



Evaluación Específica del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal **FISM** para el año **2019**.





Evaluación Específica del Desempeño del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM** para el año 2019

Emiliano Zapata, Tabasco

Tec. Carlos Alberto Pascual Pérez Jasso
Presidente Municipal

C.P. Maritza Balcázar de la Rosa
Unidad de Evaluación del Desempeño Municipal

Colaboradores:

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

Equipo Evaluador:
Creación y Desarrollo M&H Consultores SC

Coordinador:

Nancy Paola Hernández Clavijo

Analistas:

Luis Gustavo Arteaga Suárez
Karla Mendoza Gómez



Contenido

Introducción.....	4
I. Metodología.....	7
II. Antecedentes y Características del FISM.....	10
II.I Antecedentes del FISM	10
II.II Normatividad	14
III. Planeación Estratégica.....	19
IV. Análisis del Presupuesto del FISM en Emiliano Zapata, 2019	45
V. Evolución y Análisis de la Cobertura con los recursos del FISM	52
V.I Descripción de las carencias de la población de Emiliano Zapata, Tabasco	52
V.I.I Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Tabasco (CONEVAL).....	53
V.I.II Visualización de las carencias de la población de Emiliano Zapata, Tabasco	58
V.II Análisis: Por población atendida para el año 2018 y 2019 (ZAP, por Rezago social, en pobreza...)	64
VI. Operación, Resultados y Ejercicio del FISM 2019.....	72
VI.I Análisis según Destino	72
VI.II Análisis según tipo de Obra	74
VII. Indicadores del FISM en 2019.....	78
VIII. Análisis de los ASM.....	84
IX. Análisis FODA.....	89
IX.I Fortalezas	89
IX.II Oportunidades	90
IX.III Debilidades.....	90
IX.IV Amenazas.....	91
X. Recomendaciones.....	92
XI. Conclusiones.....	94
Fuentes de consulta	100

Introducción

Uno de los objetivos primarios del Estado nacional contemporáneo, además de brindar seguridad a sus habitantes, es la atención de los problemas públicos. Los servidores públicos desarrollan tareas específicas en función del ámbito en que se encuentren y en el marco de la normatividad aplicable a la administración pública. En el sector municipal, la administración pública tiene una cercanía más visible con la ciudadanía que aquella propia de los órdenes estatal y federal de gobierno. De ahí que las inquietudes y necesidades sociales sean presentadas primordialmente a las autoridades municipales y por eso la incidencia de las políticas públicas en este ámbito es tan importante. Por lo tanto, la evaluación del desempeño a los recursos que le son asignados a la administración pública municipal resulta indispensable para favorecer la obtención de mejores resultados.

Entre el conjunto de asuntos públicos objeto de la atención gubernamental de los municipios, sobresale la infraestructura para los servicios básicos, como vivienda, agua potable, drenaje, urbanización, etc., cuyo mantenimiento también debe ser considerado. Así, el desempeño de la gestión pública debe evaluarse no solo por sus fines expresos o tácitos sino también por la alineación entre los objetivos formulados en la fase de planeación y los instrumentos dispuestos para obtenerlos. Por tal motivo, el esfuerzo municipal por atender las necesidades y los problemas sociales inicia, precisamente, en sus fases de planeación, programación y presupuestación. No obstante, dicho esfuerzo no termina con la ejecución de las acciones pertinentes, sino que sigue con los distintos ejercicios de evaluación practicados, pues la acción del gobierno es continua.

Considerando la cercanía de las autoridades municipales con la sociedad, la presente *Evaluación Específica del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2019 en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco*, es pieza clave para identificar aspectos a mejorar para futuros ejercicios fiscales. Por tal motivo, los rubros genéricamente mencionados para destinar los recursos del FISM en el Artículo 33 de la *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)* ilustran el conjunto de materias en las cuales es posible incidir

directamente en el combate a la pobreza y beneficiar a la población, en este caso, del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Por otra parte, esta atención y desahogo de las necesidades sociales debe hacerse con apego a criterios como eficiencia, eficacia y transparencia, manifiestos en el Artículo 134, en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (H. Congreso de la Unión, 1917/2020). Para lograr lo anterior es fundamental tomar en cuenta las facultades y obligaciones municipales previstas en los esquemas de planeación nacional, estatal y en las disposiciones constitucionales, legales y administrativas aplicables. Incluso, como será expuesto más adelante, hay consenso internacional en un nuevo conjunto de objetivos destinados a mejorar la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad y las agendas de gobierno en el plano nacional se ven influidas por dicho consenso. Entonces, al contar con reglas claras para el ejercicio del gobierno municipal es posible desarrollar capacidades gubernamentales orientadas a satisfacer las necesidades sociales.

El desempeño de los servidores públicos, en general, pero de los municipales, en particular, será reconocido o criticado por la ciudadanía en función de los resultados obtenidos. El *Programa Anual de Evaluación (PAE) 2020 del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco*, contempla el desarrollo de la *Evaluación Específica del Desempeño del FISM para el año 2019*. Es así que la presente *Evaluación Específica de Desempeño* analiza el ejercicio del FISM 2019 al tenor de los siguientes objetivos:

Objetivo General

Evaluar el desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en su ejercicio fiscal 2019, con base en la información entregada por sus unidades responsables de los programas y por las unidades de evaluación, con el propósito de contribuir a mejorar la toma de decisiones.

Objetivos específicos

- ✓ Reportar los resultados y productos del FISM durante el ejercicio fiscal 2019, mediante una valoración de su desempeño a partir del cumplimiento de sus objetivos y metas según el análisis de los indicadores de resultados, de los indicadores de servicios y gestión, así como de los hallazgos relevantes derivados de las evaluaciones externas y otros documentos relacionados.
- ✓ Analizar el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en 2019 del FISM donde se ejercieron los recursos, respecto de años anteriores y en relación con las metas establecidas.
- ✓ Analizar la evolución de la cobertura por obra o servicio y el presupuesto del FISM en función de las necesidades sociales registradas en el municipio.
- ✓ Identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, así como los retos y recomendaciones que se avizoran del FISM en el corto plazo.
- ✓ Identificar los principales Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) del FISM derivados de las evaluaciones externas, incluyendo la presente *Evaluación Específica*.

La fuente primaria para realizar la presente *Evaluación Específica de Desempeño* fue la información provista por parte del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, así como la normatividad aplicable al FISM, vigente en 2019, siguiendo la metodología establecida en los TdR publicados por CONEVAL para este tipo de evaluaciones y previstas por el Programa Anual de Evaluación (PAEM) 2020 del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Este documento consta de las siguientes secciones: I. Metodología, II. Antecedentes y características del FISM, III. Planeación Estratégica, IV. Análisis del Presupuesto del FISM en Emiliano Zapata, 2019, V. Evolución y Análisis de la Cobertura con los recursos del FISM; VI. Operación, Resultados y Ejercicio del FISM 2019; VII. Indicadores del FISM en 2019; VIII. Análisis de los ASM; IX. Análisis FODA, X. Recomendaciones, y XI. Conclusiones.

I. Metodología

La dinámica gubernamental contemporánea exige a los servidores públicos responsables de instrumentar políticas públicas que desempeñen dicha tarea bajo dos elementos clave: el monitoreo y la evaluación, que en el ámbito federal vienen realizándose desde 2011 (CONEVAL, 2019:13). En ese contexto, conviene recordar que tanto el monitoreo como la evaluación de programas y políticas públicas propician un aprendizaje institucional en los ejecutores de los recursos para instrumentarlos durante un periodo determinado.

Entonces, los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública* (CONEVAL, 2007) establecen en su Artículo Decimosexto, apartado uno, inciso e, que las evaluaciones específicas se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o campo. Según su Artículo Tercero, numeral XV, por ‘análisis de gabinete’ deberá entenderse un “conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione la dependencia o entidad responsable de los programas federales sujetos a monitoreo y evaluación” (CONEVAL, 2007).

Como modelo de metodología a seguir para este tipo de evaluaciones se considerará la contenida en los Términos de Referencia, emitidos por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y de acuerdo con las necesidades de información requeridas algunos apartados se adaptaron según las condiciones y características del gobierno municipal, en este caso de Emiliano Zapata, Tabasco.

Así, esta metodología se diseñó para generar información útil, rigurosa y homogénea para los Entes Públicos Municipales, de tal forma que contribuya a mejorar la toma de decisiones a nivel directivo; esto es, a nivel estratégico y con ello, mejorar la gestión orientada a resultados.

Derivado de lo anterior, y como lo establece el *Programa Anual de Evaluación 2020 del Municipio de Emiliano Zapata*, Tabasco, habrá de realizarse una evaluación externa en los términos de los *Lineamientos* citados, es decir, aquella practicada por “personas físicas y

morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables” (Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, 2020:1). Entonces, al tratarse de la *Evaluación Específica del Desempeño*, se entiende que se trata de aquella realizada mediante trabajo de gabinete o de campo que consiste en:

“una valoración sintética del desempeño de los programas durante un ejercicio fiscal. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas del fondo mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables del fondo” (Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, 2020:3).

Por tal motivo, esta *Evaluación Específica de Desempeño* consistirá en un análisis de gabinete que será llevado a cabo con base en la información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, y con aquella otra información adicional que resulte necesaria para desarrollar el análisis. Además, está previsto lo siguiente:

- ✓ Investigación documental (normatividad, documentos e informes de evaluaciones previas realizadas al FISM).
- ✓ Procesamiento y análisis de la información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, y aquella recabada por otros medios, como estadísticas de fuentes oficiales, académicas o proveniente de reportes e informes suministrados por dicho municipio.

En materia de las fuentes de información para realizar evaluaciones, el CONEVAL sugiere considerar tanto la normatividad asociada con la implementación del FISM y aquella información generada por las instancias implicadas en su operación, como gobiernos estatales. En cuanto a fuentes externas de información, deberán considerarse todas aquellas que resulten pertinentes para la evaluación.

En primer lugar, será considerará la normatividad aplicable al uso de los recursos de FISM, también es fundamental considerar la *Agenda 2030* debido a que ha incidido en los procesos

de planeación de políticas públicas en México en los últimos años. Destaca el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*, publicado en febrero de 2018 y cuyo Artículo Quinto Transitorio dice:

“Las Administraciones Públicas Federales correspondientes a los periodos 2018-2024 y 2024-2030 podrán considerar en su contenido las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Para efectos de lo anterior, en los procesos de elaboración de los proyectos de dichos planes se considerarán las propuestas que, en su caso, elabore el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (SHCP, 2018).

Entonces, como puede observarse, la *Agenda 2030* incide en la planeación de políticas públicas en México, iniciando con el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024* y sus efectos serán trasladados también a los ámbitos local, como en el *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Tabasco*, y municipal, como en el *Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Emiliano Zapata*, para que actualicen sus respectivos procesos en la materia. Es necesario apuntar que dicha incorporación responderá a una lógica incremental para adoptar las medidas necesarias según éstas puedan ser instrumentadas.

Del anterior listado de disposiciones, incluyendo la *Agenda 2030* y su adaptación al caso mexicano, será posible identificar el contexto del funcionamiento del FISM, así como la alineación temática y programática entre los instrumentos de planeación en los tres órdenes de gobierno. Lo anterior será tomado como punto de partida para analizar el desempeño en cuanto al destino del gasto. Derivado del análisis de la información y la valoración de los resultados serán formuladas recomendaciones dirigidas al manejo eficiente de los recursos públicos del FISM en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

II. Antecedentes y Características del FISM

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho fondos que actualmente componen al ramo 33¹, cuyo objetivo fundamental es el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. El FAIS, a su vez, se divide en dos fondos: la vertiente estatal, el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y la municipal, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Este último es el objeto de esta *Evaluación Específica de Desempeño*, por lo que a continuación se presentará un breve contexto desde su origen, así como de los cambios en la normatividad de los últimos años con el objeto de establecer criterios para su inversión.

II.I Antecedentes del FISM

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

El proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza en México inició en 1990, cuando el Gobierno Federal determinó transferir a estados y municipios el manejo de **23%** de los recursos del Ramo 26. A principios de la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) el Ramo 26 se transformó en un presupuesto federal de

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

superación de la pobreza según los principios de **distribuir los recursos con transparencia, garantizar la equidad y la justicia en la asignación de los estados y municipios.**

Así, entre 1990 y 1997 los municipios del país empiezan a recibir recursos de la Federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para la población en pobreza extrema bajo la premisa de que las participaciones contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y a garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias fueron compensatorios, a saber: a) de 1990 a 1994, Fondos Municipales de Solidaridad; b) de 1994 a 1995, Fondo de Solidaridad Municipal; y c) de 1996 a 1997, **Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM).**

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

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

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

Para finales de 1997, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)* el Decreto por el que se adicionó el Capítulo V a la *Ley de Coordinación Fiscal Federal* (originalmente incluía los artículos 25 a 42), denominándolo “De los Fondos de Aportaciones Federales”, con esto se da un mayor impulso al proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza.

Como parte esta estrategia descentralizadora, en 1998 se crea el Ramo 33² y a partir de este año los principales bienes y servicios públicos en México eran provistos por el gobierno estatal y municipal dentro de un rubro de transferencias descentralizadas, conocidas como transferencias no condicionadas (participaciones) y condicionadas (aportaciones), de las cuales estas últimas cumplían con una obligación del gasto del gobierno y fueron delegadas a entidades locales con el fin de facilitar su administración, cuyo objeto es la eficiencia de la aplicación del gasto (Hernández & Jarillo, 2007).

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

En ese entonces, el Ramo 33 estaba conformado por cinco fondos destinados a combatir la pobreza y el rezago social³. A finales de 1998, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reformó la *LCF* para incluir a partir del Ejercicio presupuestal de 1999 al Ramo 33, dos fondos de Aportaciones más encaminados a coadyuvar con la Entidades Federativas y, en su caso, con los Municipios a las actividades de Educación Tecnológica y de Adultos y Seguridad Pública.

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

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

- ✓ Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
- ✓ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- ✓ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

² Inicialmente el Ramo 33 se formó con recursos de los Ramos 26 (Combate a la Pobreza), 25 (Educación), 02 (Partida del Presidente), 29 (Saneamiento Financiero), 04 (Seguridad Pública) y 06 (Coordinación Hacendaria).

³ i) Fondo de aportaciones para la educación básica y normal; ii) Fondo de aportaciones para los servicios de salud; iii) Fondo de aportaciones para la infraestructura social, que se divide a su vez en estatal y municipal; iv) Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal; v) Fondo de aportaciones múltiples. A los municipios les corresponde recibir y ejercer los fondos iii y iv.

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- ✓ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).
- ✓ Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- ✓ Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- ✓ Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- ✓ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Cabe destacar que el FISM está dirigido a combatir el rezago social y la pobreza extrema y es el único Fondo que de 1997 a 2012 se distribuyó mediante una fórmula que consideraba brechas de las necesidades básicas con respecto a la norma de pobreza extrema definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mas no con cifras absolutas que dieran cuenta de la magnitud y dispersión geográfica de la pobreza extrema. Esta ausencia de datos a nivel municipal se solucionó en 2013 pues desde ese año la fórmula de distribución de los recursos del FAIS considera los resultados de la *Metodología para la medición de la pobreza multidimensional*, desarrollada en el 2010 por el CONEVAL.

No fue sino hasta 2013 que hubo un cambio significativo con el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)*, en el que se presentó la iniciativa de modificar la forma de distribución del FAIS y fueron redefinidos los fondos que en los que se divide. Es así que el Fondo para la Infraestructura Social Estatal se denominó Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE), y **el Fondo para Infraestructura Social Municipal, denominó a Fondo para Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**. Lo anterior, obliga la actualización de la terminología de los artículos 32, 33, 34 y 35 de la *Ley de Coordinación*

Fiscal (LCF), así como el Sexto Transitorio de la Iniciativa que se dictamina, en todo lo concerniente a dichos fondos, así como, de los términos “Estados” y “Municipios”⁴.

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

Desde entonces se desarrolló una nueva fórmula de distribución para incluir la participación de la entidad en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema y el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema de la entidad. También fue considerada la eficacia en el uso de los recursos, lo que ayuda a los municipios con carencias sociales y altos niveles de marginación, ya que permite vigilar que los recursos se destinen a los mandatos de la *LCF*, son del conocimiento de ejecutores y del dominio público.

Desde su creación, el FISM ha conservado de manera general su funcionamiento. El monto se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el Gobierno Federal distribuye la totalidad de los recursos a las entidades federativas y éstas tienen la obligación de transferirlos directamente a los municipios.

II.II Normatividad

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

De las principales reglas que se establecen con estos *Lineamientos Generales* está que las obras se clasifiquen según su incidencia en la pobreza, estableciendo topes para su inversión, según destino territorial y también según el tipo de obra.

⁴ Para más información consultar la Gaceta Parlamentaria 2013, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/101_DOF_09dic13.pdf.

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

Desde su publicación en 2014, los *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* han presentado diversos cambios, esto como expresión de un importante esfuerzo por enfocar mejor la inversión de sus recursos y por definir de manera muy cuidadosa el sentido del combate a la pobreza.

En los *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, vigentes para el ejercicio fiscal 2019, en su numeral 2.3 inciso B, se señalan las condiciones para invertir en territorios:

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

$$PIZU^5 = \left(\frac{\sum_{i=1}^n PZU_i}{PPM} \right)^2 \times 100$$

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

⁵ PIZU= Porcentaje a Invertir en las ZAP Urbanas del municipio; PZUi= Población que habita en la ZAP Urbana i del municipio; i = ZAP urbana; n = Número de ZAP urbanas en el municipio; PPM= Población en Pobreza del Municipio.

III. Si el municipio o alcaldía no tiene ZAP, entonces deberá invertir los recursos del FISMDF en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema (Secretaría de Bienestar, 2019a).

Por otra parte, el inciso 2.3.1 de dichos *Lineamientos* clasifica las obras en dos tipos de proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza multidimensional y rezago social; éstos son:

- ✓ Directa: Proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional e identificadas en el Informe Anual.
- ✓ Complementarios: Proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales. (Secretaría de Bienestar, 2019a).

Asimismo, según dicha clasificación se establecen los criterios para la inversión de acuerdo al uso por parte de los gobiernos locales por tipo de incidencia de la obra:

I. Deberán destinar por lo menos el 40% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS, dando prioridad a lo establecido en el apartado 2.1. El otorgamiento de recursos bajo esta modalidad se hará preferentemente para proyectos con un beneficio integral.

II. Podrán destinar como máximo hasta 60% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria.

Los gobiernos locales deberán priorizar y podrán disponer de hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso de que haya sido dañada por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, con motivo del cual se cuente con una Declaratoria de Desastre Natural emitida por la Secretaría de Gobernación o un Dictamen de Protección Civil que avale dicha situación y que publique la entidad en su órgano oficial de difusión. La realización de los proyectos bajo esta modalidad deberá ejecutarse posterior a la publicación de la Declaratoria o Dictamen (Secretaría de Bienestar, 2019a).

De igual forma, los gastos indirectos se establecen en el numeral 2.4:

Los gobiernos locales podrán destinar hasta el equivalente al 3% de los recursos asignados al FISE y FISMDF para ser aplicados como gastos indirectos en los conceptos aludidos, es decir, verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos, conforme a las acciones que se señalan en el Anexo A.1.2 de los lineamientos y en los convenios de coordinación que se celebren entre los gobiernos locales y BIENESTAR, a través de la DGDR.

En el numeral 2.5 se establecen los criterios para la inversión del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF):

Los municipios o alcaldías podrán destinar hasta 2% de los recursos del FISMDF para la elaboración de proyectos conforme a lo señalado en el artículo 33 de la LCF, con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o alcaldía, previo convenio con BIENESTAR, a través de la DGDR.

Los recursos destinados a este programa deberán orientarse a fortalecer las capacidades de gestión e institucionales del municipio o alcaldía en lo referente a la atención de los problemas y demandas de la ciudadanía (Secretaría de Bienestar, 2019a).

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

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



Con las obras desarrolladas con los recursos del **FISM se contribuyó a logro** de los objetivos de la **Planeación tanto Federal, estatal como municipal** y a los objetivos de la Agenda 2030.

III. Planeación Estratégica

Desde la lógica de la Planeación Estratégica, es importante recordar que se trata de la vinculación y contribución del objetivo de un fondo o programa, en este caso del FISM, a los procesos de planeación tanto en el ámbito municipal como en el estatal y federal. Además, esta vinculación puede verse reflejada en los diferentes planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno en términos temáticos y programáticos.

Por otra parte, es destacable identificar la contribución del FISM al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la *Agenda 2030*, lo que obliga a dimensionar también la perspectiva internacional en las agendas nacionales de políticas públicas.

En ese marco, desde 2018 México incorporó la *Agenda 2030* en sus procesos de planeación y estableció la obligación de los tres órdenes de gobierno de adecuar sus respectivos instrumentos para tal efecto. Por tal motivo, es pertinente analizar las contribuciones de las acciones realizadas por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, a partir de su coincidencia, interrelación o complementariedad con diversos instrumentos de planeación, como el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024*, el *Plan Estatal de Desarrollo (PLED) 2019-2024 de Tabasco*, el *Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2019-2021*, así como el *Programa Sectorial de Bienestar (PSB) 2020-2024* y la *Agenda 2030*.

Antes de iniciar con el análisis de las contribuciones realizadas por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en los instrumentos de planeación señalados en el párrafo anterior, es pertinente recordar el objetivo del FISM, a saber:

*“Financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a **población en pobreza extrema**, localidades con **alto o muy alto nivel de rezago social** conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las **zonas de atención prioritaria**”* (Secretaría de Bienestar, 2019b).

La **Tabla I** da cuenta de la alineación del FISM con el *PND 2019-2024*. El Objetivo del FISM, esencialmente consiste en “establecer los mecanismos, procedimientos y responsabilidades” (Secretaría de Bienestar, 2019a) bajo los cuales las entidades federativas y municipios habrán de operar el FAIS, que comprende al FISM. Se refiere a lo dispuesto por el Artículo 33 de la *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)*, que obliga a utilizar los recursos “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social” (H. Congreso de la Unión, 1978/2018), como “agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura” (H. Congreso de la Unión, 1978/2018), según el catálogo de acciones Secretaría de Bienestar y la *Ley General de Desarrollo Social (LGDS)*.

El objetivo mencionado en el párrafo anterior da cuenta de un conjunto de prioridades de carácter social y es posible identificar su alineación con el *PND 2019-2024* a partir de su Eje General de Bienestar, cuyo objetivo es “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios” (Presidencia de la República, 2019). Sobresalen: la Estrategia **2.6** sobre el acceso al agua potable y al saneamiento, y la **2.7** sobre acceso a una vivienda en condiciones adecuadas.

Tabla I. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Eje Transversal 3. Territorio y desarrollo sostenible

Objetivo:

Lograr que las políticas públicas consideren al territorio como espacio de desarrollo a partir de la sostenibilidad económica, social y ambiental, con enfoque hacia el bienestar presente y futuro, así como para garantizar los derechos humanos y sociales en (...) salud, educación, alimentación, agua, etc., en un marco de sostenibilidad y (...) construcción de nueva infraestructura, bienes y servicios públicos (...) orientados a reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático y la afectación a poblaciones o regiones más vulnerables.

Eje General Bienestar

Objetivo:

Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad (...) vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios.

Estrategias:

2.6 Promover y garantizar el acceso incluyente al agua potable en calidad y cantidad y al saneamiento, priorizando a los grupos históricamente discriminados, procurando la salud de los ecosistemas y cuencas.

2.7 Promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible.

Líneas de Acción:

2.6.1 Promover la inversión en infraestructura sostenible y resiliente para satisfacer la demanda de agua potable y saneamiento (...) priorizando a los grupos históricamente discriminados.

2.6.4 (...) Garantizar el acceso a agua potable (...) a comunidades periurbanas, rurales e indígenas.

2.6.5 Mejorar la infraestructura hidráulica, incluyendo el tratamiento y reutilización de aguas residuales y la calidad de los servicios de saneamiento.

2.7.1 Impulsar la (...) reparación, reconstrucción y reubicación de vivienda afectada por fenómenos naturales (...) centrándose en hogares de bajos ingresos, condiciones de riesgo, mujeres y grupos en vulnerabilidad.

2.7.2 Impulsar la producción de vivienda (...) con un enfoque de sostenibilidad y resiliencia, así como mejorar las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y el acceso a los servicios básicos y la conectividad.

2.7.3 Promover y otorgar financiamiento de vivienda adecuada, principalmente para la población en situación de discriminación, rezago social y precariedad económica.

2.7.4 Regularizar la situación patrimonial y dar certeza jurídica con perspectiva de género a la tenencia de la tierra en materia de vivienda con prioridad a asentamientos ubicados en zonas con altos índices de rezago social y aquellos en régimen de propiedad comunal y federal.

2.7.5 Promover la participación (...) de la banca social, privada y de desarrollo, las instituciones públicas hipotecarias, las microfinancieras y los ejecutores sociales de vivienda en el otorgamiento de financiamiento para construir, adquirir y mejorar la vivienda, con especial atención a grupos históricamente discriminados.

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Bienestar (2019a) y Poder Ejecutivo Federal (2019).

Entonces, según la **Tabla I** hay una importante contribución entre el objetivo del FISM y los del *PND 2019-2024*, toda vez que en las acciones derivadas tanto del *Eje Transversal 3. Territorio y Desarrollo Sostenible* y del *Eje General Bienestar* y las dos estrategias mencionadas, destacan: **2.6.1** Infraestructura de agua potable y saneamiento; **2.6.5** Infraestructura hidráulica para el tratamiento y reutilización de aguas residuales; **2.7.1** Atención a viviendas afectadas por fenómenos naturales; **2.7.3** Financiamiento de vivienda para la población en situación de vulnerabilidad (Presidencia de la República, 2019).

Asimismo, como puede observarse en la **Tabla I**, destacan algunas acciones para materializar los objetivos y estrategias anteriores: **2.6.1**, relativa a infraestructura sostenible y resiliente para satisfacer la demanda de agua potable y saneamiento); **2.6.3**, vinculada con la supervisión ambiental para la prevención y control de la contaminación del agua; **2.6.4**, orientada a garantizar el acceso a agua potable a comunidades periurbanas, rurales e indígenas; **2.6.5**, sobre el mejoramiento de la infraestructura hidráulica, incluyendo aguas residuales y saneamiento; **2.7.1**, enfocada a la reparación, reconstrucción y reubicación de las viviendas de personas y grupos en situación de vulnerabilidad afectadas por fenómenos naturales; **2.7.2**, relacionada con la producción de vivienda y el acceso a los servicios básicos y la conectividad, y **2.7.4**, sobre la regularización de tierras y viviendas ubicadas en zonas con altos índices de rezago social.

De lo anterior se sigue que hay una consciencia gubernamental respecto de la importancia de poner en marcha políticas que consideren el futuro como factor decisivo para atender problemas sociales ya que en materia ambiental y de recursos naturales las acciones de hoy van a generar consecuencias a las próximas generaciones y afectar irremediablemente ciertos aspectos del territorio y el ambiente. Adicionalmente, el enfoque en las personas y los grupos en situación de mayor vulnerabilidad aporta un importante esfuerzo orientado al combate a la pobreza y mejorar sus condiciones de vida.

La **Tabla 2** ilustra la contribución existente entre el FISM y el *Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2019-2024* de Tabasco y arroja aspectos interesantes.

Tabla 2. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Tabasco

Eje Rector 2. Bienestar, Educación y Salud

Objetivo:

2.3.3.1 Contribuir a reducir los niveles de pobreza, con políticas públicas que amplíen las oportunidades de acceso a infraestructura y servicios básicos, para elevar el bienestar de individuos y familias en situación vulnerable y de localidades en condición de rezago social.

Eje Transversal 6. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

Visión y objetivos:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los tabasqueños mediante la ejecución de infraestructura pública inclusiva, segura, resiliente y sostenible con el fin de impulsar el bienestar de las personas.

6.3.3.1. Mejorar la obra pública para crecimiento (...) que impacte en bienestar y desarrollo (...) del estado.

6.3.3.8. Ampliar la cobertura y calidad del servicio de agua potable mediante programas de rehabilitación, construcción y mantenimiento de la infraestructura hidráulica.

6.3.3.9. Ampliar la cobertura en los servicios de drenaje y alcantarillado en el estado.

6.3.3.10. Ampliar la cobertura en el tratamiento de las aguas residuales en el estado.

6.3.3.11. Elevar la eficiencia de los procesos de abastecimiento de agua potable y saneamiento para garantizar el suministro a la población.

Estrategias:

2.3.3.1.1 Gestionar la concurrencia de los fondos de aportaciones para la infraestructura social, del Estado y Municipios, así como de otras fuentes de financiamiento, para la ejecución de proyectos que favorezcan a zonas marginadas y con rezagos sociales, con servicios básicos que mejoren la calidad de vida de las familias.

6.3.3.1.1.Regionalizar proyectos de alto impacto para el desarrollo de infraestructura, basados en el esfuerzo para el crecimiento económico, social, educativo y de salud en nuestra entidad.

6.3.3.5.1. Brindar la oportunidad y beneficio de adquirir (...) vivienda a la población de escasos recursos.

6.3.3.8.1. Asegurar el acceso a los servicios de agua potable a zonas marginadas, mediante la rehabilitación, ampliación, construcción y mantenimiento de infraestructura hidráulica.

6.3.3.9.1.Incrementar y mejorar el servicio de drenaje sanitario y pluvial mediante ampliación y construcción.

6.3.3.10.1. Incrementar la mejora de los servicios de tratamiento de aguas residuales, mediante la construcción, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura de saneamiento e incentivar el uso del aprovechamiento de las aguas residuales tratadas.

6.3.3.11.1. Mejorar los procesos de operación de los sistemas de agua potable y saneamiento en las cabeceras municipales, a través de la automatización de la infraestructura.

Líneas de Acción:

2.3.3.1.1.1 Establecer una coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, para ampliar la infraestructura de potabilización, sistemas y redes de agua potable en comunidades que carecen o reciben de manera insuficiente e inoportuna el vital líquido.

2.3.3.1.1.2 Definir, gestionar y ejecutar obras de alcantarillado que faciliten el desalojo de aguas residuales y de precipitaciones pluviales, para evitar afectaciones a la salud y encharcamientos o anegaciones (...).

Tabla 2. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Tabasco

- 2.3.3.1.1.3 Concurrir con la Federación y los Municipios, y de manera especial con la Comisión Federal de Electricidad, para brindar los servicios de electrificación a la población que carece de ellos, con esquemas de ejecución y operación que reduzcan costos y garanticen el acceso a la energía eléctrica.
- 2.3.3.1.1.4 Contribuir a que servicios (...) como agua potable, drenaje y electrificación sean brindados con calidad, equidad, suficiencia y oportunidad en zonas urbanas, suburbanas, villas, poblados, rancherías y ejidos.
- 6.3.3.5.1.4. Incrementar la edificación de vivienda mediante infraestructura básica en beneficio de la población de bajos recursos.
- 6.3.3.5.1.5. Crear proyectos de construcción para zonas marginadas, en apego a los programas de vivienda.
- 6.3.3.5.1.6. Promover las vías de financiamientos para la adquisición y mejoramiento de vivienda, para
- 6.3.3.5.1.8. Establecer relaciones interinstitucionales, entre los órdenes de gobierno, para que, en apego al marco legal se contribuya al ordenamiento territorial. la población económicamente vulnerable.
- 6.3.3.8.1.1. Gestionar apoyos técnicos y financieros para la rehabilitación, construcción y mantenimiento de infraestructura de agua potable.
- 6.3.3.8.1.2. Formalizar convenios bajo un acuerdo marco con el gobierno federal, estatal y municipal para mejorar los servicios de agua y saneamiento a la población.
- 6.3.3.8.1.3. Realizar estudios y proyectos para la construcción de sistemas de agua potable en las comunidades que los necesitan.
- 6.3.3.8.1.4. Realizar la rehabilitación y mantenimiento a las plantas potabilizadoras de las ciudades y los sistemas de agua potable en las comunidades rurales.
- 6.3.3.8.1.5. Disponer de programas de construcción de infraestructura para el suministro de agua potable, en las localidades que no cuentan con el servicio.
- 6.3.3.8.1.6. Suministrar agua de calidad a través del cumplimiento de las normas oficiales, para mejorar la calidad de vida de la población y prevenir padecimientos de origen hídrico.
- 6.3.3.9.1.1. Gestionar apoyos técnicos y financieros para la rehabilitación, construcción y mantenimiento de infraestructura de drenaje y alcantarillado.
- 6.3.3.9.1.2. Formalizar convenios bajo un acuerdo marco con el gobierno federal, estatal y municipal para el mejoramiento de los sistemas de drenaje y alcantarillado.
- 6.3.3.9.1.3. Realizar estudios y proyectos para la construcción de sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial en las localidades que carezcan del servicio.
- 6.3.3.9.1.4. Incrementar la cobertura de (...) drenaje y alcantarillado a través de la construcción de sistemas sanitarios y pluviales, que incluyan sistemas de saneamiento antes de su descarga a los cuerpos receptores.
- 6.3.3.9.1.5. (...) Mejorar la operación, a través del mantenimiento preventivo y correctivo, la rehabilitación y desazolve de los sistemas de drenaje y alcantarillado en las cabeceras municipales y comunidades rurales.
- 6.3.3.10.1.1. Establecer apoyos técnicos y financieros para la rehabilitación, construcción y mantenimiento de infraestructura de saneamiento.
- 6.3.3.10.1.2. Establecer convenios bajo un acuerdo marco con el gobierno federal, estatal y municipal para mejorar la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales en todo el estado.
- 6.3.3.10.1.3. Realizar estudios y proyectos para la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales en las cabeceras municipales y comunidades rurales.

Tabla 2. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Tabasco

- 6.3.3.10.1.4. Incrementar la cobertura de tratamiento de aguas residuales a través de la construcción de infraestructura, evitando la contaminación de los afluentes con los que cuenta el estado, mejorando las condiciones sanitarias y previniendo riesgos a la salud.
- 6.3.3.10.1.5. Incrementar la capacidad instalada, así como establecer programas de rehabilitación y mantenimiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales existentes en el estado.
- 6.3.3.11.1.1. Elaborar el diagnóstico para determinar si en la infraestructura de agua potable y saneamiento es susceptible de implementar los mecanismos de automatización.
- 6.3.3.11.1.2. Gestionar los recursos para llevar a cabo la implementación de los mecanismos de automatización de la infraestructura de abastecimiento de agua potable y saneamiento del estado.
- 6.3.3.11.1.3. Establecer programas de capacitación a servidores públicos en (...) sistemas de automatización.

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Bienestar (2019a) y Gobierno del Estado de Tabasco (2019).

Frente al objetivo del FISM, el *PED 2019-2024* establece en su *Eje Rector 2. Bienestar, Educación y Salud*, y su componente **2.3 Bienestar social**, el objetivo **2.3.3.1**, la reducción de los niveles de pobreza y ampliación de las oportunidades de acceso a infraestructura y servicios básicos a individuos y familias vulnerables y en condiciones de rezago social (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019). Es pertinente señalar que el *Eje Transversal 6. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*, igual que los otros dos ejes transversales, se refiere a políticas que para llevarse a cabo requieren de la coparticipación de todas las dependencias del gobierno estatal a fin de alcanzar el cumplimiento de sus objetivos.

En cuanto a las estrategias derivadas del *Eje Rector 2. Bienestar, Educación y Salud* y su componente, encontramos la Estrategia **2.3.3.1.1 Ejecución de proyectos de servicios básicos orientados a zonas marginadas en concurrencia con fondos de aportaciones para infraestructura social estatal y municipal**. Esta estrategia, a su vez, cuenta con varias Líneas de acción, entre las que destacan: **2.3.3.1.1.1 Ampliación de la infraestructura de potabilización, sistemas y redes de agua potable**; **2.3.3.1.1.2 Obras de alcantarillado para desalojar aguas residuales y de precipitaciones pluviales**; **2.3.3.1.1.3 coordinación intergubernamental para brindar servicios de electrificación**, y **2.3.3.1.1.5, equipamiento urbano e instalaciones adecuadas para el tránsito de personas con discapacidad**.

Por su parte, el *Eje Transversal 6. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible* tiene como propósito mejorar la calidad de vida de la población a través de infraestructura destinada al

bienestar. Entre sus objetivos más destacables encontramos: **6.3.3.1** Mejoramiento de la obra pública; **6.3.3.8** Cobertura y calidad del agua potable e infraestructura hidráulica; **6.3.3.9** Drenaje y alcantarillado; **6.3.3.10** tratamiento de aguas residuales, y **6.3.3.11** abastecimiento de agua potable y saneamiento.

De estos objetivos derivan múltiples estrategias, entre las más relevantes están: **6.3.3.1.1** Regionalizar proyectos de alto impacto para el desarrollo de infraestructura; **6.3.3.8.1** Asegurar el acceso a agua potable a zonas marginadas; **6.3.3.9.1** Ampliar y mejorar el servicio de drenaje sanitario y pluvial; **6.3.3.10.1** Mejorar el tratamiento y aprovechamiento de aguas residuales y tratadas, y **6.3.3.11.1** Automatizar la infraestructura de agua potable y saneamiento en cabeceras municipales.

Por lo que toca a las líneas de acción derivadas de las estrategias señaladas en el párrafo anterior, es pertinente señalar las más relevantes para los fines de esta *Evaluación Específica de Desempeño* y que al haber sido enunciadas en la **Tabla 2** únicamente serán mencionados los conceptos a los que se refieren: **6.3.3.1.1.2**, proyectos regionales y municipales en conjunto con los otros órdenes de gobierno; **6.3.3.8.1.2**, servicios de agua y saneamiento mediante un acuerdo marco con el gobierno federal, estatal y municipal; **6.3.3.8.1.4**, plantas potabilizadoras de las ciudades y sistemas de agua potable en comunidades rurales; **6.3.3.9.1.2**, sistemas de drenaje y alcantarillado mediante acuerdos marco con el gobierno federal, estatal y municipal; **6.3.3.9.1.5**, sistemas de drenaje y alcantarillado en las cabeceras municipales y comunidades rurales; **6.3.3.10.1.2**, infraestructura para el tratamiento de aguas residuales en todo el estado mediante acuerdo marco con el gobierno federal, estatal y municipal; **6.3.3.11.1.1**, mecanismos de automatización en la infraestructura de agua potable y saneamiento, entre otras.

La **Tabla 2** permite la comparar el objetivo del FISM con un Eje Rector y con un Eje Transversal del PED 2019-2024 de Tabasco: el *Eje Rector 2. Bienestar, Educación y Salud* y el *Eje Transversal 6. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*, respectivamente. En ambos casos, es observable que el objetivo del FISM está directamente relacionado con el PED 2019-2024 de Tabasco. Uno de los factores presente en las acciones enlistadas en párrafo anterior es la inclusión y apoyo a comunidades con carencias en sistemas de agua, alcantarillado y vías de comunicación, por lo que instrumentar dichas acciones en el marco

del FISM también contribuye al logro de los objetivos del gobierno estatal. En ese sentido, dichas acciones están directamente orientadas a la atención de necesidades básicas de la población en situación de vulnerabilidad y eso abona a mejorar su calidad de vida porque algunas involucran no únicamente a las autoridades estatales y municipales sino también a otras instancias de gobierno, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Adicionalmente, es posible mencionar otras acciones que de forma indirecta también contribuyen al logro del objetivo del FISM en cuanto a la reducción de la pobreza, como la gestión de recursos federales, la colaboración con el sector privado y la realización de proyectos regionales con los otros órdenes de gobierno. Esto significa que hay oportunidades y potencial para articular la acción gubernamental con ese propósito.

La **Tabla 3** presenta la contribución entre el FISM y el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Emiliano Zapata, Tabasco. Considerando que el objetivo del FISM está alineado con el PMD 2019-2021 en su *Eje Rector IV. Ordenamiento territorial, infraestructura moderna y servicios públicos*, su propósito es “Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles y de calidad que permita el bienestar humano; accesible y equitativo para todos” (Municipio de Emiliano Zapata, 2019). En este marco, el Objetivo IV.I se refiere a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio a partir de la ejecución de obras y acciones de infraestructura, la prestación de servicios públicos de calidad y modernización de la infraestructura municipal (Municipio de Emiliano Zapata, 2019:57). Además, como ya fue expuesto en la **Tabla 2**, hay coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la ejecución de proyectos en materias que se relacionan directamente con el apoyo a población en situación de vulnerabilidad.

En cuanto al objetivo mencionado en el párrafo anterior, en la **Tabla 3** está la Estrategia **IV.I.I**, que se refiere a la realización de acciones para alcanzar un desarrollo territorial ordenado y dotar de servicios públicos e infraestructura básica a la población con el propósito de mejorar su calidad de vida, además de otras acciones dirigidas a la disminución de la pobreza en el municipio (Municipio de Emiliano Zapata, 2019:57). Y derivadas de esta estrategia encontramos varias líneas de acción, entre las que destacan: **IV.I.I.8** Mantenimiento y modernización de la infraestructura de alumbrado público aprovechando las nuevas tecnologías; **IV.I.I.10** Redes de drenajes sanitarios y pluviales, agua potable,

plantas de agua residuales, pavimentación de vialidades, caminos rurales, etc.; **IV.1.1.11** Mejoramiento de las condiciones de vivienda y construcción de viviendas nuevas; **IV.1.1.12** Infraestructura escolar y de salud (Municipio de Emiliano Zapata, 2019:58-59). Estas estrategias y líneas de acción están estrechamente relacionadas con el objetivo del FISM y las versiones vigentes de los planes nacional y estatal de desarrollo.

Tabla 3. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Emiliano Zapata, Tabasco

Eje Rector IV. Ordenamiento territorial, infraestructura moderna y servicios públicos

Objetivo:

IV.1 Propiciar un desarrollo integral, equilibrado y sustentable del municipio, mediante la ejecución de obras y acciones de infraestructura con alto sentido social, prestación de servicios municipales de calidad y modernización de la infraestructura municipal, para mejorar las condiciones de vida de los zapatenses.

Estrategia:

IV.1.1 Establecer acciones que permitan estructurar un desarrollo territorial ordenado y así garantizar la prestación de servicios públicos e infraestructura básica necesaria, que permitan mejorar la calidad de vida de las familias zapatenses, así como aquellas tendientes a disminuir la pobreza y rezago social del municipio.

Líneas de Acción:

IV.1.1.8 Mantenimiento y modernización de la infraestructura de alumbrado público, mediante la gestión e instalación de nuevas tecnologías en iluminación en el municipio a efecto de reducir el consumo de energía eléctrica y preservar el medio ambiente.

IV.1.1.10 Construcción, ampliación, mejoramiento o rehabilitación de (...) drenajes sanitarios y pluviales, agua potable, eléctricas, sistemas de agua potable (pozos, líneas de conducción y de distribución), cárcamos y plantas de agua residuales, obra de urbanización (pavimentación de vialidades con concreto hidráulico y/o asfáltico, guarniciones y banquetas, caminos saca cosechas, caminos rurales, muros de contención).

IV.1.1.11 (...) Mejoramiento de vivienda (baños, pisos firmes, techos firmes, cuartos dormitorios, muros firmes, cisternas de agua, cuartos de cocina, terraplenes, estufas ecológicas) y construcc. de viviendas nuevas.

IV.1.1.12 Construcción y mejoramiento de comedores, aulas, techados y sanitarios escolares y comunitarios, centros de salud, unidades médicas, hospitales.

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Bienestar (2019a) y Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019a).

De acuerdo con lo expuesto en la **Tabla 3**, resulta claro que hay una coincidencia temática y alineación entre lo dispuesto por el objetivo del FISM y el PMD 2019-2021, lo que facilita la coordinación intergubernamental para atender a la población en situación de vulnerabilidad a partir de acciones específicas destinadas a mejorar su calidad de vida y disminuir el nivel de rezago social. Adicionalmente, hay claridad en las acciones requeridas

para alcanzar dichos objetivos en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, y mejorar la calidad de vida de sus habitantes y apoyar a las personas en situación de vulnerabilidad.

La **Tabla 4**, a continuación, presenta la contribución entre el FISM y el *Programa Sectorial de Bienestar (PSB) 2020-2024*, recientemente publicado. En este punto, conviene señalar que a pesar de haber sido publicado en junio de 2020 y considerando que la presente *Evaluación Específica de Desempeño del FISM* corresponde al ejercicio fiscal 2019, para fines analíticos es pertinente realizar la revisión correspondiente. Entonces, hay coincidencias entre el objetivo del FISM y el PSB 2020-2024, concretamente en los Objetivos prioritarios **2**. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios, y **4**. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica que enfrentan grupos históricamente excluidos. Estas coincidencias conceptuales dan luz respecto de la coordinación intergubernamental resultante de dichos mecanismos de ejecución de programas.

En cuanto a las Estrategias prioritarias, encontramos coincidencia en la **2.1** Priorizar en la atención de los programas sociales a las personas que habiten en municipios y alcaldías marginados para disminuir sus niveles de marginación. Por tal motivo, las acciones derivadas de dicha estrategia también están en concordancia, y la que más resalta es la **2.1.6** Contribuir a la inversión en infraestructura social en los términos de los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Tabla 4. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024

Objetivos prioritarios:

2. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios.

Estrategias prioritarias:

2.1 Priorizar en la atención de los programas sociales a las personas que habiten en municipios y alcaldías marginados para disminuir sus niveles de marginación.

Acciones puntuales:

2.1.6 Contribuir a inversión en infraestructura conforme la Ley de Coordinación Fiscal (art. 32, 33, 34 y 35).

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Bienestar (2019a y 2020).

Según lo observado en la **Tabla 4**, ambos objetivos prioritarios coinciden en reducir las brechas de desigualdad socioeconómica, la diferencia está en que el **2** se refiere a territorios

y el **4** se refiere a grupos poblacionales históricamente excluidos. Las estrategias prioritarias se enfocan a temas como el combate al rezago social, el impulso a la inclusión y el bienestar de la población en situación de vulnerabilidad. Un aspecto fundamental es la coordinación intergubernamental de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) para alcanzar estos objetivos de apoyo a las personas y grupos en situación de rezago y vulnerabilidad.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, es posible afirmar que hay coincidencia temática entre el objetivo del FISM y lo establecido en el *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, ya que el sentido de este último es precisamente alcanzar mejores condiciones de vida en la población del país. De ahí que **la instrumentación de las acciones relacionadas con el FISM contribuye al logro de los objetivos del PSB 2020-2024**. En ese sentido, el FISM está enfocado en la infraestructura social orientada a mejorar las condiciones de vida de población en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad, por lo que guarda estrecha relación con los objetivos, estrategias y líneas de acción señaladas para el referido programa sectorial.

La **Tabla 5**, a continuación, muestra la contribución que hay entre el objetivo del FISM y la *Agenda 2030*. En ese caso, es pertinente recordar que previamente estaban los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* del año 2000, cuyas metas fueron monitoreadas hasta 2015, año en que surgió una agenda posterior, ya que era necesario dar continuidad a dichos objetivos y metas. La *Agenda 2030* fue concebida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante la Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, bajo el nombre de *70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (ONU, 2015). En este contexto, la *Agenda 2030* consta de 17 objetivos, 169 metas y 231 indicadores globales que compromete a 193 Estados miembro en el marco del desarrollo sostenible (ONU, 2015) en su atención según sus propias condiciones para lograrlo y México no es la excepción.

Específicamente, como ilustra la **Tabla 5**, hay múltiples coincidencias entre el objetivo del FISM y la *Agenda 2030* en los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible: **1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo**; **2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible**; **6.**

Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; **7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos; **9.** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación, y **11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. El FISM y la *Agenda 2030* coinciden en la necesidad de adoptar medidas concretas dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas, específicamente de aquellas en situación de rezago social y vulnerabilidad. Además, la *Agenda 2030* requiere compromisos políticos tanto de orden nacional de los países, como locales en sus respectivas divisiones territoriales o administrativas, para cumplir la mayoría de las metas específicas antes de 2030.

Tabla 5. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) a la Agenda 2030	
ODS	Metas
1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	<p>1.2 Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza.</p> <p>1.4 Garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a recursos económicos y acceso a servicios básicos (...), recursos naturales, nuevas tecnologías apropiadas.</p> <p>1.5 Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas (...) en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres (...) ambientales.</p>
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	<p>6.1 Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable.</p> <p>6.2 Lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos (...) prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.</p> <p>6.3 Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación (...) el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando (...) el reciclado y la reutilización.</p> <p>6.4 Aumentar el uso eficiente de los recursos hídricos (...) y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce.</p>
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	<p>7.1 Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.</p>
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	<p>11.1 Asegurar el acceso (...) a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros (...) y mejorar los barrios marginales.</p> <p>11.2 Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, (...) sostenibles (...) y mejorar la seguridad vial (...).</p>
Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Bienestar (2019a), ONU (2015) y Presidencia de la República (2019).	

Como puede observarse en la **Tabla 5**, el objetivo del FISM coincide con la *Agenda 2030* en varios aspectos temáticos y hay una alineación importante de dicha *Agenda* con los

instrumentos de planeación gubernamental en México en los tres ámbitos de gobierno. Por tal motivo, es pertinente señalar los rubros más destacables de dichas coincidencias: pobreza, hambre, disponibilidad de agua potable, saneamiento, energía, infraestructura, resiliencia y sostenibilidad.

Un objetivo que no está en la **Tabla 5** debido a que no tiene relación directa con el FISM pero que es pertinente mencionar es el 2. *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*, ya que uno de los propósitos de los planes de desarrollo ya expuestos en las **Figuras 1, 2, 3 y 4** es precisamente alcanzar el desarrollo de la población, en especial de aquellos grupos sociales en franca desventaja por sus condiciones de marginación o rezago. Además, este conjunto de personas y grupos carece de oportunidades para acceder a alimentos, obtener servicios básicos, contar con una vivienda, asistir a centros educativos y a la atención a la salud. En ese contexto, la **Meta 2.4** se refiere a la capacidad de adaptación al cambio climático y su relación con la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos, ya que fenómenos meteorológicos extremos como sequías e inundaciones requieren infraestructura adecuada para evitar mayor vulnerabilidad de la población que ya se encuentra en situación de rezago y carencias sociales.

En este punto, es pertinente hacer un resumen de la contribución y alineación de las acciones realizadas en el marco del FISM con respecto al *PND 2019-2024*, el *PLED 2019-2024 de Tabasco* y el *PMD 2019-2021 de Emiliano Zapata, Tabasco*, así como con el *PSB 2020-2024* y la *Agenda 2030*. Además de lo ya presentado en las **Tablas 1, 2, 3, 4 y 5**, así como en los párrafos anteriores, es importante ubicar otros elementos.

En primer lugar, conviene recordar la Visión establecida en el *PMD 2019-2021* de Emiliano Zapata, Tabasco:

“Ser un municipio que mediante sus servicios e infraestructuras modernas promueva una sociedad más participativa, un desarrollo integral de los zapatenses y un crecimiento económico autosustentable, convirtiéndose en una ciudad atractiva para el turismo tabasqueño y para los habitantes del resto de la república con una administración pública eficiente en sus procesos, respetando y cuidando en todo momento el entorno ecológico.” (Municipio de Emiliano Zapata, 2019:14).

Al respecto, y como el propio *PMD 2019-2021* señala, hay plena coincidencia con el *PED 2019-2024*, específicamente en el Eje VI Ordenamiento territorial y cambio climático, que tiene su equivalente en el plan municipal con su ya mencionado Eje Rector IV Ordenamiento Territorial, Infraestructura Moderna y Servicios Públicos, así como con el Eje Rector VII Entorno Ecológico y Desarrollo Sustentable (Municipio de Emiliano Zapata, 2019:13). Además, el referido *PMD 2019-2021* también establece un resumen comparativo que se reproduce a continuación en la **Tabla 6**:

Tabla 6. Relación entre Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Tabasco, Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Emiliano Zapata, Tabasco y Agenda 2030						
Nacional		Estatal		Municipal		México y la Agenda 2030
Eje	Descripción	Eje	Descripción	Eje	Descripción	
I	Justicia y Estado de Derecho	I	Seguridad, Justicia y Estado de Derecho	I	Innovación Administrativa, Transparente y Eficiente	Mexicanos preparados, productivos e innovadores
				III	Acciones para la Seguridad, Protección y Bienestar de los Ciudadanos	Mexicanos libres, sanos y seguros
II	Bienestar	II	Bienestar, Educación y Salud	II	Equidad y Asistencia Social para Todos	Mexicanos libres, sanos y seguros
				VI	Educación, Valores, Cultura, Ciencia y Deportes	Mexicanos trabajando por la igualdad
				IV	Ordenamiento Territorial, Infraestructura Moderna y Servicios Públicos	Mexicanos trabajando por la igualdad
III	Desarrollo Económico	III	Desarrollo Económico	V	Desarrollo, Crecimiento Económico y Fortalecimiento al Turismo	Mexicanos preparados, productivos e innovadores
				VII	Entorno Ecológico y Desarrollo Sustentable	Mexicanos comprometidos con la comunidad, la naturaleza y el medio ambiente

Fuente: Elaboración Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019a), con fundamento en PND, PLED, Programa de Gobierno de la Administración Pública Municipal de Emiliano Zapata, Tabasco del periodo 2018-2021.

La coincidencia temática presentada en la **Tabla 6** puede explicarse por la disposición de los tres órdenes de gobierno en México por incorporar y ajustar los Objetivos de

Desarrollo Sostenible comprendidos en la *Agenda 2030* en sus respectivos instrumentos de planeación. Además, se trata de medidas de aplicación en beneficio de la población de los 193 Estados miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que en 2030 habrá de verificarse el cumplimiento de cada una de las metas establecidas en la versión aprobada por su Asamblea General en 2015. Por tal motivo, es de esperarse que cada país ajuste y oriente dichos objetivos a sus propias condiciones para alcanzar los resultados estimados y desarrollar capacidades de gobierno orientadas a lograrlos.

Por su parte, el *PED 2019-2024 de Tabasco* señala que el alineamiento con la *Agenda 2030* “honra el compromiso de heredar a las nuevas generaciones la posibilidad de disfrutar la riqueza natural del estado, tal como las oportunidades de desarrollo que nuestra generación ha tenido” (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019:6). En consecuencia, debe reconocerse el esfuerzo estatal de formular políticas públicas acordes con las necesidades específicas y aquellas que afectan a la población en condiciones de mayor vulnerabilidad por su situación económica, de vivienda y en general de desarrollo o rezago social.

Asimismo, el *PED 2019-2024 de Tabasco* reconoce la importancia de alinearse con el *PND 2010-2024* a partir de sus principios rectores, primordialmente para “mejorar el bienestar general de los tabasqueños” (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019:7). Para tal efecto, las políticas, programas y acciones del *PED 2019-2024* están basadas en las del *PND 2019-2024*, igual que en sus valores y principios, pues el gobierno estatal deberá “coadyuvar a la consolidación del desarrollo social, económico, político y cultural de Tabasco” (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019:7).

Por otro lado, el *PSB 2020-2024* está fundamentado en los principios establecidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)* y en aquellos del derecho internacional. En ese sentido, considerando que el *PND 2019-2024* tiene como propósito el bienestar general de la población, el *PSB 2020-2024* está alineado a él y para lograrlo atiende la Política Social “bajo un enfoque de derechos humanos, transversal, diferencial, incluyente, intercultural y con perspectiva de género” (Secretaría de Bienestar, 2020).

El *PND 2019-2024* proviene del proceso de planeación gubernamental iniciado en México desde la década de 1930 para los periodos presidenciales, pero que desde entonces ha

madurado para obtener versiones más acabadas en términos programáticos. Es en el ámbito de los programas que conviene revisar los elementos presupuestarios, ya que constituyen la base para la materialización de las tareas gubernamentales y de las políticas públicas. Los programas provienen de estrategias de gobierno diseñadas para alcanzar objetivos generales y específicos traducidos en estrategias para materializarlos y mediante múltiples acciones para lograrlas. El caso de los fondos federales no es la excepción debido a que los recursos que aportan a los ejecutores del gasto deben ser utilizados bajo los principios constitucionales que propician el mejor uso en beneficio de la población.

Finalmente, en cuanto a otros programas con los cuales el FISM se complementa o presenta coincidencias, encontramos el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), que es administrado por la Secretaría de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático del Estado de Tabasco. En los programas prioritarios dentro del *Programa Sectorial de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático 2019-2024* del Estado de Tabasco, se hace referencia a *Obras sociales básicas para beneficiar a personas en pobreza extrema con recursos provenientes del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)*, y que tiene como objetivo “establecer los mecanismos, procedimientos y responsabilidades que deben seguir las Entidades, Municipios y Alcaldías para la operación eficaz y eficiente del Fondo” (Gobierno del Estado de Tabasco, 2019b:51).

Con base en las ya presentadas **Tablas 1, 2, 3, 4, 5 y 6**, a continuación, la **Tabla 7** presenta una valoración cualitativa de la vinculación, contribución y coincidencia conceptual del objetivo del FISM con los instrumentos de planeación ya revisados. Esta valoración omite los detalles que ya fueron expuestos en las tablas que anteceden a la **Tabla 7** y consiste en determinar el nivel de vinculación, contribución y coincidencia conceptual en las acciones derivadas del FISM por parte del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, ya que en la **Tabla 8** serán enunciados otros instrumentos programáticos y de políticas públicas sobre los cuales también hay incidencia y coincidencia, mismos que también es pertinente valorar cualitativamente.

Tabla 7. Valoración cualitativa de la vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre los ejes temáticos y objetivos FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con los Planes nacional, estatal y municipal de desarrollo y la Agenda 2030

Escala de medición:									
	+	+	=Alto	+	—	= Medio	—	—	= Bajo
Instrumento	Eje temático / objetivo		Vinculación	Contribución	Coincidencia conceptual		Valor cualitativo		
Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024	Eje Transversal 3. Territorio y desarrollo sostenible		++	++	++	++	Alto		
	Eje General de Bienestar		++	++	+ —	Alto			
Plan Estatal de Desarrollo (PLED) 2019-2024 de Tabasco	Eje Rector 2. Bienestar, Educación y Salud		++	++	++	++	Alto		
	Eje Transversal 6. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible		++	++	+ —	Alto			
Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2019-2021 de Emiliano Zapata	Eje Rector IV. Ordenamiento territorial, infraestructura moderna y servicios públicos		++	++	++	++	Alto		
Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024	Objetivo Prioritario 2. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios		++	++	— —	Medio alto			
	Objetivo Prioritario 4. Reducir brechas de desig. socioecon. que enfrentan los gps. poblacionales excluidos		++	++	+ —	Alto			
Agenda 2030	Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y todo el mundo		++	++	— —	Medio alto			
	Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos		++	++	++	++	Alto		
	Objetivo 7. Garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna		++	++	++	++	Alto		
	Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrializ. inclusiva y sostenible y fomentar la innovación		++	++	+ —	Alto			
	Objetivo 11. Lograr que las ciudades y asent. humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles		++	++	++	++	Alto		

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Bienestar (2019a y 2020), Poder Ejecutivo Federal (2019), Gobierno del Estado de Tabasco (2019), Presidencia de la República (2019), Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019a) y ONU (2015).

En complemento a la **Tabla 7**, que se refiere a instrumentos de planeación de los cuales derivan tanto objetivos, como estrategias y líneas de acción, la **Tabla 8**, a continuación, presenta algunos ejemplos de otros programas o fondos estatales o federales relacionados con o que son complementarios al FISM. El fondo más natural para ser mencionado es el FAIS, toda vez que está integrado por dos componentes, uno de los cuales es, precisamente, el FISM. Entonces, como ya fue expuesto en apartados anteriores, el FAIS tiene un componente estatal (FISE) y otro municipal (FISM), siendo éste el objeto de la presente *Evaluación Específica de Desempeño*. En ese marco, es fundamental reconocer e impulsar la coordinación intergubernamental porque se suman capacidades y recursos.

Tabla 8. Vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con otros fondos, programas o políticas públicas										
Escala de medición:										
			= Alto				= Medio			= Bajo
Eje temático / objetivo	Estrategia			Línea de acción			Vinculac., contribuc. y coincidencia conceptual			
Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) 2019										
Objetivo general: Obras y acciones que beneficien a la población municipios, demarcación territoriales y localidades que presentan mayores niveles de rezago social y pobreza extrema de la entidad	Secretaría de Desarrollo Social de Tabasco: Disminuir rezagos sociales y marginación en infraestructura; apoyo a grupos vulnerables; desarrollo humano de los pueblos indígenas; convenios de colab.			Mejorar la Calidad de Vida de tabasqueñas y tabasqueños, acceso a los servicios básicos en la vivienda, gracias al Fondo para la Infraestructura Social para las Entidades FISE y el programa de infraestructura indígena PROII						
Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024										
Objetivo Prioritario I: Construcción, modernización y conservación de infraestructura carretera accesible, segura, eficiente y sostenible, que conecte a las personas de cualquier condición, con visión de desarrollo regional e intermodal	1.4 Incrementar la cobertura y accesibilidad de las vías de comunicación para impulsar el desarrollo regional y disminuir la marginación			1.4.1 Incrementar la red rural en zonas de alta y muy alta marginación						
				1.4.5 Pavimentación de caminos rurales en zonas de alta y muy alta marginación						
				1.4.6 Construir y modernizar infraestructura carretera para el desarrollo regional						
Programa Sectorial de Educación 2020-2024										
Objetivo prioritario 4. Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional	4.1 Asegurar las condiciones de infraestructura física educativa para el desarrollar las actividades escolares			4.1.1 Ampliar cobertura de servicios básicos en escuelas con mayores carencias						
				4.1.6 Otorgar recursos a centros educativos de las comunidades de más alta marginación						
	4.2 Expandir espacios educativos con prioridad a las comunidades con mayor rezago, marginación y violencia			4.2.8 Capacitar en materia de construcción, adecuación, rehabilitación y ampliación de la infraestructura de los planteles educativos						

Tabla 8. Vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con otros fondos, programas o políticas públicas			
Programa Sectorial de Energía 2020-2024			
Objetivo prioritario 5. Asegurar el acceso universal a las energías, para que toda la sociedad mexicana disponga de las mismas para su desarrollo	5.1 Implementar mecanismos que permitan disminuir la pobreza energética de la población con rezago social y económico	5.1.1 Aumento de la electrificación de comunidades rurales y zonas urbanas marginadas	++
		5.1.2 Establecer cobertura para suministro eléctrico en comunidades rurales y zonas urbanas marginadas	++
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024			
Objetivo prioritario 2. Fortalecer la acción climática y transitar hacia una econ. baja en carbono y una poblac., ecosis., sistemas productivos e infraest. estratégica resilient, con conoc. científicos, tradic. y tecnológicos	2.1 Reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático mediante instrum. y herram. para la toma de decis. con un enfoque prevent. y de largo plazo que permita la mejora en el bienest. y calidad de vida de la poblac.	2.1.1 Coordinar e instrumentar procesos de adaptación mediante la integración y articulación de acciones intersectoriales en el territorio, priorizando la atención en municipios de alta vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático	+ -
Objetivo Prioritario 3. Promover al agua como pilar de bienestar, manejada por instituciones transparentes, confiables, eficientes y eficaces que velen por un medio ambiente sano y donde una sociedad participativa se involucre en su gestión	3.1 Garantizar progresivamente los der. humanos al agua y al saneamiento, especialmente en la pobl. más vulnerable	3.1.2 Abatir el rezago en el acceso al agua potable y saneam. para bienestar en medio rural y periurbano	++
		3.1.4 Atender los requerimientos de infr. hidráulica	++
	3.2. Aprovechar el agua para contribuir al desarr. Sust. de los sectores productivos	3.2.3 Apoyar y promover proyectos productivos en zonas marginadas, en particular pueblos indígenas y afroamericanos, para impulsar su desarrollo	+ -
Programa de Vivienda Social 2019			
Estrategia Primera. Atender a la población con mayor rezago	Objetivo General Contribuir a garantizar que la población de bajos ingresos acceda a una vivienda adecuada, por medio del otorgamiento de subsidios federales	Objetivo Específico i. Contribuir a abatir el rezago habitac., atener el hacinam. y mejorar las condic. de habitabil. de las viviendas de la poblac. de bajos ingr.	++
Estrategia Segunda. Contribuir a los grandes desafíos nacionales en materia urbana y de bienestar social		Objetivo Específico ii. Atender a la poblac. afectada por fenómenos naturales con la reconstrucc. parcial o total de su vivienda o reubicación en zonas seguras	++
Estrategia tercera. Fortalecer e incrementar intervenciones que favorezcan la Producción Social de Vivienda Asistida		Objetivo Específico iv. Mejoram. de zonas con altos índices de marginalidad a través de dotación y mejora de vivienda unifamiliar y en unidades habitacionales	++

Tabla 8. Vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con otros fondos, programas o políticas públicas			
Programa Nacional de Vivienda 2019-2024			
Objetivo prioritario 1. Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de vulnerabilidad	1.1 Promover el acceso a la vivienda adecuada, especialmente para grupos en condiciones de vulnerabilidad	1.1.7 Impulsar acciones de mejoramiento y ampliación de la vivienda que se focalicen en grupos en condiciones de vulnerabilidad	++
	1.2 Desarrollar programas para fomentar la habitabilidad de las viviendas por medio del mejoramiento, ampliación y sustitución de aquellas en rezago	1.2.2 Revisar y replantear programas de mejora estructural, de reemplazo de techos, muros y pisos, y de terminación de vivienda, de acuerdo con lineamientos técnicos para una vivienda adecuada	++
	1.6 Potenciar la producción social de vivienda con especial enfoque en zonas con rezago urbano	1.6.1 Difundir entre los gobiernos estatales y municipales los programas de producción social de vivienda (...) para generar soluciones (...) enfocadas en poblaciones en condiciones de rezago	++
Objetivo prioritario 2. Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos	2.3 Promover y coordinar vivienda adecuada, entre los órdenes de gobierno y los organismos de vivienda, que contribuyan al mejorar los asent. humanos, con atención en aquellos en precariedad	2.3.5 Coordinar las acciones y subsidios a la vivienda (...) en barrios que requieren mejoramiento urbano y atender las necesidades de la vivienda en rezago	++
		3.6 Fomentar la mejora urbana y el acceso de las viviendas a equipam. por los tres órdenes de gob.	++
Objetivo prioritario 3. Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda	3.3 Generar alianzas estratégicas con el sector privado y social para financiar vivienda e infraest. con desarr. sustentable	3.3.9 Reforzar el trabajo con la banca comercial y los diferentes fondos, incluyendo el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	++
Objetivo prioritario 5. Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio	5.1 Fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Estado para la gestión adecuada del suelo y territorio en procesos de desarr. de soluc. de vivienda	5.2.7 Priorizar subsidios en función planes y proyectos de movilidad sustentable en estados y municipios; favoreciendo la conexión entre transp. público y vivienda para poblac. de menores ingresos	+ -
	5.4 Gestionar integralmente el riesgo en asentamientos humanos ante eventos perturbadores en el desarrollo de soluciones de vivienda para reducir su vulnerabilidad	5.4.1 Generar un programa en coordinación con otras dependencias federales, estatales y municipales para reubicar asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y de alto valor ecológico	++
		5.4.3 Mejorar la calidad de la asistencia técnica a municipios afectados por desastres por fenómenos naturales – mediante técnicos mejor capacitados y	++

Tabla 8. Vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con otros fondos, programas o políticas públicas			
		remunerados, por ejemplo– e implementar un sistema de seguimiento a los apoyos brindados	
Programa Sectorial Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático 2019-2024 del estado de Tabasco			
Programa prioritario de Bienestar I. Obras sociales básicas que benefician a la población en pobreza extrema, financiados con Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)	<u>Objetivo:</u> Establecer los mecanismos, procedimientos y responsabilidades que deben seguir las Entidades, Municipios y Alcaldías para la operación eficaz y eficiente del Fondo	<u>Descripción:</u> Obras Sociales que deberán beneficiar directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social <u>Alcance:</u> Agua, Saneamiento, Educación, Salud, Electrificación, Urbanización y Vivienda, en los 17 municipios del Estado de Tabasco	++
Programa prioritario de Protección ambiental 22. Gestión y manejo de residuos generados en situación de desastres asociados a fenómenos naturales extremos	<u>Objetivo:</u> Fortalecer Estrategias estatales para la Atención de Residuos en Situación de Desastre del Estado de Tabasco para la prevenc., coord. atenc. y dispos. adecuada de los residuos y prevenir daños a la salud y al ambiente en conting. y emerg. ambient.	<u>Descripción:</u> Implementar un plan de manejo para la dispos. de residuos en situac. de conting. o desastre <u>Alcance:</u> Prevenc., coord. atenc. y disposic. adecuada de residuos y prevenir daños a la salud humana y al ambiente en contingenc. y emerg. ambient. e instrum. el plan de manejo de residuos en situac. de desastres	+ -
Programa Sectorial Educación, Ciencia, Tecnología, Juventud y Deporte 2019-2024 del Estado de Tabasco			
Objetivos 2.4.8.2 Propiciar que la demanda educativa se ofrezca en condiciones de inclusión, equidad e igualdad sustantiva, consolidando la operatividad de los centros escolares y favorezca acceso y permanencia	2.4.8.2.7 Atender los requerimientos de ampliación, mejoramiento y moderniz. de infraestructura física educativa con calidad y en condiciones de accesibilidad universal	2.4.8.2.7.1 Garantizar la consolidación de los centros escolares construyendo los espacios físicos que la atención a la demanda requiera	+ -
		2.4.8.2.7.2 Asegurar que los centros escolares reciban el mantenimiento y rehabilitación	++
Programas y proyectos. Educación I. Atención a la infraestructura física educativa	<u>Descripción:</u> Atención (...) del rezago en construcc., mantenim., rehabilitac. y equip. de espacios escolares (...) a cuyo efecto se destinan recursos para la ejecución de obras, que comprenden aulas, laboratorios, talleres y anexos, para espacios educativos	<u>Actividades Transversales:</u> Coordinación intra e intersectorial con dependencias de los tres órdenes de gobierno, impulso a la participación de los padres de familia, la comunidad escolar y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil <u>Financiamiento:</u> Mixto (federal, estatal y municipal)	++

Tabla 8. Vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con otros fondos, programas o políticas públicas			
Programa Sectorial de Salud, Seguridad y Asistencia Social 2019-2024 del estado de Tabasco			
Objetivo 2.5.8.28 Ampliar y mejorar infr. física en salud, a través de la terminac. construcc., remodelac. y equipam. con tecnol. de punta de unidades hospitalarias	2.5.8.28.1 Elaborar un diagnóstico de la infraestructura y equipamiento de las unidades médicas de la Secretaría de Salud	2.5.8.28.1.1 Mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura de los servicios de salud (Hosp. Regionales de Alta Especialidad, Hosp. Generales, Hospitales Comunitarios, Centros de Salud, Unidades de Apoyo y Jurisdicciones Sanitarias)	+ -
Programa Sectorial de Movilidad Sostenible 2019-2024 del estado de Tabasco			
Objetivo 3.11.8.3 Mejorar la infraest. vial en el estado, partiendo de un diagnóst. de las necesid., así como un estudio de las vialid.	3.11.8.3.1 Realizar un análisis comparativo de las mejores prácticas de movilidad en el país y el extranjero, con el propósito de analizar su posible implementación en el estado para lograr equidad en el acceso a los diferentes modos y medios de transp.	3.11.8.3.1.2 Mejorar y renovar las paradas, rampas, banquetas y demás infraestructura vial, para una movilidad segura y universal a los habitantes	+ -
		3.11.8.3.1.3. Mantener infraestr. vial que permita el desplazamiento libre y seguro de peatones, ciclistas y acceso de personas con discapacidad	
3.11.8.4 Elevar la calidad y seguridad de la red carretera del estado, mediante la modernización y adecuación de su diseño y sus especificaciones	3.11.8.4.1 Coordinar con otras dependencias los planes y proyectos relativos a las obras de la red carretera del Estado, así como de la infraestructura en comunicaciones en la jurisdicción local	3.11.8.4.1.2 Emitir lineamientos para modernizar y mantener a la red carretera estatal, con el propósito de ofrecer mayor seguridad y accesibilidad a la población Tabasqueña, y así contribuir a la integración de las distintas regiones y municipios	+ +
Programa Sectorial de la Obra Pública 2019-2024 del estado de Tabasco			
Objetivo 6.12.8.1 Ejecutar obra pública para un desarrollo integral del estado con miras al bienestar de todos los sectores de la sociedad	6.12.8.1.1 Establecer programas de infraestructura pública para la realización de proyectos, mantenimientos, rehabilitaciones, conservación y construcción, en busca de una activación de crecimiento detonante económico y social en el estado	6.12.8.1.1.2 Ejecutar obra pública en los rubros de rehabilitación, conservación, mantenimiento, construcción y ampliaciones de inmuebles e infraestructura del estado y zonas metropolitanas	+ -
		6.12.8.1.1.4 Establecer convenios para la ejecución de obra pública en general con las diversas instituciones de la admón. pública del estado y los municipios	+ +
		6.12.8.1.1.5 Ampliar la infraest. para la seg. pública, salud, educación, urbanización, asistencia social y agua potable para brindar un mejor servicio público	+ +

Tabla 8. Vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con otros fondos, programas o políticas públicas			
		6.12.8.1.1.6 Mejorar vialidades, caminos y puentes en el estado (...) que permita un mejor impulso regional y disminuya tiempos de traslados	++
Objetivo 6.12.8.7 Elevar el nivel de la infraest. carretera de jurisdicción estatal que permita un mayor crecimiento social y económico, para el desarrollo del estado	6.12.8.7.1 Impulsar la realización de proyectos ejecutivos que nos permitan ampliar y modernizar la red de caminos y puentes en beneficio de la población	6.12.8.7.1.1 Realizar acuerdos con instancias federales, estatales, municipales e iniciativa privada, para la elaboración de proyectos, estudios de prefactibilidad y costo beneficio de la infr. carretera	+ -
Objetivo 6.12.8.8 Mejorar los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento para contribuir en el desarrollo económico y social del estado	6.12.8.8.1 Coordinar con los tres órdenes de gobierno y gestionar los recursos necesarios para mejorar la infraestructura y los procesos operativos en materia de agua potable, drenaje y saneamiento	6.12.8.8.1.1 Establecer acuerdos y convenios entre los tres órdenes de gobierno para construcción, rehabilitación y mantenim. de infraest. hidráulica	++
		6.12.8.8.1.2. Incrementar la cobertura a través de la construcción de infraestructura nueva de agua potable, drenaje y saneamiento, en beneficio de las comunidades que no cuentan con el servicio	++
		6.12.8.8.1.3 Establecer programas de rehabilitación de infraest. de agua potable, drenaje y saneamiento	++
		6.12.8.8.1.4 Implementar mecanismos de automatización para mejorar los procesos de operación de la infraest. de agua potable y saneam.	++
Programa Institucional del Instituto de Vivienda de Tabasco 2019-2024			
Objetivo 6.23.8.1 Incrementar programas de apoyo para que las familias tabasqueñas con mayores carencias tengan acceso a una vivienda decorosa	6.23.8.1.1 Incentivar proyectos de vivienda digna, subsidiados y financiados por el ente público y demás organismos	6.23.8.1.1.3. Impulsar al desarrollo de programas de subsidios y financiam. para la adquisición de vivienda para las familias en situación de pobreza extrema	++
	6.23.8.1.2. Elevar la oferta de vivienda a la población vulnerable mediante el desarrollo de proyectos sustentables	6.23.8.1.2.1. Crear proyectos innovadores, a bajo costo al alcance de las familias marginadas	++
		6.23.8.1.2.3 Establecer convenios federales, estatales y municipales con el fin de obtener recursos para la implement. de esquemas vivendísticos apropiados	++

Tabla 8. Vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con otros fondos, programas o políticas públicas			
	6.23.8.1.3. Facilitar la obtención de materia prima indispensable a bajo costo para la construcción de una vivienda digna	6.23.8.1.3.1. Otorgar descuentos que beneficien a la población para la obtención material de construcc. y hacerse de patrimonio adecuado a sus necesidades	++
	6.23.8.1.4. Aumentar las opciones de acceso a vivienda en beneficio de la poblac. con escasas posibilidades económicas	6.23.8.1.4.1. Facilitar el acceso a programas de financiamiento y subsidios para la rehabilitación, autoconstrucción o construcción de vivienda	++
Programa Institucional de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento 2019-2024			
6.24.8.1. Mejorar la eficiencia y la calidad en el suministro de agua potable, así como incorporar a las comunidades marginadas en el estado que no cuentan con el servicio	6.24.8.1.1. Mantener abastec. y calidad del serv. de agua potable e incorporar las que no lo tienen a través de constr., ampliación, rehabilit. y mantenim. de infraestr. hidr.	6.24.8.1.1.3. Implementar programas para la construcción de sist. de agua potable en zonas marginadas, que contribuyan a ampliar la cobertura	++
6.24.8.2. Ampliar la cobertura de los servicios de drenaje y alcantar. para mejorar la calidad de vida de los hab. del estado	6.24.8.2.1. Ampliar la red de drenaje y alcantar. con recursos y trabajo coordinado con los tres niveles de gobierno	6.24.8.2.1.1 Realizar estudios y proy. de sist. para desalojar aguas residuales y disminuir enferm. de origen hídrico en localid. que no tengan el servicio	+ -
		6.24.8.2.1.2. Disminuir a través sist. de alcantarillado de agua residual y pluvial el rezago en el servicio para mejorar la calidad de vida de la población	++
6.24.8.3. Incrementar la cobertura en el tratamiento de aguas residuales que contribuya a evitar la contaminación de los ríos y lagos en el estado	6.24.8.3.1 Incrementar el saneam. de aguas residuales a través de infraestr. para su tratamiento en los municipios que no cuentan el servicio, así como rehabilitac. y mantenim. de la infraestructura existente	6.24.8.3.1.1. Realizar estudios y proyectos para determinar los procesos óptimos en el tratamiento de aguas residuales en las cabeceras municipales y localidades que no cuentan con sistemas de saneam.	+ -
Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2020), Secretaría de Educación Pública (2020), Secretaría de Energía (2020), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2019a y 2019b) y Gobierno del Estado de Tabasco (2018, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h).			

Precisamente, una de las claves para atender las necesidades sociales es el presupuesto disponible para ejecutar las acciones previstas en las estrategias y los objetivos concebidos en programas anuales o multianuales. En el siguiente apartado será revisado el componente presupuestario del FISM con el propósito de analizar el destino de los recursos utilizados durante el ejercicio fiscal 2019. Cabe recordar que la asignación de los recursos del FISM se encuentra establecida en la normatividad expuesta en el apartado II. Antecedentes y Características del FISM, de la presente Evaluación Específica de Desempeño. Lo que a continuación se presenta es la descripción del gasto y sus pormenores.

IV. Análisis del Presupuesto del FISM en Emiliano Zapata, 2019

Según el *Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” relativas al “Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)”*, entre los municipios del Estado de Tabasco, para el Ejercicio 2019 (Secretaría de Finanzas, 2019), a dicha entidad federativa le correspondieron **\$1,614,607,358.00** (UN MIL SEISCIENTOS CATORCE MILLONES SEISCIENTOS SIETE MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS 00/100 M.N.).

Por otra parte, según el Artículo 10 del *Presupuesto de Egresos del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco para el Ejercicio Fiscal 2019*, el monto aprobado por el Congreso del Estado de Tabasco para otorgar los recursos provenientes del Ramo General 33 por concepto del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal (FAIS) para el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, fue de **\$26,218,055.91** (VEINTISÉIS MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO MIL CINCUENTA Y CINCO PESOS 91/100 M.N.). Sin embargo, según el *Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” relativas al “Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)”*, entre los municipios del Estado de Tabasco, para el Ejercicio 2019, finalmente le fueron asignados **\$32,781,422.00** (TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS VEINTIDÓS PESOS 00/100 M.N.), (Secretaría de Finanzas, 2019). Dicha diferencia entre lo aprobado por el Congreso del Estado de Tabasco y el monto entregado será explicado más adelante en este apartado.

Asimismo, según el Artículo 5 del *Presupuesto de Egresos del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco para el Ejercicio Fiscal 2019*, los recursos para el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, fueron **\$314,851,732.16** (TRESCIENTOS CATORCE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SETECIENTOS TREINTA Y DOS PESOS

16/100 M.N.). Es decir, los recursos para FISM, señalados en el párrafo anterior, equivalen al **10.41%** del total ejercido en 2019 (Municipio de Emiliano Zapata, 2018).

La **Tabla 9**, a continuación, muestra las ministraciones de los recursos del FISM durante el ejercicio fiscal 2019. Como puede observarse, no hubo ministraciones en noviembre ni en diciembre del año en cuestión, aunque esta situación es de carácter normal porque la legislación en materia de ejercicio de recursos públicos establece que éste debe llevarse a cabo en los primeros 10 meses del año.

Tabla 9. Calendario de Ministración de los recursos del FISM en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)		
Municipio	Mes	Monto (pesos)
Emiliano Zapata	Enero	3,278,142
	Febrero	3,278,142
	Marzo	3,278,142
	Abril	3,278,142
	Mayo	3,278,142
	Junio	3,278,142
	Julio	3,278,142
	Agosto	3,278,142
	Septiembre	3,278,142
	Octubre	3,278,144*
	Total	32,781,422

*NOTA: El monto correspondiente al mes de octubre tiene una diferencia de dos pesos más respecto de los otros meses.
Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Finanzas (2019).

Una vez establecido el monto anualizado para FISM, tal como lo muestra la **Tabla 9**, es pertinente ilustrar los diferentes momentos contables. Como ya había sido señalado antes, el monto Aprobado para FISM al municipio de Emiliano Zapata era de **\$26,218,055.91** (VEINTISÉIS MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO MIL CINCUENTA Y CINCO PESOS 91/100 M.N.), pero el monto Modificado fue de **\$32,784,008.74** (TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL OCHO PESOS 74/100 M.N.). Es decir, hubo un incremento de **25%** respecto de lo Aprobado.

La **Tabla 10**, a continuación, ilustra los momentos contables de la inversión del FISM. Es pertinente destacar que se registró un cambio importante en los momentos contables presentados. Es decir, del momento Aprobado al Modificado hubo un incremento del **25%**, como ya fue presentado en el párrafo anterior. No obstante, del momento Modificado hasta el Pagado no se registraron cambios, lo que denota que se comprometió, ejerció y pagó la totalidad de los recursos del FISM.

Tabla 10. Momentos contables de la inversión del FISM en el municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	
Momento Contable del Presupuesto	Monto (pesos)
Aprobado	26,218,055.91
Modificado	32,784,008.74
Comprometido	32,784,008.74
Devengado	32,784,008.74
Ejercido	32,784,008.74
Pagado	32,784,008.74
Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el municipio.	

Un aspecto relevante es la diferencia entre el monto asignado por la Federación y el momento contable Modificado. Es decir, el municipio de Emiliano Zapata registró un presupuesto de FISM por **\$32,784,008.00** (TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL OCHO PESOS 00/100 M.N.), pero en el acuerdo publicado por el Estado de Tabasco fue de **\$32,781,422.00** (TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS VEINTIDÓS PESOS 00/100 M.N.). Es decir, hubo un incremento de **\$2,586.00** (DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS 00/100 M.N.) equivalente al **0.01%**, diferencia que se debe a los productos financieros generados en el periodo.

En relación con la inversión de los recursos del FISM, la **Tabla 11**, a continuación, ilustra el comportamiento de los programas presupuestarios según el momento contable durante el ejercicio fiscal 2019. Los programas presupuestarios están directamente relacionados con el propósito del FISM, toda vez que se refieren a vivienda, alumbrado público y

electrificación, infraestructura de educación, vivienda y agua potable, urbanización, adquisición de inmuebles, drenaje y alcantarillado y desarrollo agrícola.

Tabla II. Inversión por programa presupuestario y momento contable del FISM en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)						
Programa presupuestario		Inversión				
Clave	Nombre	Aprobado	Modificado	Comprometido	Ejercido	Pagado
F015	Apoyo a la vivienda	4,325,834.39	4,200,316.33	4,200,316.33	4,200,316.33	4,200,316.33
E050	Servicio de alumbrado público	2,477,558.16	2,477,558.16	2,477,558.16	2,477,558.16	2,477,558.16
K004	Electrificación	3,810,338.68	3,743,285.23	3,743,285.23	3,743,285.23	3,743,285.23
K034	Infraestructura para la educación	2,119,339.33	2,089,024.78	2,089,024.78	2,089,024.78	2,089,024.78
K002	Infraestructura de agua potable	1,099,162.55	1,053,774.54	1,053,774.54	1,053,774.54	1,053,774.54
K005	Urbanización	3,785,080.31	3,720,652.98	3,720,652.98	3,720,652.98	3,720,652.98
K022	Infraestructura para la vivienda	10,159,874.64	9,978,747.82	9,978,747.82	9,978,747.82	9,978,747.82
K003	Drenaje y alcantarillado	4,498,624.00	4,432,838.28	4,432,838.28	4,432,838.28	4,432,838.28
K024	Adquisición de inmuebles	236,716.62	213,310.62	213,310.62	213,310.62	213,310.62
F001	Desarrollo agrícola	885,950.00	874,500.00	874,500.00	874,500.00	874,500.00
Total		33,398,478.68	32,784,008.74	32,784,008.74	32,784,008.74	32,784,008.74

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019).
*NOTA: Todos los montos están expresados en pesos.

Como puede observarse en la **Tabla II**, hay modificaciones entre la inversión en el momento Aprobado y el Modificado, salvo en el programa presupuestario con clave *E050 Servicio de alumbrado público*, ya que es el único en el que no se registraron cambios en los momentos contables. Todos los cambios fueron reducciones. Sin embargo, los montos de inversión desde el momento Modificado a los siguientes momentos contables, Comprometido, Devengado, Ejercido y Pagado, ya no registraron cambios.

Específicamente, la modificación más alta fue la del programa presupuestario con clave *K024 Adquisición de inmuebles*, pues de **\$236,716.62** (DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SETECIENTOS DIECISÉIS PESOS 62/100 M.N.) en el momento Asignado pasó a **\$213,310.62** (DOSCIENTOS TRECE MIL TRESCIENTOS DIEZ PESOS 62/100 M.N.) en el

momento Modificado. Es decir, tuvo un decremento de **\$23,406.00** (VEINTITRÉS MIL CUATROCIENTOS SEIS PESOS 00/100 M.N.), equivalente al **9.89%**.

En ese tenor, la segunda modificación más significativa fue en el caso del programa presupuestario con clave *K002 Infraestructura de agua potable*, ya que de **\$1,099,162.55** (UN MILLÓN NOVENTA Y NUEVE MIL CIENTO SESENTA Y DOS PESOS 55/100 M.N.) en el momento Asignado pasó a **\$1,053,774.54** (UN MILLÓN CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS 54/100 M.N.) en el momento Modificado. Es decir, registró una reducción de **\$45,388.01** (CUARENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS 01/100 M.N.), equivalente al **4.13%**. Un tercer caso es el del programa con clave *F015 Apoyo a la vivienda*, pues de **\$4,325,834.39** (CUATRO MILLONES TRESCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS 39/100 M.N.) en el momento Asignado pasó a **\$4,200,316.33** (CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS PESOS 33/100) en el momento Modificado. Es decir, se redujo en **\$125,518.06** (CIENTO VEINTICINCO MIL QUINIENTOS DIECIOCHO PESOS 06/100 M.N.), equivalente al **2.90%**.

Según la ya referida **Tabla 10**, el resto de las modificaciones fueron menores al **2%** del monto registrado en el momento Asignado. En cuanto al total de los recursos, en el momento Asignado el monto ascendía a **\$33,398,478.68** (TREINTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS 68/100 M.N.) y pasó a **\$32,784,008.74** (TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL OCHO PESOS 74/100 M.N.) en el momento Modificado. Es decir, tuvo un decremento de **\$614,469.94** (SEISCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS 94/100 M.N.), equivalente a **1.84%**.

En suma, una vez revisado el ejercicio de los recursos del FISM en el ejercicio fiscal 2019 por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, **puede afirmarse que hubo un buen manejo de los mismos, toda vez que el 100% del monto comprometido fue ejercido y pagado en el año 2019. Esto es un reconocimiento para la administración municipal debido a que la normatividad aplicable en materia de**

ejercicio de dichos recursos fue acatada y con eso se espera que en los siguientes años también tenga un adecuado cumplimiento.

Una vez expuesto lo anterior, en el apartado siguiente será revisada la Evolución y Análisis de la Cobertura con los recursos del FISM, con el propósito de hacer un análisis detallado.



Con recursos del **FISM** 2019 hay mejores **Bibliotecas** le brindamos más oportunidades a las niñas y los niños del Municipio y también un lugar adecuado para su aprendizaje.

V. Evolución y Análisis de la Cobertura con los recursos del FISM

Como parte de esta *Evaluación Especial de Desempeño*, es necesario perfilar la situación del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en cuanto a la pobreza. Para tal efecto, existen diversas fuentes y cada una de ellas ofrece una pieza útil de información que permite conocer las condiciones actuales y también aquellas en los años más recientes. Es pertinente recordar que según los *Lineamientos del FISM 2019*, la población objetivo son aquellas personas en situación de pobreza extrema, rezago social y en condiciones de vulnerabilidad que habitan zonas con carencias de servicios e infraestructura básica, lo que los ubica en circunstancias socioeconómicas desfavorables y además propicia que su condición de pobreza sea heredada a las siguientes generaciones.

A continuación, revisaremos la cobertura en atención a la población en cuanto a obras ejercidas con recursos del FISM, para ello se presentarán dos subapartados, en el primero se dará una descripción de las carencias de la población del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, tomando como base el *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Tabasco* (CONEVAL, 2020), el *Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2019. Tabasco* (Secretaría de Bienestar, 2019c) y el *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018. Emiliano Zapata, Tabasco* (Secretaría de Desarrollo Social, 2018). El segundo subapartado consiste en visualizar la cobertura de las carencias que presenta el municipio de Emiliano Zapata con las obras ejercidas con recursos del FISM.

V.I Descripción de las carencias de la población de Emiliano Zapata, Tabasco

Un primer elemento de contexto respecto de la pobreza es lo establecido en el Artículo 14 de la *Ley General de Desarrollo Social (LGDS)*, en referencia a las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social, tres de las cuales son: “II. Seguridad social y programas asistenciales; III. Desarrollo Regional; IV. Infraestructura social básica” (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2004/2018). Estos tres elementos tienen relación directa con el FISM, toda vez que contemplan los programas públicos, el desarrollo regional y la

infraestructura social básica, que están en concordancia con el multicitado objetivo del FISM. Adicionalmente, el Artículo 29 de la LGDS ubica áreas o regiones donde la población presenta características derivadas de lo comentado al inicio de este párrafo y especifica que se trata de aquellos espacios geográficos “de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social” (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2004/2018).

En complemento, un segundo elemento contextual está en los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, cuyo Título Segundo, De la definición de la pobreza, presenta las bases para la definición de la pobreza, entre las que destaca el Artículo Cuarto, que establece tres componentes a partir de tres ámbitos de las condiciones de vida de la población: “el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial” (CONEVAL, 2010). Adicionalmente, hay criterios específicos en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (CONEVAL, 2018), lo que nos permite recordar aquello que ya fue señalado en apartados anteriores respecto de la característica del FISM de contar con lineamientos con un amplio grado de especificidad.

V.I.I. Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Tabasco (CONEVAL)

El *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Tabasco* indica que “el **53.6%** de la población de la entidad vivía en situación de pobreza” (CONEVAL, 2020:14), es decir, el equivalente a un millón 300 mil personas, aproximadamente. De este grupo, “el **41.4%** (cerca de 1,017,700 personas) estaba en situación de pobreza moderada, mientras que el **12.3%** de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (alrededor de 302,500 personas)” (CONEVAL, 2020:14).

Un dato significativo es que el estado de Tabasco está **11.7%** por encima del valor nacional de pobreza (CONEVAL, 2020:14). No obstante, estos datos, sí hubo una disminución de **0.2%** de la pobreza en el estado de Tabasco en el periodo 2008-2018, equivalente a 132 mil

personas, aproximadamente, pero la pobreza a nivel nacional disminuyó **2.4%** en el mismo periodo (CONEVAL, 2020:16). En ese mismo ámbito estatal, entre 2008 y 2018 la pobreza extrema registró una reducción de **3.5%**, equivalente a 46 mil personas (CONEVAL, 2020:16) que lograron superar esa condición.

Por lo que toca a la vivienda, entre 2008 y 2018 el estado de Tabasco tuvo una disminución de **5.1%**, equivalente a 81 mil personas, aproximadamente, mientras que a nivel nacional la disminución fue de **6.6%** en el mismo periodo (CONEVAL, 2020:44). En ese mismo ámbito temático y periodo de tiempo, la carencia estatal por acceso a servicios básicos de vivienda aumentó en **9.3%**, equivalente a 322 mil personas, aproximadamente, mientras que el valor nacional registró una disminución de **3.1%**, pero en 2018 la carencia estatal superó en **26.2%** al valor nacional (CONEVAL, 2020:47).

En cuanto a la desigualdad en la concentración del ingreso según el coeficiente de Gini en el periodo comprendido entre 2016 y 2018, Tabasco registró una disminución de **2.5%** mientras que el valor nacional disminuyó en **5.9%** en el mismo periodo (CONEVAL, 2020:65). En 2016, Tabasco ocupaba el lugar 15 de 32 en este rubro, pero en 2018 bajó al sitio 10 de 32 (CONEVAL, 2020:65). Es decir, la desigualdad en Tabasco registró una disminución en los dos años revisados.

Por lo que toca a la población en pobreza en Tabasco, sus 17 municipios registraron una disminución porcentual de al menos **5%** entre 2010 y 2015, mientras que 12 municipios tuvieron una disminución que superó el **10%** (CONEVAL, 2020:68). En contraste, la pobreza extrema municipal también registró una disminución porcentual de al menos **5%** en los 17 municipios, y ocho de ellos superaron **5%** sin rebasar el **10%**, mientras que un municipio tuvo una reducción de más de **10%** (CONEVAL, 2020:72).

En el ámbito de la vivienda, según el Índice de Rezago Social (IRS), Tabasco se encuentra en un rango medio, ya que tres veces ocupó el sitio 14 de 32 en los años 2005, 2010 y 2015 (CONEVAL, 77). Un dato interesante es que a nivel estatal, Tabasco tuvo una reducción en los 11 indicadores que comprende el IRS y destaca que solamente el **0.57%** de las viviendas de la entidad no contaban con energía eléctrica entre 2000 y 2015, el menor porcentaje en ese periodo. El indicador de “Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública”

(CONEVAL, 2020:79) es el único que tuvo un incremento en el periodo 2005-2010, pero para el periodo 2010-2015 volvió a disminuir.

También en el marco del IRS, de los 17 municipios de Tabasco, en 2015 cuatro registraron un grado de rezago social muy bajo, 12 tuvieron un grado bajo y uno registró un grado medio (CONEVAL, 2020:80). En 2015, cuatro de los 17 municipios de Tabasco tuvieron un grado de rezago social muy bajo, 12 registraron un grado bajo y un municipio presentó un grado medio (CONEVAL, 2020:80).



La inversión del **FISM** en obras que directamente contribuyen a la **disminución de la pobreza** se mejora el bienestar y calidad de vida de la población de Emiliano Zapata.

La **Tabla 12**, a continuación, ilustra los valores de los 11 indicadores del IRS para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, que corresponden a estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015 (CONEVAL, 2020:81). A pesar de que la tabla original presenta los datos de ocho municipios de la

entidad, pero para los fines de esta *Evaluación Especial de Desempeño* únicamente fueron tomados los valores de Emiliano Zapata, Tabasco.

Tabla 12. Indicadores que componen el Índice de Rezago Social (IRS) para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2015)	
Indicadores	Valor
Población total en miles de personas	30.64 mil personas
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	52.4%
1 Población de 15 años o más analfabeta	6.23%
2 Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	2.08%
3 Población de 15 años y más con educación básica incompleta	37.53%
4 Población sin derechohabencia a servicios de salud	9.03%
5 Viviendas con piso de tierra	1.01%
6 Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	2.88%
7 Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	1.79%
8 Viviendas que no disponen de drenaje	1.32%
9 Viviendas que no disponen de energía eléctrica	0.65%
10 Viviendas que no disponen de lavadora	20.68%
11 Viviendas que no disponen de refrigerador	9.89%
Grado de rezago social	Muy bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	2,150 de 2,446*

NOTA: El número total de municipios de México es de 2,465 pero CONEVAL reportó que no pudo obtener los datos del 100% de los municipios, por eso el universo fue de 2,446 para el estudio.
Fuente: Cuadro 11. Comparación de municipios con mayor y menor grado de rezago social en Tabasco, 2015 (porcentaje), en *Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Tabasco*, de CONEVAL (2020:81).

Como puede observarse en la **Tabla 12**, el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, tuvo una valoración de “Muy bajo” en términos del grado de rezago social y se ubicó en el sitio **2,150 de 2,446** municipios analizados (CONEVAL, 2020:81). A propósito, los datos a partir de los cuales el CONEVAL realizó su evaluación corresponden a estimaciones basadas en el *XII Censo de Población y Vivienda 2000*, el *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, el *Censo de Población y Vivienda 2010* y la *Encuesta Intercensal 2015* (CONEVAL, 2020:81), lo que permite considerar con amplia validez en términos de la diferencia de los últimos datos recabados, es decir, 2015, y el periodo bajo estudio de la presente Evaluación Específica de Desempeño, es decir, el ejercicio fiscal 2019.

También en la **Tabla 12**, destacan cinco indicadores para 2015, a saber: 5. Viviendas con piso de tierra; 6. Viviendas que no disponen de excusado o sanitario; 7. Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública; 8. Viviendas que no disponen de drenaje y 9. Viviendas que no disponen de energía eléctrica. En estos cinco casos, el valor resultante fue menor al **2.88%**, que corresponde al 8. *Viviendas que no disponen de drenaje*. Asimismo, según la **Tabla 12**, el **1.79%** de las viviendas no disponen de agua entubada de la red pública y el **1.32%** no disponen de drenaje, Del total de viviendas municipales, el **1.01%** tienen piso de tierra y el **0.65%** no cuentan con energía eléctrica. No obstante, estos datos, el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, está ubicado en un grado muy bajo de rezago social, pero esto representa un área muy importante de oportunidad para remediar esa carencia en los hogares en el corto y mediano plazos.



En 2019, la **construcción de viviendas** con recursos del **FISM** fue la obra más importante porque atiende la principal carencia que afecta la población del Municipio.

V.I.II Visualización de las carencias de la población de Emiliano Zapata, Tabasco

Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018, 2019 y 2020 del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco

Un primer elemento demográfico a destacar es que la población municipal de Emiliano Zapata, Tabasco, en 2020 y según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) es de 32,992 personas, equivalente al **1.28%** del total estatal, que es de 2,572,287 habitantes (Secretaría de Bienestar, 2020b). En 2019, que corresponde al periodo de estudio de la presente *Evaluación Específica de Desempeño*, la población del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, según la correspondiente estimación del CONAPO era de 32,189 personas, equivalente al **1.29%** del total estatal, que era de 2,476,691 habitantes (Secretaría de Bienestar, 2019c). Para 2018, la proporción de la población del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco era de 24,577 personas, equivalente a **1.03%** del total del estado, que según datos de 2015 era de 2,390,920 habitantes (Secretaría de Desarrollo Social, 2018). La **Tabla 13**, a continuación, ilustra estos datos con fines comparativos.

Tabla 13. Comparativo de datos seleccionados en informes anuales sobre pobreza y situación de rezago para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018-2020)						
EZ = Municipio de Emiliano Zapata			T = Estado de Tabasco			
Indicador	2018		2019		2020	
	EZ	T	EZ	T	EZ	T
Población total (habitantes)	24,577	2,390,920	32,189	2,476,691	32,992	2,572,287
Porcentaje de la pobl. estatal	1.03%	N/A	1.29%	N/A	1.28%	N/A
Población en pobreza	49.2%	45.4%	49.2%	45.4%	49.2%	45.4%
Pobl. en pobreza moderada	42.7%	37.4%	42.7%	37.4%	42.7%	37.4%
Población en pobreza extrema	6.5%	8.0%	6.5%	8.0%	6.5%	8.0%
Pobl. vulnerable por carencias	40.5%	41.8%	40.5%	41.8%	40.5%	41.8%
Pobl. vulnerable por ingresos	3.2%	2.3%	3.2%	2.3%	3.2%	2.3%
Pobl. no pobre y no vulnerab.	7.1%	10.5%	7.1%	10.5%	7.1%	10.5%
Grado de rezago social	Muy bajo	Medio	Muy bajo	Medio	Muy bajo	Medio
ZAP Rurales	0	0	0	0	0	5
ZAP Urbanas	6	198	6	198	5	401

NOTA 1: La población total del Municipio de Emiliano Zapata y del estado de Tabasco en 2018 corresponden al dato de 2015, mientras que las mismas poblaciones para 2019 y 2020 corresponden a estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para esos dos años.

NOTA 2: Los valores de población en pobreza corresponden a la medición de CONEVAL de 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Desarrollo Social (2018) y Secretaría de Bienestar (2019c y 2020b).

Como puede observarse en la **Tabla 13**, en cuanto a la pobreza multidimensional, en 2018, 2019 y 2020 el Municipio de Emiliano Zapata registra un **49.2%** de su población en pobreza, mientras que a nivel estatal de Tabasco el valor es de **45.4%** (Secretaría de Desarrollo Social, 2018 y Secretaría de Bienestar, 2019c y 2020b). El valor de la pobreza multidimensional está conformado por la suma de la cifra de pobreza moderada (**42.7%**) y pobreza extrema (**6.5%**), en el ámbito municipal. El número de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas en 2020 es de **cinco** en el Municipio de Emiliano Zapata y **401** en el estado de Tabasco, mientras que en 2019 había **seis** en el municipio y **198** en el estado; en 2018 este rubro registró los mismos datos que en 2019 (Secretaría de Bienestar, 2019c y 2020b y Secretaría de Desarrollo Social, 2018).

En 2018, 2019 y 2020, la pobreza multidimensional en Emiliano Zapata, Tabasco, registra el mismo valor total, es decir, **49.2%** (Secretaría de Bienestar, 2019c y 2020b), toda vez que se trata de estimaciones elaboradas por la Secretaría de Bienestar con datos comparables entre sí. Por tal motivo, como ilustra la **Tabla 13**, los valores municipales de la *Población vulnerable por carencias* (**40.5%**), *Población vulnerable por ingresos* (**3.2%**) y *Población no pobre y no vulnerable* (**7.1%**) en Emiliano Zapata, contrastan con los valores estatales de Tabasco, **41.8%**, **2.3%** y **10.5%**, respectivamente y, como ya fue señalado, para 2018, 2019 y 2020 hubo los mismos datos debido a que los datos comparables son de 2015 (Secretaría de Desarrollo Social, 2018 y Secretaría de Bienestar, 2019c y 2020b). Un adelanto de esto ya fue presentado en la **Tabla 12**, referida al Índice de Rezago Social (IRS), que incluye los referidos indicadores.

Entonces, como señala la **Tabla 13**, entre 2018 y 2020 el grado de rezago social en el Municipio de Emiliano Zapata registra el valor de *Muy bajo* y el estado de Tabasco registra un valor *Medio* (Secretaría de Desarrollo Social, 2018 y Secretaría de Bienestar, 2019c y 2020b). Esto por sí mismo es un área de oportunidad porque próximamente serán dados a conocer los datos del Censo de Población y Vivienda que este año llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y eso servirá como base para los nuevos cálculos aplicables al desarrollo social, la medición de la pobreza y el rezago social.

Derivado de la *Descripción de las carencias de la población de Emiliano Zapata, Tabasco*, a continuación, serán expuestas las principales carencias en relación con la naturaleza del FISM. Un primer aspecto es recordar, como ya fue presentado en la **Tabla 13**, que las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) entre 2018 y 2020 disminuyeron en una unidad, ya que en 2018 y 2019 había **seis** y para 2020 solamente fueron consideradas **cinco** (Secretaría de Desarrollo Social, 2018 y Secretaría de Bienestar, 2019c y 2020b).

Por otro lado, hay cuatro indicadores de la calidad y espacios en las viviendas: 1) aquellas que tienen pisos de tierra, 2) las que tienen techos de material endeble, 3) las que cuentan con muros de material endeble y 4) las que tienen hacinamiento (Secretaría de Bienestar, 2019c). En cuanto al acceso a los servicios básicos en la vivienda, también hay cuatro indicadores: a) las que no tienen acceso al agua, b) las que no tienen drenaje, c) las que no tienen electricidad y d) las que carecen de chimenea cuando utilizan leña o carbón para cocinar (Secretaría de Bienestar, 2019c).



Las obras realizadas con recursos del **FISM** mejoraron la **calidad de vida** de la población beneficiaria pero aún hay temas por atender.

En cuanto a la valoración de los indicadores señalados en el párrafo anterior, es pertinente recordar que la metodología utilizada para la medición y monitoreo de la pobreza ha sufrido actualizaciones, así como la incorporación de criterios que responden a los lineamientos para la asignación de recursos y en general para la operación del FISM. Esto es importante porque la comparación multianual no siempre es lineal en tanto ciertos datos deben ser estimados en función de la información disponible y hasta que haya un nuevo levantamiento. En el caso de los indicadores de vivienda, es factible comparar desde 2018 en los mismos términos, pero en 2017 hay ligeros cambios en cuanto al registro y presentación de los datos recabados mediante ejercicios censales. En complemento a lo ya presentado en la **Tabla 12**, referida al Índice de Rezago Social (IRS), la **Tabla 14**, a continuación, ilustra la evolución de los indicadores de vivienda.

Tabla 14. Evolución de los indicadores relativos a garantizar el acceso a la vivienda para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018-2020)						
EZ = Municipio de Emiliano Zapata			T = Estado de Tabasco			
Año	2018		2019		2020	
Municipio y entidad federativa	EZ	T	EZ	T	EZ	T
Indicador de vivienda	Porcentaje					
Carencia por acceso y calidad a espacios de la Vivienda	S.D.	S.D.	3.2	12.9	3.2	12.9
Con pisos de tierra	0.1	2.8	0.3	0.9	0.3	0.9
Con techos de material endeble	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.4
Con muros de material endeble	1.3	3.5	2.1	6.9	2.1	6.9
Con hacinamiento	2.3	8.3	4.1	13.5	4.1	13.5
Acceso a los servicios básicos	S.D.	S.D.	7.7	31.4	7.7	31.4
Sin acceso al agua	0.7	13.7	0.5	1.7	0.5	1.7
Sin drenaje	1.6	5.3	1.2	4.1	1.2	4.1
Sin electricidad	0.1	0.4	0.1	0.5	0.1	0.5
Sin chimenea (leña o carbón para cocinar)	7.0	37.5	5.1	17.1	5.1	17.1

NOTA 1: Los datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018 para Emiliano Zapata, Tabasco, expresaban valores municipales en miles de personas y fueron convertidos a porcentaje.
Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Bienestar (2019c y 2020b) y Secretaría de Desarrollo Social (2018).

Un aspecto importante de la **Tabla 13** es que los datos hasta 2018 tenían estimaciones derivadas de los resultados disponibles al momento, pero en los informes anuales municipales de 2019 y 2020 se observa un formato homogéneo que habría de continuar al menos por los años que faltan para que concluyan las administraciones federal y estatal. Esto

ya había sido comentado anteriormente en la presente *Evaluación Específica de Desempeño*, ya que al cambiar los lineamientos del FISM también deben adaptarse los indicadores, y es el mismo caso cuando la metodología para la medición de la pobreza tiene actualizaciones o un refinamiento en cuanto a sus cálculos.

Entonces, en la **Tabla 14** pueden observarse dos grupos de indicadores relativos a aspectos físicos de las viviendas. El primero, Carencia por acceso y calidad a espacios, está compuesto por cuatro aspectos relativos a los elementos de construcción: 1) pisos, 2) techos, 3) muros y 4) un componente de hacinamiento; el segundo grupo se refiere a acceso a servicios de la vivienda y también está compuesto por cuatro indicadores: a) agua, b) drenaje, c) electricidad y d) chimenea cuando se usa leña o carbón para la cocina (Secretaría de Bienestar 2019c).

Considerando los aspectos metodológicos sobre los datos de 2018, hay semejanzas hacia 2019 y 2020, pero de 2019 a 2020 los datos reportados son exactamente iguales porque provienen de información de 2015 disponible para comparación. En el *Informe anual 2018 sobre la situación de pobreza y rezago social* se observan datos no presentes en sus versiones 2019 ni 2020, como una tabla comparativa con la Evolución de las carencias sociales y el ingreso, 2010-2015 (Secretaría de Desarrollo Social, 2018), que conviene retomar con fines ilustrativos.

En dicha tabla, el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, registró un avance importante, ya que en *Calidad y espacios en la vivienda*, en 2010 tuvo un valor de **21.5%** y en 2015 había decrecido a **12.9%**, mientras que el estado de Tabasco en 2015 registró un valor de **11.7%** (Secretaría de Desarrollo Social, 2018). Es decir, el municipio de Emiliano Zapata registró un retroceso frente al dato del estado de Tabasco. En contraste, el indicador *Servicios básicos en la vivienda*, en 2010 tuvo para el Municipio de Emiliano Zapata un valor de **81.1%** de la población que presenta esa carencia, pero en 2015 había disminuido a **31.4%**, un avance indudable, pero el estado de Tabasco registró en 2015 un valor de **46.2%** (Secretaría de Desarrollo Social, 2018). Es decir, el municipio de Emiliano Zapata logró un avance mayor al del estado de Tabasco. (Secretaría de Desarrollo Social, 2018).

A pesar de ser datos con un notable desfase de tiempo, puede considerarse como un elemento motivacional que ante un esfuerzo gubernamental coordinado es posible alcanzar avances en beneficio de la población más vulnerable en aspectos tan importantes como sus viviendas y los servicios a los que éstas tienen acceso e incidir positivamente en su calidad de vida.



Contar con sanitarios adecuados **contribuye a reducir la pobreza** y también a evitar infecciones estomacales y otras enfermedades.

Finalmente, puede afirmarse que a pesar de las actualizaciones metodológicas que modifican la recolección o el procesamiento de los datos relacionados con las condiciones de pobreza y rezagos sociales, sí es posible incidir de forma trascendente en la calidad de vida de las personas en situación de mayor vulnerabilidad. En el marco del FISM, esta incidencia sucede a partir de la inversión de recursos en circunstancias específicas y con reglas claras para maximizar su rendimiento y apoyar lo más posible a la población beneficiaria de los recursos invertidos.

En el apartado *VI. Operación, Resultados y Ejercicio del FISM 2019*, será analizada la inversión de los recursos del FISM a partir de cómo fueron destinados y de los resultados alcanzados.

Ese análisis tomará como base la normatividad aplicable, específicamente los lineamientos aplicables.



Con recursos del **FISM**, la **construcción de guarniciones y banquetas** fomenta el desarrollo municipal porque contribuye de forma indirecta a mitigar la pobreza.

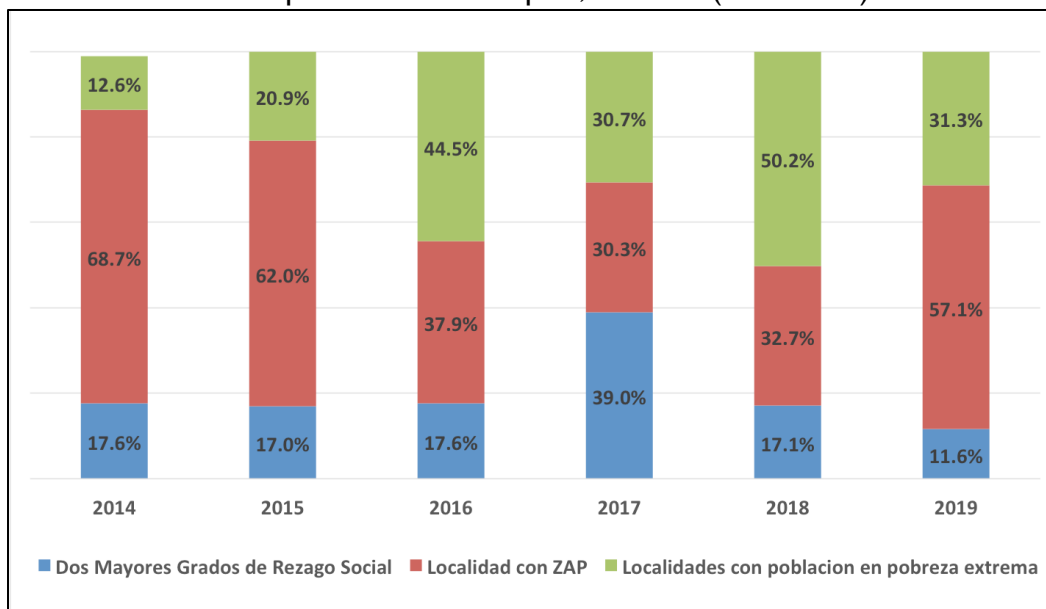
V.II. Análisis: Por población atendida para el año 2018 y 2019 (ZAP, por Rezago social, en pobreza...)

Este sub apartado presenta un enfoque desde la cobertura del FISM con el propósito de complementar el análisis ya presentado en la sección anterior. Como ya ha sido expuesto, los indicadores evaluados en relación con la medición de la pobreza requieren de periodos más amplios para ser actualizados, por lo que es complicado contar con datos al día. Sin embargo, la información disponible permite revisar el balance entre las carencias de la población del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, y las herramientas programáticas derivadas del FISM para atenderlas en el ejercicio fiscal 2019.

La **Figura 1**, a continuación, presenta un panorama multianual de la cobertura del FISM respecto del destino de su inversión, que en este caso son: 1) dos mayores grados de rezago social, 2) localidades con Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), y 3) localidades con

población en pobreza extrema. Resulta visible que en *Dos mayores grados de rezago social* hay un comportamiento constante entre 2014 y 2019, salvo en 2017 porque el valor casi se duplicó. Sin embargo, como ya ha sido señalado antes, la forma de medir la pobreza ha tenido ajustes en el tiempo y el cálculo de los indicadores está basado en la estimación de ciertos datos, como el crecimiento de la población.

Figura I. Cobertura de la inversión del FISM según destino en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2014-2019)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

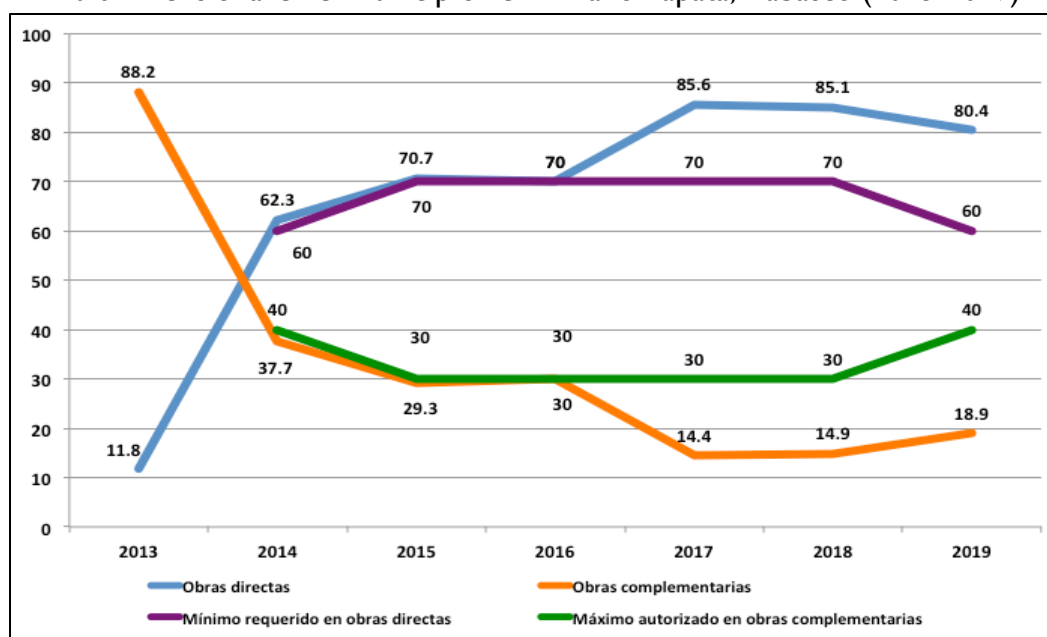
Un segundo elemento de la **Figura I** es el de las localidades con ZAP, ya que esa condición implica la atención de prioridades señaladas en los Lineamientos del FISM y que, además, determina la asignación de recursos en caso de haber ZAP de carácter rural o urbano en función de la fórmula de cálculo correspondiente. Entonces, las localidades con ZAP de 2014 a 2019 se encuentran en un rango de entre **30.3%** a **68.7%**, que arroja un promedio de **48.2%** en ese periodo de seis años.

Un tercer aspecto es el de las localidades con población en pobreza extrema, que muestra un comportamiento con altibajos que va en un rango de **12.6%** a **50.2%**, que arroja un promedio de **31.7%** en el periodo de estudio. El promedio es ligeramente superior al valor de 2019 para dicho indicador que, como muestra la **Figura I**, es de **31.3%**. Una interpretación de este comportamiento es que la población en pobreza extrema ha

mantenido un ritmo constante y es factible esperar que la puesta en marcha de las acciones del FISM 2019 puedan tener efectos positivos en la reducción de dicha población, hecho que en principio podrá ser monitoreado en 2021 según los datos y estimaciones disponibles, incluyendo los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI.

En complemento, la **Figura 2**, a continuación, resume la evolución porcentual del gasto de FISM del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, correspondiente a los tipos de obra de incidencia Directa y Complementaria, así como los porcentajes mínimos y máximos, respectivamente. Entonces, como puede observarse en la **Figura 2**, el porcentaje de inversión en obras de incidencia Directa, indicado por la línea color azul claro, fue igual o superior al mínimo establecido en los lineamientos del FISM vigentes a partir del 2014, indicado por la línea en color morado. Incluso, es posible observar una tendencia al alza del porcentaje de inversión directa. Por su parte, el porcentaje de inversión en obras de incidencia Complementaria, indicado por la línea de color naranja, fue igual o menor al máximo establecido en los lineamientos del FISM vigentes a partir de 2014, indicado por la línea de color verde. Por lo tanto, es posible observar una tendencia a la baja del porcentaje de inversión del FISM en obras de incidencia Complementaria.

Figura 2. Evolución porcentual de la inversión del FISM según incidencia en la pobreza multidimensional en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2013-2019)



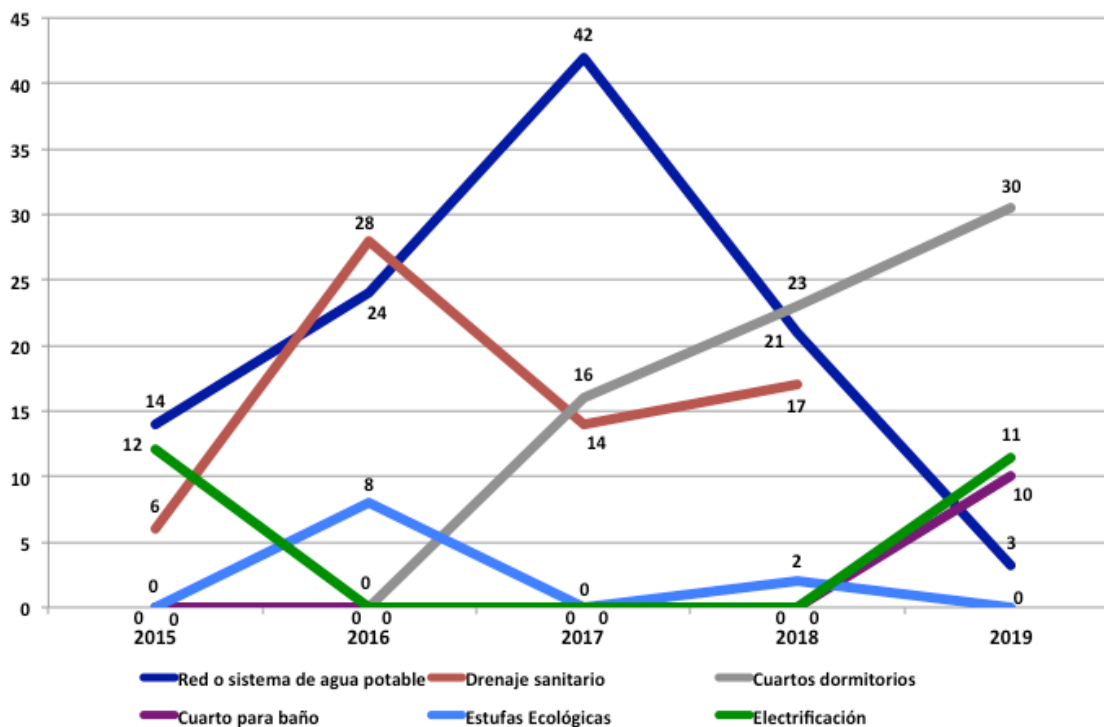
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

La **Figura 2** ilustra que el mayor valor de inversión asignado a obras de incidencia Directa fue de **85.6%** en 2017, mientras que el menor fue de **60.2%** en 2014. Por otra parte, el menor valor de inversión asignado a obras de incidencia Complementaria fue de **14.4%** en 2017 y el mayor fue de **37.7%** en 2014. Desde 2014, para obras de incidencia Directa el porcentaje estuvo por encima del mínimo establecido por los lineamientos vigentes y para las obras de incidencia Complementaria el porcentaje estuvo por debajo del máximo establecido por dichos *Lineamientos*.

De acuerdo con lo expresado en el párrafo anterior, la proporción de obras de incidencia Directa frente a las de incidencia indirecta o Complementaria se comporta de acuerdo con lo establecido por la normatividad aplicable. Adicionalmente, es necesario recalcar que la inversión en obras de incidencia Directa tienen mayores efectos en la atención de las prioridades del FISM y en esa medida también la tienen sobre la calidad de vida de la población beneficiaria de dichas acciones. Por lo tanto, hubo una adecuada inversión de los recursos del FISM, especialmente porque en 2019 el valor mínimo establecido por la normatividad fue de **60%** y el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, asignó una inversión del **80.4%**, lo que refrenda el compromiso de sus autoridades para la atención de la pobreza y las carencias de su población.

En cuanto a la especificación de la inversión por rubro, la **Figura 3**, a continuación, da cuenta de un comparativo desde 2015 hasta 2019 con el propósito de ilustrar su evolución. Un elemento a destacar es que no todos los años hay obras en los mismos rubros porque su asignación depende de la identificación de necesidades y también de los recursos disponibles para atenderlas. Además, es pertinente recordar que hay ajustes en determinados cálculos y eso genera diferencias en la recopilación de los datos, o bien en su cuantificación, según corresponda. Sin embargo, la **Figura 3** presenta un panorama útil para fines de esta *Evaluación Específica de Desempeño*.

Figura 3. Evolución porcentual de la inversión del FISM por rubro en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Como puede observarse en la **Figura 3**, el rubro que registró mayor crecimiento fue el de *Cuartos dormitorios*, que en 2016 estaba en **0.0%** y en 2019 llegó a **30%** de los recursos del FISM. En este caso, la construcción de cuartos dormitorios es trascendental debido al problema de hacinamiento que enfrenta el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Es decir, los nuevos cuartos dormitorios inciden de forma directa en la calidad de vida de las personas porque les permiten desarrollarse en un espacio más adecuado dentro de su domicilio familiar.

Por lo que toca a *Electrificación*, en 2015 estaba en **12%** y en 2019 llegó a **11%**, aunque de 2016 a 2018 estaba en **0.0%**. Sin embargo, la atención en cuanto electrificación es mínima, como ya había sido presentado en la **Tabla 12**, relativa a los *Indicadores que componen el Índice de Rezago Social (IRS) para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2015)*, que hace cinco años registraba un **0.65%** de *Viviendas que no disponen de energía eléctrica*. Entonces, la inversión para 2019 concuerda con el nivel de carencia de energía eléctrica, una de las más bajas en el municipio. La reducción en inversión para energía eléctrica puede deberse a que

la construcción de viviendas conlleva el servicio de energía eléctrica, lo que hace suponer que ahí se encuentre parte de la inversión correspondiente.

En *Cuarto para baño*, entre 2015 y 2018 estaba en **0.0%** pero en 2019 llegó a **10%** de los recursos del FISM. La disponibilidad de un cuarto de baño es evidentemente un servicio indispensable para las personas, de modo que un incremento como el señalado supone la atención directa de ese rubro y en consecuencia contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria. Además, contar con un cuarto de baño brinda a las familias una barrera para evitar afectaciones a la salud debido a las condiciones de insalubridad en los hogares que anteriormente no contaban con dicha instalación.

En complemento con el párrafo anterior, el rubro *Drenaje sanitario*, en 2015 estaba en **6%** y en 2018 llegó a **17%** de los recursos del FISM. Nuevamente, el aspecto sanitario es clave para que las personas mejoren su calidad de vida y eviten enfermedades e infecciones. En el mismo sentido, el rubro *Red o sistema de agua potable*, que en 2015 estaba en **14%** llegó a **3%** en 2019, aunque en 2017 registró **42%** de los recursos del FISM. Es fundamental contar con agua potable en la vivienda para que el resto de los servicios sean funcionales, ya que un hogar requiere contar con el acceso en calidad y suficiencia al agua potable. Además, el rubro *Estufas ecológicas*, en 2015 estaba en **0.0%** pero en 2019 volvió a **0.0%** a pesar de que en 2016 fue de **8%** y en 2018 de **2%** de los recursos del FISM. El acceso a medios para la preparación de alimentos también contribuye al combate a la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Con base en lo anterior, reiteramos lo que ya ha sido apuntado a lo largo de este documento sobre la importancia de la atención de la pobreza y una adecuada inversión de los recursos del FISM, aún con los diversos cambios o ajustes en la normatividad que regula el uso y destino de dichos recursos. De esto se sigue que a pesar de los cambios metodológicos ya señalados, el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, obtuvo resultados adecuados en los valores analizados respecto de la atención derivada de los recursos del FISM 2019, en especial en lo relativo a agua potable, drenaje, cuarto para baño, cuartos dormitorios, estufas ecológicas y electrificación. En todos los casos, los recursos del FISM 2019 tuvieron incidencia para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población del Municipio de

Emiliano Zapata, Tabasco, en función de sus vulnerabilidades relacionadas con infraestructura social básica ya presentadas.



Eficiencia y buen manejo de los recursos del **FISM**: el **80.5%** fue invertido en obras que contribuyen directamente a **reducir la pobreza** en el Municipio.

De acuerdo con lo observado en esta sección, la inversión de los recursos del FISM 2019 fue adecuada en los rubros en los que se presentan carencias en la población municipal, de forma tal que su cobertura ha registrado un incremento. Asimismo, con el FISM la prestación de estos servicios básicos a la población contribuye de manera importante a la reducción de las condiciones de pobreza en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

El siguiente apartado presenta la *Operación, Resultados y Ejercicio del FISM 2019*, que revisa el apego de la inversión del FISM en cuanto a los lineamientos de ejecución y operación.



Gracias al **FISM**, los Desayunadores Escolares **atienden la pobreza alimentaria** de las niñas y los niños y contribuyen a mejorar su desempeño académico.

VI. Operación, Resultados y Ejercicio del FISM 2019

Una vez expuestos los componentes normativos, programáticos y presupuestarios del FISM, así como el perfil de las carencias en aspectos directamente relacionados con la población en situación de vulnerabilidad debido a deficiencias o carencias en infraestructura básica, es pertinente analizar la inversión del referido Fondo en términos del apego a los lineamientos de ejecución y operación.

En este punto, es necesario recordar que los Lineamientos del FISM han tenido diferentes versiones en los últimos años, pero la aplicable a esta *Evaluación Específica de Desempeño*, es la emitida en 2019, por lo que a continuación se analizará el destino de los recursos conforme a lo establecido en los referidos lineamientos.

VI.I Análisis según Destino

Como se mencionó en el apartado *II. Antecedentes y Características del FISM*, dentro del subapartado *II.II Normatividad*, referente a los Lineamientos de operación del FAIS, la norma establece la obligación de focalizar los recursos de manera adecuada en el territorio a partir de elementos específicos que se señalaron anteriormente. De ahí la importancia de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), que como ya fue expuesto, pueden ser rurales o urbanas y en el caso del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, pasaron de **seis** en 2019 a **cinco** en 2020. Es decir, año con año pueden modificarse ciertos componentes de las políticas públicas derivados de aprendizajes obtenidos de evaluaciones, o bien, por nuevas circunstancias.

Como se observa en la **Tabla 15**, la distribución de obras por criterio de inversión territorial de los recursos del FISM en 2019 para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, tuvo tres criterios: 1) localidades con dos mayores grados de rezago social (RS), 2) población en pobreza extrema y 3) Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). En total, fueron ejercidas **60 obras** con la siguiente distribución y montos:

Tabla 15. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)			
Criterio	Número de obras	Monto (pesos)	Porcentaje
Localidad con dos mayores grados de rezago social	16	3,774,971.29	12
Población con pobreza extrema	21	10,209,329.96	31
Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)	23	18,586,396.87	57
Total	60	32,570,698.12	100

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

De acuerdo con la **Tabla 15**, de inicio hay correspondencia entre los tipos de obra y los porcentajes de inversión establecidos por la normatividad aplicable. Además, el monto total de **\$32,570,698.12** (TREINTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 12/100 M.N.) coincide con lo señalado en el apartado IV. *Análisis del Presupuesto del FISM en Emiliano Zapata, 2019*, específicamente en la **Tabla 10**, referida a los momentos contables. A pesar de que en la **Tabla 10** los momentos contables Modificado, Comprometido, Devengado, Ejercido y Pagado tienen el monto **\$32,784,008.74** (TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL OCHO PESOS 74/100 M.N.), deben considerarse y restar los Gastos indirectos, que ascienden a **\$213,310.62** (DOSCIENTOS TRECE MIL TRESCIENTOS DIEZ PESOS 62/100 M.N.), que restados del monto Pagado, efectivamente arroja los **\$32,570,698.12** (TREINTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 12/100 M.N.) señalados al inicio de este párrafo y también en la **Tabla 15**. Por lo tanto, sí hubo cumplimiento normativo.

El siguiente paso es determinar si los criterios ilustrados en la **Tabla 15**, específicamente para las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) cumplen con la fórmula del PIZU. Como ya fue expuesto anteriormente, el numeral 2.3 inciso B de los *Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2019* señala las condiciones para invertir los recursos con enfoque territorial (Secretaría de Bienestar, 2019a). Es decir, depende de la existencia de ZAP rurales y urbanas, pero el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco no registró ZAP rurales, por lo que aplica el segundo criterio que consiste en el establecimiento de un porcentaje mínimo de los recursos del FISM mediante una fórmula.

Para la inversión en las ZAP, se debe considerar la fórmula del PIZU, que para el Municipio de Emiliano Zapata en 2019 es la siguiente:

$$PIZU = \left(\frac{4,472}{20,203}\right)^2 \times 100 = 4.90\%$$

Como puede observarse, la fórmula de PIZU indica que la proporción mínima que debe invertirse en las seis ZAP urbanas del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en 2019 es de **4.9%**. En este caso y considerando los datos presentados en la **Tabla 15**, el Municipio de Emiliano Zapata **sí cumplió** con esta fórmula dado que la inversión en las seis ZAP con recursos del FISM fue de **\$18,586,396.87** (DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS 87/100 M.N.), lo que representa un **57%** del total de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2019.

Además, como indica la **Tabla 15**, es importante señalar que el **31%** de los recursos del FISM fueron invertidos en obras para la población en pobreza extrema y el **12%** restante fue para aquellas comunidades con dos mayores grados de rezago social.

Una vez revisados los criterios en la prioridad para la inversión de los recursos, el paso siguiente es realizar el análisis correspondiente al tipo de obra realizada.

VI.II Análisis según tipo de Obra

Otro de los elementos relevantes en cuanto al cumplimiento de la inversión de los recursos tiene que ver con el tipo de proyectos desarrollados, para lo cual el numeral 2.3.1 de los *Lineamientos* del FISM señala el tipo de obra en el que se debe realizar la inversión. Ante ello, el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, ejerció los recursos del FISM 2019 en las obras que se detallan en la **Tabla 16**.

Como puede observarse en la **Tabla 16**, para *Inversión directa* fueron destinados **\$26,372,486.98** (VEINTISÉIS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS 98/100 M.N.), monto equivalente al **80.4%** de los recursos totales del FISM para 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. El

segundo lugar fue para la *Inversión complementaria*, que obtuvo un **18.9%** y para *Inversión en gastos indirectos* recibió el **0.65%** de los recursos totales del FISM.

Por lo expresado en el párrafo anterior puede concluirse que los montos invertidos en obras de incidencia Directa y Complementaria cumplieron con lo establecido en la normatividad aplicable. Entonces, como ya fue presentado en la **Figura 2**, el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, superó el porcentaje mínimo para las obras de incidencia Directa, es decir, **60%** y su inversión fue de **80.4%**, lo que puede considerarse como una gestión en el rango de la excelencia, pues como ya ha sido reiterado el objetivo del FISM es la atención de la pobreza.

Dentro de las obras de *Inversión directa*, del **80.4%** que obtuvo, dos clasificaciones concentran el **71.4%** de dichos recursos, se trata de Vivienda, con **\$17,922,349.38** (DIECISIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS 38/100 M.N.), equivalentes al **54.7%**, y Agua y saneamiento, con **\$5,486,612.82** (CINCO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS DOCE PESOS 82/100 M.N.), equivalentes al **16.7%** del monto correspondiente a *Inversión directa*.

Tabla 16. Inversión de los recursos del FISM por tipo de obra en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)							
Tipo de contribución	Clasificación	Sub clasificación	Núm. de obras	Monto (pesos)	% de sub-total	% del total	
Inversión Directa	Agua y saneamiento	Cárcamo	1	869,828.22	15.9	2.7	
		Drenaje pluvial	2	3,563,010.06	64.9	10.9	
		Red o sist. de agua potable	1	1,053,774.54	19.2	3.2	
	Subtotal			4	5,486,612.82	100	16.7
	Vivienda	Construcción de vivienda	8	9,978,747.82	55.7	30.4	
		Cuarto para baño	11	3,271,787.63	18.3	10.0	
		Electrificación	3	3,743,285.23	20.9	11.4	
		Techo firme	8	928,528.70	5.2	2.8	
	Subtotal			30	17,922,349.38	100	54.7
	Alimentación	Preescolar (Comedores esc.)	1	530,066.78	43.5	1.6	
		Primaria (Comedores esc.)	2	688,744.46	56.5	2.1	
	Subtotal			3	1,218,811.24	100	3.7
	Educación	Biblioteca	5	870,213.54	100	2.7	
	Subtotal			5	870,213.54	100	2.7

Tabla 16. Inversión de los recursos del FISM por tipo de obra en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)						
	Otros proyectos	Infraestructura agrícola: Maquinarias e implementos	1	874,500.00	100	2.7
		Subtotal	1	874,500.00	100	2.7
Total Inversión Directa			43	26,372,486.98	100	80.5
Inversión Complementaria	Urbanización	Alumbrado público	12	2,477,558.16	40.0	7.6
		Calles	1	212,319.37	3.4	0.6
		Caminos/Carreteras	1	416,921.17	6.7	1.3
		Guarniciones y banquetas	2	660,911.56	10.7	2.0
		Pavimentación	1	2,430,500.88	39.2	7.4
Total Inversión Complementaria			17	6,198,211.14	100	18.9
Inversión en Gastos indirectos	Gastos indirectos	Adquisic. de material y equipo fotográfico para la verificación y seguimiento de las obras	1	40,999.00	19.2	0.1
		Otros servicios relacionados con obras publicas adquisición de equipo topográfico	3	172,311.62	80.8	0.5
Total Inversión Gastos Indirectos			4	213,310.62	100	0.7
TOTAL			64	32,784,008.74	100	100.0
Fuente: Elaboración propia con información del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.						

Dentro del **54.7%** de Vivienda, hay cuatro sub categorías, de las cuales, Construcción de vivienda registró ocho obras y concentró **\$9,978,747.82** (NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS 82/100 M.N.), equivalentes al **55.7%**, mientras que Electrificación registró **tres obras** y obtuvo **\$3,743,285.23** (TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS 23/100 M.N.), equivalentes al **20.9%** y Cuarto para baño registró **11 obras** y recibió **\$3,271,787.63** (TRES MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y UN MIL PESOS SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS 63/100 M.N.), equivalentes a **18.3%** de los recursos para la clasificación Vivienda.

Por otra parte, la segunda clasificación con más recursos dentro de *Inversión directa* fue Agua y saneamiento, que recibió el **16.7%**, como muestra **Tabla 16**. De este **16.7%** destinado para Agua y Saneamiento, hubo tres sub categorías, de las cuales Drenaje pluvial registró **dos obras** y recibió **\$3,563,010.06** (TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y TRES MIL DIEZ PESOS 06/100 M.N.), equivalentes al **64.9%**, mientras que Red o sistema de agua

potable registró **una obra** y recibió **\$1,053,774.54** (UN MILLÓN CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 54/100), equivalentes al **19.2%** de los recursos para la clasificación Agua y saneamiento.

La **Tabla 16** también muestra que dentro de la Inversión complementaria, la clasificación Urbanización cuenta con cuatro sub categorías, de las cuales, Alumbrado público registró **12 obras** y recibió **\$2,477,558.16** (DOS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS 16/100 M.N.), equivalente a **40.0%**, mientras que Pavimentación registró **una obra** y recibió **\$2,430,500.88** (DOS MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA MIL QUINIENTOS PESOS 88/100 M.N.), equivalente al **39.2%**, y Guarniciones y banquetas registró **dos obras** y recibió **\$660,911.56** (SEISCIENTOS SESENTA MIL NOVECIENTOS ONCE PESOS 56/100 M.N.), equivalentes a **10.7%** de los recursos para la clasificación Urbanización.

En cuanto al **0.7%** del total de FISM para *Inversión en gastos indirectos*, como puede observarse en la **Tabla 16**, la clasificación Gastos indirectos tuvo dos sub categorías, de las cuales Otros servicios relacionados con obras públicas adquisición de equipo topográfico registró **tres obras** y recibió **\$172,311.62** (CIENTO SETENTA Y DOS MIL PESOS 62/100 M.N.), equivalentes al **80.8%**, mientras que Adquisición de material y equipo fotográfico para la verificación y seguimiento de las obras registró **una obra** y recibió **\$40,999.00** (CUARENTA MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL PESOS 00/100 M.N.), equivalentes al **19.2%** de los recursos para Gastos indirectos.

En este punto conviene señalar que los gastos indirectos el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, adquirió equipo necesario para el monitoreo de las obras en cuestión. Se trata de equipo topográfico, dron y kit navegador GPS, destinado a verificar el cumplimiento de las disposiciones técnicas requeridas para la instrumentación de las obras contratadas y de esa forma favorecer un ejercicio adecuado de los recursos públicos.

VII. Indicadores del FISM en 2019.

El Sistema de Recursos Transferidos (antes conocido como PASH), permite revisar el grado de cumplimiento del ejercicio de los recursos autorizados para FISM. Así, con la obligación gubernamental de presentar el “**Informe sobre el ejercicio, destino, y resultados de los recursos federales transferidos**”, se atiende especialmente la introducción de elementos de planeación estratégica a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de correspondientes al Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

La definición de los Indicadores permite medir los resultados obtenidos en relación con los objetivos que inicialmente plantearon alcanzar durante el ejercicio de los recursos transferidos de los Fondos de Aportaciones Federales, en este caso del FISM. Con base en lo anterior, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) permite medir el cumplimiento de los objetivos de los recursos federales transferidos a partir de indicadores estratégicos y de gestión en los ámbitos de Fin, Propósito, Actividad y Componente que se registran a través del Sistema de Recursos Transferidos.

Por lo tanto, resulta necesario verificar que las metas reportadas dentro de dicho sistema (programadas y alcanzadas) sean logradas en términos de congruencia. Con ello se busca fortalecer los procesos de planeación desde el inicio del año a fin de ejercer oportunamente los recursos y contribuir al logro de los objetivos para los que fueron definidos en las fases de planeación, programación y presupuestación.

El municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, proporcionó el *Informe sobre el ejercicio, destino, y resultados de los recursos federales transferidos*, con el cierre definitivo a 2019. Según dicho *Informe*, el primer indicador para medir el avance de los proyectos de inversión del FISM se presenta de la siguiente manera en la **Tabla 17**:

Tabla 17. Indicador Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	
Clave	144799
Definición	Permite conocer el número de otros proyectos (proyectos PRODIM, proyectos de Gastos Indirectos y Proyectos Especiales) registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Complementarios puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016. Todo proyecto no considerado en el Catálogo como directo o complementario puede considerarse como proyecto especial.
Método de Cálculo	(Sumatoria de otros proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente)*100
Frecuencia	Trimestral
Unidad de Medida	Porcentaje
Tipo	Gestión
Dimensión	Eficacia
Sentido	Descendente
Meta Programada	0
Meta Modificada	0
Realizado en el periodo	6.25
Avance	N/D

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Como puede observarse en la **Tabla 17**, el indicador Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, correspondiente a 2019, es de Gestión en la dimensión de Eficacia y se refiere al número de proyectos, que incluyen los complementarios y los especiales, registrados en la MIDS para ser ejecutados durante dicho año. En este caso, tanto la definición de Meta Programada como la de Meta Modificada registran valor **cero**, aunque el valor Realizado en el periodo fue de **6.25** unidades. No obstante, no hay un registro del avance porque está reportado como **N/D**. En cuanto a los proyectos registrados en la MIDS para este indicador es posible afirmar que hubo un avance de realización de **6.25** frente al cero de la Meta Programada y la Meta Modificada, por lo que puede tratarse de proyectos correspondientes a un trimestre distinto al último de 2019, aunque la información es insuficiente para determinarlo.

Además, es necesario señalar que con la información presentada no es relevante en términos cualitativos, toda vez que el número de proyectos de incidencia complementaria o especial que fueron registrados no necesariamente implica que éstos serán ejecutados en el ejercicio fiscal en cuestión, incluso que coadyuvarán en aquellos que tienen incidencia directa en el combate a la pobreza. En este caso, es recomendable la definición de un indicador que aporte información y favorezca el monitoreo de las acciones relacionadas con el FISM dentro del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Tabla 18 Indicador Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	
Clave	145330
Definición	Permite conocer el número de proyectos clasificados como complementarios en el Catálogo FAIS (educación, urbanización, infraestructura productiva, saneamiento) y que han sido registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Complementarios puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016
Método de Cálculo	(Sumatoria de proyectos complementarios registrados en la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente)*100
Frecuencia	Trimestral
Unidad de Medida	Porcentaje
Tipo	Gestión
Dimensión	Eficacia
Sentido	Descendente
Meta Programada	6.7
Meta Modificada	6.7
Realizado en el periodo	26.5625
Avance	25.22
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.	

De acuerdo con la **Tabla 18**, el indicador Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en 2019, es de Gestión en la dimensión Eficacia y se refiere al número de proyectos de incidencia Complementaria registrados en la MIDS para ser ejecutados en dicho periodo. En este caso, la Meta Programada y la Meta Modificada tienen el mismo valor, es decir, **6.7** unidades. Sin embargo, el valor Realizado en el periodo fue de **26.5625** unidades, de forma tal que el

Avance alcanzado fue de **25.22%** en 2019. Es importante recordar que al tratarse de proyectos complementarios la incidencia en el combate a la pobreza no es directa, aunque de ninguna forma significa que hayan sido inadecuados, sino que tienen una participación en aspectos tendientes a cubrir necesidades específicas que se encuentran fuera del alcance o el propósito de las obras de incidencia Directa.

Adicionalmente, la información presentada no es relevante en términos cualitativos, toda vez que el número de proyectos de incidencia Complementaria que sean registrados no necesariamente implica que éstos serán ejecutados en el periodo de evaluación, incluso al tratarse de obras en materia de educación, urbanización, infraestructura productiva, saneamiento, pues son de orden complementario. Por lo tanto, es recomendable la definición de un indicador que aporte suficiente información y favorezca el monitoreo de las acciones relacionadas con el FISM dentro del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Tabla 19. Indicador Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)

Clave	145307
Definición	Permite conocer la proporción de proyectos clasificados como de contribución directa en el Catálogo FAIS (proyectos de servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, salud, educación y alimentación) respecto del total de proyectos que han sido registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. La clasificación de proyectos Directos puede ser consultada en el Catálogo FAIS 2016
Método de Cálculo	(Sumatoria de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos totales registrados en la MIDS al trimestre correspondiente)*100
Frecuencia	Trimestral
Unidad de Medida	Porcentaje
Tipo	Gestión
Dimensión	Eficacia
Sentido	Ascendente
Meta Programada	93.
Meta Modificada	93.3
Realizado en el periodo	67.1875
Avance	72.01

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Como puede observarse en la **Tabla 19**, el indicador Porcentaje de proyectos de incidencia Directa registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en 2019, es de Gestión en la dimensión Eficacia y se refiere a la proporción de proyectos de contribución directa en el Catálogo FAIS respecto del total registrado en la referida MIDS. Estos proyectos comprenden aquellos en servicios básicos, vivienda, salud, educación y alimentación, por lo que claramente inciden en la población que se encuentra en pobreza y en situación de vulnerabilidad. En otras palabras, es un indicador que podría visualizarse desde un punto de vista estratégico debido a que las obras de incidencia Directa contribuyen sustancialmente al cumplimiento del objetivo del FISM.

Por lo tanto, al haber registrado una Meta Programada de **93** y una Meta Modificada de **93.3** indica que se trata de un tema prioritario para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Lo Realizado en el periodo fue de **67.1875**, pero el Avance registrado es de **72.01%**, lo que refleja un esfuerzo importante por alcanzar el resultado esperado. No obstante, hay una diferencia de **28%** respecto de la Meta Modificada y eso representa un área de oportunidad para subsanar dicho rezago. El problema está en que falta información para clarificar en qué se traduce realmente el grado de avance reportado.

En los tres indicadores presentados en las **Tablas 17, 18 y 19** es posible observar que hubo un esfuerzo decidido por parte del Municipio de Emiliano Zapata por atender la pobreza a partir del desahogo de obras de incidencia directa y también de acciones complementarias para apoyar en dichas obras. No obstante, en cada caso ya fueron señaladas sus respectivas áreas de mejora, que pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- ✓ Definir indicadores que reflejen de forma clara un aspecto susceptible de medición que además se encuentre directamente relacionado con el objetivo del FISM.
- ✓ Establecer parámetros para que la Meta Programada y la Meta Modificada, así como el Avance del Indicador puedan monitorearse apropiadamente.
- ✓ Enfocar los indicadores a aspectos relevantes según el objetivo del FISM.

En suma, los indicadores deben arrojar información útil que permitan determinar tanto las metas como las acciones necesarias para materializar el FISM en el Municipio de Emiliano

Zapata, Tabasco. Tanto los proyectos con incidencia Directa, los de incidencia Indirecta y los gastos indirectos deben estar alineados para contribuir a lograr el objetivo del FISM. Por lo tanto, dichos indicadores deben elaborarse y ser asentados en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) atendiendo criterios cualitativos y cuantitativos para medir el logro en rubros específicos que puedan monitorearse en forma periódica. Al contar con las MIR de los programas presupuestarios es posible el establecimiento de indicadores cuyo resultado podrá verificarse al final del periodo de evaluación y de esa forma establecer acciones de mejora en el corto y mediano plazos para la atención de la pobreza en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

VIII. Análisis de los ASM

La evaluación de las acciones de gobierno puede realizarse desde múltiples ángulos, uno de los más comunes es la opinión pública, cuyos puntos de vista suelen estar basados en la percepción de usuario o beneficiario de un servicio en específico. Otras veces, se reproducen las percepciones y opiniones de personas y grupos que, en caso de lograr un suficiente nivel de resonancia pública, pueden ser consideradas como si fueran efectivamente la opinión generalizada. No obstante, hay mecanismos establecidos para monitorear y evaluar las acciones de gobierno, como esta *Evaluación Específica de Desempeño*, prevista en el *Programa Anual de Evaluación (PAE) 2020* del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, y que al final propone recomendaciones concretas.

La evaluación, entonces, tiene como uno de sus propósitos el identificar áreas de oportunidad que puedan ser atendidas mediante recomendaciones dirigidas a los gobiernos y con las cuales pueden instrumentarse mejoras que habrían de surtir efecto en cuanto a la eficiencia de la inversión de los recursos públicos, en este caso, del FISM.

Cuando dichas recomendaciones son analizadas por el gobierno que es objeto de la evaluación según la normatividad aplicable e identificadas en los formatos establecidos para tal efecto, éstas se convierten en los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Los ASM constituyen una oportunidad para que los gobiernos e instancias evaluados puedan adoptar medidas en el corto y mediano plazo con el propósito de incorporar aprendizajes, mejores prácticas y demás recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

Considerando que los recursos del FISM para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, ya fueron evaluados en años anteriores se revisaron los ASM publicados por este municipio, en este caso, en la versión 2018 sobre la *Evaluación Específica del Destino y Uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2017*. Este desfase se debe a que la *Evaluación Específica del cumplimiento normativo de los recursos del FISM en el ejercicio 2018* aún no se ha desarrollado ni publicado los instrumentos requeridos por la normatividad para la atención de las recomendaciones, es decir los ASM, de dicha evaluación.

Ante esta omisión, se recomienda al Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, que se analicen las recomendaciones derivadas de la evaluación señalada y también que se elaboren y publiquen en su sitio oficial de internet los documentos requeridos por la norma **“Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales”**, emitida por la SHCP, la SFP y el CONEVAL. Esto tiene el fin de evitar posibles observaciones derivadas de las auditorías correspondientes, dado que este mecanismo es de **observancia obligatoria** para las dependencias y entidades de la APF responsables de operar programas federales y/o presupuestarios que tuvieron evaluaciones externas.

Para el objetivo de esta Evaluación Específica de Desempeño y con el fin de analizar el cumplimiento de los ASM 2018 publicados por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, se revisará brevemente cada uno de ellos con el propósito de contar con elementos comparativos y proporcionar información útil, ya que eso contribuirá al desarrollo de los ASM de la evaluación de 2019 y de la presente *Evaluación Específica de Desempeño*.

Entonces, como ya fue señalado, el PAE 2020 del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, establece la *Evaluación Específica de Desempeño del FISM para el ejercicio fiscal 2019*, por lo que es pertinente recordar uno de los tres objetivos del referido PAE 2020: “articular los resultados de las evaluaciones como elemento relevante para fortalecer la administración de los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez” (Municipio de Emiliano Zapata, 2020). Este objetivo ha estado presente en varios momentos de este documento, toda vez que el sentido de la evaluación no únicamente es contrastar resultados, sino proponer acciones destinadas a mejorar la gestión pública en el futuro.

Por lo que toca a los ASM 2018, es ilustrativo mencionar algunos de sus aspectos más relevantes con el propósito de hacer lo propio con los ASM 2019, que como ya fue señalado deben ser elaborados a la brevedad por el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. En primer lugar, los ASM 2018 se refieren a la *Evaluación Específica del Destino y Uso de los Recursos del FISM para el año fiscal 2017*, pero es importante retomar el análisis disponible para encuadrar mejor los ASM 2019 una vez que éstos sean elaborados. Entonces, hubo cinco ASM identificados según el documento de 2018, a saber:

- 1) Continuar con la estrategia de convenios que contribuyan a la disminución de carencias por servicios básicos a la vivienda, como son la falta de ventilación cuando cocinan con leña o carbón y servicio de drenaje; de una manera diferenciada para zonas urbanas y rurales;
- 2) En tema de viviendas con carencia de agua potable y electricidad, diseñar una estrategia que permita identificar las viviendas con estas carencias en zonas urbanas y rurales para brindar estos servicios a través del uso de tecnologías alternativas;
- 3) Gestionar convenios con instancias Federales y Estatales que permitan invertir en obras relacionadas con la ampliación y mejoramiento de la vivienda. Es recomendable utilizar una estrategia selectiva y focalizada por parte del municipio para atender a la población realmente necesitada;
- 4) Retomar la realización de proyectos para el combate de las carencias en alimentación mediante la dotación de comedores escolares y huertos comunitarios;
- 5) Generar un plan de inversión en materia de infraestructura educativa para dotar de los servicios básicos de agua y drenaje a las escuelas que carecen de éstos y erradicar este rezago. (Municipio de Emiliano Zapata, 2019b).

En cada uno de estos cinco ASM 2018 quedan descritos: “Actividades; Área Responsable; Fecha de Termino; Resultados Esperados; Productos y/o evidencias; Porcentaje de Avance; Identificación del Documento Probatorio, y Observaciones” (Municipio de Emiliano Zapata, 2019b). Cabe destacar que en los cinco ASM 2018 hubo un avance de **100%** (Municipio de Emiliano Zapata, 2019b), lo que implica que tuvieron una atención oportuna en el periodo mencionado.

En los ASM 2018 destacan los números **1** y **3** porque se refieren a la celebración de convenios con instancias que pueden apoyar las prioridades establecidas por el FISM y de esa forma lograr una mayor incidencia en la calidad de vida de la población del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco. Esto se debe a que los convenios se refieren específicamente a servicios básicos de la vivienda, como ventilación en caso de usar leña o carbón para cocinar, en cuanto a drenaje y también ampliación de la vivienda (Municipio de Emiliano Zapata, 2019b). Por lo que toca al ASM 2018 número **2**, se refiere a la identificación de viviendas con carencias en materia de agua potable y electricidad (Municipio de Emiliano Zapata, 2019b), que constituye un factor decisivo al focalizar mejor la atención del FISM hacia personas o comunidades que lo necesiten y así contribuir a la eficacia del fondo.

En cuanto a los ASM 2018 números 4 y 5, se refieren al ámbito educativo, concretamente a comedores escolares y huertos comunitarios, así como a agua y drenaje. Ambos casos se enfocan a una mejora notable en la prestación del servicio educativo al contribuir a que las condiciones sean más adecuadas para los estudiantes. Entonces, los ASM 2018 enfocados a la educación también pueden considerarse como prioritarios no únicamente para un momento determinado, sino que su atención sea de forma constante.

A pesar de que al momento del desarrollo de la presente *Evaluación Especial de Desempeño del FISM 2019* no habían sido presentados los ASM correspondientes a la evaluación realizada en el año 2019, no es posible establecer su grado de avance o rezago. No obstante, derivado de la información expuesta hasta el momento en este documento hay algunos elementos útiles para plantear recomendaciones específicas y aplicables.

En primer lugar, sobresale el aprovechamiento de las opciones disponibles para celebrar convenios de colaboración y también para obtener recursos de instancias estatales o federales encargadas de infraestructura básica, educación, vivienda, agua potable, drenaje y electrificación. En segundo lugar, es fundamental actualizar los registros de viviendas en condiciones tales que requieren la atención mediante el FISM con el propósito de acortar o eliminar las omisiones por falta de conocimiento sobre personas, familias o viviendas en esas circunstancias. Un tercer elemento es la exploración de instancias internacionales dedicadas a aspectos ecológicos y de sustentabilidad, esto como parte no solamente de la instalación de estufas ecológicas, sino en el marco del desahogo de la *Agenda 2030*.

Adicionalmente, la falta de los ASM constituye una seria debilidad para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en virtud de que las acciones que podrían instrumentarse de forma inmediata a la recepción oficial de esta *Evaluación Específica de Desempeño del FISM 2019* no surtirán efecto al haber un desfase de fechas. Entonces, la identificación de áreas de oportunidad es una tarea permanente que no necesariamente requiere de la realización de evaluaciones, sino que es posible recabarlas de las solicitudes emitidas por la población del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, y que pueden presentarse en diversas formas.

Esta información aportaría elementos prácticos y también otros de orden estratégico para construir un futuro municipal más próspero en el mediano y largo plazos a partir de mejores decisiones con respecto a la administración de recursos públicos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en términos de lo previsto por el Artículo 134 constitucional. En suma, los ASM tienen una clara orientación a alcanzar mayores niveles de bienestar en los habitantes del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, así como en el combate a la pobreza y de la vulnerabilidad social.

En el apartado siguiente, el ejercicio de *Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)* tiene el propósito de retomar elementos que ya fueron expuestos en secciones anteriores de este documento y que servirán como base para perfilar los apartados de Conclusiones y Recomendaciones de esta *Evaluación Especial de Desempeño* del FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

IX. Análisis FODA

El Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) consiste en evaluar aspectos concretos para conducir mejor a una organización privada y también para dirigir en circunstancias más favorables una parte de la administración pública, en este caso, municipal. Evaluar el desempeño resulta fundamental para incorporar prácticas útiles provenientes de entornos empresariales con el propósito de nutrir las prácticas de gobierno, de ahí que el Análisis FODA sea útil para complementar la presente *Evaluación específica del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM para el año 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, para el ejercicio fiscal 2019*, y preparar su cierre a través de las *Recomendaciones y Conclusiones*.

IX.I Fortalezas

- ✓ Sentido de responsabilidad por parte de las autoridades del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, orientado al adecuado ejercicio de los recursos del FISM y apearse a los principios constitucionales, legales y reglamentarios aplicables de carácter federal, estatal y municipal con miras a obtener mejores resultados.
- ✓ Existencia de evaluaciones previas al FISM, lo que permite el aprovechamiento de aprendizajes y recomendaciones para aplicarlas en el corto y mediano plazos.
- ✓ Cultura de la evaluación y compromiso por continuar profesionalizando y actualizando a los servidores públicos responsables de la operación del FISM en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.
- ✓ Alineación programática y presupuestal con los instrumentos de planeación en el ámbito nacional, estatal y municipal, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible asentados en la *Agenda 2030*.
- ✓ Adecuado ejercicio de los recursos del FISM 2019 al dar cumplimiento a los rangos previstos para su uso y destino en beneficio de la población municipal.
- ✓ Compromiso de las autoridades del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, por mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y rezago social, así como con carencias en cuanto a los servicios básicos de vivienda y en general de infraestructura física.

IX.II Oportunidades

- ✓ Coordinación intergubernamental con los ámbitos federal y estatal para obtener mayores recursos y aprovechar los programas y políticas públicas acordes con las problemáticas identificadas en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, en materia de vivienda, educación, agua potable y saneamiento, drenaje y alcantarillado, electrificación, entre otras, y de esa forma apoyar a sus habitantes.
- ✓ Celebración de convenios con el sector privado para obtener apoyos enfocados a la atención de las carencias y rezagos sociales en infraestructura física básica y en todo aquello que se requiera para que las personas en situación de vulnerabilidad y pobreza puedan obtener una vivienda digna y acorde con los estándares previstos en las diferentes disposiciones normativas, así como en función de sus necesidades específicas en cuanto a infraestructura y servicios básicos.
- ✓ Continuar con el aprovechamiento de los servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones, previstos por la normatividad aplicable con el fin de desarrollar nuevas capacidades de gobierno y robustecer las existentes con miras a mejorar la gestión pública del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.
- ✓ Procesar la información estadística más reciente proveniente de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, que habrán de publicarse próximamente, así como de otros ejercicios censales o encuestas sobre las carencias del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, ya que esta información permitirá un refinamiento programático para focalizar mejor la inversión de los recursos del FISM según las carencias de la población en pobreza y en situación de vulnerabilidad.

IX.III Debilidades

- ✓ Falta de elaboración de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) 2019, lo que impide la identificación de áreas de oportunidad y la emisión de recomendaciones para desarrollar acciones concretas que pueden ser instrumentadas en el corto plazo.
- ✓ Aunque se tiene la MIR de cada uno de los programas presupuestarios en los que se invirtieron los recursos del FISM, no se cuenta con una MIR específica para medir los resultados del FISM.

- ✓ Los tres indicadores correspondientes al FISM 2019 no permiten el establecimiento de criterios para la medición de los resultados debido a que no están definidos de forma adecuada en términos metodológicos.

IX.IV Amenazas

- ✓ Reducción de los montos previstos para el FISM en ejercicios fiscales futuros con motivo de las circunstancias derivadas del COVID-19 y sus consecuencias en la disponibilidad de los recursos públicos originalmente planeados para su atención.
- ✓ Deterioro de la infraestructura existente debido a la falta de mantenimiento oportuno o por daños causados por fenómenos hidrometeorológicos que puedan colocar en situación de mayor vulnerabilidad a población que ya se encuentra en pobreza o pobreza extrema en el Municipio de Emiliano Zapara, Tabasco.
- ✓ Desventaja en las negociaciones presupuestarias para el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021 debido a las consecuencias del COVID-19 y las restricciones en el ejercicio del gasto público para priorizar la atención de problemas que de no atenderse oportunamente puedan agravarse en el tiempo y requerir montos mayores de recursos públicos para tal efecto.
- ✓ Alteración en las ministraciones comprometidas debido a recortes presupuestarios con carácter transitorio o permanente derivados del contexto macroeconómico mundial y sus efectos en México, o bien, de necesidades emergentes como las reasignaciones presupuestales con motivo del COVID-19 en que recursos etiquetados pudieran tener otro destino.

X. Recomendaciones

- ✓ Robustecer la definición de indicadores para monitorear el avance en el cumplimiento de los programas presupuestarios derivados del FISM, ya que al identificar sus aspectos centrales también es posible determinar mejor los criterios según los cuales las obras habrán de instrumentarse y de ese modo alcanzar los resultados esperados.
- ✓ Continuar con la prioridad porcentual de inversión de los recursos del FISM para obras de incidencia directa en el combate a la pobreza, pues eso refrenda el compromiso del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, por incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de su población, ya que además de dar cumplimiento a la normatividad aplicable en cuanto al mínimo establecido en los lineamientos correspondientes, la referida inversión fue mucho mayor.
- ✓ Continuar con la inversión en obras de incidencia directa en cuanto a la reducción del hacinamiento, una de las principales carencias del Municipio, de Emiliano Zapata, Tabasco, para lo cual pueden gestionarse convenios con instancias gubernamentales dedicadas a la construcción de viviendas.
- ✓ Retomar la inversión de los recursos del FISM en la ventilación de las viviendas cuando tengan cocinas con leña o carbón a través de estufas ecológicas, como se hizo anteriormente, ya que esta carencia debe monitorearse a partir de la identificación adecuada de las familias que la presentan y de esa forma brindarles dicho apoyo. De forma directa se atiende la mencionada carencia y por otra parte se contribuye a la prevención de problemas de salud, específicamente los respiratorios, asociados al humo dentro de los hogares por falta de una adecuada ventilación al momento de cocinar los alimentos.
- ✓ Continuar con la focalización de los recursos del FISM a partir de la detección de las familias que presentan carencias en temas como Piso y techo firme, muros y cuarto para baño, con el propósito de atenderlas oportunamente y favorecer que su calidad de vida mejore al contar con servicios básicos indispensables para su desarrollo.
- ✓ Acercamiento por parte de las autoridades del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con las autoridades estatales y federales que tienen fondos, programas o políticas públicas en general destinadas a combatir el rezago en términos de la infraestructura

social básica relacionada con el FISM porque constituye un principio para alcanzar un mejor nivel de vida y revertir los rezagos sociales y la marginación.

- ✓ Propiciar la celebración de convenios de colaboración con la Federación y el estado de Tabasco, especialmente en cuanto a temas relacionados con el contenido del FISM y sus alcances en términos del combate a la pobreza extrema y la marginación de personas en situación de vulnerabilidad y rezago social, como vivienda, electrificación, agua potable, drenaje, entre otros.
- ✓ Propiciar el acercamiento oportuno con el Poder Legislativo del Estado de Tabasco y con la Federación para participar en las negociaciones correspondientes al *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2021*, que habrá de publicarse próximamente, y buscar mayores recursos con el propósito de atender el conjunto de problemas y necesidades de la población municipal de Emiliano Zapata, especialmente aquella en situación de pobreza, vulnerabilidad social y rezago, con el fin de avanzar en su atención oportuna.
- ✓ Acercamiento con organizaciones o agencias internacionales de desarrollo que cuentan con fondos o programas destinadas a la atención de problemas regionales, nacionales o subnacionales, relacionados con la pobreza, la infraestructura básica, electrificación, etc., con el propósito de explorar la posibilidad de obtener recursos adicionales para atender temas propios del FISM, con apego a la normatividad y legislación aplicable y sin contravenir las facultades municipales constitucionales.
- ✓ Impulsar esquemas de profesionalización, especialización y actualización de los servidores públicos municipales de Emiliano Zapata, Tabasco, para aprovechar el conocimiento proveniente de prácticas administrativas organizacionales y gerenciales provenientes de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de esa forma robustezcan sus habilidades para la elaboración de instrumentos como la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y así participar mejor en Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) con el fin de contribuir a una planeación y toma de decisiones más efectivas.

XI. Conclusiones

Considerando que los gobiernos municipales representan la primera figura de autoridad que tienen los ciudadanos y la sociedad en general, es común que las exigencias para la solución de sus problemas también recaigan en los municipios, aunque en muchas ocasiones éstos no cuenten con recursos suficientes para atenderlos. En ese sentido, el FISM está dirigido a la atención de la población que se encuentra en la situación más adversa de rezago social debido a que no tienen satisfechas las condiciones mínimas en su vivienda, tampoco cuentan con los materiales básicos para considerarla funcional, como agua potable y drenaje, electrificación, piso firme, entre otros, y además se encuentran en pobreza o hasta en pobreza extrema. Por tal motivo, los municipios deben coordinarse con el Gobierno Federal y con los estatales para aumentar sus capacidades de atención de los problemas y necesidades sociales. Incluso, pueden aprovecharse fondos y recursos de organismos internacionales previstos para apoyar temas relacionados con el FISM.

Como ya fue expuesto al inicio de esta *Evaluación Específica de Desempeño*, hay lineamientos que establecen las reglas para la asignación de los recursos, así como para su ejercicio y consideran un conjunto de indicadores derivados de muchos años en que México mide la pobreza desde un punto de vista multidimensional. Algunas de estas variables han tenido modificaciones para su cálculo debido a actualizaciones propias de los registros poblacionales derivados de censos o de nuevos aspectos metodológicos. Entonces, para la instrumentación del FISM hace falta, primero, conocer los referidos lineamientos y, en segundo lugar, cumplir con lo establecido en la normatividad aplicable. Además, la identificación de la población en situación de vulnerabilidad es clave para focalizar mejor los programas y políticas públicas para atender sus carencias.

Como ya ha sido señalado al inicio de este documento, el monitoreo y la evaluación son dos pilares del ejercicio de gobierno porque simultáneamente permiten vigilar que haya un cumplimiento adecuado de las disposiciones de planeación y presupuestación, así como aquellas de orden administrativo y presupuestario. Incluso, es indispensable acatar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y de todo aquello que pueda ser objeto de mejora con el propósito de obtener mejores resultados y optimizar el uso de los recursos

públicos. Para dominar dicha normatividad es fundamental adquirir herramientas analíticas y metodológicas con el fin de incorporarlas a la práctica cotidiana del servicio público y, naturalmente, contribuir a la toma de decisiones.

Además, los recursos del FISM se encuentran sujetos a prácticas de transparencia aplicables a la acción del gobierno en todos sus ámbitos y niveles, de forma tal que pueda monitorearse qué áreas de oportunidad están presentes como resultado de la instrumentación de un programa o política pública, en este caso mediante un fondo federal. Es así que la rendición de cuentas favorece el conocimiento público de la situación administrativa de los gobiernos en todas sus áreas y generar aprendizajes institucionales que puedan replicarse en contextos semejantes.

A continuación, las principales conclusiones de la presente *Evaluación específica de Desempeño* es que el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, cumplió con el ejercicio de los recursos para el FISM en el ejercicio fiscal 2019:

1. El Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco atendió lo establecido en el *Programa Anual de Evaluación (PAE) 2020*, en relación con el desarrollo de la *Evaluación Específica del Desempeño del FISM para el año 2019*.
2. El proceso de planeación, programación y presupuestación en cuanto a estrategias, ejes temáticos, objetivos, estrategias y acciones, realizado por el Municipio de Emiliano Zapata, a través de su *Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2019-2021*, tiene alineación con el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2020-2024*, el *Plan Estatal de Desarrollo (PLED) 2020-2024 de Tabasco*, así como otros programas y políticas públicas, como el *Programa Sectorial de Bienestar (PSB) 2020-2024*, incluso con la *Agenda 2030*, un instrumento internacional de desarrollo y combate a la pobreza.
3. El 100% del monto comprometido de los recursos del FISM para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, fueron ejercidos y pagados, por lo que la normatividad aplicable en materia de ejercicio de dichos recursos fue acatada adecuadamente.
4. Según el *Informe de Pobreza y Evaluación 2020*, el 53.6% de la población del estado de Tabasco se encuentra en pobreza, mientras que según datos comparables de 2015 del Índice de Rezago Social (IRS), el Municipio de Emiliano Zapata, registró un grado

“Muy bajo”. Sin embargo, el 49.2% de la población municipal carece en sus viviendas de piso de tierra, sanitario, agua potable, drenaje, electricidad y, en algunos casos, de chimenea.

5. Así como hay actualizaciones en la metodología de recolección, procesamiento e interpretación los datos sobre condiciones de pobreza y rezagos sociales que son requeridos para la asignación de los recursos del FISM, es fundamental el monitoreo de los indicadores definidos para atender a la población beneficiaria con el propósito de optimizar su uso e identificar áreas susceptibles de mejora en el corto y mediano plazos.
6. La inversión de los recursos del FISM 2019 por parte del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, fue adecuada en relación con las carencias de su población, específicamente en los servicios básicos, ya que en 2019 las obras de incidencia directa tenían un monto mínimo del 60% y registraron un 80.4%, mientras que las de incidencia indirecta tenían como límite máximo el 40% y registraron un 18.9%; el 0.65% restante fue a gastos indirectos.
7. Dentro del Sistema de Recursos Transferidos (antes conocido como PASH), según el reporte con el cierre definitivo a 2019 el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, estableció tres indicadores, aunque no permiten la extracción de información útil para realizar una medición enfocada a los aspectos centrales del FISM, por lo que en futuros ejercicios deben ser construidos de tal forma que puedan quedar asentados en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).
8. Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) permiten la adopción de medidas concretas en el corto y mediano plazo con el propósito de instrumentar mejoras derivadas de las evaluaciones practicadas.
9. Una de las principales recomendaciones para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, consiste en aprovechar las múltiples opciones para celebrar convenios de colaboración con instancias estatales o federales, incluso con organismos internacionales, a fin de obtener recursos dirigidos a temas relacionados con el FISM y lograr la suma de esfuerzos con miras a la atención de la pobreza y las condiciones de rezago social.

De esa forma atiende lo establecido en su *Programa Anual de Evaluación (PAE) 2020*. Las áreas de oportunidad son espacios para mejorar en el corto y mediano plazo a partir de los aprendizajes institucionales adquiridos y de la retroalimentación recibida con motivo de la evaluación. De ahí que es fundamental aprovechar lo que ya ha sido realizado para adquirir claves que miren hacia el presente y que permitan construir un mejor futuro para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco.

Finalmente, la circunstancias del COVID-19 alteraron la vida de la sociedad mexicana, y la del Municipio Emiliano Zapata, Tabasco, no es la excepción, por lo que teniendo un panorama más amplio favorece la instrumentación de medidas resultantes del aprendizaje institucional y aplicarlas en el tramo final de la actual administración. Lo más importante es participar activamente en la mejora de las condiciones de vida de la población municipal, de forma tal que al finalizar su gestión, haya buenas cuentas y la sociedad a la que sirven recibió una adecuada atención. El FISM constituye un fondo muy importante para lograr dicha atención y el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, demostró haber ejercido los recursos durante 2019 con apego a la normatividad aplicable y eso debe ser reconocido.

Un elemento adicional de cierre de esta *Evaluación Especial de Desempeño* es que el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, tuvo un desempeño adecuado porque invirtió adecuadamente los recursos del FISM y éstos fueron destinados de forma oportuna para la atención de las carencias de su población. Esto fue logrado a partir de la priorización de obras con incidencia directa en el combate a la pobreza. Entonces, hubo una gestión adecuada por parte de las autoridades municipales.

Índice de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	21
Tabla 2. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Tabasco	23
Tabla 3. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Emiliano Zapata, Tabasco	28
Tabla 4. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024	29
Tabla 5. Contribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) a la Agenda 2030	31
Tabla 6. Relación entre Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Tabasco, Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Emiliano Zapata, Tabasco y Agenda 2030	33
Tabla 7. Valoración cualitativa de la vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre los ejes temáticos y objetivos FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo y la Agenda 2030	36
Tabla 8. Vinculación, contribución y coincidencia conceptual entre FISM 2019 en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, con otros fondos, programas o políticas públicas	38
Tabla 9. Calendario de Ministración de los recursos del FISM en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	47
Tabla 10. Momentos contables de la inversión del FISM en el municipio Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	48
Tabla 11. Inversión por programa presupuestario y momento contable del FISM en el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	49
Tabla 12. Indicadores que componen el Índice de Rezago Social (IRS) para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2015)	56
Tabla 13. Comparativo de datos seleccionados en informes anuales sobre pobreza y situación de rezago para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018-2020)	58
Tabla 14. Evolución de los indicadores relativos a garantizar el acceso a la vivienda para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018-2020)	62
Tabla 15. Número de obras ejercidas por criterio de prioridad en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	74

Tabla 16. Inversión de los recursos del FISM por tipo de obra en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	76
Tabla 17. Indicador Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	80
Tabla 18. Indicador Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	81
Tabla 19. Indicador Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS, para el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2019)	82

Índice de Figuras

	Pág.
Figura 1. Cobertura de la inversión del FISM según destino en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2014-2019)	66
Figura 2. Evolución porcentual de la inversión del FISM según incidencia en la pobreza multidimensional en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2013-2019)	67
Figura 3. Comparativo de inversión del FISM por rubro en el Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2015-2019)	69

Fuentes de consulta

- CONEVAL (2010) “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en *Diario Oficial de la Federación* 16-06-2010, recuperado de: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- (2018) Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Normateca/Documents/ANEXO-Lineamientos-DOF-2018.pdf>
- (2019) “Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas 2019”, en sitio oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, recuperado de: https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/Diagnostico_ME_2019_Documento.pdf
- (2020) Informe de Pobreza y Evaluación 2020. Tabasco, en sitio oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, recuperado de: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Tabasco_2020.pdf
- Díaz & Silva (2004) Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social, en *Serie Estudios y Perspectivas* – Sede Subregional de la CEPAL en México 15, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), recup de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4935/S043145_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gobierno del Estado de Tabasco (2018) Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco, para el ejercicio fiscal 2019 Tomo II Parte II, en Periódico Oficial. Órgano de Difusión Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 29-12-2018, recuperado de: <https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/spftabasco/TOMO%20II%20PARTE%20II.pdf>
- (2019a) Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, *Periódico Oficial del Estado* 13-06-2019, recuperado de: <https://tabasco.gob.mx/PeriodicoOficial/descargar/686>
- (2019b) Programa Sectorial de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático, 2019-2024, recuperado de: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/3.%20Programa%20Sectorial%20Bienestar%20C%20Sustentabilidad%20y%20Cambio%20Clim%20C3%A1tico%202019-2024.pdf
- (2019c) Programa Sectorial Educación, Ciencia, Tecnología, Juventud y Deporte 2019-2024, recuperado de:

- https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/4.%20Programa%20Sectorial%20Educati%C3%B3n%20C%20Ciencia%20C%20Tecnolog%C3%ADa%20C%20Juventud%20y%20Deporte%202019-2024.pdf
- (2019d) Programa Sectorial de Salud, Seguridad y Asistencia Social 2019-2024, recup. de: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/5.%20Programa%20Sectorial%20Salud%20y%20Asistencia%20%20Social.pdf
- (2019e) Programa Sectorial de Movilidad Sostenible 2019-2024, recuperado de: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/11.%20Programa%20Sectorial%20de%20Movilidad%20Sostenible%202019-2024.pdf
- (2019f) Programa Sectorial de la Obra Pública 2019-2024, recuperado de: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/12.%20Programa%20Sectorial%20Ordenamiento%20Territorial%20y%20Obras%20P%C3%ABlicas%202019-2024.pdf
- (2019g) Programa Institucional del Instituto de Vivienda de Tabasco 2019-2024, recup. de: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/19.%20Programa%20Institucional%20del%20Instituto%20de%20Vivienda%20de%20Tabasco%202019-2024.pdf
- (2019h) Programa Institucional de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento 2019-2024, recuperado de: https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/20.%20Programa%20Institucional%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Estatal%20de%20Agua%20y%20Saneamiento%202019-2024.pdf
- H. Congreso de la Unión (1917/2020) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *DOF 08-05-2020*, recup. de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- (1978/2018) Ley de Coordinación Fiscal, en *DOF 30-01-2018*, recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- (2004/2018) Ley General de Desarrollo Social, en *Diario Oficial de la Federación 25-06-2018*, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- (2008/2018) Ley General de Contabilidad Gubernamental, en *DOF 30-01-2018*, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Hernández y Jarillo (2007) Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México, en *Estudios Económicos* 22(2):143-184, recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/5013808_Transferencias_condicionadas_federales_en_paises_en_desarrollo_el_caso_del_FISM_en_Mexico/link/54e2368b0cf2edaea0926347/download

- Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco (2018) Presupuesto de Egresos del Municipio de Emiliano Zapata, Tabasco para el Ejercicio Fiscal 2019, en sitio web oficial del municipio, recuperado de: http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2019/01/PRESUPUESTO_EGRE_INI_2019.pdf
- (2019a) Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021, en sitio web oficial del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, recuperado de: http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2019/10/PMD_E_ZAPATA_2019-2021.pdf
- (2019b) Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora Clasificados Como Específicos, Derivados de Informes y Evaluaciones Externas. Avance al Documento de Trabajo de la Evaluación: PAE 2018. Evaluación Específica del Destino y Uso de los Recursos del FISM para el Año Fiscal 2017, en sitio web oficial del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, recuperado de: http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2019/09/Seguimiento_ASM_2018.pdf
- (2020) Programa Anual de Evaluación 2020, en sitio web oficial del municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, recuperado de: http://emilianozapatabasco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2020/05/PAE_E_Zapata_2020.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2015) Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 21 de octubre de 2015, Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 en el Septuagésimo período de sesiones, recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Presidencia de la República (2019) Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República, recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf
- (2019a) Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en *DOF 12-07-2019*, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- (2019b) Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México, recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf
- Secretaría de Bienestar (2019a) Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en *DOF 12-07-2019*, recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565603&fecha=12/07/2019
- (2019b) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en sitio oficial de la Secretaría de Bienestar, recuperado de: <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social-fais>

----- (2019c) Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2019. Tabasco, recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/432113/Tabasco.pdf>

----- (2020a) Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, en *DOF* 26-06-2020, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020

----- (2020b) Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020, Emiliano Zapata, Tabasco, recuperado de: https://extranet.bienestar.gob.mx/pnt/Informe_2020/inf_municipal_27007.pdf

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2020) Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, en *DOF* 02-07-2020, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596042&fecha=02/07/2020

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2019a) Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532237/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf

----- (2019b) Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en la edición vespertina del 28 de febrero de 2019, en *DOF* 15-03-2019, recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/445889/2019-03-15_ROP.CONAVI.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (2014) Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en *DOF* 14-02-2014, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014

----- (2014a) Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014, en *DOF* 13-05-2014, recup. de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344348&fecha=13/05/2014

----- (2015) Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y su modificatorio el 13 de mayo de 2014, en *DOF* 12-03-2015, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5385137&fecha=12/03/2015

----- (2016) Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014 y 12 de marzo de 2015, en *DOF* 31-03-2016, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431512&fecha=31/03/2016

----- (2017) Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014, el 12 de marzo de 2015 y el 31 de marzo de 2016, en *DOF 01-09-2017*, recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5495931&fecha=01/09/2017

----- (2018) Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018. Emiliano Zapata, Tabasco, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, recuperado de: https://extranet.bienestar.gob.mx/pnt/Informe/informe_municipal_27007.pdf

Secretaría de Educación Pública (2020) Programa Sectorial de Educación 2020-2024, en *DOF 06-07-2020*, recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020

Secretaría de Energía (2020) Programa Sectorial de Energía 2020-2024, en *DOF 08-07-2020*, recup. de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596374&fecha=08/07/2020

Secretaría de Finanzas (2019) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” relativas al “Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)”, entre los municipios del Estado de Tabasco, para el Ejercicio 2019, en sitio oficial de la Secretaría de Finanzas de Tabasco, recuperado de: <https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/spftabasco/FISMDF-ACUERDO-RAMO-33-2019.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación, en *DOF 16-02-2018*, recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/301448/DOF-16022018-MAT-LeyPlaneacion.pdf>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020) Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, en *DOF 07-07-2020*, recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020



Evaluación Específica del Desempeño del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM** para el año 2019

Emiliano Zapata, Tabasco

Equipo Evaluador:

Creación y Desarrollo **M&H** Consultores





Evaluación Específica del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal **FISM** para el año **2019**.

