

Creación y Desarrollo

M&H

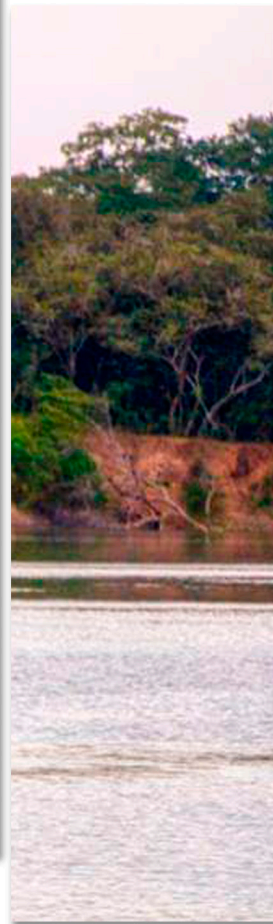
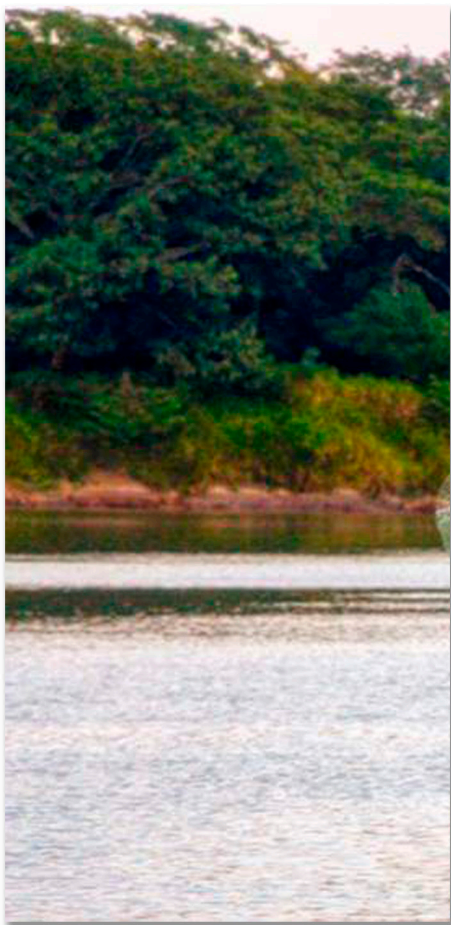
CONSULTORES



Ayuntamiento 2018 - 2021

**EMILIANO
ZAPATA**

Juntos creando soluciones



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





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

**Evaluación específica del cumplimiento normativo del
FORTAMUN y FORTASEG, 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. Erick del Jesús Hernández Guzmán
C. Verónica Torres López**

**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**

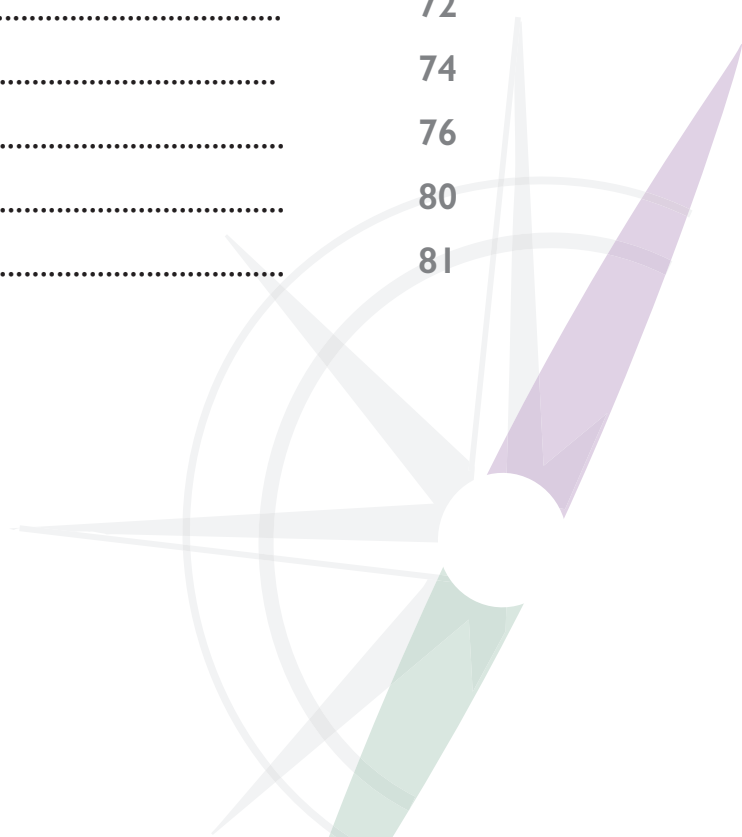




Índice

Introducción.....	6
Metodología.....	7
El Sistema de Evaluación de Desempeño como una perspectiva de la Nueva Gestión Pública.....	8
Contexto Normativo para el manejo de los Recursos Federales.....	13
El FORTAMUN como medio para atención de prioridades municipales.....	23
Contexto Normativo del FORTAMUN.....	23
Antecedentes del FORTAMUN.....	23
Normatividad que regula el FORTAMUN.....	24
Análisis del Cumplimiento normativo del FORTAMUN.....	26
Objetivo del FORTAMUN.....	26
Cumplimiento en cuanto a Planeación y Presupuestación del recurso del FORTAMUN.....	27
Cumplimiento en cuanto al ejercicio de los recursos del FORTAMUN y tipo de obra o servicio otorgado.....	32
Cumplimiento en Evaluación y Seguimiento de los ASM.....	34
Cumplimiento en Transparencia y Rendición de Cuentas.....	36
Análisis de indicadores del PASH.....	40
Identificación de posibles beneficios generados a la sociedad.....	42
El FORTASEG como elemento clave en la Seguridad Pública.....	43
Marco Normativo del FORTASEG.....	43

Antecedentes del FORTASEG.....	44
Normatividad que regula el FORTASEG.....	45
Análisis del Cumplimiento normativo del FORTASEG.....	54
Objetivo del FORTASEG.....	54
Cumplimiento en cuanto a Planeación y Presupuestación del recurso del FORTASEG.....	58
Cumplimiento en cuanto al ejercicio de los recursos del FORTASEG y tipo de obra o servicio otorgado.....	61
Cumplimiento en Evaluación y Seguimiento de los ASM.....	64
Cumplimiento en Transparencia y Rendición de Cuentas.....	65
Identificación de posibles beneficios generados a la sociedad.....	67
Análisis FODA.....	70
Recomendaciones.....	72
Conclusiones.....	74
Fuentes de Consulta.....	76
Índice de Tablas.....	80
Índice de Figuras.....	81



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 FORTAMUN y FORTASEG, 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

Conocer el grado de cumplimiento normativo de la aplicación de los recursos del FORTASEG y FORTAMUN, en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco para el ejercicio fiscal 2018, a fin de proponer recomendaciones y estrategias para la instrumentación de mejoras en el corto y mediano plazos.

Objetivos específicos

- Evaluar la pertinencia en la inversión de los recursos del FORTASEG y FORTAMUN.
- Analizar los indicadores reportados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (Antes PASH).
- Generar recomendaciones para mejorar la focalización y uso de la inversión de los recursos.

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 FORTAMUN y FORTASEG, Análisis del Cumplimiento normativo de FORTAMUN y FORTASEG. 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 Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y del Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG) 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, la 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 proveniente de reportes e 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 (RLFPRH).
- 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 (LFTAIP).

- 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.
- entre otros.
-

Este conjunto de disposiciones proveerá la información para analizar el proceso de cumplimiento normativo y sus elementos, así como identificar los puntos clave de la operación normativa y los actores relevantes, con lo cual se presentarán recomendaciones encaminadas a lograr un manejo eficiente de los recursos públicos.

Es general, este proceso permitirá identificar las reglas establecidas en las diferentes leyes y observar los criterios de la inversión de los recursos y con ello determinar el cumplimiento normativo tanto del FORTAMUN como del FORTASEG en el ejercicio fiscal 2018 en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

El Sistema de Evaluación de Desempeño como una perspectiva de la Nueva Gestión Pública

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)”¹, 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.

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.

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 I de la

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el SED se define como el “conjunto de elementos metodológicos que permiten 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).

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

Adicionalmente, el referido ordenamiento 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 III 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,

³ Conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de la LGCG.

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 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.

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 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 RLFPRH, 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 (LFTAIP), 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 (LFTAIP, 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 querrelas 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 registrarán 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).

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).

En resumen y para fines ilustrativos, la Figura 1 presenta, de manera enunciativa y no limitativa, las leyes y los artículos que han sido expuestos en este apartado.

Figura 1. Normatividad federal y estatal aplicable al FORTAMUN y FORTASEG en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018)

Ámbito Federal			Ámbito Estatal																																
<table border="1"> <tr> <td colspan="3">CPEUM 126 y 134</td> </tr> </table>			CPEUM 126 y 134																																
CPEUM 126 y 134																																			
<table border="1"> <tr> <td>LFTAIP 58, 85 y 110</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LGCG 62</td> </tr> </table> </td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LFRCF 14 y 17</td> </tr> </table> </td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LPET 1, 5, 7, 27, 29, 38 y 48</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table> </td> </tr> </table> </td> </tr> </table> </td> <td colspan="3"> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRH) • Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) • Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRH) • Ley de Planeación del Estado de Tabasco (LPET) • Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios (LPRHETM) • Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET) </td> </tr> <tr> <td> <table border="1"> <tr> <td>LFRH 25, 27, 45, 46, 48, 74, 85 y 86</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDFEFM 1, 58 y 60</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table> </td> </tr> </table> </td> <td colspan="3"></td> </tr> <tr> <td> <table border="1"> <tr> <td>RLFRH 29 y 226</td> <td colspan="5"></td> </tr> </table> </td> <td colspan="5"></td> </tr> </table></td></tr></table>	LFTAIP 58, 85 y 110	<table border="1"> <tr> <td>LGCG 62</td> </tr> </table>	LGCG 62	<table border="1"> <tr> <td>LFRCF 14 y 17</td> </tr> </table>	LFRCF 14 y 17	<table border="1"> <tr> <td>LPET 1, 5, 7, 27, 29, 38 y 48</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table> </td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	LPET 1, 5, 7, 27, 29, 38 y 48	<table border="1"> <tr> <td>LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81	<table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table>	LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRH) • Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) • Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRH) • Ley de Planeación del Estado de Tabasco (LPET) • Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios (LPRHETM) • Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET) 			<table border="1"> <tr> <td>LFRH 25, 27, 45, 46, 48, 74, 85 y 86</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDFEFM 1, 58 y 60</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table> </td> </tr> </table> </td> <td colspan="3"></td> </tr> <tr> <td> <table border="1"> <tr> <td>RLFRH 29 y 226</td> <td colspan="5"></td> </tr> </table> </td> <td colspan="5"></td> </tr> </table>	LFRH 25, 27, 45, 46, 48, 74, 85 y 86	<table border="1"> <tr> <td>LDFEFM 1, 58 y 60</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	LDFEFM 1, 58 y 60	<table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table>	LCF 48				<table border="1"> <tr> <td>RLFRH 29 y 226</td> <td colspan="5"></td> </tr> </table>	RLFRH 29 y 226										
LFTAIP 58, 85 y 110	<table border="1"> <tr> <td>LGCG 62</td> </tr> </table>	LGCG 62	<table border="1"> <tr> <td>LFRCF 14 y 17</td> </tr> </table>	LFRCF 14 y 17	<table border="1"> <tr> <td>LPET 1, 5, 7, 27, 29, 38 y 48</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table> </td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	LPET 1, 5, 7, 27, 29, 38 y 48	<table border="1"> <tr> <td>LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81	<table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table>	LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) • Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRH) • Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) • Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRH) • Ley de Planeación del Estado de Tabasco (LPET) • Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios (LPRHETM) • Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET) 																								
LGCG 62																																			
LFRCF 14 y 17																																			
LPET 1, 5, 7, 27, 29, 38 y 48	<table border="1"> <tr> <td>LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81	<table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table>	LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43																															
LPRHETM 1, 21, 41, 47, 56, 57, 77, 78 y 81	<table border="1"> <tr> <td>LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43</td> </tr> </table>	LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43																																	
LDSET 1, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 27, 36, 40, 41 y 43																																			
<table border="1"> <tr> <td>LFRH 25, 27, 45, 46, 48, 74, 85 y 86</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LDFEFM 1, 58 y 60</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table> </td> </tr> </table> </td> <td colspan="3"></td> </tr> <tr> <td> <table border="1"> <tr> <td>RLFRH 29 y 226</td> <td colspan="5"></td> </tr> </table> </td> <td colspan="5"></td> </tr> </table>	LFRH 25, 27, 45, 46, 48, 74, 85 y 86	<table border="1"> <tr> <td>LDFEFM 1, 58 y 60</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	LDFEFM 1, 58 y 60	<table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table>	LCF 48				<table border="1"> <tr> <td>RLFRH 29 y 226</td> <td colspan="5"></td> </tr> </table>	RLFRH 29 y 226																									
LFRH 25, 27, 45, 46, 48, 74, 85 y 86	<table border="1"> <tr> <td>LDFEFM 1, 58 y 60</td> <td> <table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	LDFEFM 1, 58 y 60	<table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table>	LCF 48																															
LDFEFM 1, 58 y 60	<table border="1"> <tr> <td>LCF 48</td> </tr> </table>	LCF 48																																	
LCF 48																																			
<table border="1"> <tr> <td>RLFRH 29 y 226</td> <td colspan="5"></td> </tr> </table>	RLFRH 29 y 226																																		
RLFRH 29 y 226																																			

Fuente: Elaboración propia.

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

El FORTAMUN como medio para atención de prioridades municipales

Contexto Normativo del FORTAMUN

Para comprender el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), creado en 1997, es necesario conocer sus antecedentes históricos y normativos, toda vez que es un fondo comprendido en el Ramo 33. Dicho fondo es, según el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), para que los municipios puedan cumplir, entre otras, con sus obligaciones financieras, pagar derechos y aprovechamientos por concepto de agua y atender la seguridad pública para los ciudadanos. El FORTAMUN es importante para la población porque los recursos gubernamentales que provienen del pago de impuestos por parte de los contribuyentes son insuficientes para la atención de todas las prioridades públicas de los municipios, de ahí que sea necesario un esquema de redistribución para lograrlo más eficazmente.

Antecedentes del FORTAMUN

En el marco del esfuerzo gubernamental por dotar a los municipios y las entidades federativas de mayores capacidades para llevar a cabo sus tareas cotidianas, así como la prestación de servicios públicos, el presupuesto federal contiene desde 1997 una organización tal que la distribución del ingreso sea más justa entre las partes. En ese año fue creado el Ramo General 33 (Ramo 33) con una lógica redistributiva para apoyar más a las entidades y municipios que

tengan una menor recaudación de impuestos, de forma que no quedaran rezagados frente a aquellos que tenían una mayor capacidad para hacerlo. Esta redistribución se da en forma de fondos, como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), cuya referencia para asignar recursos era el 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), cifra que fue cambiando con el tiempo.

La recaudación centralizada de impuestos es indispensable para el sostenimiento de cualquier administración pública. Sin embargo, la prestación de determinados servicios públicos ha transitado, precisamente, de esa centralización a un esquema descentralizado en que las partes integrantes de la Federación asuman no solamente la responsabilidad recaudatoria sino también de proveer dichos servicios. La discusión del tema en México data desde el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), en que hubo una importante reforma al Artículo 115 constitucional para impulsar la descentralización a partir del fortalecimiento de la autonomía municipal y su reconocimiento como ámbito de gobierno.

Es así como nace el FORTAMUN, como una iniciativa del Poder Legislativo para fortalecer las haciendas públicas municipales, a efecto de que los gobiernos locales dispusieran de mejores capacidades para atender sus funciones y atribuciones derivadas del artículo 115 constitucional.

La redistribución implícita en el Ramo 33 es importante porque conlleva el apoyo a los municipios que necesitan más acompañamiento

para la consolidación de sus capacidades de gobierno en el ámbito del desarrollo social, específicamente en materias como educación, salud y asistencia social, infraestructura social básica y también de seguridad pública. Para lograr su propósito, el Ramo 33 y el FORTAMUN implican la gestión eficiente de los recursos a partir de reglas de operación específicas y un conjunto de disposiciones aplicables que son objeto de diversos tipos de evaluación para verificar su adecuado cumplimiento.

Normatividad que regula el FORTAMUN

La normatividad que regula el funcionamiento del FORTAMUN está esencialmente comprendida en la Ley de coordinación Fiscal (LCF), en sus artículos 33, 36, 37 y 38. Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRH) establece diversas disposiciones en sus artículos 49 y 63. En cuanto a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), hay varias referencias que ya fueron anteriormente citadas en este documento.

Los recursos del FORTAMUN tienen por **objeto el fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias**, por lo que se propuso dar prioridad con esos recursos al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero contraídos por las haciendas municipales y a la atención de los requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública en sus jurisdicciones.

Ante ello, la LCF en su artículo 36 establece que el FORTAMUN se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con recursos federales y que será ministrado a los municipios mensualmente:

a) Con el 2.35%^I de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se **enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados**, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; [...]

En dicho artículo también se establece que a más tardar el 31 de enero de cada año deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones.

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**

^I Monto equivalente, sólo para efectos de referencia.

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.

Para la asignación de estos recursos, en el artículo 38 de la LCF se establece que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal [Ciudad de México] a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en **proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa**, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las Entidades, a su vez, distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal [Ciudad de México], en **proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios** y Demarcaciones Territoriales antes referidos.

Asimismo, se establece que los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal [Ciudad de México] tendrán las mismas obligaciones por ejercer el FORTAMUN y están mandatados a hacer públicos los **montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios**; informar sobre ejercicio de los

recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, esto a través de su página oficial de internet. (Artículo 33 apartado B, fracción II, incisos a) y c) de la LCF).

Análisis del Cumplimiento normativo del FORTAMUN

En este capítulo se presenta el análisis del cumplimiento normativo con respecto a la ejecución de los recursos del FORTAMUN, que se llevó a cabo en el municipio de Emiliano Zapata durante el ejercicio fiscal 2018. Con base en la normatividad que ya fue expuesta anteriormente en este documento, analizar su cumplimiento tiene por objeto evaluar la pertinencia en la inversión de los recursos correspondientes a FORTAMUN a partir de la información oficial e indicadores disponibles. Este análisis derivará en recomendaciones y estrategias propuestas para instrumentar mejoras en el uso e inversión de los recursos. A continuación, serán expuestos los resultados y demás hallazgos del equipo de consultores.

Objetivo del FORTAMUN

Considerando que el objetivo del FORTAMUN es “fortalecer la administración pública municipal”, dando prioridad a rubros como el cumplimiento de sus obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, tal como se establece en la LCF (Artículo 37), es pertinente verificar el cumplimiento de dicho objetivo.

En cuanto a la inversión de los recursos del FORTAMUN, según los rubros establecidos en la

LCF, el municipio de Emiliano Zapata consideró varios proyectos, cuya correspondencia puede observarse en la Tabla 1. En la referida tabla es notorio que se da cumplimiento a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) porque los proyectos en cuestión corresponden a la clasificación normativa ahí prevista. Además, los montos invertidos suponen que, a pesar de la condición de tener recursos públicos limitados, éstos puedan considerarse de utilidad para atender los rubros específicos. El caso más destacable es el de la Atención de la seguridad pública, cuyo monto invertido equivale al 81% del total de los recursos, hecho que corresponde contundentemente a la atención de un tema prioritario en todo el país.

Por otro lado, en el marco del Mantenimiento de infraestructura, también destacan en cuanto a la Remodelación de oficinas del ayuntamiento (6.5%) y mantenimiento de infraestructura municipal (6.2%). Estos dos proyectos coinciden con la política de ofrecer mejores servicios públicos a la ciudadanía, para lo cual es necesario contar con instalaciones municipales apropiadas y funcionales.

Clasificación según LCF (Art. 37)	Proyecto	Monto (pesos)	Porcentaje
<u>Mantenimiento de infraestructura</u>	Mantenimiento de infraestructura municipal	1,155,737.72	<u>6.2</u>
	Bacheo de concreto hidráulico	486,305.39	2.6
	Construcción de pavimento	315,881.18	1.7
	Remodelación de oficinas del ayuntamiento	1,220,739.76	<u>6.5</u>
Descargas de aguas residuales	Reposición de drenaje y descargas domiciliarias	224,095.37	1.2
<u>Atención de la seguridad pública</u>	Gasto de operación de seguridad pública	15,375,974.25	<u>81.9</u>
Total		18,778,733.67	100

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio. El subrayado tiene fines ilustrativos y no altera los montos o porcentajes presentados.

La Tabla I refleja un fortalecimiento del municipio en cuanto a sus capacidades para atender problemas públicos, pues los recursos invertidos tienen una clara orientación a mejorar el estado actual de rubros que son de atención gubernamental. Asimismo, es válido afirmar que esta inversión de recursos cumple con el sentido del FORTAMUN.

Una vez revisados los insumos informativos provistos por las autoridades del municipio Emiliano Zapata, Tabasco, es posible afirmar que el manejo de los recursos públicos estuvo apegado a lo que establece el artículo 126 constitucional en cuanto al ejercicio y destino de recursos únicamente comprendidos en el presupuesto correspondiente (H. Congreso de la Unión, 1917/2019). Asimismo, fue atendido lo que establece el artículo 134 del mismo ordenamiento en cuanto a que los recursos fueron administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (H. Congreso de la Unión, 1917/2019). La evidencia confirma que el uso de estos recursos cumplió con las particularidades comprendidas en la normatividad federal aplicable al FORTAMUN.

Cumplimiento en cuanto a Planeación y Presupuestación del recurso del FORTAMUN

Antes de referirse los recursos del FORTAMUN, es fundamental revisar la Ley de Ingresos para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para el Ejercicio Fiscal 2018, cuyo artículo I establece la procedencia de los ingresos que percibirá y serán destinados a “cubrir los gastos de su administración, servicios públicos, obras y demás obligaciones a su cargo” (Municipio de Emiliano Zapata, 2017). Asimismo, las participaciones federales para el Estado de Tabasco y sus municipios dependerán de lo establecido en el correspondiente presupuesto federal y con apego a las leyes aplicables, como en el caso del “Ramo General 33, fondos III y IV” (Municipio de Emiliano Zapata, 2017).

Para el año fiscal 2018 el estado de Tabasco recibió un monto total correspondiente al FORTAMUN de \$1,443,451,917.00, del cual al municipio de Emiliano Zapata le correspondió el 1.3% (\$18,462,636) del total de los recursos asignados a la entidad, tal como se establece en el documento “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. Cabe señalar que, originalmente, la Ley de Ingresos para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para el Ejercicio Fiscal 2018 establecía ingresos provenientes de Participaciones y aportaciones,

específicamente en concepto FORTAMUN, por un monto de \$16,941,873.87, por lo que hubo un incremento de 8.23% (\$1,520,762.13) respecto de la cifra finalmente obtenida por el municipio, que fue expresada al comienzo de este párrafo.

Es pertinente señalar que la manera en que se determina el monto de participaciones que recibirán los municipios es a través de una fórmula que relaciona la población del municipio frente a la población de la entidad federativa y un coeficiente de distribución. De ahí que pueda haber ajustes al cálculo del monto a entregar al municipio, pues la población estatal y municipal proviene de los datos de la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), que fue publicado en 2015.

En cuanto a la ministración de los recursos del FORTAMUN asignados al municipio de Emiliano Zapata, se tiene que ésta se suministró en 12 exhibiciones, mismas que se llevaron a cabo entre los meses de enero y noviembre, como se muestra a continuación:

Municipio	Mes	Monto (pesos)
Emiliano Zapata	Enero	1,538, 553
	Febrero	1,538, 553
	Marzo	1,538, 553
	Abril	1,538, 553
	Mayo	1,538, 553
	Junio	1,538, 553
	Julio	1,538, 553
	Agosto	1,538, 553
	Septiembre	1,538, 553
	Octubre	1,538, 553
	Noviembre	1,538, 553
	Diciembre	1,538, 553
Total	18, 462,636	

Fuente: Elaboración propia con datos del 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 (Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco, 2018).

En términos de la distribución de los recursos, la Tabla 2 ilustra la forma en que fueron recibidos por parte del municipio de Emiliano Zapata, lo que permite a las autoridades locales a planear, precisamente, el ejercicio de los mismos con miras a la atención de las tareas previstas por el propio FORTAMUN. Por otra parte, a pesar de que el municipio recibió \$18,462,636 por concepto de FORTAMUN asignados para el ejercicio fiscal 2018, adicionalmente se contó con un remanente del ejercicio fiscal 2017 que fue destinado para la planeación de la inversión de los recursos de dicho fondo.

Concepto	Monto (pesos)	Porcentaje
Presupuesto Asignado 2018	18,462,636.00	<u>98.3</u>
Remanente 2017	315,881.18	<u>1.68</u>
Intereses generados	261.49	<u>0.001</u>
Total presupuesto FORTAMUN 2018	18,778,778.67	100

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio. El subrayado tiene fines ilustrativos y no altera los montos o porcentajes presentados.

La Tabla 3 ilustra el incremento al total de los recursos por concepto de FORTAMUN para 2018, toda vez que en 2017 se generó un remanente. Como puede observarse, el referido remanente no es despreciable, pues alcanza un porcentaje de 1.68 y además se suman los intereses generados. Así, queda en \$18,778,778.67 la cifra total del presupuesto FORTAMUN que dispondrá el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco para 2018.

Es importante señalar que el municipio logró obtener intereses, además se tiene una cuenta bancaria productiva específica para manejar estos recursos, tal como establecen la normatividad aplicable que fue revisada en apartados anteriores. Se trata de la cuenta BBVA BANCOMER número 0111226487 a

nombre de FIV FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS (FORTAMUN)” (Municipio de Emiliano Zapata, 2018c). Lo anterior implica que se da cumplimiento a los requisitos establecidos por la Ley. Esto permite que la revisión de la Cuenta Pública sea realizada normalmente por las entidades de fiscalización, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En cuanto a la planeación respecto de las prioridades para invertir los recursos del FORTAMUN y FORTASEG, el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco informó 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.

Otro tema que es pertinente revisar son

los cambios que surgen entre el presupuesto aprobado, el modificado y el comprometido al periodo. La Tabla 4, a continuación, ilustra esta diferencia en cuanto a los proyectos del FORTAMUN.

Tabla 4. Presupuesto aprobado, modificado y comprometido para FORTAMUN en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)

Proyecto	Presupuesto (pesos)		
	Aprobado	Modificado al periodo	Comprometido al periodo
Mantenimiento de infraestructura municipal	1,204,464.24	1,155,737.72	1,155,737.72
Bacheo de concreto hidráulico	842,500.00	486,305.39	486,305.39
Construcción de pavimento	315,881.18		315,881.18
Remodelación de oficinas del ayuntamiento	1,240,000.00	1,220,739.76	1,220,739.76
Reposición de drenaje y descargas domiciliarias	256,543.15	224,095.37	224,095.37
Gasto de operación de seguridad pública	16,903,172.51	15,375,974.25	15,375,974.25
Total	20,762,561.08	18,462,852.49	18,778,733.67

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio. El subrayado tiene fines ilustrativos y no altera los montos o porcentajes presentados.

Resulta común que en un ejercicio presupuestario haya diferencias entre lo que fue originalmente planeado y lo que al final es ejercido. Esto sucede debido a diversas situaciones, aunque no refleja un problema sino una oportunidad para dar un mejor resultado gubernamental. La Tabla 4, específicamente en el caso del proyecto Construcción de pavimento, arroja que no hubo una variación presupuestal entre lo aprobado y lo comprometido debido a que se trata del recurso remanente del ejercicio fiscal 2017. En cuanto al proyecto Bacheo de concreto hidráulico, la diferencia entre el presupuesto aprobado respecto del modificado y el comprometido es de 42.3%, pues pasó de 842.5 a 486.3 mil pesos. El Gasto de operación en seguridad pública también registra una diferencia respecto del presupuesto aprobado frente al modificado y comprometido, ya que pasó de 16.9 a 15.4 millones de pesos, es decir, una diferencia de 9.1% a la baja.

Respecto de los totales, el presupuesto modificado y comprometido disminuyó en 11.1% en relación con el aprobado, pues de 20.8 pasó a 18.5 millones de pesos. Nuevamente, esta diferencia no refleja necesariamente un problema sino un ajuste con miras a obtener mejores resultados.

Como también puede observarse en la Tabla 4, hay seis proyectos en los que comprometieron los recursos del FORTAMUN y en todos los casos tienen relación temática directa con lo establecido en la normatividad aplicable. Asimismo, se trata de proyectos que tienen el propósito de dotar al municipio de Emiliano Zapata de mejores condiciones para la prestación cotidiana de servicios públicos, como el de Mantenimiento de infraestructura municipal y Remodelación de oficinas del ayuntamiento, ambos con un presupuesto aprobado y comprometido de aproximadamente 1.2 millones de pesos.

En cuanto a proyectos que propician mejores condiciones de vida para la población, están Bacheo de concreto hidráulico, Construcción de pavimento y Reposición de drenaje y descargas domiciliarias, cuyos recursos sumados casi alcanzan un millón de pesos. La atención al problema más grave en el país refleja, según la Tabla 4, una atención prioritaria, pues el Gasto de operación de seguridad pública tuvo casi 15.4 millones de pesos, es decir, el 81.9% del gasto total comprometido en el periodo. Esto último es consistente con las demandas ciudadanas para tener paz y tranquilidad en su entorno.

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 FORTAMUN 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. La Tabla 5 relaciona los proyectos ya referidos con sus respectivos programas y con el presupuesto asignado.

Clave	Programa Presupuestario	Proyecto	Presupuesto (pesos)
E049	Mantenimiento y limpieza a vialidades y espacios públicos	Mantenimiento de infraestructura municipal	1,155,737.72
K005	Urbanización	Bacheo de concreto hidráulico	486,305.39
		Construcción de pavimento	315,881.18
K012	Edificios públicos	Remodelación de oficinas del ayuntamiento	1,220,739.76
K003	Drenaje y alcantarillado	Reposición de drenaje y descargas domiciliarias	224,095.37
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Gasto de operación de seguridad pública	15,375,974.25
Total			18,778,733.67

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio.

En el programa con clave E046 *Salvaguarda de la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes* en su proyecto *Gasto de operación de seguridad pública*, no fueron encontradas Cédulas de Programación, Planeación y Programación Presupuestaria de **Gasto Corriente** ni de **Obra Pública**. Sin embargo, los indicadores del referido programa están plasmado en la MIR, donde están adecuadamente desagregados para cada los niveles de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

En cuanto al programa presupuestario con clave E049 *Mantenimiento y Limpieza a Vialidades y Espacios Públicos*, derivado del proyecto *Mantenimiento de infraestructura municipal*, fueron suministradas dos Cédulas de Programación,

Planeación y Programación Presupuestaria **Gasto Corriente**, ambas en el libro de Excel “Cédulas de gastos corrientes iniciales 2018”. Una estaba en la hoja “C 0027 VIALES DE LA CABECERA” y la otra en la hoja “C 0028 VIALIDADES VILLA CHABLE”. Las dos cédulas consignan los indicadores y de igual forma se suministró la Matriz de Indicadores para resultados (MIR), ya que la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece que dichos indicadores deben plasmarse en dicha matriz. La MIR en comento tiene los indicadores para cada uno de los niveles: Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Con respecto al programa presupuestario con clave K005 *Urbanización*, en sus dos proyectos Bacheo de concreto *hidráulico* y *Construcción de pavimento*, fueron encontradas 23 Cédulas de Programación, Planeación y Programación Presupuestaria **Obra Pública**, todas en el libro de Excel “Cédulas de obras públicas iniciales 2018”. Las 23 cédulas consignan los indicadores requeridos según la normatividad aplicable. No obstante, en este caso no está referida la información en la MIR, de modo que hay un incumplimiento normativo de lo establecido en la LGCG.

Sin embargo, para los programas presupuestarios con clave K012 *Edificios Públicos* en su proyecto *Remodelación de oficinas del ayuntamiento*, programa con clave K003 *Drenaje y Alcantarillado* en su proyecto *Reposición de drenaje y descargas domiciliarias*, no fueron proporcionadas las Cédulas de Programación, Planeación y Programación Presupuestaria de Gasto Corriente ni de Obra Pública, ni la MIR. Por tal motivo, al no contar con la desagregación de indicadores correspondientes

hay un incumplimiento normativo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), concretamente porque en su artículo 62 establece la obligación de emitir el listado de programas, así como sus indicadores de gestión aprobados.

Tabla 6. Cumplimiento normativo de los Programas presupuestarios derivados de los proyectos con inversión del FORTAMUN en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)

Clave	Programa Presupuestario	Proyecto	Cédulas	MIR
E049	Mantenimiento y limpieza a vialidades y espacios públicos	Mantenimiento de infraestructura municipal	Sí	Sí
K005	Urbanización	Bacheo de concreto hidráulico	Sí	No
		Construcción de pavimento	Sí	No
K012	Edificios públicos	Remodelación de oficinas del ayuntamiento	No	No
K003	Drenaje y alcantarillado	Reposición de drenaje y descargas domiciliarias	No	No
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Gasto de operación de seguridad pública	No	Sí

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Municipio de Emiliano Zapata (2018a).

La Tabla 6 sintetiza la situación normativa de los programas asociados al ejercicio de los recursos del FORTAMUN. Como ya fue comentado anteriormente, el hecho de no contar con las Cédulas de Programación, Planeación y Programación Presupuestaria de Gasto Corriente ni de Obra Pública, o bien, con la MIR, no significa que no se hayan elaborado, sino que tal vez no hayan sido proporcionadas como parte del universo documental para su revisión y elaboración de este informe. No obstante, en cuanto a la programación de los recursos del FORTAMUN, puede identificarse como área de oportunidad que el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco cuente con todas las cédulas y elabore la MIR a fin de evitar cualquier faltante documental para este u otros ejercicios evaluativos, dando así cumplimiento a la normatividad aplicable.

A propósito, 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.



Cumplimiento en cuanto al ejercicio de los recursos del FORTAMUN y tipo de obra o servicio otorgado

En este apartado serán analizados los diferentes momentos contables del ejercicio de los recursos según lo establecido por la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) para después verificar el cumplimiento en cuanto al tipo de obra o servicio reglamentado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), toda vez que esta última es el ordenamiento que regula a qué rubros pueden destinarse los recursos del FORTAMUN. Esto es importante porque el proceso presupuestario consta de diversas etapas y los cambios son prácticas comunes. La Tabla 7, a continuación, ilustra los montos presupuestarios en cada momento del proceso.

Tabla 7. Momentos contables del presupuesto del FORTAMUN en el municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	
Momento Contable del Presupuesto	Monto (pesos)
Aprobado	20,762,561.08
Modificado	18,462,852.49
Comprometido	18,778,733.67
Devengado	18,778,733.67
Ejercido	18,778,733.67
Pagado	18,778,733.67

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio.

Como puede observarse, en el momento Aprobado los recursos ascienden a casi 20.8 millones de pesos, pero en el Modificado es de casi 18.5 millones de pesos, es decir, 11% menos. En el momento Comprometido, los recursos ascienden a casi 18.8 millones de pesos, es decir que hubo un aumento de 1.7% frente al momento Modificado. A partir del momento Comprometido, los montos para Devengado, Ejercido y Pagado no cambiaron, aunque sí

hay una diferencia de 9.6% entre el Aprobado y el finalmente Pagado. El punto es que en el cierre consta que el ejercicio de los recursos fue adecuado porque el 100% de los recursos Comprometidos fueron debidamente ejercidos y pagados. Es destacable mencionar que el objeto del FORTAMUN fue alcanzado a cabalidad porque el recurso correspondiente fue gastado en obras públicas que contribuyen al fortalecimiento del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Una vez revisados los momentos contables del presupuesto, es pertinente analizar en qué fueron ejercidos los recursos del FORTAMUN y verificar si se cumple con lo establecido por la LCF. Para determinar esto debe tomarse como referencia el presupuesto ejercido y pagado, que en este caso son los mismos, tal como fue ilustrado en la Tabla 7.

Según lo establecido en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los recursos del FORTAMUN habrán de ser destinados a seis grandes tareas, aunque el municipio de Emiliano Zapata invirtió priorizó en los siguientes tres rubros: Mantenimiento de infraestructura, Descargas de aguas residuales y Atención de la seguridad pública. La Tabla 8 ilustra los proyectos que de ahí derivan y el presupuesto ejercido y pagado al respecto.

Clasificación según LCF (Art. 37)	Proyecto	Presupuesto Ejercido y Pagado (pesos)	Porcentaje
Mantenimiento de infraestructura	Mantenimiento de infraestructura municipal	<u>1,155,737.72</u>	<u>6.2</u>
	Bacheo de concreto hidráulico	486,305.39	2.6
	Construcción de pavimento	315,881.18	1.7
	Remodelación de oficinas del ayuntamiento	<u>1,220,739.76</u>	<u>6.5</u>
Descargas de aguas residuales	Reposición de drenaje y descargas domiciliarias	224,095.37	1.2
Atención de la seguridad pública	Gasto de operación de seguridad pública	<u>15,375,974.25</u>	<u>81.9</u>
Total		18,778,733.67	100
Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio. El subrayado tiene fines ilustrativos y no altera los montos o porcentajes presentados.			

Como puede observarse, las prioridades de inversión de los recursos del FORTAMUN expuestas en la Tabla 8 ya habían sido consignadas en la Tabla 1, pero esta última se refiere a la inversión y no consideraba el componente de presupuesto ejercido y pagado.

En las Tablas 1 y 8, resulta claro que se da cumplimiento a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), toda vez que los proyectos derivan de las tres prioridades temáticas ya referidas. En cuanto a los recursos presupuestarios ejercidos y pagados, la *Atención de la seguridad pública*, traducido en el proyecto *Gasto de operación de la seguridad pública* recibió casi 15.4 millones de pesos, lo que equivale al 81.9% del total de los recursos del FORTAMUN. Esta proporción ilustra que la seguridad pública es una preocupación mayoritaria de la población mexicana.

Dentro del *Mantenimiento de infraestructura*, dos de sus cuatro proyectos suman el 12.7% de los recursos ejercidos y pagados. Se trata del proyecto *Remodelación de oficinas del ayuntamiento*, que recibió 1.2 millones de pesos (6.5%) y *Mantenimiento de infraestructura municipal*, que

recibió 1.1 millones de pesos (6.2%), respecto del total. Los otros dos proyectos suman el 3.3% de los recursos presupuestarios ejercidos y pagados.

Por otro lado, el ámbito de Descargas de aguas residuales, el proyecto *Reposición de drenaje y descargas domiciliarias* tuvo solamente poco más de 224 mil pesos, es decir, el 1.2% de los recursos presupuestarios del FORTAMUN. Esto podría parecer intrascendente, pero debe considerarse que los recursos públicos son escasos y a pesar de ser una suma modesta, los recursos fueron utilizados para beneficiar directamente a ciudadanos habitantes del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Una vez analizado el destino de los recursos presupuestarios del FORTAMUN ejercidos y pagados, es observable que fue atendida la clasificación temática prevista por el artículo 37 de la LCF. En este punto puede recomendarse que para el ejercicio fiscal 2019 no disminuya el monto en ningunos de los proyectos con el propósito de evitar retrocesos, o bien, que pueda afectarse alguna situación o problema público que ya había sido atendido.

Precisamente, el objeto del FORTAMUN fue alcanzado porque los proyectos instrumentados cumplieron al fortalecer las capacidades de gobierno 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 de gobierno mediante el apoyo del FORTAMUN.

Cumplimiento en Evaluación y Seguimiento de los ASM

La evaluación de las acciones de gobierno es, en general, una tarea ardua porque conlleva la revisión exhaustiva de la evidencia documental disponible, incluso asistiendo a los sitios donde dichas acciones hayan surtido efecto a través, por ejemplo, de una obra pública. Asimismo, la evaluación es una tarea 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.

Resulta evidente que la evaluación tiene como propósito verificar que se haya cumplido con la normatividad aplicable, en este caso al FORTAMUN. En ese sentido, el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco realiza por primera vez la evaluación del FORTAMUN y se espera no solamente cumplir con cabalidad la normatividad que lo regula, sino también dotar a las autoridades de información útil. Esta información puede incluso ser de orden estratégico porque les permitirá 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. Esto está también dirigido a favorecer el bienestar de la población.

El Programa Anual de Evaluación [PAE] del Ejercicio Fiscal 2019 de los Programas Municipales y

Recursos de la Administración Pública del Municipio de Emiliano Zapata, es pertinente señalar que fue elaborado y publicado con el propósito de coadyuvar, 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” (Municipio de Emiliano Zapata, 2018b).

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).

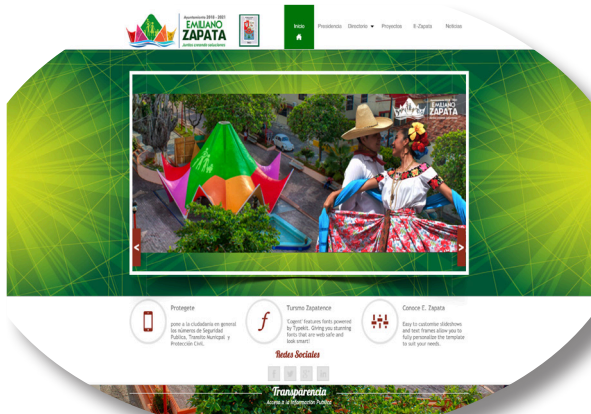
En el PAE se establece que los programas municipales y fondos federales, como el FORTAMUN, serán sujetos de evaluación. También, habrá evaluación interna y externa de programas instrumentados por dependencias y entidades gubernamentales municipales. Las evaluaciones externas “se harán con cargo al presupuesto 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 FORTAMUN y FORTASEG, 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 como es el caso de esta empresa de consultoría.

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. 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). 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 FORTAMUN. 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 sin demora en su desahogo.

Cumplimiento en Transparencia y Rendición de Cuentas

A pesar de que el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, cuenta con un sitio web oficial (<http://emilianozapatabasco.gob.mx/>), lo cierto es que hay muchas 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 FORTAMUN, 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.



<http://emilianozapatabasco.gob.mx/>

En cuanto a la información financiera, específicamente respecto de FORTAMUN, 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 1 establece que los ingresos provendrían de conceptos como “8. Participaciones y aportaciones”, específicamente el “8.2.4 FORTAMUN (Fondo IV)”. Según el mismo artículo 1, los ingresos provendrían de conceptos como “9. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas”, específicamente el “9.3 Subsidios y subvenciones”, se encuentra en ceros porque establece que dependerá del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Sin embargo, el presupuesto municipal fue dado el 8 de diciembre de 2017, mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2017. Es decir, con 9 días de diferencia, por lo que básicamente puede decirse que el presupuesto municipal es un documento incompleto. Sin embargo, en el *Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG*, celebrado entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el Gobierno del Estado de Tabasco y el Gobierno del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con fecha del 13 de febrero de 2018, están cuatro Ejes estratégicos, de los cuales se encuentran especificados los Programas con prioridad nacional, Subprogramas y Montos de recursos generales, así como los Destinos y conceptos de gasto, Metas, Montos y Acciones correspondientes (SENSP, 2018b). Asimismo, al presupuesto municipal le falta el artículo 18 porque en la numeración consecutiva pasa del 17 al 19, y en el “Capítulo III. De las remuneraciones salariales”, no tiene un artículo consecutivo, que sería el 26, sino que presenta cuatro Considerandos seguidos de una tabla y de

ahí pasa a los Artículos transitorios.

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 FORTAMUN.

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 Electronicos", 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 PUBLICAS" pero no contiene archivos para consulta.

Otro ejemplo es el botón "Art. 76", cuyo submenú presenta el botón "Fraccion I-V", al dar clic únicamente aparece el texto "PRESIDENCIA" y "SECRETARIA DE AYUNTAMIENTO", así como referencia a periodos trimestrales, pero no contiene archivos para consulta. En el botón "Art. 76", hay otros botones que al darles clic solamente cambia de página, pero no hay contenido. Se trata de los submenús: "Fraccion (sic) VI-X, Fracción XI-XV, Fracción XLI-XLV, Fracción XLVI-XLIX, Fracción XVI-XX, Fracción XXI-XXV, Fracción XXVI-XXX, Fracción XXXI-XXXV, Fracción XXXVI-XL". En el botón "Art. 78", al dar clic no hay contenido.

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

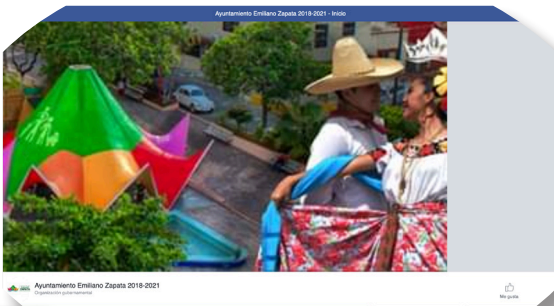
de Información contable contiene: a) Estado de actividades; b) Estado de situación financiera; c) Estado de variación en la hacienda pública; d) Estado de cambios en la situación financiera; e) Estado de flujos de efectivo; g) Notas a los estados financieros, y h) Estado analítico del activo (Municipio 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.

En la página oficial del municipio, actualmente se encuentra disponible documentación sobre los informes trimestrales del FORTAMUN, 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. El contenido de estos archivos 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).

Por otra parte, 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. 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.



https://m.facebook.com/EmilianoZapataTab2018.2021/?locale2=es_LA

En cuanto a la evaluación del desempeño, 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), en el link provisto (Municipio de Emiliano Zapata, 2019b) se encuentran diversos links para consultar los documentos derivados del proceso de evaluación.

Por otra parte, es destacable mencionar la importancia que se le ha dado a las evaluaciones en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, pues desde el año 2014 se realizan estos ejercicios, concretamente al FISM. Para 2019, fue incorporada la evaluación de los recursos del FORTASEG Y FORTAMUN.

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 FORTAMUN 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. 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.

En primer lugar, para el Fin se tiene el siguiente indicador:

Tabla 9. Indicador a nivel Fin PASH	
Indicador	Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos = ((Gasto ejercido en Obligaciones Financieras + Gasto ejercido en Pago por Derechos de Agua + Gasto ejercido en Seguridad Pública + Gasto ejercido en Inversión) / (Gasto total ejercido del FORTAMUN DF)) * 100
Definición	Mide la aplicación prioritaria de recursos del fondo, conforme a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y de acuerdo con el gasto que representa mayores beneficios para la población, basándose en la expectativa de registrar un incremento en el gasto para los destinos prioritarios establecidos en la LCF y requerimientos relevantes identificados por los municipios. El Gasto Ejercido en Obligaciones Financieras incluye servicio de la deuda (amortización más intereses) y gasto devengado no pagado, corriente o de capital, y servicios personales de áreas prioritarias en los sectores de educación, salud y seguridad pública: maestros, médicos, paramédicos, enfermeras y policías (se refiere a los sueldos pagados). Los montos correspondientes a las dos variables son acumulados al periodo que se reporta.
Frecuencia	Anual
Tipo	Estratégico
Meta	100
Avance	100 \$18,642,636
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.	

Es un indicador de tipo estratégico medido anualmente que se refiere a la aplicación prioritaria de recursos del FORTAMUN con apego a la Ley

de Coordinación Fiscal (LCF) y maximizando los beneficios para la población.

Es decir, se trata de un indicador estratégico que mide en porcentaje el grado de cumplimiento del ejercicio de los recursos del FORTAMUN. En este caso, la meta que se esperaba alcanzar era un 100% y efectivamente fue logrado ese porcentaje, por lo que el estatus del indicador en términos de flujo es *Validado* porque fue revisado y validado por la entidad federativa y no registró observaciones.

En cuanto al Propósito se tiene el siguiente indicador:

Tabla 10. Indicador a nivel Propósito PASH	
Indicador	Índice de Dependencia Financiera = (Recursos ministrados del FORTAMUN DF al municipio o demarcación territorial / Ingresos propios registrados por el municipio o demarcación territorial del Distrito Federal)
Definición	Mide la evolución de la dependencia financiera municipal o de la demarcación territorial, expresada como la importancia relativa del FORTAMUN DF en los ingresos propios.
Frecuencia	Semestral
Tipo	Estratégico
Meta	1.3
Avance	1.2
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.	

Es un indicador de tipo estratégico medido semestralmente que se refiere a la dependencia financiera del municipio al comparar los recursos del FORTAMUN frente a los ingresos propios municipales obtenidos mediante recaudación. Es decir, se trata de un indicador estratégico que mide la razón aritmética de FORTAMUN respecto de los ingresos municipales disponibles. En este caso, la meta que se esperaba alcanzar era una razón de 1.3 pero fue lograda una razón de 1.2, aunque el estatus del indicador en términos de flujo es *Validado* porque fue revisado y validado por la entidad federativa y no registró observaciones.

A nivel componente se tiene lo siguiente:

Tabla 11. Indicador a nivel Componente PASH

Tabla 11. Indicador a nivel Componente PASH	
Indicador	Porcentaje de avance en las metas = $(\text{Promedio de avance en las metas porcentuales de } i / \text{Promedio de las metas programadas porcentuales de } i) * 100$
Definición	Mide el avance promedio en la ejecución física de los programas, obras o acciones que se realizan con recursos del FORTAMUN DF. Donde: i = número de programas, obras o acciones. Los porcentajes correspondientes a las dos variables son acumulados al periodo que se reporta.
Frecuencia	Trimestral
Tipo	Estratégico
Meta	100
Avance	100
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.	

En tercer lugar, a nivel Componente es un indicador de tipo estratégico medido trimestralmente que se refiere a los productos terminados o servicios proporcionados que se realizaron con recursos del FORTAMUN. Es decir, se trata de un indicador que mide en porcentaje el avance promedio en la ejecución física de los programas, obras o acciones. En este caso, la meta que se esperaba alcanzar era un 100% y efectivamente fue logrado ese porcentaje, por lo que el estatus del indicador en términos de flujo es Validado porque fue revisado y validado por la entidad federativa y no registró observaciones.

Finalmente, a nivel Actividad se tiene el siguiente indicador:

Tabla 12. Indicador a nivel Propósito PASH

Tabla 12. Indicador a nivel Propósito PASH	
Indicador	Índice en el Ejercicio de Recursos = $(\text{Gasto ejercido del FORTAMUN DF por el municipio o demarcación territorial} / \text{Monto anual aprobado del FORTAMUN DF al municipio o demarcación territorial}) * 100$
Definición	Mide el porcentaje del gasto ejercido acumulado al periodo que se reporta, respecto al monto anual aprobado de FORTAMUN DF al municipio o demarcación territorial del Distrito Federal. El monto ejercido del FORTAMUN DF por el municipio o demarcación territorial es acumulado al periodo que se reporta.
Frecuencia	Trimestral
Tipo	Gestión
Meta	100
Avance	100 \$18,642,636
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.	

Es un indicador de gestión medido trimestralmente que se refiere a las principales acciones emprendidas para generar los bienes y/o servicios producidos con recursos del FORTAMUN. Es decir, se trata de un indicador de

gestión que mide el porcentaje del gasto ejercido respecto al monto anual aprobado. En este caso, la meta que se esperaba alcanzar era un 100% y efectivamente fue logrado ese porcentaje, por lo que el estatus del indicador en términos de flujo es Validado porque fue revisado y validado por la entidad federativa y no registró observaciones.

Una vez analizadas las categorías *Fin*, *Propósito*, *Componente* y *Actividad*, es posible afirmar que el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco cumplió satisfactoriamente con los parámetros evaluados para el FORTAMUN provenientes del Ramo 33, toda vez que en los cuatro casos referidos no hubo discrepancias entre las metas preestablecidas y las finalmente obtenidas. Esto representa un reconocimiento al municipio de Emiliano Zapata, Tabasco porque tras la evaluación del cumplimiento de los indicadores previstos en la MIR genera un conocimiento aprovechable en futuros ejercicios fiscales.

Identificación de posibles beneficios generados a la sociedad

Con las obras públicas realizadas en 2018 en el marco del FORTAMUN, 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.

Por lo que toca al *Mantenimiento de infraestructura*, puede afirmarse que dar mantenimiento a la infraestructura municipal puede entenderse como un servicio básico para que otros servicios puedan prestarse apropiadamente. Es el caso de las vialidades municipales que son beneficiarias del concreto hidráulico de forma tal que esa infraestructura sea más duradera que el asfalto tradicional. El hecho de contar con vialidades en condiciones óptimas permite que fluyan bienes y personas, incluso que se incremente el turismo local y foráneo al municipio.

Por otra parte, remodelar las oficinas del ayuntamiento ofrece ventajas para la prestación de servicios públicos porque la ciudadanía tiene espacios más adecuados para acercarse con sus autoridades y éstas se encuentran en mejores condiciones para llevar a cabo sus tareas cotidianas y aquellas demandadas por la sociedad. Si los ciudadanos pueden acercarse a las oficinas del ayuntamiento podrán expresar sus necesidades directamente a los servidores

públicos responsables y de ese modo asegurar que obtendrán atención.

En temas sanitarios, las *Descargas de aguas residuales*, traducidas en la reposición de drenaje y descargas domiciliarias propicia que los habitantes estén menos expuestos al contagio de enfermedades propias de ambientes insalubres. Destaca el caso de la carencia de drenaje como servicio básico en las viviendas, cuyo indicador es de 6.7%, lo que representa un 1.4% más alto que el promedio estatal en Tabasco (SEDESOL, 2018). Esto significa que apoyar a los hogares para que las aguas negras no permanezcan más tiempo del normal propicia que haya menor riesgo de infección para la población vulnerable, como los niños y los adultos mayores. Es decir, este proyecto tiene un beneficio directo sobre la salud de la población municipal porque contribuye a prevenir enfermedades.

En cuanto a la *Atención de la seguridad pública*, es pertinente señalar que el gasto de operación de seguridad pública es fundamental para que el conjunto de la sociedad se encuentre en paz y tranquilidad. La atención de la seguridad tiene componentes preventivos y reactivos, pero en términos de prevención es mucho mejor invertir antes de que sucedan los delitos que reaccionar y detonar los procesos penales para la procuración e impartición de justicia una vez que fueron cometidos. La seguridad pública también tiene elementos subjetivos, como la percepción ciudadana, de manera que una atención visible de la inseguridad propiciará que los habitantes confíen en sus autoridades municipales y en los cuerpos de policía tanto para solicitar ayuda como para denunciar ilícitos.

En suma, el *Mantenimiento de infraestructura, las Descargas de aguas residuales y la Atención de la seguridad pública*, constituyen acciones y obras que directamente representan una contribución a mejorar el bienestar de los habitantes. El desahogo de estas prioridades fortalece al municipio de Emiliano Zapata, Tabasco porque se orienta en temas centrales para la ciudadanía y favorece el mejoramiento constante de la gestión gubernamental.



El FORTASEG como elemento clave en la Seguridad Pública

Marco Normativo del FORTASEG

En concordancia con los esfuerzos orientados a mejorar los resultados gubernamentales, la descentralización de algunas funciones del ámbito federal al estatal y municipal, como la seguridad pública, arroja diferentes resultados debido a múltiples factores. Una respuesta federal para apoyar decididamente en esta materia es el *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)*, cuya primera versión fue creada en 2008 bajo el nombre de Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). Cabe resaltar la diferencia entre fondo, como fue originalmente concebido, y subsidio, como está actualmente en marcha, pues existen disposiciones aplicables que serán expuestas más adelante.

Es importante revisar los antecedentes históricos y normativos del FORTASEG porque la seguridad pública es la demanda social por excelencia en el mundo contemporáneo. La población reside en alguna de las entidades federativas, específicamente dentro de un municipio, por lo que es posible ubicar geográficamente determinadas localidades que padecen un problema de inseguridad más grave en comparación con otras zonas.

Antecedentes del FORTASEG

En 2008, en el marco del Consejo Nacional de Seguridad Pública y con la participación de los Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y otros actores firmaron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Como resultado, el presidente Felipe Calderón Hinojosa impulsó el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), con el propósito de profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios, así como en las demarcaciones territoriales del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Asimismo, el subsidio contemplaba mejorar la infraestructura de las corporaciones policiacas y desarrollar políticas públicas para la prevención del delito de aquellos municipios elegibles según las disposiciones establecidas para tal efecto. La importancia de la seguridad pública para la ciudadanía es clave para tener una vida libre de violencia y gozar de condiciones adecuadas para el desarrollo de sus actividades cotidianas. En algunas localidades del país hay condiciones tales que les impiden ocupar espacios públicos ante el riesgo de sufrir algún delito de alto impacto.

Originalmente, el SUBSEMUN tenía tres objetivos: Profesionalización, Equipamiento e Infraestructura y Sistemas de Información. Posteriormente le fueron incorporados dos ejes más: Prevención social del delito y Operación policial. Asimismo, este subsidio fue dirigido a apoyar la ejecución

de las funciones municipales de seguridad pública, aunque podían recibirlo las entidades federativas en los casos en que estas últimas actuaran en suplencia de los municipios o en coordinación con ellos. De ahí que sea destacable la eficacia en el uso de los recursos y los mecanismos de cooperación intergubernamental.

Durante la gestión del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), específicamente en 2016 el SUBSEMUN fue convertido en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG). Esta reestructuración sirvió para ampliar su enfoque al desarrollo individual de los elementos policiacos, así como a capacitación, control de confianza y mejora de sus condiciones laborales. Los recursos también eran destinados a infraestructura, bases de datos y sistemas de comunicación, así como certificación y equipamiento. Recientemente y para responder a las necesidades de estos tiempos, ha sido incorporada la capacitación en derechos humanos y la igualdad de género como guía indiscutible en la actuación policial.

En la actualidad, existen seis programas prioritarios del FORTASEG: "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).

Normatividad que regula el FORTASEG

Hay diversas disposiciones que regulan el funcionamiento del FORTASEG, y en primer lugar está su base constitucional en el párrafo décimo del artículo 21 (H. Congreso de la Unión 1917/2019), en lo relativo a la **coordinación intergubernamental para atender los fines de la seguridad pública**. En ese sentido, 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).

Por otro lado, el artículo 134, sobre la **administración de recursos económicos** de la Federación, entidades federativas y municipios, establece que “se administrarán **con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados**” (H. Congreso de la Unión 1917/2019). En cuanto a la **adquisición de bienes y servicios** para “asegurar al Estado las **mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad** y demás circunstancias pertinentes” (H. Congreso de la Unión 1917/2019).

En la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), el artículo 7 señala que en términos del “artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, **deberán coordinarse** para: (...) XIV. **Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos**

de ayuda federal para la seguridad pública; (...) XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para **incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública**” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019).

En la referida LGSNSP, el artículo 14 enuncia las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, entre las que destacan: “VII. 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**; VIII. Resolver la **cancelación de la ministración de las aportaciones, a las entidades federativas o, en su caso a los municipios**, por un periodo u objeto determinado, cuando **incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados** previo cumplimiento de la garantía de audiencia” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019).

El artículo 18 del mismo ordenamiento señala como atribuciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: “XVI. Integrar los **criterios para la distribución de los fondos de seguridad pública y someterlos a la aprobación del Consejo** [Nacional de Seguridad Pública], en términos de las disposiciones legales aplicables; XVII. **Gestionar ante las autoridades competentes, la ministración de los fondos de seguridad pública**, de conformidad con los criterios aprobados por el Consejo y las demás disposiciones aplicables; (...) XIX. **Coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias de fiscalización,**

proporcionando la información con la que cuente respecto del ejercicio de los recursos de los fondos de ayuda federal, así como del cumplimiento de esta Ley; XX. **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).

La LGSNSP establece en sus artículos 135 y 136 que “las **responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales, locales y municipales por el manejo o aplicación ilícita de los recursos previstos en los fondos a que se refiere el artículo 142 de la presente Ley**, serán determinadas y sancionadas conforme las disposiciones legales aplicables y por las autoridades competentes” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019). El artículo 137 del mismo ordenamiento establece que “la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará los recursos federales que ejerzan la Federación, las entidades federativas y los Municipios en materia de Seguridad Pública, en términos de las disposiciones aplicables (H. Congreso de la Unión, 2009/2019).

Adicionalmente, el artículo 142 de la LGSNSP dispone que “los **fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, se componen con los **recursos destinados a la seguridad pública previstos en los fondos que establece el artículo 25, fracciones IV y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal** para tal objeto. Los **recursos que se programen, presupuesten y aporten a las entidades**

federativas y municipios, así como su ejercicio, control, vigilancia, información, evaluación y fiscalización, estarán sujetos a dicho ordenamiento y a la presente Ley; asimismo, únicamente podrán ser destinados a los fines de seguridad pública referidos en la citada Ley de Coordinación Fiscal. **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 para ser destinados exclusivamente a estos fines.** (...) Asimismo, dichas autoridades deberán **rendir informes trimestrales al Secretariado Ejecutivo del Sistema sobre los movimientos que presenten las cuentas específicas, la situación en el ejercicio de los recursos, su destino así como los recursos comprometidos, devengados y pagados.** Sin perjuicio de lo que establece el artículo 143 **los convenios generales o específicos establecerán obligaciones para las entidades federativas y los municipios, a efecto de fortalecer la adecuada rendición de cuentas, transparencia, vigilancia y fiscalización de los recursos que se aporten, así como las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento**” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019).

El artículo 143 contempla que “para efectos de control, vigilancia, transparencia y supervisión del manejo de los recursos previstos en el artículo que antecede, así como para determinar si se actualizan los supuestos a que se refiere el artículo 139, compete al Secretario Ejecutivo: I. **Requerir, indistintamente, a las autoridades**

hacendarias y de seguridad pública, entre otras, de las entidades federativas y de los municipios, informes relativos a: a) El **ejercicio de los recursos de los fondos y el avance en el cumplimiento de los programas o proyectos financiados con los mismos**; b) La ejecución de los programas de seguridad pública de las entidades federativas derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019).

Por otra parte, el artículo 144 señala que “el Pleno del Consejo Nacional [de Seguridad Pública] resolverá la **cancelación o suspensión de los recursos a que se refiere el artículo 142 de esta Ley**, a las entidades federativas o, en su caso, municipios, que incurran en lo siguiente: (...) IV. **Aplicar los recursos aportados para la seguridad pública para fines distintos a los que disponen las disposiciones jurídicas aplicables**; (...) IX. Cualquier incumplimiento a las obligaciones de la presente Ley, que afecte a los mecanismos de coordinación en materia de Seguridad Pública” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019). Dicho artículo agrega que “**la cancelación de la ministración de los recursos federales a las entidades federativas y municipios, supone la pérdida de los mismos**, por lo que no tendrán el carácter de recuperables o acumulables y deberán, en consecuencia, permanecer en la Tesorería de la Federación para los efectos legales correspondientes al finalizar el ejercicio fiscal, salvo que en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal se destinen a otras entidades federativas o municipios para llevar a cabo la función de seguridad pública, sin que se genere, para éstas, el derecho a recibir los

recursos con posterioridad” (H. Congreso de la Unión, 2009/2019).

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) señala en su artículo 26 ter que en licitaciones públicas “**se podrá exceptuar la participación de los testigos sociales en aquéllos (sic) casos en que los procedimientos de contrataciones contengan información clasificada como reservada que pongan en riesgo la seguridad (...) pública (...) en los términos de las disposiciones legales aplicables**” (H. Congreso de la Unión 2000/2014). El artículo 41 del mismo ordenamiento establece los **casos para realizar contrataciones “sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando (...) II. Peligre o se altere el orden social, (...) la seguridad (...) de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor; (...) IV. (...) su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia**” (H. Congreso de la Unión 2000/2014).

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) señala en su artículo 72 que en el marco de las contrataciones en referencia “**se consideran requerimientos administrativos aquellos bienes o servicios (...) aquéllos (sic) que no estén relacionados con la preservación de (...) la seguridad pública**” (H. Congreso de la Unión, 2010a).

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSRM) señala en su artículo 27 bis que en las licitaciones públicas **“se podrá exceptuar la participación de los testigos sociales en aquéllos casos en que los procedimientos de contrataciones contengan información clasificada como reservada que pongan en riesgo la seguridad (...) pública (...)** en los términos de las disposiciones legales aplicables” (H. Congreso de la Unión, 2000/2016). El artículo 42 del mismo ordenamiento establece que **“las dependencias y entidades (...) podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando (...)** II. Peligre o se altere el orden social, (...) la seguridad (...) de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor; (...) IV. (...) **su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la (...) seguridad pública,** en los términos de las leyes de la materia” (H. Congreso de la Unión, 2000/2016).

El Reglamento de la La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSRM) establece en su artículo 122 que “el uso de la Bitácora es obligatorio en cada uno de los contratos de obras y servicios. Su elaboración, control y seguimiento se hará por medios remotos de comunicación electrónica (...). **La Secretaría de la Función Pública autorizará que la elaboración, control y seguimiento de la Bitácora se realice a través de medios de comunicación convencional cuando las dependencias y entidades así lo soliciten**

(...) III. **Cuando el uso de la Bitácora a través de medios remotos de comunicación electrónica ponga en riesgo la (...) seguridad pública,** en términos de las leyes de la materia” (H. Congreso de la Unión, 2010b).

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2018 señala en su artículo 7 que **“el ejercicio de los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos** para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como el de los recursos federales que se ejerzan de manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujetará a las disposiciones legales aplicables, al principio de anualidad y a lo siguiente:

IX. El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobará a más tardar en el mes de enero, los criterios de distribución de los recursos de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo establecido en el artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para efectos del párrafo anterior, se promoverá que, por lo menos, el 20 por ciento de los recursos previstos en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), **se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.**

El **Consejo Nacional de Seguridad Pública**, al aprobar los criterios para la distribución de los recursos de los fondos de ayuda federal que se otorguen a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para la seguridad pública, **promoverá y vigilará que su aplicación se oriente al cumplimiento de los ejes estratégicos y programas con prioridad nacional definidos por dicho Consejo**, así como que su erogación se realice dentro del presente ejercicio fiscal.

Para tales efectos, **los convenios relativos a estos fondos establecerán mecanismos que contribuyan a agilizar la recepción y el ejercicio de los recursos** que reciban las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Dicho Consejo promoverá 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 y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.**

Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad

de México, en el ejercicio de los recursos que les sean transferidos para seguridad pública, a través del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios deberán **alinear, en su caso, la aplicación de los recursos para implementar y operar el modelo de desarrollo y operación policial previsto en la ley de la materia, conforme a los ejes estratégicos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública** (Cámara de Diputados, 2017).

El artículo 8 del referido presupuesto especifica **“la cantidad de \$5,000,000,000, para el otorgamiento del 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.** Los subsidios a que se refiere este artículo **serán destinados para los conceptos y conforme a los lineamientos que establezca el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en alineación con los programas con prioridad nacional definidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública**, 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).

El mismo artículo 8 agrega que **“a más tardar el 15 de febrero, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicará en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos** a que se refiere el párrafo anterior; los cuales incluirán lo siguiente: I. Los **requisitos y procedimientos para la gestión, administración y evaluación de los recursos (...)**; II. **La fórmula de elegibilidad y distribución de recursos (...)**, y III. La lista de municipios y demarcaciones territoriales beneficiarios del subsidio y el monto de asignación correspondiente a cada uno (Cámara de Diputados, 2018).

El texto del artículo 8 también señala que **“el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá suscribir los convenios específicos de adhesión y sus anexos técnicos, con las entidades federativas y con los beneficiarios del subsidio, a más tardar el último día hábil de febrero. (...) Los recursos a que se refiere este artículo se sujetarán a las disposiciones aplicables a los subsidios federales**, incluyendo aquéllas establecidas en el artículo 7 de este Decreto (Cámara de Diputados, 2017).

El artículo 1 de los Lineamientos para el otorgamiento del 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 para el ejercicio fiscal 2018, señala que **el objeto de estos lineamientos es “establecer las disposiciones para la gestión, otorgamiento, administración, ejercicio,**

seguimiento, verificación y evaluación de los recursos y metas del 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, así como **dar a conocer la fórmula de elegibilidad y de distribución de los recursos, el listado de municipios y demarcaciones territoriales Beneficiarios y el monto de asignación”** (Secretaría de Gobernación, 2018).

Por su parte, el artículo 2 de los referidos lineamientos dispone que **“el objetivo del FORTASEG es apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública** a los Beneficiarios mediante 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**, en alineación con los Ejes, Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública” (Secretaría de Gobernación, 2018).

Estos lineamientos señalan en su artículo 4 que **“los recursos federales del FORTASEG no son regularizables, son parcialmente concursables y no pierden su carácter federal al ser ministrados** a los Beneficiarios; por lo tanto, su administración, ejercicio, seguimiento, verificación y evaluación, se sujetarán a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la

Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, los Lineamientos y las disposiciones aplicables a los subsidios federales (Secretaría de Gobernación, 2018).

Asimismo, el artículo 5 indica que **“los recursos del FORTASEG, estarán sujetos a las reglas siguientes:** I. Son adicionales y complementarios a los proporcionados por otros programas federales y locales vigentes, por lo que **deberá evitarse la duplicidad de su aplicación con los recursos de otros fondos, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorguen a los Beneficiarios en materia de seguridad pública;** II. En ningún caso, los recursos del FORTASEG sustituirán a los recursos dirigidos a estos fines por parte de los Beneficiarios, y III. **Las limitantes para la ministración de los recursos son, entre otras, la disponibilidad presupuestaria y la calendarización del gasto que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”** (Secretaría de Gobernación, 2018). Por otra parte, el artículo 11 establece que **“los Beneficiarios deberán aportar en una sola exhibición una coparticipación que será equivalente al veinte (20) por ciento del monto asignado en el Anexo 3, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes contados a partir de que reciban la primera ministración. En el caso de la modalidad del ejercicio coordinado de la función de seguridad pública entre una entidad federativa y su municipio o demarcación, la aportación del Beneficiario será conforme a las condiciones establecidas en el instrumento de coordinación que hayan suscrito. Los Beneficiarios podrán utilizar un máximo de \$60,000.00 (SESENTA MIL PESOS 00/100 M.N.) de los recursos**

correspondientes a la coparticipación, 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).

Más específicamente, el artículo 12 señala que **“el FORTASEG tendrá como destinos de gasto asociados a los recursos, los siguientes:** A. En el Programa con Prioridad Nacional denominado **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 Temas de Seguridad Pública (...)**; B. En el Programa con Prioridad Nacional denominado **Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial (...)**; C. En el Programa con Prioridad Nacional denominado **Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial (...)**; D. En el Programa con Prioridad Nacional denominado **Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios (...)**; E. En el Programa con Prioridad Nacional denominado **Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública (...)**; F. En el Programa con Prioridad Nacional denominado **Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas”** (Secretaría de Gobernación, 2018).

El artículo 47 indica veintidós **obligaciones de los beneficiarios del FORTASEG**, entre las que destacan: **“I. Ejercer los recursos de**

coparticipación para el cumplimiento de las metas convenidas con base en lo establecido en los artículos 13 y 14 de los Lineamientos, **e informar al Secretariado Ejecutivo (...) el destino que tuvieron los mismos;** II. **Establecer cuentas bancarias productivas específicas generadoras de rendimientos financieros (...);** III. **Registrar los avances físico-financieros mensuales en el RISS y presentar el informe trimestral (...);** IV. Presentar dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes de octubre un acta preliminar de cierre parcial del ejercicio con corte al 28 de septiembre 2018; V. Informar (...) el cumplimiento de las metas comprometidas en el Anexo Técnico (...); VI. **Atender en tiempo y forma las solicitudes de información que realice el Secretariado Ejecutivo sobre la administración y avances del FORTASEG (...);** VII. En caso de revisión por parte de una autoridad de fiscalización deberá: a) Dar todas las facilidades a dicha instancia para realizar (...) las auditorías que consideren necesarias; b) Atender en tiempo y forma los requerimientos de auditoría, así como dar seguimiento y solventar las observaciones planteadas por los órganos de control, y c) Dar total acceso a la información documental, contable y de otra índole, relacionada con los recursos del FORTASEG. VIII. **Resguardar, en términos de la legislación aplicable, la documentación que ampare la comprobación fiscal de los recursos recibidos;** IX. **Permitir al Secretariado Ejecutivo a través de su personal de apoyo, llevar a cabo visitas y acciones de verificación sobre la aplicación de los recursos del FORTASEG que estime pertinentes (...);** X. **Registrar los recursos que reciban del FORTASEG en sus respectivos presupuestos**

e informar a la autoridad correspondiente para efectos de la cuenta pública local y demás informes previstos en la legislación local (...); XIII. Obtener (...) la validación en términos del Programa Rector de Profesionalización, de los cursos de capacitación convenidos en el Anexo Técnico (...); XIV. Acreditar, previo al ejercicio de los recursos, la propiedad legal del (de los) predio(s) de las acciones de infraestructura, así como obtener (...) la opinión favorable respecto del expediente técnico (...); XV. **Obtener (...) la opinión técnica de los proyectos de las acciones relativas a los Programas con Prioridad Nacional previstas en el artículo 12, apartados C, fracción II, incisos a) y b), E y F de los Lineamientos (...);** XVI. Remitir (...) para su acreditación, los instrumentos y actas del servicio profesional de carrera (...); XVII. **Informar al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana de manera semestral el avance sobre la implementación de los proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia (...);** XVIII. **Remitir (...) la Ficha de Verificación y Seguimiento y el reporte de cumplimiento de metas, así como los reportes trimestrales de las evaluaciones de competencias básicas de la función y del desempeño, debidamente firmados por las autoridades competentes (...);** XIX. **Cumplir con los Lineamientos Generales de Evaluación del desempeño** referidos en el artículo 59 de los Lineamientos (...)" (Secretaría de Gobernación, 2018).

El artículo 54 señala que "los recursos del FORTASEG estarán sujetos a la fiscalización y auditoría de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública,

la Auditoría Superior de la Federación y demás órganos supervisores, en el ámbito de sus respectivas competencias y en términos de la normativa aplicable” (Secretaría de Gobernación, 2018).

Los *Lineamientos generales de evaluación del desempeño del 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 para el ejercicio fiscal 2018*, según su artículo 1, tienen como propósito “establecer las directrices, mecanismos y metodologías que deben observar los beneficiarios y las Unidades Administrativas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 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 suscritos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como la información relevante asociada a los mismos, **a fin de conocer los resultados del ejercicio, destino y aplicación de los recursos e impactos obtenidos y compararlos con los esperados para valorar la pertinencia de las acciones definidas y, en su caso, establecer las estrategias y líneas de acción que permitan la consecución de los objetivos**” (SESNSP, 2018a).

El artículo 3 establece que “**los beneficiarios deberán realizar la evaluación de los**

Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas, respecto de las metas y recursos convenidos en los Anexos Técnicos de los Convenios Específicos de Adhesión para el Otorgamiento del FORTASEG, a través de la verificación del grado de cumplimiento de los mismos [quienes] **deberán elaborar un Informe Anual de Evaluación** que contenga la valoración de la aplicación de los recursos e impactos obtenidos derivados de la aplicación de los recursos e impactos obtenidos (...) asociando el avance en la aplicación de los recursos del FORTASEG y de la coparticipación, así como el análisis del cumplimiento de los fines y propósitos para los que fueron destinados los recursos respectivos” (SESNSP, 2018a).

En relación con los **resultados del Informe Anual de Evaluación**, el artículo 7 señala que éstos deberán ser **publicados “a través de los mecanismos de difusión oficiales, poniéndolos a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas de Internet o de otros medios locales de difusión** (...) salvo que el informe contenga partes o secciones clasificadas, en cuyo caso se deberá elaborar una versión pública” (SESNSP, 2018a).

Si, bien, estos recursos, se encuentran regulados por los lineamientos mencionados, este subsidio se encuentra normado por el capítulo VI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), cuyo artículo 74 señala que “**el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría [de Hacienda y Crédito Público], autorizará la ministración de los subsidios y transferencias** que con cargo a los presupuestos

de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos (H. Congreso de la Unión, 2006/2015). Asimismo, establece que la SHCP “**podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley**, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes” (H. Congreso de la Unión, 2006/2015). El artículo 75 del mismo ordenamiento establece que “**los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad**” (H. Congreso de la Unión, 2006/2015).

Una vez revisados los contenidos de la normatividad del FORTASEG, puede advertirse que se trata de un tema complejo por la amplia cantidad de disposiciones aplicables. Las referencias anteriormente presentadas respecto de la reguación para el funcionamiento del FORTASEG, permiten proceder a la verificación sobre el cumplimiento de la inversión de los recursos asignados para dicho subsidio. A pesar de encontrarnos en julio de 2019, la revisión que motiva esta **Evaluación específica del cumplimiento normativo del FORTAMUN y FORTASEG, para el año 2018. Emiliano Zapata, Tabasco**, se hará con base, precisamente, en la legislación aplicable que estuvo vigente en 2018.

Análisis del Cumplimiento normativo del FORTASEG

En este capítulo se presenta el análisis del cumplimiento normativo con respecto a la ejecución de los recursos del FORTASEG, que se llevó a cabo en el municipio de Emiliano Zapata durante el ejercicio fiscal 2018. Con base en la normatividad que ya fue expuesta anteriormente en este documento, analizar su cumplimiento tiene por objeto evaluar la pertinencia en la inversión de los recursos correspondientes a FORTASEG a partir de la información oficial e indicadores disponibles. Este análisis derivará en recomendaciones y estrategias propuestas para instrumentar mejoras en el uso e inversión de los recursos. A continuación, serán expuestos los resultados y demás hallazgos del equipo de consultores.

Objetivo del FORTASEG

Según establece el artículo 2 de los *Lineamientos para el otorgamiento del 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 para el ejercicio fiscal 2018*, “el objetivo del FORTASEG es apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los Beneficiarios mediante 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, en alineación con los Ejes, Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública” (Secretaría de Gobernación, 2018).



Considerando lo anterior, es pertinente verificar el cumplimiento de dicho objetivo al revisar la inversión de los recursos del FORTASEG según los Ejes estratégicos establecidos en la *Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG* (SESNP, 2018b), celebrado entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), el Gobierno del Estado de Tabasco y el Gobierno del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con fecha del 13 de febrero de 2018. En este anexo están especificados los Programas con prioridad nacional, Subprogramas y Montos de recursos generales, así como los Destinos y conceptos de gasto, Metas, Montos y Acciones correspondientes. Lo anterior deriva de cuatro Ejes estratégicos, a saber: “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” (SESNP, 2018b).

La Tabla 13 muestra los recursos FORTASEG asignados para cada Eje Estratégico en sus Programas con Prioridad Nacional y sus respectivos Subprogramas. Como puede observarse, 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 \$4,993,100.00, 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 \$1,700,000.00, es decir, el 17% del monto total, mientras que el Subprograma *Red Nacional de Radiocomunicación* obtuvo \$961,000.00, es decir, el 9.6% del total. Esto significa que al rubro tecnológico le fueron destinados el 76.5% del total de recursos FORTASEG. Esta cifra refleja una clara prioridad para la atención de los temas referidos a partir del impulso a la tecnología aplicada.

Por otra parte, el Eje Estratégico denominado *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 Temas de Seguridad Pública*, con el Subprograma *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana*, recibió \$1,000,000.00, es decir, el 10% del total de los recursos. Esto significa que la prevención tuvo una prioridad menor en relación con otros aspectos programáticos del FORTASEG.

Tabla 13. Recursos FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)			
Eje Estratégico	Programa con Prioridad Nacional	Subprograma	Recursos "FORTASEG"
<u>Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana</u>	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 Temas de Seguridad Pública	Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	\$1,000,000.00
Desarrollo y Operación Policial	Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	Capacidades de Evaluación en Control de Confianza	\$192,400.00
		Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	\$1,153,500.00
	<u>Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial</u>	<u>Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública de Impartición de Justicia</u>	\$4,993,100.00
		<u>Red Nacional de Radiocomunicación</u>	\$961,000.00
		<u>Sistema de Videovigilancia</u>	\$1,700,000.00
Gestión de Capacidades Institucionales para el Servicio de Seguridad Pública y la Aplicación de la Ley Penal	Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios		\$0.00
<u>Administración de la Información para la Seguridad Pública</u>	Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública	Sistema Nacional de Información (Bases de Datos)	\$0.00
	Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas		\$0.00
		Total	\$10,000,000.00
Fuente: Anexo Técnico del Convenio Especifico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG (SENSP, 2018b). El subrayado tiene fines ilustrativos y no altera los montos o porcentajes presentados.			

La Tabla 14 ilustra el uso de los recursos de coparticipación que, en este caso, 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 \$1,940,000.00, monto equivalente al casi el 20% del total de recursos FORTASEG presentados en la Tabla 13. El rubro de Gastos de operación asciende a \$60,000.00, que coincide con el límite máximo establecido por los *Lineamientos para el otorgamiento del 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 para el ejercicio fiscal 2018*, (SEGOB, 2018).

recursos fueron administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (H. Congreso de la Unión, 1917/2019). El uso de estos recursos cumplió con la normatividad federal aplicable al FORTASEG.



Eje Estratégico	Programa con Prioridad Nacional	Subprograma	Recursos "FORTASEG"
Desarrollo y Operación Policial	Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	\$1,940,000.00
Gastos de operación			\$60,000.00
Total			\$2,000,000.00

Fuente: Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG (SESNSP, 2018b).

Una vez revisados estos montos, es posible afirmar que el manejo de los recursos públicos del FORTAMUN por parte de las autoridades del municipio Emiliano Zapata, Tabasco, estuvo apegado a lo que establece el artículo 126 constitucional sobre al ejercicio y destino de recursos comprendidos en el presupuesto correspondiente (H. Congreso de la Unión, 1917/2019). Del mismo modo, se da cumplimiento a lo establecido por el artículo 134 del mismo ordenamiento en cuanto a que los

Cumplimiento en cuanto a Planeación y Presupuestación del recurso del FORTASEG

Los Lineamientos generales de evaluación del desempeño del 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 para el ejercicio fiscal 2018 (SENSP, 2018a), establecen aquellos aspectos atendibles para la referida evaluación.

En relación con a la planeación de los recursos públicos, es pertinente revisar las diferencias que surgen entre el presupuesto aprobado, el modificado y el comprometido al periodo. La Tabla 15, a continuación, ilustra esta diferencia en cuanto a los subprogramas correspondientes al FORTASEG.

Tabla 15. Presupuesto aprobado, modificado y comprometido para FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)			
Subprograma	Presupuesto (pesos)		
	Aprobado	Modificado al periodo	Comprometido al periodo
Prevención social de violencia y la delincuencia con participación ciudadana	1,000,000.00	998,000.00	998,000.00
Fortalecimiento de las capacidades de evaluación en control de confianza	192,400.00	192,400.00	192,400.00
Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	3,153,500.00	3,149,426.00	3,149,426.00
Fortalecimiento de Programas prioritarios locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia	<u>1,385,810.00</u>	<u>1,196,508.36</u>	<u>1,196,508.36</u>
Fortalecimiento de programas prioritarios locales de las instituciones de seguridad pública e impartición de justicia	<u>800,000.00</u>	:	:
Fortalecimiento de programas prioritarios locales de las instituciones de seguridad pública e impartición de justicia	2,872,090.00	2,869,895.63	2,869,895.63
Red Nacional de Radiocomunicación	961,000.00	942,469.84	942,469.84
Sistemas de Videovigilancia	1,700,000.00	1,699,997.68	1,699,997.68
Total	12,064,800.00	11,048,697.51	11,048,697.51

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio. El subrayado tiene fines ilustrativos y no altera los montos o porcentajes presentados.

Es normal que se presenten diferencias entre los recursos que fueron originalmente planeados en un ejercicio presupuestario frente a lo que fue aprobado, modificado y comprometido, aunque esto no necesariamente es una irregularidad. La Tabla 15 ilustra una situación destacable porque en el subprograma Fortalecimiento de programas prioritarios locales de las instituciones de seguridad pública e impartición de justicia hay una diferencia del 100% en cuanto a lo aprobado, modificado y comprometido. Esto se debe a que tenía 800 mil pesos aprobados y tuvo cero pesos en lo modificado y lo comprometido. En el referido subprograma pero en una obra diferente se registró una coparticipación de \$2,000,000.00, lo que podría explicar esta diferencia.

En los demás subprogramas solamente hay diferencias marginales, salvo en el caso del subprograma también denominado Fortalecimiento de programas prioritarios locales de las instituciones de seguridad pública e impartición de justicia, que tenía un presupuesto aprobado de \$1,385,810.00, aunque en el modificado y comprometido quedó en \$1,196,508.36, es decir, que arroja una diferencia de 13.7%.

Respecto de los totales, el presupuesto modificado y comprometido disminuyó en 8.5% en relación con el aprobado, pues de poco más de 12 millones de pesos pasó a poco más de 11 millones de pesos. No obstante, esta diferencia, el criterio de modificación tiende a obtener

mejores resultados en la gestión gubernamental.

El nombre de los subprogramas del FORTASEG ilustran genéricamente su propósito, aunque para fines de **programación** éstos serían identificados con una clave presupuestaria específica. Para evaluarlos, el artículo 62 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece que los programas deberán contar con indicadores estratégicos y de gestión según la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). La Tabla 16 relaciona estos subprogramas y con el presupuesto asignado a cada obra o servicio.

Tabla 16. Obras o servicios derivados de los Programas con prioridad nacional del FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)			
Clave	Obra o servicio	Programas con prioridad nacional	Presupuesto aprobado (pesos)
C0198	Prevencion Social de la Violencia y la Delincuencia con Participacion Ciudadana	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 temas de seguridad pública	1,000,000.00
C0199	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluacion en Control y Confianza	Desarrollo profesionalización y certificación policial	192,400.00
C0200	Profesionalizacion de las Instituciones de Seguridad Publica		3,153,500.00
C0201	Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Publica e Imparticion de Justicia (Personal)	Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial	1,385,810.00
A0011	Construccion de Comandancia de Seguridad Publica de E. Zapata Tabasco		800,000.00
I0022	Red Nacional de Radio Comunicación		2,872,090.00
A0010	Sistema de Video Vigilancia		961,000.00
C0202			1,700,000.00
Total			12,064,800.00

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio.

La Tabla 17 ilustra que en los dos programas presupuestarios correspondientes a FORTASEG fue proporcionada la Matriz de Indicadores para resultados (MIR), dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 62 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que establece la obligación de emitir el listado de programas, así como sus indicadores de gestión aprobados. En estos dos programas presupuestarios no es obligatorio contar con las Cédulas de Programación, Planeación y Programación Presupuestaria de Gasto Corriente ni de Obra Pública, de forma que no fueron parte del análisis. En ambos casos, la referida MIR denominada *Indicadores de Desempeño mediante la Matriz de Marco Lógico* (Municipio de Emiliano Zapata, 2018e) se encuentra disponible en la página de internet del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, por lo que puede afirmarse que hubo cumplimiento normativo.

continuará dando cumplimiento a la normatividad aplicable. Un punto fundamental es que esta información está a disposición de la ciudadanía para conocer las acciones del gobierno municipal. En el marco de un proceso de evaluación, una MIR contiene desglosado el conjunto de indicadores y demás aspectos metodológicos contruidos con base en la metodología del Marco Lógico. Estos indicadores favorecen la toma de mejores decisiones gubernamentales porque proporcionan datos e información real, lo que permite monitorear el avance en su cumplimiento e identificar las áreas que puedan ser mejoradas.

Entonces, un área de oportunidad para el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco es que, en los casos que aplique, cuente con todas las Cédulas de Programación, Planeación y Programación

Tabla 17. Cumplimiento normativo de los Programas presupuestarios con recursos FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)		
Clave	Programas presupuestarios	MIR
E046	Salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes	Sí
K024	Adquisición de bienes muebles	Sí
Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Municipio de Emiliano Zapata (2018a).		

Entonces, un área de oportunidad para el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco es que, en los casos que aplique, cuente con todas las Cédulas de Programación, Planeación y Programación Presupuestaria de Gasto Corriente o de Obra Pública y siga elaborando la MIR correspondiente, toda vez que al presentarlas oportunamente

Presupuestaria de Gasto Corriente o de Obra Pública y siga elaborando la MIR correspondiente, toda vez que al presentarlas oportunamente continuará dando cumplimiento a la normatividad aplicable. Un punto fundamental es que esta información está a disposición de la ciudadanía para conocer las acciones del gobierno municipal.

En el marco de un proceso de evaluación, una MIR contiene desglosado el conjunto de indicadores y demás aspectos metodológicos contruidos con base en la metodología del Marco Lógico. Estos indicadores favorecen la toma de mejores decisiones gubernamentales porque proporcionan datos e información real, lo que permite monitorear el avance en su cumplimiento e identificar las áreas que puedan ser mejoradas.

Cumplimiento en cuanto al ejercicio de los recursos del FORTASEG y tipo de obra o servicio otorgado

Esta sección analiza los momentos contables del ejercicio de los recursos, previstos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), y analiza el cumplimiento en cuanto al tipo de obra o servicio reglamentado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Es importante considerar que en las diversas fases del proceso presupuestario puede haber cambios. La Tabla 18, a continuación, ilustra los montos presupuestarios en cada momento del proceso de los recursos del FORTASEG.

Momento Contable del Presupuesto	Monto (pesos)
Aprobado	12,064,800.00
Modificado	11,048,697.51
Comprometido	11,048,697.51
Devengado	11,048,697.51
Ejercido	11,048,697.51
Pagado	11,048,697.51

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio.

De acuerdo con la Tabla 18, en el momento Aprobado los recursos ascienden a casi 12.1 millones de pesos, pero en el *Modificado* es de casi 11.1 millones de pesos, es decir, 8.4% menos. La cifra del momento *Modificado* permaneció igual a *Comprometido*, *Devengado*, *Ejercido* y *Pagado*. La importancia de la Tabla 18 es mostrar que el 100% de los recursos Comprometidos fueron debidamente ejercidos y pagados. Por lo tanto, el objeto del FORTASEG se alcanzó plenamente debido a que sus recursos estuvieron orientados a dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 2 de los *Lineamientos para el otorgamiento del*

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 para el ejercicio fiscal 2018, que señala “apoyar el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los Beneficiarios mediante 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, en alineación con los Ejes, Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública” (Secretaría de Gobernación, 2018).

En suma, los recursos del FORTASEG fueron utilizados por del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, tal como establece la normatividad aplicable. Asimismo, puede afirmarse que en el cierre consta que el ejercicio de los recursos fue adecuado porque se pagaron al 100% y no se detectaron anomalías. Una vez revisados los momentos contables del presupuesto, es pertinente analizar en qué fueron ejercidos los recursos del FORTASEG. Para determinar lo anterior debe tomarse como referencia el presupuesto Ejercido y Pagado, que como ya fue presentado en la Tabla 18, tienen el mismo monto.

Según lo establecido en el *Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG*, los recursos del FORTASEG habrán de ser destinados a cuatro Ejes estratégicos, que se desagregan en seis

Programas con prioridad nacional, éstos, a su vez, en siete Subprogramas y en ocho Obras o servicios (SENSP, 2018b). Cabe destacar que el municipio de Emiliano Zapata atendió dos de los cuatro Ejes estratégicos. La Tabla 19 ilustra las Obras o servicios derivados y el presupuesto ejercido y pagado al respecto.

Eje estratégico	Clave / Obra o servicio	Presupuesto Ejercido y Pagado (pesos)	Porcentaje
Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	C0198 – Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	998,000.00	9.0
	C0202 – Sistema de Video Vigilancia	1,699,997.68	15.4
Desarrollo y Operación Policial	C0199 – Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control y Confianza	192,400.00	1.7
	C0200 – Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública	<u>3,149,426.00</u>	<u>28.5</u>
	C0201 – Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia (Personal)	1,196,508.36	10.8
	A0011 – Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia	-	-
	I0022 – Construcción de Comandancia de Seguridad Pública de E. Zapata Tabasco	<u>2,869,895.63</u>	<u>25.9</u>
	A0010 – Red Nacional de Radio Comunicación	942,469.84	8.5
Total		11,048,697.51	100

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio. El subrayado tiene fines ilustrativos y no altera los montos o porcentajes presentados.

Como puede observarse en la Tabla 19, en el marco del Eje estratégico *Desarrollo y operación policial*, la Obra o servicio C0200 – Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública obtuvo casi 3.15 millones de pesos, es decir, el 28.5%, mientras que la Obra o servicio I0022 – *Construcción de Comandancia de Seguridad Pública de E. Zapata Tabasco*, obtuvo casi 2.9 millones de pesos, es decir, el 25.9% de los recursos totales. El referido Eje estratégico agrupa el 75.4% de los recursos totales del FORTASEG.

Por su parte, dentro del Eje estratégico *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana*, la Obra o servicio C0198

– *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana*, obtuvo 998 mil pesos, es decir, el 9%, mientras que la obra o servicio C0202 – Sistema de Video Vigilancia obtuvo casi 1.7 millones de pesos, es decir, el 15.4% de los recursos del FORTASEG.

Un punto relevante es que la prevención obtuvo únicamente el 24.6% del total de los recursos de FORTASEG, lo que no significa que dicha tarea no sea importante, sino que la operación de la seguridad pública resulta prioritaria considerando las condiciones de inseguridad que se viven en todo el país y definitivamente es una demanda social vigente. A pesar de su importancia, la prevención está sujeta a la disponibilidad de los recursos, escasos por naturaleza. Entonces, los recursos de FORTASEG fueron utilizados para beneficiar directamente a los habitantes del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Una vez analizado el destino de los recursos presupuestarios del FORTASEG ejercidos y pagados, es observable que fueron atendidos dos de los cuatro Ejes estratégicos previstos por el Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG (SESNSP, 2018b). Lo anterior, también es dando cumplimiento a los lineamientos del propio FORTASEG. En ese sentido, habría sido fundamental que para el ejercicio fiscal 2019 el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco continuara recibiendo estos recursos, sin embargo esto no sucedió. En la evaluación 2019 de la seguridad pública en este municipio habría que esperar la correlación entre esta falta de recursos del FORTASEG y el comportamiento del índice delictivo o de la

percepción ciudadana de inseguridad.

Finalmente, el objeto del FORTASEG fue alcanzado porque las obras o servicios instrumentados cumplieron al fortalecer las capacidades en materia de seguridad pública del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Lo anterior es la base para afirmar que hubo una gestión pública responsable y la expectativa es que los siguientes ejercicios fiscales siga el buen ejercicio de las tareas municipales de gobierno mediante el apoyo del FORTASEG.

Cumplimiento en Evaluación y Seguimiento de los ASM

Como ya ha sido expuesto en este documento, la Nueva Gestión Pública (NGP) es el motor de diversas innovaciones aplicadas a la actuación gubernamental contemporánea. En ese sentido, la evaluación de las acciones de gobierno es una tarea profesional en tanto demanda el análisis profundo tanto de los planes y programas como de las acciones emprendidas. Por lo tanto, la verificación de los resultados favorecerá la identificación de múltiples áreas susceptibles de mejora continua.

El municipio de Emiliano Zapata, Tabasco realiza la evaluación del FORTASEG con el propósito de cumplir la normatividad aplicable y generar información útil para la toma de decisiones estratégicas en el ámbito gubernamental. Esta toma de decisiones deberá seguir enfocándose hacia una administración de los recursos públicos con apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, tal como lo establece el artículo 134 constitucional. Esto va dirigido también a impulsar el bienestar social.

Como ya había sido expuesto, el *Programa Anual de Evaluación [PAE] del Ejercicio Fiscal 2019 de los Programas Municipales y Recursos de la Administración Pública del Municipio de Emiliano Zapata*, tiene el propósito de coadyuvar “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” (Municipio de Emiliano Zapata, 2018b). Esto a partir de

tres propósitos: “A. Determinar los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas municipales y fondos federales (...); B. Establecer el cronograma de ejecución de las evaluaciones de los programas municipales en operación y de los fondos federales que recibe (...), y 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 los programas municipales, fondos y subsidios federales como el FORTASEG, serán sujetos de evaluación. Están previstas evaluaciones interna y externa de los programas llevados a la práctica por autoridades municipales. En el caso de las evaluaciones externas, éstas “se harán con cargo al presupuesto de la Administración Pública Municipal” (Municipio de Emiliano Zapata, 2018b). En concreto, las evaluaciones externas específicas de desempeño de los fondos federales aplicados en el municipio encuentran eco en esta *Evaluación específica del cumplimiento normativo del FORTAMUN y FORTASEG, para el año 2018. Emiliano Zapata, Tabasco*. Lo anterior corresponde con lo establecido en el PAE respecto de la realización de evaluaciones externas mediante instancias técnicas ajenas al gobierno municipal pero que cuenten con experiencia en evaluación de políticas públicas. Esta empresa de consultoría satisface ese requisito.

Con ese propósito, el municipio elaboró los términos de referencia (TdR) que el público puede consultar en caso de estar interesados en participar en la realización de evaluaciones de esta naturaleza. El sentido de presentar

públicamente las características de estas evaluaciones tiene el objetivo de aprovechar los resultados y recomendaciones, todos orientados al cumplimiento normativo y también a mejorar la acción del gobierno municipal. Como resultado, el gobierno municipal se fortalece porque obtiene información valiosa sobre su desempeño en relación con el uso de los recursos del FORTASEG. Resulta fundamental continuar con la realización de este tipo de evaluaciones cada ejercicio fiscal con el propósito de atender lo dispuesto por la normatividad aplicable y generar conocimientos orientados a favorecer condiciones para tener un manejo eficiente de los recursos públicos. La posibilidad de incidir realmente en el esfuerzo compartido por atender las necesidades municipales es un valor intrínseco de esta evaluación porque una vez determinadas las prioridades estratégicas del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, el siguiente paso es proceder a su atención.

Cumplimiento en Transparencia y Rendición de Cuentas

Ya ha sido señalado en este documento que el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, cuenta con un sitio web oficial que está en uso. La experiencia de búsqueda documental en el referido sitio hace indispensable sugerir que los botones que se encuentran en la página de internet funcionen para agilizar la consulta de información a la ciudadanía.

En cuanto a la información financiera, específicamente respecto de FORTASEG, 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 provendrán de conceptos como “9. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas”, específicamente el “9.3 Subsidios y subvenciones”, se encuentra en ceros porque establece que dependerá del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. En complemento, el *Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG (SESNSP, 2018b)* establece los montos específicos para dicho subsidio.

Como ya había sido señalado anteriormente, al presupuesto municipal le falta el artículo 18 porque en la numeración consecutiva pasa del 17 al 19, y en el “Capítulo III. De las remuneraciones salariales”, no tiene un artículo consecutivo, que sería el 26, sino que presenta cuatro

Considerandos seguidos de una tabla y de ahí pasa a los Artículos transitorios.



Como ya había sido presentado anteriormente, 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. 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.

Como ya había señalado antes, 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.

A pesar de que el FORTASEG es un apoyo importante para el Municipio de Emiliano Zapata, lo cierto es que la difusión de los alcances del subsidio se encuentran disponibles en el sitio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), pues es la instancia que encabeza estos esfuerzos dirigidos a la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, en el sitio de transparencia del referido municipio hay algunos documentos de consulta al respecto del FORTASEG.

Finalmente, desde el año 2014 el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco realiza evaluaciones sobre el uso de los recursos públicos. Para 2019, como quedó establecido antes, fue incorporada la evaluación de los recursos del FORTASEG Y FORTAMUN. En otras palabras, con el desarrollo de estas evaluaciones se da cumplimiento a la normatividad aplicable.

Identificación de posibles beneficios generados a la sociedad

Con las obras o servicios realizadas en 2018 en el marco del FORTASEG, el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, atiende las prioridades según los ejes estratégicos previstos en el *Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG* (SESNSP, 2018b). Estas referencias se orientan al robustecimiento de las capacidades gubernamentales del municipio para atender las prioridades en materia de seguridad pública. Asimismo, estos beneficios al gobierno municipal se reflejarán directamente en espacios para ofrecer mejores soluciones a las demandas y necesidades sociales.

Ya ha sido expuesta la importancia de la operación de la seguridad pública frente a aspectos de prevención. Idealmente, es mucho mejor invertir estratégicamente antes de que sucedan los delitos, aunque en realidad el esfuerzo es mayúsculo, por lo que los municipios deben coordinarse con sus respectivos gobiernos estatales y con la Federación para atender la seguridad pública. La percepción ciudadana se alimenta de lo que observan cotidianamente, así que constatar que el gobierno municipal de Emiliano Zapata, Tabasco, actúa de forma responsable en esa materia es un esfuerzo que rendirá frutos.

En el Eje estratégico *Prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana*, destaca el subprograma homónimo *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana*, pues benefició

directamente a 4,674 alumnos, profesores y padres de familia mediante su participación en diversas actividades orientadas a combatir la violencia escolar, así como otras relacionadas con la seguridad pública. Este punto es fundamental porque en el entorno escolar convergen diversos actores sociales y es la base para la formación de nuevas generaciones de ciudadanos. Al propiciar la práctica de valores orientados a preservar la sana convivencia dentro de las escuelas y de formas para prevenir delitos, el uso de recursos del FORTASEG tendrá buenos resultados, pues la prioridad en materia de seguridad pública no será solamente de carácter reactivo.

En el marco del Eje estratégico *Desarrollo y operación policial*, destaca el subprograma *Fortalecimiento de las capacidades de evaluación en control de confianza*, pues la evaluación de los elementos policiacos en funciones, así como a los nuevos reclutas evita que personas con intenciones nocivas a los principios del servicio público, o que tengan relación con la delincuencia, puedan desempeñarse, o bien, incorporarse, a la fuerza pública. Esto es clave en el sentido de que contribuye a mejorar la percepción ciudadana respecto de la seguridad pública porque la sociedad tiene más confianza en sus elementos policiacos no solamente porque superaron la referida prueba, sino porque eso les permite acceder a programas de capacitación en el futuro.

Dentro del mismo Eje estratégico, el subprograma *Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia*, comprende varios componentes, entre los que destacan el *Equipamiento para personal policial* y la obra de *Construcción de la*

Comandancia de Seguridad Pública de Emiliano Zapata. En el primer caso, el uso de los recursos del FORTASEG estuvo dedicado a dotar a los elementos policiacos de los materiales que utilizan cotidianamente para el desempeño de sus tareas oficiales. Asimismo, contar con instalaciones adecuadas para el alojamiento y concentración de los elementos policiacos propicia una presencia territorial cercana a la ciudadanía, pues los recorridos por la comunidad requieren también de espacios para la planeación. En ambos casos, los beneficiarios son los más de 20 mil habitantes del municipio. Entonces, la sociedad puede observar que hay una aplicación adecuada de los recursos públicos debido a que la construcción de una comandancia brinda confianza a los ciudadanos para acercarse en caso de requerir apoyo de las autoridades en materia de seguridad pública.



Un aspecto adicional es el subprograma de *Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública*, pues el combate a la delincuencia puede tener mejores resultados si los elementos cuentan con los conocimientos adecuados para las funciones que realizan. Estos esquemas de capacitación pueden implicar programas profesionalizantes, o bien, de educación continua,

pues el propósito es contribuir al desarrollo de la carrera policial de los elementos. Esto es un aspecto prioritario porque la ciudadanía confiará más en elementos que se encuentren mejor capacitados y profesionalizados porque podrán desempeñarse adecuadamente en tareas complejas para la atención y combate a los delitos.

Los subprogramas *Red Nacional de Telecomunicación* y *Sistema de videovigilancia* constituyen dos pilares del desempeño policiaco. Ambos inciden positivamente en la capacidad de respuesta en tiempo real ante situaciones tales que se requiera la simple presencia en algún punto del municipio, o bien, la instrumentación de un operativo para combatir algún delito en específico. Tanto las telecomunicaciones entre los elementos y su base de operaciones, como la videovigilancia aportan elementos invaluable para llevar a cabo las tareas policiacas cotidianas, pues propician que haya una mejor coordinación intergubernamental, no solamente dentro del municipio sino también con la entidad federativa y hasta con la Federación. Estas acciones favorecen una mejor percepción del desempeño policiaco municipal.

En suma, las acciones antes mencionadas satisfacen el sentido del FORTASEG en cuanto a la atención de temas de seguridad pública municipal y el fortalecimiento de las autoridades con el fin de brindar mejores resultados a la ciudadanía. Como resultado, la puesta en práctica de estos subprogramas abonan al fortalecimiento del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco porque construyen una percepción ciudadana de aprobación y confianza en sus autoridades, concretamente en la fuerza pública

personificada en sus elementos policiacos. Complementariamente, gozar de buenos niveles de confianza ciudadana en la policía favorece otros ámbitos del desarrollo municipal, como el aprovechamiento de parques, zonas recreativas, escuelas, centros de convivencia, etc. y al mismo tiempo incentivar al turismo local o externo, incluso internacional. La población municipal es directamente beneficiaria de las acciones referidas y esto contribuye a su bienestar.

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 FORTAMUN y el FORTASEG con el propósito de concentrar los hallazgos de la mencionada Evaluación Específica y traducirlo a elementos concretos.

Fortalezas

- En un entorno de evaluación respecto de las tareas gubernamentales, el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco tiene servidores públicos interesados en la construcción de un mejor gobierno a partir del adecuado ejercicio de los recursos que están bajo su responsabilidad enfocándose a resultados.
- Las evaluaciones previas a programas federales y en general a las acciones de gobierno dota a los servidores públicos municipales de conocimientos y herramientas útiles para realizar sus funciones e instrumentar las políticas y programas correspondientes con

las atribuciones legales que tienen.

- Las actuales autoridades municipales tienen una cultura de la evaluación con el fin de verificar que su actuación se apega a los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, entre otros.
- El municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, elabora los informes trimestrales requeridos por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios (LPRHETM).
- Los fines del FORTAMUN y del FORTASEG están alineados con principios generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en ordenamientos derivados que atienden problemas específicos en cuanto al desarrollo social y la seguridad pública.
- La instrumentación del FORTAMUN y del FORTASEG cumplió con los objetivos establecidos para cada uno en cuanto a la normatividad aplicable para el uso y destino de los recursos correspondientes.
- Los indicadores Fin, Propósito, Componente y Actividad, considerados dentro de la MIR del FORTAMUN fueron satisfactoriamente reportados ante el portal de SHCP, toda vez que en todos los casos se alcanzó la meta establecida y después de ser revisados y validados, no hubo observaciones.
- Hay coordinación adecuada entre autoridades municipales y estatales en el marco de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET).

Oportunidades

- A partir de la normatividad aplicable al FORTAMUN y del FORTASEG, que fue

cabalmante atendida por el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, 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 del Estado de Tabasco (LPET), 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.
- La gestión pública municipal puede mejorar auxiliándose de servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones, según lo previsto por la Ley de responsabilidad hacendaria Estado de Tabasco (LRHET).
- La generación de investigaciones académicas respecto de la realidad social del Estado puede apoyar proyectos destinados a generar alternativas de solución, previstas por Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET).
- Aprovechamiento de los actuales convenios de colaboración celebrados entre el gobierno estatal y municipal previstos en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET) en materia de infraestructura básica social, lo que puede generar un mayor beneficio a la población.
- La promoción y fomento de la participación

de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social, previstos en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET) puede incrementarse y ampliar la interacción con el sector privado.

Debilidades

- En el caso concreto del FORTASEG, no hubo evaluación en 2017 porque no se había contemplado al municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, por lo que falta un referente con el cual comparar los resultados obtenidos en el ejercicio fiscal 2018.
- No contar con la MIR para todos los programas, lo que dificulta la Evaluación Específica porque no se cuenta con todos los insumos para realizar el análisis y pueden emitirse menos recomendaciones que sirvan al municipio para fines de mejora continua a partir de los resultados correspondientes.
- 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 Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en específico en la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento del gasto público.
- Es de difícil acceso en la página del municipio el poder consultar la información pública sobre los informes trimestrales, donde se detalla montos, obras, acciones, costos, ubicación, metas y beneficiarios del FORTAMUN, lo cual limita se garantice el acceso a la información

a la ciudadanía, avalando la transparencia y rendición de cuentas.

Amenazas

- Empeoramiento de las condiciones actuales de seguridad pública en el país y que eso afecte al estado de Tabasco y al municipio de Emiliano Zapata porque tendrán que atender más problemas, pero con los mismos recursos, incluso con menos debido a posibles afectaciones en la asignación de recursos al municipio para estos temas con motivo de recortes presupuestarios sobre los cuales no tiene injerencia.
- Disminución o pérdida de las transferencias y subsidios del FORTAMUN y del FORTASEG 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.



Ayuntamiento 2018 - 2021
EMILIANO ZAPATA
 Juntos creando soluciones

Recomendaciones

- Continuar con la profesionalización y especialización de los servidores públicos adscritos al municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, especialmente en relación con el FORTASEG.
- Continuar con la profesionalización y especialización de los servidores públicos en prácticas organizacionales provenientes de la Nueva Gestión Pública (NGP), administración con base en resultados, toma de decisiones y aumento en la calidad de la gestión pública.
- Robustecer la cultura municipal de evaluación a partir de la práctica cotidiana de los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, entre otros, para el ejercicio del gasto público, específicamente respecto del FORTAMUN y del FORTASEG. Para contribuir con el aumento del grado de cumplimiento de sus metas y objetivos.
- Estrechar la coordinación entre el Ejecutivo Estatal y el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas en relación con el desarrollo social y la seguridad pública, así como fomentar la participación de los grupos sociales para incorporar su opinión.
- Incrementar los servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones académicas para proponer alternativas de solución a los problemas municipales.
- Aprovechar y dar continuidad a programas y presupuestos dedicados a desarrollo social y seguridad pública, en la medida de lo posible, así como a los convenios

de colaboración celebrados en dichas materias entre el gobierno estatal y municipal para aprovechar al máximo el periodo de aplicación y vigencia de los correspondientes planes de desarrollo, aprovechando el aprendizaje ya generado.

- Publicar versiones simplificadas de las evaluaciones externas al FORTAMUN y al FORTASEG para ponerlas a disposición del público en general no especializado con el propósito de promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas en la materia.
- Otra área de oportunidad tiene que ver con la difusión de las medidas instrumentadas en el marco del FORTAMUN y del FORTASEG, 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 FORTAMUN y el FORTASEG.
- Se sugiere contar con un Administrador de Contenido y un Community Manager, quienes actualizarían la información publicada en el sitio web oficial y en las redes sociales del municipio. Esto con el fin de dar a conocer los resultados de la gestión municipal con el fin de contribuir a la buena imagen de las autoridades e invitar a la participación ciudadana en materia de desarrollo social y seguridad pública.

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 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 del fenómeno al apoyar a municipios que están en los supuestos previstos por la normatividad aplicable.

La ejecución de las acciones municipales y la prestación de servicios públicos en materia de desarrollo social y de seguridad pública, incorpora varias prácticas provenientes de culturas organizacionales, como la Nueva Gestión Pública (NGP). También hay elementos de la Gestión para Resultados (GpR) con sus dos herramientas, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En adición, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) constituye un insumo estratégico para mejorar tanto los programas como la toma de decisiones, así como favorecer la transparencia y rendición de cuentas. Los recursos federales ejercidos por los municipios y sus resultados son objeto de evaluación del desempeño mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

El fundamento legal del FORTAMUN y del FORTASEG es el 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 FORTAMUN y el FORTASEG destacan: *Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)*, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)* y *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)*. Otros documentos relevantes son: *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*, *Lineamientos para el otorgamiento del FORTASEG*, *Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG* y *Lineamientos generales de evaluación del desempeño del FORTASEG*.

La presente *Evaluación específica del cumplimiento normativo del FORTAMUN y FORTASEG, para el año 2018*. Emiliano Zapata, Tabasco, atiende a su Programa Anual de Evaluación 2019 (PAE). Concluye que el gobierno municipal cumplió satisfactoriamente con la normatividad, las reglas de operación y los lineamientos específicos aplicables al FORTAMUN y al FORTASEG, ambos en el ejercicio fiscal 2018. En cuestión normativa, es destacable que hubo un esfuerzo adicional porque es la primera vez que sería evaluado el FORTAMUN. Esto es un valor agregado porque en futuros ejercicios presupuestarios

habrá un referente con el cual comparar los resultados.

La evaluación de los indicadores *Fin, Propósito, Componente y Actividad*, dentro del contexto de la MIR para el FORTAMUN fue positiva en tanto los resultados registraron el íntegro cumplimiento de las metas establecidas al inicio del ejercicio fiscal. Esto, aunado a la revisión y validación de los indicadores evaluados por parte del gobierno estatal representa un reconocimiento al esfuerzo municipal realizado en el marco de este fondo.

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

Finalmente, y considerando que está en curso el primer año de gestión de la actual administración municipal, es pertinente realizar un esfuerzo decidido para continuar con la instrumentación de mejoras aplicables a las acciones gubernamentales con el fin de tener un efecto positivo en la vida de los ciudadanos. La inversión en la calidad en los servicios que ofrece el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, será una estrategia segura para garantizar continuidad en las acciones

destinadas a mejorar tanto el desarrollo social como las condiciones de seguridad de los habitantes. El apoyo de parte de la ciudadanía también es fundamental para acercarse a sus autoridades municipales y participar en la planeación y construcción de políticas públicas enfocadas a la atención de sus demandas. Ante mayor información pública, mejor será el proceso de toma de decisiones públicas.



Fuentes de Consulta

Cámara de Diputados (2017) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, en 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

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%20Emiliano%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>

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>

Secretaría de Gobernación (2018) Lineamientos para el otorgamiento del 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 para el ejercicio fiscal 2018, en Diario Oficial de la Federación 25-01-2018 edición vespertina, consultada en junio de 2019, recuperada de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511476&fecha=25/01/2018

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>
SESNP (2018a) “Lineamientos generales de evaluación del desempeño del 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 para el ejercicio fiscal 2018”, en sitio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), consultado en junio de 2019, recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/Lineamientos_Generales_de_Evaluacion_FORTASEG_2018.pdf

SESNP (2018b) “Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del FORTASEG”, en sitio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), consultado en julio 2019, recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/332077/ANEXO_FORTASEG_2018_EMILIANO_ZAPATA__TABASCO_VP.pdf

SESNP (2019) “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)”, en sitio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), consultado en junio de 2019, recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

SHCP (2018) “Diccionario de Indicadores”, en sitio de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, consultado en julio de 2019, recuperado de: <https://www.gob.mx/hacienda>

Índice de Tablas

	Pag		
Tabla 1. Inversión del FORTAMUN en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	25	Tabla 7. Momentos contables del presupuesto del FORTAMUN en el municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	31
Tabla 2. Calendario de Ministración de los recursos del FORTAMUN en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	27	Tabla 8. Recursos FORTAMUN invertidos en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	32
Tabla 3. Recursos totales para el FORTAMUN en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco para 2018 considerando remanente del ejercicio fiscal 2017	27	Tabla 9. Indicador a nivel Fin PASH	39
Tabla 4. Presupuesto aprobado, modificado y comprometido para FORTAMUN en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	28	Tabla 10. Indicador a nivel Propósito PASH	39
Tabla 5. Programas presupuestarios derivados de los proyectos con inversión del FORTAMUN en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	29	Tabla 11. Indicador a nivel Componente PASH	40
Tabla 6. Cumplimiento normativo de los Programas presupuestarios derivados de los proyectos con inversión del FORTAMUN en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	30	Tabla 12. Indicador a nivel Propósito PASH	40
		Tabla 13. Recursos FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	55
		Tabla 14. Recursos de Coparticipación FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	56
		Tabla 15. Presupuesto aprobado, modificado y comprometido para FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	57
		Tabla 16. Obras o servicios derivados de los Programas con prioridad nacional del FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	58

Tabla 17. Cumplimiento normativo de los Programas presupuestarios con recursos FORTASEG en el Municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	59
Tabla 18. Momentos contables del presupuesto del FORTASEG en el municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	60
Tabla 19. Recursos del FORTASEG ejercidos y pagados en Obras o servicios en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	61

Índice de Figuras

	Pag
Figura 1. Normatividad federal y estatal aplicable al FORTAMUN y FORTASEG en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018)	21