

Resumen Ejecutivo

Evaluación específica del cumplimiento normativo del FORTAMUN y FORTASEG, para el año 2018.

Emiliano Zapata, Tabasco

La presente *Evaluación* tiene el propósito de analizar el cumplimiento de la normatividad aplicable al *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)* y también al *Subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función (FORTASEG)*. El municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, estableció en su Programa Anual de Evaluación 2019 (PAE), que se realizaría la **Evaluación específica del cumplimiento normativo del FORTAMUN y el FORTASEG** para el ejercicio fiscal 2018, cuyos resultados servirán para proponer diversas recomendaciones y estrategias concretas de mejora derivadas de la revisión tanto del destino de los recursos asignados como del análisis de la focalización de la inversión.

Un tema fundamental para tener administraciones públicas funcionales, concretamente en el ámbito municipal de gobierno, es el apoyo a las capacidades de estas autoridades para atender sus obligaciones constitucionales en materia de desarrollo social, de ahí la importancia del FORTAMUN. Por su parte, la inseguridad es una preocupación prioritaria para la sociedad mexicana y una demanda permanente hacia sus autoridades, de modo que el FORTASEG atiende algunos aspectos de ese fenómeno a partir del apoyo específico a los municipios que se encuentran en los supuestos previstos por la normatividad aplicable.

En materia de administración pública, dos aspectos centrales contextualizan la presente *Evaluación específica*: 1) en México, los municipios constituyen la autoridad de primer contacto con la ciudadanía, tanto en desarrollo social como de seguridad pública, y 2) la ejecución de las acciones municipales y la prestación de servicios públicos están enmarcadas por la incorporación de varias prácticas provenientes de culturas organizacionales, como la Nueva Gestión Pública (NGP).

Para realizar la evaluación específica del cumplimiento normativo en cuanto al FORTAMUN y al FORTASEG, es necesario identificar su fundamento legal. En ambos casos, el artículo 134 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) obliga a que la administración de los recursos públicos sea con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez con el propósito de cumplir con sus objetivos originarios (H. Congreso de la Unión, 1917/2019). Enseguida, hay diversas leyes aplicables, entre las que destacan: Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y Ley de Coordinación Fiscal (LCF), pues articulan la forma de operar el FORTAMUN y el FORTASEG. Asimismo, está la normatividad estatal en la materia.

En ese sentido, para desarrollar esta *Evaluación específica* se realizó el acopio, organización y valoración de información contenida en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas, externas y documentación pública (CONEVAL, 2017). Con estos insumos, se llevó a cabo un análisis de gabinete que también tomó como elemento central la documentación proporcionada por el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, así como información pública adicional.

Entre los más relevantes documentos utilizados pueden mencionarse: *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* (Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco, 2018), *Lineamientos para el otorgamiento del FORTASEG* (Secretaría de Gobernación, 2018), *Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG* (SESNSP, 2018b) y *Lineamientos generales de evaluación del desempeño del FORTASEG* (SESNSP, 2018a). También fueron utilizados informes y documentos relativos a evaluaciones previas.

Toda vez que la estructura de planeación presupuestaria en los tres órdenes de gobierno presupone una alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que cada programa deberá incluir indicadores establecidos a partir de parámetros anuales de medición considerando cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, lo que da pie al Sistema de Evaluación del Desempeño (H. Congreso de la Unión, 2006/2015). Asimismo, los recursos federales ejercidos por los municipios y sus resultados serán objeto de evaluación del desempeño mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión (H. Congreso de la Unión, 2006/2015).

En relación con la cuenta pública municipal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece que al menos debe contener la información programática y presupuestaria, así como el análisis cualitativo de los indicadores fiscales respecto del origen y destino de los recursos, pues eso será materia básica de evaluación (H. Congreso de la Unión, 2008/2018). En adición, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) constituye un insumo estratégico para mejorar tanto los programas como la toma de decisiones, en este caso sobre el FORTAMUN y el FORTASEG, así como favorecer la transparencia y rendición de cuentas.

Como parte de la normatividad de carácter local, la Ley de Planeación del Estado de Tabasco (LPET) regula esta actividad en la entidad federativa y también en relación con sus municipios a partir de mecanismos de coordinación, así como a través de indicadores estratégicos y de gestión (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018). Por otra parte, los Planes Municipales de Desarrollo y sus derivados Programas Operativos Anuales se remitirán al Congreso del Estado, ya que deberán tener concordancia con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 1983/2018).

En ese tenor, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios (LPRHETM) establece que los municipios manejarán sus recursos y la ministración de los mismos se apegará a los calendarios de gasto establecidos para tal efecto (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018). En concreto, el marco de la realización de esta *Evaluación específica del cumplimiento normativo del FORTAMUN y FORTASEG, para el año 2018. Emiliano Zapata, Tabasco*, está prevista la contratación de servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones (Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 2015/2018), lo que da legalidad a la realización de este producto.

---FORTAMUN

En 1997, fue creado el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), comprendido en el Ramo General 33 bajo una lógica redistributiva de los recursos obtenidos por el cobro de impuestos para atender más eficazmente las prioridades públicas de los municipios en materia de desarrollo social, específicamente en materias como educación, salud y asistencia social, infraestructura social básica y de seguridad pública. La normatividad que actualmente regula el funcionamiento del FORTAMUN se ubica básicamente en la Ley de coordinación Fiscal (LCF), la Ley

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRH) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

En cuanto al destino de los recursos del FORTAMUN, el artículo 37 de la LCF especifica que las aportaciones federales que reciban se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

En cuanto a la inversión de los recursos del FORTAMUN, provenientes del Ramo General 33, Fondo IV, según los seis grandes rubros establecidos en la LCF y tal como lo establece la *Ley de Ingresos para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para el Ejercicio Fiscal 2018*, el estado de Tabasco recibiría un monto total de poco más de 1.4 mil millones de pesos, de los cuales al municipio de Emiliano Zapata le corresponderían originalmente casi 17 millones de pesos, aunque hubo un incremento de poco más de 1.5 millones de pesos, es decir, el 8.23% para quedar en poco más de 18.8 millones de pesos. Esta cifra corresponde con el 1.3% del total de recursos del FORTAMUN para el estado de Tabasco.

Es importante precisar que según el *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*, publicado en el Periódico Oficial el 31 de enero de 2018, los poco más de 18.8 millones de pesos provienen de la suma del *Presupuesto Asignado* de 18.5 millones de pesos, más un *Remanente 2017* de casi 316 mil pesos, más *Intereses generados* por poco más de 261 pesos, cuyo resultado es efectivamente poco más de 18.8 millones de pesos.

De este monto referido, la *Atención de la seguridad pública* tendría el 81% del total. En cuanto al *Mantenimiento de infraestructura*, se le habría destinado el 16.9% de los recursos totales. En *Descargas de aguas residuales* se habría invertido el 1.2% restante (Municipio de Emiliano Zapata, 2017). Es destacable señalar que el municipio solamente en tres de los seis rubros especificados en la LCF. Estas prioridades de inversión de los recursos del FORTAMUN son consistentes porque el 81.9% del total de dichos recursos atienden la seguridad pública, que es una preocupación mayoritaria de la población mexicana.

Entonces, puede afirmarse que el objeto del FORTAMUN fue alcanzado porque los proyectos instrumentados cumplieron al fortalecer las capacidades de gobierno del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Esto representa una gestión exitosa y ofrece una perspectiva de confianza frente a los siguientes ejercicios fiscales acerca del buen ejercicio de las tareas municipales de gobierno mediante el FORTAMUN.

---FORTASEG

En 2008, fue creado el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) con el objetivo de profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios elegibles y mejorar la infraestructura de las corporaciones policiacas, así como desarrollar políticas públicas para la prevención del delito. A pesar de estar originalmente considerado como un fondo, el SUBSEMUN fue convertido en 2016 en el *Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG)*. Actualmente, cuenta con seis programas prioritarios: “1. Desarrollo, profesionalización y certificación Policial, 2. Sistema nacional de información para la seguridad pública, 3. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal, 4. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial, 5. Sistema Nacional de Atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas, y 6. Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia” (SESNSP, 2019).

Hay diversas disposiciones que regulan el funcionamiento del FORTASEG, como el párrafo décimo del artículo 21 de la CPEUM, que se refiere a la coordinación intergubernamental para atender los fines de la seguridad pública, mientras el artículo 115 especifica que el tema de la seguridad pública es una de las funciones de los municipios (H. Congreso de la Unión 1917/2019). Los *Lineamientos para el otorgamiento del FORTASEG para el ejercicio fiscal 2018*, señalan que “el objetivo del FORTASEG es apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los Beneficiarios (...) en alineación con los Ejes, Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública” (Secretaría de Gobernación, 2018). Los Beneficiarios “deberán aportar (...) una coparticipación equivalente al veinte (20) por ciento del monto asignado (...) [y] podrán utilizar un máximo de \$60,000.00 (SESENTA MIL PESOS 00/100 M.N.) de los recursos correspondientes, para destinarlos a gastos de operación como envío de documentación, alimentos, viáticos y pasajes de las y los servidores públicos que asistan a reuniones de trabajo relacionadas directamente con el FORTASEG” (Secretaría de Gobernación, 2018).

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) establece la coordinación entre “las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios (...) para: (...) Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019). El Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá “vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal [Ciudad de México], se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019). Corresponde al Secretario Ejecutivo del SNSP “supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, la correcta aplicación de los recursos de los fondos por las entidades federativas y por los municipios” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019).

Adicionalmente, la LGSNSP dispone que “los fondos de ayuda federal para la seguridad pública que a nivel nacional sean determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serán distribuidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019). Según el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2018, “el ejercicio de los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos (...) se sujetará a las disposiciones legales aplicables (...) y a (...) que, por lo menos, el 20 por ciento de los recursos (...) se destinen a (...) seguridad pública (...) que, por lo menos, el 20 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) se distribuya entre los municipios” (Cámara de Diputados, 2017).

El referido presupuesto especifica “\$5,000,000,000, para el FORTASEG (...) con el objeto de apoyar la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública, así como al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública y a la prevención social de la violencia y la delincuencia” (Cámara de Diputados, 2017). Los *Lineamientos generales de evaluación del desempeño del FORTASEG* marcan “las directrices, mecanismos y metodologías que deben observar los beneficiarios y las Unidades Administrativas del SESNSP, en la evaluación del desempeño de los recursos provenientes del FORTASEG y la coparticipación para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas asociados a los Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas convenidos en los Anexos Técnicos de los Convenios Específicos de Adhesión para el Otorgamiento del FORTASEG” (SESNSP, 2018a).

Según el *Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG* (SENSP, 2018b), hay cuatro Ejes estratégicos: “*Prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana; Desarrollo y operación policial; Gestión de capacidades institucionales para el servicio de seguridad pública y aplicación de la ley penal, y Administración de la información para la seguridad pública*” (SENSP, 2018b). De estos Ejes estratégicos derivan los Programas con prioridad nacional, Subprogramas y Montos de recursos generales, así como los Destinos y conceptos de gasto, Metas, Montos y Acciones (SENSP, 2018b).

En el Eje Estratégico Desarrollo y Operación Policial, dentro del Programa con Prioridad Nacional denominado Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial, el Subprograma Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública de Impartición de Justicia recibió casi 5 millones de pesos, es decir, el 49.9% del total de los recursos. En el mismo Eje Estratégico y Programa con Prioridad Nacional, el Subprograma *Sistema de Videovigilancia* recibió 1.7 millones de pesos, es decir, el 17% del monto total, mientras que el Subprograma *Red Nacional de Radiocomunicación* obtuvo 961 mil pesos, es decir, el 9.6% del total. Esto significa que al rubro tecnológico le fueron destinados el 76.5% del total de recursos FORTASEG y refleja una atención prioritaria de los temas referidos a partir del impulso a la tecnología aplicada.

Por otra parte, el Eje Estratégico *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana*, dentro del Programa con Prioridad Nacional *Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temáticas de Seguridad Pública*, con el Subprograma *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana*, recibió 1 millón de pesos, es decir, el 10% del total de los recursos. La prevención tuvo una prioridad menor frente a otros aspectos programáticos del FORTASEG.

En los recursos de coparticipación para el Eje Estratégico *Desarrollo y Operación Policial*, dentro del Programa con Prioridad Nacional denominado *Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial*, el Subprograma *Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública* recibió poco más de 1.9 millones de pesos, monto equivalente al casi el 20% del total de recursos FORTASEG. Los *Gastos de operación* ascienden a 60 mil pesos, tal como establecen los *Lineamientos para el otorgamiento del FORTASEG* para el ejercicio fiscal 2018 (SEGOB, 2018).

En términos generales se concluye que la focalización de los recursos del FORTAMUN y del FORTASEG son operados de manera oportuna, pues el municipio se apega a la normatividad que regula el ejercicio de cada uno de estos recursos.

En relación con las recomendaciones, es fundamental elaborar la MIR en los casos en que no esté disponible, igual que las cédulas de gasto corriente u obra pública, pues al seguir la metodología del Marco Lógico pueden formularse los indicadores de desempeño que se requieran.

Por otro lado, es necesario facilitar el acceso a la información pública gubernamental del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en cuanto a la difusión de los resultados, específicamente del FORTAMUN y del FORTASEG, toda vez que la navegación en la página oficial de internet requiere ajustes para consultar la documentación disponible en forma ordenada e intuitiva.

Asimismo, se recomienda continuar con la estrategia de inversión de los recursos tanto del FORTAMUN como del FORTASEG, estableciendo estrategias para la inversión de cada recurso según la normatividad que lo regula y las necesidades, afín de lograr el fortalecimiento municipal, la eficiencia y transparencia de los recursos.