

Creación y Desarrollo

M&H

CONSULTORES



Ayuntamiento 2018 - 2021

**EMILIANO
ZAPATA**

Juntos creando soluciones



**Evaluación específica del cumplimiento
normativo del Fondo de Infraestructura
Social Municipal FISM para el año 2018.**



Ayuntamiento 2018 - 2021
**EMILIANO
ZAPATA**
Juntos creando soluciones

**Evaluación específica del cumplimiento normativo del Fondo
de Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2018.
Emiliano Zapata, Tabasco**

Tec. Carlos Alberto Pascual Pérez Jasso
Presidente Municipal

C.P. Maritza Balcázar de la Rosa
Unidad de Evaluación del Desempeño Municipal
Unidad administrativa responsable de darle seguimiento a la evaluación

Colaboradores
Ing. Jorge Alfredo Hernández Laynez
Lic. Edwin Antonio López Reyes

Fecha de inicio de la evaluación: 07 de junio de 2019
Fecha de término de la evaluación: 31 de julio de 2019

Creación y Desarrollo M&H Consultores SC
Instancia Evaluadora
Nancy Paola Hernández Clavijo Analistas
Coordinador de la Evaluación
Colaboradores:
Luis Gustavo Arteaga
Karla Mendoza Gómez



Introducción	6
Metodología	7
El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) como una perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP)	9
El FISM y su importancia como medio para combatir la pobreza.....	13
Antecedentes del FISM	14
Contexto Normativo para el manejo de los Recursos Federales.....	20
Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	30
Reglas establecidas en los Lineamientos para el FISM	31
Destino territorial de la inversión.....	31
Tipo de obras	32
Análisis del Cumplimiento normativo del FISM	35
Objetivo del FISM, según la LCF.....	35
Cumplimiento de lo establecido en la LCF	37
Cumplimiento en cuanto a Planeación y Presupuestación del recurso del FISM	38
Cumplimiento en cuanto al Ejercicio del recurso del FISM	41
Evaluación y Seguimiento de los ASM	46
Transparencia y Rendición de Cuentas.....	50
Análisis de indicadores del PASH	53
Identificación de posibles beneficios generados a la sociedad	56

Análisis FODA	60
Recomendaciones.....	62
Conclusiones	63
Índice de Tablas y Gráficas.....	69



Introducción

La administración pública en el mundo ha transitado por diversas etapas evolutivas en los últimos 50 años, de las cuales pueden mencionarse múltiples avances organizacionales e institucionales; como ejemplo la Gestión para Resultados (GpR), con sus dos herramientas, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Las condiciones actuales del ejercicio del gobierno en todos sus ámbitos obligan a los servidores públicos a conducirse con mayor profesionalismo, concretamente en el ejercicio de los recursos que están bajo su responsabilidad. En ese marco, la organización del gasto en México permite el etiquetado o asignación de recursos para tareas específicas, por lo que también es fundamental que ese ejercicio sea evaluado con respecto a diversos criterios, entre los que destacan eficiencia, eficacia, transparencia, etc. El ámbito municipal tiene muchas áreas de oportunidad para lograr mejoras tanto en su administración como en la prestación de servicios públicos, específicamente en materia de desarrollo social y seguridad.

Es, precisamente, en el orden municipal de gobierno que se requiere la mayor atención para lograr que las autoridades puedan tomar decisiones con más y mejor información, así como atendiendo a criterios tales que aumente la calidad en la gestión. De ahí que en su Programa Anual de Evaluación 2019 (PAE), el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, estableció el

desarrollo de una Evaluación específica del cumplimiento normativo del FISM, para el año 2018. El presente informe tiene como propósito difundir los resultados de dicha evaluación. Para ello se establecen los siguientes objetivos:

Objetivo General

Determinar si la orientación de los recursos del Fondo hacia los destinos y usos, responde a lo previsto en las disposiciones normativas aplicables.

Objetivos específicos

- ✓ Determinar si la inversión de los recursos está orientada según la normatividad aplicable
- ✓ Verificar si el recurso se invirtió en áreas correctamente focalizadas.
- ✓ Analizar si con ello, se estima que se contribuye a los objetivos estratégicos de la política pública en materia de reducción de algunos aspectos de la pobreza multidimensional.
- ✓ Analizar los indicadores reportados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (Antes PASH).
- ✓ Analizar el desarrollo de los Aspectos Susceptibles de Mejora de evaluaciones anteriores

Para realizar la referida evaluación es indispensable contar con la mayor cantidad de

información provista por parte del municipio que será objeto del estudio. De ahí que este documento consta de secciones dedicadas específicamente a presentar la Metodología utilizada, Contexto del estudio en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP), Contexto del FISM, Análisis del Cumplimiento normativo del FISM. Asimismo, está incluido un apartado que presenta los Posibles beneficios a la sociedad y otra sección con un Análisis FODA. Finalmente, están las Recomendaciones y Conclusiones, con el fin de dar un valor agregado al estudio.

Metodología

Las evaluaciones específicas se establecen en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública en su numeral décimo sexto, apartado uno, inciso e; y se define que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o campo.

En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública. (CONEVAL, 2017).

Por ello, para la realización de la Evaluación Específica del Cumplimiento Normativo del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2018 se llevará a cabo bajo un análisis de gabinete, con base en información proporcionada por el municipio responsable de operar el Fondo, así como información adicional que como institución evaluadora se considere necesaria para justificar el análisis.

Dentro del análisis se contempla la revisión de los siguientes aspectos:

- ✓ Investigación documental, el cual involucra la revisión tanto de normatividad como de informes y documentos tales como los informes e evaluaciones previas realizadas al fondo.
- ✓ Sistematización y análisis de la información de gabinete proporcionada por el municipio.

- ✓ Revisión de estadísticas, se revisa la información estadística derivada tanto de fuentes oficiales, estadísticas de referencia, así como la derivada de reportes, informes suministrados por el municipio.

El Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sugiere que la selección de las fuentes de información para la evaluación consideren la normatividad asociada a la implementación del Programa y la información que se genere de cada una de las instancias implicadas en la operación del Programa, gobiernos estatales y otros actores relevantes; así como fuentes de información externa que se consideren pertinentes para la evaluación.

Para ello como base fundamental se considerará la normatividad que regula todo lo concerniente al uso de los recursos del fondo a evaluar, entre las que se tienen:

- ✓ Ley de Coordinación Fiscal (LCF).
- ✓ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)
- ✓ Reglamento de la LFPRH (R LFPRH)
- ✓ Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).
- ✓ Ley General de Desarrollo Social (LGDS).
- ✓ Ley Orgánica de Administración Pública Federal (LOAPF).
- ✓ Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

- ✓ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- ✓ Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
- ✓ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- ✓ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios.
- ✓ Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco.
- ✓ Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, entre otros.

En general, este proceso permitirá identificar las reglas establecidas en las diferentes leyes y determinar los criterios de la inversión de los recursos del fondo y con ello determinar el cumplimiento normativo del FISM en el ejercicio fiscal 2018, en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con el objeto final de brindar recomendaciones que le permita a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones optimizar y eficientar los recursos públicos que les son suministrados con el objeto de mejorar el bienestar de la población.

El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) como una perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP)

A partir de importantes cambios en los contextos económicos, sociales y políticos, los gobiernos nacionales han implementado nuevas herramientas para el logro de sus objetivos y realizar eficazmente sus funciones. Es así como se ha articulado un modelo de “Nueva Gestión Pública (NGP)”, cuya puesta en marcha implica una forma diferente de visualizar la gestión gubernamental.

La NGP cuestiona los fundamentos de la administración pública tradicional y plantea que los métodos de funcionamiento del sector público deben transformarse para pasar del énfasis en la reglamentación al acento en los resultados. Por ello, entre sus principales objetivos está la necesidad de fomentar una cultura de la evaluación permanente de las acciones y resultados, así como promover la mejora continua de sus operaciones.

En este modelo, con la evaluación se busca trasladar los sistemas tradicionales de control operativo y financiero para pasar a una

verdadera evaluación, dejar sólo de ser interna para ser externa y de esta manera determinar si los resultados de la gestión producen los efectos o impactos deseados. “La evaluación permite conocer desde que se está haciendo o implementando, hasta cuales son realmente sus beneficiarios, pasando por el impacto o beneficio conseguido” (Olías de Lima, 2001).

Esta tendencia se ha materializado en la introducción del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual es una manifestación de la NGP que tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto, así como difundir la información que demanda la sociedad.

En México, los esfuerzos por implementar el SED tienen su origen en el análisis y estudio de las experiencias de otros países, particularmente los que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Uno de los aspectos primordiales para la implementación del SED es la obligación de que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) evalúen su administración con base en resultados. Así, en 2007 surgió el SED con la misión de vincular todo el proceso presupuestario mediante la valoración objetiva del desempeño de los programas gubernamentales.

En México, según el Artículo 2, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el SED se define como el “conjunto de elementos metodológicos que permiten

1 Existen diversas definiciones de la NGP, aunque destaca la de Christopher Hood (1989): “la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y; una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos”. Sobresale de lo anterior la importancia de medir los resultados con base en indicadores claros de desempeño.

realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas públicos bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”².

Con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2005, se dio un paso importante hacia la evaluación de la política social en nuestro país mediante una cultura de gestión para resultados, considerando la medición, el monitoreo y la evaluación como herramientas esenciales para mejorar los resultados y brindarles mayor transparencia a las políticas públicas en materia social.

Esto ha ido fortaleciéndose a través de diversas reformas legales ocurridas a partir del año 2008 en distintos ordenamientos jurídicos que se desprenden principalmente de la reforma al artículo 134 constitucional, el cual establece:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados (H. Congreso de la Unión, 1917/2019).

Adicionalmente, el referido ordenamiento

² H. Congreso de la Unión (2006/2015) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 2, fracción II, en Diario Oficial de la Federación 30/12/2015.

dispone que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal para los efectos indicados. Por tanto, este artículo es el punto de partida para todos los cambios y reformas que debieron llevarse a cabo para establecer y garantizar que se cumpla con lo estipulado en este mandato constitucional.

En el año 2006, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que crea un sistema de evaluación del desempeño y dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) serán las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades. El artículo 27 de dicha Ley establece lo siguiente:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y **deberá incluir indicadores de desempeño** con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social,

calidad y equidad. **Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño** (H. Congreso de la Unión, 2006/2015).

El artículo 45 del mismo ordenamiento establece, entre otras cosas, que los responsables del cumplimiento de los programas y proyectos son los propios ejecutores:

Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables (H. Congreso de la Unión, 2006/2015).

El artículo 85 establece que los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal [hoy Ciudad de México], así como sus respectivas administraciones públicas para estatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados **conforme a las bases establecidas en el artículo 110** de esta Ley, el cual establece puntualmente los criterios para la evaluación:

La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos

públicos federales (H. Congreso de la Unión, 2006/2015).

De igual forma, el artículo 111 profundiza en el tema instituyendo:

La secretaría [de Hacienda y Crédito Público] verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades con base en el **sistema de evaluación del desempeño**, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y calidad de la Administración Pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público. [...]

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados (H. Congreso de la Unión, 2006/2015).

Por otra parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que tiene por objeto establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión financiera de los entes públicos, a fin de lograr su adecuada armonización, establece en su artículo 53:

La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo:

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática;
- b) Programas y proyectos de inversión;
- c) **Indicadores de resultados**³,

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual (H. Congreso de la Unión, 2008/2018).

Esta misma Ley, en el artículo 61, señala que: “...la Federación, las entidades federativas, los municipios (...) incluirán (...) apartados específicos con la información siguiente:

II. Presupuestos de Egresos:

- b) El listado de programas, así como sus **indicadores estratégicos y de gestión aprobados**, y c) La aplicación de los recursos conforme a las clasificaciones administrativa, funcional, programática, económica y, en su caso, geográfica y sus interrelaciones que faciliten el análisis para valorar la eficiencia y eficacia en el uso y destino de los recursos y sus resultados” (H. Congreso de la Unión, 2008/2018).

De igual forma, en el artículo 79 se establece la obligatoriedad de desarrollar el programa anual de evaluaciones:

“Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su **programa anual de evaluaciones**, así como las metodologías e indicadores de

desempeño” (H. Congreso de la Unión, 2008/2018).

Otro de los grandes aciertos normativos fue la publicación de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” en el año 2007, pues en éstos se establecen los mínimos necesarios para consolidar al SED e instituye las acciones a desarrollar en los temas de evaluación de los programas presupuestarios, así como la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como los tipos de evaluación, las características de los equipos de evaluadores, el seguimiento de resultados y la difusión de las evaluaciones.

En estos lineamientos, en el numeral décimo sexto establece que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED se aplicará los siguientes tipos de evaluación:

- I. Evaluación de Programas Federales: las que se aplican a cada programa, las cuales se dividen en:
 - a) Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
 - b) Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal

³ Conforme a lo señalado en la fracción I del

artículo 46 de la LGCG.

para el logro de resultados;

- c) **Evaluación de Procesos:** analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
- d) **Evaluación de Impacto:** identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
- e) **Evaluación Específica:** aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y

- II. **Evaluaciones Estratégicas:** evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Con este marco normativo, la evaluación se convirtió en una estrategia que, además de fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, busca contribuir a la mejora constante de los programas, planes y políticas vinculados al desarrollo social.

El FISM y su importancia como medio para combatir la pobreza

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho fondos que actualmente componen al ramo 33⁴, cuyo objetivo fundamental es el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Este a su vez se divide en dos fondos, la vertiente estatal, el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y la municipal, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), este último objeto de esta evaluación, por lo que a continuación se presentará un breve contexto desde su origen, así como de los cambios que se han dado en la normatividad en los últimos años con el objeto de establecer criterios para su inversión.

4 Conforme al capítulo 5, artículo 25, de la ley de Coordinación Fiscal (LCF); los 8 fondos que se establecen en el ramo 33 son: 1) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; 5) Fondo de Aportaciones Múltiples; 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Antecedentes del FISM

En México, el tema de la distribución de los ingresos públicos entre órdenes de gobierno ha estado presente desde el siglo XIX, no obstante es hasta 1980 con la Ley de Coordinación Fiscal donde se establecen las bases de un esquema de coordinación más amplio y se comenzó a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, modificándose la forma de impartir el presupuesto, ya que se consideró que cierta cantidad de ellas deberían distribuirse no sólo en función de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional.

Matus (2008) hace mención sobre el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza y el cual se impulsa en 1990, cuando el gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo de 23% de los recursos del ramo 26. Es así como a principios de la administración de Ernesto Zedillo, el ramo 26 se transforma en un presupuesto federal de Superación de la Pobreza según los principios de **distribuir los recursos con transparencia, garantizar la equidad y la justicia en la asignación de los estados y municipios.**

Así, entre 1990 y 1997, los municipios del país empiezan a recibir recursos de la federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para la población en pobreza extrema, esto se hace bajo la primicia de que las participaciones contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y a garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Los mecanismos programáticos

utilizados para realizar esas transferencias fueron compensatorios, a saber: de 1990 a 1994, Fondos Municipales de Solidaridad; de 1994 a 1995, Fondo de Solidaridad Municipal; y de 1996 a 1997, **Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM).**

Desde la década de los noventa, México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública “en apoyo a la redistribución de funciones, de decisión y de operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas” (CONEVAL, 2011: 6), esto como una estrategia para otorgar mayores ingresos, fortalecer el federalismo, ampliar el gasto y fortalecer a los municipios.

La finalidad de estos cambios es armonizar las funciones de la planeación integral del desarrollo, el aprovechamiento racional de los recursos, la ampliación de las actividades productivas, y la elevación de los niveles de bienestar, así como la consolidación de la participación ciudadana.

Es así que, en 1997, **el gasto del ramo 26 debía ser transferidos a los municipios y estados** para una directa asignación y ejercicio por éstos, lo cual fue la premisa básica para la creación del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), (Díaz & Silva, 2004).

Para finales del año de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adicionó el Capítulo V, a la Ley de Coordinación Fiscal Federal (originalmente, artículos 25 a 42), denominándolo “De los Fondos de Aportaciones Federales”, con esto se da un mayor impulso al proceso de

descentralización de los recursos para combatir la pobreza.

Como parte esta estrategia descentralizadora se crea el ramo 33⁵ en 1998, y así a partir de este año los principales bienes y servicios públicos en México eran provistos por el gobierno estatal y municipal dentro de un rubro de transferencias descentralizadas conocidas como transferencias no condicionadas (participaciones) y condicionadas (aportaciones), estas últimas se utilizan para hacer cumplir una obligación del gasto del gobierno y ha sido delegada a entidades locales con el fin de facilitar la administración de la misma, cuya finalidad es la eficiencia de la aplicación del gasto (Hernández & Jarillo, 2007).

El Ramo 33 como transferencia federal tiene condicionado su gasto al cumplimiento de objetivos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, que son recursos con etiquetas de gasto.

En ese entonces, el ramo 33 estaba conformado por cinco fondos destinados a combatir la pobreza y el rezago social⁶. A finales de 1998, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reformó la

5 Inicialmente el Ramo 33 se formó con recursos de los Ramos 26 (Combate a la Pobreza), 25 (Educación), 02 (Partida del Presidente), 29 (Saneamiento Financiero), 04 (Seguridad Pública) y 06 (Coordinación Hacendaria).

6 i) Fondo de aportaciones para la educación básica y normal; ii) Fondo de aportaciones para los servicios de salud; iii) Fondo de aportaciones para la infraestructura social, que se divide a su vez en estatal y municipal; iv) Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal; v) Fondo de aportaciones múltiples. A los municipios les corresponde recibir y ejercer los fondos iii y iv.

Ley de Coordinación Fiscal para incluir a partir del Ejercicio presupuestal de 1999 al Ramo 33, dos fondos de Aportaciones más encaminados a coadyuvar con la Entidades Federativas y, en su caso, con los Municipios a las actividades de Educación Tecnológica y de Adultos y Seguridad Pública.

En diciembre del 2006, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) sufrió otra reforma, y se adicionó al Ramo 33 un octavo fondo denominado Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Así, en la actualidad el Ramo 33 se encuentra conformado por ocho fondos de aportaciones federales, los cuales se establecen en el artículo 25 de la LCF:

- ✓ Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
- ✓ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- ✓ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- ✓ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).
- ✓ Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- ✓ Fondo de Aportaciones para la Educación

Tecnológica y de Adultos (FAETA).

- ✓ Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- ✓ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Cabe destacar que el FISM tiene la característica particular de estar direccionado a combatir el rezago social y la pobreza extrema y es el único Fondo que de 1997 a 2012 se distribuyó mediante una fórmula que consideraba brechas de las necesidades básicas con respecto a la norma de pobreza extrema definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mas no con cifras absolutas que dieran cuenta de la magnitud y dispersión geográfica de la pobreza extrema. Esta ausencia de datos duros a nivel municipal se solucionó a partir de 2013, pues desde ese año, la fórmula de distribución de los recursos del FAIS toma en consideración los resultados de la metodología para la medición de la pobreza multidimensional, desarrollada en el 2010 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

No es hasta el 2013 que existe un cambio significativo con el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en el que se presentó la iniciativa de modificar la forma de distribución del FAIS, de igual forma se redefinen los fondos que en los que se divide. Es así, que el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, se denominó a Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE),

y el Fondo para Infraestructura Social Municipal, denominó a Fondo para Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), Lo anterior, obliga la actualización de la terminología de los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como el Sexto Transitorio de la Iniciativa que se dictamina, en todo lo concerniente a dichos fondos, así como, de los términos “Estados” y “Municipios”⁷.

De igual modo, el fondo operó hasta 2013 como un mecanismo de financiamiento a estados y municipios para el desarrollo de obras y acciones que beneficiaran a sectores de la población que cumplieran las condiciones de rezago social.

El FISM de 1997 a 2012 se distribuyó mediante una fórmula que consideraba brechas de las necesidades básicas con respecto a la norma de pobreza extrema definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mas no con cifras absolutas que dieran cuenta de la magnitud y dispersión geográfica de la pobreza extrema. Esta ausencia de datos duros a nivel municipal se solucionó a partir de 2013, pues desde ese año, la fórmula de distribución de los recursos del FAIS toma en consideración los resultados de la metodología para la medición de la pobreza multidimensional, desarrollada en el 2010 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Desde entonces se desarrolló una nueva fórmula

⁷ Para más información consultar la Gaceta Parlamentaria 2013, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/101_DOF_09dic13.pdf.

de distribución para incluir la participación de la entidad en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema y el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema de la entidad, y no solamente eso, sino también la eficacia en el uso de los recursos, lo que ayuda a los municipios con carencias sociales y la niveles de marginación altos, ya que permite vigilar que los recursos se destinen a los mandatos de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), son del conocimiento de ejecutores y del dominio público.

Desde su creación, el Fondo ha conservado de manera general su funcionamiento. El monto se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el gobierno federal distribuye la totalidad de los recursos a los estados y estos tienen la obligación de transferirlo directamente a los municipios.

Hasta el año 2013, la LCF fue la principal normatividad que regulaba el uso de los recursos del FISE, hasta que en febrero de 2014 se publican los primeros Lineamientos Generales para la operación del FAIS, con la finalidad de orientar los recursos del fondo y que estos se destinaran a la disminución de las carencias sociales de la medición de pobreza.

En conformidad con el artículo 33 de la LCF, los rubros de inversión previstos para el FISM son: **agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.**

Así, un hito importante se da en el año 2014 cuando se publican por primera vez los lineamientos para regular la inversión de los recursos del FAIS, donde se destacan los criterios para la realización de los proyectos con recursos del FISM.

De las principales reglas que se establecen con estos lineamientos está el que las obras se clasifican según su incidencia en la pobreza. Es decir establecen una clasificación de los proyectos a financiar con recursos del Fondo en cuatro categorías: Directas, Indirectas, Complementarias y Especiales⁸.

Estableciendo topes para su inversión, las entidades, municipios y DTDF deberán destinar por lo menos el **60%** de los recursos en los proyectos clasificados de **incidencia directa**, a los proyectos complementarios o proyectos

⁸ **Directas:** Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual.

Indirectas: Proyectos de infraestructura social básica asociados a los proyectos de contribución directa y que son necesarios para la realización de éstos.

Complementarias: Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de las entidades, municipios y DTDF.

Especiales: Acciones y obras que no estén señaladas en el Catálogo del FAIS, pero que por su impacto social se podrán realizar con los recursos provenientes de este Fondo ya que corresponden a los destinos a que se refiere el artículo 33 de la LCF y que contribuyen a mejorar los indicadores de pobreza y rezago social que publica el CONEVAL. Para su realización, dichos proyectos deberán de llevarse a cabo preferentemente en coinversión con otros recursos federales, estatales y municipales.

especiales podrá destinarse en su conjunto como máximo el 15% de los recursos del FISM. Adicionalmente, los municipios que hayan sufrido un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual cuenten con una declaratoria de emergencia de la Secretaría de Gobernación o con un dictamen de protección civil de la entidad que avale dicha situación, podrán destinar como máximo un 15% adicional de los recursos de dichos fondos, para la realización de proyectos complementarios de construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura que haya resultado dañada por la ocurrencia de un fenómeno natural.

Otra herramienta importante para la planeación del ejercicio de los recursos, es el Catálogo del FAIS dividido en dos partes⁹, el cual es el listado de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con los recursos del FAIS y permite identificar la incidencia de estos en los indicadores de carencias sociales que define el CONEVAL.

Para el 2015 se presenta un cambio importante en los lineamientos FAIS, con una inversión mínima obligatoria, pues se deberán destinar por lo menos el **70% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa** conforme al Catálogo del FAIS. Es decir se pasa de un 60% a un 70% a partir de 2015.

⁹ En 2014 el catálogo del FAIS estaba dividido en dos partes: 1) Catálogo del FAIS general y 2) Catálogo del FAIS para los ocho estados con mayor nivel de rezago social de acuerdo a CONEVAL: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Michoacán, Hidalgo y San Luis Potos.

De igual forma, se modifican los Catálogos del FAIS; y el Catálogo para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

En la clasificación de los proyectos, desaparecen los proyectos de forma indirecta, los cuales no fueron sustituidos por ningún otro proyecto, por lo que en 2015 solamente se cuenta con tres clasificaciones de proyectos del FAIS.

Posteriormente en el año 2017, se da otro cambio en los lineamientos, dentro de los cambios fundamentales está el que se reduce la inversión en ZAP al 30% como máximo obligatorio en el caso del FISM.

Se realiza la Inclusión de mecanismos para promover la concurrencia de proyectos y favorecer la situación actual de los migrantes, junto con la participación de los clubes migrantes que son agrupación de al menos 10 personas mayores de 18 años, en su mayoría de origen mexicano con intereses comunes, radicadas en el extranjero que, entre otras, realizan actividades en favor de sus comunidades de origen en México.

También se establece que los recursos del FAIS se orientarán a la realización de dos tipos de proyectos: Directa y Complementarios, es decir, para 2017, desaparece la clasificación de Especiales.

Estos cambios normativos que se observan en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre 2014 al 2017, son expresión de un esfuerzo importante por dar mayor asertividad

a la inversión de los recursos de este Fondo y define de una manera muy cuidadosa el sentido de combate a la pobreza.

Si bien, todo surge de un proceso de descentralización de recursos y fortaleciéndose con la entrada del ramo 33, **la importancia del FISM radica en la disponibilidad del uso de los recursos que pueden ejecutar los municipios**, adquiriendo a su vez obligaciones en materia de **planeación, programación, presupuestación, ejercicio, evaluación, transparencia y rendición de cuentas**. Con una finalidad de que los recursos deben beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las ZAP (Zonas de Atención Prioritaria), lo que conlleva a realizar estudios y modificaciones que ayuden a mejorar la asignación de estos recursos.

Vale la pena destacar que los lineamientos para los fondos destinados a infraestructura social agrupados en el FAIS precisan con mucho detalle la inversión de los recursos. El FAIS, es uno de los pocos fondos que proporcionan criterios tan puntuales que exige a los ejecutores de la política pública, en todos sus niveles, habilidades de planeación y manejo de criterios normativos e instrumentos técnicos que les permitan aterrizar en acciones el ejercicio de dichos recursos.

Todos estos cambios han sido con el objetivo de direccionar el uso de los recursos de los municipios de tal forma que se incida de manera más directa en la disminución de la pobreza en

su carácter multidimensional y que se precise de manera conceptual e instrumental la medición de la pobreza como objetivo de las políticas de desarrollo social.

Para ello, es necesario comprender uno de sus conceptos centrales: la pobreza multidimensional:

La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, numeral 8).

Hay que destacar que los municipios pueden precisar sus ámbitos de impacto en el combate a la pobreza y en la promoción del desarrollo social a partir del concepto de pobreza multidimensional y considerando la normatividad que regula la inversión de los recursos del fondo.

Contexto Normativo para el manejo de los Recursos Federales

Ámbito Federal

En cuanto al manejo de los recursos públicos hay toda una normatividad que regula la programación, presupuestación, ejercicio, rendición de cuentas, transparencia y evaluación de los recursos, establecidos en diversas leyes.

Como todos los Fondos que son asignados con recursos federales, el Fondo de Infraestructura Social Municipal, en su operación, debe estar alineado a disposiciones, normas y lineamientos establecidos en diferentes leyes, siendo los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) la base normativa para la operación de la inversión de los recursos de dicho fondo, no obstante hay toda una normatividad que regula la programación, presupuestación, ejercicio, rendición de cuentas, transparencia y evaluación de los recursos.

Como se mencionó anteriormente, existen criterios en diversas leyes que deben ser considerados para la operación del Fondo y que deben ser considerados para el proceso del ejercicio de los recursos del FISM.

Como eje central se tiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuyo artículo 134 establece que los recursos económicos con que disponga la Federación, las entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se administrarán

bajo los **principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**. Siendo este el parámetro para que garantice un adecuado manejo de los recursos.

En primer lugar, en cuanto a la Presupuestación y Programación en la LFPRH artículo 25, se señala que ésta se realizará con base en la consideración de los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal.

Dichos anteproyectos se deberán desarrollar considerando en su estructura programática las categorías, mismas que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa; la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales. Además, deberán incluirse los indicadores de desempeño y sus correspondientes metas anuales, tal como se establece en el artículo 27 de la LFPRH.

Asimismo, el artículo 62 de la LGCG señala que además de la información prevista en las respectivas leyes en materia financiera, fiscal y presupuestaria las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal [Ciudad de México], incluirán en sus respectivos presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con información sobre el **listado de programas así como sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados**.

Para el **ejercicio** de los recursos, hay condiciones normativas que establecen su operación y manejo.

Es decir, éste se realiza de acuerdo al proceso de planeación, programación y presupuestación que previamente haya sido formulado. En otras palabras, los entes ejecutores del gasto desde un inicio deben tener claridad en la inversión de los recursos.

Así, desde la LFPRH en los artículos 45, 46 y 48 y también en el artículo 29, fracción IV del RLPRH, se establece que los ejecutores del gasto serán los responsables de la administración de los resultados, los cuales mediante su Sistema de Control Presupuestario darán cuenta sobre la programación, presupuestación ejecución, registro e información del gasto esto con base en los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad austeridad transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

De igual forma, el artículo 126 constitucional establece que los entes **ejecutores de los recursos no podrán ejercer ni destinar recurso alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley** con el objeto de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos, tal y como se establece en el artículo 134 de la carta magna.

En cuanto a la Transparencia y Rendición de cuentas, la normatividad instituye la obligación de las dependencias de generar y enviar reportes de los avances, tanto de indicadores como de avance en el uso de los recursos, además, del avance físico de las obras y proyectos de inversión.

Desde la LFPRH en los artículos 85 y 86, así

como en su respectivo Reglamento en el artículo 226, se establece que las entidades federativas, municipios, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales que conforman al país tienen la obligación de transparentar e informar sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos con respecto a los recursos federales proporcionados por la federación, y éstos deberán estar disponibles en informes trimestrales. También está previsto promover mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del gasto público y la publicación de información presupuestaria accesible y transparente para la ciudadanía.

Esto se deberá hacer a través de la página electrónica de cada gobierno, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), con la finalidad de que los habitantes conozcan la información pública financiera en cuanto a los montos totales que reciba cada uno de los gobiernos, así como las obras, acciones, sus costos, ubicación, metas y beneficiarios. Además, es fuente para optimizar la toma de decisiones porque:

Deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables (LFTAIIP, Artículo 58).

De igual forma, el Artículo 85 establece que los recursos federales que ejerzan las entidades

federativas, los municipios, los órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal [Ciudad de México], así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.

Por otra parte, en el artículo 85 de la LFPRH y en el artículo 48 de la LCF, se señala que las dependencias de las entidades federativas y municipios deben reportar mediante el sistema de información establecido por la SHCP aquellos informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos. Sobresale la alineación de los tres órdenes de gobierno a ese sistema de información, pues de esa forma se evita la incompatibilidad administrativa.

Finalmente, el artículo 74 de la LFPRH señala que en caso de que las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, así como todos aquellos entes ejecutores de recursos públicos que no cumplan lo establecido en la normatividad señalada, la SHCP podrá **reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias.**

En el ámbito de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFCF), es importante remitirse a su artículo 14, pues señala el objeto de la fiscalización de la Cuenta Pública, destacando: “I. **Evaluar los resultados de la gestión financiera** y II. **Verificar el**

cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (H. Congreso de la Unión, 2016).

El artículo 17 del mismo ordenamiento establece las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) respecto de la fiscalización de la Cuenta Pública, entre las que destacan:“(…)V. **Practicar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos** contenidos en los programas federales (...); VII. **Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos** y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes Federal de Deuda Pública (...); Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (...) y de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (...); XII. **Fiscalizar los recursos públicos federales** que la Federación haya otorgado a entidades federativas, municipios (...), fondos (...), así como verificar su aplicación al objeto autorizado; XVII. Promover y dar seguimiento ante las autoridades competentes para la imposición que las **sanciones que (sic) correspondan a los servidores públicos federales, de las entidades federativas, de los municipios** (...) y presentará denuncias y querellas penales” (H. Congreso de la Unión, 2016).

En lo que respecta a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), según su artículo 1, ésta “tiene como objeto establecer los **criterios generales de responsabilidad hacendaria**

y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos (...) **administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas**. Adicionalmente, los Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios cumplirán, respectivamente, lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título Segundo de esta Ley, de conformidad con la normatividad contable aplicable” (H. Congreso de la Unión, 2016/2018).

En esta misma Ley, está previsto por el artículo 58 que “los Entes Públicos se sujetarán a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para **presentar la información financiera en los informes periódicos correspondientes y en su respectiva Cuenta Pública**. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones de información establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, relativas a las Transferencias federales etiquetadas” (H. Congreso de la Unión, 2016/2018). Asimismo, el artículo 60 establece que “**la fiscalización sobre el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley corresponderá a las entidades de fiscalización superior de las Entidades Federativas, así como a la Auditoría Superior de la Federación** (...). La Auditoría Superior de la Federación (...) fiscalizará las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a Financiamientos

de los Estados y Municipios, así como el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado dichos gobiernos locales” (H. Congreso de la Unión, 2016/2018).

Una vez expuesto el marco normativo del ámbito federal, corresponde señalar las leyes estatales aplicables. A continuación serán presentadas las referencias más destacables.

- Ámbito Estatal

El estado de Tabasco cuenta con una vasta legislación pero solamente algunos ordenamientos son aplicables tanto a FORTAMUN como a FORTASEG. En principio, se trata de las siguientes: Ley de Planeación del Estado de Tabasco, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios y la Ley de desarrollo social de Tabasco.

La Ley de Planeación del Estado de Tabasco (LPET), según su artículo I, establece: I. Las **normas y principios básicos conforme a los cuales se planeará el desarrollo de la Entidad y se encausarán las actividades de la Administración Pública Estatal y Municipal** (...); IV. Las bases para que el Ejecutivo Estatal **coordine sus actividades de planeación con los Municipios** (...); VII.- Las bases necesarias para que el Ejecutivo Estatal incorpore el **enfoque de género en las actividades de planeación** de la Administración Pública Estatal, así como en las que se coordine con la Federación y los Municipios; y VIII. Las bases para que el Ejecutivo Estatal **coordine las tareas de monitoreo y evaluación del desempeño**

de las políticas públicas, de los programas y de la gestión institucional de los Entes Públicos Estatales y Municipales, a través de indicadores estratégicos y de gestión (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018).

El artículo 5 del mismo ordenamiento responsabiliza a “los Ayuntamientos [de] **conducir la Planeación del Desarrollo de los municipios con la participación de los grupos sociales**, considerando los resultados de las evaluaciones que realice el Consejo Estatal de Evaluación, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018). Asimismo, el artículo 7 establece que “los Presidentes Municipales, una vez aprobado por el Ayuntamiento respectivo los **Planes Municipales de Desarrollo**, los **remitirán al Congreso del Estado para su conocimiento, además de los Programas Operativos Anuales que de aquellos se deriven**, dentro de los plazos que fije esta Ley” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018).

Por otra parte, el artículo 27 señala que “los **Planes Municipales de Desarrollo** **precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Municipio**, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución (*sic*) **establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales**, sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirán el

contenido de los programas operativos anuales, siempre en concordancia con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018). En ese marco, el artículo 29 indica que “el Plan Estatal y los Planes Municipales de Desarrollo indicarán los programas sectoriales, municipales, regionales y especiales(...), y **su vigencia no excederá del período Constitucional de la gestión Gubernamental en que se aprueben**” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018).

El artículo 38 señala que “los Programas Operativos Anuales Municipales y demás programas que de ellos se deriven (...) **serán publicados en el Periódico Oficial del Estado y difundidos en sus respectivas demarcaciones territoriales**, (...) dentro de los primeros noventa días de cada ejercicio fiscal anual, asimismo, se publicarán de manera trimestral las adecuaciones y ajustes de dichos programas, para hacerlos del conocimiento general de la población (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018). Mientras que el artículo 48 estipula que “**el ejecutivo estatal podrá convenir con los gobiernos de la federación y de los municipios (...), la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación estatal del desarrollo o coadyuven (...) a la consecución de los objetivos de la planeación general; para que los planes nacionales, estatales y municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas operativos de los diferentes ámbitos de Gobierno guarden la debida coordinación** (Poder

Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018).

La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios (LPRHETM) tiene el propósito, según su artículo I, de “reglamentar los artículos 36, fracciones VII, X, XII, XXIV y XXXIX, 41, 51, fracción VII, 65, fracciones V, VI y VII, 66, 73, 75 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos (...) de conformidad con los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera establecidos para todos los entes públicos locales y municipales en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (...) [,] debiendo observar que la administración de los recursos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas e igualdad de género. Adicionalmente, (...) cumplirán, respectivamente, con las Reglas de Disciplina Financiera establecidas en los Capítulos I y II del Título Segundo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, de conformidad con la normatividad contable aplicable” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

El artículo 21 del mismo ordenamiento establece que “**las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios** del Estado de Tabasco se deberán elaborar **conforme a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera, en esta Ley, en la Ley General de Contabilidad**

Gubernamental y en las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño. Dichas iniciativas deberán ser **congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo que corresponda, así como con los programas derivados de los mismos; e incluirán cuando menos objetivos anuales, estrategias y metas**. Las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de los Municipios deberán ser congruentes con los Criterios Generales de Política Económica y las estimaciones de las participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan no podrán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de las transferencias que correspondan al Estado de Tabasco” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

El artículo 41 señala que “**las unidades de administración de los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados**; para ello deberán **cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas**, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

Por su parte, el artículo 47 establece que “**los Municipios (...) recibirán y manejarán sus recursos así como harán sus cobros y pagos a través de sus propias tesorerías o sus equivalentes**. En todos los casos,

los recursos se transferirán a través de la red bancaria a cuentas productivas específicas, salvo los casos de excepción previstos en el Reglamento. **La ministración de los recursos atenderá primordialmente el principio de oportunidad y respeto a los calendarios de gasto** que se elaborarán con base en las prioridades y requerimientos de las dependencias y entidades, con el objeto de lograr una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. **El destino de los recursos ministrados será responsabilidad de los ejecutores de gasto (...) [y] (...) serán responsables de integrar los reportes e informes a los que estén obligados por disposiciones legales aplicables**, así como de entregar toda la información que soliciten la Contraloría, el Órgano Superior de Fiscalización y, en su caso, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

El artículo 56 señala que “los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para **racionalizar los recursos destinados a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos**. Los ahorros generados como resultado de la aplicación de dichas medidas deberán destinarse, en los términos de las disposiciones generales aplicables, a los programas prioritarios del ejecutor de gasto que los genere.” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

En el marco de la realización de este documento,

Evaluación específica del cumplimiento normativo del FORTAMUN y FORTASEG, para el año 2018. Emiliano Zapata, Tabasco, el artículo 57 establece que “los ejecutores de gasto podrán realizar **contrataciones de prestación de servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones**, en el caso de las dependencias y entidades, previa autorización de la Secretaría y Administración, siempre y cuando: I. **Cuenten con recursos para dichos fines** en el Presupuesto de Egresos; II. Las personas físicas y jurídicas colectivas que presten los servicios no desempeñen funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria; III. **Las contrataciones de servicios profesionales sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados**; IV. Se especifiquen los servicios profesionales a contratar, y V. **Se apeguen a lo establecido en el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones generales aplicables**” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

Es destacable el artículo 77, pues establece que “los ejecutores de gasto deberán **remitir al Congreso del Estado la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, (...) proporcionar a la Secretaría, la Contraloría, el Órgano Superior de Fiscalización y, en su caso, a la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación, la información que éstas requieran (...)**. Los ejecutores de gasto, **en la administración de recursos que no pierden su carácter federal, podrán ser evaluados conforme a las disposiciones establecidas en el artículo 110 de la Ley Federal, con base en indicadores de desempeño, por**

instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos (...). La Secretaría, una vez validada la información capturada por cada uno de los ejecutores de gasto, procederá a la publicación de los informes que correspondan al Gobierno Estatal en el Periódico Oficial del Estado, **debiendo tramitar los Ayuntamientos la publicación que les corresponda, y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de internet (...).** Los ejecutores de gasto deberán **observar las disposiciones establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

El artículo 78 establece que “los ejecutores de gasto serán responsables de remitir en los calendarios que determine la Secretaría, o **en el ámbito municipal, su órgano competente, la información que corresponda para la debida integración de los informes trimestrales, cuya metodología permitirá hacer comparaciones consistentes** durante el ejercicio fiscal y entre varios ejercicios fiscales. Dichos informes incluirán **información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos**, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley y el Reglamento. Asimismo, **incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social**, con el objeto de facilitar su evaluación (...). La Secretaría, o **en el ámbito municipal,**

su órgano competente, entregará al Congreso del Estado los informes trimestrales, que deberán ajustarse a lo dispuesto en la Ley de Fiscalización del Estado de Tabasco” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

Finalmente, el artículo 81 estipula que “la Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los **resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades**, con base en el **sistema de evaluación del desempeño**, entre otros, para **identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública y el impacto social del ejercicio del gasto público**, así como aplicar las medidas conducentes. (...). **El sistema de evaluación del desempeño será obligatorio para los ejecutores de gasto e incorporará indicadores para evaluar los resultados** presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la **calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano** (...). La Secretaría emitirá las disposiciones para la **aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos** en las dependencias y entidades.” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018).

En cuanto a la Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET), según establece el artículo 1, su propósito es “**establecer las bases normativas, mecanismos, instrumentos y sistemas para promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de todos los habitantes**

del Estado de Tabasco” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018). La **aplicación de esta ley** “corresponde al **Gobierno del Estado (...) a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente y a los gobiernos municipales** en el ámbito de sus respectivas competencias” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

El artículo 12 del mismo ordenamiento señala que “en el Estado se impulsará el desarrollo social, a través de la **Política Estatal para el Desarrollo Social**, fomentando la **acción coordinada entre autoridades y sociedad organizada**, así como promoviendo la participación de todos aquellos que se interesen y contribuyan al mejoramiento de los niveles de vida” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018). En ese sentido, el artículo 13 establece que “la **Política Estatal para el Desarrollo Social** deberá vincularse con la **Política Nacional de Desarrollo Social**, establecida en la **Ley General de Desarrollo Social**” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

La planeación del desarrollo social, según el artículo 15, “deberá establecer las **estrategias y los principios que habrán de orientar el ejercicio de las acciones a realizar, para cumplir con los objetivos de la política estatal para el desarrollo social** establecidos en esta Ley, y **lograr la disminución del rezago social y la pobreza extrema a fin de mejorar las condiciones de vida de la población**” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018). En dicha planeación, según

el artículo 16 “se deberá incorporar la **Política Estatal para el Desarrollo Social**, de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones aplicables” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018). En ese marco, el artículo 17 estipula que “la **planeación se concretará a través de la ejecución de los Programas Estatal y Municipal de Desarrollo Social**, respectivamente” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

Es destacable señalar que el artículo 21 enuncia temáticamente programas prioritarios y de interés público, entre los que destacan:“(...) III. Las campañas de **prevención y control de enfermedades transmisibles** y los programas de atención médica, dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; (...) VI. Las acciones destinadas a **evitar inundaciones en las zonas urbanas, suburbanas y rurales**; (...); IX. Los programas de **vivienda rural y popular**; (...) XI. Los **programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano** (...)” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

Otro punto relevante es que, según el artículo 27, “el **Gobierno del Estado y los ayuntamientos, podrán establecer convenios de colaboración** que contemplen la unificación de metas y la asignación compartida de recursos para **abatir el rezago en materia de infraestructura básica social**” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

Por su parte, el artículo 36 establece que “el **Sistema Estatal de Desarrollo Social** es el conjunto de acciones emprendidas para **lograr un desarrollo social armónico con justicia social, sustentable y equitativo, así como la disminución de la pobreza y la vulnerabilidad social en la entidad, por el Gobierno del Estado, y los Ayuntamientos**, así como las convenidas con el Gobierno Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

En relación con el Sistema Estatal de Desarrollo Social, tal como establece el artículo 40, “corresponde a los Gobiernos municipales: I. **Elaborar y ejecutar el Programa Municipal de Desarrollo Social** (...); II. Coordinar junto con el Ejecutivo del Estado la ejecución del Programa Estatal de Desarrollo Social; III. Proporcionar a la Secretaría la información de beneficiarios y programas de desarrollo social para su integración en el Padrón; IV. **Coordinar acciones con municipios del Estado y de otras entidades federativas** con aprobación de las Legislaturas correspondientes, en materia de desarrollo social; V. **Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en términos de las leyes respectivas**; VI. Solicitar el apoyo a las Secretarías y dependencias relacionadas con el desarrollo social, cuando le sean necesarias para la formulación y diseño de los programas e integración de sus presupuestos; VII. **Establecer mecanismos de control y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social** en concordancia con los criterios que emita la Secretaría y sin menoscabo de las

establecidas en otras leyes u ordenamientos; VIII. **Considerar las recomendaciones que emita el Comité Consultivo para el Desarrollo Social**; y IX.- Las demás que señale esta Ley y otros ordenamientos jurídicos federales y locales en relación con el desarrollo social” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

A propósito, el artículo 41 señala que “el Ejecutivo del Estado y los Gobiernos Municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los mecanismos de coordinación que correspondan, deberán: I. **Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social**; II. Concertar acciones de desarrollo social con los sectores social y privado; III. Realizar y mantener actualizado el diagnóstico y el pronóstico de los problemas relativos al desarrollo social; IV. **Formular la prospectiva de los problemas de desarrollo social, así como la propuesta de probables soluciones**; V. **Promover y apoyar instrumentos de financiamiento** en materia de desarrollo social; y VI. **Informar a la ciudadanía sobre los avances y logros alcanzados** en las acciones para el desarrollo social” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

El artículo 43, en cuanto a la participación activa y corresponsable de los sectores social, público y privado en “la **planeación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas de desarrollo social**, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos establecerán los

mecanismos necesarios (...) en: I. La **consulta a instituciones académicas, organizaciones civiles, sociales y empresariales**, para la formulación, ejecución, instrumentación y evaluación de los programas de desarrollo social; (...) IV. La **difusión de los programas del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos**, así como los requisitos y procedimientos para participar en ellos; (...) y VI. La **constitución de Fondos de Desarrollo Social en los que tanto el Gobierno Estatal o Municipal como las organizaciones, así como instituciones académicas y grupos empresariales puedan integrarlo con todo tipo de recursos**, para alcanzar los siguientes objetivos: a) Desarrollar **investigación que contribuya al conocimiento de la realidad social del Estado, así como al desarrollo de alternativas de solución**; y b) El fomento y el apoyo directo a proyectos de atención a grupos específicos en sus necesidades básicas (...), **dotación de servicios básicos** y capacitación que tienden a innovar las concepciones, acciones y estrategias de desarrollo social” (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2006/2018).

Todo este contexto normativo junto con los lineamientos específicos para el fondo servirá como base para el análisis del cumplimiento normativo de la inversión de los recursos del FISM en el ejercicio fiscal 2018 en el municipio de Emiliano Zapata.

Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Como se comentó anteriormente en el año 2014, se publica en el Diario Oficial de la Federación, los primeros Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. En este mismo año se publicó una modificación que explicitaba algunos temas referentes a utilización de los recursos, realización, clasificación, revisión y seguimiento de los proyectos y de las responsabilidades de las entidades y Municipios.

De igual forma en los años consecutivos 2015, 2016 y 2017, se han realizado cambios que precisan más la regulación en cuanto a la inversión de los recursos de dicho fondo.

En dichos lineamientos se especifican principios, ámbito de aplicación, uso, población objetivo y tipos de proyectos bajo los que deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos para el ejercicio de los recursos.

Considerando que el ejercicio a evaluar es el 2018, se tomarán para el análisis los últimos lineamientos publicados en septiembre de 2017 y que son los vigentes para el periodo a analizar.

Reglas establecidas en los Lineamientos para el FISM

Los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, establecen los principios de operación de los recursos del Fondo en sus dos vertientes, el estatal (FISE), y el municipal (FISM). Por tanto, considerando el objeto de esta evaluación a continuación se presentan las reglas que corresponden al FISM.

Los lineamientos establecen reglas principalmente desde dos vertientes: en cuanto al destino territorial y el tipo de obra.

Destino territorial de la inversión

En cuanto al destino territorial de la inversión se establece si la inversión, es decir las obras o servicios suministrados, se llevaron a cabo en la **población objetivo**, tal como se establece en el numeral 2.1 de los Lineamientos:

Conforme a lo señalado en el artículo 33 de la LCF, los recursos del FAIS deberán beneficiar directamente a población en **pobreza extrema**, localidades con **alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS**, y en las **ZAP**.

De igual forma en el numeral 2.3 inciso B, se señalan las condiciones para invertir en territorios:

- ✓ AGEB que estén ubicadas en ZAP.
- ✓ Localidades con los dos mayores grados de rezago social.

- ✓ Localidades en donde exista pobreza extrema.

Es decir, que los recursos del FAIS estarán focalizados adecuadamente cuando se dirijan a localidades en cualquiera de las condiciones anteriores.

En específico los lineamientos establecen en su numeral 2.3, apartado **B. Para la realización de proyectos con recursos del FISMD**:

- I. Si el municipio o DT es ZAP Rural y no tiene ZAP urbanas, deberá invertir los recursos en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, de la población en pobreza extrema.
- II. Si el municipio o DTDF tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas por lo menos un porcentaje de los recursos del FISMD igual a:

$$PIZU = \left(\frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPM} \right)^2 \times 100$$

Donde:

PIZU= Porcentaje a Invertir en las ZAP Urbanas del municipio.

PZU_i = Población que habita en la ZAP Urbana i del municipio.

i = ZAP urbana.

n = Número de ZAP urbanas en el municipio.

PPM= Población en Pobreza del Municipio

Los municipios o DT deberán invertir al menos el 30% de los recursos para la atención de las ZAP urbana cuando el PIZU sea mayor a este porcentaje. El resto de los recursos podrá invertirse en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema.

III. Si el municipio o DT no tiene ZAP, entonces deberá invertir los recursos del FISMDF en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema. (SEDESOL, 2017).

Cabe señalar que, para definir a las localidades con los dos mayores grados de rezago social, debe atenderse la clasificación que para ellas efectuó CONEVAL y que presenta en el Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad (CONEVAL, 2017)¹⁰.

Con respecto a las localidades con población en pobreza extrema, los lineamientos vigentes establecen que:

Para la identificación de la población en pobreza extrema, los gobiernos locales deberán hacer uso de los Criterios de Acreditación de Beneficio a Población

¹⁰ Para entidades y municipios, el rezago social establece cinco grados (Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo) y para localidades, establece tres grados (Alto, Medio y Bajo).

en Pobreza Extrema, que la SEDESOL publicará en su Normateca Interna. La SEDESOL, a través de sus Delegaciones brindará asesoría técnica para su uso, llenado y captura en la MIDS. Una vez que los gobiernos locales recolecten la información del instrumento vigente para la identificación de los beneficiarios de la SEDESOL, ésta será analizada a través de los medios definidos por la DGGPB, para su evaluación y determinación de los hogares y personas en pobreza extrema (SEDESOL, 2017).

El instrumento utilizado por dichos criterios es el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS), que permite identificar a las localidades que cuentan con población en pobreza extrema.

Los siguientes casos quedarán exentos de Acreditación de Beneficio a Población en pobreza extrema:

- ✓ Las inversiones que se realicen dentro de las localidades rurales en ZAP rurales
- ✓ Las inversiones que se realicen dentro de las localidades sin clasificación de rezago social (SEDESOL, 2017).

Tipo de obras

En lo referente al tipo de obra, se parte desde los que se señalan en el artículo 33 de la LCF y su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza

multidimensional.

Lineamientos para la operación del FAIS 2017 en el inciso 2.3.I establecen la clasificación de las obras en dos tipos de proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza multidimensional y rezago social; éstos son:

- 1. Directa:** Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual.
- 2. Complementarios:** Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales. (SEDESOL, 2017).

Asimismo, establece los criterios para la inversión su inversión:

- I. Deberán destinar por lo menos el **70% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa** conforme al catálogo del FAIS.
- II. Podrán destinar como máximo hasta un **30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria**.

En el caso de los recursos para proyectos complementarios que se destinen a caminos rurales, pavimentación,

revestimiento, señalética, calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado), muros de contención, vados, puentes, caminos, carreteras, guarniciones y banquetas **no podrá excederse el 15%** del total de los recursos que reciban del FISE o FISMDF.

Los municipios y DT podrán disponer de hasta un **15% adicional para dicha infraestructura**, en el caso de que haya sido dañada por un **desastre natural** en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual se cuente con una Declaratoria de Desastre Natural emitida por la Secretaría de Gobernación o un Dictamen de Protección Civil que avale dicha situación y que publique la entidad en su órgano oficial de difusión (SEDESOL, 2017).

Adicionalmente, los lineamientos contemplan recursos para gastos indirectos y Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIM):

Gastos Indirectos: Los gobiernos locales podrán destinar una parte proporcional equivalente al 3% de los recursos asignados del FISE y FISMDF para la realización de estudios y la evaluación de proyectos, conforme a las acciones que se señalan en el Anexo A.I.2 de los Lineamientos.

PRODIM: Los municipios o DT podrán destinar hasta un 2% de los recursos del

FISMDF para la elaboración de proyectos conforme a lo señalado en el artículo 33 de la LCF, con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o DT (SEDESOL, 2017).

Esas reglas fijan la inversión de los recursos del FISM, es decir se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones **que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social** conforme a lo previsto en la LGDS y en las ZAP y en conformidad con el artículo 33 de la LCF, donde se establece los rubros de inversión: **agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.**

De igual forma en dichos lineamientos se refuerzan las obligaciones que se tienen al ser recursos federales por tanto deben atender disposiciones aplicables a estos:

La SEDESOL, y los gobiernos locales deberán cumplir con las responsabilidades señaladas en los artículos 33, 48 y 49 de la LCF, 85 de la LFPRH y 75 y 80 de la LGCG, y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia, rendición de cuentas y seguimiento sobre el uso de los recursos del FAIS. (SEDESOL, 2017).

Para ellos se tomará en cuenta responsabilidades específicas para los gobiernos locales, detalladas en el Título Tercero, numeral 3.1.2

Responsabilidades de los Gobiernos Locales:

I. Llevar a cabo la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos que se realicen con los recursos FAIS, con base en los indicadores de carencias sociales y de rezago social identificados en el Informe Anual y conforme al Catálogo del FAIS.

III. Reportar trimestralmente la planeación de los recursos FAIS en la MIDS, a más tardar 10 días naturales antes de concluir el trimestre.

IV. Reportar la información sobre el uso de los recursos del FAIS en el SFU, las metas y avances de los indicadores de la MIR, así como aquella a que se refiere la fracción III del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con recursos provenientes del FAIS, en los términos que disponga la SHCP, dentro del plazo al que hace referencia el segundo párrafo del artículo 48 de la LCF.

VII. Publicar en su página oficial de internet los informes trimestrales de los avances de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS, y en su caso, evidencias de conclusión, en los términos establecidos en el artículo 33 de la LCF.

XII. Fomentar la participación comunitaria en la planeación, registro y establecimiento de mecanismos de control y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS a través de las formas de organización con las que cuente

el municipio o DT para promover la participación social.

También en estos lineamientos se refuerza la obligación de realizar las evaluaciones al desempeño:

El ejercicio de los recursos del FAIS estará sujeto a la evaluación del desempeño, en términos de lo que establece el artículo 49, fracción V, de la LCF. Lo anterior, sin menoscabo de las evaluaciones que, en ejercicio de sus facultades y atribuciones, realicen los gobiernos locales. (SEDESOL, 2017).

Finalmente, en los lineamientos se menciona lo referente a las sanciones en caso de incumplimiento:

Las entidades y los municipios o DT deberán dar cumplimiento a lo señalado en la LCF y en los presentes Lineamientos y demás normativa aplicable. Los actos u omisiones que impliquen su incumplimiento de dicha Ley y las demás disposiciones aplicables en la materia, **serán sancionados de conformidad con la legislación general aplicable en materia de responsabilidades administrativas, civiles y penales;** las leyes equivalentes de las entidades federativas, y las demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de las Constituciones de los Estados y del Estatuto de Gobierno de la Distrito Federal. (SEDESOL, 2017).

Análisis del Cumplimiento normativo del FISM

Considerando el marco normativo señalado en los apartados anteriores, a continuación, se realizará un análisis que permita determinar si las acciones del municipio, para el ejercicio 2018, se realizaron según las disposiciones de ley aplicables. Es importante considerar que, si bien la normatividad es amplia en el ejercicio de los recursos del fondo de infraestructura, las acciones municipales son observables solo en determinadas normas en las que se faculta directamente a este orden de gobierno.

En ese sentido, en esta evaluación se señalan los puntos en los que el municipio de Emiliano Zapata, para el ejercicio fiscal 2018, debió ejecutar, dar seguimiento y evaluar los resultados a partir del ejercicio de los recursos del FISM.

Objetivo del FISM, según la LCF

Como se mencionó en el apartado sobre la importancia del FISM en la política pública del país, los recursos de este fondo, tal como lo establece la LCF en su artículo 33 “deberán destinarse exclusivamente en obras, acciones o inversiones que benefician directamente a la población en pobreza extrema o localidades con alto y muy alto grado de rezago social [...] y en las zonas de atención prioritaria” (DOF, 2018).

En este sentido, un primer nivel de análisis es determinar si el municipio Emiliano Zapata dirigió sus acciones como lo establece el artículo 33 de la LCF. Para ello, se debe iniciar explicando

su situación en cuanto a población en pobreza extrema y rezago con el fin de establecer las características desde las cuales el municipio da cumplimiento.

Según lo publicado por el CONEVAL en sus estimaciones de pobreza municipal, para el año 2015, Emiliano Zapata estaba caracterizado de la siguiente manera:

Tabla 1 Pobreza multidimensional, Emiliano Zapata 2015		
Situación de pobreza	Personas	%
Población no pobre y no vulnerable	1,756	7.1
Población vulnerable por ingresos	779	3.2
Población vulnerable por carencias	9,949	40.5
Población en pobreza moderada	10,492	42.7
Población en pobreza extrema	1,600	6.5
Población en pobreza *	12,092	49.2
Total	24,576	100.0
Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza municipal 2015.		
*La población en pobreza es la suma de población en pobreza moderada y pobreza extrema, por lo cual no debe ser considerada en la suma total del cuadro.		

A partir de la Tabla 1, se puede observar que la mitad de la población del municipio se encuentra en condición de pobreza. De esta población, la proporción de personas en pobreza extrema es del 6.5%, en tanto que las personas en pobreza moderada representan el 42.7% de la población municipal. En cuanto a la población en condición de vulnerabilidad por carencias sociales, se tiene que el 40.5% se encuentra en esta situación, mientras que el 3.2% está en condición de vulnerabilidad por ingresos y el 7.1% no presenta ningún nivel de pobreza ni vulnerabilidad.

Considerando los datos anteriores, y lo especificado en la LCF donde se refiere a la población en “pobreza extrema”, los recursos

del FISM ejercidos por el municipio en 2018, tuvieron como prioridad la atención del 6.5% de la población.

Otro de los criterios que se establecen en el artículo 33 como objetivo de inversión, considerando el ámbito territorial, son las “localidades con alto y muy alto rezago social y zonas de atención prioritaria”. Así, el municipio según, el Grado de Rezago Social se compone de la siguiente manera:

Tabla 2 Número de localidades por grado de rezago social (GRS), Emiliano Zapata, 2010	
GRS	Num. De localidades
Medio	4
Bajo	13
Muy bajo	16
Total	33
Fuente: CONEVAL, Índice de Rezago Social por localidad, 2010.	

Dado que el artículo 33 señala que el objetivo territorial de inversión del FISM son las localidades con alto y muy alto rezago social y el municipio solo cuenta con rezago hasta grado medio, la focalización debió estar orientada en 2018 a los grados más altos de rezago municipales, por lo que el objetivo de inversión en este ámbito fue de 4 localidades con rezago medio y 13 localidades con rezago bajo.

Otro aspecto territorial a considerar, mencionado en el artículo 33, está definido a partir de las localidades urbanas, ya que dentro de ellas se encuentran zonas marginales denominadas Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) y que de acuerdo a la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritarias para el año 2018, publicada en el DOF el 29 de Noviembre de 2017, el municipio

cuenta con 6 AGEB considerados ZAP, tanto en la cabecera municipal como en la localidad de Chablé. Las claves de AGEB catalogadas como ZAP para 2018 son las siguientes: 0227, 0388, 0392, 041A, 0246, 034A (DOF, 2017).

Adicionalmente el artículo 33 Inciso A fracción I de la LCF se señala que los recursos del fondo se destinara exclusivamente a los rubros de: “agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como el mantenimiento de infraestructura” (DOF, 2018).

Cumplimiento de lo establecido en la LCF

Considerando la información proporcionada por el municipio y contrastando con los requerimientos de la LCF, se observa lo siguiente:

- ✓ De las 47 obras que realizó Emiliano Zapata en 2018, 18 se realizaron en localidades con población en pobreza extrema, 11 fueron a partir del criterio de rezago social en localidades con medio y bajo grado de rezago y 18 obras se realizaron en ZAP. Por lo anterior se observa que el municipio programó, en un 100%, las obras del FISM con base en los criterios de focalización mencionados en el artículo 33.
- ✓ En cuanto al tipo de obras realizadas, el municipio de Emiliano Zapata cumple en su totalidad con lo mencionado en la LCF, ya que los rubros en los que se invirtió para el año 2018 fueron urbanización,

vivienda, agua y saneamiento, así como un proyecto de infraestructura agrícola.

Lo anterior permite observar un adecuado cumplimiento de las acciones municipales para lo dispuesto por la LCF en cuanto a la focalización y los rubros de las obras realizadas con los recursos del FISM.



Cumplimiento en cuanto a Planeación y Presupuestación del recurso del FISM

Considerando la información pública y la proporcionada para esta evaluación se tiene que para el año fiscal 2018 el estado de Tabasco recibió un monto total correspondiente al FISM de \$1,375,111,904.00 del cual al municipio de Emiliano Zapata le correspondió el 1.9% (\$26,139,637.00) del total de los recursos asignados a la entidad.

Este presupuesto fue publicado el 31 de enero de 2018 en el periódico oficial del estado bajo la dirección de la Secretaría de Gobierno. Por lo que se cumple adecuadamente con lo estipulado tanto en la LFPRH en su artículo 25 y la LGCG en su artículo 62.

Para el determinar el monto aprobado del FISM para el municipio, el estado de Tabasco implementó una metodología que se calcula a partir de los siguientes criterios:

- ✓ Monto del FISM del municipio en el año fiscal correspondiente;
- ✓ Monto del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en el 2013;
- ✓ La participación del municipio en el promedio estatal de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el CONEVAL;
- ✓ Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en el municipio más reciente publicada por el CONEVAL;

- ✓ Población en pobreza extrema del municipio de acuerdo con la información más reciente publicada por el CONEVAL;
- ✓ Población en pobreza extrema del municipio de acuerdo con la información inmediata a la anterior provista por el CONEVAL.

Lo anterior es importante, ya que existe la obligación de dar a conocer la metodología para la distribución del FISM a partir de lo estipulado por los artículos 34 y 35 de la LCF, por lo que la entidad cumple adecuadamente con la norma en este sentido.

Los recursos del Fondo III asignados al municipio de Emiliano Zapata, se suministraron en diez exhibiciones, mismas que se llevaron a cabo en los meses de enero a octubre tal y como se muestra a continuación:

Municipio	Mes	Monto
Emiliano Zapata	Enero	\$ 2,613,964.00
	Febrero	\$ 2,613,964.00
	Marzo	\$ 2,613,964.00
	Abril	\$ 2,613,964.00
	Mayo	\$ 2,613,964.00
	Junio	\$ 2,613,964.00
	Julio	\$ 2,613,964.00
	Agosto	\$ 2,613,964.00
	Septiembre	\$ 2,613,964.00
	Octubre	\$ 2,613,961.00
	Total	\$ 26,139,637.00

Fuente: Elaborado con base en la distribución de los recursos del Ramo 33 - Fondo III

En la tabla se muestra que la ministración del recurso del FISM del municipio de Emiliano Zapata, se llevó a cabo conforme a una planeación

y programación realizada por la entidad cuya información se puede consultar en el Periódico Oficial del Estado dando así cumplimiento por parte del estado al Artículo 36 de la LCF.

Cabe mencionar, que el municipio contempla diversas cuentas bancarias reflejadas en el estado financiero dentro de su informe de cuenta pública que la que asigna los depósitos por concepto de ministraciones, convenios estatales y federales; además de cuentas por cobrar que corresponden principalmente a recaudaciones de CAPUFE, comisiones bancarias y deudores diversos. En este sentido el municipio refleja una transparencia en su estado de cuenta pública donde detalla número de cuentas, conceptos y montos ejecutados durante el año fiscal 2018 con lo que se cumple con lo estipulado en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de Tabasco en su artículo 47.

Es importante mencionar que adicional al análisis del presupuesto del FISM, el ejercicio de planeación también se logró hacer con base en la normatividad aplicable. Las obras planeadas con recursos del fondo se desarrollaron a través de programas presupuestarios de infraestructura municipales. Cada uno de estos programas cuenta con Matriz de Indicadores para Resultados, los cuales analizarán más adelante. Además, el municipio cuenta con una sistematización adecuada de la planeación de las obras en un archivo formato Excel denominado “Formato de obras FISM 2018”, desde donde se pueden apreciar características de la aplicación de los recursos como: identificación de la localidad donde se desarrolló el proyecto, el criterio de focalización de los recursos (pobreza, rezago,

ZAP), la clave del programa presupuestario asociada, la descripción del proyecto en la que se incluyen datos como clasificación de rubro, unidad de medida, número de beneficiarios los momentos contables del recurso (aprobado, ejercido, devengado, etc.).

En cuanto a la planeación respecto de las prioridades para invertir los recursos del FISM, el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco desarrollo en el año 2016 las asambleas comunitarias como mecanismo de participación de la población para la selección de las obras, estas asambleas son coordinadas por un comité o concejo comunitario y la decisión de estos colectivos se plasmó en las denominadas “Actas de asamblea para priorización de obra y acciones y elección de representantes comunitarios”.

Este instrumento forma parte de los mecanismos de participación que se transmiten a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y constituye una manera de canalizar el derecho ciudadano de participación, dando oportunidad a que los habitantes de las comunidades manifiesten las necesidades más sentidas, para de esta manera integrar las propuestas comunitarias que se deberán analizar en el seno del Consejo de Desarrollo Municipal.

Además, el municipio manifestó que puso en práctica una estrategia de recorridos de campo para conocer de primera mano las necesidades de la ciudadanía. Esto fue posible gracias a la participación de la sociedad para expresar sus problemas ante las autoridades y de esa forma encontrar formas de atenderlos. Sin embargo, al momento de realizar esta Evaluación

específica no fue proporcionada la evidencia para sustentar estas acciones del gobierno municipal. Por tal motivo, es recomendable que en lo sucesivo haya una planeación participativa para que la ciudadanía tenga mayor incidencia en la identificación de problemáticas y el establecimiento de las soluciones para atenderlas mediante políticas públicas. En otras palabras, además de atender la obligación legal de la planeación para el mejor uso de los recursos públicos, también es fundamental que ésta sea llevada a cabo de la mano de la comunidad municipal porque los ciudadanos son los destinatarios de las acciones de gobierno y padecen directamente las carencias que le hacen saber a sus autoridades a través de demandas.

Por otra parte, a pesar de que los proyectos expresan temáticamente su propósito, para la **programación** es necesario traducirlos a programas concretos con una clave presupuestaria específica, pues de esa forma es posible evaluarlos de manera apropiada.

Esta evaluación descansa en revisar si los programas en los cuales fueron invertidos los recursos del FISM cuentan con indicadores estratégicos y de gestión según la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), como lo establece el artículo 62 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Es fundamental contar con la MIR debido a que en ella se encuentra desglosado el conjunto de indicadores y demás aspectos metodológicos. Al contar con indicadores preparados con base en la metodología del Marco Lógico es más probable tomar mejores decisiones gubernamentales, toda vez que dichos indicadores guardan una correspondencia total con el estado de las cosas. En otras palabras, tener indicadores según la metodología utilizada para elaborar la MIR permite obtener información real y de esa forma es un insumo estratégico para verificar el grado de avance en su cumplimiento y detectar qué es aquello susceptible de mejora o modificación.

Tabla 4 Asignación del FISM por programa presupuestario

Clave	Programa	Monto	Cuenta con MIR
E050	Servicio de Alumbrado Público	\$ 178,734.35	Sí
F015	Apoyo a la Vivienda	\$ 12,289,390.27	Sí
K002	Infraestructura para Agua Potable	\$ 6,341,151.32	Sí
K003	Drenaje y Alcantarillado	\$ 3,618,599.46	Sí
K005	Urbanización	\$ 3,172,604.10	Sí
K008	Carreteras	\$ 482,929.74	Sí
K024	Adquisición de Bienes Inmuebles	\$ 57,600.00	Sí
Total		\$ 26,141,009.24	

Fuente: Formato de Obras Emiliano Zapata 2018 y Matriz de indicadores para resultado 2018

Cumplimiento en cuanto al Ejercicio del recurso del FISM

Desde la LFPRH en sus artículos 45, 46 y 48 se establecen criterios para que los ejecutores del gasto asuman la responsabilidad de la administración de los recursos y funjan como entes que den cuenta de, entre otros elementos, la ejecución del fondo con base en los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, rendición de cuentas, etc.

Asimismo, también debe considerarse el artículo 126 constitucional pues menciona que los ejecutores no podrán ejercer ni destinar recurso alguno que no esté comprendido en el presupuesto determinado por la ley. Por otro lado en el ámbito estatal se considera el artículo 41 de la LPRH del estado de Tabasco como una norma para este apartado

En este sentido el municipio reporta un ejercicio de recursos por un monto de \$26,141,009.24, ejecutados en 47 obras de infraestructura. Ante dicha cifra ejercida, se observa una diferencia de \$1,372.24 adicionales a lo estipulado en el presupuesto de egresos del estado de Tabasco para el año 2018. Esta diferencia, según información del municipio, corresponde a intereses generados a partir del presupuesto inicial.

Tabla 5 Momentos Contables del Fondo de Infraestructura Social Municipal del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, 2018	
Presupuesto Aprobado	\$26,542,512.39
Modificado al Periodo	\$26,141,009.24
Comprometido al Periodo	\$26,141,009.24
Devengado al Periodo	\$26,141,009.24
Ejercido al Periodo	\$26,141,009.24
Pagado al Periodo	\$26,141,009.24
Fuente: elaborado con base en el formato de Obras FISM del municipio de Emiliano Zapata, 2018.	

Para el año 2018, el municipio de Emiliano Zapata tuvo un presupuesto aprobado de \$26,542,512.39, mientras que los presupuestos Modificado, Comprometido y Devengado disminuyeron \$ 401,503.15, con respecto a este, quedándose en un monto total de \$26,141,009.24, el cual se ejerció y pago en su totalidad al finalizar el año 2018.

Lo anterior refleja un adecuado cumplimiento con la norma en cuanto al ejercicio de los recursos, ya que las obligaciones mencionadas los artículos de la LFPRH como el 126 constitucional y de la normativa de la entidad se observan en la información proporcionada por el municipio.



Cumplimiento en el Destino territorial de los recursos del FISM

Como se mencionó en el apartado referente a los Lineamientos de operación del FAIS, la norma establece la obligación de focalizar los recursos de manera adecuada en el territorio a partir de elementos específicos similares a los que se analizaron con la LCF.

Es importante retomar las características territoriales del municipio, esto es, que cuenta con una importante cifra de población en pobreza, con grados de rezago social medio y bajo y que cuenta con ZAP urbanas para el análisis siguiente, ya que son elementos desde los cuales se observa el cumplimiento a la norma aplicable, en este caso los Lineamientos del FAIS.

Comenzando en materia, se observa en la siguiente tabla la distribución por criterio de inversión territorial de los recursos del FISM en 2018 para el municipio:

Tabla 6 Distribución territorial del presupuesto del FISM, Emiliano Zapata 2018			
Grado de rezago social	Criterio de inversión	Monto	%
Medio	Por rezago social	\$ 1,179,353.52	4.5
Bajo	Por rezago social	\$ 3,287,186.85	12.6
Muy bajo	Población en pobreza extrema	\$ 13,135,378.06	50.2
	ZAP	\$ 8,539,090.81	32.7
Total		\$ 26,141,009.24	100.0
Fuente: Formato de Obras, Emiliano Zapata 2018			

Considerando el primer criterio de los lineamientos que es la inversión en ZAP urbana, el municipio para 2018 tenía que destinar a estas zonas de atención un porcentaje igual a 13.68% de los recursos aprobados. Dicha proporción se calcula a partir de la suma total de población en ZAP, entre la población en pobreza del municipio y se eleva al cuadrado. Para el ejercicio fiscal analizado se encontró un adecuado cumplimiento de este criterio, ya que el municipio destinó 32.7% de los recursos en el desarrollo de obras en ZAP, según lo establecido en el numeral 2.3 inciso B de los lineamientos del FAIS.

Otro criterio aplicable para el municipio es la inversión en las localidades con los dos grados más altos de rezago social. Para este criterio no hay mayor condición por lo que el 17.1% de los recursos se focalizaron de manera correcta según los lineamientos del fondo al destinarse a localidades con grados medio y bajo. Por su parte, el criterio de localidades con población en pobreza extrema se cumplió de igual manera ya que el 50.2% de la inversión estuvo destinada a localidades con estas características. Ya sea por fuentes como el CONEVAL o por la aplicación de Cuestionarios Únicos de información Sociodemográfica (CUI), la inversión en localidades en pobreza extrema se cumplió según los requerimientos normativos del numeral 2.3 inciso B de los lineamientos.

De este modo se concluye que el municipio realizó una adecuada focalización ya que el 100% de los proyectos realizados cumplieron a cabalidad con los criterios normativos aplicables.

Cumplimiento en el Tipo de Obra de los recursos del FISM

Otro de los elementos relevantes en cuanto al cumplimiento de la inversión de los recursos tiene que ver con el tipo de proyectos desarrollados para lo cual los Lineamientos del FISM en el numeral 2.3.I señalan que para el mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social y con base en lo señalado en el artículo 33 de la LCF, los recursos se orientaran a la realización de dos tipos de proyectos:

- ✓ De incidencia directa en la pobreza: Proyectos de Infraestructura Social Básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el informe anual emitida por la SEDESOL. En el caso de este tipo de proyectos se deberán destinar por lo menos el 70% de los recursos a obras de incidencia directa conforme al catálogo del FAIS.

- ✓ De incidencia complementaria: Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales. Y en el caso de las obras de incidencia complementaria se deberá destinar como máximo hasta un 30% en proyectos clasificados como incidencia complementaria. En proyectos de urbanización como pavimentación, revestimiento, vados, caminos, carreteras, etc. el recurso no podrá exceder el 15% de inversión.

Es así que, en cumplimiento a lo establecido en el numeral 2.3.I de los Lineamientos del FAIS, el municipio de Emiliano Zapata para el año 2018, distribuyó los recursos del FISM correspondientes al año 2018, de la siguiente manera:

Tabla 7 Clasificación de Proyectos del FISM, para el municipio de Emiliano Zapata, tabasco, 2018		
Proyecto	Monto asignado	Porcentaje
Incidencia Directa	\$ 22,249,141.05	85.11 %
Incidencia Complementaria	\$ 3,891,868.19	14.89 %
Total	\$ 26,141,009.24	100 %
Fuente: elaborado con base en el formato de Obras FISM del municipio de Emiliano Zapata, 2018		

Se puede observar que del número de proyectos realizados (47), un total de 40 están clasificados como de incidencia directa en la pobreza, por lo que el 85% de la inversión en proyectos cumplen con el mínimo establecido por la norma en su numeral 2.3.1 apartado I. Al cumplir con este criterio, se cumple con la inversión en obras de incidencia complementaria que representan el 14.8% de la inversión en 2018 del municipio.

Lo anterior resulta relevante porque dados los criterios específicos del manejo de los recursos y de la adecuada distribución de ellos, se da cuenta que el municipio de Emiliano Zapata está logrando cumplir adecuadamente con el uso según los rubros y tipos de obra prioritarios para el desarrollo de la población con mayores desventajas. Ahora bien, si se analizan específicamente los rubros de gasto en los proyectos se tiene lo siguiente:

Tabla 8 Tipo de obra realizado con presupuesto del FISM, Emiliano Zapata 2018		
Clasificación	Monto pagado	%
Agua y saneamiento	\$ 9,959,750.78	38.10
Vivienda	\$ 12,289,390.27	47.01
Urbanización (camino, banquetas, calles, etc.)	\$ 3,655,533.84	13.98
Urbanización (alumbrado público)	\$ 178,734.35	0.68
Infraestructura agrícola	\$ 57,600.00	0.22
Total	\$ 26,141,009.24	100.00
Fuente: Formato de Obras, Emiliano Zapata 2018		

De este modo se puede observar también el cumplimiento del municipio para el numeral 2.3.1 apartado II, ante este criterio de tope máximo en cuanto a la inversión en proyectos

de urbanización (calles, guarniciones, caminos, etc.), al ejecutar el 13.98% del presupuesto en este tipo de proyectos.

Lo anterior da cuenta nuevamente de que el esfuerzo dentro de las acciones de planeación programación y ejecución de proyectos en el municipio se están llevando a cabo considerando las normas aplicables y cumpliendo de manera adecuada con sus requerimientos. En 2018 Emiliano Zapata realizó un ejercicio correcto tanto para el destino de las obras como para el tipo de proyectos, cumpliendo las normativas aplicables.

Otro aspecto a considerar dentro de la distribución del fondo es el ejercicio por programa presupuestario y analizar con ello a qué indicadores de los señalados en la Matriz de Indicadores para Resultados 2018, está atendiendo con recursos del FISM, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 9 Asignación de montos por programa presupuestario	
Programa	Monto
E050 Servicio de alumbrado público	\$ 178,734.35
F015 Apoyo a la vivienda	\$ 12,289,390.27
K002 Infraestructura para agua potable	\$ 6,341,151.32
K003 Drenaje y alcantarillado	\$ 3,618,599.46
K005 Urbanización	\$ 3,172,604.10
K008 Carreteras	\$ 482,929.74
K024 Adquisición de bienes inmuebles	\$ 57,600.00
Total	\$ 26,141,009.24
Fuente: Formato de Obras, Emiliano Zapata 2018	

Como se comentó anteriormente los 7 programas presupuestarios en los que el municipio asignó recursos del FISM, cuentan con indicadores en MIR, dando cumplimiento a la normatividad.

El caso del programa E050 (Servicios de

alumbrado público), se asignó un monto de \$178,734.35 en acciones de rehabilitación de la red de alumbrado público en la localidad de Villa Chablé y contribuye al indicador de fin del programa que hace referencia a la satisfacción de la ciudadanía con el servicio de alumbrado público. El programa K024 (Adquisición de bienes inmuebles) ejecutó un monto de \$57,600 por concepto de equipamiento de infraestructura agrícola e implementos comunitarios en la localidad Cacao y el recurso contribuye al indicador de Incremento de herramientas al servicio del ayuntamiento. Por su parte el programa K002 (Infraestructura para agua potable) utilizó un monto de 6.3 millones de pesos en el mantenimiento y la rehabilitación de la red de agua potable de la cabecera municipal y otras localidades, está relacionado con el indicador de población con agua entubada en el municipio. En cuanto al programa K003 (Drenaje y alcantarillado), se utilizaron 3.6 millones en equipamiento de cárcamos de bombeo de aguas residuales, agua potable y drenaje. De la misma forma el programa K005 (Urbanización) ejerció 3.1 millones en el desarrollo de proyectos para mejorar la funcionalidad de las calles y avenidas de la cabecera municipal, mediante la construcción de guarniciones y banquetas.

Por su parte el programa que ejerció la mayor parte de los recursos del FISM fue el F015 (Apoyo a la vivienda) donde se utilizaron 12.2 millones de pesos en la dotación de fogones ecológicos para población con estufas de leña y carbón, este recurso contribuye al indicador de Déficit de fogones en el municipio. En lo que respecta al programa K008 (Carreteras), el ejercicio de los recursos estuvo destinado a la

rehabilitación y modernización de carreteras.

Una vez analizado el ejercicio de los recursos presupuestarios del FISM, es observable que fue atendida la normatividad que regula su inversión. En este punto puede recomendarse que para el ejercicio fiscal 2019 se continúe con la estrategia de inversión considerando los topes establecidos, con el propósito de evitar retrocesos, o bien, que pueda afectarse alguna situación o problema público que ya había sido atendido.

Precisamente, el con este tipo de inversión se contribuye al objeto del FISM de mitigar la pobreza y las carencias sociales en la población del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Esto puede calificarse como una gestión exitosa y ofrece una perspectiva de confianza frente a los siguientes ejercicios fiscales acerca del buen ejercicio de las tareas municipales y de la prioridad en su política pública de atender la pobreza.



Evaluación y Seguimiento de los ASM

La evaluación de las acciones de gobierno es, en general, una tarea ardua y fundamental en el marco de corrientes administrativas contemporáneas como la Nueva Gestión Pública (NGP) y un conjunto de medidas asociadas, de forma que dar seguimiento a estos resultados permitirá que, en una siguiente oportunidad, como un nuevo año fiscal, puedan instrumentarse mejoras.

En ese sentido, el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco ha venido realizando desde el año 2014 evaluaciones al FISM, con la finalidad no sólo de cumplir con la normatividad que establece su obligatoriedad, sino también dotar a las autoridades de información útil para la toma de decisiones en cuanto a la inversión del recurso.

Información que ha sido estratégica, porque les permite a las autoridades municipales tomar mejores decisiones y orientarlas hacia una administración de los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, tal como lo establece el artículo 134 constitucional.

El proceso de la evaluación implica una serie de acciones que se inicia con el desarrollo del *Programa Anual de Evaluación [PAE]*, así en cumplimiento a ello el municipio elaboró y publicó el *PAE del Ejercicio Fiscal 2019 de los Programas Municipales y Recursos de la Administración Pública del Municipio de Emiliano Zapata*, desde el cual se plasma según su Consideración Primera, “con evaluaciones al desempeño en su jurisdicción,

para generar mejores bienes y servicios públicos, elevar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas”.

El referido PAE tiene tres propósitos: “A. Determinar los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas municipales y fondos federales, como parte de un proceso integral, gradual y útil para apoyar en la toma de decisiones en materia presupuestaria. B. Establecer el cronograma de ejecución de las evaluaciones de los programas municipales en operación y de los fondos federales que recibe el Gobierno Municipal de Emiliano Zapata, Tabasco. C. Vincular al cronograma de ejecución de las evaluaciones, con el calendario de actividades de la programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2019” (Municipio de Emiliano Zapata, 2018b).

En el PAE se establece que fondos federales, como el FISM, serán sujetos de evaluación. También, habrá evaluación interna y externa de programas instrumentados por dependencias y entidades gubernamentales municipales.

En él se establece que las evaluaciones externas “se harán con cargo al presupuesto de la Administración Pública Municipal” (Municipio de Emiliano Zapata, 2018b). Está prevista la realización prioritaria de evaluaciones externas específicas de desempeño de los fondos federales aplicados en el municipio. En este supuesto se encuentra la presente *Evaluación específica del cumplimiento normativo del FISM, para el año 2018. Emiliano Zapata, Tabasco*, pues el PAE establece que las evaluaciones externas serán realizadas por instancias técnicas, que

no formen parte del gobierno municipal, que cuenten con experiencia en evaluación de políticas públicas.

Así se puede concluir que el municipio da cumplimiento a la normatividad en cuanto al desarrollo del PAE y de igual forma se constató que este se encuentra público en su portal de internet, dando así inicio al proceso de la evaluación.

Un segundo paso al que se debe dar cumplimiento es, una vez definido qué se va a evaluar, es definir los criterios que debe contener dicha evaluación, esto se le conoce como los Términos de Referencia (TdR).

En ese marco, el municipio elaboró términos de referencia (TdR) que son públicos y están a disposición de los interesados en realizar esta y otras evaluaciones a partir de características específicas, y estos contienen temas como el objetivo de la evaluación, los alcances, metodología, perfil del equipo evaluador y productos esperados.

Cabe resaltar que estas especificaciones tienen como propósito que los resultados y recomendaciones puedan ser utilizados, primeramente, para cumplir con la normatividad, fortalecer y mejorar la acción del gobierno municipal, así como permitir “el mejor desempeño del recurso” (Municipio de Emiliano Zapata, 2018b).

De igual forma se pudo constatar en su portal de internet que se desarrollaron y publicaron para cada ejercicio fiscal que ha sido evaluado (de 2014 a 2019), el respectivo PAE y los TdR,

según las evaluaciones establecidas¹¹.

Así, para el FISM el municipio ha venido evaluándolo desde el ejercicio fiscal 2014, realizando en particular un tipo de evaluación “*Evaluación Específica del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)*”, dicha evaluación ha sido realizada para los periodos 2014, 2015, 2016 y 2017, está ha sido desarrollada por un consultor externo y en general tuvo por objetivo “Determinar si la orientación de los recursos programados del fondo hacia los destinos y usos responde a lo previsto en las disposiciones normativas aplicables” y con ello proponer estrategias de mejora en el uso de los recursos del FISM, que contribuyan a un mejor enfoque y a la reducción de la masa carencial.

Dichas evaluaciones han suministrado información al municipio que le ha permitido focalizar los recursos del FISM en acciones que permitan no sólo dar cumplimiento normativo en cuanto a la inversión de los recursos sino en las carencias y necesidades que priman en la población, atendiendo así las carencias sociales de su población, siendo este el fin del fondo.

Otro tema con el que se debe dar cumplimiento en cuanto al proceso de las evaluaciones, es el desarrollar el “*Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones*”, el cual debe hacerse público a más tardar a los 30 días

11 Esta información se puede consultar en el siguiente link: <http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/articulo-10-fracc-1/c-manuales-de-organizacion-y-procedimientos-asi-como-los-documentos-que-contengan-las-politicas-de-cada-dependencia-y-unidad-administrativa-de-los-sujetos-obligados-que-incluya-metas-objetivos-y-r/>

posteriores a la conclusión de las evaluaciones y deberán difundir en su página de Internet, en un lugar visible y de fácil acceso.

Ante ello se validó que en el portal del municipio se encuentra público el Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones de las evaluaciones realizadas para los ejercicios 2014 y 2016 y estos contienen los ítems establecidos por la norma, sin embargo, no se tiene público los formatos para las demás evaluaciones realizadas, lo cual se deriva en un incumplimiento normativo y que en caso de auditorías por parte de los entes encargados puede derivarse en una observación. Ante ello recomendamos se haga público en su portal el Formato de Difusión para todas las evaluaciones realizadas.

Finalmente, de las evaluaciones que se han realizado se ha generado información que se derivan en recomendaciones y que el municipio debe atender y plasmar como los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), esto con el objetivo de atender dichas recomendaciones, identificar responsables y darles seguimiento.

Un primer paso que se debe desarrollar es el “*Documento de opinión de la dependencia o entidad*”, donde se debe identificar la posición institucional en cuanto a la atención de las recomendaciones y hallazgos de las evaluaciones externas. Ante este tema al momento de esta evaluación no se contó con evidencia que sustente que esto se llevó a cabo, ante ello se recomienda para las evaluaciones que se están realizando desarrollarlos y hacerlos públicos dando así cumplimiento a la normatividad y así evitar posibles observaciones por

incumplimiento.

Una vez identificado cuales son las recomendaciones y hallazgos que son factibles de atender, pasan a ser los ASM, los cuales se deben identificar y darles seguimiento en los formatos establecidos, además de hacerlos públicos en su portal de internet.

Ante este tema, en el portal de internet del municipio no se encontró dicha información, el municipio manifestó que se hacen públicos en el portal del sistema de evaluación de desempeño del estado, sin embargo, al ingresar este requiere usuario y contraseña y por tanto no se pudo constatar que estén publicados, ante ello se recomienda publicarlos en su propia página en el mismo apartado donde se hace público el informe de la evaluación y elaborar el documento de opinión institucional para tener identificado que recomendaciones se atenderán y cuales no y porque, tal como lo señala la normatividad.

El municipio suministro el informe que se envió al gobierno estatal y que se hace público en su plataforma sobre las ASM, están desarrollados para las evaluaciones de los ejercicios 2015, 2016 y 2017, y se observa lo siguiente:

- ✓ Cumplen con los requerimientos mínimos establecidos por la norma, como lo son la identificación del ASM, actividades a realizar, área responsable, fecha de término, resultado esperado, producto y/o evidencia, porcentaje de avance, y observaciones.
- ✓ El formato cuenta con datos adicionales,

como la clasificación (Institucionales, Interinstitucionales), que se deben desarrollar para la identificación de los ASM, siendo esto adecuado.

- ✓ Aunque cuentan con la columna sobre el porcentaje de avance, y el producto y/o evidencia no fue posible constatar si estos ASM ya fueron atendidos o en qué estado se encuentran, de igual forma con la evidencia, con el dato suministrado no es posible constatar o validar si ya fueron terminados o se cumplieron.

Ante ello, la principal recomendación es como se comentó anteriormente se desarrolle todos los instrumentos requeridos (opinión institucional, documento de seguimiento), y estos se hagan públicos en el propio portal del municipio en el mismo link donde se hace pública la información sobre las evaluaciones.

En general en cuanto al tema de la evaluación el municipio ha sido constante y le ha dado importancia a su desarrollo, lo anterior debe considerarse como una fortaleza en virtud de que el gobierno municipal obtiene información sobre su desempeño en cuanto al cumplimiento en la inversión de los recursos del FISM. Es pertinente recomendar que este tipo de acciones sean retomadas año con año con el fin, no únicamente de dar cumplimiento a las obligaciones legales y evitar sanciones administrativas o de otra índole, sino de que ese aprendizaje pueda ser aprovechado estratégicamente para tener un manejo eficiente de los recursos. Este hecho derivará en la atención real de las necesidades municipales y en la convicción de identificar objetivamente cuáles son las prioridades del

municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para actuar en su atención y logrando así mitigar las carencias sociales de su población.



Transparencia y Rendición de Cuentas

En cuanto al tema de transparencia y rendición de cuentas en primer lugar el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, cuenta con un sitio web oficial (<http://emilianozapatabasco.gob.mx/>) con un link específicos para “Transparencia”, no obstante, hay varias secciones que se encuentran en construcción, o bien, muchos botones no redirigen a ninguna página porque se encuentran inactivos. Esto dificulta acceder a la información, en particular a la relacionada con datos sobre FISM, salvo que haya una navegación de varios minutos para ir de un link a otro. Por esta razón, es recomendable organizar los botones que se encuentran en la página de internet a fin de facilitar la consulta de información y permitir al usuario hallar aquello que esté buscando a partir de las obligaciones de transparencia que tienen todos los municipios.

En cuanto a la información financiera, específicamente respecto de FISM, hay que dar varios clics en el sitio web municipal para encontrar la *Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para el Ejercicio Fiscal del año 2018*. En dicho documento, el artículo I establece que los ingresos provendrían de conceptos como “8. Participaciones y aportaciones”, específicamente el “8.2.3 FISM (Fondo III)” se sujetarán a las cantidades que sean publicadas por el Gobierno Estatal en el Periódico Oficial del Estado.

En cuanto al *Presupuesto de Egresos del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco para el Ejercicio Fiscal 2018*, el artículo 14 señala al Ramo 33 como una

de las fuentes de financiamiento. Por su parte, el artículo 17 del mismo documento establece la distribución de los programas presupuestados con recursos concurrentes provenientes de transferencias federales, estatales e ingresos propios. El artículo 25 establece los fondos de aportaciones que conforman el Ramo 33. Sin embargo, estas referencias no se encuentran claramente indicadas al inicio del texto o bien con una advertencia situada en el sitio web municipal para el lector antes de acceder al link, de forma que el usuario debe buscar página por página lo que corresponde específicamente al FISM.

Por lo que toca al *Programa Operativo Anual 2018. Correspondiente al 4to Trimestre*, en ese link únicamente está disponible el cuarto trimestre, por lo que se esperaría un documento que agrupara los cuatro trimestres. En otro ámbito, el documento corresponde a una fotocopia escaneada y no tiene firmas autógrafas ni rúbricas por lo que no es posible determinar la autenticidad de su contenido.

Dentro del sitio web municipal, hay una página correspondiente a información relacionada con Transparencia. En el botón “Transp. 2016-2017” es posible encontrar información de 2018 y también de 2019, por lo que sería recomendable modificar la etiqueta del referido botón para clarificar que el periodo disponible es 2016-2019. Por otra parte, a pesar de la existencia de varios botones en la barra superior, algunos no tienen contenido, pues al dar clic dirigen a una nueva página que solamente tiene el nombre de la etiqueta, pero carece de información. Un ejemplo es en el botón “Estrados Electrónicos”,

cuyo submenú “Estrados 2018” se encuentra vacío. En el botón “Art. 13”, al dar clic únicamente aparece el texto “Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales”, pero no contiene archivos para consulta. En el botón “Art. 14”, al dar clic aparece el texto “Administración y Obras Públicas” pero no contiene archivos para consulta.

Como parte de la evaluación realizada, esta ausencia de información o que ésta se encuentre incompleta deriva en incumplimiento normativo. Por tal motivo, es pertinente actualizar el contenido de todos los botones dentro del sitio oficial de internet del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, toda vez que en este caso es la página de Transparencia la que registra las observaciones antes mencionadas.

Según el artículo 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la cuenta pública municipal debe contener: “I. Información contable, con la desagregación siguiente: a) Estado de actividades; b) Estado de situación financiera; c) Estado de variación en la hacienda pública; d) Estado de cambios en la situación financiera; e) Estado de flujos de efectivo; (...); g) Notas a los estados financieros; h) Estado analítico del activo (...); II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente: a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados; b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes: 1. Administrativa; 2. Económica; 3. Por objeto del gasto, y 4. Funcional.

El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa” (H. Congreso de la Unión, 2008/2018).

En relación con el “Informe de la Cuenta Pública 2018” (Municipio de Emiliano Zapata, 2019a), en su correspondiente página de transparencia se encuentran todos los documentos correspondientes a ese año. Incluso, en dicha página también se encuentran desplegados todos los contenidos disponibles de los años 2019, 2018 y 2017. El informe de la Cuenta Pública 2018 cumple con lo establecido por la LGCG aplicable al caso de municipios porque satisface los dos grandes rubros: Información contable e Información presupuestaria. Para cada rubro está el correspondiente inciso establecido para los gobiernos municipales. Es decir, en el rubro de Información contable contiene: a) Estado de actividades; b) Estado de situación financiera; c) Estado de variación en la hacienda pública; d) Estado de cambios en la situación financiera; e) Estado de flujos de efectivo; g) Notas a los estados financieros, y h) Estado analítico del activo (Municipio de Emiliano Zapata, 2019a). En cuanto a la Información presupuestaria, cuenta con lo siguiente: a) Estado analítico de ingresos, y b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos, que incluye: 1. Administrativa; 2. Económica; 3. Por objeto del gasto, y 4. Funcional (Municipio de Emiliano Zapata, 2019a).

Por otra parte, debido al gran número de documentos que se encuentran en esta página, se sugiere organizarlos en categorías ordenadas según los incisos previstos por la LGCG de

forma que la consulta sea fácil para el usuario. Asimismo, es recomendable agrupar en bloques aquellos archivos relacionados con el mismo rubro para clarificar a qué inciso de la LGCG se refieren y evitar duplicidades por archivos con nombres semejantes.

Por otra parte, en cuanto al reporte trimestral de los indicadores en la página oficial del municipio, actualmente se encuentra disponible documentación sobre los informes trimestrales del FISM, el Sistema de Formato Único (SFU), los niveles financieros del Ramo 33, entre otros. Esto significa que los informes trimestrales sí están disponibles para consulta. Al revisar el último informe los indicadores reportados fueron validados y no presentan observaciones, dando así cumplimiento a lo establecido normativamente en cuanto a la difusión de esta información y en el ejercicio del recurso.

Para la difusión de información sobre las obras y/o servicios otorgados con los recursos del FISM, se hace público en el portal del municipio una relación de documentos, el contenido de estos incluye, entre otros, el *Informe de obras (realizadas) a ejercer con recursos del Fondo III y Fondo IV del Ramo General 33. Ejercicio Fiscal 2018* (Municipio de Emiliano Zapata, 2018d), donde se reporta información de cada una de las obras realizadas identificadas por fondos y programas presupuestarios, también se identifica el nombre de la obra la localidad, la meta lograda y el monto de inversión.

También, hay un perfil oficial en la red social Facebook (https://m.facebook.com/EmilianoZapataTab2018.2021/?locale2=es_

LA) que tiene mayor interacción y de forma más directa con los ciudadanos porque publica cotidianamente las actividades municipales y cuenta con retroalimentación por parte de los usuarios respecto de su participación en eventos de corte social o recreativos, donde se hace público noticias de los apoyos entregados y de cómo van las obras. Esta herramienta de difusión es muy útil porque acerca a los ciudadanos con su gobierno municipal y al mismo tiempo que reciben información cotidiana sobre aspectos sociales o turísticos, también pueden expresar sus inquietudes y hasta inconformidades respecto de determinadas situaciones que les atañen porque suceden en alguna comunidad específica dentro del municipio, ante ello recomendamos se siga utilizando este tipo de herramientas pero que de igual forma se complemente con la publicación de noticias del avance de las obras y entrega de estas en el portal de internet del municipio.

Por otra parte, en cuanto a la evaluación del desempeño, como se comentó anteriormente, se observó que para el año 2019 el municipio elaboró y publicó en su portal el PAE 2019 donde se establece las evaluaciones a realizar; los respectivos TdR 2019 para las evaluaciones propuestas, donde se especifica los parámetros y condiciones que se deben cumplir en los informes de las evaluaciones. En cuanto a los años anteriores de igual forma se evidencia que se cuenta con el PAE, TdR, Informes de las Evaluaciones y Formato de Difusión Evaluaciones de los ejercicios anteriores (Formato CONAC), aunque este último sólo está para las

evaluaciones realizadas a los ejercicios 2014 y 2016, una carencia relevante es que no se tiene publicados los formatos para el para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora.

Una mejor organización de la información pública del municipio de Emiliano Zapata en su sitio web es una acción tendiente a que la ciudadanía conozca mejor lo que hacen sus autoridades y verificar que las decisiones gubernamentales están basadas en indicadores y en asesorías especializadas de modo que sean más eficientes. Adicionalmente, contar con la información publicada en forma clara, sencilla, organizada e intuitiva propicia que el municipio sea percibido como uno de vanguardia y que es receptivo a demandas sociales. En ese sentido, también se fortalecen las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito municipal con el propósito de dar cumplimiento a la normatividad aplicable y sentar las bases para continuar con la coordinación y colaboración intergubernamental.



Análisis de indicadores del PASH

En cuanto a los indicadores que conforman la MIR del FAIS reportados en el Portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) conforme a lo establecido en el artículo 85 de la LFPRH y el 48 de la LCF, está disponible la información relativa al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2018, de los indicadores correspondientes a nivel municipal. Cabe señalar que sí fueron elaborados los reportes correspondientes a los primeros tres trimestres del año en cuestión, pero el análisis a continuación considerará únicamente el reporte del cuarto trimestre, es decir, de octubre a diciembre de 2018, como el periodo de cierre.

A continuación, se presenta los resultados sobre el avance de los indicadores del Fondo correspondientes al municipio, que son a nivel actividad y que en general miden la inversión de los recursos según el tipo de obra.

Así, en primer lugar, el indicador para medir la inversión en proyectos de inversión directa presenta la siguiente información:

Tabla 10 Indicador Actividad I

Indicador	Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS = (Sumatoria de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente)*100
Definición	Permite conocer la proporción de proyectos clasificados como de contribución directa en el Catálogo FAIS (proyectos de servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, salud, educación y alimentación) respecto del total de proyectos que han sido registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Directos puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016
Frecuencia	Trimestral
Tipo	Gestión
Sentido	Ascendente
Meta	84
Avance	86.3
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.	

Es un indicador de gestión al ser de actividad, medido trimestralmente que se refiere a la aplicación prioritaria de recursos del FISM en obras de contribución directa a la pobreza con apego a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y al catálogo de los lineamientos del FAIS y con ello garantizando el mayor beneficio para la población con carencias sociales.

Es decir, se trata de un indicador que mide el porcentaje de tipo de obras directas que se realizaron con los recursos del FISM y que este dato este dentro de lo establecido en la normatividad, ante ello se cumple con la meta con un avance del 86.3%, es decir, se invirtió el 86.3% en proyectos de contribución directa a la pobreza. Así al cierre del cuarto trimestre el indicador fue validado y no presento observaciones.

El indicador para medir la inversión en proyectos complementarios es el siguiente:

Tabla 11 Indicador Actividad II

Indicador	Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS = (Sumatoria de proyectos complementarios registrados en la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente)*100
Definición	Permite conocer el número de proyectos clasificados como complementarios en el Catálogo FAIS (educación, urbanización, infraestructura productiva, saneamiento) y que han sido registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Complementarios puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016
Frecuencia	Trimestral
Tipo	Gestión
Sentido	Descendente
Meta	16
Avance	13.7
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.	

Es un indicador de gestión, medido trimestralmente que se refiere a la aplicación de los recursos del FISM en obras complementarias según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y los lineamientos del FAIS.

Es decir, se trata de un indicador que mide el total de proyectos que están clasificados como complementarios entre el total de los proyectos realizados con recursos del FISM y reportados en la MIDS. Al cierre del cuarto trimestre se reportó la información fue validada y no presento observaciones.

Finalmente se tiene un indicador para los demás proyectos, tales como los de PRODIM, para lo cual se tiene el siguiente indicador:

Tabla 12 Indicador Actividad III	
Indicador	Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS = (Sumatoria de otros proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente)*100
Definición	Permite conocer el número de otros proyectos (proyectos PRODIM, proyectos de Gastos Indirectos y Proyectos Especiales) registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Complementarios puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016. Todo proyecto no considerado en el Catálogo como directo o complementario puede considerarse como proyecto especial
Frecuencia	Trimestral
Tipo	Gestión
Sentido	Descendente
Meta	0
Avance	0
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.	

Es un indicador de gestión, medido trimestralmente, que permite conocer cuál fue la inversión realizada en proyectos de PRODIM, gastos indirectos o proyectos especiales. Al cierre del cuarto trimestre no se registró ningún dato, esto se debe a que el municipio destino la totalidad de los recursos en obras de contribución directa y complementaria. El indicador fue validado y no registro ninguna observación.

Una vez revisados estos indicadores es posible afirmar que el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco cumplió satisfactoriamente con los parámetros establecidos para el FISM, toda vez que en los casos referidos no hubo discrepancias entre las metas preestablecidas y las finalmente obtenidas.

Sin embargo, se observa que estos indicadores

son de gestión, por lo que no permiten revelar aspectos sustantivos del objetivo del fondo ni analizar si hay o no una disminución en el rezago social y pobreza, ya que sólo miden la eficacia en cuanto a la inversión del recurso. Ante ello la principal recomendación es que internamente el municipio a través de las MIR's de sus programas presupuestarios desarrolle indicadores estratégicos pertinentes que permitan hacer un seguimiento y evaluar el resultado, identificando así la eficiencia en cuanto a la inversión del recurso y si se cumple con el objetivo del fondo en cuanto a combatir la pobreza y el rezago social en el municipio.



Identificación de posibles beneficios generados a la sociedad

Un análisis relevante es en cuanto a la identificación de los posibles beneficios generados a la población a través de cada una de las obras realizadas con el FISM. Un primer tema que se detecta es la importancia del FISM en el presupuesto municipal, para el ejercicio 2018 se recaudó y ejercieron poco más de 273 millones de pesos, de los cuales el 9.57% provienen del FISM, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 13 Presupuesto recaudado Emiliano Zapata, 2018			
Origen del Recurso		Monto	%
Participaciones		\$ 190,642,519.33	69.77%
Ramo 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios		\$ 44,603,871.73	16.32%
FII FIMS	\$ 26,141,009.24		9.57%
FIV FORTAMUN	\$ 18,462,862.49		6.76%
Ingresos de Gestión		\$ 14,251,705.57	5.22%
Ramo 09 Comunicaciones y Transporte		\$ 10,088,953.77	3.69%
Ramo 04 Gobernación		\$ 9,048,697.51	3.31%
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas		\$ 4,589,236.39	1.68%
Convenios		\$ 2,024,070.10	0.74%
Total Ingresos		\$ 273,224,984.30	100%
Ingreso Anual Per cápita 2018		\$11,117	
Ingreso Mensual Per cápita 2018		\$926	
Ingreso Diario Per cápita 2018		\$30.5	
Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio.			

Si se considera la población del municipio, (24,577 habitantes¹²), se tiene un ingreso per cápita diario de \$30.5 pesos, con lo cual se debe garantizar todos los servicios y bienes a su población, esto incluye todos los gastos corrientes y administrativos que conlleva el ejercicio. De aquí radica la importancia del FISM, ya que este al ser un fondo destinado exclusivamente al combate a la pobreza, se garantiza que sus recursos se destinen a obras para tal fin y que generan un impacto en cuanto a la reducción de la carencia en la población beneficiada.



12 Datos presentados por el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018.

Así, en primer lugar, si consideramos el nivel de carencias que presenta el municipio en cuanto a las seis dimensiones de la pobreza multidimensional se podrá conocer la necesidad y compararla según la inversión realizada en 2018 con los recursos del FISM y determinar cuales se atendieron y su posible impacto generado.

Tabla 14 Comparativo Carencias Sociales Emiliano Zapata			
Indicador	Estatad	Municipal	
	2015	2010	2015
Rezago Educativo	17.8%	20.7%	18.0%
Acceso a la Salud	17.1%	13.1%	11.1%
Seguridad Social	70.5%	81.1%	80.7%
Alimentación	39.8%	34.6%	28.1%
Calidad y Espacios en la Vivienda	11.7%	21.5%	12.9%
Servicios Básicos en la Vivienda	46.2%	81.1%	31.4%

Fuente: Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018

De las seis dimensiones el municipio tiene incidencia directa en dos de ellas, que corresponden a Calidad y Espacios en la Vivienda y Servicios Básicos en la Vivienda, para lo cual se presenta a detalle en la siguiente tabla cual es el nivel de carencia detallado para cada uno de los rubros que están incluyen.

Tabla 15 Indicadores de vivienda en el municipio de Emiliano Zapata, 2015					
Calidad y espacios en la vivienda			Servicios básicos en la vivienda		
Carencia	Municipio	Estatad	Carencia	Municipio	Estatad
Con piso de tierra	0.6	2.8	Sin agua entubada	2.8	13.7
Con techos de material endeble	0.5	0.2	Sin drenaje	6.7	5.3
Con muros de material endeble	5.3	3.5	Sin electricidad	0.6	0.4
Hacinamiento	9.3	8.3	Sin chimenea*	28.3	37.5

Fuente: Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018

* cuando usan leña o carbón para cocinar

La mayor carencia en cuanto a calidad y espacios de la vivienda, para 2015, se concentraba en el hacinamiento, 9.3% de las personas viven en condiciones de hacinamiento, seguida por la carencia en muros (5.3%), y en menores proporciones por piso de tierra (0.6%) y

material de los techos (0.5%).

En cuanto a la carencia por servicios básicos en la vivienda, la principal carencia es la ventilación cuando se usa leña o carbón para cocinar, pues el 28.3% de las personas que cocinan con leña lo hacen en un cuarto sin ventilación, la importancia de atenderlo se relaciona al hecho de que esta situación aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes a enfermedades respiratorias.

Otra de las carencias relevantes en los hogares del municipio en cuanto a servicios básicos es en el tema de drenaje, pues el 6.7% de las personas no cuentan con este servicio, siendo este una necesidad relevante a atender ya que al igual que la ventilación se relaciona con temas de salud e higiene y por otro lado con el cuidado del medio ambiente resaltando que el municipio se caracteriza por el recurso hídrico y un trato inadecuado de las aguas residuales puede causar efectos negativos.



Con las obras públicas realizadas en 2018 en el marco del FISM, el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida en diversos aspectos. Es fundamental señalar que los problemas públicos también representan áreas de oportunidad para

ofrecer mejores soluciones a las demandas y necesidades sociales

Como se mencionó anteriormente el municipio prevaleció la inversión del FISM en obras de incidencia directa en la pobreza, pues no sólo cumplió con el porcentaje establecido en los lineamientos (70%) sino que este fue mayor (85.1%), lo que resalta la importancia que da el municipio en el desarrollo de sus políticas públicas en la priorización de la atención de la pobreza, generando esto impactos positivos en el bienestar de la población que resulta beneficiada con la obra.

En el ejercicio fiscal 2018, el municipio realizó obras de incidencia directa tanto en servicios básicos como en calidad y espacios de la vivienda; sin embargo, para efectos del análisis, se tomarán en cuenta únicamente los rubros que inciden en la disminución de la carencia, como lo son las obras por construcción, ampliación o equipamiento. Con esta consideración a continuación se presentan los datos de los beneficiarios según el tipo de obra.

En general se estima que se benefició alrededor de 6,814 personas con cada una de las obras generadas con recursos del FISM. En la dimensión de servicios básicos es donde más población resultó beneficiada con las obras otorgadas, particularmente en el rubro del agua potable, pues se estima que 5,116 personas fueron beneficiadas.

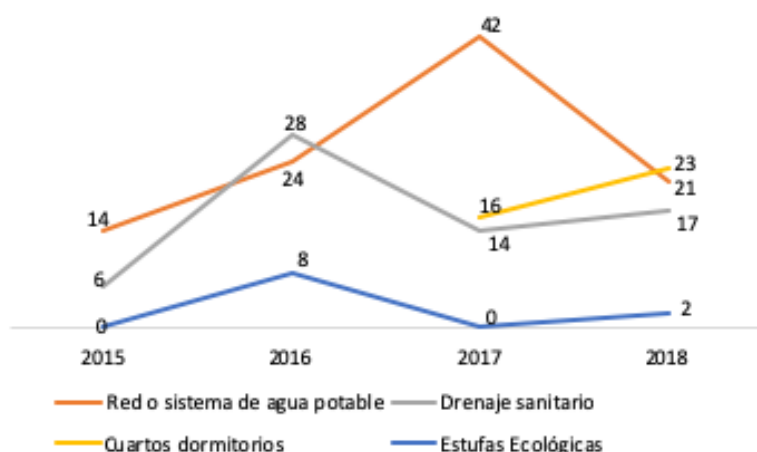
En drenaje sanitario por construcción de red de drenaje se estima que se beneficiaron 304 persona, no obstante, también se apoyó con lo colocación de letrinas donde resultaron beneficiadas 586 personas,

En cuanto calidad y espacios de la vivienda, 400 personas se vieron beneficiada con la construcción de cuartos dormitorios, tema relevante en el municipio pues es de las principales carencias.

Tabla 16 Inversión por tipo de proyecto, Emiliano Zapata 2018				
Dimensión	Proyecto	Inversión	%	Beneficiarios
Servicios Básicos	Red o sistema de agua potable	5,609,225.32	21.5%	5,116
	Drenaje sanitario	4,350,525.46	16.6%	304
	sanitarios secos o letrinas	5,747,447.62	22.0%	586
	Estufas ecológicas	566,813.14	2.2%	408
Calidad y Espacios de la Vivienda	Cuartos dormitorios	5,975,129.51	22.9%	400
Total inversión obras directas		22,249,141.05	85.1%	6,814
Total recursos FISM 2018		26,141,009.24	100.0%	
Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio.				

Para tener un contexto más amplio de la inversión que se ha tenido se retomará la inversión ejercida en cada uno de los rubros en periodos anteriores considerando los datos manejados en la “Evaluación específica de Uso y Destino de los recursos del FISM¹³”, para el ejercicio fiscal 2018”, realizada según lo establecido en el PAE 2018.

Gráfica I Comparativo inversión del FISM por rubro, Emiliano Zapata 2015 - 2018 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la “Evaluación específica del Uso y Destino del FISM, para el ejercicio fiscal 2017 y relación de obras del FISM 2018.

Se destaca la atención en el rubro de agua potable, ya que desde el año 2015 su inversión ha sido prioritaria, ejerciendo un monto significativo en el año 2017 (42% de los recursos del FISM), ya para 2018 se redujo al 21% de la inversión. Con ello podríamos afirmar que la esta carencia ya es menor, y tal como se estableció en la evaluación

13 Dicha evaluación fue realizada según lo establecido en el PAE 2018, por la consultora Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV, y se retomará los datos en este informe con el objetivo de suministrar un análisis de la inversión en la atención de las carencias en un tiempo.

del ejercicio 2017, teniendo presente que el municipio tiene la mayoría de sus localidades en zonas rurales y con población dispersa una recomendación es que para este tipo de zonas se atienda la necesidad mediante tecnologías alternativas, las cuales se consideran dentro del catálogo del FAIS y son catalogadas como de incidencia directa.

En cuanto a la inversión en el rubro de drenaje, de igual forma esta ha sido constante desde el año 2015, siendo relevante en el periodo 2016, (28%), se reduce al 14% en 2017 y para 2018 presenta un leve aumento quedando en 17%; si consideramos que esta es una de las principales carencias en cuanto a los servicios básicos su inversión relevante, pues con ello se ha atendido población y esto se traduce en un impacto positivo en la reducción de esta carencia, por lo que se destaca la labor del municipio en la realización de obras para combatirla.

Para la atención de la carencia por ventilación cuando se cocina con leña o carbón, la inversión para 2018, aunque fue menor a la realizada en 2016 es relevante, porque en 2017 no se realizó este tipo de obra y la carencia aun es importante en el municipio. Además, que se atendió una de las recomendaciones dadas en la evaluación del 2018 “Ante ello se recomienda lo siguiente en el caso de la ventilación: Con estufas ecológicas de manera inmediata, con el fin de evitar el riesgo en la salud”, pues se entregaron 102 paquetes de estufas ecológicas, beneficiando a 408 personas, que ahora van a contar con una estufa con las condiciones adecuadas para la expulsión del humo y esto contribuirá a prevenir enfermedades en particular respiratorios, aquí

el impacto es positivo, por lo que se recomienda continuar con la atención de esta carencia.

Finalmente, en cuanto a la atención de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda, se entregaron apoyos en la construcción de cuartos dormitorios, desde el ejercicio 2017 se ha prevalecido (16%), y para 2018 se continua con la inversión y además se aumenta, 23% de los recursos del FISM, este tipo de inversión es relevante ya que el hacinamiento es de las principales carencias del municipio.

Es evidente que la atinada focalización realizada, mitiga las carencias sociales que pueden ser atendidas de acuerdo a la normatividad establecida, generando un impacto positivo en el bienestar de la población y reduciendo las carencias sociales, en lo que podemos afirmar que la labor desempeñada por el municipio en lo correspondiente a la inversión del FISM, ha rendido sus frutos a favor de la disminución de las carencias sociales que impactan en la pobreza multidimensional.

Análisis FODA

El Análisis FODA consiste en la identificación de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, de ahí su acrónimo, respecto de actores u organizaciones gubernamentales. Esta herramienta de análisis es consistente con lo que se señalaba al inicio de esta *Evaluación Específica* respecto de la utilidad de las prácticas asociadas a culturas organizacionales como la Nueva Gestión Pública (NGP).

Hay diversas formas de hallar acciones concretas para ser instrumentadas en beneficio de la ciudadanía a partir de un contexto determinado. En este caso, el Análisis FODA está centrado en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, respecto del FISM con el propósito de concentrar los hallazgos de la mencionada *Evaluación Específica* y traducirlo a elementos concretos.

Fortalezas

- ✓ En general el municipio realiza un adecuado cumplimiento normativo para los distintos ámbitos de la operación de los recursos del FISM.
- ✓ La inversión del fondo con base en las normas que lo regulan es adecuada tanto para el destino de las obras como para el tipo de proyectos que se realizan.
- ✓ El municipio cuenta con la información necesaria para evidenciar que cumple con los requerimientos de las distintas normas que regulan el FISM.
- ✓ La focalización en Zonas de Atención

Prioritaria es robusta, ya que supera 3 veces el cumplimiento de la norma, lo cual habla del adecuado cumplimiento normativo de este tema.

- ✓ El municipio de Emiliano Zapata cuenta con Evaluaciones Específicas acerca del Uso y Destino de los recursos del FISM para los ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017 y 2018.

Oportunidades

- ✓ Al no contar con localidades con Grado de Rezago Social alto y Muy Alto, se cuenta con la posibilidad de invertir en localidades con Grado de Rezago Social Bajo y Muy Bajo, las cuales concentran el mayor número de localidades.
- ✓ Al contar el municipio con Zonas de Atención Prioritaria el municipio puede focalizar los recursos dentro de todas las localidades con medio y bajo grado de rezago social, así como dentro de sus localidades urbanas con muy bajo grado de rezago social también puede establecer acciones dentro de los AGEB considerados como ZAP, derivando con ello una importante reducción de las carencias en el municipio.
- ✓ Establecer mecanismo de sinergia entre los programas que implementa el municipio con la finalidad de que se logre un mayor impacto de reducción de la pobreza considerando la inversión del FISM.

- ✓ A partir de la normatividad aplicable al FISM, pueden desarrollarse metodologías y guías específicas para acompañar a sus servidores públicos municipales en la instrumentación de acciones o tareas de las que son responsables gracias al aprendizaje adquirido en el primer año de gobierno.
- ✓ La Planeación del Desarrollo en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en términos de lo establecido por la Ley de Planeación, puede aumentar la participación de los grupos sociales debido, primeramente, a que se da un adecuado cumplimiento normativo y, en segundo lugar, porque se fortalece el presupuesto participativo para incorporar las necesidades sociales, así como la opinión de la ciudadanía y los habitantes interesados.

Debilidades

- ✓ De las recomendaciones emitidas en evaluaciones anteriores, se han desprendido diversos elementos, mismos que debieron de ser consideradas como parte de los ASM, al respecto no se encuentra publicado los instrumentos establecidos por la norma en el portal de transparencia del municipio, y tampoco se pudo constatar si estos fueron ya atendidos o se concluyeron, pues no se tiene la evidencia.
- ✓ Resulta difícil acceder a la información en la página de internet del municipio.

- ✓ Algunos documentos no se encuentran a disposición de la sociedad, lo que puede generar la percepción ciudadana de falta de trabajo municipal, deficiencias en la gestión pública o incluso del incumplimiento de obligaciones legales, como aquellas establecidas en la Ley Federal de Transparencia.

Amenazas

- ✓ Disminución o pérdida de las transferencias del FISM al municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, por posibles cambios en la asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
- ✓ Falta de continuidad en los programas sectoriales, municipales, regionales y especiales debido a que finalice el periodo de gobierno o haya cambio de autoridades.

Recomendaciones

- ✓ Continuar con el cumplimiento normativo para la inversión de los recursos del FISM, ya que la inversión se ejecutó en los diversos requerimientos de manera adecuada.
- ✓ Continuar con la evaluación del desempeño de los recursos del FISM a fin de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas, y además contar con información para la implementación de mejoras.
- ✓ Desarrollar y hacer público en propia página todos los documentos establecidos para la atención de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas.
- ✓ Difusión de las medidas instrumentadas en el marco del FISM, de modo que es conveniente presentarlas con mayor visibilidad en el sitio web del municipio (<http://emilianozapatabasco.gob.mx/>), y en una sección exclusiva con un botón o hipervínculo para ahí colocar el contenido específico de los apoyos federales. Esto facilitaría a la sociedad la identificación de temas que son de interés público, como la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y los resultados de las evaluaciones.
- ✓ En aspectos de comunicación y difusión de información útil a la ciudadanía, la página principal del municipio (<http://emilianozapatabasco.gob.mx/>) hay un banner que dice “Ayuntamiento de Emiliano Zapata 2018 – 2021. Juntos

Creando Soluciones”, aunque al dar clic dirige al usuario a un sitio totalmente ajeno: (<https://www.muse-themes.com/>). Se sugiere activar un botón con el que los ciudadanos puedan acercarse a las autoridades municipales a fin de expresar su opinión, inquietudes y propuestas relacionadas con las acciones de gobierno.

- ✓ Dentro del mismo sitio web oficial, en la página principal, hay un botón de “Noticias” que redirige al usuario a la página de Facebook del municipio (https://m.facebook.com/EmilianoZapataTab2018.2021/?locale2=es_LA). En dicho perfil hay publicación de diversas actividades municipales que no se ven reflejadas en el sitio de internet oficial. Es recomendable alimentar diariamente esta sección de manera que la ciudadanía pueda conocer en tiempo real las acciones en las que puede participar conjuntamente con sus autoridades municipales y tener un acercamiento con la comunidad en la que viven. En ese marco, puede difundirse la información pública relacionada con el FISM.



Ayuntamiento 2018 - 2021
**EMILIANO
ZAPATA**
Juntos creando soluciones

Conclusiones

En México, los municipios constituyen la autoridad de primer contacto con la ciudadanía. La atención de las obligaciones constitucionales del municipio en materia de desarrollo social es fundamental para tener administraciones públicas funcionales, de ahí la importancia del FISM.

El fundamento legal del FISM parte del artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, pues obliga a que la administración de los recursos públicos se haga con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Entre las leyes aplicables a la forma de operar el FISM destacan: *Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)*, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)*, *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)*, los *Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, entre otras.

Como objetivo principal del FISM, citamos de manera general lo que se establece en el artículo 33 de la LCF, que señala que las aportaciones federales del FISM deberán destinarse exclusivamente en obras, acciones o inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, las localidades con alto y muy alto grado de rezago social o bien los dos mayores grados de Rezago Social.

Prácticamente la mitad de la población del municipio de se encuentra en condición de pobreza, pues el 6.5% de la población se sitúa en condiciones de pobreza extrema, mientras que

el 42.7% se encuentra en situación de pobreza moderada. El 40.5% de la población se localiza en condiciones de vulnerabilidad por carencias sociales, en tanto que el 3.2% de la población está en condiciones de vulnerabilidad por ingresos y solo el 7.1% de la población no presenta ningún nivel de pobreza ni vulnerabilidad social ni por ingreso.

Considerando los datos anteriores, y lo especificado en la LCF donde se refiere a la población en “pobreza extrema”, los recursos del FISM ejercidos por el municipio en 2018, tuvieron como prioridad la atención del 6.5% de la población.

Considerando la información proporcionada por el municipio y contrastando con los requerimientos de la LCF, se concluyó que de las 47 obras que realizó Emiliano Zapata en 2018, 18 se realizaron en localidades con población en pobreza extrema, 11 fueron a partir del criterio de rezago social en localidades con medio y bajo grado de rezago y 18 obras se realizaron en ZAP. Por lo anterior se observa que el municipio programó, en un 100%, las obras del FISM con base en los criterios de focalización mencionados en el artículo 33.

En cuanto al tipo de obras realizadas, el municipio de Emiliano Zapata cumple en su totalidad con lo mencionado en la LCF, ya que los rubros en los que se invirtió para el año 2018 fueron urbanización, vivienda, agua y saneamiento, así como un proyecto de infraestructura agrícola.

Lo anterior permite observar un adecuado cumplimiento de las acciones municipales para lo

dispuesto por la LCF en cuanto a la focalización de las obras y los rubros de obras realizadas con los recursos del FISM.

En cuanto al proceso de planeación y presupuestación el municipio cumple adecuadamente con lo estipulado tanto en la LFPRH en su artículo 25 y la LGCG en su artículo 62, ya que tuvo una correcta ministración de los recursos, además de que toda la información es pública, desde el presupuesto de egresos, hasta las ministraciones de los recursos. En este sentido el municipio refleja una transparencia en su estado de cuenta pública donde detalla número de cuentas, conceptos y montos ejecutados durante el año fiscal 2018 con lo que se cumple con lo estipulado en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de Tabasco en su artículo 47.

Considerando el primer criterio de los lineamientos que es la inversión en ZAP urbana, el municipio para 2018 tenía que destinar a estas zonas de atención un porcentaje igual a 8.6% de los recursos aprobados. Dicha proporción se calcula a partir de la suma total de población en ZAP, entre la población en pobreza del municipio y se eleva al cuadrado. Para el ejercicio fiscal analizado se encontró un adecuado cumplimiento de este criterio, ya que el municipio destinó 32.7% de los recursos en el desarrollo de obras en ZAP, según lo establecido en el numeral 2.3 inciso B de los lineamientos del FAIS.

Otro criterio aplicable para el municipio es la inversión en las localidades con los dos grados más altos de rezago social. Para este criterio

no hay mayor condición por lo que el 17.1% de los recursos se focalizaron de manera correcta según los lineamientos del fondo al destinarse a localidades con grados medio y bajo. Por su parte, el criterio de localidades con población en pobreza extrema se cumplió de igual manera ya que el 50.2% de la inversión estuvo destinada a localidades con estas características. Ya sea por fuentes como el CONEVAL o por la aplicación de Cuestionarios Únicos de información Sociodemográfica (CUI), la inversión en localidades en pobreza extrema se cumplió según los requerimientos normativos del numeral 2.3 inciso B de los lineamientos

Del total de número de proyectos realizados (47), un total de 40 están clasificados como de incidencia directa en la pobreza, por lo que el 85% de la inversión en proyectos cumplen con el mínimo establecido por la norma en su numeral 2.3.I apartado I. Al cumplir con este criterio, se cumple con la inversión en obras de incidencia complementaria que representan el 14.8% de la inversión en 2018 del municipio.

Se observó también el cumplimiento del municipio para el numeral 2.3.I apartado II, ante este criterio de tope máximo en cuanto a la inversión en proyectos de urbanización (calles, guarniciones, caminos, etc.), al ejecutar el 13.98% del presupuesto en este tipo de proyectos.

Existe un esfuerzo dentro de las acciones de planeación programación y ejecución de proyectos en el municipio que por considerar las normas aplicables y cumpliendo de manera adecuada con sus requerimientos.

El municipio de Emiliano Zapata, Tabasco ha venido realizando desde el año 2014 evaluaciones al FISM, con la finalidad no sólo de cumplir con la normatividad que establece su obligatoriedad, sino también dotar a las autoridades de información útil para la toma de decisiones en cuanto a la inversión del recurso.

De continuar con el cumplimiento de las disposiciones aplicables al FISM, puede esperarse que en próximas evaluaciones también haya resultados positivos para el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Esto sería muestra del compromiso de las autoridades municipales para atender los requerimientos en materia del ejercicio del gasto y recibir los apoyos federales para materias como el desarrollo social y combate a la pobreza, pues constituyen temas prioritarios en México.



Fuentes de Consulta

Cámara de Diputados (2017) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, en *Diario Oficial de la Federación* 29-11-2017, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf

CONEVAL. (s.f.). *Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33*. Ciudad de México.

Díaz Cayeros, A., & Silva Catañeda, S. (abril de 2004). *Naciones Unidas*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/49351/S043145_es.pdf

DOF. (14 de 02 de 2014). *Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014

DOF. (12 de 13 de 2015). *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Obtenido de Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

DOF. (01 de 09 de 2017). *Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5495931&fecha=01/09/2017

Díaz Hernández Trillo, F., & Jarillo Rabling, B. (2007). Transferencias Condicionadas Federales en Países en Desarrollo: El Caso del FISM en México. *Estudios Económicos*, 143-184

Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco

(2018) “Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones federales para las entidades federativas y municipios, relativas al FORTAMUN, entre los municipios del estado de Tabasco, para el ejercicio 2018”, en *Periódico Oficial* 31-01-2018, consultado en junio de 2019, recuperado de: <http://periodicos.tabasco.gob.mx/media/periodicos/7868B.pdf>

H. Congreso de la Unión (1917/2019) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación* 06-06-2019, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

H. Congreso de la Unión (1978/2018) Ley de Coordinación Fiscal, en *Diario Oficial de la Federación* 30-01-2018, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

H. Congreso de la Unión (2000/2014) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en *Diario Oficial de la Federación* 10-11-2014, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf

H. Congreso de la Unión (2000/2016) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los mismos, en *Diario Oficial de la Federación* 13-01-2016, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf

H. Congreso de la Unión (2006/2015) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en *Diario Oficial de la Federación* 30-12-2015, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

H. Congreso de la Unión (2008/2018) Ley General de Contabilidad Gubernamental, en *Diario Oficial de la Federación* 30-01-2018, consultada en junio de 2019, recuperada de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

H. Congreso de la Unión (2009/2019) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en *Diario Oficial de la Federación* 27-05-2019, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf

H. Congreso de la Unión (2010a) Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en *Diario Oficial de la Federación* 28-07-2010, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAASSP.pdf

H. Congreso de la Unión (2010b) Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en *Diario Oficial de la Federación* 28-07-2010, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf

H. Congreso de la Unión (2016/2018) Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en *Diario Oficial de la Federación* 30-01-2018, consultada en julio de 2019, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf

H. Congreso de la Unión (2016) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en *Diario Oficial de la Federación* 18-07-2016, consultada en julio de 2019, recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Municipio de Emiliano Zapata (2017) Ley de Ingresos para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para el Ejercicio Fiscal 2018, en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco* 08-12-2017, consultado en julio de 2019, recuperado de: <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2017/legislativo/leyes/Ley%20de%20Ingresos%20de%20>

[Emiliano%20Zapata%202018.pdf](#)

Municipio de Emiliano Zapata (2018a) “Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)”, en sitio web oficial del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, consultado en julio de 2019, recuperado de: <http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2018/01/MATRIZ-DE-INDICADORES-PARA-RESULTADO-2018.pdf>

Municipio de Emiliano Zapata (2018b) “Programa Anual de Evaluación del Ejercicio Fiscal 2017-2018 de los Programas Municipales y Recursos de la Administración Pública del Municipio de Emiliano Zapata”, en sitio web oficial del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco”, consultado en julio de 2019, recuperado de: http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2019/07/PAEM_-2018_E_ZAPATA.pdf

Municipio de Emiliano Zapata (2018c) “Relación de cuentas productivas específicas”, en sitio web oficial del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco”, consultado en julio de 2019, recuperado de: <http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2019/04/ANEXOS-ADICIONALES.pdf>

Municipio de Emiliano Zapata (2018d) “Informe de obras (realizadas) a ejercer con recursos del Fondo III y Fondo IV del Ramo General 33. Ejercicio Fiscal 2018”, consultado en julio de 2019, recuperado de: <http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2019/03/INFORME-DE-OBRAS-REALIZADAS-2018-RAMO-33.pdf>

Municipio de Emiliano Zapata (2018e) “Indicadores de Desempeño mediante la Matriz de Marco Lógico”, consultado en julio de 2019, recuperado de: <http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/>

[uploads/2018/01/MATRIZ-DE-INDICADORES-PARA-RESULTADO-2018.pdf](#)

Municipio de Emiliano Zapata (2019a) “R) Las cuentas-públicas-calificadas-por-el-congreso-del-estado/Informe de la Cuenta Pública 2018”, en sitio web oficial del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco”, consultado en julio de 2019, recuperado de: <http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/articulo-10-fracc-1/r-las-cuentas-publicas-calificadas-por-el-congreso-del-estado/>

Municipio de Emiliano Zapata (2019b) “C) Manuales de organización y procedimientos así como los documentos que contengan las políticas de cada dependencia y unidad administrativa de los sujetos obligados”, en sitio web oficial del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco”, consultado en julio de 2019, recuperado de: <http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/articulo-10-fracc-1/c-manuales-de-organizacion-y-procedimientos-asi-como-los-documentos-que-contengan-las-politicas-de-cada-dependencia-y-unidad-administrativa-de-los-sujetos-obligados-que-incluya-metas-objetivos-y-r/>

Poder Legislativo del Estado de Tabasco (1983/2018) Ley de Planeación del Estado de Tabasco, en *Periódico Oficial del Estado de Tabasco* 27-09-2018, consultada en julio de 2019, recuperada de: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Ley-de-Planeacion-del-Edo.pdf>

Poder Legislativo del Estado de Tabasco (2006/2018) Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco, en *Periódico Oficial del Estado de Tabasco* 20-10-2018, consultada en julio de 2019, recuperada de: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Ley-de-Desarrollo-Social-del-Estado-de-Tabasco.pdf>

Poder Legislativo del Estado de Tabasco (2015/2018) Ley de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, en *Periódico Oficial del Estado de Tabasco* 19-04-2018, consultada en julio de 2019, recuperada de: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/02/Ley-de-Presupuesto-y-Responsabilidad-Hacendaria-del-Estado-de-Tabasco-y-sus-Municipios.pdf>

SEDESOL (2018) “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018”, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social, consultado en julio de 2019, recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294801/Tabasco.pdf>

Mathus Robles, M. A. (2008). *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Obtenido de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/mamr.htm>

Índice de Tablas y Gráficas

Tabla 1 Pobreza multidimensional, Emiliano Zapata 2015.....	36
---	----

Tabla 2 Número de localidades por grado de rezago social (GRS), Emiliano Zapata, 2010.....	38
--	----

Tabla 3 Calendario de Ministración de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, 2018.....	40
---	----

Tabla 4 Momentos Contables del Fondo de Infraestructura Social Municipal del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, 2018	40
--	----

Tabla 5 Distribución territorial del presupuesto del FISM, Emiliano Zapata 2018.....	41
--	----

Tabla 6 Clasificación de Proyectos del FISM, para el municipio de Emiliano Zapata, tabasco, 2018.....	42
---	----

Tabla 7 Tipo de obra realizado con presupuesto del FISM, Emiliano Zapata 2018.....	43
--	----

Tabla 8 Asignación de montos por programa presupuestario.....	44
---	----

Tabla 9. Indicador Actividad I	44
--------------------------------------	----

Tabla 10 Indicador Actividad II.....	54
--------------------------------------	----

Tabla 11 Indicador Actividad III.....	54
---------------------------------------	----

Tabla 12 Presupuesto recaudado Emiliano Zapata, 2018.....	55
---	----

Tabla 13 Comparativo Carencias Sociales Emiliano Zapata.....	56
--	----

Tabla 14 Indicadores de vivienda en el municipio de Emiliano Zapata, 2015.....	57
--	----

Tabla 15 Inversión por tipo de proyecto, Emiliano Zapata 2018.....	57
--	----

Gráfica 1 Comparativo inversión del FISM por rubro, Emiliano Zapata 2015 - 2018 (Porcentaje.....)	59
---	----

**Evaluación específica del cumplimiento normativo del
Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para
el año 2018.**

