

APARTADO DE INFORME DE DESEMPEÑO QUE FORMA PARTE ÍNTEGRA DEL INFORME INDIVIDUAL DE AUDITORÍA DE CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL 2021 DEL AYUNTAMIENTO DE TONALÁ, JALISCO

Con fundamento en las disposiciones establecidas en los párrafos primero y décimo, fracciones III y IV, del artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y en ejercicio de las atribuciones conferidas en las fracciones XI y XXVII, numeral 1 del artículo 13 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, en relación con el diverso 15, numeral 1 de la misma Ley, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) realizó la fiscalización superior del desempeño a la Cuenta Pública 2021 del **AYUNTAMIENTO DE TONALÁ, JALISCO**, correspondiente al ejercicio fiscal comprendido del **01 de enero al 31 de diciembre de 2021**, prevista en el Programa Anual de Actividades y Auditorías 2022 de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, aprobado el día 06 de enero de 2022, y cuyo objeto consistió en determinar la adecuada orientación al desempeño del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño por parte del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal 2021, comprendido del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021, y para lo cual se emitieron recomendaciones, conforme lo prevé el numeral 2 del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios. Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco rinde ante el Congreso del Estado de Jalisco el presente **APARTADO**, de auditoría de desempeño.

I. Objeto y objetivos de la revisión

Con relación a la definición del objeto de auditoría, la Gestión para Resultados (GpR) se define como “una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad”. Este paradigma se sustenta en cinco pilares: 1) planeación para resultados; 2) presupuesto por resultados; 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; 4) gestión de programas y proyectos; y 5) monitoreo y evaluación.

Tanto el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) son instrumentos asociados con el enfoque de GpR orientados a la creación de valor público como producto de la gestión pública y que, en el caso de México y del Estado de Jalisco, se encuentran enmarcados por los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política); 61, fracción II, inciso c), de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad); 2, fracción LI, de la Ley

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Ley Federal de Presupuesto); y, 107, segundo párrafo, de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (Ley del Presupuesto de Jalisco).

Por un lado, el PbR es el conjunto de procesos e instrumentos que tienen como propósito orientar el proceso de asignación de recursos hacia resultados. El SED, por otro lado, se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten valorar de manera objetiva el desempeño de los programas con apego a los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, que a su vez se sustentan en Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), que permiten conocer el impacto social de los programas y proyectos. En este sentido, el SED tiene también el propósito de que los resultados de sus evaluaciones sirvan como insumo de información en el propio ciclo presupuestal.

Asimismo, el ciclo presupuestario constituye una serie de momentos que orientan la función presupuestal con apego a los principios de eficacia, eficiencia y economía. Este se integra por siete etapas: 1) planeación, 2) programación, 3) presupuestación, 4) ejercicio y control, 5) seguimiento, 6) evaluación y 7) rendición de cuentas. De manera que tanto las etapas del ciclo presupuestario como los pilares de la GpR se encuentran relacionados.

Por otra parte, de acuerdo con el Marco Integrado de Control Interno (MICI) para el Sector Público, la implementación de un Sistema de Control Interno mediante el cual se promueva la consecución de objetivos institucionales, se minimicen los riesgos y se reduzca la probabilidad de ocurrencia de actos de corrupción, constituye una herramienta fundamental para lograr una adecuada programación, seguimiento y control de los recursos utilizados durante el quehacer gubernamental.

Con base en lo anterior, la auditoría al desempeño correspondiente al ejercicio fiscal 2021 del Ayuntamiento de Tonalá, contó con un enfoque en el que se revisaron la pertinencia, la oportunidad y el uso de los principales productos de las etapas del ciclo presupuestal bajo el referente conceptual de la GpR y mediante un enfoque transversal en lo que respecta a la revisión de la existencia y operación de los elementos de control interno a lo largo del ciclo presupuestal.

El objetivo de la auditoría a la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2021 del Ayuntamiento de Tonalá, fue determinar la adecuada orientación al desempeño de los procesos de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación en el marco del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Para ello se establecieron dos objetivos específicos, mismos que se presentan a continuación:

1. Evaluar la adecuada orientación al desempeño de los procesos de planeación, programación y presupuestación realizados por las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá en el marco del modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR); y,
2. Evaluar la adecuada orientación al desempeño de los procesos de monitoreo y evaluación del gasto público realizados por las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá en el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

De los objetivos específicos antes mencionados, derivaron dos preguntas de auditoría de primer nivel. Los objetivos y las preguntas asociadas a cada uno se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 02. Objetivos y preguntas de auditoría

Objetivo general	Objetivos específicos	Preguntas de auditoría
El objetivo de la auditoría a la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2021 del Ayuntamiento de Tonalá consiste en determinar la adecuada orientación al desempeño de los procesos de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación en el marco del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Para ello se establecieron dos objetivos específicos de los cuales se deducen las respectivas preguntas de auditoría.	Evaluar la adecuada orientación al desempeño de los procesos de planeación, programación y presupuestación realizados por las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá en el marco del modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR).	¿En qué medida la coordinación, implementación y control del PbR por parte de las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá permitieron una adecuada orientación al desempeño de los procesos de planeación, programación y presupuestación?
	Evaluar la adecuada orientación al desempeño de los procesos de monitoreo y evaluación del gasto público realizados por las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá en el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).	¿En qué medida la coordinación, implementación y control del SED por parte de las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá permitieron una adecuada orientación al desempeño de los mecanismos de monitoreo y evaluación del gasto público?

Fuente: elaboración propia.

II. Alcance

A partir de la revisión de la información contenida en documentos normativos, operativos, de planeación, programáticos, presupuestales, de seguimiento, evaluativos y de rendición de cuentas relacionados con el sistema de PbR-SED y con los elementos de control interno a lo largo del ciclo presupuestal, se realizó un análisis para la identificación de riesgos en el propio sistema de PbR-SED, y su establecimiento en el alcance de la auditoría.

Como resultado de este análisis se identificaron siete riesgos en el sistema PbR-SED, de los cuales se auditaron el 100% de los mismos para cumplir con la perspectiva sistémica de este ejercicio de auditoría de desempeño. Dichos riesgos se agrupan de la manera en la que se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 01. Riesgos en el sistema PbR-SED identificados sobre el Ayuntamiento de Tonalá, durante el ejercicio 2021

Etapa del ciclo presupuestal	Riesgos en el sistema PbR-SED identificados	Riesgos en el sistema PbR-SED auditados	Alcance
Planeación	2	2	100%
Programación-presupuestación	2	2	100%
Monitoreo	1	1	100%
Evaluación	2	2	100%
Total	7	7	100%

Fuente: elaboración propia.

III. Desarrollo de trabajos de auditoría

El Auditor Superior del Estado de Jalisco ordenó la práctica de la visita para la realización de la presente auditoría de desempeño el 19 de julio de 2022 y autorizó a los servidores públicos responsables para ello. El inicio de la visita se verificó el 10 de agosto de 2022, mientras que el cierre se realizó el 24 de enero de 2023.

Esta auditoría se realizó examinando la información y documentación presentada por la entidad fiscalizada ante este Órgano Técnico en la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2021, así como la información y documentación provista a través de los requerimientos

de información, solicitudes de aclaraciones y demás información obtenida a través de las técnicas de recopilación de información estimadas pertinentes por este Órgano Técnico.

IV. Procedimientos aplicados

La realización de esta auditoría de desempeño se apegó a lo dispuesto en la normatividad aplicable, así como a lo estipulado en la Norma para la Realización de Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Con base en ello y para cumplir los objetivos de auditoría previstos en la fiscalización de desempeño del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco se aplicaron los procedimientos que se presentan a continuación, mismos que fueron agrupados por cada una de las cuatro etapas del ciclo presupuestario que fueron auditadas: 1) planeación; 2) programación-presupuestación; 3) monitoreo; y, 4) evaluación.

Con relación a la etapa de planeación, para determinar en qué medida la consistencia de los procedimientos documentados y de los aspectos de control interno para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (PMDG) 2021-2024 incidieron en la oportunidad con la que el instrumento fue emitido; y, en qué medida la definición de objetivos estratégicos y el establecimiento de mecanismos de evaluación en el PMDG 2018-2021 incidieron en su uso como insumo para las etapas de programación-presupuesto y de evaluación, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se identificaron los aspectos de control interno previstos para la elaboración del PMDG 2021-2024 en el Reglamento del Gobierno de Tonalá, en el Reglamento Orgánico del Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco (en lo sucesivo Reglamento Orgánico del COPPLADEMUN) y en el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal;
2. Se realizaron entrevistas al personal responsable de coordinar la integración del PMDG 2021-2024 y de implementar mecanismos de control interno durante su elaboración, para incorporar información testimonial al análisis;
3. Se realizó un análisis multicriterio de los procedimientos documentados en el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal para elaborar el PMDG, con base en la normatividad aplicable (artículo 37, fracción II, de la Ley del Gobierno Municipal), para el que se utilizó como referente técnico la *Guía de Elaboración de Procedimientos* emitida por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés)¹;

¹ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (s.f.). *Guía de Elaboración de Procedimientos*. Recuperado el 27 de noviembre de 2022 de: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MTBW.pdf

4. Se realizó un análisis multicriterio a partir de una rúbrica elaborada con base en la *Guía para las normas de control interno del sector público* de la INTOSAI, para evaluar los siguientes aspectos de los componentes de control interno:
 - a. Del componente *entorno de control*: definición de la estructura organizacional y funciones;
 - b. Del componente *actividades de control*: el establecimiento de mecanismos de supervisión en los procesos; y,
 - c. Del componente *información y comunicación*: el establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones.
5. Se elaboró una rúbrica con base en el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores* y en la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, ambos documentos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para valorar la consistencia de los objetivos estratégicos e indicadores de los PMDG correspondientes a los periodos de 2018-2021 y 2021-2024. Así, se calculó el porcentaje de cumplimiento de los criterios de consistencia evaluados, respecto de los objetivos e indicadores tanto del PMDG 2018-2021 como del PMDG 2021-2024;
6. Para determinar en qué medida los objetivos estratégicos del PMDG 2018-2021 se utilizaron en la etapa de programación-presupuestación durante los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021, se calculó el porcentaje de objetivos en las MIR que mantienen una alineación con los objetivos del Plan; y,
7. Se entrevistó a personal de la Jefatura de Gabinete con el objetivo de identificar las acciones y mecanismos utilizados para evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos previstos en los PMDG. Adicionalmente, se entrevistó a personal de la Dirección de Programación y Presupuesto con el objetivo de identificar si los objetivos del PMDG se emplearon como insumo de información para la integración del Presupuesto de Egresos.

Con relación a la etapa de programación-presupuestación, para determinar en qué medida los aspectos de control interno del Ayuntamiento de Tonalá fungieron como instrumentos para orientar el proceso de programación y presupuestación hacia resultados; y en qué medida los instrumentos programáticos del Ayuntamiento de Tonalá resultaron pertinentes y se utilizaron durante la etapa de monitoreo para dar seguimiento al cumplimiento de metas y objetivos programáticos y de gestión, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se identificaron los instrumentos normativos y procedimentales del Ayuntamiento de Tonalá que dieran cuenta de aspectos de control interno para la etapa de programación-presupuestación (el Reglamento del Gobierno y la Administración

- Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco y el *Manual de Procedimientos* de la Tesorería Municipal);
2. Se realizaron entrevistas al personal responsable de la realización de actividades en la etapa de programación-presupuestación para incorporar información testimonial en el análisis;
 3. Se realizó un análisis multicriterio a partir de una rúbrica elaborada con base en la *Guía para las normas de control interno en el sector público* de la INTOSAI, en el cual se evaluaron los siguientes elementos de control interno:
 - a. Del componente *entorno de control*: la definición de la estructura organizacional y funciones;
 - b. Del componente *actividades de control*: el establecimiento de mecanismos de supervisión en los procesos; y,
 - c. Del componente *información y la comunicación*: el establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones.
 4. Se requirió a la entidad fiscalizada información documental relacionada con su marco de resultados, tal como los objetivos e indicadores en las MIR y los objetivos en programas sin MIR integrados en el Presupuesto de Egresos aprobado para el ejercicio fiscal 2021, así como cualquier otra estructura de objetivos e indicadores adicional con la que hubieran contado;
 5. Se realizaron entrevistas con funcionarios del Ayuntamiento de Tonalá con el propósito de ampliar la información sobre el marco de resultados y sobre el uso de los instrumentos programáticos durante la etapa de monitoreo;
 6. Se elaboró un cuestionario a partir de los criterios establecidos en la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* y en el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*, ambos emitidos por el CONEVAL, para evaluar del marco de resultados del Ayuntamiento de Tonalá;
 7. Se realizó un análisis documental multicriterio acerca del marco de resultados del Ayuntamiento de Tonalá en el que se evaluó su pertinencia a partir de los siguientes criterios:
 - a. Para los objetivos
 - i. Deben expresar un único resultado a alcanzar;
 - ii. Deben ser concretos; y,
 - iii. Deben comunicar un resultado deseado en términos de resultados o de gestión;
 - b. Para los indicadores
 - i. Deben expresarse como una relación entre variables;
 - ii. Deben recuperar los factores relevantes de la redacción del objetivo;

- iii. Deben contar con métodos de cálculo cuyas variables sean las necesarias para medir el indicador planteado; y,
 - iv. Deben contar con metas que mantengan una relación válida con el método de cálculo;
8. Se realizó un análisis de la información de los Avances de Gestión Financiera, correspondientes a los periodos semestral y anual, para constatar que los instrumentos programáticos elaborados durante la etapa de programación-presupuestación se hubieran utilizado como instrumentos para el monitoreo.

Con relación a la etapa de monitoreo, para determinar en qué medida los procedimientos documentados para el seguimiento de los avances físicos y financieros de los programas municipales, así como la implementación de aspectos de control interno, incidieron en la oportuna realización del seguimiento a los avances físicos y financieros de los programas municipales, se llevó a cabo el siguiente procedimiento:

1. Se identificaron y analizaron los instrumentos normativos y operativos del Ayuntamiento de Tonalá relacionados con el seguimiento a los avances físicos y financieros de los programas municipales (el Reglamento del Gobierno de Tonalá, el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal y el *Manual de Procedimientos* de la Tesorería Municipal);
2. Se realizó un análisis multicriterio a partir de una rúbrica elaborada con base en la *Guía de Elaboración de Procedimientos*², emitida por USAID³, empleada como referente técnico, para evaluar la consistencia del procedimiento documentado del Ayuntamiento de Tonalá con relación al seguimiento a los avances físicos y financieros de los programas municipales, con base en la normatividad aplicable (artículo 37, fracción II, de la Ley del Gobierno Municipal);
3. Se realizaron entrevistas al personal responsable de la ejecución de las actividades de seguimiento a los avances físicos y financieros de los programas municipales para incorporar información testimonial en el análisis;
4. Se realizó un análisis multicriterio a partir de una rúbrica elaborada con base en la *Guía para las normas de control interno del sector público* de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en

² Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (s.f.). Guía de Elaboración de Procedimientos. Recuperado el 27 de noviembre de 2022 de: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MTBW.pdf

³ En la Guía de Elaboración de Procedimientos se señala que la elaboración de procedimientos acorde a lineamientos técnicos los convierte en instrumentos clave para asegurar el control de los procesos institucionales.

inglés), para valorar la pertinencia de los aspectos de control interno de la entidad fiscalizada en relación con el seguimiento de los avances físicos y financieros de los programas municipales, en el que se evaluaron los siguientes elementos:

- a. Del componente *entorno de control*: la definición de la estructura organizacional y funciones;
- b. Del componente *actividades de control*: el establecimiento de mecanismos de supervisión en los procesos; y,
- c. Del componente *información y la comunicación*: el establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones.

Con relación a la etapa de evaluación, para determinar en qué medida los aspectos de control interno para la realización de evaluaciones a programas municipales previstos en los instrumentos normativos y operativos del Ayuntamiento de Tonalá incidieron en su pertinente y oportuna realización, y en qué medida los resultados de las evaluaciones de los programas municipales previstas en la normatividad municipal se utilizaron como un insumo de toma de decisiones en la etapa de programación-presupuestación, se llevaron a cabo los siguientes procedimientos:

1. Se requirió a la entidad fiscalizada información documental sobre las evaluaciones realizadas a los programas municipales y servicios públicos durante el ejercicio fiscal 2021;
2. Se realizó un análisis multicriterio a partir de una rúbrica elaborada con base en la *Guía para las normas de control interno en el sector público* de la INTOSAI para valorar la orientación de los aspectos de control interno hacia la etapa de evaluación, en la cual se analizaron los siguientes elementos:
 - a. Del componente *entorno de control*: la definición de la estructura organizacional y funciones;
 - b. Del componente *actividades de control*: el establecimiento de mecanismos de supervisión en los procesos; y,
 - c. Del componente *información y la comunicación*: el establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones;
3. Se realizó un análisis de la información de la Evaluación de Programas que se integra como parte de los Avances de Gestión Financiera correspondiente al periodo anual del ejercicio fiscal 2021 para verificar la pertinente y oportuna elaboración de evaluaciones a los programas municipales y servicios públicos; y,
4. Se analizó el Informe Anual de Desempeño en la Gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2021 para verificar la pertinente y oportuna realización de evaluaciones a los programas municipales y servicios públicos.

5. Se requirió información a la entidad fiscalizada sobre las evaluaciones realizadas a los programas municipales durante el ejercicio fiscal 2021 para analizar su contenido; y,
6. Se realizaron entrevistas con funcionarios de la Jefatura de Gabinete, la Jefatura de Egresos y la Dirección de Programación y Presupuesto a efecto de identificar si los insumos del proceso de evaluación fueron incorporados en la etapa de programación-presupuestación del ciclo presupuestario, específicamente en la elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2022; y, con el propósito de ampliar la información con relación a las evaluaciones de los programas y servicios públicos.

V. Resultados

Sobre la orientación al desempeño de los procesos de planeación, programación y presupuestación realizados por las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá en el marco del modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR)

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política), los recursos económicos de los cuales disponen los municipios deben ser administrados con eficacia, eficiencia, y economía. Por otro lado, en el artículo 61, fracción II, inciso c) de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad), se prevé que, en el proceso de integración de la información financiera para la elaboración del presupuesto de egresos, los municipios deben incluir los resultados derivados de la implementación del presupuesto basado en resultados.

Por su parte, el artículo 80, fracción VII, de la Constitución Política del Estado de Jalisco (Constitución de Jalisco) establece que los municipios, a través de sus ayuntamientos, tienen la facultad de organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio. Además, el artículo 57, de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Planeación), establece que el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza debe ser evaluado y actualizado, o sustituido, en su caso, dentro de los primeros nueve meses del periodo constitucional de la administración correspondiente.

Adicionalmente, sobre la etapa de programación-presupuestación, el artículo 214, fracción III, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco (Ley de Hacienda Municipal) establece que en el proyecto de Presupuesto de Egresos del municipio, se deben incluir las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de cada una de las dependencias y entes públicos municipales, y de acuerdo con el artículo 215 de la misma ley el proyecto de Presupuesto de Egresos se debe elaborar con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores de desempeño congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo. En este sentido

y con relación al seguimiento de los objetivos en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos, de acuerdo con los artículos 31, fracción IV, y 37 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Fiscalización Superior), el Ayuntamiento de Tonalá debe reportar el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto en dos periodos semestrales.

Por último, de acuerdo con el artículo 53, fracciones XXI y XLIX, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco (Reglamento del Gobierno de Tonalá), el Ayuntamiento debe organizar y conducir la planeación de desarrollo municipal, así como formular, aprobar, vigilar y actualizar el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza. Asimismo, de acuerdo con el artículo 76, fracciones IV y X, del mismo Reglamento, corresponde a la Jefatura de Gabinete dar seguimiento a los programas, revisar el nivel de cumplimiento de sus indicadores y supervisar el nivel de cumplimiento de los programas y acciones de gobierno; además de que el artículo 140, fracción VII, señala que corresponde a la Jefatura de Egresos rendir al Tesorero Municipal informes respecto de los avances en el cumplimiento de metas en el Presupuesto de Egresos.

Para determinar en qué medida la coordinación, implementación y control del PbR por parte de las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá permitieron una adecuada orientación al desempeño de los procesos de planeación, programación y presupuestación, se analizaron la oportunidad, la pertinencia y el uso de los productos de estas etapas.

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

Recomendación 21-DAD-PR-001-710100-A-02

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política), los recursos económicos de los cuales disponen los municipios deben ser administrados con eficacia, eficiencia, y economía para satisfacer los objetivos para los cuales son destinados.

Por otro lado, el artículo 80, fracción VII, de la Constitución Política del Estado de Jalisco (Constitución de Jalisco) establece que los municipios, a través de sus ayuntamientos, tienen la facultad de organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio. Además, el artículo 57 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Planeación), establece que el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (PMDG) debe ser evaluado y actualizado, o sustituido, en su caso, dentro de los primeros nueve meses del periodo constitucional de la administración correspondiente.

Adicionalmente, el artículo 37, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (Ley del Gobierno Municipal), establece que el Ayuntamiento debe aprobar y aplicar reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal y que regulen los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

De acuerdo con el artículo 53, fracciones XXI y XLIX, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco, vigente a partir del 01 de octubre de 2021 (en lo sucesivo Reglamento del Gobierno de Tonalá), el Ayuntamiento debe organizar y conducir la planeación de desarrollo municipal, así como formular, aprobar, vigilar y actualizar el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (PMDG). Adicionalmente, el artículo 76, fracción IX, de este reglamento, establece que la Jefatura de Gabinete es la encargada de coordinar la planificación, formulación, ejecución y evaluación de los planes que mejoren la gestión municipal.

Por otro lado, de acuerdo con la *Guía para las normas de control interno del sector público* de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)⁴, el control interno es un proceso orientado a proveer de una seguridad razonable en la consecución de objetivos institucionales de las entidades públicas. De acuerdo con la propia INTOSAI, el control interno comprende cinco componentes que se encuentran interrelacionados: 1) Entorno de control; 2) Evaluación del riesgo; 3) Actividades de control; 4) Información y comunicación; y, 5) Seguimiento.

En este sentido, la *Guía para las normas de control interno del sector público* sirvió como referente técnico para la evaluación de aspectos de control interno para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 (en lo sucesivo PMDG 2021-2024) del Ayuntamiento de Tonalá, tales como la definición de funciones y de estructura organizacional, y el establecimiento tanto de mecanismos de supervisión en los procesos como de sistemas de información para la toma de decisiones.

Sin embargo, se determinó que aunque el Ayuntamiento de Tonalá cuenta con un procedimiento documentado para la etapa de planeación del ciclo presupuestario, este presenta deficiencias para brindar certeza sobre la oportunidad en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza, toda vez que las actividades y el flujo de su desarrollo no son claras y carecen de plazos para su desahogo; además, el proceso carece de un

⁴ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI (s.f.). *Guía para las normas de control interno del sector público*. Recuperado el 27 de septiembre de 2022 de: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100s.pdf

sistema de información para la toma de decisiones; y, finalmente, la entidad fiscalizada no contó con evidencia para evaluar la oportunidad con la que fue desarrollado y publicado el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza.

De acuerdo con la información remitida por el Ayuntamiento de Tonalá, la elaboración del PMDG 2021-2024 estuvo normada operativamente por el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal, a través del procedimiento denominado *Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo (Coordinación institucional en procesos y programas institucionales del Plan Municipal de Desarrollo)*. Este procedimiento se integra por nueve actividades que se presentan en la siguiente tabla junto con los responsables de su realización.

Tabla 03. Procedimiento *Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo* del Ayuntamiento de Tonalá vigente durante 2021

No.	Actividad	Responsable
1	Recabar, analizar, diseñar y elaborar el Plan Municipal de Desarrollo.	Jefe de Planeación y Desarrollo Institucional.
2	Enviar petición a las áreas para que cada una desarrolle sus líneas de acción e integre sus planes y programas al Plan Municipal.	Jefe de Planeación y Desarrollo Institucional.
3	Recibir oficio con petición y desarrollar las líneas de acción.	Servidor Público de Dependencias del Ayuntamiento.
4	Recibir los documentos, analizar información y posterior a ello, envía documento a todas las áreas, para revisión, modificación y/o validación de los objetivos, estrategias, acciones generales, acciones específicas, definición de indicadores del plan.	Jefe de Planeación y Desarrollo Institucional y Jefe de Evaluación y Seguimiento.
5	Recibir, revisar, modificar y/o validar información de los objetivos, estrategias, acciones generales, acciones específicas; remitir.	Servidor Público de Dependencias del Ayuntamiento.
6	Recibir, modificar, integrar modificaciones.	Jefe de Planeación y Desarrollo Institucional y Jefe de Evaluación y Seguimiento.
7	Integrar los resultados de temas relevantes de los foros y mesas de trabajo.	Jefe de Planeación y Desarrollo Institucional y Jefe de Evaluación y Seguimiento.

No.	Actividad	Responsable
8	Rediseñar y presentar versión final del Plan Municipal de Desarrollo.	Jefe de Planeación y Desarrollo Institucional.
9	Enviar para aprobación, difusión y publicación del Plan Municipal de Desarrollo.	Jefe de Planeación y Desarrollo Institucional.

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento *Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo*, documentado en el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal, del Ayuntamiento de Tonalá vigente durante 2021.

Este procedimiento documentado se evaluó a partir de los criterios previstos en la *Guía de Elaboración de Procedimientos*, emitida por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional⁵ (USAID por sus siglas en inglés), y las valoraciones para cada pregunta de la rúbrica se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 04. Resultados de la valoración del procedimiento *Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo* del Ayuntamiento de Tonalá vigente para 2021

Pregunta de valoración	Valoración
1. ¿El procedimiento describe las funciones y los niveles de autoridad requeridos?	b) El procedimiento solamente describe los niveles de autoridad requeridos.
2. ¿El procedimiento para elaborar el PMDG define un único objetivo y este es claro?	c) No se define objetivo alguno en el procedimiento para elaborar el PMDG.
3. ¿Las actividades se encuentran ordenadas de manera cronológica y además se encuentran numeradas progresivamente?	a) Sí, las actividades se encuentran ordenadas de manera cronológica y además se encuentran numeradas progresivamente.
4. ¿Las actividades tienen asignado un responsable y plazos de cumplimiento?	b) Las actividades tienen asignado un responsable, pero no un plazo de cumplimiento.
5. ¿Las actividades están redactadas de manera que no admitan más de un significado y de tal forma que se pueda dimensionar su	c) No, las actividades no están redactadas de manera que no admitan más de un significado.

⁵ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (s.f.). Guía de Elaboración de Procedimientos. Recuperado el 27 de noviembre de 2022 de: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MTBW.pdf

Pregunta de valoración	Valoración
cumplimiento?	
6. ¿Los nodos de decisión presentan con claridad las alternativas y los regresos?	No existen nodos de decisión.
7. ¿Los aspectos del procedimiento para elaborar el PMDG (actividades, tareas, nodos de decisión, etcétera), se presentan en algún elemento de apoyo visual (flujograma, tabla, gráfico, etc.)?	b) Parcialmente, se incluye un elemento de apoyo visual en el que se presentan solamente algunos de los aspectos del procedimiento para elaborar el PMDG.

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento *Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo*, documentado en el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Tonalá, vigente durante 2021.

De acuerdo con la tabla anterior, el procedimiento para la elaboración del PMDG, aunque carente de objetivo (Criterio 2) presenta una serie de actividades de manera cronológica (salvo el caso de la Actividad 1 *Recabar, analizar, diseñar y elaborar el Plan Municipal de Desarrollo*, que implica la propia elaboración del Plan que debería ser resultado del procedimiento) y numeradas progresivamente (Criterio 3). Sin embargo, estas actividades no definen un plazo para su cumplimiento (Criterio 4) y, a pesar de que el procedimiento describe los niveles de autoridad para el desahogo de las actividades, no se definen las funciones requeridas (Criterio 1). Adicionalmente, el procedimiento presenta deficiencias dado que no todas las actividades previstas se encuentran redactadas de manera que no admitan más de un significado (Criterio 5), lo cual, aunado a que el procedimiento no cuenta con nodos de decisión (Criterio 6), repercute en la claridad con la que puede ser interpretado el proceso. Por último, el procedimiento cuenta con un diagrama de flujo que no recupera todas las actividades del proceso documentado (Criterio 7).

Por otra parte, se evaluaron los aspectos de control interno correspondientes a la elaboración del PMDG 2021-2024 previstos en el Reglamento del Gobierno de Tonalá, vigente a partir del 01 de octubre de 2021, el Reglamento Orgánico del COPPLADEMUN vigente durante la elaboración del plan, y el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal. Los resultados de esta evaluación se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 05. Resultados de la valoración de los aspectos de control interno para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024, del Ayuntamiento de Tonalá

Elementos de control interno evaluados	Preguntas para la evaluación de los elementos de control interno	Respuestas
1. Definición de estructura organizacional y funciones	1.1 ¿La entidad fiscalizada cuenta con una estructura organizacional y funciones documentadas en instrumentos normativos y/u operativos para esta etapa del ciclo presupuestario?	a) Sí, la entidad fiscalizada cuenta con una estructura organizacional y funciones documentadas en instrumentos normativos y operativos.
	1.2 ¿Las actividades en los procedimientos documentados identifican a sus responsables y estos corresponden con aquellos previstos en los documentos normativos?	b) Las actividades en los procedimientos documentados identifican a sus responsables, pero no todos estos corresponden con los previstos en los documentos normativos.
2. Establecimiento de mecanismos de supervisión de los procesos	2.1 ¿La entidad fiscalizada prevé actividades de revisión y validación oportunas en sus procedimientos documentados para esta etapa del ciclo presupuestario?	b) La entidad fiscalizada prevé actividades de revisión y validación en sus procedimientos documentados para esta etapa del ciclo presupuestario, pero no todas en momentos oportunos.
	2.2 ¿Las revisiones y validaciones previstas para esta etapa del ciclo presupuestario están orientadas al cumplimiento de atributos normativos y técnicos?	c) Las revisiones y validaciones previstas para esta etapa del ciclo presupuestario no están orientadas al cumplimiento de atributos normativos ni técnicos, o bien, no hay revisiones ni validaciones previstas.
3. Establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones	3.1 ¿La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que facilita la gestión de datos y su comunicación entre áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario?	c) La entidad fiscalizada no cuenta con un sistema de información para esta etapa del ciclo presupuestario.

Elementos de control interno evaluados	Preguntas para la evaluación de los elementos de control interno	Respuestas
	3.2 ¿La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que permita la comunicación entre las áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario con las áreas responsables de la etapa previa y la posterior?	c) El sistema de información no permite la comunicación con las áreas responsables de la etapa previa ni posterior del ciclo presupuestario.

Fuente: elaboración propia con base en la *Guía para las normas de control interno del sector público* de la INTOSAI, el Reglamento del Gobierno de Tonalá, vigente a partir del 01 de octubre de 2021, el Reglamento Orgánico del COPPLADEMUN del Ayuntamiento de Tonalá, vigente durante 2021, el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal vigente durante 2021, e información testimonial del personal del Ayuntamiento de Tonalá.

De acuerdo con la tabla anterior, la entidad fiscalizada contó con una estructura organizacional definida tanto en instrumentos normativos como operativos para la etapa de planeación. Con relación a los instrumentos normativos, la estructura organizacional y funciones se encuentran definidas en los artículos 48 (que establece la estructura del Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal, COPPLADEMUN), y 52, fracción III, de la Ley de Planeación (que señala al COPPLADEMUN como participante en la formulación del PMDG); 11, fracción IV, del Reglamento Orgánico del COPPLADEMUN; 73, fracción XII (que establece que corresponde al Presidente Municipal conducir la elaboración del PMDG) y 76, fracción II, del Reglamento del Gobierno de Tonalá (que señala que la Jefatura de Gabinete es responsable de coordinar el proceso de elaboración del PMDG). Por otra parte, con relación a los instrumentos operativos, el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal establece una estructura organizacional para la etapa de planeación. Sin embargo, dado que el *Manual de Procedimientos* data de 2020 y el Reglamento del Gobierno de Tonalá entró en vigor el 01 de octubre de 2021, los responsables de la elaboración del PMDG establecidos en el instrumento operativo no coinciden con los previstos en la normatividad municipal pues esta última contempla un cambio en la estructura orgánica del Ayuntamiento con relación al reglamento que le precedió.

Con relación al establecimiento de mecanismos de supervisión de los procesos, se identificó que entre las nueve actividades que conforman el procedimiento documentado de la elaboración del PMDG, se prevén dos actividades consecutivas de validación (en la Actividad 4 una validación de los objetivos, estrategias y acciones del plan y, en la Actividad 5, una nueva validación de objetivos, estrategias y acciones), que por su redacción se infiere que validan el mismo objeto, en el primer caso por el Jefe de Planeación y en el segundo por las

Dependencias del Ayuntamiento, por lo que ninguna de las actividades de validación se encuentra ordenada de manera que resulte oportuna. Además, la redacción de estas actividades de validación no permite conocer si los atributos a validar son de carácter normativo o técnico; es decir, no es posible advertir si se orientan al cumplimiento de aspectos previstos en su marco normativo o en algún instrumento de validez técnica con relación a la elaboración de este tipo de instrumentos de planeación.

Respecto del último de los elementos de control interno evaluados, de acuerdo con información testimonial de personal adscrito a la Jefatura de Gabinete y a la Jefatura de Agenda para el Desarrollo Municipal, durante la elaboración del PMDG 2021-2024, el Ayuntamiento de Tonalá no contó con un sistema de información para la etapa de planeación que facilitara la gestión de datos y la comunicación con las áreas responsables de las etapas previas y posteriores del ciclo presupuestario para la toma de decisiones.

Por otro lado, y con el propósito de analizar la oportunidad con la que el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 fue emitido, este Órgano Técnico solicitó al Ayuntamiento de Tonalá remitir este documento. Como respuesta, la entidad fiscalizada remitió un archivo en formato digital PDF (*.pdf) con el PMDG 2021-2024, sin embargo, no se trata de la versión publicada en la Gaceta Municipal de Tonalá y, por lo tanto, el documento no da cuenta de su fecha de publicación, e impide valorar la oportunidad con la que fue publicado. Por esta razón, en entrevista con personal de la Jefatura de Gabinete se preguntó si el Ayuntamiento de Tonalá publicó el PMDG 2021-2024, a lo que se respondió que ya se encontraba publicado en la Gaceta Municipal de Tonalá. A efecto de corroborar esta información, a través de la Solicitud de Aclaración 03, se pidió a la entidad fiscalizada informar la fecha de publicación del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 en la Gaceta Municipal de Tonalá, así como remitir evidencia documental en formato electrónico o digital de dicha publicación. A ello la entidad fiscalizada respondió que la fecha de publicación de dicho plan fue el 27 de mayo de 2022 y anexó un archivo en formato digital PDF (*.pdf) con una publicación de la Gaceta Municipal la cual, con relación al PMDG 2021-2024, solamente contiene un acuerdo de la aprobación del Plan, no así evidencia de la fecha de publicación en la Gaceta. Dado que la entidad fiscalizada no proveyó evidencia de la fecha de publicación del PMDG 2021-2024 en la Gaceta Municipal de Tonalá y que no existe evidencia en el apartado de transparencia del sitio web del Ayuntamiento de Tonalá de la publicación de este instrumento, se determinó que no existen elementos para evaluar la oportunidad con la que la entidad fiscalizada elaboró el PMDG 2021-2024.

Por lo tanto, se recomendó a la Jefatura de Gabinete, y a las áreas que corresponda, revisar y rediseñar los procedimientos para la elaboración del PMDG, de manera que sirvan como

instrumento para establecer con certeza los medios que conduzcan a su desarrollo y publicación oportuna; así como establecer mecanismos de control interno que permitan, por un lado, advertir con oportunidad posibles desviaciones durante el proceso de su elaboración, y por otro, incorporar las medidas necesarias para garantizar su oportuna emisión. Contar con procedimientos documentados que brinden certeza de los medios necesarios para el desarrollo y publicación oportuna del PMDG, y con mecanismos de control interno que permitan advertir y corregir de manera oportuna posibles desviaciones en el proceso de elaboración del PMDG, permitiría a la entidad fiscalizada cumplir con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios con relación a su actualización o sustitución. Además, permitiría a la entidad fiscalizada contar con un instrumento de planeación oportuno para el establecimiento de objetivos programáticos durante la etapa de programación-presupuestación.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada se comprometió a elaborar un procedimiento y un flujograma para la redacción del PMDG y que el PMDG se publique en la Gaceta Municipal. En este sentido, el compromiso se orienta parcialmente en el mismo sentido que la recomendación, ya que, aunque no existe un pronunciamiento acerca del establecimiento de mecanismos de control interno que permitan advertir posibles desviaciones sobre el proceso de elaboración del PMDG y de la incorporación de medidas para garantizar su oportuna emisión, sí se relaciona con la parte de la recomendación relativa al rediseño de los procedimientos de elaboración del PMDG. Por lo tanto, durante la etapa de seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificará que la entidad fiscalizada haya emprendido acciones relacionadas con el establecimiento de los mecanismos de control señalados.

Para el cumplimiento de su compromiso, la entidad fiscalizada propuso dos actividades. La primera de ellas consistió en la elaboración de un flujograma de procesos y la segunda en la publicación del PMDG en la Gaceta Municipal. Aunque estas redacciones de las actividades no son más descriptivas que el propio compromiso, sí mantienen una relación con este. Por lo tanto, durante el seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificarán las actividades específicas que la entidad fiscalizada haya emprendido para el cumplimiento de su compromiso.

La entidad fiscalizada fijó un plazo de dos meses para la elaboración del flujograma, del 31 de enero de 2023 a marzo del mismo año, mismo que se consideró razonable para su cumplimiento. Por otro lado, para la actividad de publicar el PMDG se fijó el mismo plazo del 31 de enero de 2023 a marzo del mismo año y como medio de verificación del cumplimiento de la misma se indicó el portal web de transparencia de la entidad fiscalizada, en el que se da prueba del cumplimiento de la actividad en el plazo previsto.

Con relación a los medios de verificación de las actividades definidas, la entidad fiscalizada indicó para el caso de la elaboración del flujograma de procesos el archivo en PDF del propio flujograma y, para el caso de la publicación del PMDG en la Gaceta Municipal, la propia gaceta. Para ambos casos los medios de verificación establecidos son pertinentes como medio de prueba del cumplimiento de las actividades.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

Recomendación 21-DAD-PR-002-710100-A-02

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política), los recursos económicos de que dispongan los municipios deben ser administrados con eficiencia, eficacia y economía, de manera que se logren los objetivos para los cuales son destinados.

Por otro lado, el artículo 80, fracción VII, de la Constitución Política del Estado de Jalisco (Constitución de Jalisco) establece que los municipios, a través de sus ayuntamientos, tienen la facultad de organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio. Además, el artículo 56 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Planeación), establece que los Ayuntamientos deben observar el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (PMDG) como base para realizar sus proyectos de Presupuesto de Egresos, y el artículo 57 de la misma ley prevé que este instrumento debe ser evaluado, y en su caso, actualizado o sustituido dentro de los primeros nueve meses del periodo constitucional de la administración correspondiente.

Adicionalmente, el artículo 215 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco (Ley de Hacienda Municipal) establece también que el proyecto de Presupuesto de Egresos se debe elaborar con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores de desempeño congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo.

Los artículos 49, fracción XX, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco, vigente durante el periodo del 01 de enero al 30 de septiembre de 2021, y 53, fracción XXI, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco, vigente del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2021 (Reglamento del Gobierno de Tonalá en lo sucesivo), señalan que el Ayuntamiento debe organizar y conducir la planeación de desarrollo municipal. Asimismo, los artículos 49, fracción XLVII, del Reglamento del Gobierno de Tonalá vigente del 01 de enero

al 30 de septiembre de 2021; y 53, fracción XLIX, del Reglamento del Gobierno de Tonalá vigente del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2021, prevén la facultad del Ayuntamiento para formular, aprobar, vigilar y actualizar el PMDG. Adicionalmente, el artículo 76, fracción IX, del Reglamento vigente del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2021, establece que la Jefatura de Gabinete es la encargada de coordinar la planificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos, planes, programas, acciones y tareas que mejoren la gestión municipal.

Sin embargo, se determinó que los objetivos estratégicos del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza (PMDG) correspondientes al periodo 2018-2021, no fueron utilizados en la etapa de programación y presupuestación durante el periodo 2019-2021. Al respecto, se determinó que solo el 40.28% y el 17.07% de los objetivos e indicadores evaluados del PMDG 2018-2021 y del PMDG 2021-2024 respectivamente, fueron pertinentes para su utilización en etapas posteriores del ciclo presupuestario. Además, se determinó que no se establecieron mecanismos de evaluación adicionales a los indicadores previstos en los PMDG correspondientes a los periodos 2018-2021 y 2021-2024. Asimismo, se determinó que la entidad fiscalizada no llevó a cabo una evaluación de los resultados del PMDG 2018-2021.

Para evaluar la consistencia de los objetivos e indicadores de los instrumentos de planeación para el desarrollo, se solicitó a la entidad fiscalizada una base de datos con los indicadores y objetivos del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza correspondiente al periodo 2018-2021 (en lo sucesivo PMDG 2018-2021), cuya unidad de registro fueran los indicadores del Plan y que en las columnas se especificara: a) nombre del indicador; b) objetivo del PMDG; c) tipo de objetivo del PMDG; d) método de cálculo del indicador; e) unidad de medida del indicador; f) frecuencia de medición del indicador; g) valor meta del indicador (expresión numérica); h) valores de avance del indicador; e, i) valores de cierre del indicador. Como respuesta a este requerimiento, la entidad fiscalizada remitió un oficio en el cual señaló no contar con una base de datos con la información solicitada sobre los indicadores del Plan correspondiente al periodo 2018-2021.

Adicionalmente, se solicitó una base de datos del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza correspondiente al periodo 2021-2024 (en lo sucesivo PMDG 2021-2024), cuya unidad de registro fueran los indicadores del Plan y que en las columnas se especificara: a) nombre del indicador; b) objetivo del PMDG; c) tipo de objetivo del PMDG; d) método de cálculo del indicador; e) unidad de medida del indicador; f) frecuencia de medición del indicador; y, g) valor meta del indicador (expresión numérica). Como respuesta a este punto, el Ayuntamiento de Tonalá señaló contar con la información solicitada sobre los indicadores del Plan 2021-2024, y además remitió un archivo en formato digital de Excel, titulado *Matriz de Indicadores*

para Resultados 2022. Sin embargo, el contenido del archivo no corresponde con la información solicitada sobre los indicadores de desarrollo del plan en cuestión, sino con un listado de indicadores programáticos por unidad administrativa.

Por tal motivo, este Órgano Técnico integró una base de datos de los indicadores de los instrumentos de planeación para el desarrollo a partir de la información prevista tanto en el PMDG 2018-2021, como en el PMDG 2021-2024. Para su análisis se seleccionó una muestra por plan. Dado que el PMDG 2018-2021 se integra por 5 ejes, 30 objetivos de eje y 81 indicadores en total, alineados a dichos objetivos, para la muestra se seleccionaron los 30 objetivos de eje y 30 de sus indicadores, uno por objetivo de manera aleatoria; es decir, se analizaron 30 parejas de objetivos e indicadores de este plan. El PMDG 2021-2024, por otro lado, se integra por 6 ejes de desarrollo, 6 objetivos generales⁶ (uno por eje), 41 objetivos y 44 indicadores en total, prácticamente un indicador por objetivo en promedio. Debido a que fueron 41 los objetivos de este plan que contaron con indicadores, en la muestra se seleccionaron los 41 objetivos y 41 de sus indicadores, uno por cada objetivo seleccionado de manera aleatoria; es decir, se analizaron 41 parejas de objetivos e indicadores.

Tabla 06. Muestra de objetivos e indicadores evaluados de los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza del Ayuntamiento de Tonalá, correspondientes a los periodos 2018-2021 y 2021-2024

Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza	Cantidad de objetivos		Cantidad de indicadores	
	Universo	Muestra (porcentaje respecto del universo entre paréntesis)	Universo	Muestra (porcentaje respecto del universo entre paréntesis)
PMDG 2018-2021	30	30 (100)	81	30 (37.04)
PMDG 2021-2024	41	41 (100)	44	41 (93.18)

Fuente: elaboración propia con base en los objetivos e indicadores previstos en los PMDG 2018-2021 y 2021-2024 del Ayuntamiento de Tonalá.

La tabla que se presenta a continuación muestra los resultados de la evaluación de consistencia de los objetivos e indicadores de ambos instrumentos de planeación del

⁶ Los objetivos generales previstos en el PMDG 2021-2024 no contaron con indicadores para su monitoreo, por lo que no fueron considerados como parte de la muestra.

desarrollo, tanto de manera general como específica por cada uno de los seis criterios evaluados.

Tabla 07. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de consistencia evaluados respecto de los objetivos e indicadores de los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza (PMDG), correspondientes a los periodos de 2018-2021 y 2021-2024

Criterio evaluado	Porcentaje de cumplimiento de los criterios de consistencia evaluados respecto de los objetivos e indicadores del PMDG 2018-2021 (suma de puntos obtenidos por criterio entre paréntesis)	Porcentaje de cumplimiento de los criterios de consistencia evaluados respecto de los objetivos e indicadores del PMDG 2021-2024 (suma de puntos obtenidos por criterio entre paréntesis)
1. ¿El objetivo evaluado identifica claramente un área de política específica para la materialización de sus resultados?	78.33 (23.5 de 30 puntos)	53.66 (22 de 41 puntos)
2. ¿El objetivo evaluado describe un estado o situación deseada de mediano y/o largo plazo?	83.33 (25 de 30 puntos)	48.78 (20 de 41 puntos)
3. ¿El nombre del indicador describe un aspecto o factor relevante a lograr del objetivo?	38.33 (11.5 de 30 puntos)	0.00 (0 de 41 puntos)
4. ¿El nombre del indicador permite deducir de forma clara una fórmula o método de cálculo para medir alguna dimensión de desempeño?	41.67 (12.5 de 30 puntos)	0.00 (0 de 41 puntos)
5. ¿Las variables descritas en el método de cálculo del indicador son congruentes entre sí y dichas variables se recuperan del nombre del indicador?	0.00 (0 de 30 puntos)	0.00 (0 de 41 puntos)

Criterio evaluado	Porcentaje de cumplimiento de los criterios de consistencia evaluados respecto de los objetivos e indicadores del PMDG 2018-2021 (suma de puntos obtenidos por criterio entre paréntesis)	Porcentaje de cumplimiento de los criterios de consistencia evaluados respecto de los objetivos e indicadores del PMDG 2021-2024 (suma de puntos obtenidos por criterio entre paréntesis)
6. ¿El valor meta es coherente con el método de cálculo planteado para el indicador?	0.00 (0 de 30 puntos)	0.00 (0 de 41 puntos)
General	40.28 (72.5 de 180 puntos) ^{1/}	17.07 (42 de 246 puntos) ^{2/}

Fuente: elaboración propia con base en los objetivos e indicadores del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza, correspondientes a los periodos 2018-2021 y 2021-2024, del Ayuntamiento de Tonalá.

1/ Dado que son 30 los objetivos-indicadores evaluados del PMDG 2018-2021 y a cada uno de los objetivos-indicadores se les evalúan 6 criterios, el puntaje máximo a obtener es 180, es decir, el resultado de la multiplicación de 30 objetivos-indicadores por 6 criterios. Cada criterio cumplido por alguno de los objetivos-indicadores equivale a 1 punto.

2/ Dado que son 41 los objetivos-indicadores evaluados del PMDG 2021-2024 y a cada uno de los objetivos-indicadores se les evalúan 6 criterios, el puntaje máximo a obtener es 246, es decir, el resultado de la multiplicación de 41 objetivos-indicadores por 6 criterios. Cada criterio cumplido por alguno de los objetivos-indicadores equivale a 1 punto.

Una vez analizadas las parejas de objetivos e indicadores seleccionadas en ambos planes, se calculó el porcentaje de cumplimiento de los criterios de consistencia que se presentan en la tabla anterior. Al respecto, se identificó que los objetivos e indicadores del PMDG 2018-2021 cumplieron con un mayor porcentaje de los criterios de consistencia que los del Plan 2021-2024, ya que el 40.28% de los criterios evaluados en los objetivos e indicadores del Plan 2018-2021 fueron cumplidos; es decir, sumaron un total de 72.5 puntos de los 180 posibles. En contraste, solo el 17.07% de los criterios evaluados fue cumplido en el Plan 2021-2024, al haber obtenido solo 42 de los 246 puntos posibles.

Como se observa en la tabla anterior, los criterios que obtuvieron los porcentajes de cumplimiento más altos fueron los relacionados con los objetivos de desarrollo planteados (Criterios 1 y 2 en la tabla), con un 78.33% y 83.33%, respectivamente, para el caso del PMDG 2018-2021. Sin embargo, en el caso del PMDG 2021-2024, solamente se presentó un cumplimiento del 53.66% en el Criterio 1 (la identificación clara de un área de política

específica para la materialización de sus resultados), y un cumplimiento de 48.78% en el Criterio 2 (la descripción de un estado o situación deseada a mediano y/o largo plazo).

Por otra parte, con relación a los indicadores se observa que en ambos instrumentos de planeación estos criterios (Criterio 3, Criterio 4, Criterio 5 y Criterio 6 en la tabla) presentan menores o nulos porcentajes de cumplimiento. El PMDG 2018-2021 presentó un cumplimiento de solo el 38.33% en el Criterio 3 (que el nombre del indicador describa un aspecto o factor relevante a lograr del objetivo) y del 41.67% del Criterio 4 (que el nombre del indicador permita deducir un método de cálculo para medir alguna dimensión de desempeño). Además, dado que el PMDG 2018-2021 careció de métodos de cálculo y metas asociadas a los indicadores, se determinó un porcentaje de cumplimiento nulo para los Criterios 5 y 6, relacionados con estos elementos. Mientras que en el caso del PMDG 2021-2024, al contar solo con objetivos y carecer de indicadores congruentes ya que los elementos presentados como indicadores en el apartado denominado *7. Indicadores* se trataron de redacciones de tipo objetivo, los cuatro criterios relacionados con los indicadores presentaron un cumplimiento del 0.00%. Por lo tanto, ambos instrumentos de planeación resultan impertinentes para dar cuenta del cumplimiento de sus objetivos.

Por otro lado, para determinar si los objetivos de desarrollo del PMDG 2018-2021 se utilizaron como insumo para orientar la programación y presupuestación del Ayuntamiento de Tonalá, se analizaron los objetivos e indicadores previstos en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) correspondientes a los ejercicios fiscales⁷ 2020, 2021 y 2022 y su vinculación con los instrumentos de planeación. Para el ejercicio fiscal 2020 el Ayuntamiento de Tonalá contó con tres programas articulados en MIR y un total de 14 indicadores en estas; para el ejercicio fiscal 2021 contó con tres MIR y un total de 15 indicadores en estas; y, finalmente, en el ejercicio fiscal 2022 contó con una MIR y un indicador.

Para cada año se calculó el porcentaje de indicadores de las MIR que tuvieron una vinculación con los objetivos de los instrumentos de planeación para el desarrollo del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2018-2021⁸. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

⁷ Se analizaron los objetivos programáticos correspondientes a estos ejercicios, debido a que son las matrices correspondientes a los ejercicios fiscales de 2020, 2021 y 2022 en las que se refleja el uso de los objetivos del PMDG 2018-2021 como insumos en la programación y presupuestación, es decir, en las MIR integradas durante los años 2019, 2020 y 2021.

⁸ Se revisaron los avances de gestión financiera de los programas con MIR, debido a que en estos formatos las entidades fiscalizables hacen una vinculación explícita de los objetivos programáticos con los de desarrollo. Al respecto, se identificó que los objetivos e indicadores previstos en las matrices correspondientes a los ejercicios fiscales 2020, 2021 y 2022, son exactamente los mismos que aquellos

Tabla 08. Porcentaje de objetivos programáticos correspondientes a los ejercicios fiscales de 2020, 2021 y 2022, que mantienen una alineación con los objetivos de desarrollo del PMDG 2018-2021, del Ayuntamiento de Tonalá

Ejercicio fiscal	Cantidad de objetivos en las MIR que mantienen una alineación con los objetivos del plan	Cantidad de objetivos en las MIR	Porcentaje de objetivos en las MIR que mantienen una alineación con los objetivos del plan
2020	0	14	0%
2021	0	15	0%
2022	0	1	0%

Fuente: elaboración propia con información del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2018-2021 y las Matrices de Indicadores para Resultados correspondientes a los ejercicios fiscales 2020, 2021 y 2022, del Ayuntamiento de Tonalá.

Como se observa en la tabla que antecede, el porcentaje de objetivos previstos en las MIR de los ejercicios fiscales 2020, 2021 y 2022 que mantienen una alineación con los objetivos de desarrollo del PMDG 2018-2021, fue 0.00%. Sobre lo anterior, se identificó que los objetivos previstos en las Matrices de Indicadores para Resultados únicamente se alinean de manera explícita con los objetivos de desarrollo establecidos en los instrumentos de planeación nacional y estatal, no así con el municipal. Además, se identificó que la alineación de los objetivos en las matrices de los tres ejercicios (2020, 2021 y 2022) se realizó tomando como referente el Plan Estatal de Desarrollo correspondiente al periodo 2013-2018. Adicionalmente, en entrevista con personal adscrito a la Dirección de Programación y Presupuesto, la entidad fiscalizada afirmó haber utilizado el PMDG 2018-2021 como insumo en la elaboración del Presupuesto de Egresos 2022 (elaborado durante 2021), sin embargo, esta afirmación difiere de lo identificado en la evidencia documental mencionada previamente. Así, a partir del análisis realizado, se tiene que la entidad fiscalizada no presenta evidencia que permita determinar la utilización de los objetivos estratégicos del PMDG 2018-2021 en la programación y presupuestación realizada durante los años 2019, 2020 y 2021, debido a que los objetivos establecidos en las MIR no mantienen una relación explícita con los del Plan.

Finalmente, con relación al establecimiento de mecanismos de evaluación de los instrumentos de planeación del desarrollo y su uso como insumo para la etapa de evaluación del ciclo

previstos en los avances de gestión financiera. Por este motivo, para determinar si los objetivos e indicadores programáticos de dichos ejercicios se alinearon con los de desarrollo, se identificó la vinculación definida explícitamente en los formatos de avances presentados a este Órgano Técnico.

presupuestal, se determinó que tanto para el PMDG 2018-2021 como para el PMDG 2021-2024, los indicadores asociados a los objetivos de desarrollo fueron los únicos elementos de evaluación previstos en estos instrumentos. Es decir, ninguno de los dos planes contó con mecanismos de evaluación del propio plan, aunado a que, como se señaló anteriormente, los indicadores de desarrollo presentan deficiencias para su uso, las cuales son mayores en el caso del PMDG 2021-2024 que para el PMDG 2018-2021.

Respecto de los instrumentos de planeación, el artículo 57 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, establece que el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza debe ser evaluado dentro de los primeros nueve meses del inicio del periodo constitucional de la administración municipal correspondiente. En este sentido, se solicitó al Ayuntamiento de Tonalá remitir los archivos con la evidencia de las evaluaciones realizadas al Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2018-2021. En respuesta a este punto, la entidad fiscalizada mencionó haber realizado la medición y supervisión del desempeño del PMDG 2018-2021 a través de un formato denominado *Matriz de Indicadores de Resultados 2022*, remitido como parte de la respuesta. Sin embargo, el contenido de este no corresponde con las evaluaciones de los resultados del PMDG, sino con una lista de indicadores por unidad administrativa. Además, en entrevista con personal de la Jefatura de Gabinete del Ayuntamiento de Tonalá, se confirmó que no se realizó evaluación alguna del PMDG 2018-2021.

Por lo tanto, *se recomendó a la Jefatura de Gabinete, y a la Hacienda Municipal emprender acciones coordinadas orientadas a contar con objetivos e indicadores programáticos elaborados de manera tal que subsanen las deficiencias identificadas en los objetivos e indicadores de desarrollo previstos en el PMDG 2021-2024 a efecto de que la entidad fiscalizada cuente con un marco de resultados pertinente para medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.* Contar con objetivos e indicadores en los instrumentos programáticos que sean consistentes y que subsanen las deficiencias de los objetivos e indicadores establecidos en el instrumento de planeación de desarrollo permitiría a la entidad fiscalizada cumplir con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios y en el artículo 215 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco que establecen que los ayuntamientos deben considerar los objetivos de los instrumentos de planeación del desarrollo en la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos. Además, permitiría a la entidad fiscalizada contar con instrumentos para orientar su gestión anual al cumplimiento de objetivos de largo plazo, así como contar con instrumentos para medir el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada se comprometió a revisar, dar seguimiento y realizar informes sobre los indicadores establecidos para las líneas de acción con las que cuenta el PMDG vigente con el propósito de medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Este compromiso se relaciona con la Recomendación 21-DAD-PR-002-710100-A-02 en tanto esta sugiere a la entidad fiscalizada contar con un marco de resultados pertinente para medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Para el cumplimiento de su compromiso, la entidad fiscalizada planteó tres actividades: 1) elaborar un marco de resultados pertinente para medir el avance en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo; 2) realizar reuniones con directores generales y jefes de área para establecer líneas de acción para el establecimiento de planes de trabajo; y, 3) realizar reuniones trimestrales con los enlaces de las direcciones y jefaturas para medir los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el PMDG. Estas actividades se relacionan con el compromiso de la entidad fiscalizada y contribuyen al cumplimiento del mismo.

Con relación a los plazos de cumplimiento para estas actividades, estas se consideran razonables para la ejecución de las mismas, toda vez que para la primera actividad el plazo de inicio se fijó como el momento de la notificación del Pliego de Recomendaciones y el de término el 13 de marzo de 2023, aunado a que como prueba de la elaboración de un marco de resultados se remitió un listado de objetivos e indicadores de las líneas de acción del PMDG; para la segunda actividad se propusieron reuniones quincenales a partir del 17 de abril y hasta el 30 de octubre de 2023; y, para la tercera actividad se propuso un periodo para su cumplimiento de mayo de 2023 a agosto de 2024.

Por último, para dar prueba del cumplimiento de las actividades planteadas la entidad fiscalizada propuso medios de verificación válidos toda vez que para la actividad de elaborar el marco de resultados para medir el avance de cumplimiento de los objetivos de desarrollo indicó el listado de objetivos e indicadores; para las reuniones con directores generales y jefes de área se indicó evidencia fotográfica e informes de avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo; y, para las reuniones trimestrales con los enlaces, además de evidencia fotográfica, se indicaron los informes trimestrales que tomen como referencia la información de los objetivos e indicadores planteados para cada línea de acción del PMDG.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

Recomendación 21-DAD-PR-003-710100-A-02

De acuerdo con el artículo 214, fracción III, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco (Ley de Hacienda Municipal), el proyecto de Presupuesto de Egresos del Municipio se debe integrar por una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada una de las dependencias y entes públicos municipales. El artículo 215 de la misma ley establece que el proyecto de Presupuesto de Egresos se debe elaborar con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores de desempeño congruentes con planes estatales y municipales de desarrollo.

Por otra parte, de acuerdo con la *Guía para las normas de control interno del sector público*⁹ de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), el control interno es un proceso orientado a proveer de una seguridad razonable en la consecución de objetivos institucionales de las entidades públicas. Según la propia INTOSAI, el control interno comprende cinco componentes que se encuentran interrelacionados: 1) Entorno de control; 2) Evaluación del riesgo; 3) Actividades de control; 4) Información y comunicación; y, 5) Seguimiento.

En este sentido, la *Guía para las normas de control interno del sector público* sirvió como referente técnico para la evaluación de aspectos de control interno en la etapa de programación y presupuestación del Ayuntamiento de Tonalá, tales como la definición de funciones y de estructura organizacional, el establecimiento de mecanismos de supervisión en los procesos, y de sistemas de información para la toma de decisiones.

Sin embargo, se determinó que los aspectos de control interno relacionados con la definición de la estructura organizacional y funciones, el establecimiento de mecanismos de supervisión de los procesos y el establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones en la etapa de programación-presupuestación del ciclo presupuestario del Ayuntamiento de Tonalá presentan deficiencias, ya que: 1) aunque la entidad fiscalizada cuenta con procedimientos documentados para esta etapa, sus responsables y funciones no coinciden con las establecidas en el marco reglamentario; 2) no obstante la entidad fiscalizada cuenta con actividades de validación en su marco operativo, estas se encuentran orientadas a satisfacer criterios normativos relacionados con el proceso presupuestario, pero no a satisfacer criterios técnicos ni normativos relacionados con el proceso programático; y, 3) a pesar de que la entidad fiscalizada cuenta con un sistema contable, este no permite la

⁹ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI (s.f.). *Guía para las normas de control interno del sector público*. Recuperado el 27 de septiembre de 2022 de: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100s.pdf

comunicación entre las áreas responsables de coordinar esta etapa el ciclo presupuestario. Por lo tanto, los aspectos de control interno son deficientes para orientar la programación-presupuestación hacia resultados.

El procedimiento relativo a la etapa de programación-presupuestación estuvo normado durante el ejercicio fiscal 2021 por el *Manual de Procedimientos* de la Tesorería Municipal (vigente durante todo el año 2021), y por el Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá Jalisco (que entró en vigor el 01 de octubre de 2018) para el periodo del 01 de enero al 30 de septiembre de 2021, y por el Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá Jalisco (que entró en vigor el 01 de octubre de 2021) para el periodo del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2021. Sin embargo, dado que la presupuestación y programación del ejercicio fiscal 2022 se realizó posteriormente al 30 de septiembre de 2021, el objeto de análisis fue el segundo reglamento mencionado (en lo sucesivo Reglamento del Gobierno de Tonalá).

A partir de estos elementos y con base en información testimonial de personal adscrito a la Dirección de Programación y Presupuesto y a la Jefatura de Egresos se realizó una evaluación de los aspectos de control interno de la entidad fiscalizada para valorar la orientación hacia resultados de los procedimientos llevados a cabo durante la etapa de programación-presupuestación, con base en la rúbrica presentada anteriormente, de la cual se obtuvieron los resultados que se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 09. Resultados de la valoración de los aspectos de control interno de la etapa de programación-presupuestación del Ayuntamiento de Tonalá, 2021

Elementos de control interno evaluados	Preguntas para la evaluación de los elementos de control interno	Respuestas
1. Definición de estructura organizacional y funciones	1.1 ¿La entidad fiscalizada cuenta con una estructura organizacional y funciones documentadas en instrumentos normativos y/u operativos para esta etapa del ciclo presupuestario?	a) Sí, la entidad fiscalizada cuenta con una estructura organizacional y funciones documentadas en instrumentos normativos y operativos.

Elementos de control interno evaluados	Preguntas para la evaluación de los elementos de control interno	Respuestas
	1.2 ¿Las actividades en los procedimientos documentados identifican a sus responsables y estos corresponden con aquellos previstos en los documentos normativos?	b) Las actividades en los procedimientos documentados identifican a sus responsables, pero no todos estos corresponden con los previstos en los documentos normativos.
2. Establecimiento de mecanismos de supervisión de los procesos	2.1 ¿La entidad fiscalizada prevé actividades de revisión y validación oportunas en sus procedimientos documentados para esta etapa del ciclo presupuestario?	a) Sí, la entidad fiscalizada prevé actividades de revisión y validación oportunas en sus procedimientos documentados para esta etapa del ciclo presupuestario.
	2.2 ¿Las revisiones y validaciones previstas para esta etapa del ciclo presupuestario están orientadas al cumplimiento de atributos normativos y técnicos?	b) Las revisiones y validaciones previstas para esta etapa del ciclo presupuestario están orientadas al cumplimiento de atributos normativos o técnicos.
3. El establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones	3.1 ¿La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que facilita la gestión de datos y su comunicación entre áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario?	b) La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que facilita la gestión de datos pero no permite su comunicación entre áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario
	3.2 ¿La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que permita la comunicación entre las áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario con las áreas responsables de la etapa previa y la posterior?	c) El sistema de información no permite la comunicación con las áreas responsables de la etapa previa ni posterior del ciclo presupuestario

Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento del Gobierno de Tonalá, el *Manual de Procedimientos* de la Tesorería Municipal e información testimonial del personal del Ayuntamiento de Tonalá.

De acuerdo con la tabla anterior, sobre la definición de la estructura organizacional y funciones se determinó que se encuentran establecidas tanto en instrumentos normativos como en los operativos. De acuerdo con los artículos 140, fracción VII, y 145, fracción II, del Reglamento del Gobierno de Tonalá, corresponde tanto a la Jefatura de Egresos como a la Dirección de Programación y Presupuesto, ambas dependientes de la Hacienda Municipal, la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto Egresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, respectivamente. Sin embargo, en el *Manual de Procedimientos* de la Tesorería Municipal, el procedimiento denominado *Presupuesto de Ingresos y Egresos* tiene como áreas responsables a la Tesorería, a la Dirección de Finanzas y a la Jefatura de Programación y Presupuesto. Estas áreas no coinciden con las definidas en el Reglamento del Gobierno de Tonalá emitido el 30 de septiembre de 2021, sino con el marco reglamentario previo, ya que el Manual data de junio de 2020 y no ha sido actualizado de acuerdo con el nuevo marco reglamentario municipal.

Por otra parte, con relación al establecimiento de mecanismos de supervisión de los procesos de la etapa de programación-presupuestación, se determinó que existen actividades de validación previstas entre las 10 actividades de las cuales se compone el proceso denominado *Presupuesto de Ingresos y Egresos* en el *Manual de Procedimientos* de la Tesorería Municipal, ya que se prevé la revisión y la verificación de estimaciones de ingresos y egresos por parte de la Jefatura de Programación y Presupuesto (aunque esta no existió de acuerdo con el marco normativo vigente durante la etapa de programación y presupuestación del Presupuesto de Egresos 2022), así como el análisis y autorización de la Comisión de Hacienda. Sin embargo, el procedimiento no repara sobre cuestiones específicas relativas a la programación, aunado a que se determinó por este Órgano Técnico que las dos actividades de validación previstas en el documento operativo no están orientadas al cumplimiento de criterios técnicos en materia de programación-presupuestación ya que no se especifica como tal.

Finalmente, sobre el establecimiento de sistemas de control para la toma de decisiones, de acuerdo con la información testimonial obtenida a través de entrevistas realizadas con personal de la Jefatura de Gabinete y de la Dirección de Programación y Presupuesto, el Ayuntamiento de Tonalá contó con un sistema de información para la gestión de datos, tratándose este de un sistema de gestión de información contable que auxilia en la generación de reportes presupuestales de acuerdo con las disposiciones en la materia emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), con el que trabajan las áreas de la Hacienda Municipal, pero no se trata de un sistema de información que permita la coordinación y la colaboración entre las distintas dependencias del Ayuntamiento de Tonalá para la programación y posterior presupuestación, de manera tal que este no permite la

comunicación con las áreas responsables de la etapa previa ni posterior del ciclo presupuestario.

Con base en el análisis anterior se determinó que los aspectos de control interno de la etapa de programación-presupuestación del Ayuntamiento de Tonalá presentan deficiencias, pues aunque la entidad fiscalizada cuenta con procedimientos documentados en la materia, así como con actividades de validación en estos procedimientos, las disposiciones operativas no concuerdan con las reglamentarias, aunado a que las actividades de validación solamente se orientan a la satisfacción de atributos normativos, pero no técnicos. Además, con relación al establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones, la entidad fiscalizada cuenta con un sistema para el registro y la generación de información contable, pero este no permite la comunicación con las demás áreas involucradas en el ciclo presupuestario.

Por lo tanto, se recomendó a la Hacienda Municipal, y a las áreas que corresponda, diseñar y documentar los procedimientos que ordenen la realización de las actividades propias de la etapa de programación-presupuestación, y que se relacionen claramente con la reglamentación orgánica municipal, en los que se definan actividades, responsables y plazos de realización, y que consideren la revisión del cumplimiento de criterios normativos y técnicos para los documentos programáticos (como las Matrices de Indicadores para Resultados); así como, diseñar e implementar esquemas que permitan la sistematización y comunicación de información presupuestal y programática para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos. Contar con procedimientos documentados armonizados con la reglamentación municipal que establezcan con claridad la gestión a realizar en la etapa de programación-presupuestación, así como contar con esquemas de sistematización de información, permitiría a la entidad fiscalizada cumplir con lo establecido el artículo 37, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, con relación a que el Ayuntamiento debe aprobar y aplicar reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal y que regulen los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. Además, permitiría a la entidad fiscalizada contar con elementos de control interno pertinentes relacionados con la definición de las funciones y estructura organizacional, y con el establecimiento de mecanismos de supervisión y sistemas de información para la toma de decisiones.

Como respuesta a ello, con relación a la primera parte de la recomendación, relacionada con el diseño y documentación de los procedimientos de la etapa de programación-presupuestación, la entidad fiscalizada se comprometió a revisar los manuales y la reglamentación municipal para la definición de actividades con las áreas encargadas de su modificación, actualización e implementación. Aunque el compromiso no recupera elementos

específicos de ese aspecto de la recomendación y que se relacionan con que se consideren la revisión del cumplimiento de criterios técnicos y normativos en la elaboración de documentos programáticos en los procedimientos para esta etapa del ciclo presupuestario, el compromiso es congruente con la recomendación emitida ya que se orientan en el mismo sentido. Por otro lado, con relación al segundo aspecto de la recomendación, la entidad fiscalizada no especificó compromiso alguno relacionado con el diseño y la implementación de esquemas que permitan la sistematización de información presupuestal y programática para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos. Por lo tanto, durante el seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificará que la entidad fiscalizada haya emprendido acciones relacionadas con prever en sus manuales la revisión del cumplimiento de criterios técnicos y normativos en la elaboración de documentos programáticos en los manuales municipales; y con la implementación de esquemas para la sistematización de información para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos.

Para el cumplimiento de su compromiso, la entidad fiscalizada propuso como actividades revisar, modificar y actualizar los manuales municipales, así como revisar y actualizar la reglamentación municipal. Sin embargo, aunque estas actividades se relacionan de manera congruente con el compromiso pues están orientadas a la actualización de manuales y reglamentos vinculados a la etapa de programación-presupuestación, no son más específicas que el propio compromiso, por lo que durante el seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificarán las actividades específicas que la entidad fiscalizada hubiera emprendido para el cumplimiento de su compromiso de revisar los manuales y la reglamentación municipal para la definición de actividades con las áreas encargadas de su modificación, actualización e implementación.

El periodo fijado por la entidad fiscalizada para la realización de sus actividades comprende del 01 de marzo de 2023 al 30 de junio de 2023, lo cual resulta un plazo razonable para la revisión y actualización de los manuales y la reglamentación relacionada con la etapa de programación y presupuestación.

Finalmente, entidad fiscalizada indicó como medios de verificación para la actividad de actualización del manual y la de actualización de los reglamentos las respectivas publicaciones en la Gaceta Municipal, los cuales se consideran pertinentes como medio de prueba para demostrar el cumplimiento.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

Recomendación 21-DAD-PR-004-710100-A-02

De acuerdo con el artículo 214, fracción III, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco (Ley de Hacienda Municipal), el proyecto de Presupuesto de Egresos del Municipio se debe integrar por una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada una de las dependencias y entes públicos municipales, mientras que el artículo 215 de la misma ley establece que el proyecto de Presupuesto de Egresos se debe elaborar con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores de desempeño congruentes con planes estatales y municipales de desarrollo.

Con relación a ello, el numeral CUARTO de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (Lineamientos) emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) señala que el diseño de indicadores debe considerar la Metodología de Marco Lógico (MML). En este sentido, en la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* y en el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*, ambos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se mencionan las características o atributos que deben reunir los objetivos, indicadores y metas, a partir de los cuales se establecieron los criterios para el análisis de pertinencia para el marco de resultados de Tonalá.

Por otra parte, y con relación al seguimiento de los objetivos en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos, de acuerdo con los artículos 31, fracción IV y 37, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Fiscalización Superior en adelante), el Ayuntamiento de Tonalá debe reportar el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto en dos periodos semestrales. Además, de acuerdo con el artículo 76, fracciones IV y X, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco (Reglamento del Gobierno de Tonalá en adelante), corresponde a la Jefatura de Gabinete dar seguimiento a los programas, revisar el nivel de cumplimiento de sus indicadores y supervisar el nivel de cumplimiento de los programas y acciones de gobierno; mientras que el artículo 140, fracción VII, de este mismo reglamento señala que corresponde a la Jefatura de Egresos rendir al Tesorero Municipal informes respecto de los avances en el cumplimiento de metas en el Presupuesto de Egresos.

Sin embargo, se determinó que los objetivos e indicadores que conformaron el marco de resultados del Ayuntamiento de Tonalá para el ejercicio fiscal 2021 presentaron deficiencias que los hacen impertinentes para dar seguimiento al cumplimiento de metas y objetivos, ya

que solamente se satisficieron el 36.64% de los criterios de pertinencia, siendo por un lado, los indicadores menos pertinentes que los objetivos y, por otro, los objetivos-indicadores de los programas en el presupuesto menos pertinentes que los indicadores previstos para las unidades administrativas. Además, los instrumentos programáticos previstos en el presupuesto se utilizaron de manera deficiente durante la etapa de seguimiento, ya que el Informe Anual de Gestión Financiera no presentó avances físicos ni financieros, a pesar de que en el Informe de Avances de Gestión Financiera correspondiente al primer semestre no se reportaron procesos concluidos.

Durante el ejercicio fiscal 2021 el marco de resultados (el conjunto de objetivos, indicadores y metas) del Ayuntamiento de Tonalá se integró por los objetivos e indicadores de los programas previstos en el Presupuesto de Egresos (tanto aquellos previstos en programas con una MIR como en programas sin MIR) y por los objetivos e indicadores de las unidades administrativas. Los objetivos-indicadores del primer grupo fueron 18, los cuales fueron evaluados en su totalidad; los objetivos-indicadores del segundo grupo fueron un total de 309, agrupados en 44 áreas administrativas distintas, por lo que la muestra se conformó por un indicador de cada área, para tener así un total de 44 evaluados (14.23% respecto del total). El tamaño de la muestra evaluada se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 10. Muestra de objetivos-indicadores evaluados del marco de resultados del Ayuntamiento de Tonalá para el ejercicio fiscal 2021

Tipo de objetivos-indicadores	Cantidad de objetivos-indicadores en el universo	Cantidad de objetivos-indicadores en la muestra evaluada (porcentaje del universo entre paréntesis)
Previstos en programas en el presupuesto aprobado	18	18 (100%)
Previstos para las unidades administrativas	309	44 (14.23%)

Fuente: elaboración propia con base en objetivos e indicadores del Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento de Tonalá correspondiente al ejercicio fiscal 2021, así como en los objetivos e indicadores de las unidades administrativas del Ayuntamiento de Tonalá correspondientes al ejercicio fiscal 2021.

Cada pareja de objetivos e indicadores seleccionada para la evaluación de la pertinencia del marco de resultados se evaluó a partir de los siete criterios establecidos en el Punto 4 de los procedimientos presentados anteriormente. Para cada uno de los criterios se formuló una pregunta cuya respuesta fue binaria (*Sí*, en caso de cumplir con el criterio; *No*, en caso de

incumplimiento). En la siguiente tabla se muestra el porcentaje de cumplimiento de los criterios de pertinencia por tipo de marco de resultados, así como el cumplimiento de cada uno de los siete criterios.

Tabla 11. Resultados de la evaluación de pertinencia del marco de resultados del Ayuntamiento de Tonalá, 2021

Criterio	Porcentaje de objetivos- indicadores en programas en el presupuesto aprobado que cumplen con el criterio (cantidad de indicadores que cumplen con el criterio entre paréntesis) ¹	Porcentaje de objetivos-indicadores de las unidades administrativas que cumplen con el criterio (cantidad de indicadores que cumplen con el criterio entre paréntesis) ²	General (cantidad de indicadores que cumplen con el criterio entre paréntesis) ³
1. ¿El objetivo expresa un único resultado a lograr?	16.67% (3)	54.55% (24)	43.55% (27)
2. ¿El objetivo está redactado de manera concreta?	44.44% (8)	77.27% (34)	67.74% (42)
3. ¿El objetivo es relevante en términos de desempeño?	44.44% (8)	59.09% (26)	54.84% (34)
4. ¿El nombre del indicador se encuentra expresado como una relación entre variables?	11.11% (2)	29.55% (13)	24.19% (15)
5. ¿El nombre del indicador recupera los valores relevantes del objetivo?	16.67% (3)	36.36% (16)	30.65% (19)
6. ¿Las variables descritas en el método de cálculo son las necesarias para medir el indicador planteado?	0.00% (0)	34.09% (15)	24.19% (15)
7. ¿El valor meta mantiene una relación válida con el método de cálculo del	16.67% (3)	9.09% (4)	11.29% (7)

Criterio	Porcentaje de objetivos- indicadores en programas en el presupuesto aprobado que cumplen con el criterio (cantidad de indicadores que cumplen con el criterio entre paréntesis) ¹	Porcentaje de objetivos-indicadores de las unidades administrativas que cumplen con el criterio (cantidad de indicadores que cumplen con el criterio entre paréntesis) ²	General (cantidad de indicadores que cumplen con el criterio entre paréntesis) ³
indicador?			
Porcentaje de cumplimiento de los criterios de pertinencia	21.43% (27 de 126)^a	42.86% (132 de 308)^b	36.64% (159 de 434)^c

Fuente: elaboración propia con base en información de objetivos e indicadores del Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento de Tonalá correspondiente al ejercicio fiscal 2021, así como de los objetivos e indicadores de las unidades administrativas del Ayuntamiento de Tonalá correspondientes al ejercicio fiscal 2021.

1/ De un total de 18 objetivos-indicadores.

2/ De un total de 44 objetivos-indicadores.

3/ De un total de 62 objetivos-indicadores.

a/ Dado que son 18 los objetivos-indicadores evaluados del marco de resultados de los programas del presupuesto aprobado y a cada uno de los indicadores se les evalúan 7 criterios, el puntaje máximo a obtener es 126, es decir, el resultado de la multiplicación de 18 objetivos-indicadores por 7 criterios. Cada criterio cumplido por alguno de los indicadores equivale a 1 punto.

b/ Dado que son 44 los objetivos-indicadores evaluados del marco de resultados de las unidades administrativas y a cada uno de los indicadores se les evalúan 7 criterios, el puntaje máximo a obtener es 308, es decir, el resultado de la multiplicación de 44 objetivos-indicadores por 7 criterios. Cada criterio cumplido por alguno de los indicadores equivale a 1 punto.

c/ Dado que son un total de 62 indicadores evaluados del marco de resultados del Ayuntamiento de Tonalá, el puntaje máximo a obtener es 434, es decir, el resultado de la multiplicación de 62 objetivos-indicadores por 7 criterios. Cada criterio cumplido por alguno de los indicadores equivale a 1 punto.

De acuerdo con la tabla anterior, el marco de resultados tiene un cumplimiento de los criterios de pertinencia de un 36.64%. Al analizar por tipo de marco de resultados, se observa que los objetivos-indicadores con el menor cumplimiento de los criterios de pertinencia fueron los de los programas del presupuesto aprobado con solo el 21.43%. Aunque el marco de resultados de las unidades administrativas presenta un cumplimiento mayor de los atributos de pertinencia, este es del 42.86%, es decir, menor a la mitad.

Al observar los porcentajes de cumplimiento general por atributo de pertinencia, se tiene que los objetivos (criterios 1, 2 y 3 en la tabla) cuentan con porcentajes de cumplimiento más alto

que los relativos a los indicadores (criterios, 4, 5, 6 y 7 en la tabla). El atributo mejor evaluado con el 67.74% de cumplimiento es el de la concreción en la redacción del objetivo (Criterio 2 en la tabla). En cambio, las deficiencias más importantes se encuentran en que el indicador sea expresado como una relación entre variables (Criterio 4 en la tabla) con el 24.19%, que las variables del método de cálculo sean las necesarias para medir el indicador planteado (Criterio 6 en la tabla) con el 24.19%, y que el valor meta tenga una relación válida con el método de cálculo con solo el 11.29%.

En el caso de los objetivos-indicadores del marco de resultados del presupuesto aprobado destaca el hecho de que ninguno cumplió con el criterio de que las variables descritas en el método de cálculo fueran las necesarias para medir el indicador planteado (Criterio 6 en la tabla), y que solamente el 11.11% de los objetivos-indicadores cumplió con estar expresados como una relación entre variables (Criterio 4 en la tabla). Además, a diferencia del marco de resultados de las unidades administrativas en el que los criterios relacionados con los objetivos presentan cumplimientos superiores al 50%, en el caso del marco de resultados del presupuesto aprobado, solamente el 16.67% de los objetivos-indicadores cumplió con que el objetivo estuviera expresado como un único resultado a lograr (Criterio 1 en la tabla).

Por otra parte, para verificar el uso que el Ayuntamiento de Tonalá dio a los instrumentos programáticos previstos en el Presupuesto de Egresos se solicitó a la entidad fiscalizada, los Informes de Avances de Gestión Financiera, semestral y anual, correspondientes al ejercicio fiscal 2021 con la información sobre el avance del cumplimiento de programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, tanto de los programas con MIR como de los programas sin MIR. La información recibida se resume en la siguiente tabla.

Tabla 12. Cantidad de indicadores que integran los Informes de Avances de Gestión Financiera semestral y anual del Ayuntamiento de Tonalá según su status de avance, 2021

Indicadores	Cantidad de indicadores en el Informe de Avances de Gestión Financiera semestral según su estatus (porcentaje del total entre paréntesis)	Cantidad de indicadores en el Informe de Avances de Gestión Financiera anual según su estatus (porcentaje del total entre paréntesis)
Total de indicadores	18 (100)	18 (100)

Indicadores	Cantidad de indicadores en el Informe de Avances de Gestión Financiera semestral según su estatus (porcentaje del total entre paréntesis)	Cantidad de indicadores en el Informe de Avances de Gestión Financiera anual según su estatus (porcentaje del total entre paréntesis)
Indicadores que solo reportaron avances físicos	3 (16.66)	0 (0)
Indicadores que solo reportaron avances financieros	0 (0)	0 (0)
Indicadores que reportaron avances físicos y financieros	15 (83.33)	0 (0)
Indicadores sin avances físicos ni financieros	0 (0)	18 (100)
Indicadores con meta cumplida	11 (61.11)	0 (0)

Fuente: elaboración propia con base en el Avance de Programas con Matriz y el Avance de Programas sin Matriz correspondientes al Informe de Avances de Gestión Financiera semestral, así como en el Avance de Programas con Matriz y el Avance de Programas sin Matriz correspondientes al Informe de Avances de Gestión Financiera anual del Ayuntamiento de Tonalá correspondientes al ejercicio fiscal 2021.

De acuerdo con la información presentada en la tabla anterior, la entidad fiscalizada presentó en sus informes semestral y anual la misma cantidad de indicadores, un total de 18 (estos coinciden entre sí y con los presentados en el presupuesto aprobado).

En el caso del informe semestral, se registró información de avances físicos y financieros para 15 de los 18 indicadores planteados (es decir, para el 83.33%). Los tres indicadores restantes (que corresponden a programas con MIR) solamente presentaron avances físicos y corresponden al nivel Componente, a pesar de que es en los entregables de estos programas en los que se esperaría ver la información financiera. Además, de acuerdo con el informe semestral, 11 de los 18 indicadores registraron el cumplimiento de su meta.

En lo que respecta al informe anual, como se muestra en la tabla anterior, el Ayuntamiento de Tonalá no registró avances físicos ni financieros para ninguno de los 18 indicadores, a pesar de que para siete indicadores no se registró el cumplimiento de la meta en el avance semestral. Además, en la Evaluación de Programas que se integró como parte del Informe semestral de Avances de Gestión Financiera, la entidad fiscalizada no dio cuenta de procesos concluidos, sino que en este documento solamente describe los tres programas con MIR, sus

objetivos y su alineación con el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza. Al no comunicar procesos concluidos en el informe semestral (bien sea por el cumplimiento de metas o por el ejercicio de la totalidad de los recursos asignados a los programas) se esperaría el reporte de avances físicos y financieros en el informe anual de al menos aquellos indicadores para los cuales no se cumplió la meta durante el primer semestre del ejercicio fiscal. Por otra parte, en el informe anual la entidad fiscalizada tampoco da cuenta de procesos concluidos, sino que reproduce la misma información que el informe semestral.

Adicionalmente, como se muestra en la siguiente tabla, la información de los avances financieros semestrales de los programas con MIR y sin MIR no corresponde con la información del Flujo Contable de Ingresos y Egresos (documento que junto con los Avances de Programas y la Evaluación de Programas integran los Informes de Avances de Gestión Financiera), ni con el presupuesto devengado registrado en el Estado Analítico por Objeto del Gasto para el mismo periodo, ya que los programas registraron en su conjunto avances por 786 millones 201 mil 853 pesos mientras que el presupuesto devengado fue de 732 millones 012 mil 724 pesos. Para el caso del Informe de Avances de Gestión Financiera correspondiente al periodo anual, no se registraron avances financieros, en cambio, el presupuesto devengado fue de 1,793 millones 091 mil 889 pesos.

Tabla 13. Comparación entre los avances financieros en el Ayuntamiento de Tonalá correspondientes al ejercicio fiscal 2021 (pesos corrientes)

Periodo de seguimiento	Informe de Avances de Gestión Financiera		Presupuesto devengado de acuerdo con el Estado Analítico por Objeto del Gasto
	Suma de los avances financieros en el Avance de Programas en programas con MIR y sin MIR	Presupuesto devengado de acuerdo con el Flujo Contable de Ingresos y Egresos	
Semestral	786,201,853.13	732,012,724.61	732,012,724.61
Anual	0.00	1,793,091,889.51	1,793,091,889.51

Fuente: elaboración propia con base en el Avance de Programas con MIR, el Avance de Programas sin MIR, el Flujo Contable de Ingresos y Egresos y el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por Objeto del Gasto, correspondientes al primer semestre del ejercicio fiscal 2021; y en el Avance de Programas con MIR, el Avance de Programas sin MIR, el Flujo Contable de Ingresos y Egresos y el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por Objeto del Gasto correspondientes al periodo anual del ejercicio fiscal 2021.

Por las razones antes expuestas, y dado que de acuerdo con el Reglamento del Gobierno de Tonalá la Jefatura de Gabinete debe dar seguimiento y revisar el nivel de cumplimiento de metas para los indicadores de los programas, en entrevista con personal de la Jefatura de Gabinete se preguntó si durante el ejercicio fiscal 2021 esta área había realizado acciones orientadas a dar seguimiento al avance presupuestal y al cumplimiento de metas de los programas a lo que se contestó que no, sino que “(...) *le dimos continuidad a los indicadores MIR que ya venía trabajando la anterior administración*”, y que a la Jefatura de Gabinete correspondía solamente dar seguimiento a los avances físicos, ya que los avances financieros “(...) *los maneja [la Dirección de] Programación y Presupuesto*”. Posteriormente se entrevistó a personal de la Dirección de Programación y Presupuesto, quien señaló que era la Hacienda Municipal (a la que pertenece la Dirección de Programación y Presupuesto) el área encargada del seguimiento de los avances financieros de los programas, mientras que la Jefatura de Agenda para el Desarrollo (que depende de la Jefatura de Gabinete) es el área encargada del seguimiento de los avances físicos. Además, dado que de acuerdo con el Reglamento del Gobierno de Tonalá corresponde a la Jefatura de Egresos informar sobre el avance en el cumplimiento de metas en el Presupuesto de Egresos, se preguntó en entrevista con personal de esta área sobre sus actividades con relación al avance financiero de los programas, a lo que respondió que estas le corresponden a la Dirección de Programación y Presupuesto.

De la triangulación de información entre los documentos normativos, los Informes de Avance de Gestión Financiera y las entrevistas realizadas con el personal de la Jefatura de Gabinete y la Hacienda Municipal del Ayuntamiento de Tonalá se concluye que a pesar de que corresponde a la Jefatura de Egresos el seguimiento de los avances financieros de los programas, estos se realizan por la Dirección de Programación y Presupuesto. Sin embargo, el registro y reporte de esta información en los Informes de Avance de Gestión Financiera es deficiente ya que aunque hay información sobre avances físicos y financieros en los Avances de Programas con MIR y sin MIR semestrales, no se reportan procesos concluidos y en los Avances de Programas con MIR y sin MIR anuales no se reportan ninguno de los dos tipos de avance ni procesos concluidos a pesar de que de acuerdo con el Reglamento del Gobierno de Tonalá y con la información de las entrevistas, le corresponden a la Jefatura de Gabinete.

Por lo tanto, *se recomendó a la Hacienda Municipal, y a las áreas que corresponda, revisar y modificar la formulación de sus objetivos e indicadores a partir del uso de referentes técnicos en materia de Metodología de Marco Lógico, de manera que los objetivos e indicadores de su marco de resultados sirvan como instrumentos para orientar la gestión de la entidad fiscalizada hacia resultados y como herramientas para ser utilizadas durante la etapa de seguimiento para la verificación de avances físicos y financieros.* Contar con un marco de resultados integrado por objetivos e indicadores consistentes permitiría a la entidad fiscalizada

cumplir con lo dispuesto en el artículo 215 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y con el numeral CUARTO de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, con relación a la construcción y diseño de objetivos e indicadores, en el sentido de que la programación debe partir de la selección de objetivos y metas establecidas por programa, considerando la Metodología de Marco Lógico. Además, permitiría a la entidad fiscalizada contar con una herramienta de programación y seguimiento de objetivos y metas para su gestión.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada se comprometió a analizar y modificar objetivos e indicadores para orientar su gestión hacia resultados, lo cual se relaciona congruentemente con el sentido de la recomendación que señala el revisar y modificar la formulación de objetivos e indicadores de su marco de resultados, a partir de referentes técnicos en Materia de Metodología de Marco Lógico, para que sirvan como instrumento para orientar la gestión de la entidad fiscalizada hacia resultados. Aunque ni en el compromiso ni en las actividades previstas por la entidad fiscalizada se señala el uso de referentes técnicos en la materia, sí se enfatiza en la reformulación de indicadores. Por lo tanto, durante el seguimiento que este Órgano Técnico realice se verificará el empleo de referentes en Metodología de Marco Lógico en las actividades realizadas para el cumplimiento de su compromiso.

Además, para cumplir con el compromiso de analizar y modificar los objetivos e indicadores para orientar su gestión hacia resultados, la entidad fiscalizada planteó tres actividades: 1) *Análisis de los objetivos, componentes, actividades e indicadores*; 2) *Definir el grado de medición de los objetivos e indicadores*; y, 3) *Enviar al área correspondiente para su integración a la Matriz General*. Mientras la primera y la tercera actividad resultan claras y se identifica su contribución al cumplimiento de compromiso asumido, la imprecisión en el planteamiento de la segunda actividad no permite su entendimiento ni identificar su relación con el cumplimiento del compromiso. Dada la imprecisión en la redacción de esta actividad intermedia, durante el seguimiento que este Órgano Técnico realice se verificará que los resultados de las actividades emprendidas se orienten en el mismo sentido que el compromiso asumido y contribuyan al cierre de la brecha de desempeño identificada.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada se propuso un periodo del 01 de marzo al 30 de junio de 2023 para la realización de las tres actividades planteadas respecto de la reformulación de sus objetivos e indicadores, lo cual resulta un periodo razonable para su desarrollo

Por último, con relación a los medios de verificación de las actividades planteadas, para el caso del análisis de los objetivos e indicadores y la definición de su grado de medición, se definió como medio de prueba el *envío a la Jefatura de Gabinete para su integración en la Matriz General*, sin embargo, esta redacción resulta más la de una actividad que la de un

medio de verificación. En el caso de la tercera actividad, el medio de verificación propuesto es la publicación de la Matriz General en el sitio web del Ayuntamiento de Tonalá, el cual resulta un medio de prueba válido del cumplimiento de esta actividad y del compromiso en su conjunto.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

Sobre la orientación al desempeño de los procesos de monitoreo y evaluación del gasto público realizados por las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá en el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Constitución Política) los recursos económicos de los cuales disponen los municipios deben ser administrados con eficacia, eficiencia, y economía para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Además, en el artículo 61, fracción II, inciso c) de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad), se prevé que, en el proceso de integración de la información financiera para la elaboración del presupuesto de egresos, los municipios deben incluir los resultados derivados de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Tanto el artículo 2, fracción LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Ley Federal de Presupuesto), como el artículo 3, fracción XIV de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Fiscalización Superior), establecen que el Sistema de Evaluación de Desempeño es un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en matrices de indicadores para resultados, estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 31, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, el Ayuntamiento de Tonalá debe entregar a la ASEJ el Informe de Avances de Gestión Financiera, por el periodo comprendido del primero de enero al treinta de junio del ejercicio fiscal en curso, durante los quince días posteriores al término del segundo trimestre; y el Informe Anual de Gestión Financiera por el periodo comprendido del primero de julio al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente, a más tardar el último día de febrero.

Además, de acuerdo con el artículo 37, fracción XI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (Ley del Gobierno de Jalisco), los ayuntamientos deben evaluar la administración pública municipal a través de las dependencias o entidades creadas para tal efecto. En ese sentido, el artículo 76, fracción, IV, el Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco (Reglamento del Gobierno de Tonalá), establece que la Jefatura de Gabinete debe evaluar y dar seguimiento a los programas desarrollados por las dependencias, además de revisar el nivel de cumplimiento de los indicadores o resultados obtenidos por ellas.

Para determinar en qué medida la coordinación, implementación y control del Sistema de Evaluación del Desempeño por parte de las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá permitieron una adecuada orientación al desempeño de los mecanismos de monitoreo y evaluación del gasto público, se analizaron la oportunidad, la pertinencia y el uso de los productos de estas etapas.

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

Recomendación 21-DAD-PR-005-710100-A-02

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política), los recursos económicos de los cuales disponen los municipios deben ser administrados con eficacia, eficiencia y economía para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 31, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Fiscalización Superior), el Ayuntamiento de Tonalá debe entregar el Informe de Avances de Gestión Financiera, por el periodo comprendido del 01 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso, durante los quince días posteriores al término del segundo trimestre; y el Informe Anual de Gestión Financiera por el periodo comprendido del 01 de julio al 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente, a más tardar el último día de febrero.

En el ámbito municipal, de acuerdo con el artículo 76, fracciones IV y X, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco (Reglamento del Gobierno de Tonalá), la Jefatura de Gabinete debe dar seguimiento a los programas desarrollados por las dependencias y revisar el cumplimiento de sus metas. Además, de acuerdo con el artículo 78, fracción II, del mismo reglamento, la Jefatura de la Agenda para el Desarrollo Municipal debe establecer mecanismos y procedimientos de seguimiento puntual de los programas de la administración municipal.

Sin embargo, se determinó que el Ayuntamiento de Tonalá no realizó de manera oportuna las

actividades de seguimiento de los avances físicos y financieros de los programas municipales ya que los Informes de Avances de Gestión Financiera semestral y anual fueron presentados con 70 y 74 días de retraso, respectivamente, con relación al plazo establecido por la normatividad en la materia. Además, los procedimientos documentados que se relacionan con la etapa de seguimiento presentaron deficiencias en la definición de sus objetivos, la descripción de funciones y la definición de plazos para el cumplimiento de actividades; aunado a que los aspectos de control interno presentan deficiencias, pues los responsables de las actividades establecidas en el marco operativo no se relacionan con los previstos en el marco normativo, y no se contó con sistemas de información que permitieran la comunicación relacionada con el seguimiento de los avances físicos y financieros entre las áreas responsables de las etapas previas y posteriores a la de seguimiento dentro del ciclo presupuestal.

El *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal contiene el procedimiento denominado *Evaluación y seguimiento (Investigación, análisis y alineación para el establecimiento de mecanismos y procedimientos de evaluación y seguimiento)*, el cual prevé como su resultado el *Informe de Seguimiento y Evaluación de Indicadores entregados*. Este procedimiento se integra por cinco actividades, mismas que se recuperan en la siguiente tabla junto con los responsables de llevarlas a cabo.

Tabla 14. Procedimiento *Evaluación y seguimiento* del Ayuntamiento de Tonalá vigente durante 2021

No.	Actividad	Responsable
1	Solicitar información de avances de indicadores de cumplimiento de procesos	Jefe de Evaluación y Seguimiento
2	Recibir, integrar y remitir información solicitada	Jefe de Enlace Administrativo de las Dependencias del Ayuntamiento
3	Recibir, analizar, construir, validar y monitorear los indicadores de programas y acciones del Plan Municipal de Desarrollo vigente	Jefe de Evaluación y Seguimiento

No.	Actividad	Responsable
4	Integrar los informes de medición de cumplimiento de los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción	Jefe de Evaluación y Seguimiento
5	Publicar los avances en la Página de Transparencia del Gobierno Municipal de Tonalá	Director de Transparencia

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento *Evaluación y seguimiento (Investigación, análisis y alineación para el establecimiento de mecanismos y procedimientos de evaluación y seguimiento)* del *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal.

Este procedimiento documentado se evaluó a partir de los criterios previstos en la *Guía de Elaboración de Procedimientos*, emitida por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional¹⁰ (USAID por sus siglas en inglés) y las valoraciones para cada pregunta de la rúbrica se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 15. Resultado de la valoración del procedimiento *Evaluación y seguimiento* del Ayuntamiento de Tonalá vigente para 2021

Pregunta de valoración	Valoración
1. ¿El procedimiento describe las funciones y los niveles de autoridad requeridos?	b) El procedimiento solamente describe los niveles de autoridad requeridos.
2. ¿El procedimiento para el seguimiento de avances físicos y financieros de los programas municipales define un único objetivo y este es claro?	c) No se define objetivo alguno en el procedimiento para el seguimiento de avances físicos y financieros de los programas municipales.
3. ¿Las actividades se encuentran ordenadas de manera cronológica y además se encuentran numeradas progresivamente?	a) Sí, las actividades se encuentran ordenadas de manera cronológica y además se encuentran numeradas progresivamente.

¹⁰ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (s.f.). *Guía de Elaboración de Procedimientos*. Recuperado el 27 de noviembre de 2022 de: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MTBW.pdf

Pregunta de valoración	Valoración
4. ¿Las actividades tienen asignado un responsable y plazos de cumplimiento?	b) Las actividades tienen asignado un responsable, pero no un plazo de cumplimiento.
5. ¿Las actividades están redactadas de manera que no admitan más de un significado y de tal forma que se pueda dimensionar su cumplimiento?	a) Sí, las actividades están redactadas de manera que no admitan más de un significado y de tal forma que se pueda dimensionar su cumplimiento.
6. ¿Los nodos de decisión presentan con claridad las alternativas y los regresos?	No existen nodos de decisión.
7. ¿Los aspectos del procedimiento para el seguimiento de avances físicos y financieros de los programas municipales, se presentan en algún elemento de apoyo visual (flujograma, tabla, gráfico, etc.)?	a) Sí, se incluye un elemento de apoyo visual en el que se presentan todos los elementos del procedimiento para el seguimiento de avances físicos y financieros de los programas municipales y este es claro.

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento *Evaluación y seguimiento (Investigación, análisis y alineación para el establecimiento de mecanismos y procedimientos de evaluación y seguimiento)* del *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal.

De acuerdo con la tabla anterior, el procedimiento cuenta con actividades que se encuentran ordenadas de manera cronológica y numeradas progresivamente (Criterio 3), además de incluir un elemento de apoyo visual (diagrama de flujo) en el que se recuperan las cinco actividades previstas por el procedimiento y los responsables de realizarlas (Criterio 7). Sin embargo, el procedimiento solamente describe los niveles de autoridad requeridos y no las funciones (Criterio 1), aunado a que no se define objetivo alguno para el procedimiento, sino que enuncia como resultado el *Informe de Seguimiento y Evaluación de los Indicadores entregados* (Criterio 2). Finalmente, con relación a las actividades, aunque se encuentran redactadas de manera que no admitan más de un significado y que se pueda dimensionar su cumplimiento (Criterio 5), en el procedimiento no se especifican los plazos para su cumplimiento.

Por otra parte, con base en los procedimientos documentados y los documentos que normaron la etapa de seguimiento durante el ejercicio fiscal 2021, el Reglamento del Gobierno de Tonalá (con fecha de entrada en vigor del 01 de octubre de 2018) durante el periodo del 01 de enero al 30 de septiembre de 2021, y el Reglamento del Gobierno de Tonalá (con fecha de entrada en vigor del 01 de octubre de 2021) durante el periodo del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2021, aunado a la información testimonial de personal adscrito a la Jefatura de

Gabinete y a la Hacienda Municipal, se realizó una evaluación de los aspectos de control interno de la entidad fiscalizada para la etapa de seguimiento. Los resultados obtenidos se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 16. Resultados de la valoración de los aspectos de control interno de la etapa de seguimiento del Ayuntamiento de Tonalá, 2021

Elementos de control interno evaluados	Preguntas para la evaluación de los elementos de control interno	Respuestas
1. Definición de estructura organizacional y funciones	1.1 ¿La entidad fiscalizada cuenta con una estructura organizacional y funciones documentadas en instrumentos normativos y/u operativos para esta etapa del ciclo presupuestario?	a) Sí, la entidad fiscalizada cuenta con una estructura organizacional y funciones documentadas en instrumentos normativos y operativos.
	1.2 ¿Las actividades en los procedimientos documentados identifican a sus responsables y estos corresponden con aquellos previstos en los documentos normativos?	b) Las actividades en los procedimientos documentados identifican a sus responsables pero no todos estos corresponden con los previstos en los documentos normativos.
2. Establecimiento de mecanismos de supervisión de los procesos	2.1 ¿La entidad fiscalizada prevé actividades de revisión y validación oportunas en sus procedimientos documentados para esta etapa del ciclo presupuestario?	a) Sí, la entidad fiscalizada prevé actividades de revisión y validación oportunas en sus procedimientos documentados para esta etapa del ciclo presupuestario.
	2.2 ¿Las revisiones y validaciones previstas para esta etapa del ciclo presupuestario están orientadas al cumplimiento de atributos normativos y técnicos?	c) Las revisiones y validaciones previstas para esta etapa del ciclo presupuestario no están orientadas al cumplimiento de atributos normativos ni técnicos.
3. El establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones	3.1 ¿La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que facilita la gestión de datos y su comunicación entre áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario?	b) La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de comunicación que facilita la gestión de datos pero no permite su comunicación entre áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario.

Elementos de control interno evaluados	Preguntas para la evaluación de los elementos de control interno	Respuestas
	3.2 ¿La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que permita la comunicación entre las áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario con las áreas responsables de la etapa previa y la posterior?	c) El sistema de información no permite la comunicación con las áreas responsables de la etapa previa ni posterior del ciclo presupuestario.

Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento del Gobierno de Tonalá, Jalisco, el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal y la información testimonial del personal de Jefatura de Gabinete y de Tesorería Municipal.

De acuerdo con la tabla anterior, sobre la definición de la estructura organizacional y funciones se determinó que se encuentran establecidos tanto en instrumentos normativos como en los operativos. De acuerdo con los artículos 76, fracciones IV y X, y 78, fracción II, del Reglamento del Gobierno de Tonalá, corresponde a la Jefatura de Gabinete y a la Jefatura de la Agenda para el Desarrollo dar seguimiento y supervisar el nivel de cumplimiento de los indicadores y metas de los programas desarrollados por las dependencias. Sin embargo, las áreas responsables de llevar a cabo este procedimiento según el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal son la Presidencia Municipal, la Jefatura de Gabinete y la Jefatura de Evaluación y Seguimiento, por lo que no coincide lo dispuesto en el documento operativo con el normativo, debido a que el Manual data de junio de 2020 y no ha sido actualizado de acuerdo con el nuevo marco reglamentario municipal.

Además, respecto del establecimiento de mecanismos de supervisión para de los procesos de la etapa de seguimiento, se determinó que en el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal existe una actividad de validación en el monitoreo de los indicadores que precede a la integración de los informes de medición de cumplimiento de objetivos y metas, por lo que se considera oportuna. Sin embargo, este documento no provee de información que oriente sobre si la validación se trata de aspectos normativos o técnicos.

Finalmente con relación a la tabla anterior, sobre el establecimiento de sistemas de control para la toma de decisiones, de acuerdo con la información testimonial con personal de la Jefatura de Gabinete y de la Jefatura de Agenda para el Desarrollo Municipal, no hubo durante el 2021 un sistema que permitiera la gestión de datos entre las áreas relacionadas con la etapa de seguimiento más allá del sistema contable y formatos de Excel que, en ningún caso, permiten la comunicación de información entre las áreas responsables de las etapas previas y posteriores al seguimiento dentro del ciclo presupuestal.

Por otra parte, para determinar la oportuna realización de seguimiento a los avances físicos y financieros de los programas municipales del Ayuntamiento de Tonalá, se identificaron las fechas en que la entidad fiscalizada presentó ante la ASEJ los Informes de Avances de Gestión Financiera (IAGF). Este dato se comparó con el plazo límite establecido para su entrega en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Fiscalización), a fin de obtener los días de retraso para los períodos semestral y anual, así como para calcular la tasa media de variación anual en la cantidad de días de retraso en la entrega de los IAFG, como se muestra a continuación.

Tabla 17. Días de retraso en la entrega del Informe de Avance de Gestión Financiera durante el ejercicio fiscal de los años 2019, 2020 y 2021 del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco

Periodo	2019	2020	2021	TMVA ^{1/}
Semestral ^{2/}	178	203	70	-37.29%
Anual ^{3/}	138	61	74	-26.77%

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Informático Estatal de Auditoría (SIEA).

1/ Tasa media de variación anual.

2/ El plazo de presentación en la Ley de Fiscalización de Jalisco, es durante los quince días posteriores al término del periodo trimestral en que se ejerza el presupuesto respectivo, por el periodo comprendido del primero de enero al treinta de junio del ejercicio fiscal en curso. En este caso, a más tardar el 15 de julio del año que corresponda.

3/ El plazo de presentación en la Ley de Fiscalización de Jalisco, es a más tardar el día último de febrero por el periodo comprendido del primero de julio al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente. En este caso, el 29 de febrero de 2020, el 28 de febrero de 2021 y el 28 de febrero de 2022.

En la tabla anterior se observa que durante el periodo 2019-2021 el Ayuntamiento de Tonalá no presentó de manera oportuna sus Informes de Avances de Gestión Financiera (ni los semestrales ni los anuales), ya que en todos los casos se registraron retrasos con respecto al plazo límite, siendo el informe semestral de 2020 el de mayor retraso con 203 días naturales. Sin embargo, aunque se registra una disminución del 37.29% anual en promedio en el caso de los informes semestrales, y del 26.77% en el caso de los informes anuales, para el caso del ejercicio fiscal auditado, el informe semestral se presentó con 70 días de retraso y el anual con 74, es decir, de manera inoportuna.

Por lo tanto, se recomendó a la Jefatura de Gabinete, y a las áreas que corresponda, diseñar y documentar procedimientos para la realización del seguimiento de los avances físicos y financieros de los programas municipales, armonizados con la reglamentación municipal, en los que se precisen plazos para la realización de las actividades relacionadas con esta etapa del ciclo presupuestario, así como diseñar e implementar un sistema que permita la

comunicación de información entre las áreas responsables de coordinar el proceso de seguimiento de los programas municipales y las áreas responsables de las etapas de programación-presupuestación y evaluación, a efecto de que cuenten con los insumos necesarios para la toma de decisiones. Contar con procedimientos documentados armonizados con la reglamentación municipal y en los que se establezcan plazos para el cumplimiento de sus actividades permitiría a la entidad fiscalizada cumplir con lo establecido el artículo 37, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, con relación a que el Ayuntamiento debe aprobar y aplicar reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal y que regulen los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; y contar con un sistema de información para la etapa de seguimiento, contribuiría a que la entidad fiscalizada cumpliera con lo dispuesto en el artículo 76, fracciones IV y X, del Reglamento de Gobierno y Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, con relación a que la Jefatura de Gabinete debe dar seguimiento a los programas desarrollados por las dependencias y verificar el cumplimiento de sus metas. Además, permitiría a la entidad fiscalizada mejorar la oportunidad con la que realiza el seguimiento de los avances físicos y financieros de los programas municipales, así como mejorar el proceso de toma de decisiones con relación a su desempeño.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada se comprometió a actualizar los manuales de procesos correspondientes a las áreas de Presidencia, Jefatura de Gabinete, Jefatura de Agenda para el Desarrollo Municipal, Dirección de Programación y Presupuestos, Dirección de Egresos y Dirección de Contabilidad, de manera tal que se encuentren armonizados con el Reglamento del Gobierno y Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco. Si bien el compromiso se orienta en el mismo sentido de la recomendación en cuanto a la documentación de los procedimientos para el seguimiento de los avances físicos y financieros de los programas municipales y a la armonización de estos procedimientos con la reglamentación municipal, la entidad fiscalizada no se pronunció sobre precisar plazos para la realización de las actividades previstas. Además, se recomendó diseñar e implementar un sistema que permita la comunicación de información entre las áreas responsables de coordinar el proceso de seguimiento de los programas municipales y las responsables de las etapas de programación-presupuestación y evaluación, sobre lo cual no existe pronunciamiento alguno por parte de la entidad fiscalizada. Por lo tanto, durante el seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificará que la entidad fiscalizada haya emprendido acciones relacionadas con la identificación de plazos para la implementación del sistema de comunicación antes mencionado.

Para el cumplimiento de su compromiso la entidad fiscalizada planteó dos actividades. La

primera consiste en actualizar los manuales de procesos de la Presidencia y la Hacienda Municipal y, la segunda, en armonizar el Reglamento de Gobierno y Administración Pública del Ayuntamiento de Constitucional de Tonalá, Jalisco. Aunque ninguna de las actividades previstas es más específica que el compromiso, ambas se orientan en el mismo sentido de diseñar y documentar procedimientos para el seguimiento de los avances físicos y financieros, así como, de armonizarlos con la reglamentación municipal. Por tal motivo, durante el seguimiento que realice este Órgano Técnico, se verificarán las actividades específicas que la entidad fiscalizada hubiera emprendido para el cumplimiento de su compromiso.

El periodo fijado por la entidad fiscalizada para realizar sus actividades, comprende de marzo a junio de 2023 para actualizar los manuales de procesos de Presidencia y Hacienda Municipal y de abril a junio del mismo año para armonizar el Reglamento del Gobierno y Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco, lo cual resulta un lapso razonable para su realización.

La entidad fiscalizada indicó como medios de verificación para la actividad de actualización de los manuales de procesos de Presidencia y de Hacienda Municipal, así como para la armonización del reglamento, la respectiva publicación en la Gaceta Municipal, los cuales se consideran como medios de prueba pertinentes para el cumplimiento de estas actividades.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

Recomendación 21-DAD-PR-006-710100-A-02

De acuerdo con el artículo 37, fracción XI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (Ley del Gobierno Municipal), los Ayuntamientos deben evaluar la administración pública municipal a través de las dependencias o entidades creadas para tal efecto.

Aunado a ello, el artículo 76, fracciones IV, VII y VIII, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco (Reglamento del Gobierno de Tonalá), establece que la Jefatura de Gabinete debe evaluar el desempeño de los programas municipales, así como revisar el cumplimiento de las metas establecidas.

Por otra parte, de acuerdo con la *Guía para las normas de control interno del sector público*¹¹ de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), el control interno es un proceso orientado a proveer de una seguridad razonable en la consecución de objetivos institucionales de las entidades públicas. De acuerdo con la propia INTOSAI, el control interno comprende cinco componentes que se encuentran interrelacionados: 1) Entorno de control; 2) Evaluación de riesgos; 3) Actividades de control; 4) Información y comunicación; y 5) Seguimiento.

Sin embargo, se determinó que durante el ejercicio fiscal 2021 el Ayuntamiento de Tonalá no contó con procedimientos documentados claros ni específicos para la realización de evaluaciones a los programas municipales, tarea contemplada en la normatividad municipal, aunado a que los aspectos de control interno relacionados con esta etapa del ciclo presupuestario presentaron deficiencias relacionadas con la congruencia en la definición de responsables de las actividades entre los documentos operativos y normativos, la falta de claridad en las validaciones orientadas al cumplimiento de criterios técnicos y normativos, así como la ausencia de sistemas de información; además, se determinó que la entidad fiscalizada no realizó durante el ejercicio fiscal 2021 evaluaciones a los programas municipales previstas en la reglamentación municipal, ni cumplió con el criterio de pertinencia en la presentación del Informe Anual de Desempeño en la Gestión, el cual debe integrarse con la evidencia sobre los logros e impactos en función a los objetivos estratégicos propuestos y las metodologías utilizadas para evaluar esta información.

El procedimiento relativo a la etapa de evaluación del ciclo presupuestario del Ayuntamiento de Tonalá estuvo normado en 2021 por el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal, y por el Reglamento del Gobierno de Tonalá (que entró en vigor a partir del 01 de octubre de 2021) para el periodo del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2021.

De acuerdo con el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal, las evaluaciones y el seguimiento forman parte del mismo proceso denominado *Evaluación y seguimiento (investigación, análisis y alineación para el establecimiento de mecanismos y procedimientos de evaluación y seguimiento)*, el cual prevé como resultado el Informe de Seguimiento y Evaluación de Indicadores. En la siguiente tabla se recuperan las actividades de este procedimiento y los responsables de llevarlas a cabo.

¹¹ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI (s.f.). *Guía para las normas de control interno del sector público*. Recuperado el 27 de septiembre de 2022 de: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100s.pdf

Tabla 18. Procedimiento *Evaluación y seguimiento* del Ayuntamiento de Tonalá vigente durante 2021

No.	Actividad	Responsable
1	Solicitar información de avances de indicadores de cumplimiento de procesos	Jefe de Evaluación y Seguimiento
2	Recibir, integrar y remitir información solicitada	Jefe de Enlace Administrativo de las Dependencias del Ayuntamiento
3	Recibir, analizar, construir, validar y monitorear los indicadores de programas y acciones del Plan Municipal de Desarrollo vigente	Jefe de Evaluación y Seguimiento
4	Integrar los informes de medición de cumplimiento de los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción	Jefe de Evaluación y Seguimiento
5	Publicar los avances en la Página de Transparencia del Gobierno Municipal de Tonalá	Director de Transparencia

Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento *Evaluación y seguimiento (Investigación, análisis y alineación para el establecimiento de mecanismos y procedimientos de evaluación y seguimiento)* del *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal.

Sin embargo, el *Manual de Procedimientos* data de 2020, mientras que el Reglamento del Gobierno de Tonalá que entró en vigor el 01 de octubre de 2021, por lo que el procedimiento documentado no cuenta con elementos que lo relacionen con claridad a este instrumento normativo, aunado a que en el Reglamento del Gobierno de Tonalá vigente cuando se aprobó el *Manual de Procedimientos* carece de una perspectiva de evaluación orientada a los programas municipales, con la que sí cuenta el Reglamento del Gobierno de Tonalá vigente a partir del 01 de octubre de 2021. Con estas consideraciones en cuenta se valoraron los aspectos de control definidos en los documentos operativos y normativos antes señalados. Los resultados obtenidos se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 19. Resultados de la valoración de los aspectos de control interno de la etapa de evaluación del Ayuntamiento de Tonalá, 2021

Elementos de control interno evaluados	Preguntas para la evaluación de los elementos de control interno	Respuestas
1. Definición de estructura organizacional y funciones	1.1 ¿La entidad fiscalizada cuenta con una estructura organizacional y funciones documentadas en instrumentos normativos y/u operativos para esta etapa del ciclo presupuestario?	a) Sí, la entidad fiscalizada cuenta con una estructura organizacional y funciones documentadas en instrumentos normativos y operativos
	1.2 ¿Las actividades en los procedimientos documentados identifican a sus responsables y estos corresponden con aquellos previstos en los documentos normativos?	b) Las actividades en los procedimientos documentados identifican a sus responsables pero no todos estos corresponden con los previstos en los documentos normativos
2. Establecimiento de mecanismos de supervisión de los procesos	2.1 ¿La entidad fiscalizada prevé actividades de revisión y validación oportunas en sus procedimientos documentados para esta etapa del ciclo presupuestario?	a) Sí, la entidad fiscalizada prevé actividades de revisión y validación oportunas en sus procedimientos documentados para esta etapa del ciclo presupuestario
	2.2 ¿Las revisiones y validaciones previstas para esta etapa del ciclo presupuestario están orientadas al cumplimiento de atributos normativos y técnicos?	c) Las revisiones y validaciones previstas para esta etapa del ciclo presupuestario no están orientadas al cumplimiento de atributos normativos ni técnicos.
3. El establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones	3.1 ¿La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que facilita la gestión de datos y su comunicación entre áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario?	c) La entidad fiscalizada no cuenta con un sistema de información para esta etapa del ciclo presupuestario

Elementos de control interno evaluados	Preguntas para la evaluación de los elementos de control interno	Respuestas
	3.2 ¿La entidad fiscalizada cuenta con un sistema de información que permita la comunicación entre las áreas responsables de esta etapa del ciclo presupuestario con las áreas responsables de la etapa previa y la posterior?	c) El sistema de información no permite la comunicación con las áreas responsables de las etapa previa ni posterior del ciclo presupuestario

Fuente: elaboración propia con información del *Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco*, correspondiente al periodo 2018-2021, del *Manual de Procedimientos Presidencia Municipal* e información testimonial del personal de la Jefatura de Gabinete.

Con relación a la etapa de evaluación, durante 2021 este procedimiento estuvo normado por el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal y, a partir del 01 de octubre de 2021, por el Reglamento del Gobierno de Tonalá, ambos instrumentos vigentes a la fecha de la realización del presente ejercicio de auditoría. Tomando estos documentos en consideración, el Ayuntamiento de Tonalá contó desde el cuarto trimestre de 2021 con una estructura organizacional y funciones documentadas tanto en instrumentos normativos como operativos. Sin embargo, los responsables de este procedimiento identificados en el *Manual de Procedimientos* no coinciden con aquellos especificados en el Reglamento del Gobierno de Tonalá vigente a partir del 01 de octubre de 2021 ya que, como se señaló anteriormente, el *Manual de Procedimientos* no se ha actualizado a partir de la entrada en vigor de este reglamento.

Adicionalmente, respecto del establecimiento de mecanismos de supervisión para de los procesos de la etapa de evaluación, se determinó que en el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal existe una actividad de validación que no cuenta con elementos suficientes en su redacción para determinar si está orientada a una tarea de evaluación o de seguimiento, pues se trata de *Recibir, analizar, construir, validar y monitorear indicadores de programas y acciones del Plan Municipal de Desarrollo vigente*. Aunado a ello, este procedimiento tampoco provee de información que oriente sobre si la validación se trata de aspectos normativos o técnicos.

Además, con relación a la tabla anterior, en lo que respecta al establecimiento de sistemas de información para la toma de decisiones, de acuerdo con entrevistas sostenidas con personal de la Jefatura de Gabinete, no existe un sistema que sistematice la información y permita su

comunicación entre las áreas involucradas en la etapa de evaluación en el Ayuntamiento de Tonalá.

Por otra parte, y como complemento del análisis de los aspectos de control interno previstos en los instrumentos normativos y operativos del Ayuntamiento de Tonalá con relación a la etapa de evaluación, se solicitaron a la entidad fiscalizada, las evaluaciones internas y externas, así como las revisiones del cumplimiento de indicadores realizadas por la Jefatura de Gabinete respecto de los programas vigentes durante el ejercicio fiscal 2021. Sin embargo, como respuesta a este requerimiento, la entidad fiscalizada remitió un total de 42 archivos electrónicos en formato de Excel (*.xlsx) con indicadores organizados en una estructura programática, pero que no corresponden con las evaluaciones de los programas municipales solicitados. Adicionalmente, en entrevista sostenida con personal de la Jefatura de Gabinete se informó que durante el ejercicio fiscal 2021, no existió evidencia de que la administración saliente hubiera realizado evaluaciones a los programas municipales, ni tampoco la administración entrante realizó dichos trabajos.

Finalmente, dado que la entidad fiscalizada no contó con evidencia de la realización de la evaluación de los programas municipales prevista en el artículo 76, fracciones IV, VII y VIII del Reglamento del Gobierno de Tonalá vigente a partir del 01 de octubre de 2021, y con el propósito de complementar el análisis sobre la etapa de evaluación en el ciclo presupuestario del Ayuntamiento de Tonalá correspondiente al ejercicio fiscal 2021, se analizó el contenido del *Informe Anual de Desempeño en la Gestión* que debe ser remitido por la entidad fiscalizada al Congreso del Estado junto con la Cuenta Pública y que debe contener la evidencia sobre los logros e impactos en función a los objetivos estratégicos propuestos y las metodologías utilizadas para evaluar esta información, según lo dispone el artículo 36, numeral 1, fracciones I y II, y numeral 2, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Fiscalización Superior).

El Informe Anual de Desempeño en la Gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2021 se presentó al Congreso del Estado de Jalisco el día 02 de mayo de 2022 como parte de la Cuenta Pública del Ayuntamiento de Tonalá. Este documento se integra por tres apartados: 1) *Antecedentes*; 2) *Plan de Gobierno*; y, 3) *Del ejercicio y aplicación de los recursos*. Sin embargo, en ninguno de estos apartados se describen logros e impactos en función a los objetivos estratégicos propuestos ni las metodologías utilizadas para evaluarlos.

Con base en el análisis descrito previamente, se determinó que no existen procedimientos documentados claros relacionados con la evaluación de programas municipales prevista en el Reglamento del Gobierno de Tonalá vigente a partir del 01 de octubre de 2021, además de

que los aspectos de control interno definidos en instrumentos operativos y normativos presentan deficiencias para orientar a la entidad fiscalizada al cumplimiento en la realización de estas evaluaciones. Al no realizar evaluaciones a los programas municipales para el ejercicio fiscal 2021 se puede señalar el incumplimiento de los criterios de pertinencia y oportunidad en estos productos de evaluación. Adicionalmente, la entidad fiscalizada incumplió con la entrega del Informe Anual de Desempeño en la Gestión conforme a los criterios de pertinencia que especifica la Ley de Fiscalización, puesto que no contiene evidencia sobre los logros e impactos de los objetivos estratégicos ni las metodologías utilizadas para su evaluación.

Por lo tanto, *se recomendó a la Jefatura de Gabinete, y a las áreas que corresponda, analizar alternativas e implementar las acciones necesarias para evaluar los programas municipales, diseñar y documentar procedimientos específicos para su realización y establecer mecanismos que permitan la sistematización y la comunicación de los resultados de estas evaluaciones entre las áreas responsables de la coordinación de la etapa de programación-presupuestación para el uso de esta información en la toma de decisiones.* Contar procedimientos documentados claros y específicos para las evaluaciones a los programas municipales permitiría a la entidad fiscalizada cumplir con lo establecido el artículo 37, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, con relación a que el Ayuntamiento debe aprobar y aplicar reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal y que regulen los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; y, contar con sistemas de información para la etapa de evaluación contribuiría a que la entidad fiscalizada cumpliera con lo dispuesto en los artículos 37, fracción XI; y, 76, fracciones IV, VII y VIII, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, con relación a evaluar el desempeño de los programas municipales, así como revisar el cumplimiento de las metas establecidas. Además, permitiría al Ayuntamiento de Tonalá contar con elementos de control interno pertinentes para orientar su gestión hacia resultados y contar con insumos de información acerca del desempeño de sus programas.

Como respuesta a esta recomendación que se enfoca en tres aspectos (1. que se analicen alternativas e implementen acciones para evaluar los programas municipales; 2. que se diseñen y documenten procedimientos para la realización de las evaluaciones; y, 3. que se establezcan mecanismos para la sistematización y comunicación de las evaluaciones entre las áreas responsables de la coordinación en la etapa de programación-presupuestación para que la información se utilice como insumo de información en la toma de decisiones) la entidad fiscalizada señaló que *no existen programas municipales, por lo tanto, no se cuenta con*

evaluaciones de estos. Sin embargo, la respuesta de la entidad fiscalizada no se orienta a justificar la inaplicabilidad de la recomendación.

Aunque la entidad fiscalizada argumentó que no existen programas municipales y que esa es la razón por la que no contaron con evaluaciones de estos, durante la etapa de ejecución de los trabajos de auditoría se recopiló información que contrasta con dicho argumento, ya que como respuesta al Quinto Requerimiento de Información la entidad fiscalizada remitió los Informes de Avances de Gestión Financiera, los cuales dan cuenta del registro de tres programas articulados en MIR (1. Relistos, 2. Reconstruye y 3. Reconstrucción del Tejido Social) y tres programas sin MIR (1. Cumplimiento de obligaciones, 2. Fondo de Aportación del Fondo de Infraestructura Social Municipal y 3. Cumplimiento de las obligaciones generadas de las actividades de gobierno.

A pesar del señalamiento de la inexistencia de evaluaciones debido a la ausencia de programas, de acuerdo con el artículo 211 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, el anteproyecto de presupuesto de egresos debe elaborarse con base en los programas respectivos y, según el artículo 213 de la misma ley, el proyecto de presupuesto de egresos debe tener una estructura programática. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que dispongan los municipios deben ser evaluados con el objeto de propiciar que se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Por lo tanto, el argumento esgrimido por la entidad fiscalizada carece, no solo de sustento empírico, sino de sustento legal.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos o aclaratorios presentados por la entidad fiscalizada, mismos que no fueron considerados pertinentes, dado que no se orientan en el mismo sentido que la recomendación, puesto que no aclaran los hallazgos ni justifican la inaplicabilidad de esta.

Recomendación 21-DAD-PR-007-710100-A-02

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política), los recursos económicos de los cuales disponen los municipios deben ser administrados con eficacia, eficiencia, y economía, de manera que se logren los objetivos para los cuales son destinados.

Por otra parte, el artículo 37, fracción XI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (Ley del Gobierno Municipal) dispone que los Ayuntamientos deben realizar la evaluación de la administración pública mediante las dependencias o

entidades creadas para tal efecto. En ese sentido, el artículo 76, fracciones IV y VII, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco (Reglamento del Gobierno de Tonalá), establece que la Jefatura de Gabinete es la instancia facultada para evaluar los programas municipales desarrollados por las dependencias.

Por último, de acuerdo con el artículo 140, fracción IV, del Reglamento del Gobierno de Tonalá, corresponde a la Jefatura de Egresos elaborar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos en conjunto con el Tesorero Municipal.

Sin embargo, se determinó que durante el 2021 el Ayuntamiento de Tonalá no realizó las evaluaciones a los programas municipales dispuestas en la reglamentación municipal aunado a que no existió evidencia de que información de resultados de cualquier tipo de evaluación hubieran sido empleados como insumo para la toma de decisiones durante la etapa de programación-presupuestación.

El Ayuntamiento de Tonalá contó con un procedimiento documentado durante el ejercicio fiscal 2021 para la realización de evaluaciones de programas públicos en el *Manual de Procedimientos* de la Presidencia Municipal. El procedimiento se denomina *Evaluación y seguimiento (Investigación, análisis y alineación para el establecimiento de mecanismos y procedimientos de evaluación y seguimiento)*, su resultado esperado es la generación del *Informe de Seguimiento y Evaluación de Indicadores entregados* y las instancia involucradas en su elaboración son la Presidencia Municipal, la Jefatura de Gabinete y la Jefatura de Evaluación y Seguimiento. A pesar de que la entidad fiscalizada contó durante el ejercicio fiscal 2021 con un procedimiento documentado para la realización de evaluaciones a los programas públicos y de que el Reglamento del Gobierno de Tonalá establece que la Jefatura de Gabinete es la instancia facultada para realizar estas evaluaciones, el Ayuntamiento de Tonalá no evaluó los programas municipales en este ejercicio fiscal. Lo anterior con base en que se solicitó a la entidad fiscalizada remitir las evaluaciones internas y externas, así como las revisiones del cumplimiento de indicadores realizadas por la Jefatura de Gabinete respecto de los programas vigentes durante el ejercicio fiscal 2021, las cuales no fueron entregadas, y en entrevista con personal de la Jefatura de Gabinete se confirmó que no existe evidencia de que durante 2021 la administración entrante o la saliente hayan realizado estas evaluaciones.

Adicionalmente, y considerando que de acuerdo con la lógica del ciclo presupuestario y de la Gestión para Resultados los resultados de las evaluaciones a programas sirven como un insumo de información para la toma de decisiones en la etapa de programación-presupuestación, se entrevistó a personal de la Dirección de Programación y Presupuesto

para conocer si entre los insumos de información empleados para la elaboración del Presupuesto de Egresos se utilizó información de cualquier tipo de evaluaciones realizadas a los programas municipales. Al respecto el personal entrevistado señaló que los insumos de información para la programación-presupuestación realizada durante el ejercicio fiscal 2021 constó del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2018-2021 (PMDG 2021-2024) y de información de ingresos y egresos de años previos únicamente. De manera complementaria, para este análisis se solicitaron a la entidad fiscalizada las actas de las sesiones de Cabildo y de la Comisión de Hacienda en las que conste la información correspondiente a estudio, análisis, discusión y aprobación del anteproyecto y el proyecto de Presupuesto de Egresos para verificar si en estas sesiones se empleó información de los resultados de cualquier tipo de evaluación realizada, sin embargo, ni en el acta de la *Tercer Sesión Ordinaria de la Comisión de Hacienda Municipal y Presupuestos* correspondiente al ejercicio fiscal 2021, ni en el acta de la *Sesión Ordinaria de Ayuntamiento* celebrada el 16 de diciembre de 2021, remitida por el Ayuntamiento de Tonalá, se presentó evidencia de que estos elementos se hubieran utilizado durante este proceso.

Dado que la entidad fiscalizada no contó con evidencia de la realización de evaluaciones a los programas municipales de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Gobierno de Tonalá, aunado a que no existió evidencia de que resultados de cualquier tipo de evaluación de los programas se hubieran utilizado durante el ejercicio fiscal 2021 durante la etapa de programación-presupuestación correspondiente, se determinó que la entidad fiscalizada no realiza evaluaciones que le permitan generar información para toma de decisiones en la discusión y elaboración del presupuesto con relación a los programas municipales.

Por lo tanto, *se recomendó a la Jefatura de Gabinete analizar e implementar estrategias de coordinación con la Hacienda Pública para que los resultados de las evaluaciones que realice a los programas municipales se utilicen como insumos de información en la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos.* Contar con esquemas de coordinación y colaboración en los que los resultados de las evaluaciones realizadas a los programas públicos sirvan como insumo en la etapa de programación-presupuestación permitiría a la entidad fiscalizada cumplir con lo dispuesto en los artículos 76, fracciones IV, y, VII; y 140, fracción IV, del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco, con relación a la evaluación de los programas municipales y la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos. Además, permitiría a la entidad fiscalizada articular las etapas de evaluación y presupuestación-programación del ciclo presupuestario para mejorar la orientación su gestión al logro de resultados.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada se comprometió a actualizar el manual de

procedimientos de Presidencia Municipal para establecer mecanismos de evaluación de los programas municipales y para ello se propuso una única actividad, que es una reescritura del propio compromiso, y cuyo resultado esperado es el manual actualizado en el que se establezcan los procedimientos a seguir para la evaluación de los programas municipales. Ninguno de los elementos que integran la respuesta de la entidad fiscalizada se orientan en el mismo sentido que la Recomendación 21-DAD-PR-007-710100-A-02, ya que mientras la medida de atención se enfoca en el marco operativo para la realización de evaluaciones, la recomendación se centra en la implementación de estrategias de coordinación entre la Jefatura de Gabinete, responsable de realizar las evaluaciones a los programas municipales, y la Hacienda Municipal, responsable de la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos, para que los resultados de las evaluaciones se utilicen como insumos para la toma de decisiones durante la etapa de programación-presupuestación.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que no fue considerada pertinente dado que no se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

VI. Acciones derivadas de la fiscalización

Derivado de los procedimientos de auditoría realizados, se identificaron 7 hallazgos y se formularon 7 recomendaciones. La entidad fiscalizada planteó medidas de atención para 06 recomendaciones, mientras que para 01 recomendación planteó una justificación o aclaración.

Las recomendaciones derivadas del presente ejercicio de auditoría se clasificaron en el tipo 1) De gestión, orientadas hacia aspectos relacionados con el marco operativo o el marco de resultados, que contribuyan a corregir y mejorar las condiciones para un mejor desempeño. El estatus de las recomendaciones se resume en la siguiente tabla:

Tabla 20. Resumen de estatus de las recomendaciones

Recomendación	Tipo de recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
21-DAD-PR-001-710100-A-02	Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-002-710100-A-02	Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso

Recomendación	Tipo de recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
21-DAD-PR-003-710100-A-02	Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-004-710100-A-02	Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-005-710100-A-02	Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-006-710100-A-02	Gestión	Justificación o aclaración	No aclarada
21-DAD-PR-007-710100-A-02	Gestión	Medida de atención	No atendida

Fuente: elaboración propia.

Contenido

I. Objeto y objetivos de la revisión	1
II. Alcance	4
III. Desarrollo de trabajos de auditoría.....	4
IV. Procedimientos aplicados	5
V. Resultados	10
Sobre la orientación al desempeño de los procesos de planeación, programación y presupuestación realizados por las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá en el marco del modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR)	10
<i>Recomendación 21-DAD-PR-001-710100-A-02.....</i>	<i>11</i>
<i>Recomendación 21-DAD-PR-002-710100-A-02.....</i>	<i>20</i>
<i>Recomendación 21-DAD-PR-003-710100-A-02.....</i>	<i>29</i>
<i>Recomendación 21-DAD-PR-004-710100-A-02.....</i>	<i>35</i>
Sobre la orientación al desempeño de los procesos de monitoreo y evaluación del gasto público realizados por las dependencias del Ayuntamiento de Tonalá en el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)	44
<i>Recomendación 21-DAD-PR-005-710100-A-02.....</i>	<i>45</i>
<i>Recomendación 21-DAD-PR-006-710100-A-02.....</i>	<i>53</i>
<i>Recomendación 21-DAD-PR-007-710100-A-02.....</i>	<i>60</i>