

# **Seminario: Mecanismos de monitoreo en los gobiernos municipales. Memorias**

Lo que se mide  
se puede mejorar

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Consejo Académico\*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**

Universidad Iberoamericana

\*Investigadores académicos del CONEVAL a la conclusión de este documento  
<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

### Secretaría Ejecutiva

**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

**Édgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Thania de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

## COLABORADORES

### Equipo técnico

Humberto Rivera Guerrero

Cristian Franco Canseco

Ana Paulina González Arroyo

Nereida Hernández Reyes

Édgar A. Martínez Mendoza

### Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece el invaluable apoyo de los expertos Mauricio Merino Huerta, Jaime Álvarez Hernández, Armando Islas Delgadillo, Luis De la Cruz López, Gerardo Florentino Galán, Juan Gamboa García, Fernando Rojas Hurtado, Antonio Sánchez Bernal y Martín Millán Soberanes, quienes participaron como conferenciantes en el *Seminario: Mecanismos de monitoreo en los gobiernos municipales*. En este documento se recopilan las principales ideas que se presentaron durante el seminario.

Además, agradece y reconoce la participación de Jovani Uriel Cruz Ríos y David Rafael Farias Segovia, quienes apoyaron en la elaboración de este documento.

*Seminario: Mecanismos de monitoreo en los gobiernos municipales. Memorias.*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Insurgentes Sur 810, col. Del Valle  
CP 03100, alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Seminario: Mecanismos de monitoreo en los gobiernos municipales. Memorias*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

## Contenido

Presentación .....	4
Importancia del municipio: base del federalismo en México .....	5
Dr. Mauricio Merino Huerta: Profesor investigador de la División de Administración Pública - CIDE .....	6
Diversidad en las capacidades institucionales de los municipios.....	10
Lic. Jaime Álvarez Hernández: Director General de Evaluación del Gasto Federalizado - ASF .....	11
Finanzas públicas municipales y planeación .....	15
Dr. Armando Islas Delgadillo: Director de Censos Nacionales de Gobierno – INEGI .....	16
Lic. Luis De la Cruz López, Subdirector de Apoyo y Seguimiento al Proceso de Descentralización, y Lic. Gerardo Florentino Galán, Subdirector de Apoyo al Federalismo - INAFED.....	20
Coordinación entre niveles de gobierno para la implementación de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas .....	24
Mtro. Juan Gamboa García, Consejero Presidente y Mtro. Rafael Rodríguez Vázquez: Analista Técnico de Planeación - INEVAP, y Mtro. Fernando Rojas Hurtado, Consultor en Coordinación Intergubernamental y Evaluación de Desempeño .....	25
Esquemas propios de monitoreo y rendición de cuentas.....	29
Dr. Antonio Sánchez Bernal: Jefe del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara.....	30
Mtro. Martín Millán Soberanes: Director de Evaluación del Sistema de Control Interno en el Municipio de León, Guanajuato .....	33
Epílogo.....	35

## **Presentación**

México se compone de una amplia y rica gama de realidades, distribuidas en los más de 2,400 municipios y alcaldías que constituyen nuestro país. Su diversidad y cercanía con las necesidades de la población hacen a cada municipio un laboratorio de acciones, programas y políticas de desarrollo social con buenas prácticas de las cuales todos podemos aprender. No obstante, resulta indispensable entender las fortalezas y oportunidades que enfrentan para cumplir con las atribuciones que le ha conferido la legislación mexicana.

En diciembre de 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) organizó el Seminario: Mecanismos de monitoreo en los gobiernos municipales, con el objetivo de profundizar el análisis, de la mano de reconocidos expertos, en el tema del monitoreo y la evaluación a nivel municipal. En este seminario, se analizó y discutió el papel de los municipios en el pacto federal de nuestro país, las capacidades institucionales necesarias para cumplir con sus atribuciones, las fuentes y uso de los recursos financieros municipales, formas de coordinación con otros niveles de gobierno y esquemas de monitoreo y rendición de cuentas.

En este documento se recopilan las principales ideas expuestas por los participantes del Seminario. Con esto, el CONEVAL busca documentar los avances y retos de los gobiernos municipales y de las alcaldías para mejorar sus capacidades de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de sus políticas de desarrollo social.

# **Importancia del municipio: base del federalismo en México**

## **Dr. Mauricio Merino Huerta: Profesor investigador de la División de Administración Pública - CIDE**

Actualmente, y desde hace tiempo, los gobiernos municipales se ven rebasados en el cumplimiento de sus obligaciones. El espacio municipal mexicano debe repensarse y rediseñarse, considerando su diversidad, pero a la vez dejando claras cuáles deben ser sus funciones básicas. Para esto se debe reflexionar sobre: ¿qué es lo que se espera de los municipios?

El diseño municipal actual es resultado de diversos cambios en el marco normativo, respecto a sus obligaciones, su forma de gobierno y la fuente de sus recursos. Algunos de los cambios más importantes que se han dado son las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983, 1987 y 1999, y la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997.

Con la reforma constitucional de 1983, se establecieron los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo y que han tenido pocas modificaciones sustanciales<sup>1</sup>, referidos en la figura 1. Se estableció que estos servicios públicos estarían a cargo de los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinaran las leyes.

Con esta reforma, quedó definido el ámbito de atribuciones de los municipios, pero su papel se limitaba a ser administradores de los servicios públicos, instancias intermedias subordinadas al estado. Fue con la reforma de 1999 que se dejó estas funciones y servicios, su reglamentación y administración, a cargo de los municipios<sup>2</sup>, elevándolos a una categoría de gobierno de pleno derecho frente al gobierno estatal.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), fracción III. El listado de funciones y servicios públicos municipales fue reformado por última vez el 23 de diciembre de 1999.

<sup>2</sup> En el artículo 115, fracción III, también se contempla que la entidad federativa puede hacerse cargo de estas funciones y servicios temporalmente o los provea junto con el municipio, a través de un convenio, cuando el ayuntamiento así lo considere necesario.

**Figura 1. Funciones y servicios públicos municipales**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el artículo 115 de la CPEUM (2018).

\*Nota: En los términos del artículo 21 de la Constitución se refiere a policía preventiva municipal y tránsito.

La idea detrás de la reforma de 1983, reforzada en la reforma de 1999, fue la de crear municipios urbanos, dedicados a mejorar la calidad de la vida de las personas en su ámbito de convivencia más cercano, a través de los servicios públicos. Para esto, se les dio a los municipios autoridad para el cobro del impuesto predial y de servicios como la distribución del agua, de manera que pudieran adquirir mayores recursos, y así, mejorar la oferta de servicios públicos. Se asumió que con esto se lograría generar un círculo virtuoso entre desarrollo urbano y mayor riqueza para los municipios; sin embargo, no se contemplaron las necesidades y circunstancias particulares de los municipios rurales. Al idear lo que debía ser el municipio, se omitió su diversidad, la complejidad política de los pueblos y las enormes diferencias que median entre los municipios.

La siguiente reforma del artículo 115 constitucional fue en 1987, con la cual se buscó que los municipios tuvieran mayor democracia, abriendo espacios de representación proporcional en los ayuntamientos para fomentar la participación de otros partidos políticos. Lo anterior permitió diversificar las dinámicas políticas a nivel municipal.

Las divisiones políticas dentro de los gobiernos municipales, sumado los periodos de gobierno relativamente cortos y la alta rotación del personal, limitaron que los municipios desarrollaran las capacidades institucionales suficientes para cumplir con las tareas que tenían encomendadas para lograr el desarrollo urbano que se buscaba.

En 1997, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para crear los Fondos de Aportaciones Federales. Estos fondos, como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que tiene un componente municipal, se convirtieron en la principal fuente de recursos para los municipios. De esta manera, se incrementaron las arcas municipales y se dio cierta libertad para el uso de estos recursos, pero con los límites establecidos por cada Fondo.

Esta mayor asignación de recursos a los municipios no fue acompañada de un rediseño de sus propósitos institucionales. Recibieron una gran cantidad de dinero para cumplir objetivos que no necesariamente iban de la mano con sus obligaciones constitucionales. Esto llevó a una ruptura entre el sistema fiscal y el diseño del sistema municipal. La agenda de atención pública de los municipios se modificó sin ir acompañada de una reconceptualización del deber ser de los municipios.

Junto con los cambios al sistema de coordinación fiscal, el marco normativo municipal se ha extendido, estableciendo nuevas obligaciones para los gobiernos municipales, ajenas a sus funciones básicas establecidas en la Constitución. Actualmente, se espera que los municipios implementen acciones respecto al



ambiente, cultura, y combate al crimen organizado, entre otros temas, aun cuando la mayoría no tiene las capacidades institucionales suficientes para lograrlo.

Ante este escenario, es importante repensar y rediseñar el sistema municipal como la base de la estructura política de nuestro país, sin omitir las disparidades entre los municipios. Este rediseño debe partir de tres guías:

**Figura 2. Guías para repensar el sistema municipal**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ponencia de Mauricio Merino Huerta (2018).

# **Diversidad en las capacidades institucionales de los municipios**

## Lic. Jaime Álvarez Hernández: Director General de Evaluación del Gasto Federalizado - ASF

A partir de la asignación de las responsabilidades que define la Constitución para los municipios, hay que contribuir a la formación de las capacidades que permitan implementarlas adecuadamente y revisar y valorar el esquema de recaudación fiscal para cumplir con esas obligaciones.

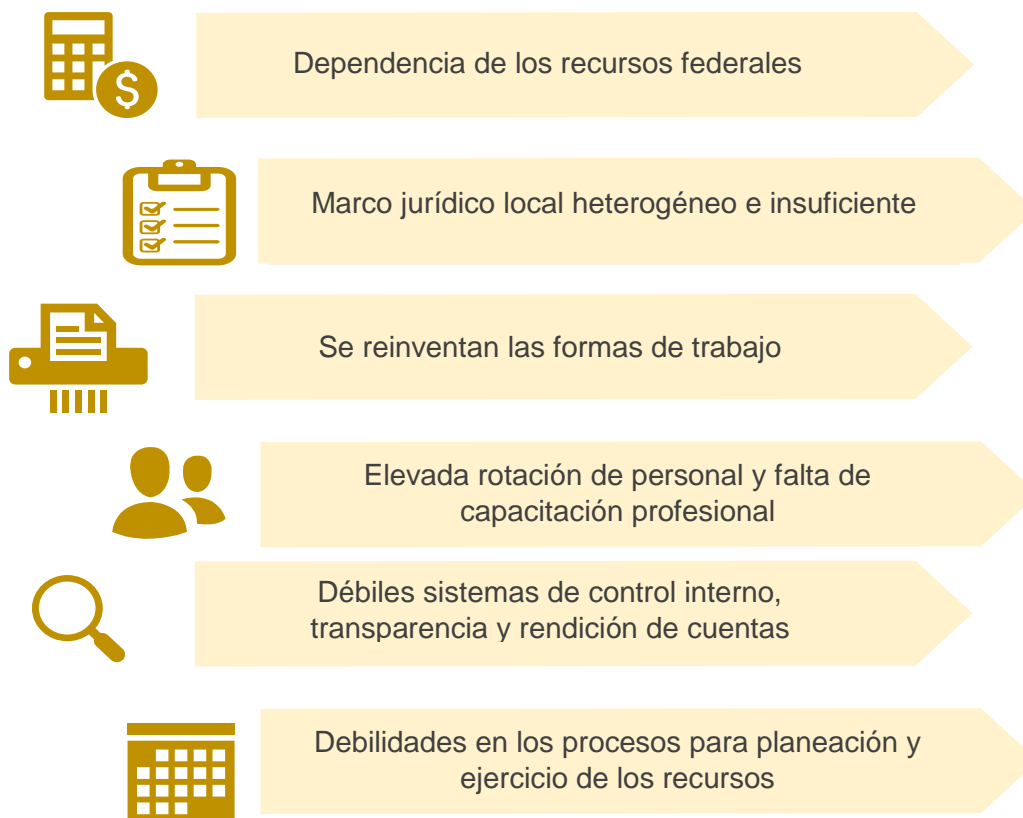
En 1990 se inició el proceso de transferencia de recursos y funciones hacia los municipios, mediante los fondos municipales de SOLIDARIDAD. Esto significó una mayor responsabilidad de los municipios para atender demandas sociales, pero no se vio acompañada de una estrategia explícita de formación de sus capacidades institucionales.

La transferencia de recursos y responsabilidades a los municipios ha continuado, pero la ineficiencia en la gestión de sus recursos afecta los resultados obtenidos, lo cual se evidencia con la recurrencia de observaciones y auditorías. Las causas de la gestión poco eficiente que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) identifica tienen que ver con las debilidades en las capacidades institucionales de los municipios, entendidas como competencias necesarias para cumplir con sus responsabilidades constitucionales y objetivos de gobierno.

Algunas de estas debilidades son: 1) el encogimiento de las haciendas municipales, reflejado en la dependencia de los recursos federales, de más de 70% en promedio y hasta de 90% o más en los municipios más pobres, y en el insuficiente aprovechamiento del impuesto predial como fuente de recursos propios; 2) un marco jurídico local heterogéneo e insuficiente sobre apoyo a municipios para la formación de capacidades; 3) la falta de institucionalización de los procesos, que lleva a reinventar las formas de trabajo cada tres años; 4) una elevada rotación y falta de capacitación profesional del personal; 5) débiles sistemas de control interno, sumado a poca transparencia y rendición de cuentas; y 6) debilidades en los

procesos de planeación, ejercicio y evaluación de los recursos, los cuales carecen también de mecanismos para integrar la participación social.

### Figura 3. Debilidades en las capacidades institucionales de los municipios



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ponencia de Jaime Álvarez Hernández, ASF, (2018).

Las prioridades inmediatas de los municipios están orientadas a cuestiones operativas que tienen que ver con ejercer los recursos que la federación les otorga para no perderlos, dejando a un lado el enfoque a resultados. Lo anterior lleva a que no se implementen mecanismos para la evaluación y la participación social en el ejercicio del gobierno municipal.

Los apoyos estatales y federales en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales han sido insuficientes o muy poco aprovechados. Esto se debe a que no hay un acompañamiento, ni una coordinación entre los tres niveles de gobierno para integrar esfuerzos y apoyar el desarrollo municipal.

La ASF, con apoyo de INEGI, elaboró un *Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal*<sup>3</sup> construido a partir de cuatro subíndices: capacidad financiera (proporción de recursos propios del municipio), capacidad en la prestación de servicios públicos (cobertura de los servicios públicos como capacidad institucional), desarrollo administrativo (incluyendo el plan municipal de desarrollo y su reglamentación, la estructura organizacional y la profesionalización de su personal) y transparencia y rendición de cuentas (reglamentación y mecanismos que garanticen la información pública y el libre acceso a la información).

Como conclusiones del diagnóstico, se identifica que la formación de capacidades es elemento indispensable para que el gobierno municipal cumpla con sus funciones y responsabilidades; existen avances pero también debilidades importantes como: una excesiva carga de trabajo en relación con la reducida cantidad del personal y la profesionalización de sus puestos en la administración municipal; insuficiente institucionalización de procesos y formas de trabajo; insuficiente aprovechamiento del dinero de desarrollo social municipal; falta de asesores que apoyen a los municipios en la formulación de sus programas de desarrollo social municipal; y una limitada rendición de cuentas, lo cual afecta la mejora en la gestión de las administraciones municipales.

En este sentido, algunos puntos que fortalecerán las capacidades de los municipios son los siguientes:

---

<sup>3</sup> El documento completo puede consultarse en: <http://200.23.8.25/ASF/descarga/DocDIMcompleto.pdf>

**Figura 4. Recomendaciones para fortalecer las capacidades municipales**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ponencia de Jaime Álvarez Hernández, ASF, (2018).

## **Finanzas públicas municipales y planeación**

## Dr. Armando Islas Delgadillo: Director de Censos Nacionales de Gobierno – INEGI

Con el fin de proveer información que contribuya al proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) genera los Censos Nacionales de Gobierno. Uno de estos censos es el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales* (CNGMD)<sup>4</sup>.

El CNGMD se publica cada dos años desde 2011. La edición más reciente es la 2017.<sup>5</sup> El objetivo de este censo es generar información sobre las capacidades institucionales de las administraciones públicas de los municipios y delegaciones (ahora alcaldías), en sus ámbitos de gestión y de desempeño. En 2017 se censaron 2,458 administraciones públicas municipales y delegaciones.

El CNGMD se compone de 716 preguntas, divididas en seis módulos:

---

<sup>4</sup> La información y resultados del CNGMD puede encontrarse en la siguiente liga:  
[www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/](http://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/)

<sup>5</sup> Conforme al calendario de INEGI, los datos del CNGMD, 2019 se darán a conocer en febrero de 2020:  
<https://inegi.org.mx/app/saladeprensa/calendario/default.html>



**Figura 5. Módulos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Este censo se genera para que los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tomen decisiones sustentadas en información veraz y oportuna, la cual les permita tener un mejor entendimiento de su contexto y sus áreas de oportunidad. Para los municipios y alcaldías, el uso de esta información representa una ayuda para renovar su normativa interna, cumplir sus funciones con mayor eficiencia y eficacia y realizar una mejor distribución de sus recursos.

A partir de la información del CNGMD, junto con otras fuentes complementarias del INEGI como la de *Finanzas públicas estatales y municipales* y la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) 2017, es posible identificar algunos

de los principales retos a los que se enfrentan los gobiernos municipales y las alcaldías actualmente:

- 1) Hay una gran dependencia de los recursos federalizados y poca capacidad para recaudar recursos propios de manera eficaz. El 73.4% del presupuesto municipal en 2017 provino de aportaciones y participaciones, mientras que el cobro de impuestos correspondió al 12.6% de los ingresos municipales.
- 2) Existe una gran disparidad de género en los ayuntamientos y en la administración pública municipal, al igual que una falta de preparación de los servidores públicos. De los servidores públicos de las administraciones públicas municipales en 2016, 33.8% eran mujeres y 66.0% hombres. Además, solo el 0.2% contaban con una licenciatura, maestría o doctorado, mientras que el 49.4% tenían secundaria, preparatoria o carrera técnica o comercial.
- 3) La oferta de servicios públicos municipales es incompleta. En 2016, el 98.2% de los gobiernos censados reportó contar con agua potable; sin embargo, solo 77.5% contaban con drenaje y alcantarillado y 32.1% con tratamiento de aguas residuales. El 90.2% de los municipios y delegaciones contaron con el servicio de recolección y disposición de residuos, pero solo el 2.5% tenía recolección, disposición y tratamiento de residuos.
- 4) No existen suficientes mecanismos para darles seguimiento y evaluarlos. Al analizar los elementos de planeación y evaluación de los municipios y delegaciones de 2016, se encontró que el 80.0% contaban con un Plan de Desarrollo Municipal o Delegacional (PDM), pero solo el 55.6% tenía un PDM con indicadores de gestión y el 54.0% con indicadores de resultados.
- 5) La población no está satisfecha con servicios públicos de los municipios y delegaciones y no confía en sus gobiernos locales. En la ENCIG 2017 se encontró que el 65.0% de las personas de 18 años y más, que habitan en zonas urbanas de 100,000 habitantes o más, se sienten satisfechas con los servicios de recolección de basura. En contraste, solo el 23.7% de las personas mayores de edad estaban satisfechas con el servicio de calles y

avenidas. Sumado a lo anterior, el 80.6% de la población encuestada percibe que la corrupción en sus gobiernos municipales es frecuente o muy frecuente.

**Figura 6. Retos para los gobiernos municipales y alcaldías**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, Finanzas públicas estatales y municipales 2017 y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 (INEGI).

Con esta información, los municipios y alcaldías pueden generar estrategias propias para fortalecer su gestión, obtener mejores resultados y rendir cuentas ante su población.

**Lic. Luis De la Cruz López, Subdirector de Apoyo y Seguimiento al Proceso de Descentralización, y Lic. Gerardo Florentino Galán, Subdirector de Apoyo al Federalismo - INAFED**

Las haciendas municipales se constituyen de tres grupos de ingresos: los ingresos ordinarios directos, que son los ingresos propios del municipio; los ingresos ordinarios indirectos, compuestos por transferencias provenientes de otros niveles de gobierno; y los ingresos extraordinarios, derivados de financiamientos para atender situaciones imprevistas.

Los ingresos propios pueden ser de tipo tributarios (impuestos, derechos o contribuciones de mejora) o no tributarios (productos y aprovechamientos). A pesar de las diversas fuentes de ingresos propios, la fuente de recursos más importante para los municipios en general son las transferencias, las cuales se integran por las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales. Con las transferencias se busca fomentar la descentralización de los gobiernos locales respecto de la Federación y fortalecer sus capacidades.

**Figura 7. Fuentes de ingresos de los municipios**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la presentación de Luis De la Cruz López y Gerardo Florentino Galán, INAFED, (2018)

Las participaciones son los recursos fiscales transferidos por parte de la Federación a las haciendas de los estados y los municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal entre las entidades federativas y la SHCP. Con estos convenios, las entidades, municipios y demarcaciones territoriales ceden atribuciones tributarias a la Federación para ser partícipes del total de los impuestos federales y otros ingresos establecidos en la LCF, y que se distribuya entre ellas dichas participaciones.

Los recursos provenientes de las participaciones no están condicionados, por lo que los municipios son quienes deciden cómo utilizarlos. Las legislaturas locales son las encargadas de establecer la distribución de las participaciones entre los municipios, sujetándose a las condiciones establecidas en la LCF. La idea es que estos recursos se distribuyan entre los municipios siguiendo principios resarcitorios.

Las participaciones se distribuyen a través de fondos, de los cuales destacan el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). El FGP se compone del 20% de la recaudación federal participable en el ejercicio fiscal, del cual, al menos el 20% debe ir a los municipios. Por otra parte, el FFM se compone del 1% de la recaudación federal, pero el 100% de esos recursos debe ir a los municipios, a través de sus estados.

Las aportaciones federales son transferencias de la Federación a las entidades federativas y municipios que, a diferencia de las participaciones, están condicionadas a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. La LCF establece el tipo de aportación a partir de ocho Fondos de Aportaciones Federales, los cuales se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan de acuerdo con la misma Ley.

Dos Fondos especialmente relevantes para los municipios son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para

el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). La forma en la que se distribuirán los recursos de estos fondos a los municipios está determinada en la LCF.

Los recursos del FAIS son dirigidos para beneficiar directamente a la población en pobreza extrema y a las localidades con alto o muy alto grado de rezago social, a través del financiamiento de obras, acciones e inversiones. Se determina anualmente por un monto equivalente, para efectos de referencia, a alrededor de 2.5% de la recaudación federal participable. De ese 2.5%, alrededor de 0.3% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y aproximadamente 2.2% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM). Los recursos del FISM se reparten con un carácter redistributivo hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Por su parte, los recursos del FORTAMUN son destinados al cumplimiento de sus funciones y servicios básicos, priorizando aquellos que determina la LCF. Se determina anualmente por un monto equivalente, para efectos de referencia, a aproximadamente 2.3% de la recaudación federal participable. Los recursos del FORTAMUN se distribuyen en proporción al número de habitantes de cada entidad federativa. A su vez, las entidades federativas distribuyen los recursos entre sus municipios o demarcaciones territoriales en proporción directa al número de habitantes de los municipios.

**Figura 8. Ingresos por transferencias federales a los municipios**

TRANSFERENCIAS		
	Participaciones	Aportaciones
¿Condicionados?	No	Sí
¿Cómo se distribuyen a los municipios?	Fórmulas de distribución establecidas en la legislación local	Fórmulas de distribución establecidas en la LCF
Porcentaje del presupuesto municipal (2017)	35.0%	38.4%
Ejemplos	FGP y FFM*	FAIS y FORTAMUN**

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la LCF e información sobre Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI (2018).

\*Nota: Fondo General de Participaciones (FGP) y Fondo de Fomento Municipal (FFM).

\*\*Nota: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

Los recursos provenientes de transferencias les permiten a muchos municipios, que carecen de capacidad de recaudación propia, cumplir con sus funciones y servicios básicos. Las participaciones y aportaciones componen la mayor parte del presupuesto municipal en general. En 2017, el 73.4% de los ingresos municipales provino de aportaciones y participaciones, mientras que el 26.6% consistió en ingresos propios de los municipios.

Esta diferencia entre la proporción de ambos tipos de ingresos lleva a que muchos municipios dependan en gran medida de las transferencias federales para sostenerse. Pero, es importante que los municipios generen las capacidades institucionales necesarias para no depender completamente de las transferencias federales y ganar una autonomía financiera y operativa perdurable.

**Coordinación entre niveles de gobierno para la  
implementación de mecanismos de monitoreo y  
rendición de cuentas**



**Mtro. Juan Gamboa García, Consejero Presidente y Mtro. Rafael Rodríguez Vázquez: Analista Técnico de Planeación - INEVAP, y Mtro. Fernando Rojas Hurtado, Consultor en Coordinación Intergubernamental y Evaluación de Desempeño**

La coordinación entre los distintos niveles de gobierno implica la suma de recursos con una visión común y gestión compartida. Las relaciones fiscales intergubernamentales son el marco que delimita esta coordinación.

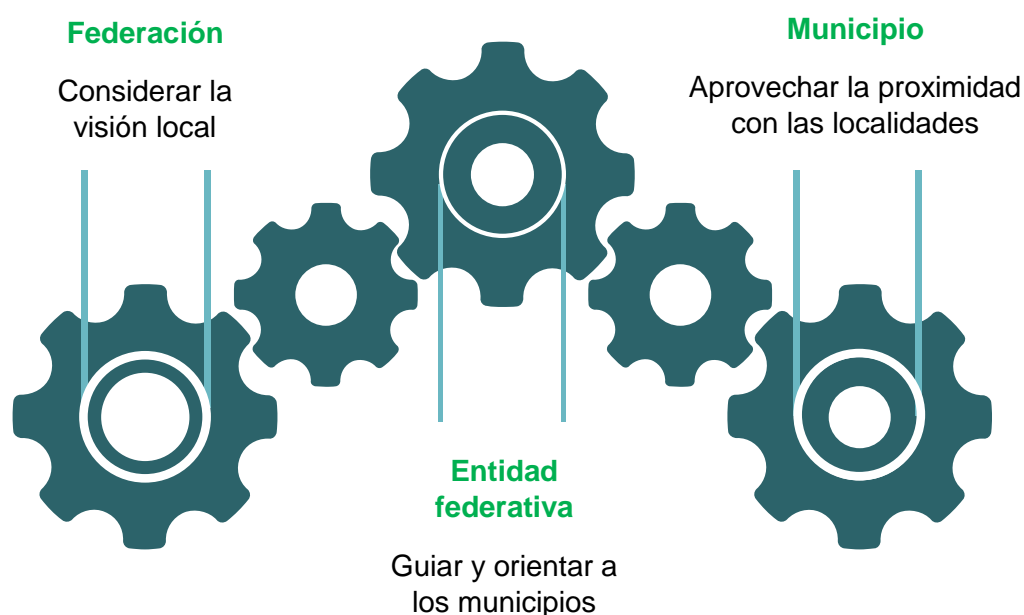
Desde la perspectiva de descentralización fiscal, las transferencias a los estados y municipios pueden ser incondicionales o condicionadas/etiquetadas para cierto objeto de gasto. En este último tipo de transferencias, se requiere que todos los actores involucrados (Federación, entidades federativas y municipios) tengan claro su papel dentro de la cadena de valor, de acuerdo con la normativa, y haya corresponsabilidad en el financiamiento, monitoreo, gestión y rendición de cuentas de los proyectos.

Para que se alcance la calidad deseada de los servicios financiados con las transferencias condicionadas, no es suficiente con señalar el objetivo general y establecer las reglas de cumplimiento. Se requiere una visión compartida entre las partes sobre el resultado que se persigue y cómo alcanzarlo. Al conocer y reconocer las prioridades locales, se cambiará de una coordinación de arriba hacia abajo, donde el municipio solo ejecuta y rinde cuentas al estado y la Federación, a una coordinación con proximidad local, en la que la focalización, asignación y rendición de cuentas es local, con la participación de la comunidad. Hay que establecer los canales para que los gobiernos locales eleven su propia voz y comuniquen sus necesidades, al igual que sus limitaciones.

Dentro de la cadena de valor para la producción de servicios públicos, cada grupo de actores tiene sus responsabilidades distintas, pero no desasociadas. No basta

con sumar esos esfuerzos, hay que articularlos. Desde la Federación, es importante considerar la visión local y regional, para el diagnóstico y la evaluación de los resultados. Los estados deben dar guía y orientación a los municipios. Los municipios pueden aprovechar su proximidad para conocer las expectativas y niveles de satisfacción de los actores locales.

**Figura 9. Coordinación entre los niveles de gobierno en la cadena de valor**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la presentación de Fernando Rojas Hurtado (2018).

La coordinación entre los actores de la cadena se extiende también a los mecanismos para la rendición de cuentas. Es importante que, en cada nivel, haya responsables de la operacionalización claramente definidos, que exista un tablero de control común para que todos los involucrados puedan dar seguimiento y que se realicen evaluaciones compartidas, simultáneas y complementarias entre los niveles.

En Durango se ha hecho un esfuerzo importante para coordinar el trabajo en materia de monitoreo y evaluación entre estado y municipios. El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (INEVAP) es el organismo

constitucionalmente autónomo a cargo de normar y coordinar la evaluación en el estado. Sus atribuciones se extienden a los tres poderes de la entidad, a los municipios y a los demás organismos autónomos.

En 2018, INEVAP trabajó con nueve municipios, representantes de las regiones del estado, para la elaboración de evaluaciones. El proceso de evaluación con los municipios consiste en reunirse con el presidente municipal, determinar en conjunto qué y cómo evaluar y, posteriormente, presentar a las autoridades municipales los resultados para formalizar con ellas los compromisos para atender los aspectos susceptibles de mejora.

A partir de su experiencia trabajando con los municipios, el INEVAP ha identificado retos de la gestión municipal, entre los que destacan:

**Figura 10. Retos para la gestión municipal**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la presentación de Juan Gamboa García y Rafael Rodríguez Vázquez, INEVAP (2018).

Es importante que los municipios generen diagnósticos que les permitan identificar y priorizar las necesidades de la población, generar manuales de procedimientos

que den certidumbre sobre los responsables y las tareas que deben cumplir, generar indicadores para el seguimiento de resultados y fortalecer las capacidades de sus funcionarios.

A su vez, para que la federación pueda contribuir a la coordinación de los municipios con otros niveles de gobierno, se deben contemplar ciertos puntos:

- Dar acompañamiento a los estados y municipios en sus evaluaciones sobre la gestión y resultados de sus programas.
- Apoyar en la construcción de la cadena de valor, generando alianzas con las áreas encargadas del monitoreo y evaluación a nivel estatal y municipal.
- Analizar y recomendar los mecanismos adecuados para captar y aprovechar la voz de los gobiernos locales.

## **Esquemas propios de monitoreo y rendición de cuentas**

## **Dr. Antonio Sánchez Bernal: Jefe del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara**

Una estrategia de colaboración con los gobiernos municipales para fomentar el monitoreo y la evaluación debe contemplar los siguientes puntos:

### **1. Capacitar sobre qué es y para qué sirve la evaluación**

Los gobiernos municipales no necesariamente están en contra del monitoreo y la evaluación, pero no tienen claridad sobre en qué consiste. Existe una demanda de información para la toma de decisiones, pero no se conocen las herramientas para obtenerla ni los métodos para utilizarla eficazmente. Es importante encontrar la manera adecuada de comunicar a los funcionarios municipales en qué consiste y cómo puede realizarse y aprovecharse una evaluación. Hace falta capacitar a los funcionarios municipales sobre el ciclo de la política pública y qué papel juega en él la evaluación.

### **2. Identificar qué se tiene que evaluar**

Teniendo claro en qué consiste evaluar, lo siguiente es determinar qué es lo que se va a evaluar. El estándar respecto a qué evaluar no puede aplicarse a todos los municipios por igual. Por un lado, para muchos municipios significa un reto significativo poder cumplir con todas las funciones y servicios básicos que les corresponde de acuerdo con la Constitución. Por otro lado, existen municipios grandes con capacidades institucionales desarrolladas que, además de proveer a su población de los servicios públicos básicos, implementan políticas más elaboradas. Es importante apoyar a los municipios para que mejoren en sus funciones y servicios sustanciales, pero para aquellos municipios con mayor capacidad, las expectativas sobre lo que van a evaluar deben ser mayores.

### **3. Reflexionar sobre los incentivos y aliados adecuados**

Habrán gobiernos municipales para los cuales el tema de la evaluación sea algo sensible, incluso intimidante. Hay que pensar en los incentivos adecuados, acorde a los objetivos y atribuciones institucionales, para lograr que los municipios acepten

y den prioridad a la evaluación en su agenda. Igualmente, importante es pensar en los mejores aliados posibles, que tengan experiencia en el tema y relaciones de confianza con los gobiernos municipales, de manera que sea más fácil el acercamiento.

#### 4. Acotar el universo para iniciar con la evaluación

Uno de los grandes retos para dar asesoría y consulta en el ámbito municipal es la gran cantidad de interlocutores. ¿Cuál es la mejor estrategia para dar acompañamiento a más de 2,400 municipios y alcaldías? Esta estrategia debe empezar por acotar el universo de municipios con los cuales se tendrá el primer contacto, buscando aquellos que tengan los recursos y capacidades institucionales suficientes para empezar a desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación local.

#### 5. Considerar la perspectiva de los municipios

Por último, para una instrumentación exitosa de esta estrategia se debe tener siempre presente la perspectiva de los gobiernos municipales. Cuando los municipios se apropien de la idea de generar mecanismos de monitoreo y evaluación para mejorar su desempeño, habrá un mayor sentido de responsabilidad por parte de las autoridades municipales. Para esto, es importante que se contemplen sus intereses y necesidades particulares.

**Figura 11. ¿Qué puntos considerar al elaborar una estrategia de colaboración con los municipios?**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la presentación de Antonio Sánchez Bernal, Universidad de Guadalajara (2018).



## **Mtro. Martín Millán Soberanes: Director de Evaluación del Sistema de Control Interno en el Municipio de León, Guanajuato**

Desde 2016, el municipio de León, Guanajuato ha desarrollado un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño. Los esfuerzos para materializar este sistema se pueden resumir en los siguientes pasos:

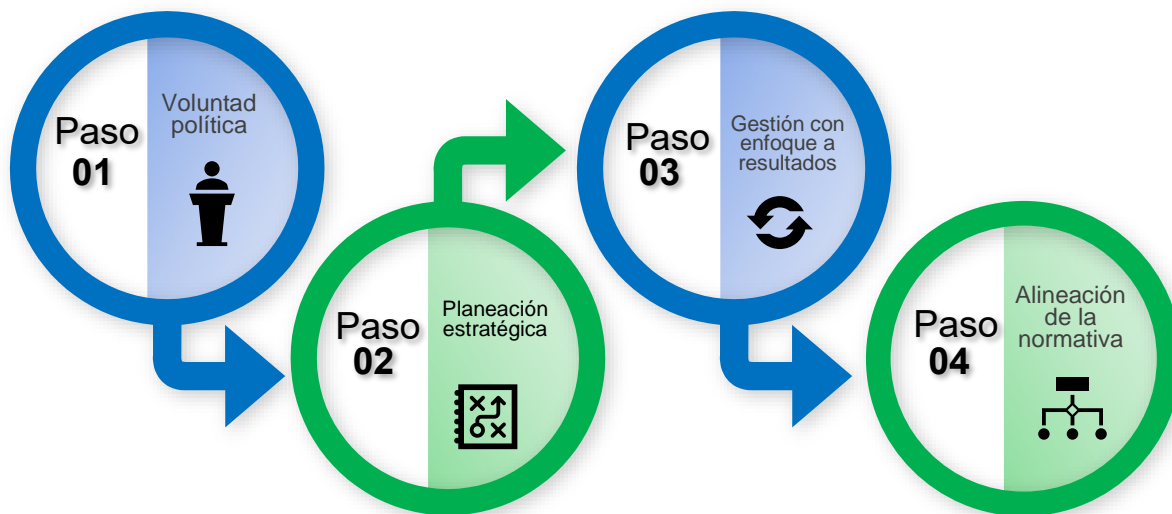
1. Para empezar, es importante contar con una voluntad política que respalde el sistema de monitoreo y evaluación. Para ello, fue necesario vender la idea al presidente municipal. Esto ayudó a que el tema tomara fuerza.

2. El siguiente paso es plasmar esa voluntad en un instrumento de planeación estratégica. De esta manera, el monitoreo y evaluación pasa del discurso a integrarse de manera concreta al proceso de política pública municipal. Así, monitoreo y evaluación se integraron en el Programa de Gobierno y el Plan de Trabajo de la Contraloría Municipal.

3. A partir de las guías de la planeación municipal, se definió el Modelo Integral de la Gestión Pública con enfoque a Resultados. De acuerdo con este Modelo, se comienza con un diagnóstico de las necesidades de la población para el diseño de políticas públicas, programas presupuestarios y actividades. Posteriormente, se elaboran y entregan los bienes y servicios para atender las necesidades detectadas y se da un seguimiento. Los resultados son evaluados y la información obtenida es usada en el siguiente ciclo presupuestario.

4. Se hizo una revisión y fortalecimiento de la normativa, para que el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal estuviera alineado con la normativa de los diferentes niveles de gobierno y las atribuciones de los actores responsables estuvieran claramente establecidas. Para esto, se retomaron buenas prácticas en la materia y se buscó la asesoría de actores gubernamentales y no gubernamentales especializados.

**Figura 12. Pasos de León, Guanajuato para desarrollar sus Sistema de Evaluación del Desempeño**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la presentación de Martín Millán Soberanes, Sistema de Control Interno de León, Guanajuato (2018).

Siguiendo estos pasos, el municipio de León generó un sistema de evaluación del desempeño, el cual consiste en: 1) planear, a partir de diagnósticos sobre las problemáticas del municipio; 2) monitorear las metas y objetivos, a través de indicadores estratégicos y de gestión; 3) evaluar el desempeño de los programas presupuestarios; y 4) dar seguimiento a los convenios de aspectos susceptibles de mejora.

León todavía se enfrenta a retos para consolidar su sistema de evaluación del desempeño, como la baja profesionalización del personal de la administración pública municipal en temas de monitoreo y evaluación, la frecuente rotación en puestos clave, los cortos periodos de planeación, y la falta de articulación entre los actores del sistema. Sin embargo, se sigue trabajando para fortalecer su sistema, a través de la adopción de buenas prácticas, la capacitación constante, la alianza con actores estratégicos y el desarrollo de herramientas tecnológicas para la gestión y el acceso de la ciudadanía a la información.

## Epílogo

Lo expuesto y discutido por los expertos, durante el Seminario: Mecanismos de monitoreo en los gobiernos municipales, es una primera aproximación esencial para entender los retos a los que se enfrentan los municipios para asumir su responsabilidad sobre monitorear y evaluar sus acciones y programas.

Algunas de las ideas que se desprendieron de este diálogo y que es necesario profundizar en torno al papel que desempeñan los municipios son las siguientes:

- Hay que transitar a una nueva idea del municipio: a uno con responsabilidades acotadas, pero focalizadas y orientadas a mejorar la calidad de vida de la población.
- La dependencia económica y la falta de instrumentos de planeación, monitoreo y evaluación son resultado de las debilidades institucionales de los municipios, que habrá que fortalecer gradualmente.
- Apoyar el desarrollo de capacidades institucionales de los municipios es prioritario para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales.
- Los gobiernos estatales son los principales aliados para guiar y acompañar a los municipios, siempre desde una postura de escucha y reconocimiento hacia las preocupaciones y prioridades municipales.
- Es importante difundir las experiencias municipales en el tema del monitoreo y evaluación. Muchas de estas prácticas pueden ser replicadas y retroalimentadas por otros actores municipales y estatales.

Partiendo de estos aspectos, y desde su atribución como órgano de consulta y asesoría a gobiernos estatales y municipales, el CONEVAL trabaja en una estrategia para fortalecer las prácticas de monitoreo y evaluaciones municipales. La primera pieza dentro de esta estrategia es el desarrollo, en conjunto con la Agencia

de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ por sus siglas en alemán), de la plataforma DataMun<sup>6</sup>.

Esta plataforma permite dar seguimiento y comparar el desempeño municipal en el cumplimiento de sus atribuciones plasmadas en el artículo 115 constitucional, en los derechos sociales. DataMun agrupa 63 indicadores sobre el desempeño municipal, divididos en siete temas distintos y sustentados en fuentes oficiales. Esta herramienta les permitirá a los tomadores de decisiones, al igual que a académicos y organizaciones de la sociedad civil, conocer la situación de su municipio, identificar áreas de oportunidad y comparar su desempeño con el otros de municipios.

**Figura 13. Temas que abarca la plataforma DataMun**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la información de la plataforma DataMun (2019).

DataMun es un ejemplo de los esfuerzos que el CONEVAL continuará realizando a nivel municipal, en colaboración con expertos y aliados clave, con el fin de difundir y consolidar una cultura del monitoreo y la evaluación en todos los niveles de gobierno. Estos esfuerzos serán orientados a proveer a los municipios de las

<sup>6</sup> La plataforma DataMun puede consultarse en la siguiente liga: <http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/>

herramientas necesarias para fortalecer sus capacidades y que puedan mejorar la calidad de vida de sus poblaciones.