esa materia no se realicen de manera desarticulada de una estrategia que les garantice perspectiva, dirección e integralidad, por lo que también es conveniente la coordinación y alineamiento de ambas estrategias.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 18 resultados, de los cuales, en 18 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de implementación del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), coordinado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La ADM tiene el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios y mejorar el desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

Esta estrategia dispone de los elementos normativos para efectuar su operación y orientar las actividades a realizar por todos los participantes en la misma; asimismo, para apoyar la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, así como con las Instituciones de Educación Superior, las cuales son las instancias verificadoras de los indicadores en los municipios.

El INAFED realizó un adecuado acompañamiento a los participantes en la ADM, durante las tres etapas de su proceso; para ello, el instituto realizó diversas actividades de capacitación que permitieron apoyar la implementación del programa. Adicionalmente, dispone de un catálogo de cursos sobre diversos temas, los cuales son impartidos a los municipios con base en su solicitud.

Es importante destacar la participación de los órganos estatales de desarrollo municipal, coordinados por el INAFED, quienes desempeñan un papel importante en la implementación de la ADM, ya que son el enlace directo del instituto con los municipios en este proceso.

Si bien, los mecanismos de coordinación implementados por el INAFED son adecuados, existen áreas de mejora que no son atribuibles al instituto, ya que se identificó que no todos los municipios que se inscriben en el programa lo concluyen; en ese sentido, se registraron en el SIADDEM 1,152 municipios, de los cuales 838 realizaron su diagnóstico; 772 terminaron la etapa de mejora y finalmente 729 fueron los que culminaron con la verificación. Al respecto, debe destacarse que la decisión de participar en la estrategia es de cada uno de los municipios.

En conclusión, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), realizó, en general, una gestión adecuada del proceso implementado en materia del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. José Abel González Sánchez

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 de Enlace con Estados y Municipios del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.