

## **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal**

### **Guía Consultiva de Desempeño Municipal**

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2019-5-04A00-21-0009-2020

9-GB

#### ***Alcance***

El alcance de la auditoría consideró la revisión del proceso de implementación y operación de la Guía Consultiva de Desempeño 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 a las entidades federativas y a 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 los municipios requieren un adecuado desarrollo institucional.

Sin embargo, este orden de gobierno presenta insuficiencias en sus capacidades institucionales, las cuales han limitado los resultados 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 necesario 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 ubican las leyes orgánicas municipales y las de planeación, así como los reglamentos municipales, entre otros.

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

En este contexto, es importante mencionar que varias instancias federales y estatales realizan acciones en materia de desarrollo institucional, con alcances y enfoques diversos.

En el Gobierno Federal, estas acciones son realizadas mediante varias dependencias; particularmente, en 2019, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), de la Secretaría de Gobernación y la 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, cuya función fundamental es 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 abril de 2019, el INAFED dio a conocer la estrategia denominada “Guía Consultiva de Desempeño Municipal” (GDM), con el objetivo de “orientar a las administraciones municipales durante su periodo de gobierno a fin de mejorar y consolidar sus capacidades institucionales. Asimismo, busca, alentar la mejora continua de la gestión y el desempeño de los gobiernos municipales, impulsar las buenas prácticas y promover una cultura de evaluación que permita establecer metas y medir resultados”.

La GDM está compuesta por 8 módulos: Organización, Hacienda, Territorio, Servicios, Medio Ambiente, Social, Desarrollo Económico y Gobierno Abierto, y éstos, a su vez, se encuentran divididos en 33 temas que se componen de 132 indicadores (96 de gestión y 36 de desempeño), mediante los cuales el INAFED coadyuvará con los municipios en el desarrollo de sus capacidades institucionales; cabe señalar que, para 2019, por ser el primer año de la implementación de la Guía, únicamente se implementaron los dos primeros módulos referidos a Organización y Hacienda.

Los resultados de gestión se miden mediante un sistema de semáforos en donde el verde representa resultados óptimos o que disponen de todos los elementos solicitados; el amarillo, resultados en proceso, es decir, que tiene parcialmente los elementos solicitados; y el rojo, resultados en rezago o que no tienen los elementos.

Por su parte, los resultados de desempeño se miden por medio de indicadores cuantitativos.

También se incorpora el parámetro “No Medible”; es decir, cuando un municipio no administre el predial, agua o no tuvo deuda (con banca de desarrollo o privada), siempre y cuando se presente la evidencia que sustente esa situación.

La incorporación de los municipios a este programa se realiza de manera voluntaria; en 2019 participaron en esta estrategia 741 municipios de 29 entidades federativas, esto es el 30.2% del país, de los cuales únicamente 669 concluyeron el proceso de la primera revisión.

Además, la Guía Consultiva de Desempeño Municipal considera el acompañamiento del INAFED a las administraciones locales, desde el primer año de su gobierno y hasta su conclusión. Asimismo, mediante su aplicación, las autoridades municipales pueden disponer de información sobre su situación actual y, con base en ello, emprender acciones de mejora en el curso de su gestión para lograr resultados favorables al cierre de su ciclo.

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 segunda etapa es la Implementación de acciones de mejora la cual consiste en proporcionar a los municipios un portafolio de herramientas con el fin de contribuir a la atención de las áreas de oportunidad de los municipios inscritos en la Guía.

La tercera se refiere al proceso de revisión por parte de Instituciones de Educación Superior (IES), en el que se pueden realizar una o dos revisiones, la cual se hace de manera honorífica, sin recibir pago alguno por ello. Se pueden realizar una o dos revisiones; sin embargo, no se tienen criterios para definir los casos en los que se realiza una segunda revisión.

Los municipios son los encargados de gestionar, ante el Organismo Estatal de Desarrollo Municipal (OEDM) la fecha y términos de las revisiones a sus indicadores.

Asimismo, se otorga un reconocimiento de las buenas prácticas municipales, que consisten en desarrollar, innovar o consolidar la capacidad del municipio para atender sus principales responsabilidades con base en la implementación de programas, proyectos, estrategias, esquemas de prevención, políticas públicas, así como mecanismos de control o acciones estructuradas.

Los municipios pueden postular y enviar sus propuestas de más de una buena práctica de alguno de los dos módulos de la Guía Consultiva implementados; éstas deben estar terminadas o en su caso con un 60.0% de avance con su evidencia documental.

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.

## **Resultados**

### **Implementación del Programa**

1. La Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM) constituye un instrumento metodológico para orientar y fortalecer la gestión de los gobiernos municipales, para que éstos mejoren sus capacidades institucionales; contiene diversas herramientas que coadyuvan a que los municipios atiendan las áreas de mejora que cada uno define.

Para el ejercicio 2019, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), mediante un correo electrónico, solicitó a los Titulares de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal (OEDM), promover ante los municipios y las instituciones de educación superior (IES) en la entidad, la aplicación, difusión y participación en la Guía Consultiva de Desempeño Municipal, particularmente respecto de los materiales siguientes:

- Promoción de la Guía

Presentación (ppt) de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal 2019, que incluye el calendario nacional con las fases y fechas que debían cumplir los OEDM, los municipios y las Instituciones de Educación Superior (IES).

- Inscripción de municipios

Formatos sugeridos para realizar la inscripción por parte del municipio y de las Instituciones de Educación Superior (IES), así como del acuerdo de Cabildo.

- Elaboración de diagnóstico municipal

Descripción de la GDM (formato PDF).

Cuaderno de trabajo de los Módulos 1. Organización y 2. Hacienda (formato Excel). Para ser llenado por las autoridades municipales.

Cabe señalar que la Guía Consultiva de Desempeño Municipal está compuesta de ocho módulos; sin embargo, en 2019 inició su implementación únicamente con los primeros dos.

2. El INAFED definió los requisitos que debían cumplir los municipios para participar en la implementación de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM), los cuales consideran los puntos siguientes:

1. Solicitar su incorporación mediante un acuerdo de Cabildo en el que se establezca el compromiso de implementar la GDM durante todo el periodo de su gobierno.
2. Nombrar un enlace municipal que cumpla con el perfil requerido.

Los municipios interesados en participar deben solicitar formalmente a los OEDM su inscripción a la Guía Consultiva de Desempeño Municipal y anexar una copia del acuerdo de Cabildo y la notificación de la designación del enlace. Asimismo, para el caso de las Instituciones de Educación Superior se definió el perfil académico que debían de cumplir los participantes.

**3.** Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el INAFED, mediante correo electrónico remitió a 31 entidades federativas la invitación para participar en la capacitación sobre la Guía Consultiva de Desempeño Municipal.

Esta capacitación se impartió, el 23 y 24 de enero de 2019, a 66 servidores públicos, entre los que se encontraban los titulares de los OEDM, los enlaces de la GDM, servidores públicos de los OEDM de 29 entidades federativas y 2 dependencias federales. Lo anterior, en el evento " Primera Reunión Nacional de Titulares de Organismos Estatales de Desarrollo Municipal 2019", en las que se dio a conocer el programa de trabajo 2019 y se les proporcionó asesoría para iniciar su operación.

Asimismo, en mayo de 2019, se realizó una reunión con 40 enlaces operativos en la que se desarrollaron los temas siguientes:

- El proceso de implementación de la GDM y establecer los lineamientos que faciliten el cumplimiento de las primeras etapas de trabajo.
- Fortalecer el acompañamiento del INAFED con los estados cuyos municipios implementen la GDM.
- Impulsar la vinculación y la retroalimentación con los estados para enriquecer y consolidar la GDM.

Además, se verificó que el INAFED, en coordinación con los OEDM, capacitó a los enlaces municipales, así como a las IES en materia de la Guía Consultiva de Desempeño municipal.

También, el INAFED proporcionó capacitación y asistencia técnica a las autoridades municipales de 31 estados, ya que las alcaldías de la Ciudad de México no participan en esta estrategia. Las capacitaciones fueron proporcionadas por medio del "Programa de Profesionalización y Capacitación del Servidor Público Local", el cual se puede consultar en la página de internet del INAFED; éste incluye un catálogo de los temas que se pueden impartir, así como las modalidades para recibir esas capacitaciones, ya sea de manera presencial o virtual, según lo siguiente:

**Capacitación modalidad presencial, temas a desarrollar:**

- Gobierno y Administración Pública Municipal planeación para el Desarrollo Municipal.
- Hacienda Pública Municipal.
- Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.
- Programas Federales para Municipios.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.
- Profesionalización del Servicio Público Local.
- Retos y Perspectivas de los Gobiernos Locales.
- Agenda 2030 y su Injerencia en el Quehacer de los Gobiernos Locales.
- Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Locales.
- Transparencia en el Gobierno Municipal.
- Manuales para la Organización de la Administración Municipal.
- Disciplina Financiera.
- Diseño de Indicadores para Evaluación de la Gestión Municipal.
- Rendición de Cuentas y Gobierno Abierto.
- Entrega-Recepción de la Administración Pública Municipal.

**Capacitación Virtual**

- Planeación Estratégica Municipal.
- Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública Municipal.
- Introducción al Medio Ambiente.
- Introducción a la Sustentabilidad Urbana.
- Alcances y Perspectivas de los Derechos Humanos en el Municipio.

- Construyendo Resiliencia: Gestión de Riesgos en el Municipio.
- Mitigación del Cambio Climático.

### **Capacitación Virtual del Programa Nacional de Certificación de Competencias Laborales de la Administración Pública Municipal**

- Curso Basado en el Estándar de Competencia EC0462 “Ejecución de las Atribuciones de la Secretaría del Ayuntamiento”.
- Curso Basado en el Estándar de Competencia EC0625 “Administración de la Obra Pública Municipal”.
- Curso basado en el Estándar de Competencia EC0689 “Ejecución de las Atribuciones de la Hacienda Pública Municipal”.
- Curso Basado en el Estándar de Competencia EC0775 “Administración de los servicios públicos Municipales”.
- Curso Basado en el Estándar de Competencia EC0777 “Ejecución de las Atribuciones de la Contraloría Municipal”.
- Curso Basado en el Estándar de Competencia EC0779 “Transversalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Municipal”.

De acuerdo con lo anterior, el OEDM o el municipio puede solicitar al INAFED las capacitaciones de los temas mencionados.

### **Inscripción al Programa**

4. Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que, en 2019, 741 municipios solicitaron mediante oficios, remitidos a los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal (OEDM), su inscripción a la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM); asimismo, designaron a un enlace para su coordinación que cumple con los requisitos previstos en los lineamientos operativos de la Guía, entre los que se establecen que sea responsable de las funciones de planeación, contraloría, secretario de ayuntamiento, jefe de gabinete, tesorería, o nivel jerárquico y funciones equivalentes.

Asimismo, se constató que previamente a la solicitud de inscripción de los municipios se efectuó su aprobación en acuerdo de Cabildo.

Cabe señalar que, de acuerdo con los lineamientos operativos de la GDM, los municipios con inscripción en ejercicios similares que coordinó el INAFED, serán vigentes para la Guía Consultiva de Desempeño Municipal; sólo que exista un cambio de enlace del municipio, éste se tiene que informar por escrito al OEDM y actualizar la información correspondiente en el

SiGuía, que es el sistema informático en el que se registran las actividades realizadas en la implementación de la GDM.

Asimismo, se verificó que las Instituciones de Educación Superior solicitaron su participación en el programa, mediante oficios remitidos a los OEDM y éstos fueron comunicados al INAFED.

5. Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que, en 2019, se realizó el cambio del Sistema de Información Agenda para el Desarrollo Municipal (SIADDEM) al Sistema de Información de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (SiGuía), por lo que, en 2019, aún no se encontraba disponible este sistema para el registro de las etapas correspondientes a la Guía; de acuerdo con lo anterior, estos registros se comenzaron a realizar en 2020.

### **Diagnóstico**

6. Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que se registraron de forma voluntaria al programa 741 municipios, el 30.2% del total de los municipios del país en 2019 (2,452), los cuales realizaron la etapa de diagnóstico para los módulos que se implementaron en 2019, que se mencionan a continuación:

#### **Módulo 1. Organización**

Este módulo tiene como principal propósito coadyuvar a que los municipios dispongan de una base administrativa sólida, con una estructura organizacional que responda a las necesidades establecidas en la normativa, y buenas prácticas. Este módulo se conforma de cuatro temas (estructura, planeación, control interno y capacitación), los cuales disponen de 21 indicadores (13 de gestión y 8 desempeño).

#### **Módulo 2. Hacienda**

Este módulo consiste en que las administraciones públicas municipales realicen un ejercicio del gasto público responsable, eficaz, eficiente y transparente, que promueva condiciones de bienestar para la población; se conforma de 4 temas (ingresos, egresos, deuda y patrimonio) y consta de 19 indicadores (10 de gestión y 9 de desempeño).

Los indicadores se miden con base en una semaforización, de acuerdo con lo siguiente:

- Óptimo: se considera este nivel cuando se dispone de todos los elementos.
- En proceso: se cumple parcialmente con los elementos.
- Rezago: no se tiene evidencia de los elementos.



- **No medible:** son considerados como resultados “no medibles”, cuando un municipio no administre el predial, agua o no tuvo deuda (con banca de desarrollo o privada), siempre y cuando se presente la evidencia que sustente esa situación.

De acuerdo con lo anterior, de la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que, de los 741 municipios participantes, se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADOS OBTENIDOS EN LA ETAPA DE DIAGNÓSTICO DE LA  
GUÍA CONSULTIVA DE DESEMPEÑO MUNICIPAL, REALIZADO POR LOS MUNICIPIOS  
CUENTA PÚBLICA 2019  
(Número de indicadores)

Tema	Óptimo	En proceso	Rezago	No Medible	Total
Módulo 1 Organización	5,709	3,550	6,299	3	15,561
1.1 Estructura	2,468	1,365	2,095	0	5,928
1.2 Planeación	1,258	888	818	0	2,964
1.3 Control Interno	1,223	707	1,772	3	3,705
1.4 Capacitación	760	590	1,614	0	2,964
Módulo 2 Hacienda	5,508	2,260	5,355	956	14,079
2.1 Ingresos	1,682	907	2,407	191	5,187
2.2 Egresos	2,107	780	1,559	0	4,446
2.3 Deuda	485	89	884	765	2,223
2.4 Patrimonio	1,234	484	505	0	2,223
Total de indicadores	11,217	5,810	11,654	959	29,640
%	37.8	19.6	39.3	3.2	100.0

Fuente: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por el INAFED.

Se registraron 29,640 indicadores de los 741 municipios que elaboraron su diagnóstico, de los cuales el 37.8% correspondió a indicadores en nivel óptimo, 19.6% se encuentran en proceso, el 39.3% en rezago y el 3.2% de los indicadores son no medibles.

Cabe señalar que el INAFED dispuso de los resultados obtenidos en los diagnósticos, en los que se identifica el nivel en que se encuentran los indicadores de cada módulo, así como un reporte y el portafolio de herramientas que se podrán implementar para atender las áreas de mejora identificadas.

### **Implementación de Acciones de Mejora**

7. Con la revisión de la documentación proporcionada, se verificó que el INAFED dispuso de instrumentos para atender las áreas de oportunidad identificadas en los municipios; al respecto, se implementó un portafolio de herramientas que cuantifica los avances y proporciona atención a las necesidades específicas de los gobiernos municipales, el cual dispone de los apartados siguientes:

- Programas Federales: en este apartado se mencionan los programas, su cobertura, los beneficiarios, el tipo de apoyo que se otorgan y los datos del contacto.
- Capacitaciones impartidas por el INAFED: se indican las capacitaciones de acuerdo con los temas de los módulos, nombre de la capacitación, modalidad y duración.
- Documentos de referencia: incluye los documentos que ayudarán a los funcionarios a solventar mejor las áreas de oportunidad y el link donde se pueden consultar.

Las herramientas antes señaladas se proporcionaron a los municipios de acuerdo con las necesidades particulares de atención para cada uno.

### **Proceso de Revisión (primera y segunda revisión)**

8. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que las Instituciones de Educación Superior (IES) son las instancias responsables de realizar la segunda etapa de la implementación de la GDM, que corresponde a la primera y segunda revisión de acuerdo con lo definido por cada municipio.

Estas instancias revisoras deben solicitar por escrito su interés por participar en la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM) y remitir las cartas compromiso en las que se identifique que los profesores o investigadores participantes cumplen con el perfil establecido, estos documentos son enviados a los OEDM. De acuerdo con lo anterior se identificó que para el ejercicio fiscal 2019 participaron en la GDM 114 Instituciones de Educación Superior.

Para 26 IES se presentaron cartas compromiso correspondientes al ejercicio 2020, debido a que son las que se encuentran disponibles en el Sistema de Información de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (SIGUIA); este sistema tiene el propósito disponer de la información actualizada. Cabe señalar que la entidad fiscalizada presentó una nota aclaratoria en la que se señala que, en junio de 2020, solicitó mediante un correo electrónico dirigido a los OEDM, actualizar los datos de los enlaces estatales, municipales y las IES en el Sistema; sin embargo, al momento de realizar la actualización el sistema no tenía la función de resguardar los usuarios eliminados, por lo que, al actualizarse, los registrados en 2019 se eliminaron.

Tampoco se presentó evidencia de las cartas compromiso de la Universidad Tecnológica del Sur del Estado de Morelos, Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica A.C.,

Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan y el Instituto Universitario Puebla, que participaron en el proceso.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió evidencia de la implementación de una herramienta en el Sistema de Información de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (SiGuía), la cual tiene como función archivar documentos, y en donde se dispone de evidencia de las cartas compromiso y de la documentación correspondiente al ejercicio del que se trate, así como de ejercicios anteriores; de acuerdo con lo anterior se solventa lo observado.

9. El INAFED presentó información de 424 profesores, investigadores o alumnos que participaron como revisores en la Guía Consultiva de Desempeño Municipal para el ejercicio 2019; sin embargo, 97 no tienen el perfil que establece el “Manual para la etapa de la Primera Revisión”, para cada uno de los módulos de la GDM.

Cabe señalar que el INAFED estableció que pueden participar docentes, académicos y estudiantes de los últimos semestres de cualquiera de las licenciaturas requeridas; al respecto, de los dos módulos que fueron implementados en 2019, el INAFED definió que el perfil de los verificadores debería ser el siguiente:

PERFIL REQUERIDO PARA LOS VERIFICADORES DE LA GDM  
CUENTA PÚBLICA 2019

1 Módulo Organización	2 Módulo Hacienda
Carreras	Carreras
(Licenciatura)	(Licenciatura)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciencias Políticas y Administración Pública.</li> <li>• Derecho</li> <li>• Administración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaduría.</li> <li>• Economía</li> <li>• Finanzas</li> <li>• Administración</li> <li>• Ciencias Política y Administración Pública</li> </ul>

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por el INAFED.

En ese sentido, no se dispone de mecanismos suficientes para garantizar que los verificadores participantes en la revisión de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal tienen el perfil requerido, de acuerdo con cada módulo.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, se disponga de mecanismos de control para verificar que los participantes de las Instituciones de Educación Superior que fungen como revisores acrediten que cumplen con el perfil establecido en la normativa.

Asimismo, envié un anexo en el que se desglosan las carreras con las que deben cumplir en cada uno de los módulos las personas que fungirán como revisores; además, se incorporará un formato para identificar la institución, módulo revisado, nombre del revisor, la carrera y la evidencia en caso de que tengan la experiencia requerida o sean auditores certificados.

De acuerdo con lo anterior se solventa lo observado.

**10.** La entidad fiscalizada no presentó evidencia de la solicitud de los municipios al OEDM para determinar la fecha de la primera y segunda revisión, de acuerdo con el calendario y modalidad de revisión previamente acordados con los municipios y las instancias revisoras. Al respecto, el INAFED remitió una nota aclaratoria del 23 de octubre de 2020, mediante la cual comunica que los municipios son los encargados de gestionar, ante el OEDM, la fecha y términos de las revisiones y es responsabilidad de éste determinar si se realizarán una o dos revisiones. Este resultado se considera sin observación ya que este proceso no es atribuible al INAFED, dado que es responsabilidad de los OEDM, de las Instituciones de Educación Superior y de los municipios.

**11.** Se identificó que de los 741 municipios de los que se dispuso de información sobre el diagnóstico realizado, únicamente 669 continuaron con la implementación de la GDM y disponen de los resultados de la primera revisión; conforme a la implementación del portafolio de herramientas se verificaron los resultados siguientes:

RESULTADOS OBTENIDOS EN LA ETAPA DE PRIMERA REVISIÓN  
CUENTA PÚBLICA 2019  
(número)

Tema	Óptimo	En proceso	Rezago	No Medible	Total
Módulo 1 Organización	4,963	2,833	6,253	0	14,049
1.1 Estructura	2,214	1,111	2,027	0	5,352
1.2 Planeación	1,092	741	843	0	2,676
1.3 Control Interno	1,082	537	1,726	0	3,345
1.4 Capacitación	575	444	1,657	0	2,676
Módulo 2 Hacienda	5,306	1,652	4,658	1,095	12,711
2.1 Ingresos	1,842	541	2,093	207	4,683
2.2 Egresos	1,945	612	1,457	0	4,014
2.3 Deuda	446	56	617	888	2,007
2.4 Patrimonio	1,073	443	491	0	2,007
Total de indicadores	10,269	4,485	10,911	1,095	26,760
%	38.4%	16.8%	40.8%	4.1%	100.0%

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por el INAFED.

En la primera revisión se registraron 26,760 indicadores de los 669 municipios que participaron en este ejercicio; de los indicadores reportados, el 38.4% correspondió a

indicadores en nivel óptimo; 16.8% se encontraban en proceso; el 40.8% en rezago, y el 4.1% corresponde a indicadores No Medibles para los municipios.

Asimismo, se verificó que de los 669 municipios que participaron en la primera revisión, únicamente en 232 se realizó una segunda, de acuerdo con la implementación del portafolio de herramientas, y de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADOS OBTENIDOS EN LA ETAPA DE SEGUNDA REVISIÓN  
CUENTA PÚBLICA 2019  
(número)

Tema	Óptimo	En proceso	Rezago	No Medible	Total
Módulo 1 Organización	2,245	891	1,736	0	4,872
1.1 Estructura	945	353	558	0	1,856
1.2 Planeación	499	240	189	0	928
1.3 Control Interno	521	140	499	0	1,160
1.4 Capacitación	280	158	490	0	928
Módulo 2 Hacienda	2,156	529	1,280	443	4,408
2.1 Ingresos	750	186	626	62	1,624
2.2 Egresos	791	189	412	0	1,392
2.3 Deuda	168	15	132	381	696
2.4 Patrimonio	447	139	110	0	696
Total de indicadores	4,401	1,420	3,016	443	9,280
%	47.4%	15.3%	32.5%	4.8%	100.0%

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por el INAFED.

Se registraron 9,280 indicadores de los 232 municipios que participaron en la segunda revisión; de los indicadores reportados, el 47.4% correspondió a indicadores en nivel óptimo, 15.3% se encuentran en proceso, el 32.5% en rezago y el 4.8% corresponde a indicadores No Medibles para los municipios.

**12.** Con la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que las instituciones de educación superior (IES) realizaron la primera revisión para 669 municipios, para los cuales los documentos que integran el dictamen respectivo presentaron las insuficiencias siguientes:

**-Minutas de revisión:** De los 669 municipios a los que se realizó la primera revisión, 7 no presentaron la minuta correspondiente. De las 662 minutas que se entregaron correctamente, todas tienen la firma del revisor líder de la Institución de Educación Superior que hizo la verificación; sin embargo, 4 no estaban firmadas por el enlace municipal y 5 por el enlace estatal.

**-Reporte de Resultados (módulo 1):** No se presentó el reporte de resultados del módulo 1 de 89 municipios. De los 573 municipios de los que sí se presentaron, 20 no estaban firmados por el enlace municipal, 19 por el enlace estatal y 20 carecen de la firma del enlace de la IES.

**-Reporte de Resultados (módulo 2):** Para la revisión del segundo módulo, 18 casos carecen de la firma del enlace municipal, 8 de la firma del enlace estatal, 19 del enlace de las IES y 88 reportes no fueron presentados.

**-Sugerencias Técnicas:** Se presentaron sólo 431 sugerencias técnicas de las 669 que debieron entregarse, de las cuales 65 no tienen firma del revisor líder.

Si bien el INAFED no es responsable de la adecuada elaboración de los documentos que integran el dictamen de revisión, no se tienen establecidos mecanismos que garanticen que este proceso se realice de manera adecuada.

Además, cabe señalar que, en los formatos establecidos para registrar el reporte de resultados de cada uno de los módulos no se incluye la firma de los responsables de realizar la verificación, por lo que no se pudo verificar si se corresponden con los que fueron notificados por las IES y que éstos tuvieron el perfil requerido para cada caso.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, se incorpore en el formato de minuta de revisión el nombre, instancia, cargo y firma de todos los participantes en la etapa de revisión.

Además, se remitió el formato que se incluirá como parte de la minuta de revisión.

De acuerdo con lo anterior se solventa lo observado.

**13.** El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) proporcionó evidencia de que participaron 232 municipios en la segunda revisión realizada por las IES; sin embargo, para 2 municipios los archivos que contenían los dictámenes se encuentran dañados, por lo que no fue posible verificar su contenido. De los 230 dictámenes restantes, se determinó lo siguiente:

**-Minutas de revisión:** Las 230 minutas están firmadas por el revisor líder de la institución de educación superior, así como por el enlace estatal. La minuta de un municipio carece de fecha y 4 minutas no tienen la firma del enlace municipal.

**-Reporte de Resultados (módulo 1):** No se presentó el reporte de resultados de la segunda revisión del módulo 1 de tres municipios, correspondiente a la segunda revisión. El reporte de un municipio no presenta la firma del enlace municipal, ni del enlace estatal.

**-Reporte de Resultados (módulo 2):** Para la segunda revisión del módulo 2 no se presentó el reporte correspondiente de dos municipios y el reporte de un municipio no estaba firmado por ninguna de las personas que debieron hacerlo.

**-Sugerencias Técnicas:** De los 232 municipios que participaron en este proceso, sólo se tiene evidencia de que se realizaron las sugerencias correspondientes para 87, de los cuales 5 carecen de la firma del revisor líder.

Como se mencionó en el resultado anterior, los formatos establecidos para registrar el reporte de resultados de cada uno de los módulos no incluyen la firma de los responsables de realizar la verificación, por lo que no se pudo constatar si se corresponden con los que fueron notificados por las IES y que tuvieron el perfil requerido para cada caso.

Además, no están definidos los criterios para determinar en qué casos los municipios requieren de una segunda revisión, o si corresponde a un proceso voluntario.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, se incorpore en el formato de minuta de revisión el nombre, instancia, cargo y firma de todos los participantes en la etapa de revisión; asimismo, que en los lineamientos de la GDM se establezcan los criterios que definan cuándo los municipios van a realizar una segunda revisión.

Además, se remitió el formato que se incluirá como parte de la minuta de revisión; también, se presentaron los lineamientos de la GDM 2021, en los que se establece que los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal (OEDM), definirán si los municipios realizarán una o dos revisiones, con base en la disponibilidad de las IES y, si es el caso, que los municipios soliciten una segunda revisión.

De acuerdo con lo anterior se solventa lo observado.

**14.** La entidad fiscalizada manifestó que el programa fue implementado en el ejercicio 2019, por lo que, al ser éste su primer año, no existía un mecanismo formal mediante el cual los municipios pudieran solicitar la revisión de sus resultados, cuando existía alguna controversia; también informó mediante una nota que en 2019 no se presentaron recursos de revisión por los municipios.

Sin embargo, en 2020, el INAFED implementó el documento denominado “Manual de Recurso de Revisión”, con el fin de constituirse como una guía para los municipios, en el caso de que exista alguna inconformidad con los resultados de las revisiones realizadas por las IES. El INAFED será el responsable de ese recurso y de emitir una resolución definitiva e inapelable, en un máximo de diez días hábiles.

#### **Reconocimientos de Buenas Practicas**

**15.** Con la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el INAFED convocó a los municipios que implementaron la Guía Consultiva en 2019 a participar en el reconocimiento de las buenas prácticas municipales, las cuales consisten en desarrollar, innovar o consolidar la capacidad del municipio para atender sus principales

responsabilidades con base en la implementación de programas, proyectos, estrategias, esquemas de prevención, políticas públicas, así como mecanismos de control o acciones estructuradas.

Los municipios podían postular más de una buena práctica de alguno de los dos módulos de la Guía Consultiva implementados en 2019; además, debían enviar sus propuestas y estar terminadas o en su caso con un 60.0% de avance con su evidencia documental. Las decisiones del Comité Evaluador eran inapelables.

Los criterios para evaluar las buenas prácticas fueron las siguientes:

1. Desarrollar capacidades institucionales.
2. Ser medible.
3. Ser innovadora.
4. Tener impacto.
5. Ser replicable.

También, se identificó que existió un comité de evaluación para las buenas prácticas municipales el cual fue conformado por la Dirección de la Agenda 2030 de la Oficina de la Presidencia de la República; la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto de Administración Pública del Estado de México; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, se verificó que, de acuerdo con la evaluación realizada a las buenas prácticas implementadas por los municipios, se reconoció a cinco municipios de cuatro estados.

**16.** Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que, en 2019, solicitaron participar en el reconocimiento de buenas prácticas, 84 municipios de 25 estados, es decir, únicamente el 11.3% de los que implementaron la GDM, de los cuales se recibieron 89 buenas prácticas como se muestra en la tabla siguiente:



BUENAS PRACTICAS MUNICIPALES RECIBIDAS EN 2019  
CUENTA PÚBLICA 2019  
(Número de prácticas reconocidas)

Módulo	Tema	Reconocimientos
Módulo 1.	Organización	61
	1.1 Estructura	9
	1.2 Planeación	35
	1.3 Control Interno	8
	1.4 Capacitación	9
Módulo 2.	Hacienda	21
	2.1 Ingresos	16
	2.2 Egresos	2
	2.3 Deuda	0
	2.4 Patrimonio	3
Otros Módulos*		7
	5 Medio Ambiente	3
	6 Social	1
	7 Desarrollo Económico	1
	No específica	2
	Total	89

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por el INAFED.

\*Si bien en 2019 los municipios implementaron únicamente los módulos 1 y 2, algunos enviaron evidencia de buenas prácticas que correspondían a otros módulos.

De acuerdo con lo anterior, se verificó que el INAFED dispuso de una minuta de la reunión del 25 de noviembre de 2019, en la que estuvieron presentes los integrantes del comité y en la que se concluyó el proceso de evaluación de las buenas prácticas de los municipios participantes en 2019; los resultados fueron comunicados a los OEDM mediante correo electrónico, en el cual se informó respecto de los municipios reconocidos, así como la buena práctica municipal que se implementó, como se muestra a continuación:

MUNICIPIOS RECONOCIDOS POR SUS BUENAS PRÁCTICAS  
CUENTA PÚBLICA 2019

ESTADO	MUNICIPIO	PRESIDENTE MUNICIPAL	MÓDULO	TEMA	NOMBRE DE LA BUENA PRÁCTICA MUNICIPAL:
Chihuahua	Chihuahua	C. María Eugenia Campos Galván	Hacienda	Ingresos	“Estrategias Recaudatorias”
Guanajuato	Valle de Santiago	C. Alejandro Alanís Chávez	Organización	Planeación	“Tablero De Control Alterno: 127 Indicadores para Ciudades Emergentes Y Sostenibles”.
México	Lerma	C. Jaime Cervantes Sánchez	Organización	Planeación	“Planeación, seguimiento y evaluación de la Agenda 2030 a través de las políticas públicas municipales”
México	Valle de Bravo	C. Mauricio Osorio Domínguez	Organización	Planeación	“Gestión Municipal Para Resultados”
Tamaulipas	Nuevo Laredo	C. Oscar Enrique Rivas Cuéllar	Organización	Planeación	“Planeación estratégica orientada al cumplimiento del Plan Municipal de desarrollo con perspectiva de género y enfoque en los objetivos de Desarrollo Sostenible”

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por el INAFED.

Asimismo, se verificó que las buenas prácticas reconocidas fueron publicadas en la página de internet del INAFED.

### Impacto del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal en la Gestión de los Municipios

**17.** La entidad fiscalizada no realizó en 2019, de manera directa o por conducto de una instancia externa, una evaluación sobre los impactos del programa, ya que manifestó, mediante una nota informativa, que el año revisado fue el primer año de implementación de la GDM y que sólo se consideraron dos módulos, por lo que será en 2020 que se llevarán a cabo ejercicios de retroalimentación con información aportada por los organismos estatales de desarrollo municipal, instituciones de educación superior y municipios, como un primer ejercicio de revisión general de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal que incluya 2019 y 2020; lo anterior, toda vez que ya se considerará un instrumento completo con la operación de los ocho módulos y el SiGuía en las funciones sustantivas.

### Operación

**18.** Con la revisión de la información proporcionada por el INAFED, se verificó que se dispuso de un calendario nacional, el cual incluyó seis actividades por realizar durante la implementación de la GDM, así como el responsable y las fechas establecidas para dar atención a cada una de estas fases. De acuerdo con lo anterior, se revisó el cumplimiento de las seis actividades correspondientes al INAFED, con base en el calendario de implementación

2019 acordado con los OEDM, municipios e IES, las cuales se realizaron dentro de los plazos establecidos en las fases siguientes:

- Diseño y desarrollo
- Promoción
- Portafolio de herramientas
- Evaluación de buenas prácticas
- Reconocimientos
- Análisis de resultados

### **Fortalezas y Áreas de Mejora**

**19.** Con base en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que el proceso de gestión de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM), presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

#### **Fortalezas**

- El INAFED promovió la GDM entre los gobiernos estatales y municipales.
- Se designaron enlaces municipales y de las Instituciones de Educación Superior para la implementación de la GDM.
- Se definieron los requisitos que debían cumplir los municipios para participar en la GDM; así como el perfil de las instancias revisoras, las cuales son Instituciones de Educación Superior.
- Se constató que el INAFED impartió capacitaciones en materia de la GDM; asimismo, se atendieron solicitudes de capacitaciones de los municipios de acuerdo con el catálogo de la instancia normativa.
- Se dispuso de los resultados obtenidos de la etapa de diagnóstico, primera y segunda revisión.
- Para el ejercicio fiscal 2020 se implementó un Manual de Recurso de Revisión, para atender casos de controversia con los resultados emitidos por parte de las IES.
- Los reconocimientos a las buenas prácticas municipales fueron asignados de acuerdo con los resultados del comité de evaluación.

- Las actividades establecidas en el calendario anual se realizaron conforme a los plazos establecidos.

### **Áreas de Mejora**

- No se presentó evidencia de las cartas compromiso para la Universidad Tecnológica del Sur del Estado de Morelos, Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica A.C., Instituto Tecnológico Superior de la Sierra Negra de Ajalpan e Instituto Universitario Puebla, instituciones que desempeñaron la función de revisar los resultados de los municipios participantes en la GDM.
- Los documentos que se consideran en el dictamen sobre los resultados obtenidos de la revisión realizada por la instancia verificadora a los indicadores municipales no contienen las firmas del total de los revisores de las IES, ni de los enlaces municipales y los estatales.
- No se dispone de mecanismos que garanticen que los participantes de las instancias revisoras (IES) tienen el perfil requerido.
- Los lineamientos de la GDM no están publicados en el Diario Oficial de la Federación.

La Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM) 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 cumplir adecuadamente con 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 y 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 GDM, en su concepción y diseño metodológico dispone de ocho módulos, de los cuales los primeros dos iniciaron su implementación en el ejercicio 2019, primer año de su operación y tiene el objetivo de apoyar a los municipios en su periodo de gobierno, a mejorar y consolidar sus capacidades institucionales.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, se publiquen en la página de internet del INAFED, los lineamientos de la GDM.

Asimismo, remitió copia de la solicitud al área correspondiente para que se publiquen en la página de internet. De acuerdo con lo anterior se solventa lo observado.

### ***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 19 resultados, de los cuales, en 14 no se detectaron irregularidades y 5 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

### ***Dictamen***

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de implementación de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal, coordinado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED); la Guía tiene el objetivo de orientar a las administraciones municipales durante su periodo de gobierno con el fin de mejorar y consolidar sus capacidades institucionales; asimismo, busca alentar la mejora continua de la gestión y el desempeño de los gobiernos municipales, impulsar las buenas prácticas y promover una cultura de evaluación que permita establecer metas y medir resultados. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La estrategia de la GDM dispone de los elementos normativos para efectuar su operación y orientar las actividades por realizar de todos los participantes en la misma.

La entidad fiscalizada cumplió, en general, con sus obligaciones de gestión del proceso fiscalizado, ya que se determinó una adecuada coordinación con los gobiernos estatales y municipales, así como con las Instituciones de Educación Superior, las cuales fueron las instancias revisoras de los indicadores en los municipios.

No obstante, la entidad fiscalizada no dispuso de los suficientes mecanismos de control para el resguardo de la documentación, en específico de las cartas compromiso enviadas por las IES y para garantizar que los revisores de los indicadores municipales, designados por las IES, tengan el perfil establecido en la normativa.

Asimismo, se identificó que los documentos que se consideran en el dictamen de las revisiones realizadas a los municipios de los indicadores de la GDM no contienen, en diversos casos, las firmas del total de los revisores de las IES, así como de los enlaces municipales y los estatales.

Además, no se tenían establecidos criterios para determinar los casos en los que los municipios requerían de una segunda revisión.

En conclusión, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), realizó una gestión adecuada del proceso de implementación de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

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