

Informes de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2025

INFORME ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN MATERIA DE MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	131
2. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO	
NORMATIVO EN MATERIA DE MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR).....	133
2.1. Cumplimiento Normativo Limitado.....	135
2.2. Rezago en el Uso de la Matriz de Indicadores para Resultados.....	136
2.3. Efectos del Cambio de Administración Pública Municipal.....	136
2.4. Desconocimiento Municipal en Temáticas de Herramientas Técnicas Metodológicas y Evaluación Como la MIR, MML, PBR, PAE Y SED.....	137
2.5. Escasa Rendición de Cuentas y Cumplimiento en Transparencia.....	138
2.6. Falta de Capacitación del Personal Municipal en la Aplicación de Herramientas Técnicas y de Evaluación.....	139
2.7. Integración y Funcionamiento de las Comisiones Edilicias Encargadas de Desempeño y Planeación para el Desarrollo Municipal	140
3. DE LA EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN MATERIA	
DE MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	141
3.1. Implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML) en la Actualización y Publicación del Plan Municipal de Desarrollo	141
3.2. Metodología de Marco Lógico (MML) en Programas, Proyectos Municipales, Metas, Actividades y Acciones Programáticas.....	143
3.3. Implementación de Indicadores Estratégicos y de Gestión para Medición del Desempeño	145

3.4. Fichas Técnicas Empleadas en el Diseño y Seguimiento de Indicadores	148
3.5. Presupuesto de Egresos Alineado al Plan Municipal de Desarrollo.....	151
3.6. Implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).....	154
3.7. Aplicación del Programa Anual de Evaluación (PAE)	156
3.8. Integración de la Comisión de Desempeño.....	159
3.9. Integración de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal.....	161
3.10. Capacitación de Herramientas Técnicas en Temas de Metodología de Marco Lógico (MML), Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) ...	163
4. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.....	166
5. CONCLUSIONES.....	168
6. GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	174

ORIGINAL ORFIS

1. PRESENTACIÓN

La **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)** es una herramienta técnica de planeación, basada en la Metodología de Marco Lógico (**MML**), cuyo uso es obligatorio por mandato de ley en los 212 Ayuntamientos del Estado. Permite diseñar, medir, monitorear, evaluar, alinear y transparentar el impacto de los programas político-sociales y de los presupuestos operativos municipales. Su implementación resulta indispensable porque garantiza que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente para resolver problemas específicos.

En el marco de los compromisos constitucionales, legales y programáticos en materia de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el presente documento constituye un **ejercicio de análisis integral** que evalúa el nivel de cumplimiento normativo, operativo e institucional de los municipios del Estado de Veracruz respecto de las obligaciones establecidas en la legislación que la rige.

Es pertinente señalar una condición de contexto que incide en la interpretación de los datos. El cuestionario evalúa el ejercicio fiscal 2025, correspondiente en su totalidad a la gestión de las administraciones municipales salientes; sin embargo, fue respondido por las administraciones entrantes, que asumieron funciones a partir del 1 de enero de 2026. En los casos en los que el proceso de entrega-recepción fue deficiente o en el que la administración saliente no transfirió la documentación del ejercicio fiscalizado, la nueva administración respondió con base en la información que efectivamente recibió. Esto introduce una asimetría relevante: algunos incumplimientos reportados pueden reflejar una ausencia de información disponible para la administración que contestó, y no necesariamente la inexistencia real de los actos o instrumentos evaluados. Esta consideración es un elemento indispensable para una lectura razonada de los resultados.

Ahora bien, este análisis parte de la necesidad de contar con información estructurada, verificable y útil para la toma de decisiones, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios. La implementación de la MIR permite a los responsables de las políticas públicas transitar de una gestión basada en actividades a una gestión centrada en resultados, al asignar eficientemente los recursos, dar seguimiento a su ejercicio, evaluar de forma objetiva y rendir cuentas de manera efectiva, con base en los criterios de legalidad, transparencia y corresponsabilidad.

La metodología se articuló en torno a **4 bloques temáticos** que agrupan un conjunto de **10 reactivos**, cuyas respuestas fueron evaluadas de manera cuantitativa (por porcentajes y frecuencias), cualitativa (por contenido, coherencia y buenas prácticas) y normativa (con base en la legislación aplicable). Cada reactivo se formuló con fundamento en una disposición específica de las siguientes leyes:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Ley General de Contabilidad Gubernamental.**
- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.**
- **Código Hacendario Municipal y Códigos Hacendarios Municipales aprobados por el Congreso del Estado.**
- **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.**
- **Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**
- **Ley Estatal del Servicio Civil para el Estado de Veracruz.**
- **Lineamientos CONAC**
- **Lineamientos para Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico.**
- **Lineamientos de la Secretaría de Finanzas y Planeación.**

El presente informe destaca la importancia de que las administraciones municipales adopten las herramientas técnicas y de planeación necesarias para alinear los recursos públicos con objetivos medibles. Ello garantiza un uso transparente del presupuesto, favorece una correcta toma de decisiones y permite evaluar si los servicios y obras ejecutados mejoraron efectivamente la calidad de vida de la ciudadanía.

En tal sentido, este informe busca ir más allá de la identificación de irregularidades detectadas en la evaluación de cumplimiento normativo. Su propósito es orientar a los entes municipales, recordándoles que todo recurso público debe destinarse exclusivamente a cumplir las metas, ejes rectores y líneas de acción previamente aprobadas en el Plan Municipal de Desarrollo. Por ello, se incluyen no solo hallazgos y análisis cuantitativos y cualitativos, sino también recomendaciones operativas y estratégicas dirigidas a los responsables de la aplicación de esta metodología.

Cabe destacar que la profesionalización, a través de la capacitación de los servidores públicos municipales, debe convertirse en una política transversal y prioritaria. Con base en la información analizada en los reactivos formulados a los entes públicos municipales, este documento constituye una herramienta técnica al servicio de la mejora institucional y, al mismo tiempo, un insumo clave para que los municipios establezcan políticas correctivas y preventivas que fortalezcan la gobernabilidad democrática en el ámbito local.

2. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN MATERIA DE MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)

Dentro del Programa Anual de Auditorías para la Cuenta Pública 2025 de la Dirección de Auditoría de Legalidad y de Desempeño, se incluyó la realización del Procedimiento de Revisión de Cumplimiento Normativo a la Matriz de Indicadores para Resultados, con alcance de legalidad y en modalidad de revisión de gabinete, correspondiente a los 212 municipios que conforman la Entidad. Dicho procedimiento tuvo como objetivo primordial evaluar, de manera integral y sistemática, el grado de cumplimiento de los municipios veracruzanos respecto de las disposiciones previstas en las Constituciones Políticas Federal y Local, la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás disposiciones normativas relacionadas con la alineación de los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno.

La presente evaluación permitió identificar con claridad diversos patrones de comportamiento institucional de los municipios del Estado de Veracruz en torno al cumplimiento de sus obligaciones legales en materia de la Matriz de Indicadores para Resultados y demás herramientas técnicas y de planeación.

En cuanto a la metodología de revisión adoptada, esta se sustentó en el análisis documental, el tratamiento estadístico de los cuestionarios aplicados a los entes municipales —a través de 10 reactivos agrupados en 4 bloques— y la verificación de estos mediante los medios de prueba aportados por cada municipio. Lo anterior con el propósito de identificar avances, detectar omisiones, cuantificar riesgos y formular recomendaciones puntuales, con base en la experiencia adquirida en revisiones y evaluaciones de cumplimiento normativo previas.

A partir del análisis de los reactivos considerados en los cuestionarios aplicados, de la verificación de los documentos soporte presentados y del tratamiento estadístico de los hallazgos, se advierten las siguientes consideraciones generales:

- 1. Implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML) en la actualización y publicación del Plan Municipal de Desarrollo.**
- 2. Metodología de Marco Lógico en programas y proyectos municipales aplicados.**
- 3. Implementación de Indicadores Estratégicos y de Gestión para medición del desempeño.**
- 4. Fichas Técnicas empleadas en el diseño y seguimiento de indicadores.**
- 5. Presupuesto de Egresos alineado al Plan Municipal de Desarrollo.**
- 6. Implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).**
- 7. Aplicación del Programa Anual de Evaluación (PAE).**

8. Integración de la Comisión de Desempeño.
9. Integración de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal.
10. Capacitación de herramientas técnicas en temas de Metodología de Marco Lógico (MML), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

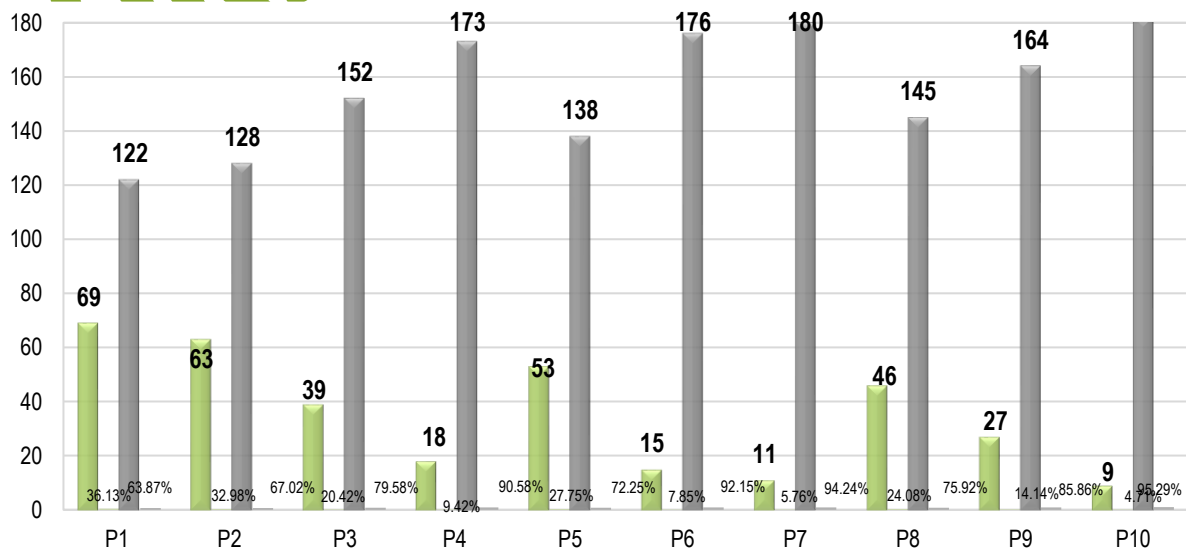
Los resultados permiten identificar patrones preocupantes que se expresan de manera transversal en la mayoría de los municipios evaluados:

Cuadro Número 1: Porcentajes de cumplimiento por pregunta.

Criterio evaluado	Sí cumple	% Sí	NO cumple	% NO
P1 – Implementación de la MML en la actualización y publicación del Plan Municipal de Desarrollo.	69	36.13%	122	63.87%
P2 – Implementación de la MML en programas y proyectos municipales aplicados.	63	32.98%	128	67.02%
P3 – Indicadores Estratégicos y de Gestión para medición del Desempeño.	39	20.42%	152	79.58%
P4 – Fichas Técnicas para diseño y seguimiento de indicadores.	18	9.42%	173	90.58%
P5 – Presupuesto de Egresos alineado al Plan Municipal de Desarrollo.	53	27.75%	138	72.25%
P6 – Implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño Municipal (SED).	15	7.85%	176	92.15%
P7 – Programa Anual de Evaluación (PAE).	11	5.76%	180	94.24%
P8 – Integración de la Comisión de Desempeño.	46	24.08%	145	75.92%
P9 – Integración de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal.	27	14.14%	164	85.86%
P10 – Capacitación en temas de MML, PbR y SED.	9	4.71%	182	95.29%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfica Número 1



2.1. Cumplimiento normativo limitado

El incumplimiento de las obligaciones legales en materia de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se origina, entre otros factores, por la falta de capacidades institucionales, el desconocimiento normativo, la escasez de personal capacitado y la resistencia política para la implementación de esta herramienta técnica y de planeación.

El incumplimiento normativo sugiere que, en muchos casos, no existe una estrategia adecuada en la planeación municipal, lo cual genera discrecionalidad —al no contar con metas cuantificables, se imposibilita a la ciudadanía y a este Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), rastrear en qué se gastó y qué se logró con el recurso invertido— y **rezago en la mejora regulatoria**. En consecuencia, se producen **acciones aisladas que no generan transformaciones institucionales sostenidas**. De ahí la importancia de que los municipios estén obligados a vincular su Plan Municipal de Desarrollo con el Presupuesto basado en Resultados (PbR), pues la omisión de estas matrices suele derivar en observaciones, multas o responsabilidades administrativas.

El cumplimiento limitado vulnera los principios constitucionales de legalidad, eficiencia y rendición de cuentas, contraviniendo el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), pudiendo generar sanciones administrativas.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es claro al respecto, la falta de metas cuantificables impide administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Por otra parte, el incumplimiento normativo relacionado con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se fundamenta en la falta de integración de los indicadores de desempeño, la evaluación del gasto y la transparencia exigidas en los artículos 54, 64, 79, 80, 84 y 85 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, como se puede ver a continuación.

Primero, el artículo 54 establece que la información programática y presupuestaria debe incluir resultados de la evaluación del desempeño y usar indicadores para medir metas y objetivos. Su omisión implica no vincular el gasto con la planeación.

De igual manera el artículo 64 instruye la difusión en internet de la evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas. No publicarla constituye una falta de transparencia.

Además de lo anterior, los artículos 79 y 80 regulan la obligación de informar sobre los indicadores de desempeño y las modificaciones a las metas de los programas presupuestarios.

Por último, el artículo 84 sanciona los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de la ley y las normas del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), aplicando responsabilidades administrativas.

2.2. Rezago en el uso de la Matriz de Indicadores para Resultados

La ausencia de esta herramienta de planeación genera consecuencias directas y graves en el desarrollo de la administración pública municipal: provoca una gestión sin rumbo, que se traduce en un uso ineficiente del presupuesto, obras públicas sin impacto real, opacidad en la rendición de cuentas y sanciones legales por incumplimiento normativo. Sin indicadores claros, los entes municipales pierden el rumbo de sus metas anuales, pues asignan sus recursos públicos por inercia política y no en función de necesidades reales, lo que genera desperdicio de fondos y subejercicios financieros.

No contar con una herramienta metodológica como la MIR, que permita identificar problemas concretos, tangibles y medibles, estanca el desarrollo urbano y social. Este rezago propicia apatía y frustración en la sociedad, deteriorando la legitimidad del gobierno local.

Además de lo anterior, dicho rezago limita la adecuada planeación, seguimiento y evaluación del desempeño gubernamental, lo que puede derivar en incumplimientos a las disposiciones aplicables en materia de planeación y evaluación, así como en observaciones durante la fiscalización. Lo anterior obedece a la omisión de fortalecer la planeación estratégica vinculada con el Plan Municipal de Desarrollo y sus instrumentos de seguimiento.

En ese sentido, el artículo 56 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece la obligación del Presidente Municipal o del servidor público responsable de la planeación de remitir, durante el mes de diciembre, las actualizaciones de la Matriz de Indicadores para Resultados del Plan Municipal de Desarrollo. El Incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a las responsabilidades previstas en la normativa aplicable.

Asimismo, la ausencia o desactualización de una MIR dificulta acreditar el cumplimiento de objetivos, metas e indicadores asociados al ejercicio de los recursos públicos, incluidos aquellos provenientes de diversas fuentes de financiamiento. Esta situación reduce la capacidad de demostrar el impacto de las acciones gubernamentales, pudiendo generar inconsistencias durante las revisiones y evaluaciones de desempeño.

2.3. Efectos del cambio de administración pública municipal

El cambio de administración municipal por lo regular genera incumplimientos en el uso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Esto ocurre por diversas circunstancias, entre ellas la pérdida de capital humano al no contar ya con personal directivo y operativo con experiencia técnica, así como la falta de experiencia del personal entrante en el uso de la Metodología de Marco Lógico (MML).

Asimismo, si la nueva administración municipal carece de voluntad política en materia de evaluación, es probable que se interrumpa la continuidad de los programas presupuestarios y que los objetivos pierdan vigencia frente a los nuevos Planes Municipales de Desarrollo.

La falta de institucionalización de la evaluación y del seguimiento de las herramientas técnicas provoca que, en cada cambio de administración, se reinicien los procesos de diseño de indicadores, perdiéndose la línea base histórica del desempeño gubernamental. A esto se suma que algunos municipios optan por contratar despachos especializados para la elaboración de sus planes de desarrollo, lo que deja al personal municipal sin el conocimiento práctico necesario para operar estas herramientas técnicas y metodológicas.

2.4. Desconocimiento municipal en temas de herramientas técnicas metodológicas y evaluación como la MIR, MML, PbR, PAE y SED

Los municipios de nuestra Entidad enfrentan desafíos estructurales significativos en la adopción y uso de las herramientas técnicas metodológicas, ya que la atención institucional se centra, en gran medida, en resolver problemas políticos y administrativos inmediatos, relegando la planeación estratégica y la evaluación a un segundo plano.

Implementar una herramienta estratégica como la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)** en los gobiernos municipales resulta de vital importancia, ya que vincula directamente el presupuesto asignado con el impacto social. Su relevancia radica en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas públicos, lo que permite que los recursos se utilicen de manera eficiente para resolver problemas específicos y mejorar la rendición de cuentas mediante indicadores medibles y medios de verificación públicos.

La **MIR** es fundamental para la fiscalización del manejo de recursos, no solo locales sino también federales (como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Distrito Federal, **FAISMUN**, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales **FORTAMUN**), ya que el empleo de esta herramienta técnica no solo contribuye a evitar posibles observaciones por daño patrimonial, sino que también garantiza una planeación correcta y oportuna.

Respecto de la **Metodología de Marco Lógico (MML)**, se trata de una herramienta analítica de planeación y gestión estratégica basada en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos. Su finalidad es identificar problemas sociales, definir objetivos claros y medibles, y establecer las mejores estrategias para el cumplimiento de metas. Su relación con la **MIR** es directa:

mientras la **MML** corresponde al proceso analítico, la **MIR** es el producto final estructurado que consolida dicho análisis.

Por lo que corresponde al **Presupuesto basado en Resultados (PbR)**, esta herramienta metodológica de gestión financiera pública busca mejorar la eficiencia y efectividad del gasto gubernamental mediante la vinculación directa entre los recursos asignados y los resultados obtenidos. La implementación del **PbR** es una obligación constitucional consagrada en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para todos los órdenes de gobierno, por lo que los municipios deben apegarse a la normativa federal y estatal para transparentar y justificar el gasto.

El **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)** es la herramienta de gestión y control que utiliza un conjunto de elementos metodológicos para establecer los objetivos de los programas y políticas públicas, medir sus avances, evaluarlos desde su diseño hasta sus resultados, y mejorar su implementación a través de la eficacia y la eficiencia. Este sistema es trascendental para la alineación del Plan Municipal de Desarrollo, ya que con él se garantizan la transparencia y la rendición de cuentas.

El **Programa Anual de Evaluación (PAE)** es el documento normativo rector del **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**; las administraciones públicas municipales lo implementan para calendarizar las evaluaciones externas e internas que se realizarán a los programas presupuestarios financiados con recursos públicos durante el ejercicio fiscal en curso.

2.5. Escasa Rendición de Cuentas y Cumplimiento en Transparencia

Los factores principales que inciden en la escasa rendición de cuentas de las administraciones públicas municipales, en cuanto al uso de herramientas técnicas metodológicas, obedecen en muchos casos a la carencia de capacidades técnicas de servidores públicos certificados para el diseño correcto de indicadores, así como a la desvinculación operativa de los programas presupuestarios municipales respecto de su **Plan Municipal de Desarrollo (PMD)**. A ello se suma que los entes municipales publican información incompleta sobre el cumplimiento de metas, lo que impide a la ciudadanía medir el impacto real del gasto por su opacidad.

La escasa rendición de cuentas municipal por no usar herramientas técnicas metodológicas (como matrices de indicadores, sistemas de evaluación y contabilidad gubernamental armonizada) genera graves consecuencias como la ineficiencia en el gasto público, el aumento de la corrupción y la degradación de los servicios básicos, lo que conlleva a responsabilidades administrativas y penales además de rechazo de cuentas públicas.

La ausencia de metodologías técnicas de comprobación debilita la defensa jurídica del municipio, dando origen a denuncias penales por delitos como peculado, abuso de funciones o enriquecimiento ilícito ante fiscalías especializadas.

Por otra parte, el uso de herramientas técnicas y metodológicas en materia de obligaciones de transparencia permite estandarizar, medir y optimizar la rendición de cuentas mediante sistemas digitales y métricas de evaluación, estas herramientas metodológicas facilitan la gestión pública a través de soportes clave.

2.6. Falta de capacitación del personal municipal en la aplicación de herramientas técnicas y de evaluación

La falta de capacitación en las herramientas técnicas de diseño, evaluación y uso eficaz de los recursos públicos (como la **MIR**, **MML**, **PAE**, **PbR**, **GpR** y **SED**) genera graves consecuencias operativas y legales, ya que la normativa exige pleno dominio de estas herramientas. Es muy común que la mayoría de las administraciones municipales carezcan de un servicio profesional de carrera especializado en estos temas, lo que provoca que, en cada cambio de administración, el personal nuevo deba aprender desde cero los procesos de uso de estas herramientas metodológicas.

La adopción de estas herramientas metodológicas constituye un imperativo improrrogable para toda administración municipal, pues implica superar obstáculos estructurales, técnicos y, en ocasiones, políticos. En la práctica, muchos municipios permanecen habituados a enfoques tradicionales, dando por cumplidas sus metas y objetivos por el simple hecho de haber ejercido el presupuesto.

La falta de capacitación del personal municipal en herramientas técnicas y de evaluación provoca graves consecuencias como la ineficiencia administrativa, el mal uso de los recursos públicos y la mala calidad en los servicios a la ciudad.

Genera por una parte un gasto incorrecto ya que se pierde dinero y tiempo en obras o programas que no sirven porque no se miden bien los resultados, mal uso de las herramientas metodológicas por parte del personal municipal al no saber usar programas modernos, mapas de riesgo o sistemas de datos, lo que detiene el trabajo diario, al no conocer las herramientas técnicas, se pueden infringir leyes, lo que trae aparejada multas o castigos para el municipio.

2.7. Integración y funcionamiento de las Comisiones Edilicias encargadas de Desempeño y Planeación para el Desarrollo Municipal

Las comisiones edilicias son órganos colegiados conformados por regidores y síndicos que auxilian al Ayuntamiento en las tareas de vigilancia, estudio y dictamen de sus asuntos públicos. Su integración fortalece la vida democrática, la gobernanza y la transparencia, y su existencia está fundamentada en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Estas comisiones son propuestas por el Presidente Municipal y aprobadas por el pleno del Cabildo en su primera sesión ordinaria, conforme a lo dispuesto por la ley antes citada, procurando siempre que sus integrantes cuenten con un perfil profesional afín a la materia de la comisión asignada.

La Comisión de Desempeño tiene la encomienda de supervisar las áreas operativas, el cumplimiento de metas y la eficiencia del gasto público. Se encarga, asimismo, de revisar el diseño y la armonización del Plan Municipal de Desarrollo, supervisando que las demás áreas del municipio cumplan con los indicadores de eficiencia, eficacia y gestión.

Entre sus múltiples atribuciones, corresponde a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal la creación del Instituto Municipal de Planeación y su reglamento, así como la participación en la elaboración, implementación, puesta en marcha, evaluación, continuidad y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, y el fortalecimiento institucional del proceso de planeación estratégica integral para el desarrollo sustentable del municipio a mediano y largo plazo, ya que su relevancia radica en que es el órgano colegiado responsable de institucionalizar la planeación democrática y asegurar que la visión de desarrollo a corto, mediano y largo plazo se traduzca en acciones y presupuestos concretos.

No debe confundirse esta comisión edilicia con el Consejo de **Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUM)**, ya que este último es un órgano de participación ciudadana y consulta, integrado por ciudadanos, organizaciones sociales y representantes de los sectores público y privado, designados por el Cabildo mediante convocatoria pública. Mientras que la Comisión es un órgano interno de naturaleza estrictamente política, técnica y normativa conformado por ediles para vigilar y dictaminar los asuntos públicos del ayuntamiento, el **COPLADEMUM** funciona como un espacio externo de concertación democrática y validación social. Esta distinción es fundamental, pues la Comisión ejerce las facultades de autoridad, control gubernamental y diseño metodológico, en tanto que el Consejo aporta la perspectiva social, canaliza las demandas de la población e integra a la comunidad en la planeación comunitaria, evitando así que las decisiones presupuestales y las líneas de acción municipales se definan al margen de las necesidades reales de la ciudadanía.

3. DE LA EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN MATERIA DE MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

3.1. Implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML) en la actualización y publicación del Plan Municipal de Desarrollo

La Metodología de Marco Lógico es la herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa, y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines.

La importancia de implementar la Metodología de Marco Lógico en la actualización y publicación del Plan Municipal de Desarrollo radica en transformar intenciones abstractas en objetivos medibles, esta herramienta metodológica ofrece beneficios estratégicos y operativos en la administración pública municipal, pues asegura que los programas de gobierno estén alineados a metas reales facilitando con ello la ejecución, monitoreo y evaluación del impacto social en la calidad de vida de la población.

En este contexto la primera pregunta del cuestionario, identificada con el número 2.1 del instrumento, cuestionó el grado de cumplimiento por parte de los Entes Fiscalizables municipales de la obligación que tienen de actualizar y publicar su Plan Municipal de Desarrollo utilizando la Metodología del Marco Lógico, se detectó que, de los 191 municipios que respondieron la evaluación, 69 (36.13%) acreditaron que su Plan Municipal de Desarrollo se elaboró conforme a la Metodología de Marco Lógico, mientras que 122 (63.87%) no lo acreditaron, al no presentar los argumentos ni la evidencia documental solicitados. Adicionalmente, los municipios que no participaron en la evaluación al haber sido omisos en atender la solicitud de éste Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS); estos tampoco pueden considerarse en cumplimiento, lo que eleva el universo real de incumplimiento.

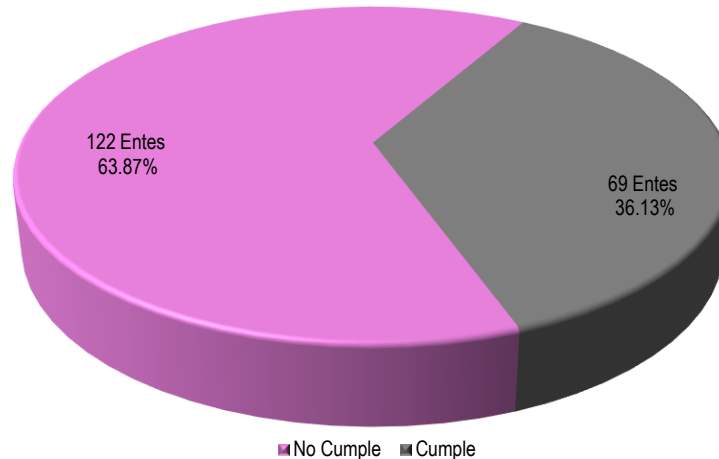
Cuadro Número 2: Porcentajes de cumplimiento pregunta uno.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Implementación de la MML en la actualización y publicación del Plan Municipal de Desarrollo (PMD).	69	36.13%	122	63.87%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfica Número 2

Implementación de la Metodología de Marco Lógico
en la actualización y la publicación del PMD



La implementación de la Metodología de Marco Lógico en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo se encuentra consagrada en el artículo 51 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual establece obligaciones para asegurar que los programas operativos anuales y los presupuestos correspondan a los objetivos y metas del Plan Veracruzano de Desarrollo. Dicho dispositivo normativo dispone que el Plan deberá contener los siguientes elementos:

- I. Diagnóstico de la situación actual del territorio municipal, con base en información oficial, así como en la obtenida en consultas populares o por cualquier otro medio idóneo;
- II. Prospectiva de desarrollo municipal y objetivos por lograr, a corto, mediano y largo plazo;
- III. Programas que tendrán continuidad, los que se implementarán y las obras de infraestructura por ejecutar, y
- IV. Indicadores (estratégicos y de gestión) que permitan dimensionar y evaluar los logros esperados.

Dicho artículo define los mecanismos de congruencia, seguimiento y control dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, al exigir que los programas y presupuestos anuales del municipio se alineen estrictamente con el Plan Veracruzano de Desarrollo, evitando así el desvío de recursos o de prioridades gubernamentales. Además, establece la obligatoriedad de verificar el grado de cumplimiento de dichos programas frente a los objetivos planteados inicialmente, lo que se traduce en una transparencia y rendición de cuentas confiables.

Por su parte, los municipios omisos, incumplieron con su obligación básica de colaboración institucional al no remitir al ORFIS la información y evidencia documental requeridas. Esta omisión no solo impide verificar si utilizaron la Metodología de Marco Lógico en la elaboración, actualización y publicación de su Plan Municipal de Desarrollo, sino que también compromete gravemente su responsabilidad en materia de planeación, transparencia y rendición de cuentas, elementos esenciales del marco normativo vigente.

En conclusión, resulta preocupante que, de los 191 municipios que remitieron información para ser evaluados, solo 69 cumplieran con el reactivo, lo que evidencia una importante brecha institucional generada por una planeación y un ejercicio presupuestal deficientes, desconectados de los problemas reales al no medirse ni transparentarse los resultados. Estas situaciones requieren atenderse con urgencia mediante medidas de capacitación en las herramientas metodológicas, acompañamiento técnico y seguimiento normativo por parte de las instancias competentes del Estado.

3.2. Metodología de Marco Lógico (MML) en programas, proyectos municipales, metas, actividades y acciones programáticas.

Como quedó señalado en el puntos anterior, la Metodología de Marco Lógico es una herramienta de planeación estratégica, es fundamental en la administración pública municipal ya que estructura de forma ordenada, clara y causal los problemas públicos, la utilización de esta herramienta trae beneficios clave para los programas municipales, al alinear las actividades diarias y metas con los objetivos estratégicos con el Plan Municipal de Desarrollo, al medir resultados con la creación de indicadores de desempeño, evita además la dispersión de esfuerzos al vincular directamente los recursos presupuestarios con el Fin (impacto) y el Propósito (resultados) y, analiza los factores externos (supuestos) que podrían afectar el éxito del programa, permitiendo una mejor toma de decisiones.

En ese sentido, se formuló la siguiente pregunta: ¿Se utiliza la Metodología de Marco Lógico para planear programas y proyectos municipales, metas, actividades y/o acciones programáticas con periodicidad determinada?

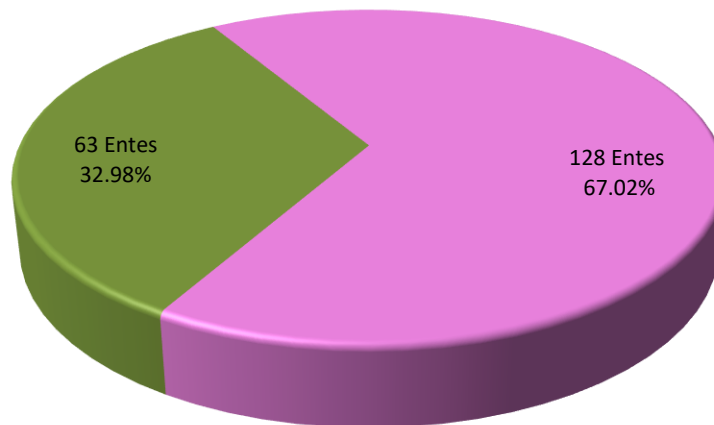
Cuadro Número 3: Porcentajes de cumplimiento pregunta dos.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Implementación de la MML en programas y proyectos municipales, metas, actividades y acciones programáticas.	63	32.98%	128	67.02%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Grafica Número 3

Implementación de la MML en programas y proyectos municipales, metas, actividades y acciones programáticas.



Resulta importante mencionar que de los 191 municipios evaluados, únicamente 63 (32.98%) reportaron utilizar la Metodología de Marco Lógico (MML) en sus programas, proyectos municipales, metas, actividades y acciones programáticas. En cambio, 128 municipios (67.02%) no indicaron ni remitieron evidencia documental alguna sobre la implementación de esta herramienta técnica.

Este resultado revela que muchos de los municipios que no acreditaron el reactivo (128) presentan una planeación deficiente, lo que se traduce en una asignación ineficiente de los recursos públicos, objetivos municipales incongruentes y la imposibilidad de evaluar el impacto real de las acciones programáticas, situación que indudablemente derivará en observaciones y sanciones por parte de los órganos de fiscalización.

El Código Hacendario Municipal, es preciso al señalar lo siguiente:

El artículo 301, señala que el gasto público municipal se rige por una perspectiva basada en **programas (cada peso presupuestado debe estar justificado y vinculado a objetivos y metas claras), costos (elaborados cada año con base en costos reales) y metas medibles (analizadas por las instancias responsables de su ejecución).**

En su artículo 306 establece la obligación de integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos del municipio con base en los programas operativos, el Plan Municipal de Desarrollo y la Ley de Planeación del Estado. Este proceso vincula los recursos con las metas de desempeño, garantizando que el gasto público refleje la planeación democrática y la rendición de cuentas.

A su vez artículo 307 dispone que, dentro del Ayuntamiento, corresponde a la Comisión de Hacienda, al Presidente y al Tesorero analizar e integrar los proyectos de presupuestos de egresos durante la segunda quincena de agosto, a fin de asegurar la eficiencia del gasto y consolidar las propuestas antes de su aprobación final, garantizando con ello una planificación financiera ordenada.

Además de lo anterior, en su artículo 310 establece los lineamientos para la estructura técnica del presupuesto municipal. Determina que los capítulos presupuestarios se dividan en conceptos y partidas específicas de acuerdo con el instructivo oficial emitido por el Congreso del Estado. Además, exige que el presupuesto se ejecute siguiendo los calendarios financieros y las metas operativas que determine la Tesorería Municipal.

Por último, el artículo 342 regula la reasignación interna de recursos, al establecer los requisitos y procedimientos obligatorios para transferir partidas presupuestales entre distintas áreas administrativas o conceptos de gasto dentro de la administración municipal, con base en los programas y metas correspondientes.

Por todo ello, es importante que los Ayuntamientos utilicen dicha metodología como base en el diseño y planeación de programas y proyectos municipales, metas, actividades y/o acciones programáticas con periodicidad determinada, tal como lo establecen las disposiciones jurídicas referentes a la planeación.

3.3. Implementación de Indicadores Estratégicos y de Gestión para medición del Desempeño

Los indicadores estratégicos y de gestión son métricas que evalúan el desempeño de una organización y el grado en que esta cumple sus objetivos. Los **Indicadores Estratégicos** miden el impacto de las políticas públicas en la población al evaluar y cuestionar si el gobierno está logrando los cambios sociales prometidos. Por su parte los **Indicadores de Gestión** evalúan la eficiencia operativa diaria y el avance de los procesos internos, recae en ellos el control administrativo, el uso del presupuesto y el cumplimiento de metas operativas.

Implementar indicadores permiten a los gobiernos municipales transformar el gasto en resultados tangibles al tomar decisiones basados en evidencia al identificar por una parte qué programas funcionan corrigiendo a tiempo aquellos que presentan desviaciones o subejercicios, y por otra parte propicia la alineación de recursos al vincular directamente el presupuesto asignado con los resultados planeados, evitando el dispendio.

Finalmente, contribuyen a la eficacia y eficiencia y favorecen la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. En resumen, los indicadores proveen evidencia objetiva sobre el resultado de determinado programa o proyecto. Su correcta implementación da cumplimiento a el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que exige administrar recursos con eficiencia, eficacia y honradez.

Respecto de la pregunta marcada con el número 3 en el instrumento, referente a la utilización del Ayuntamiento de indicadores estratégicos y/o de gestión para medir su desempeño se observó que de los 191 municipios que participaron en la evaluación de cumplimiento normativo, solo 39 (20.42%) reportaron utilizar indicadores estratégicos y de gestión para medir el desempeño de sus programas presupuestarios, mientras que 152 (79.58%) no lo acreditaron.

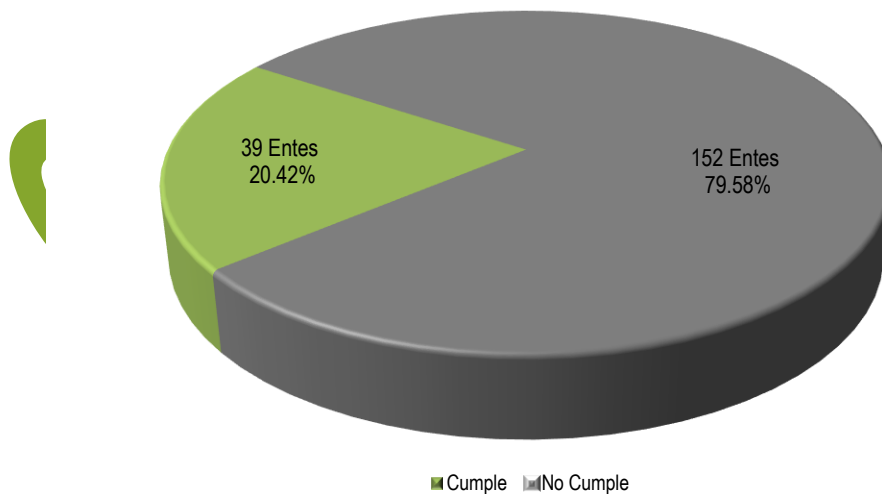
Cuadro Número 4: Porcentajes de cumplimiento pregunta tres.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Indicadores Estratégicos y de Gestión para medición del Desempeño.	39	20.42%	152	79.58%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfica Número 4

Indicadores Estratégicos y de Gestión para medición del Desempeño



Desde el punto de vista normativo, los artículos 30 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obligan a los municipios a evaluar, controlar y reportar la asignación de todo tipo de recursos públicos en sus programas presupuestarios.

El artículo 30 establece que los **Programas Presupuestarios** son un conjunto de acciones articuladas y coherentes de planeación basadas en el Presupuesto basado en Resultados (PbR). Su objetivo es organizar y asignar recursos públicos de forma homogénea para solucionar problemáticas tangibles, garantizando bienes o servicios a una población que tiene como objetivo identificar. Como se dijo anteriormente funcionan como la pieza central del Presupuesto basado en Resultados (PbR), un modelo que orienta el gasto hacia el beneficio ciudadano medible, dejando atrás la simple asignación de recursos históricos.

Los programas presupuestarios son el eje central de la planeación municipal porque traducen los objetivos a largo plazo del Plan Municipal de Desarrollo en bienes y servicios concretos para la población. Permiten vincular el dinero disponible con las necesidades reales, garantizando un gasto público eficiente, transparente y orientado a resultados.

Los indicadores de desempeño y de gestión son el motor del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), ya que permiten medir, monitorear y evaluar si los Programas Presupuestarios (PPs) están cumpliendo sus objetivos públicos y utilizando los recursos de forma eficiente.

Por su parte, el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula el marco jurídico, operativo y de transparencia del gasto federalizado. Determina cómo los indicadores estratégicos y de gestión se evalúan, controlan y reportan a instancias técnicas independientes respecto de los recursos presupuestarios que el gobierno federal transfiere a estados y municipios.

El diseño de estos dispositivos jurídicos genera un impacto orientado a evitar la discrecionalidad y el desvío de fondos, al obligar a los gobiernos municipales a someter sus ejercicios fiscales a evaluaciones de desempeño dentro del marco normativo.

Por tanto, se recomienda considerar este antecedente de incumplimiento institucional como una referencia complementaria para la validación y análisis de este reactivo, y como punto de partida para futuras acciones de verificación o acompañamiento de estas herramientas técnicas de evaluación en los municipios en los que exista esta problemática.

Se concluye que no utilizar indicadores estratégicos y de gestión para medir el desempeño en la administración pública municipal provoca decisiones erróneas, un uso ineficiente del presupuesto, incapacidad para corregir errores a tiempo y opacidad en la rendición de cuentas sobre los resultados reales.

3.4. Fichas técnicas empleadas en el diseño y seguimiento de indicadores

Las fichas técnicas de indicadores son documentos de identidad y control que detallan las características de una métrica para asegurar su correcta interpretación y cálculo. Funcionan como un manual de instrucciones para asegurar que los datos sean siempre precisos, transparentes y comparables a lo largo del tiempo. Estandariza la forma de evaluar procesos, proyectos o programas presupuestarios, detallando su fórmula, fuente de datos, periodicidad, responsables y metas.

En la administración pública municipal, sirven para estandarizar su medición, garantizar la transparencia sobre cómo se calculan, y asegurar que evalúen de manera objetiva el cumplimiento de las metas y programas de gobierno municipal.

No se omite precisar a la administración pública municipal que las fichas técnicas están estrechamente vinculadas al Plan Municipal de Desarrollo y al Sistema Municipal de Evaluación del Desempeño (SMED), sirviendo como eje para medir si las políticas públicas realmente mejoran la calidad de vida de la población.

En relación con la pregunta marcada con el número 4 del instrumento, referente a si los Ayuntamientos cuentan con fichas técnicas para el diseño y seguimiento de cada indicador el resultado es el siguiente:

De los 191 municipios que participaron en la evaluación, 18 (9.42%) reportaron contar con fichas técnicas para el diseño y seguimiento de indicadores, mientras que 173 (90.58%) no lo acreditaron al no presentar los argumentos ni la evidencia documental solicitados.

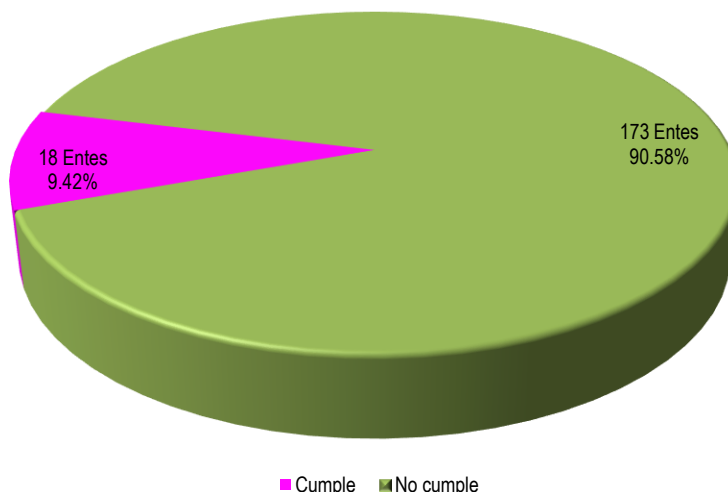
Cuadro Número 5: Porcentajes de cumplimiento pregunta cuatro.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Fichas Técnicas para diseño y seguimiento de indicadores.	18	9.42%	173	90.58%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfica Numero 5

Fichas Técnicas para diseño y seguimiento de indicadores.



Cabe reiterar que una ficha técnica para el diseño y seguimiento de indicadores es un documento que detalla sus características, propósito y metodología de cálculo. Funciona como un manual de instrucciones que garantiza que el indicador se mida, interprete y analice siempre de la misma manera, sin importar quién lo evalúe.

La obligatoriedad de contar con estos instrumentos no es opcional. Se fundamenta en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual establece las bases del Sistema Nacional de Armonización Contable, la rectoría en la generación de normas y las obligaciones de transparencia y evaluación del desempeño.

El artículo 6 define al **Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)** como el órgano coordinador encargado de emitir las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera. Unifica las directrices para que todos los entes públicos del país registren sus operaciones bajo el mismo estándar, eliminando la dispersión de criterios y facilitando la rendición de cuentas.

El artículo 7 establece que todos los entes públicos a nivel federal, estatal y municipal están obligados a adoptar e implementar las decisiones del **CONAC**. Además, exige que los gobiernos publiquen dichas normas en el Diario Oficial de la Federación y en sus medios oficiales; bajo este cumplimiento universal, las entidades federativas y los municipios deben homologar obligatoriamente sus sistemas contables a la normativa central.

Por otra parte, el artículo 9 otorga al **CONAC** las atribuciones para emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, los manuales y las normas contables y de emisión de información financiera, además de las metodologías que todos los gobiernos utilizan para registrar sus ingresos y egresos de forma automática y estandarizada.

El artículo 54 exige que la información presupuestaria y programática de la Cuenta Pública esté vinculada a los objetivos de todos los Planes de Desarrollo. Además, obliga a incluir los resultados de la evaluación del desempeño mediante indicadores que midan el cumplimiento de metas, de manera que no solo se justifiquen numéricamente, sino que demuestren resultados tangibles, relacionando el gasto con su impacto en el desarrollo socioeconómico.

Por último, el artículo 79 obliga a los entes públicos, con base en el principio de máxima publicidad, a publicar en sus portales de Internet el programa anual de evaluaciones, metodologías e indicadores, a más tardar el último día hábil de abril. También exige la publicación de los resultados de dichas evaluaciones en un plazo no mayor a 30 días tras su conclusión, con lo que se asegura que la sociedad conozca qué programas se evalúan, cómo se miden y cuáles fueron los resultados, fomentando la auditoría social y combatiendo la opacidad.

No utilizar fichas técnicas genera pérdida de control operativo y desalineación estratégica. Esta situación revela la urgente necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios veracruzanos en el diseño y seguimiento de indicadores de desempeño, además de una asistencia técnica especializada en la materia. Sin indicadores metodológicamente sólidos, la toma de decisiones se basa en percepciones y no en evidencia.

Por ello, estos resultados revelan la urgente necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios veracruzanos. Resulta indispensable implementar programas de capacitación y asistencia técnica especializada que doten a las administraciones municipales de las herramientas teóricas y prácticas para el correcto diseño y seguimiento de sus indicadores de desempeño.

Se concluye que los resultados de la evaluación de cumplimiento normativo muestran una realidad preocupante en el Estado de Veracruz, evidencian que una abrumadora mayoría de los ayuntamientos incumple con la estructura metodológica necesaria para justificar sus resultados. La ausencia de estos instrumentos provoca que el gobierno municipal mida sus resultados de forma discrecional, genere datos no comparables y pierda trazabilidad sobre el éxito de sus políticas.

3.5. Presupuesto de Egresos alineado al Plan Municipal de Desarrollo.

Alinear el Presupuesto de Egresos con el Plan Municipal de Desarrollo es vital para garantizar que los recursos públicos se destinen a resolver las necesidades reales de la población. Este vínculo legal y operativo asegura que el dinero se gaste en acciones estratégicas medibles y evita el gasto discrecional o ineficiente. Sin este vínculo, la gestión pública se vuelve vulnerable a la improvisación y a las sanciones de los órganos fiscalizadores.

Esta alineación estratégica ofrece una serie de grandes beneficios fundamentales para la administración pública municipal:

1. Establece el cumplimiento de objetivos al transformar los compromisos plasmados en el PMD (ejes rectores, estrategias y metas) en acciones tangibles respaldadas con financiamiento real.
2. Al utilizar la metodología de gestión denominada Presupuesto basado en Resultados (PbR), permite medir el impacto del gasto público a través de indicadores de desempeño, asegurando que cada peso invertido genere un beneficio directo para la población.
3. Genera una obligación legal dado que la planeación del desarrollo municipal tiene bases constitucionales y legales como es la propia Ley Orgánica del Municipio Libre que obligan a los Ayuntamientos a justificar sus egresos en función de sus planes rectores.
4. Optimiza recursos al evitar la dispersión del dinero en ocurrencias o gastos no prioritarios, enfocando el presupuesto municipal (fondos federales, estatales y municipales) en la solución de problemas públicos.
5. Con la Rendición de Cuentas facilita a la ciudadanía y a los órganos fiscalizadores el seguimiento de los proyectos, comprobando si las metas planeadas al inicio de la administración se están cumpliendo.

A nivel estatal, la Ley de Planeación del Estado de Veracruz estipula que todos los planes municipales deben ser congruentes con el Plan Veracruzano de Desarrollo. La omisión de alinear el presupuesto a nivel local genera una cadena de desarticulación institucional e impide que el municipio acceda o ejecute eficazmente fondos y programas concurrentes (estatales y federales) diseñados para el bienestar social.

En virtud de lo anterior se formuló la pregunta número 5 del instrumento: ¿El presupuesto de egresos se encuentra alineado con el Plan Municipal de Desarrollo?

Al evaluar el cumplimiento normativo del reactivo de los 191 municipios evaluados, solamente 53 (27.75%) afirmaron y aportaron evidencia documental de que su Plan Municipal de Desarrollo se encuentra alineado con su presupuesto de egresos; en cambio, 138 (72.25%) no cumplen con esta disposición legal.

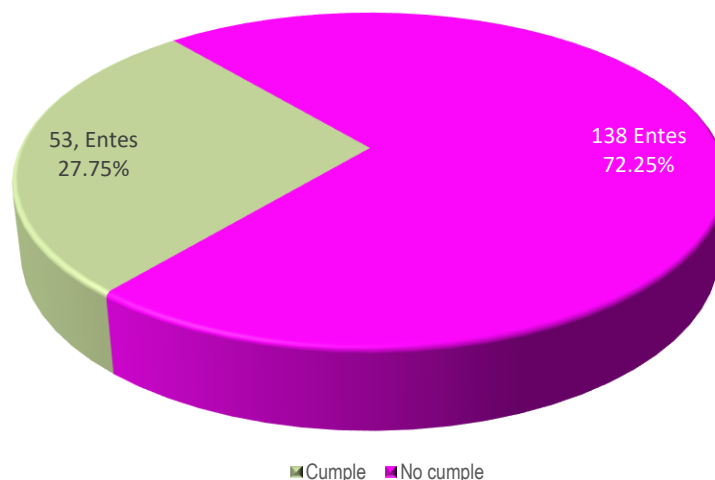
Cuadro Número 6: Porcentajes de cumplimiento pregunta cinco.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Presupuesto de Egresos alineado al Plan Municipal de Desarrollo.	53	27.75%	138	72.25%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfica Número 6

Presupuesto de Egresos alineado al Plan Municipal de Desarrollo.



De los 191 municipios evaluados, solamente 53 (27.75%) afirmaron y aportaron evidencia documental de que su Plan Municipal de Desarrollo se encuentra alineado con su presupuesto de egresos; en cambio, 138 (72.25%) no cumplen con esta disposición legal.

La alineación de los presupuestos municipales con el **Plan Municipal de Desarrollo (PMD)** es estrictamente obligatoria. Su fundamento se encuentra en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que todo recurso público se destine exclusivamente a cumplir las metas, ejes rectores y líneas de acción previamente aprobados en el **PMD**. Esta obligatoriedad constitucional concuerda con el artículo 25 del mismo ordenamiento, que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática y obliga a los municipios a programar sus presupuestos con base en los objetivos del **PMD**.

Además de los artículos 25 y 26 constitucionales, se debe invocar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo otorga a los municipios la facultad de manejar su patrimonio y aprobar sus presupuestos, pero establece que deberán hacerlo bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Un presupuesto desvinculado del PMD viola de origen estos principios constitucionales al no garantizar que el gasto responda a prioridades sociales comprobables.

Tanto la Ley Estatal de Planeación del Estado de Veracruz como la propia Ley Orgánica del Municipio Libre estipulan que, una vez publicado el **PMD**, sus disposiciones son de observancia obligatoria para toda la administración pública municipal.

El artículo 12, último párrafo, de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece claramente que todos los instrumentos del Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Bienestar deberán estar alineados al Plan Veracruzano de Desarrollo.

Alinear los presupuestos con el **PMD** es obligatorio, ya que garantiza que los recursos públicos se gasten en objetivos estratégicos específicos (obra pública, seguridad, desarrollo social, entre otros); vincula el recurso etiquetado directamente con los fines del **PMD** mediante el uso de la **MIR**; desglosa las acciones anuales que deben financiarse para cumplir las metas del **PMD** a través de los **Programas Operativos Anuales (POA)**, y evalúa el impacto real del gasto público mediante el **Presupuesto basado en Resultados (PbR)**. La no alineación del presupuesto con los instrumentos de planeación es una de las principales causas de observaciones por daño patrimonial.

El Plan Municipal de Desarrollo se nutre de foros de consulta y demandas directas de la ciudadanía, cuando el Presupuesto de Egresos no está alineado con el PMD, se traiciona la voluntad popular. Se destina el dinero a obras o programas no validados por los habitantes, anulando la participación democrática y la planeación participativa que exigen las leyes vigentes.

El incumplimiento de los municipios, aunado a la no alineación de su Presupuesto de Egresos con el **PMD**, sin duda provocará graves repercusiones, que van desde sanciones legales y observaciones de los entes fiscalizadores por la ineficiencia del gasto público, hasta subejercicios financieros, nula rendición de cuentas e incumplimiento de los objetivos básicos del municipio.

3.6. Implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)

El **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)** es el conjunto de elementos metodológicos utilizados para establecer los objetivos de los Programas y Políticas Públicas, medir sus avances, evaluarlos desde su diseño hasta sus resultados y mejorar su implementación. Mide concretamente la eficacia, eficiencia e impacto de los programas, servicios y políticas públicas alineados al Plan Municipal de Desarrollo, garantizando su transparencia y rendición de cuentas.

Para lograr una implementación exitosa en la administración pública municipal, se deben seguir los siguientes pasos clave: El SED debe vincularse directamente con el Plan Municipal de Desarrollo (**PMD**). Los objetivos generales del municipio deben traducirse en programas presupuestarios concretos. Deben establecerse metas claras utilizando metodologías como el Marco Lógico con sus cuatro elementos, eficacia, eficiencia, economía y calidad. Para garantizar su objetividad, las evaluaciones deben ser validadas por órganos de control interno o instituciones externas.

El amplio marco jurídico es preciso al respecto:

El artículo 49 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que los programas presupuestarios y las actividades institucionales serán evaluados conforme a los lineamientos que determine el Sistema de Evaluación del Desempeño. Sus resultados serán públicos y servirán de base para que los municipios puedan corregirlos o actualizarlos.

Por su parte, el artículo 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal refiere que el ejercicio de los recursos presupuestarios deberá sujetarse a la evaluación del desempeño, la cual será realizada, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, a fin de verificar su cumplimiento.

El artículo 85, fracción I, de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece la obligación legal de que todo el dinero que el gobierno federal transfiere a estados, municipios y entes locales (llamado gasto federalizado) sea obligatoriamente evaluado en su desempeño. Esto garantiza que los recursos públicos se utilicen de manera transparente y eficiente.

Los artículos 54 y 61, fracción II, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental son pilares de la transparencia fiscal, ya que el primero regula la evaluación del desempeño en la Cuenta Pública, mientras que el segundo obliga a detallar minuciosamente el destino del gasto en el Presupuesto de Egresos.

Respecto de la pregunta marcada con el número seis, si el Municipio implementa el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), se desprende que de los 191 municipios evaluados, únicamente 15 (7.85%) reportaron haber implementado el **Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)**. Los 176 restantes (92.15%) no lo implementaron. Este resultado es alarmante, pues revela que la gran mayoría de los municipios desconoce o no utiliza esta herramienta técnica de gestión y control.

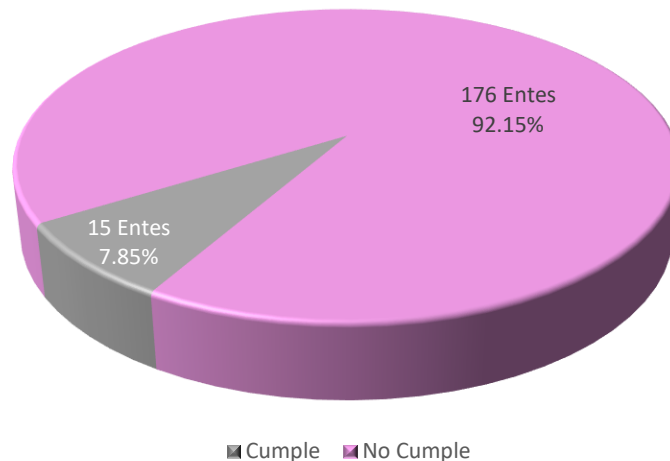
Cuadro Número 7: Porcentajes de cumplimiento pregunta seis.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño Municipal.	15	7.85%	176	92.15%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfica Número 7

Implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño Municipal.



No implementar un Sistema de Evaluación del Desempeño (**SED**) impide medir el impacto de los programas públicos. A nivel municipal, esto genera opacidad, ineficiencia en el gasto y riesgos de sanciones legales o recortes presupuestarios. Las principales consecuencias son las siguientes:

1. Consecuencias Legales y administrativas para los servidores públicos y ediles al incurrir en faltas administrativas por incumplir las Leyes de Responsabilidades y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR).
- 2.- Observaciones de las entidades de fiscalización como el ORFIS y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que pueden derivar en denuncias penales por daño patrimonial si los recursos no se justifican con indicadores de resultados.

3. Consecuencias Presupuestales al retener participaciones federales como el Ramo 33. Su omisión puede resultar en la suspensión, retención o condicionamiento de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda.
4. Sin una evaluación eficiente, el presupuesto municipal se distribuye por inercias políticas y no con base en prioridades sociales, lo que impide resolver problemas de pobreza o servicios básicos.
5. Sin indicadores claros, es difícil transparentar el uso del dinero. Se facilita el desvío de fondos sin que exista un mecanismo que obligue a demostrar que el trabajo realmente se ejecutó.
6. Pérdida de mejora continua ya que el municipio pierde la capacidad de corregir errores en programas sociales, seguridad o servicios urbanos.
7. La toma de decisiones queda sujeta a la voluntad política del momento, lo que frena el desarrollo municipal a largo plazo.

3.7. Aplicación del Programa Anual de Evaluación (PAE)

Suele definirse el Programa Anual de Evaluación (**PAE**) como el instrumento normativo y de planeación que determina qué programas, fondos, estrategias o políticas públicas serán evaluados durante cada ejercicio fiscal. Sus objetivos y elementos más significativos son la Planificación (define los tipos de evaluación y los calendarios de ejecución para los ente públicos), Transparencia (muestra a la ciudadanía que los recursos públicos y programas de gobierno están sujetos a revisión de desempeño) y Mejora Continua (vincula los resultados obtenidos con el presupuesto para orientar mejor el gasto público y la toma de decisiones).

La importancia de este instrumento rector dentro del Sistema de Evaluación de Desempeño se encuentra consagrada en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone, entre otras cosas, la regulación de la administración de recursos económicos públicos y de los procesos de contratación. Establece tres ejes fundamentales: el ejercicio probo del gasto público, la obligatoriedad de licitaciones transparentes para contratos del Estado, y la prohibición de promoción personalizada de servidores públicos.

Complementariamente, el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece las bases de transparencia y rendición de cuentas sobre la evaluación del desempeño gubernamental. Exige a los entes públicos publicar su programa anual de evaluaciones, metodologías, indicadores y los resultados correspondientes.

Cabe precisar que los artículos 41 y 49 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz establecen las bases fundamentales para el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación. Estos artículos regulan, respectivamente, la evaluación del desempeño gubernamental y los criterios para las entidades paraestatales.

Al formularse el cuestionamiento número siete respecto si el Ayuntamiento Cuenta con el Programa Anual de Evaluación (PAE), se determinó que de los 191 municipios que respondieron la evaluación, solamente 11 (5.76%) acreditaron contar con el **Programa Anual de Evaluación (PAE)**, mientras que 180 (94.24%) no lo acreditaron.

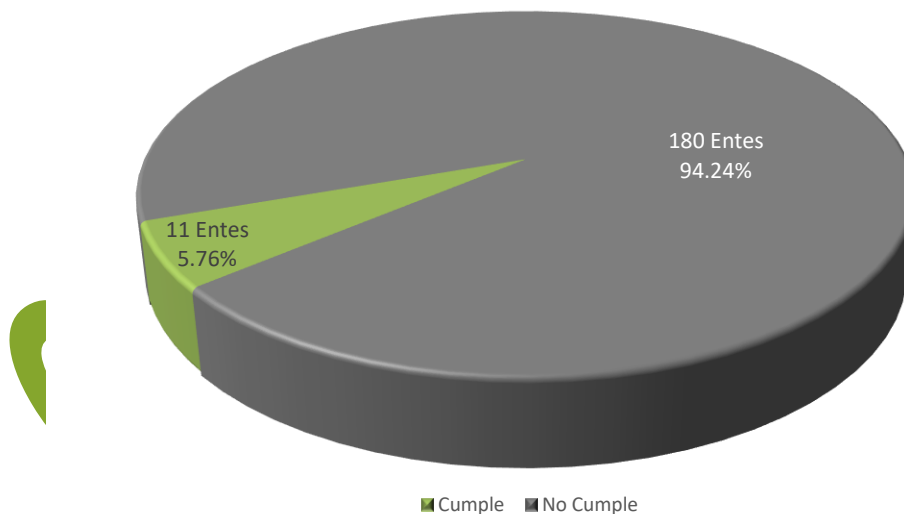
Cuadro Número 8: Porcentajes de cumplimiento pregunta siete.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Programa Anual de Evaluación (PAE).	11	5.76%	180	94.24%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfica Número 8

Programa Anual de Evaluación (PAE).



La importancia de este instrumento rector dentro del Sistema de Evaluación de Desempeño se encuentra consagrada en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone, entre otras cosas, la regulación de la administración de recursos económicos públicos y de los procesos de contratación. Establece tres ejes fundamentales: el ejercicio probo del gasto público, la obligatoriedad de licitaciones transparentes para contratos del Estado, y la prohibición de promoción personalizada de servidores públicos.

Complementariamente, el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece las bases de transparencia y rendición de cuentas sobre la evaluación del desempeño gubernamental. Exige a los entes públicos publicar su programa anual de evaluaciones, metodologías, indicadores y los resultados correspondientes.

Cabe precisar que los artículos 41 y 49 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz establecen las bases fundamentales para el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación. Estos artículos regulan, respectivamente, la evaluación del desempeño gubernamental y los criterios para las entidades paraestatales.

La importancia de que los municipios de la Entidad cuenten con este instrumento estratégico (**PAE**) radica en que dicho programa calendariza y define las metodologías para medir el desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, al vincular directamente los resultados de estas evaluaciones con el proceso de asignación de recursos.

El bajo cumplimiento del Programa Anual de Evaluación (5.76%) refleja debilidades estructurales graves, como la falta de capacidades técnicas municipales, la simulación en la rendición de cuentas y la desconexión entre la planeación del gasto y la evaluación de su impacto real.

Esto refleja una debilidad de las capacidades institucionales, la ausencia del **PAE** en el 94.24% de los municipios evidencia la carencia de personal especializado y áreas de evaluación en los gabinetes locales, limitando la gestión pública a una lógica puramente administrativa y de gasto corriente, en lugar de una orientación a resultados.

Por otra parte, al no contar con un calendario ni metodologías públicas de evaluación abre espacios para el ejercicio opaco del presupuesto, inhibiendo el control social y debilitando el ciclo de retroalimentación que exige el Sistema de Evaluación del Desempeño (**SED**).

Sin el vínculo entre la evaluación de los programas municipales y el presupuesto basado en resultados (PbR), se perpetúa la asignación infructuosa de recursos otorgando los mismos montos año con año sin importar si el programa resolvió o no la problemática social de origen.

En conclusión, el 94.24% de los municipios (180) no cuenta con el Programa Anual de Evaluación, por no haber respondido u ofrecido evidencia documental convincente, lo que impide medir la eficacia y el impacto de los recursos públicos. La omisión de este instrumento normativo conlleva graves repercusiones operativas y legales para los municipios. Esta situación debe ser abordada con urgencia mediante medidas legislativas, técnicas y de supervisión, incluyendo lineamientos obligatorios, capacitación, asistencia técnica y sanciones en caso de omisión reiterada.

3.8. Integración de la Comisión de Desempeño

La **Comisión de Desempeño** establecida en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, es un órgano edilicio encargado de evaluar, dar seguimiento y proponer mejoras en la gestión pública municipal a través de indicadores concretos. Sus atribuciones principales van desde la creación, control y seguimiento los indicadores de desempeño.

Como se dijo anteriormente, las comisiones municipales en la Entidad Veracruzana están reguladas por la **Ley Orgánica del Municipio Libre**. Son grupos colegiados integrados por ediles que fungen como órganos de vigilancia y planeación, propuestos ante el Cabildo para atender los distintos ramos de la administración pública municipal. El Cabildo y el Presidente Municipal definen la conformación de estas comisiones, considerando el número de ediles y su relevancia para el municipio.

Concretamente le corresponde a la Comisión de Desempeño municipal en términos del Artículo 60 Decies de la Ley Orgánica del Municipio Libre, lo siguiente:

Participar activamente en la formulación de los indicadores de desempeño. Estos son las métricas y estándares clave utilizados para medir la eficacia y eficiencia de los programas y servicios públicos municipales.

Proponer al Ayuntamiento los mecanismos de control y seguimiento para dichos indicadores. Esto asegura que las metas establecidas al inicio de la administración se monitoreen continuamente para evitar desviaciones en la gestión.

Vigilar que los indicadores de desempeño sean turnados a las áreas o instancias competentes para su aplicación y medición. Garantiza que el flujo de información llegue a quienes ejecutan el presupuesto y las obras.

Del análisis realizado a la pregunta ocho del instrumento de evaluación respecto si el Ayuntamiento cuenta con una Comisión de Desempeño se desprendió que de los 191 municipios que participaron en la evaluación de cumplimiento normativo, 46 (24.08%) reportaron contar con una comisión edilicia de Desempeño, mientras que 145 (75.92%) no lo acreditaron.

El incumplimiento del 75.92% de los Ayuntamientos Veracruzanos en la integración de la Comisión de Desempeño vulnera los principios constitucionales de legalidad, eficiencia y rendición de cuentas, generando vacíos graves en la fiscalización del gasto público y la gestión municipal.

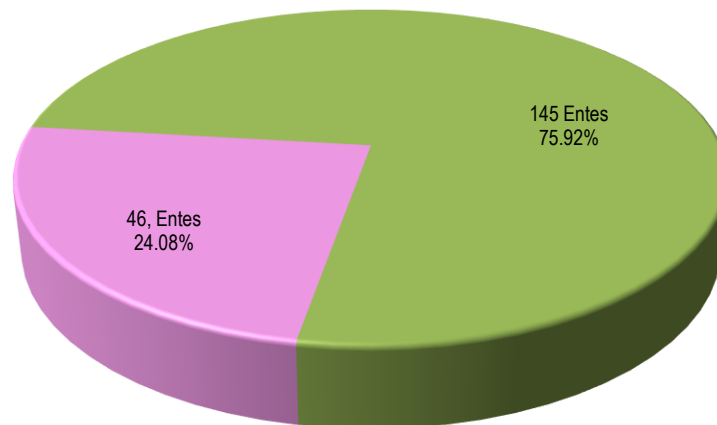
Cuadro Número 9: Porcentajes de cumplimiento pregunta ocho.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Integración de la Comisión de Desempeño.	46	24.08%	145	75.92%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfico Número 9

Integración de la Comisión de Desempeño.



■ Cumple ■ No Cumple

Las consecuencias de este incumplimiento son de la mayor gravedad. Desde el punto de vista jurídico, resulta inexplicable que los entes municipales no hayan atendido el requerimiento formulado en el reactivo, toda vez que contar con las comisiones edilicias constituye un imperativo normativo para el funcionamiento del ayuntamiento. Ello es un mandato expreso señalado en el artículo 27 de la propia Ley Orgánica del Municipio Libre, que dispone celebrar, el primero de enero, la primera sesión ordinaria de Cabildo a efecto de designar al Tesorero, al Secretario del Ayuntamiento y al titular del Órgano de Control Interno, así como establecer la distribución de las Comisiones Municipales entre los Ediles.

Aunado a lo anterior el artículo 35 de la propia Ley Orgánica del Municipio Libre incumbe la obligación general de alinear los actos de gobierno al Plan Municipal de Desarrollo mediante mecanismos de evaluación constantes.

La inobservancia del artículo 60 Decies de la referida Ley Orgánica actualiza faltas administrativas no graves y posibles responsabilidades al impedir el control preventivo del presupuesto.

Por otra parte, la omisión de crear órganos de evaluación del desempeño contraviene el párrafo octavo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a los municipios a administrar sus recursos con eficiencia, eficacia y honradez.

Sin comisiones que creen y turnen indicadores reales, el gasto corriente opera a ciegas, desconectando la asignación presupuestal del impacto social. La carencia de esta Comisión Edilicia de Desempeño debilita la defensa jurídica del ayuntamiento frente a observaciones y pliegos de cargos en las revisiones de la cuenta pública.

El 75.92% de ausencia refleja que los cabildos conciben la distribución de comisiones como un mero trámite político formal y no como una herramienta técnica de gobernanza.

Esta omisión generalizada apunta a la ausencia de una cultura de gestión documental en las administraciones municipales, probablemente agravada por un desconocimiento de las atribuciones inherentes del municipio, lo que exige voluntad institucional para el cumplimiento normativo.

3.9. Integración de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal

La Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal es un órgano edilicio del Ayuntamiento que se encarga de cuidar, vigilar y proponer acciones sobre la planeación estratégica, el crecimiento y los programas de desarrollo del municipio. Sus funciones principales son la de participar en la creación, actualización y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, proponer proyectos, reglamentos y la creación de un instituto de planeación local y cuidar que las dependencias del gobierno cumplan los objetivos de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

La Ley Orgánica del Municipio Libre define a las comisiones municipales como órganos colegiados integrados por ediles, encargados de supervisar la administración local, planear los servicios públicos y garantizar la correcta ejecución presupuestal. Estas comisiones poseen facultades técnicas para emitir dictámenes, vigilar el uso de recursos y proponer movimientos de personal dentro de las dependencias municipales.

En términos del Artículo 40, fracción XXX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, corresponde principalmente a la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal contribuir a cuidar, vigilar y orientar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento en la elaboración y valuación de proyectos a mediano y largo plazo, así como en la supervisión del buen funcionamiento de las dependencias encargadas.

Con respecto al Artículo 60 Decies del ordenamiento jurídico antes citado, sus principales atribuciones son proponer al Cabildo la creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y participar en la elaboración, implementación, puesta en marcha, evaluación y actualización del **Plan Municipal de Desarrollo (PMD)**.

Respecto a lo anterior se formuló la pregunta número nueve en el sentido si el Ayuntamiento cuenta con Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal, desprendiéndose que de los 191 municipios que respondieron la evaluación, 27 (14.14%) acreditaron contar con una Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal, con su respectiva evidencia documental, mientras que 164 (85.86%) no lo acreditaron

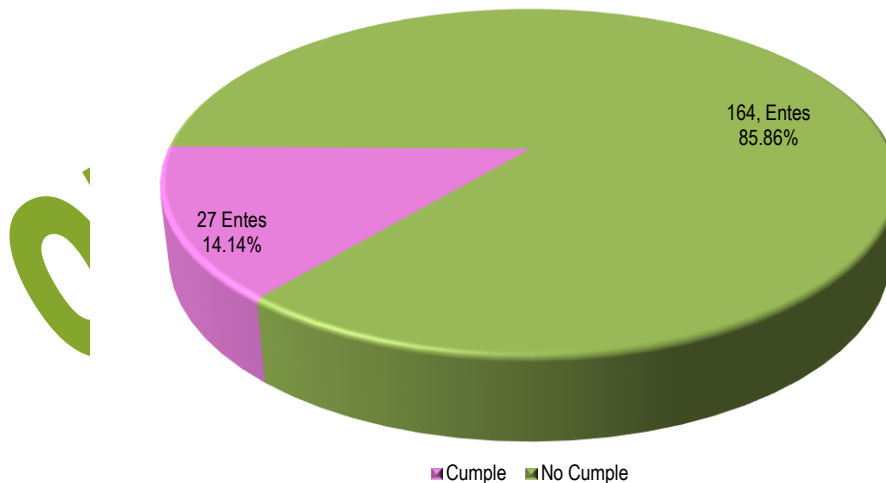
Cuadro Número 10: Porcentajes de cumplimiento pregunta nueve.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Integración de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal.	27	14.14%	164	85.86%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfica Número 10

Integración de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal.



Cabe precisar que, al evaluar este reactivo, muchos municipios se confundieron y remitieron evidencia documental errónea: en lugar del Acta de la Primera Sesión Ordinaria de Cabildo, en la que se designan las comisiones edilicias (entre ellas la de Planeación del Desarrollo Municipal), remitieron el Acta de Sesión de Cabildo en la que se instala el **Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUM)**. Se trata de dos documentos normativos distintos: el primero corresponde a un órgano colegiado integrado por los ediles del ayuntamiento, mientras que el segundo, también colegiado, está integrado por el Presidente Municipal y por ciudadanos representantes de los

sectores público, social y privado del municipio, quienes son invitados mediante convocatoria pública y aprobados por el Cabildo. Esta confusión incidió significativamente en el resultado del reactivo.

La remisión de actas de COPLADEMUN en lugar de actas de integración edilicia de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal refleja un desconocimiento técnico de la división de poderes y funciones al interior del propio Ayuntamiento.

Al igual que el punto anterior, no se omite precisar que el artículo 35 de la propia Ley Orgánica del Municipio Libre señala la obligación general de alinear los actos de gobierno al Plan Municipal de Desarrollo mediante mecanismos de evaluación constantes. Sin una Comisión de Planeación activa, el Plan Municipal de Desarrollo se convierte en un documento inercial al no contar con indicadores de impacto a largo plazo.

Del análisis realizado al reactivo se detectó un déficit de gobernanza institucional, ya que el 85.86% de los municipios que no remitieron evidencia documental, lo que se traduce en una debilidad estructural en la rendición de cuentas horizontal y en la fiscalización interna previa al ejercicio del gasto.

3.10. Capacitación de herramientas técnicas en temas de Metodología de Marco Lógico (MML), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)

La capacitación municipal en **MML**, **PbR** y **SED** es indispensable en todo los municipios de la Entidad Veracruzana, porque transforma la gestión pública local: pasa de un enfoque de gastar dinero a uno que garantiza resultados reales para la ciudadanía, mejora la eficiencia del gasto y cumple con las normas de transparencia y fiscalización. La Metodología de Marco Lógico (**MML**) enseña a planear de manera ordenada, fijando metas que se pueden medir con facilidad en los diseños de proyectos. El Presupuesto basado en Resultados (**PbR**) ayuda al mejor uso de los recursos públicos. El Sistema de Evaluación del Desempeño (**SED**) al contar con un control y revisión constante verifica si los programas funcionan bien y permite corregir errores a tiempo.

La profesionalización y capacitación continua del personal municipal en herramientas técnicas de metodología ofrece múltiples beneficios estratégicos, toda vez que permiten adaptar los conocimientos a los cambios sociales, lo que se traduce en un gobierno local más competitivo, austero y orientado al desarrollo sustentable.

Para garantizar una gestión gubernamental eficiente, es vital capacitar a los servidores públicos municipales en la **MML**. Esta herramienta metodológica permite diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas alineadas con el Plan Municipal de Desarrollo, optimizando el uso de recursos públicos, combatiendo la opacidad y mejorando directamente la calidad de vida ciudadana.

En lo referente a la capacitación de los servidores públicos municipales, el **PbR** es de suma importancia para transformar la administración pública, ya que vincula directamente la asignación de recursos con el impacto real en la sociedad, garantizando que cada recurso económico gastado solucione problemas públicos medibles.

Por lo que respecta a la herramienta de gestión y control denominada **SED**, esta es fundamental porque permite alinear los esfuerzos de los servidores públicos con las metas municipales, ya que ayuda a medir logros de forma objetiva, identificar áreas de oportunidad, transparentar el uso de recursos y asegurar que los servicios respondan a las necesidades reales de la ciudadanía.

El artículo 15, fracción VII, de la Ley Estatal del Servicio Civil para el Estado de Veracruz precisa la impartición de cursos de capacitación y adiestramiento a los trabajadores, a fin de que estos mejoren sus capacidades y aptitud profesional.

Derivado de lo anteriormente expuesto, se formuló el cuestionamiento número diez, lo que resultó en el reactivo del hallazgo más grave de incumplimiento de toda la evaluación: de los 191 municipios evaluados, solo 9 (4.71%) respondieron favorablemente y aportaron su respectiva evidencia documental, mientras que 182 (95.29%) no lo hicieron.

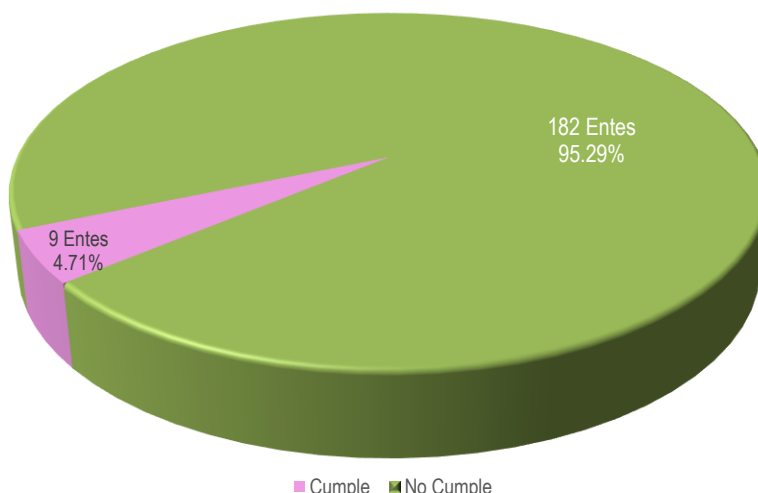
Cuadro Número 11: Porcentajes de cumplimiento pregunta diez.

CRITERIO EVALUADO	CUMPLE	%	NO CUMPLE	%
Capacitación en temas de MML, PbR y SED.	9	4.71%	182	95.29%

Fuente: Información enviada por los municipios.

Gráfico Número 11

Capacitación en temas de MML, PbR y SED.



Este reactivo registra el hallazgo más grave de incumplimiento de toda la evaluación: de los 191 municipios evaluados, solo 9 (4.71%) respondieron favorablemente y aportaron su respectiva evidencia documental, mientras que 182 (95.29%) no lo hicieron.

El incumplimiento del 95.29% de los municipios veracruzanos en materia de capacitación metodológica no constituye una simple falta menor, sino una causa directa de ineficiencia institucional que inhibe la fiscalización superior de los recursos públicos locales.

La ausencia de **MML** y **PbR** perpetúa un modelo ineficiente de planeación inercial (gastar por gastar), impidiendo la creación de indicadores de impacto que permitan comprobar si los programas atienden rezagos sociales prioritarios en las demarcaciones.

Sin un Sistema de Evaluación del Desempeño (**SED**), se bloquea la trazabilidad del dinero público, propiciando opacidad y obstaculizando la labor de los órganos de fiscalización locales al carecer de métricas objetivas de comprobación.

Por otra parte, no se debe pasar por alto que corresponde urgentemente a los municipios adoptar estas herramientas técnicas de metodología (**MML** y **PbR**) e instalar el **SED**, ya que la ausencia de estas metodologías y sistemas en los municipios impide vincular el presupuesto con el impacto social. Esto deriva en un gasto público ineficiente, opacidad en la rendición de cuentas, incumplimiento de mandatos legales y la incapacidad de medir si los programas, proyectos y acciones realmente resuelven las necesidades de la población.

4. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

OBSERVACIONES

El diagnóstico institucional detectó una serie de patrones recurrentes en las administraciones municipales que omiten el uso de la **MIR**. La ausencia de esta herramienta de diseño y evaluación provoca consecuencias operativas y estratégicas graves, y sugiere que muchos municipios no implementan esta herramienta técnica en sus planes municipales de desarrollo con el rigor que exige la ley. Ello impide que los recursos se utilicen de manera eficiente para resolver problemas específicos y mejorar la rendición de cuentas (Reactivo 1).

La evaluación de cumplimiento normativo demostró que el 67% de los municipios no utiliza la **MML** para planear programas y proyectos municipales, metas, actividades y acciones programáticas. Esto provoca que, al no contar con objetivos claros, se imposibilite dar el debido seguimiento y, en consecuencia, medir con éxito sus indicadores (Reactivo 2).

El diagnóstico reveló que el 79.58% de los municipios no utiliza indicadores estratégicos y/o de gestión para medir su desempeño, incumpliendo la obligación expresa prevista por los artículos 30 y 31 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz y 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que disponen la utilización de indicadores estratégicos y de gestión susceptibles de ser evaluados por el propio ORFIS, y la Auditoría Superior de la Federación (Reactivo 3).

El 90.58% de los municipios no utiliza fichas técnicas como instrumento metodológico para el diseño y seguimiento de indicadores, lo que trae como consecuencia la falta de control sobre la información, dando lugar a datos incompletos, falsos o sesgados que derivan en decisiones erróneas y evidencian la ineficacia de los procesos (Reactivo 4).

La evaluación de cumplimiento normativo demostró que el 72.25% de los municipios no alineó su Presupuesto de Egresos con el Plan Municipal de Desarrollo, lo que conlleva **consecuencias legales, financieras** (se propician condiciones de opacidad en la rendición de cuentas y en la fiscalización del gasto público) **y sociales** (el municipio no avanza en indicadores clave de desarrollo social), tales como observaciones de los congresos locales a través de sus órganos técnicos, daño patrimonial, aplicación discrecional de fondos y nulo impacto en el bienestar de la ciudadanía (Reactivo 5).

El 92.15% de los municipios no implementa el **SED**, lo que significa que la omisión de este sistema de gestión y monitoreo impide vincular los objetivos gubernamentales con los recursos asignados. Esto acarrea consecuencias críticas, como el uso no racional de presupuesto en programas ineficientes, falta de transparencia, opacidad en la rendición de cuentas y una drástica disminución en la calidad de los bienes y servicios entregados a los gobernados (Reactivo 6).

El diagnóstico reveló que el 94.24% de los municipios no cuenta con el **PAE**. Al tratarse de un programa de carácter obligatorio, esta omisión expone a los municipios a sanciones administrativas por inobservancia de la normativa del **CONAC**, así como a multas y observaciones graves en sus cuentas públicas. La carencia del Programa Anual de Evaluación (PAE) y la falta de armonización contable-programática configuran violaciones directas a las disposiciones de orden federal aplicables a los entes públicos municipales. (Reactivo 7).

El 75.92% de los municipios no cuenta con una Comisión de Desempeño, como lo establece el artículo 60 Decies de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Esto implica un desconocimiento normativo considerable respecto de las atribuciones inherentes a los entes municipales, situación que requiere ser atendida (Reactivo 8).

El 85.86% de los municipios no cuenta con una Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal, como lo establece el artículo 60 Quince de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Al igual que en el reactivo anterior, esto resulta preocupante, pues un número considerable de municipios desconoce lo más elemental de la normatividad que rige su actuar (Reactivo 9).

El diagnóstico reveló el reactivo con menor participación: el 95.29% de los municipios evaluados no capacita a sus servidores públicos en materia de **MML**, **PbR** y el **SED**. Esto conlleva a una serie de situaciones que van desde operativas, de gestión, legales, administrativas y de transparencia, ya que, como se expuso anteriormente, la ausencia de estas metodologías y sistemas de evaluación en los municipios impide vincular satisfactoriamente los presupuestos públicos con el impacto social. La omisión del Presupuesto basado en Resultados (**PbR**) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (**SED**) vulnera los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el manejo de recursos públicos. La resistencia a capacitar al personal (95.29%) demuestra que la deficiencia no es solo normativa, sino una falla estructural de gobernanza institucional que impide medir el valor público generado. (Reactivo 10).

RECOMENDACIONES

- Los Ayuntamientos deberán implementar, en coordinación con las instancias gubernamentales que los ofrecen, programas y cursos de capacitación técnica para los servidores públicos municipales responsables del uso, diseño y aplicación de las herramientas técnicas de metodología, así como de los sistemas y programas de control y evaluación. Ello, sin duda, transformará la gestión gubernamental al estandarizar procesos, optimizar el uso de recursos y formular políticas públicas basadas en evidencia.

- Establecer su propia armonización normativa, ya que la gran mayoría de los municipios no cuenta con reglamentos locales que obliguen a vincular sus Planes Municipales de Desarrollo, proyectos, acciones y programas presupuestarios con las herramientas técnicas de metodología, sistemas y programas de control y evaluación.
- Los Ayuntamientos deberán instruir formalmente a sus respectivos Órganos Internos de Control para que ejerzan de manera estricta y permanente la supervisión y vigilancia del cumplimiento normativo de las atribuciones que les confieren las leyes en lo referente a las herramientas técnicas de metodología, sistemas y programas de control y evaluación.
- Con el inicio de las nuevas administraciones municipales, la actualización de sus Planes Municipales de Desarrollo a la mitad de su periodo constitucional generará un área de oportunidad que ofrecerá una perspectiva única de mejora continua, permitiendo a los Ayuntamientos alinear sus estrategias con el Plan Veracruzano de Desarrollo, corregir deficiencias operativas, integrar las necesidades ciudadanas actuales y detonar inversiones estratégicas.
- Los Ayuntamientos deberán observar en todo momento la normatividad estatal y federal que rige el uso, diseño y aplicación de las herramientas técnicas de metodología, sistemas y programas de control y evaluación (MIR, MML, PbR, SED y PAE), a fin de evitar graves consecuencias que podrían ir desde sanciones administrativas, económicas y penales por daño patrimonial, hasta la retención de recursos federales, una calificación negativa en las Cuentas Públicas y una evaluación desfavorable en los portales de transparencia presupuestaria.

5. CONCLUSIONES

Con la finalidad de conocer el grado de avance que los municipios del Estado de Veracruz han alcanzado en la implementación y uso de la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**, así como de otras herramientas técnicas de metodología, como instrumentos de planeación, programación y evaluación del desempeño institucional, la Dirección de Auditoría de Legalidad y Desempeño del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz llevó a cabo la evaluación correspondiente al ejercicio fiscal **2025**, con un universo de **191 entes municipales**.

La evaluación se estructuró con base en diez preguntas que comprenden los rubros sustantivos de la **MIR**: la alineación del presupuesto con el Plan Municipal de Desarrollo; la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo conforme a la **MML**; la entrega de la MIR al Consejo Estatal de Planeación del Desarrollo del Estado de Veracruz (CEPLADEB); la definición de metas, actividades y acciones

programáticas; la vinculación de los procesos de planeación, programación y presupuestación bajo dicha metodología; el diseño e implementación de indicadores estratégicos y de gestión; la elaboración de fichas técnicas por indicador; la existencia del **PAE** y del **SED**; la existencia de las dos comisiones edilicias relacionadas con el tema, y la capacitación del personal en materia de planeación del **PbR**.

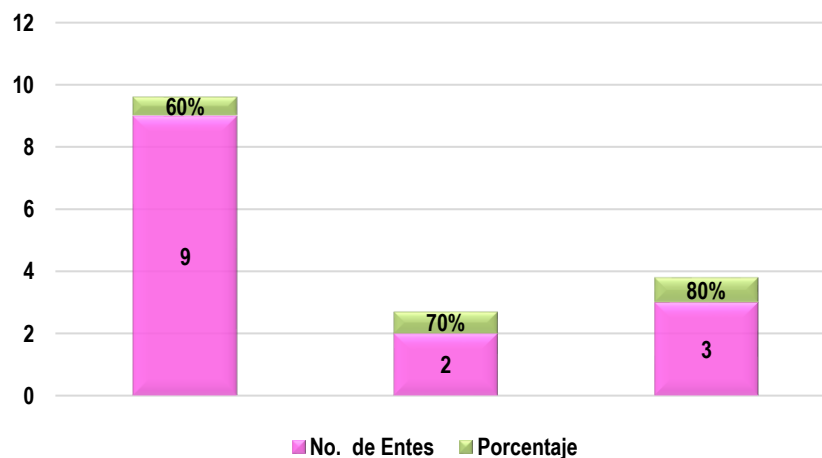
Los resultados que a continuación se presentan reflejan el estado que guarda cada ente municipal evaluado en función del número de rubros acreditados, expresado como porcentaje de cumplimiento global, y se distribuyen en **cuatro grupos**: en primer término, un grupo de **3 municipios que acreditaron la totalidad de los rubros evaluados**: Tierra Blanca, Veracruz y Xalapa, alcanzando un **cumplimiento del 100%**, lo que los posiciona como referente de buenas prácticas en materia de planeación basada en resultados dentro del universo municipal del Estado de Veracruz; en segundo término, los municipios con un cumplimiento de entre **60% y 80%** (14) como lo son Juan Rodríguez Clara, Las Choapas, Mariano Escobedo, Papantla, Perote, Tlalnahuayocan, Tlaltetela, Tomatlán y Vega de Alatorre (con 60%), Ángel R. Cabada y Teocelo (70%), Jalacingo, Minatitlán y Tepatlaxco (80%) ; en tercer término, los municipios con un cumplimiento de entre 10% y 50% que son los más (91 entes), y finalmente, los municipios con **0% de cumplimiento**, grupo que incluye a los entes que obtuvieron un resultado nulo en la totalidad de los rubros valorados con 83 entes, de acuerdo con la evidencia presentada.

Del Universo total de 191 entes municipales:

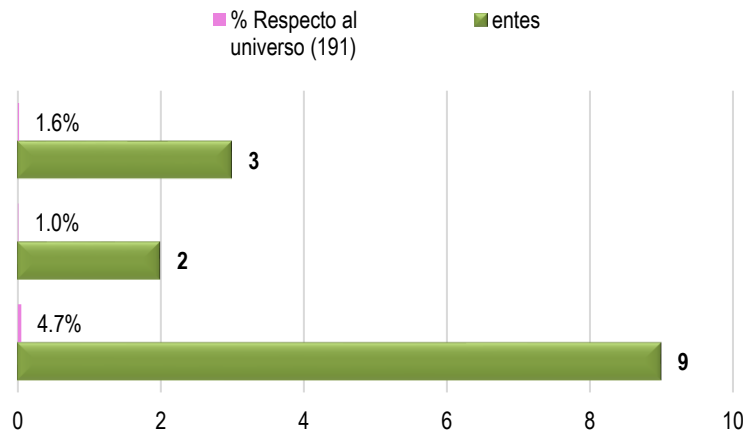
Solo 14 de 191 municipios lograron un cumplimiento entre 60% y 80%, lo que representa el **grupo de mejor desempeño relativo** de toda la evaluación. Aun así, ninguno alcanzó el 90% ni el 100%, lo que indica que incluso los municipios con mayor avance presentan áreas de incumplimiento. El nivel más frecuente dentro de este grupo es el 60%, con 9 entes.

Gráfica 12

**Entes con cumplimiento de entre 60% y 80%
respecto al universo de 191 entes**



Gráfica 13

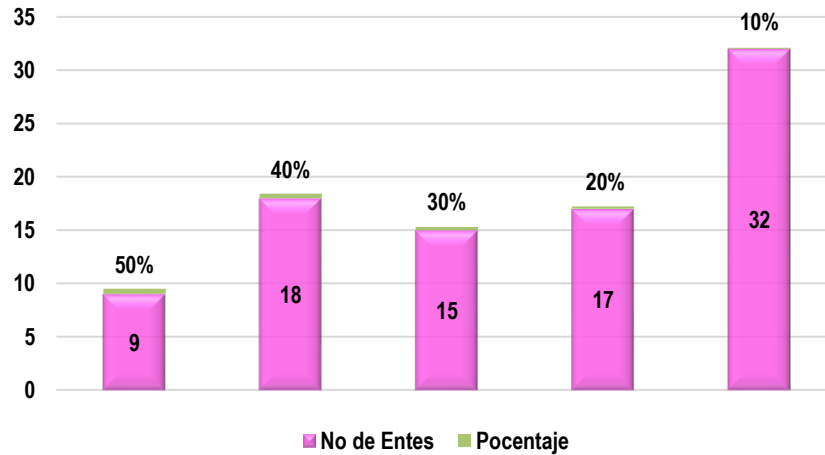


Nivel	No. de entes	% del universo (191)
60% de cumplimiento	9	4.7%
70% de cumplimiento	2	1.0%
80% de cumplimiento	3	1.6%
Subtotal	14	7.3%

Este es el grupo más numeroso: casi la mitad del universo (91 de 191) se ubica en cumplimiento parcial bajo y muy bajo. El dato más revelador es que **32 municipios solo cumplen el 10%**, lo que los coloca en el umbral mínimo antes del incumplimiento total. La distribución muestra una tendencia descendente conforme baja el porcentaje de cumplimiento, salvo en el nivel de 10%, en el que hay un repunte significativo, lo que sugiere que muchos municipios apenas presentaron evidencia mínima de cumplimiento, al acreditar únicamente un reactivo correcto dentro del cuestionario aplicado.

Gráfica 14

**Entes con cumplimiento
de entre 50% y 10%**



Nivel	No. de entes	% del universo (191)
50% de cumplimiento	9	4.70%
40% de cumplimiento	18	9.40%
30% de cumplimiento	15	7.90%
20% de cumplimiento	17	8.90%
10% de cumplimiento	32	16.80%
Subtotal	91	47.70%

Este es el hallazgo más crítico: **4 de cada 10 municipios no acreditan ninguna pregunta de la evaluación.** Entre estos 83 pueden encontrarse tanto los omisos (que no enviaron información) como quienes respondieron, pero sin evidencia válida.

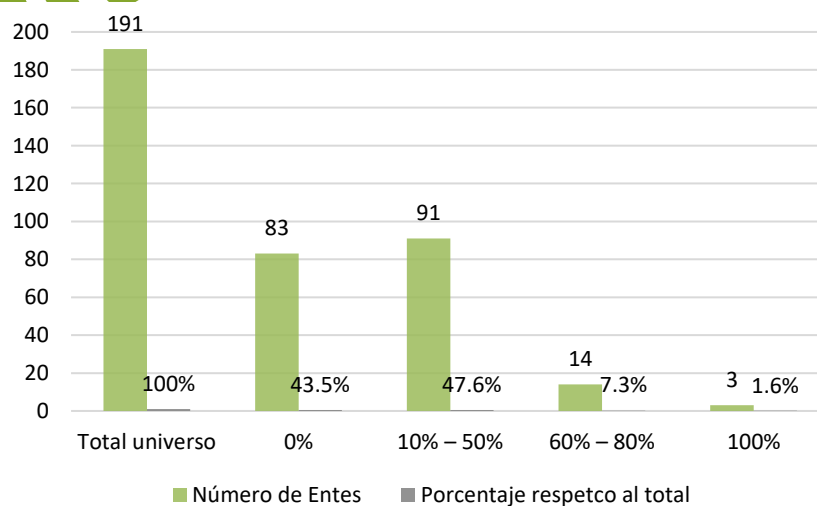
Gráfica 15



Nivel	No. entes	de % del universo (191)
0% cumplimiento	83	43.5%
Subtotal	83	43.5%

Gráfica 16

Panorama consolidado de las tres gráficas



Rango de cumplimiento	Número de Entes	% respecto al Universo
100%	3	1.60%
60% – 80%	14	7.30%
10% – 50%	91	47.60%
0%	83	43.50%
Total Universo	191	100.00%

Conclusión general: El 91.1% de los 191 municipios tiene un cumplimiento igual o menor al 50%, y prácticamente la mitad no acredita ningún cumplimiento. Solo el 7.3% logra superar el umbral del 60%, lo que evidencia una **brecha normativa estructural** en materia de planeación y evaluación del desempeño a nivel municipal.

El análisis cuantitativo de los datos permite establecer que **tan solo 3 municipios alcanzaron el cumplimiento pleno (100%)** de la totalidad de los rubros evaluados, y que la distribución de resultados se concentra en los rangos de menor desempeño: el **43.5%** de los entes —equivalente a 83 municipios— no acreditó el cumplimiento de ninguna de las preguntas que integran la cédula de evaluación, en tanto que el **47.6%** —91 municipios— obtuvo un nivel de cumplimiento que oscila entre el 10% y el 50%, siendo el segmento del 10% el más numeroso dentro de este grupo, con 32 entes. Únicamente **14 municipios**, representativos del **7.3%** del universo evaluado, lograron ubicarse en el rango de entre 60% y 80% de cumplimiento, sin que ninguno de ellos superara este umbral.

Lo anterior evidencia que las obligaciones en materia de implementación y uso de la **MIR** y demás herramientas técnicas de metodología, como instrumentos de planeación, programación y evaluación del desempeño institucional, no han sido atendidas de manera sistemática ni con el respaldo documental que la normatividad exige, lo que representa un riesgo jurídico y patrimonial significativo para los Ayuntamientos.

En consecuencia, los resultados de esta evaluación constituyen elementos suficientes para que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz promueva, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones de seguimiento, recomendación y, en su caso, las medidas correctivas que correspondan, a fin de que los entes municipales subsanen las deficiencias detectadas y fortalezcan sus mecanismos internos de gestión y control en materia de implementación y uso de la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)** y demás herramientas técnicas de metodología de planeación, programación y evaluación del desempeño institucional, dentro de los plazos que al efecto se determinen.

6. GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

Para facilitar la lectura y comprensión del presente informe, se detalla a continuación el significado de los acrónimos y siglas técnico--metodológicos y normativos utilizados a lo largo del documento:

CEPLADEB: Consejo Estatal de Planeación del Desarrollo del Estado de Veracruz

CONAC: Consejo Nacional de Armonización Contable

COPLADEMUM: Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal

FAISMUN: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FORTAMUN: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

GpR: Gestión para Resultados

IMPLAN: Instituto Municipal de Planeación

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados

MML: Metodología de Marco Lógico

ORFIS: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz

PAE: Programa Anual de Evaluación

PbR: Presupuesto basado en Resultados

PMD: Plan Municipal de Desarrollo

POA: Programas Operativos Anuales

SED: Sistema de Evaluación de Desempeño (Municipal)