



GOBIERNO DE  
**MONTERREY**

**Evaluación de Procesos de la operación del  
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura  
Social Municipal FISM para el ejercicio fiscal 2018**

**MONTERREY, NUEVO LEÓN**



**Nombre de la evaluación:**

Evaluación de Procesos de la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM para el ejercicio fiscal 2018.

**Fecha de inicio de la evaluación:**

20 de mayo de 2019

**Fecha de término de la evaluación:**

14 de agosto de 2019

**Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño de la Contraloría Municipal

**Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

Aida María Flores Moya

**Principales colaboradores:**

Alfonso Ramos Marroquín  
David Benjamín Rodríguez Espinosa  
Marco Antonio Regalado  
Adriana Patricia Castillo Sampayo  
Zully Janett Cerecero Medina  
Raquel Adela Ramírez Ortiz  
Luis Felipe Bernal Rodríguez  
Samantha Vargas Tapia  
Javier Hernández López

**Instancia Evaluadora:**

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

**Coordinador de la evaluación:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

Nancy Paola Hernández  
Delia Paulina Mendoza Ramos



## Contenido

Introducción .....	6
1. Metodología .....	10
2. Antecedentes del FISM y su importancia como medio para el combate a la pobreza .....	14
2.1. La creación del FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social.....	14
2.2. Creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) .....	19
2.3. Reglas en los Lineamientos para la vertiente del FISM .....	22
2.3.1 Destino territorial de la inversión .....	22
2.3.2 Tipo de incidencia de las obras sobre la pobreza.....	25
3. Análisis de la Inversión del FISM 2018 .....	28
3.1. Presupuesto del FISM 2018 .....	28
3.2. Sobre el uso de los recursos del FISM 2018.....	31
3.3. Sobre el destino de los recursos del FISM 2018 .....	33
4. Análisis del Macro-proceso.....	36
4.1 Proceso: Asignación del Recurso .....	59
4.2 Proceso: Planeación.....	62
4.3 Proceso: Ejercicio.....	68
4.4 Proceso: Seguimiento y control.....	74
4.5 Proceso: Evaluación y Rendición de Cuentas .....	76
4.5.1 Evaluación.....	76
4.5.2 Rendición de Cuentas.....	82
5. Conclusiones .....	84
6. Análisis FODA y Recomendaciones .....	89
Análisis del desempeño organizacional interno.....	89
Análisis de factores contextuales.....	91
Fuentes de consulta .....	93

## Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33	17
Cuadro 2.1 Presupuesto FISM 2018, Monterrey	28
Cuadro 2.2 Presupuesto Reintegrado FISM 2018, Monterrey	28
Cuadro 2.3. Inversión por tipo de proyecto, Monterrey, 2018	29
Cuadro 2.4. Obras comprometidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra, municipio de Monterrey, 2018	30
Cuadro 2.5. Número de obras ejercida por criterio de prioridad, Monterrey, 2018	33

## Índice de figuras

Figura 1.1. Modelo General del Macro-proceso	11
Figura 1.2 Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual	16
Figura 3.1. Diagrama de Flujo "Proyecto, obra y/o servicio del FISM	37
Figura 3.2. Diagrama de Flujo: Procedimiento para el Ejercicio del Recurso Federal del Ramo 33 Aportaciones	39
Figura 3.3. Diagrama de flujo: Proceso para la asignación de obra pública	41
Figura 3.4. Diagrama de flujo: Realización de pagos de estimaciones de las obras públicas o servicios relacionados con las mismas.	42
Figura 3.5. Diagrama de flujo: Ejecución, verificación y seguimiento de obra	44
Figura 3.6. Diagrama de flujo: Evaluación del Desempeño	46
Figura 3.7. Diagrama de flujo: Mecanismos para el seguimiento de los ASM derivados de las recomendaciones de las evaluaciones del desempeño	50
Figura 3.8. Diagrama de flujo: Seguimiento del Desempeño	53
Figura 3.9. Simbología para elaboración del Diagrama de Flujo	56
Figura 3.10 Flujograma Asignación del Recurso del FISM	58
Figura 3.11. Proceso de Planeación: 1. Asignación - Origen de los Proyectos a ejecutarse	60



## Índice de figuras

Figura 3.12. Proceso de Planeación: 2. Análisis de Factibilidad del Proyecto	62
Figura 3.13. Proceso de Planeación: 3. Proyecto Ejecutivo	64
Figura 3.14 Proceso de Ejercicio: 1. Adjudicación de Obra Pública – Licitación	66
Figura 3.15. Proceso de Ejercicio: 2. Ejecución de obra	68
Figura 3.16. Proceso de Ejercicio: 3. Pago de Estimaciones	70
Figura 3.17. Proceso de Verificación y Seguimiento de la obra	72
Figura 3.18. Evaluación Externa - Evaluación del Desempeño	74
Figura 3.19. Mecanismos para el seguimiento de los ASM derivados de las recomendaciones de las Evaluaciones del Desempeño	77
Figura 3.20. Transparencia y Rendición de Cuentas	80



## Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque se tiene todo un marco legal que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados, (DOF 29-01-2016).

Derivado de este artículo se plantea el problema de cómo determinar que se cumplan las características de este mandato constitucional, es decir, cómo y bajo qué parámetros se miden.

Es así como en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículo 49, se señala que el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales será de la siguiente manera:

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la **evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DOF 18-07-2016).

La **evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**, así como del programa de mejoramiento de la gestión, mismo que a su vez, se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. Ante esto el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) menciona:

La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con **base en indicadores**



**estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales” (DOF 30- 12-2015).**

En el artículo 111, se concreta más claramente el objetivo de la medición, y se especifica que el sistema de evaluación del desempeño:

[...] permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, [...] dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo **será obligatorio para los ejecutores de gasto**, (DOF 30- 12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas, en sus fracciones III y IV del artículo 53 señalan que: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo:

III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley, el cual indica que, la información programática deberá tener la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados;** y

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual. (DOF 18-07-2016).

De no cumplir con la normatividad anteriormente descrita en materia de uso y destino de los recursos, existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Por otra parte, el CONAC en cumplimiento con la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas; en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación**



**determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

I. Evaluaciones de programas:

- ▶ Evaluación de Consistencia y Resultados
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ **Evaluación de Procesos**
- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ Evaluación Específica

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

Dentro de este contexto legal y en cumplimiento con la normativa, el **municipio de Monterrey** estableció en su respectivo **Programa Anual de Evaluación 2019** (PAE 2019), realizar una **“Evaluación de Procesos de la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FISM para el ejercicio fiscal 2018”**.

De igual forma la presente evaluación se lleva a cabo como un compromiso para mejorar los resultados del FISM, el cual ya ha sido sujeto a evaluaciones externas en años anteriores<sup>1</sup>. En dichas evaluaciones se ha analizado el cumplimiento normativo de las leyes que regulan el fondo y la orientación de los recursos a la atención de las carencias sociales.

Uno de los principales hallazgos en estas evaluaciones fue referente a que el ejercicio de los recursos esta fuera de tiempos, por lo que se recomendó identificar y establecer los procesos para que lleve a cabo la ejecución del presupuesto en su mayoría dentro del año fiscal. De ser necesario reestructurar aquellos en los que den posibles cuellos de botella y que hacen que no se lleve a tiempo la obra.

Así, para el ejercicio fiscal 2019, mediante la evaluación de procesos, se busca optimizar la operación del fondo mediante la identificación de elementos que optimicen las diferentes etapas desde la planeación, selección, licitación, contratación, ejecución de la obra, evaluación y rendición de cuentas, así como impulsar cambios orientados hacia mejores resultados.

---

<sup>1</sup> Evaluación Específica del Uso y Destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM para el año fiscal 2015, 2016 y 2017.



Para el logro de ello esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

### Objetivo General

Realizar una valoración de la gestión operativa del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) mediante la descripción y análisis de los procesos llevados a cabo por la estructura operativa en el municipio que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del fondo.

### Objetivos Específicos

- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en la normatividad asociada al FISM.
- ▶ Describir la gestión operativa del Fondo mediante sus procesos, en los distintos niveles donde se lleva a cabo.
- ▶ Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y amenazas que enfrentan los tomadores de decisiones y responsables del recurso.
- ▶ Analizar si la gestión y la articulación de los procesos operativos contribuyen al logro del objetivo del Fondo.
- ▶ Elaborar recomendaciones generales y específicas que se puedan implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

El presente documento se compone de seis capítulos. Primero, se tiene la “**Metodología**”, donde se explica en que consiste la evaluación y el procedimiento para su desarrollo. Una vez presentado esto se tiene el capítulo de “**Antecedentes del FISM y su importancia como medio para el combate a la pobreza**”, el cual muestra una breve revisión conceptual del FISM y de sus antecedentes. Continuando con el capítulo del “**Análisis de la Inversión del FISM 2018**”, en el cual se da a conocer la inversión del FISM en cuanto al destino y uso de los recursos. Posteriormente se tiene el capítulo del “**Análisis del Macroproceso**”, el cual presenta un análisis de cada uno de los procesos que se llevan a cabo para el ejercicio de los recursos del FISM. Finalmente se tienen los capítulos de las “**Conclusiones**” y “**Análisis FODA y Recomendaciones**”, derivadas del proceso de la evaluación.



## 1. Metodología

La **evaluación de Procesos de la operación FISM**, se realizará conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, en el apartado uno, de *los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 y en *los Términos de Referencia (TdR)* publicados por el municipio de Monterrey.

Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó los Términos de Referencia suministrados por el municipio los cuales fueron desarrollados con base a los TdR publicados por CONEVAL para la evaluación de procesos; sin embargo, estos fueron rediseñados y acoplados a las características del fondo con el objeto de tener mayor precisión en los resultados.

De acuerdo con los Términos de Referencia la evaluación de procesos, se define como un **estudio de carácter cualitativo**:

A través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que son la condición de posibilidad de los resultados en la gestión del Programa. El enfoque cualitativo, **pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras**, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis, (CONEVAL, 2017).

Por lo cual, para su desarrollo involucra el estudio de la operación del fondo mediante el **análisis de gabinete y análisis cualitativo (trabajo de campo)** de los procesos en la práctica.

### **Análisis de Gabinete:**

El trabajo de gabinete es la primera etapa de la evaluación y se enfoca al acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, y documentos relacionados con el fondo.



Dentro del análisis de gabinete se diferencia dos técnicas a implementarse, un análisis documental y un análisis estadístico.

### **1. Análisis Documental**

Se tomará en cuenta la revisión del contexto en el que el fondo se ejecuta, así como el análisis del marco normativo que lo rige; por lo tanto, se consideran temas como la normatividad aplicable (leyes, reglamentos, lineamientos, etc.), el diagnóstico y estudios de la problemática que este pretende atender, diagnóstico y estudios del marco contextual en el que opera, así como información contenida en registros administrativos, sistemas de información, evaluaciones externas, entre otros.

También se procederá con la identificación general de áreas y actores clave, considerando las funciones y responsabilidades de cada uno respecto del flujo operativo del fondo, de acuerdo con la estructura organizacional establecida en el marco normativo de la entidad, y considerando los lineamientos generales establecidos desde la Federación.

### **2. Análisis Estadístico**

Se revisarán tanto estadísticas oficiales como las proporcionadas por la dependencia, contrastándolas con las características del fondo a evaluar.

### **Análisis Cualitativo**

En forma conjunta con el análisis de gabinete, se llevará a cabo trabajo de campo como una estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como talleres y desarrollo de cuestionarios para ser contestados por las áreas involucradas. Esto permitirá comparar los procesos operativos con el marco normativo que regula el fondo, detectar buenas prácticas y cuellos de botella, a fin de señalar áreas de oportunidad para mejorar su gestión y resultados.

Para ello se aplicarán las siguientes herramientas de investigación:

1. **Taller con funcionarios:** se llevará a cabo taller con funcionarios claves que intervienen en la gestión del fondo, involucrados desde la asignación del recurso hasta la ejecución y entrega final de la obra o servicio.

2. **Revisión de casos de obras** desde el inicio del proceso (selección) hasta el proceso final (entrega), mediante la revisión documental que evidencia todo el proceso.

El planteamiento de la metodología para esta evaluación implica la definición de un macro-proceso cuya finalidad es categorizar a los procesos y sus elementos, los cuales se asumieron como marco de referencia para la comprensión y el análisis de la operación del fondo; es decir, esto implica un abordaje normativo y su contrastación con la operación del fondo.

Los procesos involucran la participación de varios niveles de operación, aunque en diferente magnitud. De acuerdo con las facultades hay procesos que se relacionan con actores específicos y otros que requieren de la intervención de varias áreas:

**Figura 1.1 Modelo General del Macro-proceso**



**Fuente:** Elaboración propia.



El macroproceso identificado se conceptualizó de la siguiente forma:

1. **Asignación:** Este proceso hace referencia desde la asignación del recurso al municipio y posteriormente la asignación a las áreas encargadas de su ejecución.
2. **Planeación:** Este proceso contempla desde el diagnóstico, la elaboración del plan estratégico, la programación, la presupuestación y la selección de destinatarios del apoyo.
3. **Ejercicio:** Este proceso contempla desde las acciones para producir los bienes y/o servicios ya sea desde la contratación hasta la generación del bien y/o servicio, tomando en cuenta su ejercicio hasta la entrega al beneficiario.
4. **Seguimiento y control:** Este proceso contempla las acciones que dan seguimiento y control desde la asignación de recursos hasta la entrega de las obras o servicios generados.
5. **Evaluación y rendición de cuentas:** Este proceso contempla que una vez concluidas las acciones de apoyo se da inicio a la evaluación y a la rendición de cuentas.

De este análisis se obtendrá un mapeo del proceso general de la ejecución del fondo y cada uno de sus elementos, identificando puntos claves de la operación y los actores relevantes que intervienen.

## **2. Antecedentes del FISM y su importancia como medio para el combate a la pobreza**

La evaluación del ejercicio fiscal de un fondo orientado a la disminución de la pobreza debe partir de la comprensión histórica del proceso que llevó al surgimiento de éste y de las condiciones específicas que lo orientaron hacia la disminución de la pobreza; esto, con el objetivo de comprender las razones que lo constituyen en un fondo normativamente acotado en la intención de combatir la pobreza y que exige alto grado de pertinencia en la operación. Siendo esto una de las ventajas con que ha contado el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), la asertividad que ha tenido desde 2014 para orientar la inversión por tipo de obras y destino territorial.

Por lo cual, el presente capítulo se centra dando una breve reseña histórica del proceso de creación del FAIS y de sus dos componentes, el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y de cómo se ha avanzado en la generación de normatividad para regular su uso y destino.

### **2.1. La creación del FISM en el contexto de la orientación del proceso presupuestario hacia el desarrollo social**

Antes de 1990 los gobiernos estatales no recibían recursos de la Federación para aplicarlos en obras y acciones sociales bajo la modalidad de transferencias condicionadas, sus finanzas dependían fundamentalmente de las participaciones fiscales, ya que sus ingresos propios eran sumamente reducidos.

En materia de presupuestación, dos de los principales problemas eran:

- ▶ La superposición de las competencias entre órdenes de gobierno, por el sistema de coincidencia —heredado desde las constituciones de 1824, 1857 y de 1917 de facultades tributarias.
- ▶ El reparto desigual de las participaciones entre las entidades federativas (Barceinas J. y Monroy Luna, 2003: 1).

Entre 1922, con la creación del sistema de participaciones, las convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) y las modificaciones a la Ley de



Coordinación Fiscal (LCF) (1948 y 1953) y hasta finales de los setenta, el sistema de coordinación fue evolucionando lentamente.

Un punto de inflexión fue la LCF de 1980, la cual introdujo, entre otras cosas, dos modificaciones importantes que contribuyeron a resolver sendos problemas, al considerar que:

- ▶ Cierta cantidad de las participaciones deberían distribuirse no sólo en función de donde se genera la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional.
- ▶ La colaboración administrativa de los estados con la Federación debería hacerse mediante convenios (Barceinas J. y Monroy Luna, 2003: 1).

No debe obviarse que, a finales de los años setenta, la lucha por los derechos humanos devino uno de los pilares en la legitimación de los estados, por lo que la "búsqueda del ejercicio efectivo de los derechos sociales ha provocado que los estados nacionales utilicen diferentes estrategias para atender las necesidades de la población" (CONEVAL, 2011: 1).

La LCF de 1980, al orientar las participaciones en función del desarrollo social, entronca con la exigencia gubernamental hacia la búsqueda de estrategias que contribuyan al ejercicio efectivo de los derechos sociales.

Desde entonces, las modificaciones a la LCF han profundizado ese espíritu; es decir, han contribuido a especificar la forma en la que la distribución de las participaciones debe orientarse a disminuir las brechas en el desarrollo regional, la marginación o rezago social y/o la pobreza, dependiendo de la medida de referencia que se utilice.

Con la intención del que las participaciones contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, entre 1990 y 1997, los estados y municipios del país recibieron recursos de la Federación para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para la población **en pobreza extrema**. Los mecanismos programáticos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron un espíritu compensatorio, a saber: de 1990 a 1994, *Fondos Municipales de*

*Solidaridad; de 1994 a 1995, Fondo de Solidaridad Municipal; y de 1996 a 1997, Fondo de Desarrollo Social Municipal*<sup>2</sup>.

A fines de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para **modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**, mediante la incorporación del Capítulo V; con la cual se constituirían las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)* y *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FASM)*.

La Cámara de Diputados determinó que se adicionaran tres fondos de aportaciones más: **Infraestructura Social Estatal (FAISE)**, que junto con el **FISM** integraría el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**; otro para el *Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN – DF)*; y el de *Aportaciones Múltiples (FAM)* para transferir principalmente recursos a los DIF, ya descentralizados a nivel estatal, y a la educación.

Así, desde la década de los noventa, México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública “*en apoyo a la redistribución de funciones, de decisión y de operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas*” (CONEVAL, 2011: 6).

Proceso que se profundizó con la creación de los Fondos de Aportaciones Federales o **Ramo 33** (CONEVAL, 2011:6)<sup>3</sup>. A partir de la consideración de que los gobiernos locales tienen mejor conocimiento de las necesidades de la población y están en mejores condiciones para realizar obras y acciones para combatirlas, el Ramo 33 implicó la profundización del proceso de descentralización del ejercicio gubernamental; lo que implicó la transferencia de recursos federalizados a estados y municipios, principalmente **para la atención de responsabilidades de desarrollo social** (CONEVAL, 2011: 6).

Así, el nuevo Ramo 33 pasó de ser un tema preponderante del poder ejecutivo, a uno donde la toma de decisiones se abrió al poder legislativo,

---

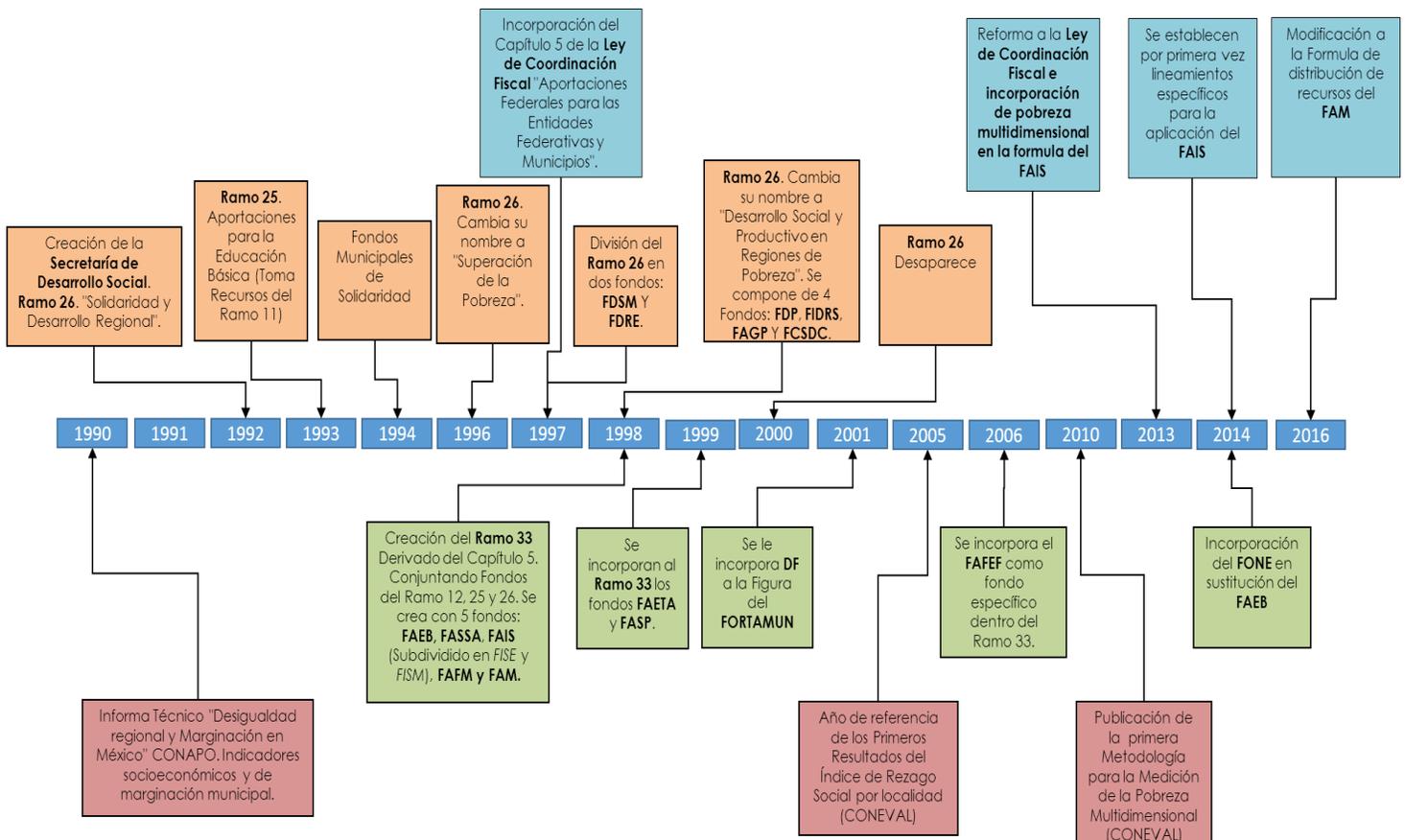
<sup>2</sup> Iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, abril de 2013.

<sup>3</sup> 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*).

pero sin contar con un manual único de operación. Esta característica permitió una mayor autonomía en la gestión de los recursos que reciben las entidades federativas y, a su vez, posibilitó que el manejo de dichos recursos a nivel estatal y local fuera diverso y en ocasiones poco transparente (Sour y Ortega, 2010).

En la siguiente figura se puede observar el proceso evolutivo de los fondos asociados al combate a la pobreza, haciendo principal énfasis en el Ramo 33 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS):

**Figura 1.2 Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Resumen Ejecutivo De La Consultoría Para Realizar Evaluaciones Del Ramo 33 (SHCP, 2010), El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de Política Pública (CONEVAL 2011), Ramo 33 Aportaciones Federales Para Entidades Federativas Y Municipios (Cámara de Diputados, 2006).

Con la modificación de la LCF en 1997 se da inicio a la creación de Ramo 33, el cual se compone, desde el ejercicio fiscal de 2006, de ocho fondos, tal como aparecen en la tabla siguiente:

Cuadro 1.1 Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33				
Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
*Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Educación Básica	*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	*2014	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)</b>	<b>Infraestructura social básica</b>	<b>Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad</b>	<b>1998</b>	<b>Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)</b>
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *(FORTAMUN-DF)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998 *(En 2001 se incorpora la figura de DF)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23 *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: CONEVAL, 2011. \*Modificaciones y actualización propias.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ochos fondos del Ramo 33 surgido de los cambios a la LFC en 1997, el cual tiene dos vertientes: El Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), y el **Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**.

Dicho fondo tiene como objeto fundamental:

*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. (SEDESOL, 2017a).

EL FISM está destinado expresamente a los municipios para contribuir al ejercicio efectivo de los derechos sociales por parte de la ciudadanía.

Cabe destacar que el FISM tiene la característica particular de estar direccionado **a combatir el rezago social y la pobreza extrema y es el único fondo que de 1997 a 2012** se distribuyó mediante una fórmula que consideraba brechas de las necesidades básicas con respecto a la norma de pobreza extrema definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), más no con cifras absolutas que dieran cuenta de la magnitud y dispersión geográfica de la pobreza extrema<sup>4</sup>. Esta ausencia de datos duros a nivel municipal se solucionó **a partir de 2013, pues desde ese año, la fórmula de distribución de los recursos del FAIS toma en consideración los resultados de la metodología para la medición de la pobreza multidimensional, desarrollada en el 2010 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**<sup>5</sup>.

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

En el siguiente apartado se presenta un contexto de la creación de dichos lineamientos y de las modificaciones que han tenido a la fecha.

## **2.2. Creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**<sup>6</sup>

La evolución de la orientación del ejercicio presupuestario hacia su contribución al desarrollo social ha sido una de las características principales

---

<sup>4</sup> La SEDESOL publicó cifras de pobreza para los años 2000, 2002 y 2004, a partir de una metodología basada en la medición de la pobreza sólo por ingresos (pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio), misma que fue descalificada por los partidos de oposición del H. Congreso de la Unión, por derivar en cifras institucionales que no reflejaban la caída del PIB en ese periodo.

<sup>5</sup> El Consejo inició sus funciones en el 2006 y con su metodología ha sido posible contar con información sobre la pobreza multidimensional a nivel nacional y para las 32 entidades federativas para los años 2008, 2010, 2012 y 2014 y, **a nivel municipal, sólo para el 2010.**

<sup>6</sup> Según la **Guía para emitir documentos normativos**, lineamiento se define como el instrumento por el que se determinan términos, límites y características que deben observarse para actividades o procesos del sector público. Sirve para describir las etapas, fases y pautas necesarias para desarrollar una actividad o acción y se emiten cuando



en la exigencia por garantizar los derechos humanos de la población. La creación del FISM, en el contexto del Ramo 33, marca un hito en el establecimiento de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población. La evolución de este fondo, muestra que el espíritu inaugurado por la LCF en 1980, en donde se resaltaba que el proceso presupuestario debe orientarse al desarrollo social, continúa profundizándose.

No obstante, en el momento de creación del FISM, no se establecieron criterios específicos para su regulación pues estos sólo se referenciaban en los artículos del 32 al 35 de la Ley de Coordinación Fiscal y en algunos lineamientos generales que incluía a todo el Ramo 33.

La ausencia de una normatividad provocó graves problemas en la ejecución de las obras y propició divergencias entre los distintos niveles de gobierno en la interpretación de la Ley; pero, sobre todo, dificultó el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos, disminuyendo el impacto en el abatimiento de la pobreza e incluso, desalentando la realización de proyectos y obras de escala regional, y acciones sustantivas para el desarrollo integral del país. En consecuencia, no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social y político.

Esta situación se mantuvo hasta el **14 de febrero de 2014**, fecha en que se publican en el Diario Oficial de la Federación, los primeros ***Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social***. En estos se especifican principios, ámbito de aplicación, uso, población objetivo y tipos de proyectos bajo los que deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación.

De esta forma, el FAIS y, por ende, el FISM ha pasado de tener una regulación mínima en la LCF y los lineamientos del Ramo 33, a una normatividad detallada y específica en unos lineamientos que desarrollan instrumentos específicos para que los entes involucrados en la operación de estos recursos sean capaces de orientar con mayor asertividad la inversión para combatir la pobreza.

---

se requiere particularizar o detallar acciones, sea que deriven de un ordenamiento de mayor jerarquía o se estimen necesarias para la gestión gubernamental. *Secretaría de la Función Pública*, tercera Edición, 2011.



Además, los lineamientos del FAIS se caracterizan por establecer criterios claros y específicos para la correcta focalización de la inversión, en este sentido, el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social (IASSPRS) es el instrumento que orienta la planificación de la inversión.<sup>7</sup> Éste debe ser publicado por SEDESOL, a más tardar el último día hábil de Enero del año fiscal correspondiente<sup>8</sup>.

La creación de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es un hito dentro de los esfuerzos de la Federación por elaborar una legislación completa y precisa para la correcta y adecuada operación de los fondos que componen las *aportaciones a entidades federativas y Municipios*.

En 2014, los lineamientos para la operación del FAIS sufrieron una modificación que afectó elementos muy precisos en cuanto al destino de los recursos. El **13 de mayo de 2014** se publicó una **modificación** que detallaba algunos temas referentes a utilización de los recursos, realización, clasificación, revisión y seguimiento de los proyectos y de las responsabilidades de las entidades y municipios.

De igual forma en los años consecutivos, 2015, 2016 y 2017, se han realizado cambios que precisan más la regulación en cuanto al uso y destino de los recursos de dicho fondo. Así, el **FAIS, es uno de los pocos fondos que proporcionan criterios tan puntuales que exige a los ejecutores de la política pública, en todos sus niveles, habilidades de planeación y manejo de criterios normativos e instrumentos técnicos que les permitan aterrizar en acciones el ejercicio de dichos recursos.**

El dinamismo en los cambios de estos lineamientos manifiesta un esfuerzo por acotar con la mayor precisión posible el uso de los recursos de este fondo. De tal modo que estos cambios, más que señalar innovaciones legales, son ajustes de precisión que sugieren un seguimiento puntual por parte de las autoridades responsables del funcionamiento del fondo

---

<sup>7</sup> El informe sintetiza información estadística oficial reciente de cada entidad federativa, Municipios y demarcaciones territoriales que componen al país, en los temas sobre la evolución de los indicadores de pobreza asociados a las carencias sociales, los resultados en materia de rezago social y cambios en la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria.

<sup>8</sup> El IASSPRS de cada entidad y Municipio, desde el 2014 hasta el 2018, se puede consultar en: <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>



## 2.3. Reglas en los Lineamientos para la vertiente del FISM

Los lineamientos establecen reglas principalmente desde dos vertientes: en cuanto al destino territorial e incidencia de las obras sobre la pobreza:

1. **Destino territorial de la inversión:** determina si la inversión, expresada en obras, se realizó en localidades prioritarias (ZAP, localidades con los dos mayores grados de rezago social y población en pobreza extrema, tal y como establece el artículo 33 de la LCF y especifican los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (SEGOB, 2016: 25 y SEDESOL, 2016d: 5 y 6).
2. **Tipo de incidencia de las obras sobre la pobreza (uso):** que se señalan en el artículo 33 de la LCF y su contribución a mejorar alguna(s) de las carencias sociales que inciden en la pobreza multidimensional (SEGOB, 2016: 25).

Las reglas de operación son específicas en ambos sentidos, para el destino territorial, se establece una fórmula de distribución y con respecto al uso de la inversión, se especifica un porcentaje mínimo para la inversión en obras de incidencia directa sobre la pobreza multidimensional y entre las obras complementarias y límite mínimo para los proyectos de infraestructura caminera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas.

### 2.3.1 Destino territorial de la inversión

Los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, numeral 2.3 inciso B, se señalan tres condiciones para invertir en territorios:

- ▶ AGEB que estén ubicadas en ZAP.
- ▶ Localidades con los dos mayores grados de rezago social.
- ▶ Localidades en donde exista pobreza extrema (SEDESOL, 2017).

A partir de la modificación a los lineamientos en 2017 los siguientes casos quedarán exentos de Acreditación de Beneficio a Población en pobreza extrema:

- ▶ Las inversiones que se realicen dentro de las localidades rurales en ZAP rurales,



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

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

Así, en específico los lineamientos establecen en su numeral 2.3, apartado “**B. Para la realización de proyectos con recursos del FISMDF**”:

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

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

Donde:

PIZU= **P**orcentaje a **I**ntervir en las **ZAP U**rbanas del municipio.

PZU<sub>i</sub>= **P**oblación que habita en la **ZAP U**rbana i del municipio.

i = ZAP urbana.

n = Número de ZAP urbanas en el municipio.

PPM= **P**oblación en **P**obreza del **M**unicipio

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

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

Vale destacar que los lineamientos describen al PIZU, como el “Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio”. Sin embargo, en realidad lo que mide es el cuadrado de la proporción de habitantes de las ZAP urbanas del



municipio con respecto a la población en pobreza del municipio; por lo que establece el **porcentaje de inversión que debería invertirse en el conjunto de las ZAP urbanas**; lo que constituye un dato de referencia para la planeación.

Cabe señalar que, para definir a las localidades con los dos mayores grados de rezago social, debe atenderse la clasificación que para ellas efectuó CONEVAL y que presenta en el Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad (CONEVAL, 2017)<sup>9</sup>.

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

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

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

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

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

---

<sup>9</sup> Para entidades y municipios, el rezago social establece cinco grados (Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo) y para localidades, establece tres grados (Alto, Medio y Bajo).

### 2.3.2 Tipo de incidencia de las obras sobre la pobreza

El inciso 2.3.1 de los lineamientos para la operación del FAIS 2017, clasifican 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. (SEDESOL, 2017).

A partir de dicha clasificación, se establecen los criterios para la inversión de acuerdo al uso:

- I. Deberán destinar por lo menos el 70% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa conforme al catálogo del FAIS.
- II. Podrán destinar como máximo hasta un 30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria." (SEDESOL, 2017).

En el caso de los recursos para proyectos complementarios que se destinen a caminos rurales, pavimentación, revestimiento, señalética, calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado), muros de contención, vados, puentes, caminos, carreteras, guarniciones y banquetas no podrá excederse el 15% del total de los recursos que reciban del FISE o FISMDF (SEDESOL, 2017).

De esta manera, son tres los límites para considerar que la inversión es pertinente en cuanto al uso:

- I. Deberán destinar por lo menos el **70%** de los recursos en los proyectos clasificados como de **incidencia directa** conforme al Catálogo del FAIS.



- II. Podrán destinar como máximo hasta un **30%** en proyectos clasificados como de **incidencia complementaria**.

En el caso de los recursos para proyectos complementarios que se destinen a **camino rurales, pavimentación, revestimiento, señalética, calles** (adoquín, asfalto, concreto y empedrado), muros de contención, vados, puentes, caminos, carreteras, guarniciones y banquetas **no podrá excederse el 15%** del total de los recursos que reciban del FISE o FISMDF.

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

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

- ▶ Gastos Indirectos: Los gobiernos locales podrán destinar una parte proporcional equivalente al 3% de los recursos asignados del FISE y FISMDF para la realización de estudios y la evaluación de proyectos, conforme a las acciones que se señalan en el Anexo A.I.2 de los lineamientos.
- ▶ PRODIM: Los municipios o DT podrán destinar hasta un 2% de los recursos del FISMDF para la elaboración de proyectos conforme a lo señalado en el artículo 33 de la LCF, con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o DT (SEDESOL, 2017).

Así, la exigencia que orienta al ejercicio presupuestario a contribuir al desarrollo social, y de conformidad con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social —que contiene a los fondos de carácter estatal (FISE) y los de carácter municipal (FISM)— reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones **que**



**beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social** conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

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

### **3. Análisis de la Inversión del FISM 2018**

En este apartado se presenta un análisis en cuanto a la inversión del FISM por destino territorial y tipo de incidencia sobre la pobreza en el municipio de Monterrey en el ejercicio fiscal 2018, según lo establecido en los lineamientos.

El análisis de destino territorial se caracteriza por identificar si las obras realizadas se programaron en las localidades prioritarias de acuerdo con los diversos criterios establecidos por los lineamientos del FAIS (ZAP urbana, los dos grados mayores de rezago social, localidades identificadas con población en pobreza extrema).

En cuanto al análisis por tipo de incidencia sobre la pobreza se identifica si el tipo de obras realizadas inciden de manera directa o complementaria sobre los factores que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las personas más afectadas por la pobreza en el municipio de Monterrey.

Antes de mostrar tales resultados es importante describir la inversión que se realizó en el ejercicio fiscal evaluado en cuanto a tipo y modalidad de las obras.

#### **3.1. Presupuesto del FISM 2018**

El presupuesto aprobado del FISM en el municipio de Monterrey para el año 2018 fue de \$112,373,684.00, de este monto con corte a 31 de diciembre de 2018 se comprometió recursos en obras de contribución a la pobreza multidimensional por valor de \$81,039,162.94, es decir un 72.1% de lo aprobado, y tan sólo se ejerció en el periodo \$28,515,296.01 (25.4%), y pagado un monto de \$26,324,284.63, lo que representa un 23.4% del total del recurso; no obstante, al revisar los datos con corte al primer trimestre de 2019 aunque el presupuesto comprometido no ha variado mucho, si el ejercido y pagado, pues a este corte ya se ha ejercido y pagado \$86,431,046.48, lo que representa un 76.9% del total del recurso asignado a Monterrey por el FISM para el ejercicio fiscal 2018. Dicha información la podemos observar a más detalle en el siguiente cuadro:



Cuadro 2.1 Presupuesto FISM 2018, Monterrey				
Presupuesto	Monto con corte a 31 diciembre de 2018	%	Monto con corte a 31 marzo de 2019	%
Aprobado	\$ 112,373,684.00		\$ 112,373,684.00	
Modificado	\$ 112,373,683.55		<b>\$ 86,431,046.48</b>	
Comprometido	\$ 81,039,162.94	72.1	\$ 86,431,046.48	76.9
Devengado	\$ 32,598,279.67	29.0	\$ 86,431,046.48	76.9
Ejercido	\$ 28,515,296.01	25.4	\$ 86,431,046.48	76.9
Pagado	\$ 26,324,284.63	23.4	\$ 86,431,046.48	76.9
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base a en el formato de obras del municipio de Monterrey, 2018				

Al revisar la diferencia en el presupuesto comprometido entre el corte a 31 de diciembre de 2018 y primer trimestre de 2019 se observó que esta se debe a reintegros que hizo el municipio de Monterrey a la Tesorería de la Federación en 2019 por casi 26 millones de pesos por el concepto de "Reintegro de Importe no comprometido a 31 de diciembre de 2018", tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.2 Presupuesto Reintegrado FISM 2018, Monterrey		
Fecha Reintegro	Concepto	Monto
23-ene	Reintegro de productos financieros del programa ramo 33 FISM	\$ 22,455.00
23-ene	Reintegro de importe no comprometido al 31 de diciembre de ramo 33 FISM	\$ 22,000,000.00
16-abr	Reintegro de productos financieros del programa ramo 33 FISM	\$ 26,962.00
23-may	Reintegro de saldo del programa Ramo , FISM 2018	\$ 3,921,973.00
<b>Total</b>		<b>\$ 25,971,390.00</b>
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base a en el formato de obras del municipio de Monterrey, 2018		

Es trascendental resaltar que el bajo nivel de comprometer y ejercer los recursos implica que el municipio tenga que regresarlos, situación desfavorable si consideramos que a pesar del nivel de desarrollo presentado por el municipio se estima que aún hay 191,570 personas en pobreza moderada y 12,280 en pobreza extrema<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2019, Monterrey, Nuevo León.

Es importante mencionar que el municipio con “comprometer” los recursos los podría ejercer posteriormente en obras de infraestructura de acuerdo a la planeación. Por lo que una primera recomendación es garantizar la planeación de las obras, la asignación hasta el momento contable de “comprometido” y con ello garantizar posteriormente el ejercicio de los recursos que le fueron asignados para determinado ejercicio fiscal.

Por lo anterior, se debe precisar que el monto usado para el análisis de uso y destino será el comprometido, el cual fue ejercido y pagado al primer trimestre de 2019, ya que este es el monto final con que dispuso el municipio para el desarrollo de las obras del presupuesto que le fue asignado del FISM para el ejercicio fiscal 2018. En el siguiente cuadro se muestra a detalle el número de obras programadas y el monto de inversión por tipo de proyecto:

<b>Cuadro 2.3. Inversión por tipo de proyecto, Monterrey, 2018</b>			
<b>Tipo de Proyecto</b>	<b>No. Obras</b>	<b>Monto</b>	<b>Porcentaje</b>
Agua y Saneamiento	3	\$ 49,204,513.42	56.9%
Urbanización	7	\$ 29,854,135.26	34.5%
Salud	3	\$ 7,372,397.80	8.5%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>\$ 86,431,046.48</b>	<b>100.0%</b>
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base a en el formato de obras del municipio de Monterrey, 2018			

La mayor inversión de los recursos fue en temas de agua y saneamiento, 56.9%, siendo un gran acierto pues son de incidencia directa en la pobreza y son atribución del municipio. Luego tenemos las obras en urbanización con un 34.5% de inversión, que fueron básicamente en la rehabilitación de comedores comunitarios, rubro que contribuye de forma directa a la pobreza en el tema de la carencia alimentaria, finalmente se tiene un 8.5% en obras en salud, que de igual forma son de incidencia directa y que fueron en equipamiento a centros de salud.

A continuación, se analiza con más detalle el uso de los recursos según los tipos de obras y su incidencia en la reducción de la pobreza multidimensional.

### 3.2. Sobre el uso de los recursos del FISM 2018

En el municipio de Monterrey, según el presupuesto comprometido y ejercido al primer trimestre de 2019, de los recursos del FISM en el 2018, hay 12 obras que inciden directamente en la pobreza multidimensional y 1 que lo hacen de manera complementaria. En el cuadro siguiente se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación de la obra, subclasificación de proyecto y monto ejercido de inversión:

Cuadro 2.4. Obras comprometidas por monto, tipo de contribución a la pobreza multidimensional, clasificación y subclasificación de la obra, municipio de Monterrey, 2018						
Tipo de contribución	Clasificación de la obra	Sub clasificación de la obra	Proyecto	Obras	Monto	%
Directa	Agua y saneamiento	Construcción	Drenaje pluvial	3	\$ 49,204,513.42	56.9
	Urbanización	Rehabilitación	Comedores comunitarios	6	\$ 13,357,754.42	15.5
	Salud	Equipamiento	Centros de salud o unidades medicas	3	\$ 7,372,397.80	8.5
	Subtotal Directas			12	\$ 69,934,665.64	80.9
Complementaria	Urbanización	Rehabilitación	Calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado)	1	\$ 16,496,380.84	19.1
<b>Total</b>				<b>13</b>	<b>\$ 86,431,046.48</b>	

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base a en el formato de obras del municipio de Monterrey, 2018

Como se puede observar, el municipio de Monterrey para los recursos del FISM 2018 ejerció un total de **\$86,431,046.48** en la realización de 13 obras, de las cuales 12 son de incidencia directa y en las que se focalizó un monto de **\$69,934,665.64**.

Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PID = \frac{IPD}{TI} \times 100 = \frac{\$69,934,665.64}{\$86,431,046.48} * 100 = 80.9\%$$

Donde:

PID = Porcentaje de inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

IPD = Inversión ejercida en proyectos de incidencia directa.

TI= Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.



**Los recursos del FISM 2018 ejercidos en obras de incidencia directa, cumpliendo con la norma e incluso superando el porcentaje mínimo requerido por la norma**, que es el 70%, pues se invirtió el **80.9%**, es decir se ejerció un 16% más del porcentaje mínimo instruido. **Cumpliendo con lo establecido en los lineamientos y además prevaleciendo el uso de los recursos en obras que contribuyen a la reducción de la pobreza en la población**, ello data la importancia dada por el municipio a la atención de las carencias que presenta el municipio de Monterrey.

Por otra parte, como establecen los lineamientos, existen topes máximos respecto al uso de los recursos en obras complementarias, siendo del 30% el porcentaje correspondiente:

$$\text{PIPC} = \frac{\text{IPC}}{\text{TI}} \times 100 = \frac{\$16,496,380.84}{\$86,431,046.48} \times 100 = 19.1\%$$

Donde:

PIPC = Porcentaje de Inversión en Proyectos Complementarios.

IPC = Inversión en proyectos complementarios.

TI= Total de la Inversión ejercida del FISM en el municipio.

Con ello se tiene que el municipio ejerció 19.1% de los recursos del FISM 2018 en obras de incidencia complementaria, cumpliendo con lo establecido en los lineamientos.

Adicionalmente, los lineamientos establecen topes en la inversión para tipos de proyecto dentro de las obras complementarias, señalando que, en el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas, sólo se podrá destinar hasta un 15% de los recursos FISM, y hasta un 15% adicional para dicha infraestructura, en el caso 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 emergencia de las Secretaría de Gobernación o con un dictamen de Protección Civil de la entidad que avale dicha situación.

De esta forma tenemos que en el caso de la inversión comprometida y ejercida por el municipio en 2018 en calles (adoquín, asfalto, concreto y empedrado) fue de \$16,496,380.84, equivalentes al 19.1% de la inversión total del FISM, por lo que el nivel de cumplimiento de la normatividad se calcula a partir de la siguiente expresión:



$$\text{PIPUC} = \frac{\text{IPUC}}{\text{TI}} \times 100 = \frac{\$16,496,380.84}{\$86,431,046.48} \times 100 = 19.1\%$$

Donde:

PIPUC = Porcentaje de inversión en proyectos de urbanización de calles y caminos.

IPUC = Inversión en proyectos de urbanización de calles y caminos.

TI = Total de la Inversión del FISM en el municipio.

Así, se tiene que el municipio superó el monto mínimo permitido en obras complementarias para el rubro de calles, pues sólo podía invertir un 15% de los recursos del FISM y este monto se sobrepasó.

Ante ello, es importante que el municipio considere en primer lugar, una estrategia para que se comprometa y ejerza los recursos que le sean asignados en el tiempo establecido que con ello, dicho porcentaje hubiera estado dentro de los límites y en segundo lugar, identificar la normatividad que regula el uso de los recursos, puntualmente la actualización o cambios en los lineamientos del FAIS, para con ello conocer en que se puede invertir y así evitar incumplimientos normativos en cuanto uso de los recursos.

### 3.3. Sobre el destino de los recursos del FISM 2018

Los **lineamientos generales para la operación del FAIS** especifican en el numeral 2.3 el tipo de localidades prioritarias para invertir los recursos del fondo:

- ▶ AGEB que estén ubicadas en ZAP.
- ▶ Localidades con los dos mayores grados de rezago social.
- ▶ Localidades en donde exista pobreza extrema (SEDESOL, 2017).

En el caso del municipio de Monterrey, según el catálogo de localidades publicado por INEGI, existen 13 localidades con 38 habitantes, de las cuales 8 están activas, pero no presentan datos acerca del nivel de carencias ni clasificación por rezago social.

De igual forma en el documento de "Direccionamiento FISMDF", en el apartado de información regionalizada, se reportan 13 localidades con 38 habitantes, por lo que se infiere que son las mismas localidades. No obstante, estas 13 localidades no pueden ser contempladas al no tener clasificación por rezago social, además de tener una muy escasa población de 3 habitantes



por localidad, es decir, prácticamente son casas aisladas, por tanto, el análisis del destino para el municipio de Monterrey se tratará como monolocalidad.

Se debe considerar una inversión mínima en las zonas declaradas como ZAP y el resto en la localidad existente "190390001 Monterrey". Es decir, en términos territoriales los criterios establecidos en los lineamientos no limitan la inversión en ninguna parte del municipio.

A la vez, el numeral 2.2 establece al Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social como instrumento de planeación que enumera las localidades con mayores carencias de acuerdo con la medición de pobreza multidimensional y rezago social.

Conforme al numeral 2.3 de dichos lineamientos, al contar con 19 AGEB declaradas como Zonas de Atención Prioritaria para el año 2018, el municipio de Monterrey debe invertir determinado monto de los recursos en esas zonas, y lo demás, al tener una sola localidad en grado de rezago social muy bajo se deben ejercer en esta población.

En este sentido, de las 13 obras que se ejercieron con los recursos del FISM del ejercicio fiscal 2018, 1 se llevó a cabo en una ZAP urbana y 12 en AGEB que no son consideradas ZAP, tal como se observa en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 2.5. Número de obras ejercida por criterio de prioridad, Monterrey, 2018</b>			
<b>Criterio</b>	<b>Obras</b>	<b>Monto</b>	<b>Porcentaje</b>
ZAP	1	\$ 5,742,797.79	6.6
Otras AGEB	12	\$80,688,248.69	93.4
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$ 86,431,046.48</b>	<b>100</b>
<b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base en el formato de obras 2018			

Derivado de que el municipio presenta ZAP urbanas para 2018, los lineamientos señalan en el numeral 2.3 que "deberá invertirse una proporción igual al PIZU". En este sentido según la fórmula establecida en los lineamientos, el PIZU para Monterrey en 2018 es de:

$$PIZU = \left(\frac{62,335}{182,930}\right)^2 \times 100 = 11.61\%$$

Donde:

PIZU = Porcentaje de Inversión en ZAP urbanas (Se refiere al mínimo requerido por los lineamientos)



Es decir 11.61% es la proporción de los recursos de FISM que debería invertirse en las ZAP urbanas del municipio, por lo que para evaluar dicha regla se debe calcular el porcentaje de inversión en las ZAP comparado con el PIZU, mediante la fórmula:

$$PIZU = \frac{IZU}{TI} \times 100 = \frac{\$5,742,797.79}{\$86,431,046.48} \times 100 = 6.6\%$$

Donde:

PIZU = Porcentaje de Inversión en ZAP urbanas.

IZU = Inversión en ZAP urbana.

TI = Total de la Inversión del FISM en el municipio.

Lo anterior significa que el municipio sólo invirtió un 6.6% en AGEB's declaradas con ZAP en 2018, es decir no cumple con el mínimo requerido por los lineamientos para la inversión en ZAP.

Con estos resultados es importante reconsiderar la política de atención de la población con carencias en el municipio, por lo que se debe replantear una estrategia para el uso de los recursos del FISM que permita identificar las carencias y que acciones ejecutar contemplando no sólo los criterios generales plasmados en los lineamientos generales, sino, con criterios específicos para una mejor focalización territorial según las necesidades de la población en el municipio de Monterrey.



#### 4. Análisis del Macro-proceso

En este apartado se describirán y analizarán los procesos y procedimientos específicos, para el desarrollo de las obras con recursos del FISM tomando como base el “modelo general de procesos”, presentado en la metodología.

Es importante mencionar que el contar con una documentación de procesos adquiere particular relevancia en la administración pública, pues se convierte en una herramienta que es ajena a los cambios de personas o responsables de procesos, hasta que éstos sufran modificaciones para su mejora o adaptación a las nuevas circunstancias normativas o administrativas.

De esta manera es importante disponer de procesos bien documentados que den cuenta de la forma en que se realiza la asignación de recursos, planeación, operación del programa y seguimiento y evaluación de los recursos.

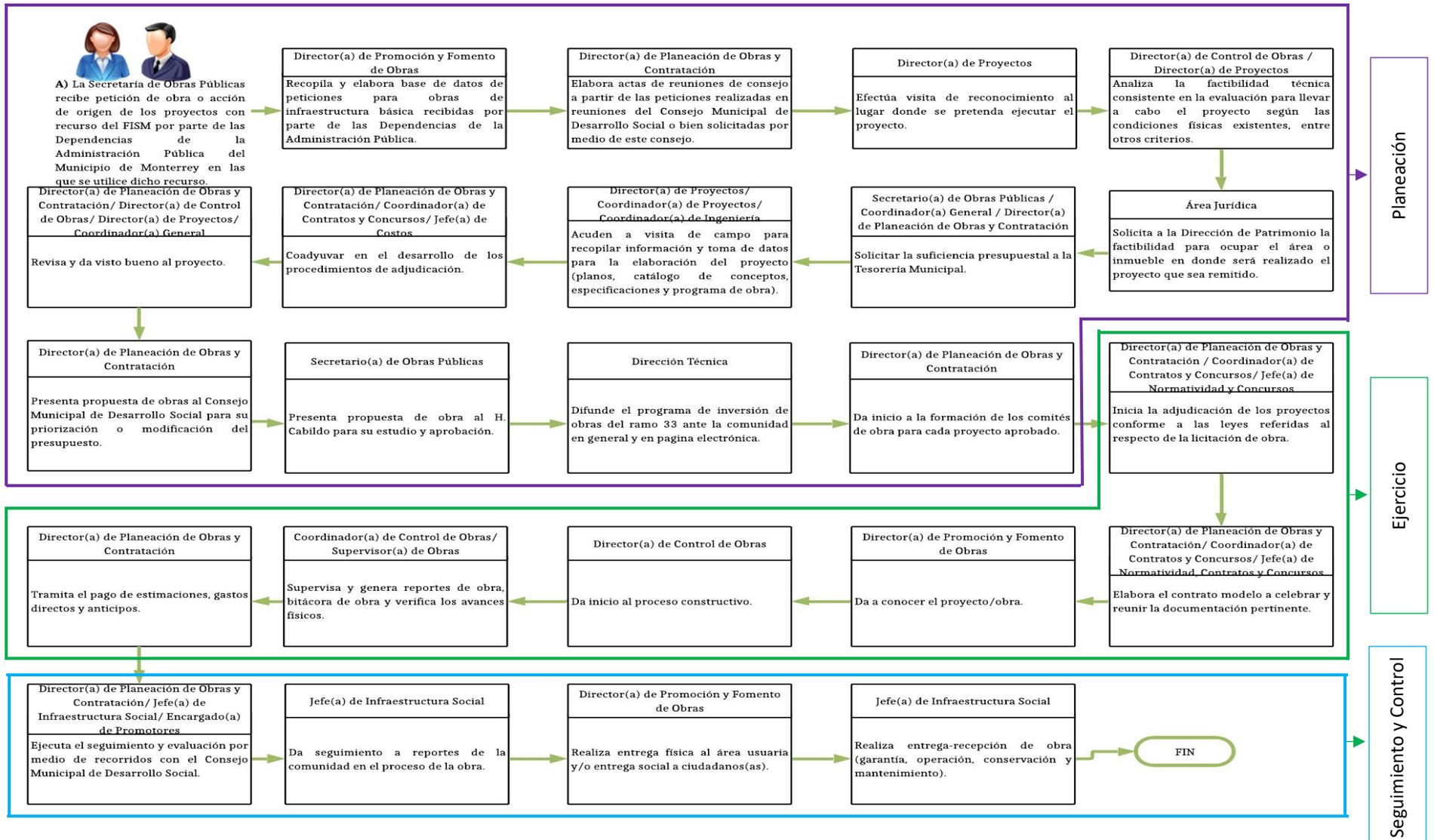
Ante ello el municipio de Monterrey en específico para el ejercicio de los recursos del FISM cuenta con un procedimiento denominado “**Proyecto, obra y/o servicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal**” con código **P-SOP-01** con fecha de emisión el 28 de septiembre de 2018.

Dicho documento tiene como objetivo “realizar proyecto, obra y/o servicio que beneficie a la población del municipio mediante el financiamiento de obras con el FISM”. En el se describen las competencias y responsabilidades de cada una de las áreas que intervienen en el ejercicio de los recursos y se reseña en un diagrama de flujo.

Una primera observación que se tiene frente al documento es en cuanto a la argumentación de su objetivo, ya que este debe hacer referencia al proceso de identificar y documentar los pasos o etapas que se debe llevar a cabo para el ejercicio de los recursos del FISM.

El diagrama de flujo desarrollado es el siguiente:

**Figura 3.1. Diagrama de Flujo “Proyecto, obra y/o servicio del FISM**



Fuente: Información suministrada por el municipio.

En el diagrama de flujo desarrollado para los proyectos obras y/o servicios del FISM, se puede distinguir los pasos que se deben llevar a cabo para el ejercicio de los recursos del FISM. Las etapas que se distinguen con mayor claridad son las de **planeación, ejercicio, seguimiento y control**, sin embargo, resaltan vacíos en su desarrollo, uno de ellos es que **no se identifica en los momentos de decisión que pasa en caso de ser aprobatorio o no**, por ejemplo, en la etapa de planeación, se realiza un análisis de factibilidad técnica y no se clarifica sobre que procede si resulta no ser factible.

De igual forma se observa que no se desarrolla en el diagrama como es el proceso para la **asignación** del recurso del FISM y que acciones y responsabilidades tiene en ello el municipio. Este proceso sobre la asignación del recurso se detalla en el documento "Procedimiento para el Ejercicio del Recurso Federal del Ramo 33 Aportaciones", el cual fue presentado como borrador ya que aún está en proceso de elaboración y discusión por parte del municipio.

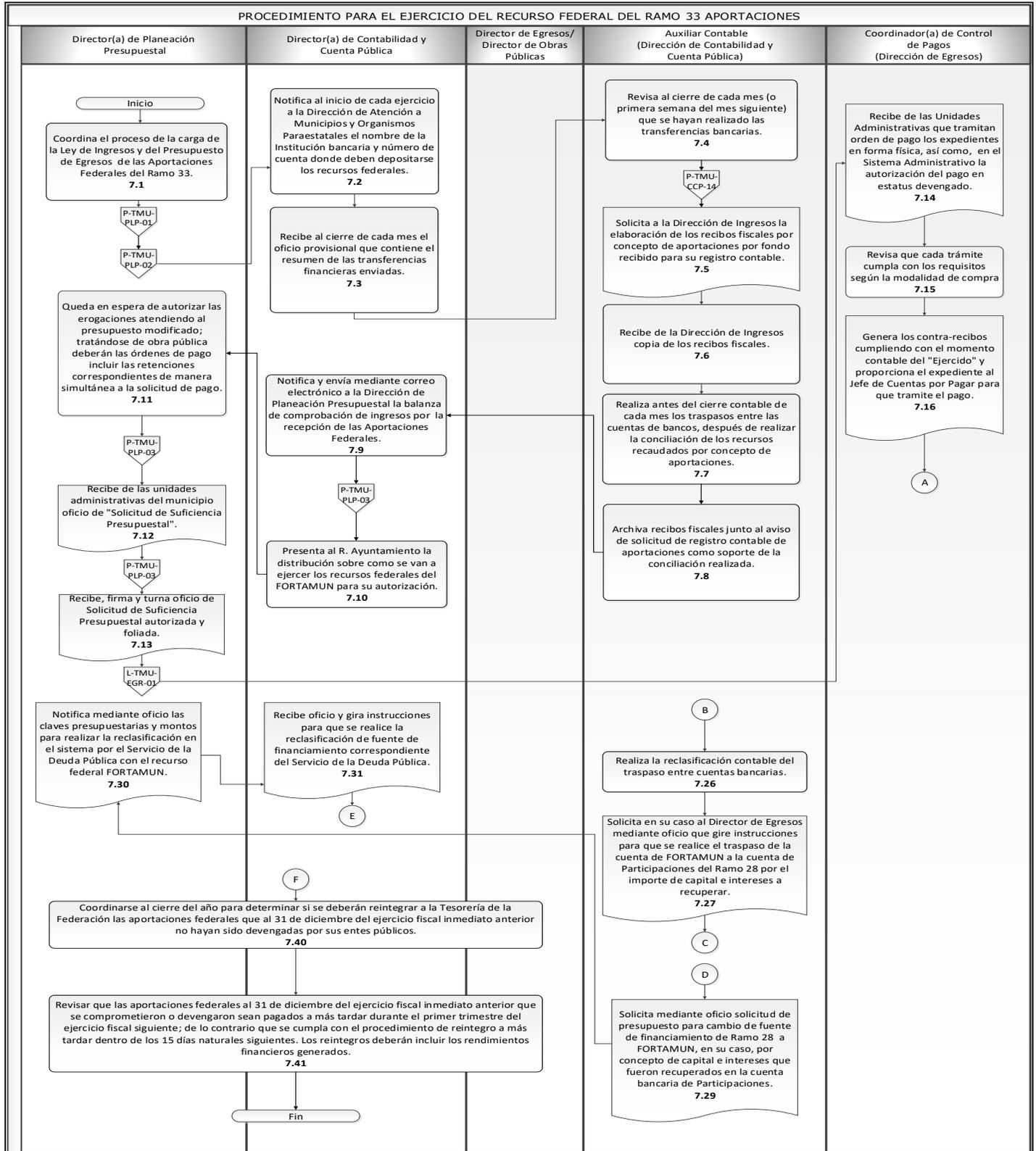
Uno de los elementos a considerar en los procesos es que el municipio los establece por áreas, así, para el ejercicio de recursos, los destinos y los distintos momentos contables es general, lo que, si bien estandariza, no permite considerar etapas particulares de FISM.

Así, el proceso antes descrito sólo manifiesta las actividades de las áreas ejecutoras, sin estar explícitamente vinculadas a los momentos contables. No obstante, el proceso lógico es claro y normativamente pertinente, desde el punto de vista operativo.

Con ello, podemos validar que el subejercicio del recurso ocurrido en año 2018, de acuerdo al programa de procesos, no fue derivado de la planeación, ya que si se programaron la totalidad de los recursos, si no que fue en el proceso de ejercicio donde no se logró comprometer y ejecutar 24% del recurso.



**Figura 3.2. Diagrama de Flujo: Procedimiento para el Ejercicio del Recurso Federal del Ramo 33 Aportaciones**



**Fuente:** Información suministrada por el municipio.



Como se puede observar en el cuadro anterior se cuenta con un procedimiento general sobre la recepción, manejo, asignación y gasto de los recursos del Ramo 33, pero no se observa con claridad los hitos vinculantes al diagrama de procesos de "Proyecto, obra y/o servicios del FISM" (Figura 3.1).

Sin embargo, el proceso descrito sobre el ejercicio de los recursos del Ramo 33 (Figura 3.2) cumple con los elementos normativos suficientes. Aquí ya se puede detallar como se vincula el ejercicio del recurso con los distintos momentos contables.

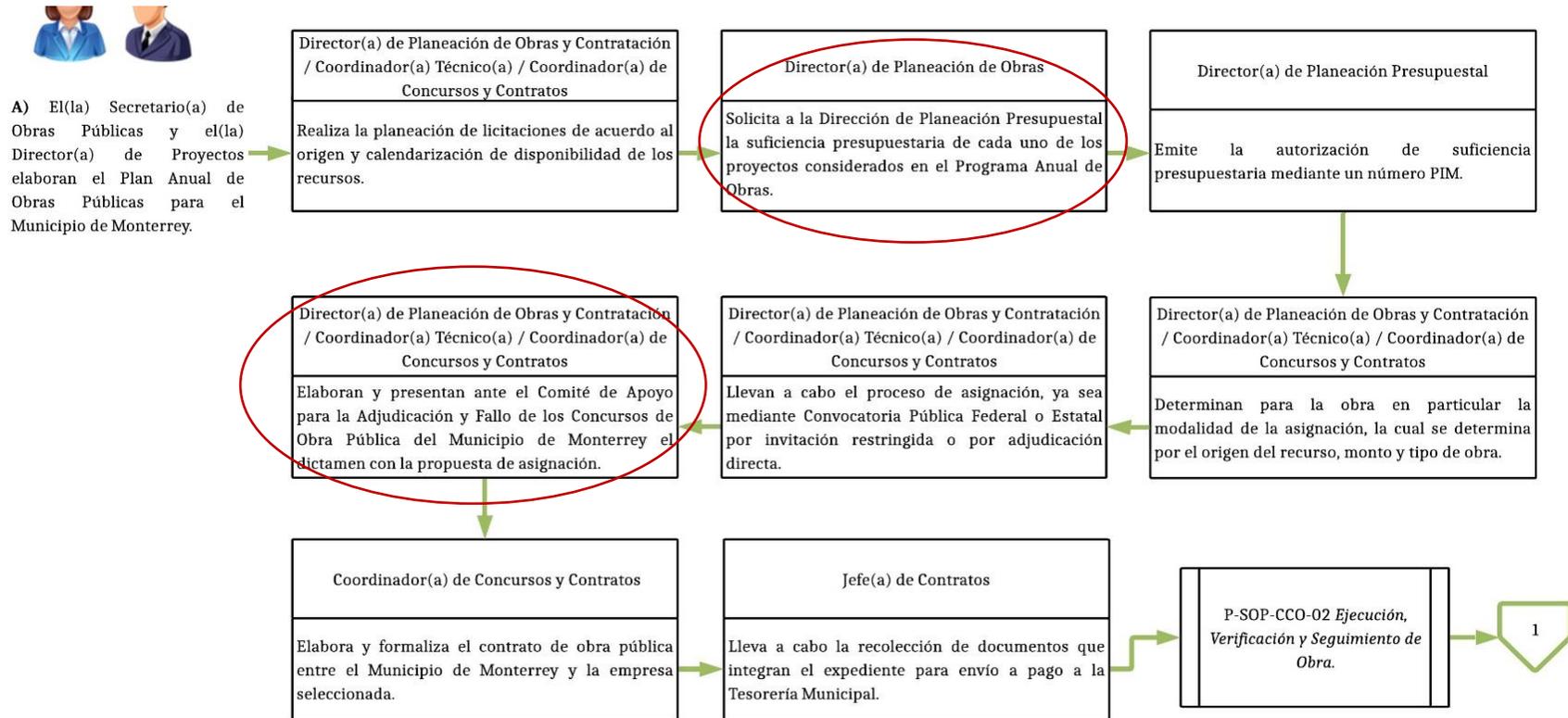
Adicionalmente el municipio cuenta con información documentada sobre el desarrollo del proceso para la "Planeación y licitación de obra pública" identificado con código P-SOP-POC-01, cuyo objetivo es "Elaborar, programas y llevar a cabo las asignaciones de obras y servicios relacionados con las mismas en apego a la Normatividad y Legislación aplicable".

Este proceso se divide en dos etapas:

- a) Proceso para la asignación de obra pública.
- b) Realización de pagos de estimaciones de las obras públicas o servicios relacionados con las mismas.

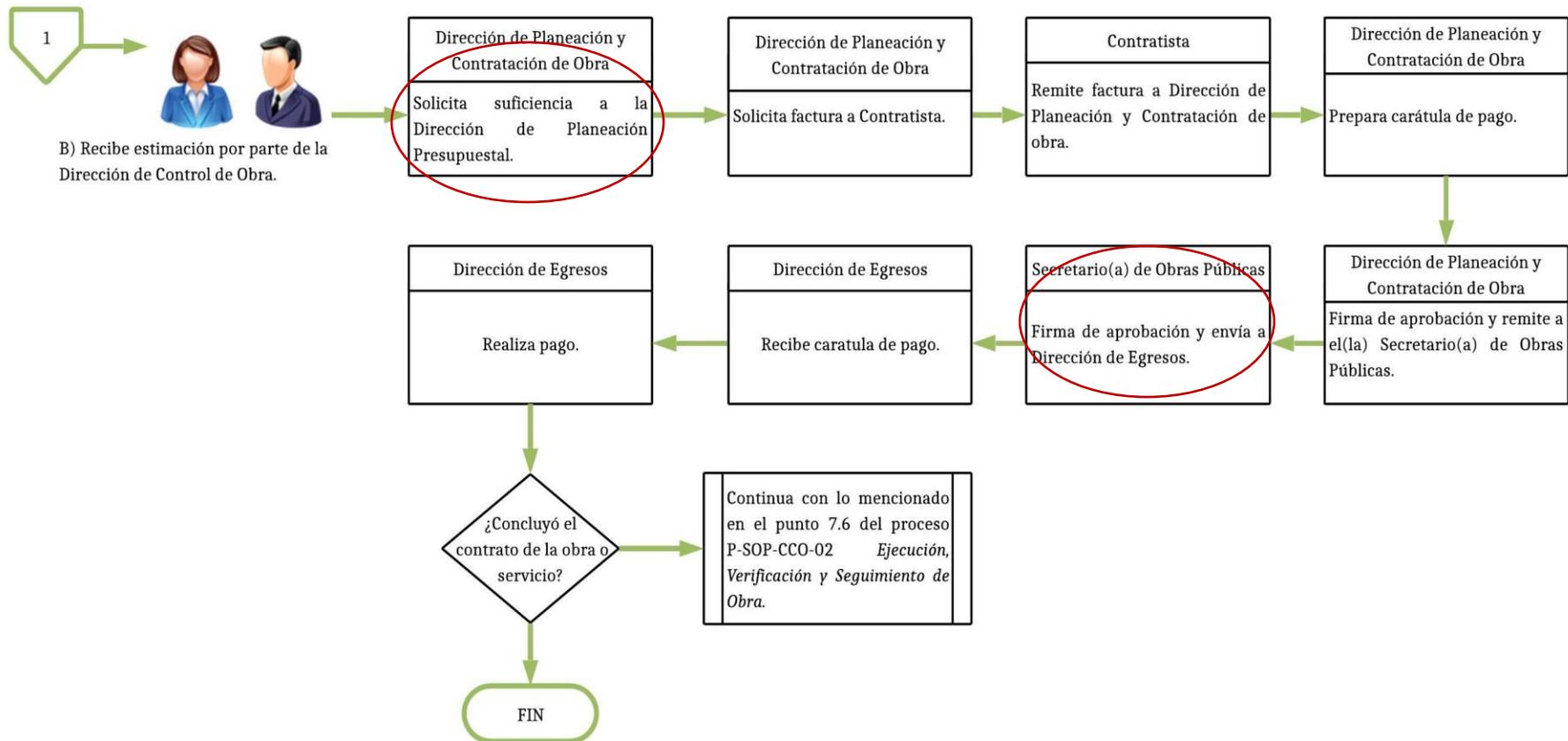
Los cuales se presenta a continuación:

**Figura 3.3. Diagrama de flujo: Proceso para la asignación de obra pública**



**Fuente:** Información suministrada por el municipio.

**Figura 3.4. Diagrama de flujo: Realización de pagos de estimaciones de las obras públicas o servicios relacionados con las mismas.**



**Fuente:** Información suministrada por el municipio.

En cuanto al proceso para la “Asignación de Obra Pública”, (figura 3.3), se tiene que es desde el Director de Planeación de Obras, Coordinador Técnico, Coordinador de Concursos y Contratos quienes “realizan la planeación de licitaciones de acuerdo al origen y calendarización de disponibilidad de los recursos”.

Para ello, en primer lugar, se solicita la suficiencia presupuestal, pero no se especifica o se detalla que procede en caso de no contar con dicha suficiencia, siendo esto uno de los vacíos en esta etapa.

De igual forma no se detalla cómo se hace el proceso de licitación, considerando la normatividad y las características específicas del recurso y los montos, o en caso de no ser adjudicada.

Este proceso se finaliza cuando ha sido asignada la obra y se formaliza el contrato con el proveedor seleccionado, y de ahí pasa al proceso de “ejecución, verificación y seguimiento de obra”.

Sin embargo, hace falta conectar con el otro proceso que se tiene identificado en este documento que es el de “Realización de pagos de estimaciones de las obras públicas o servicios relacionados con las mismas”, es decir, una vez formalizado el contrato se debe dar inicio al pago de las estimaciones según lo que se haya acordado previamente.

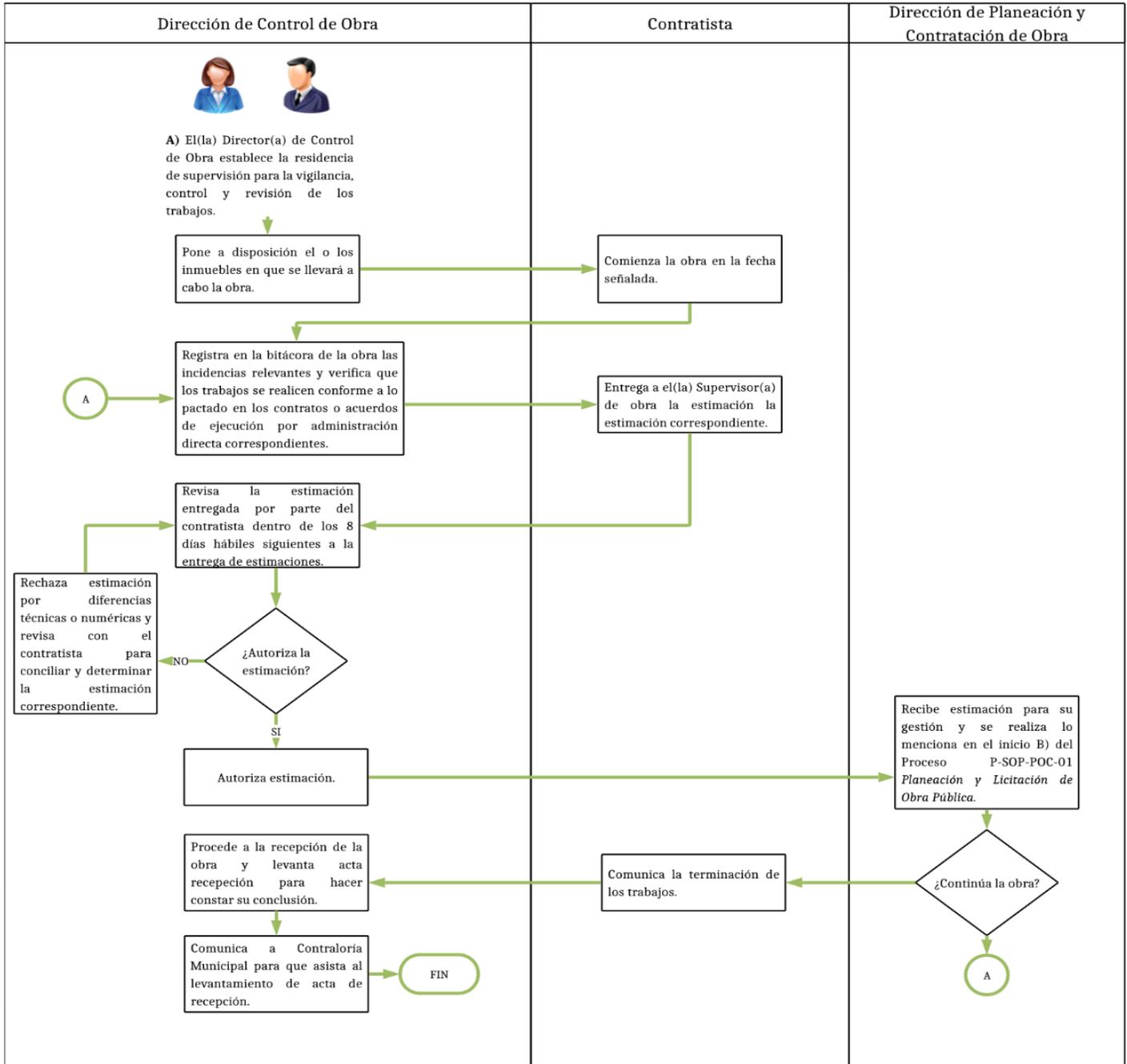
Para el pago de las estimaciones, se inicia con la solicitud de la suficiencia presupuestal, luego se solicita la factura al contratista y se pasa a aprobación para posteriormente realizar el pago.

Aquí la observación principal que se tiene es que **no se identifica los momentos de decisión, que pasa en caso de ser aprobatorio o no**, es decir no se detalla qué procede en caso de no contar con la suficiencia presupuestal, o si no se aprueba la carátula de pago. Es importante incluir todos estos momentos para que los funcionarios y áreas responsables tengan claridad de cómo proceder y a quien notificar.

Por otra parte, una vez contratada la obra se da inicio a la ejecución de esta y para ello el municipio cuenta con la identificación del proceso para la “ejecución, verificación y seguimiento de obra”, con código P-SOP-CCO-02, cuyo objeto es “Dirigir la implementación de acciones que garanticen el

correcto control de las obras y la documentación de los mismos". El cual se presenta a continuación:

**Figura 3.5. Diagrama de flujo: Ejecución, verificación y seguimiento de obra**



**Fuente:** Información suministrada por el municipio.



En general el proceso es poco descriptivo de cómo debe ser la ejecución de la obra; por ejemplo, no se señala que procede en caso de no comenzarse en la fecha señalada o a quien se debe informar. Tampoco se señala como se realiza la bitácora de cada obra, en qué momento se da apertura y quiénes son los responsables.

De igual forma el siguiente paso, identificado con la letra A en el diagrama referente al seguimiento y verificación de la obra es poco descriptivo, ya que no se especifica cómo se debe realizar dicha verificación; por ejemplo, según criterios de calidad o según lo contratado, o que se cumpla los tiempos establecidos. Esta etapa es muy importante tenerla identificada y documentada ya que les permitirá a los responsables de la obra tomar decisiones en caso de algún incumplimiento.

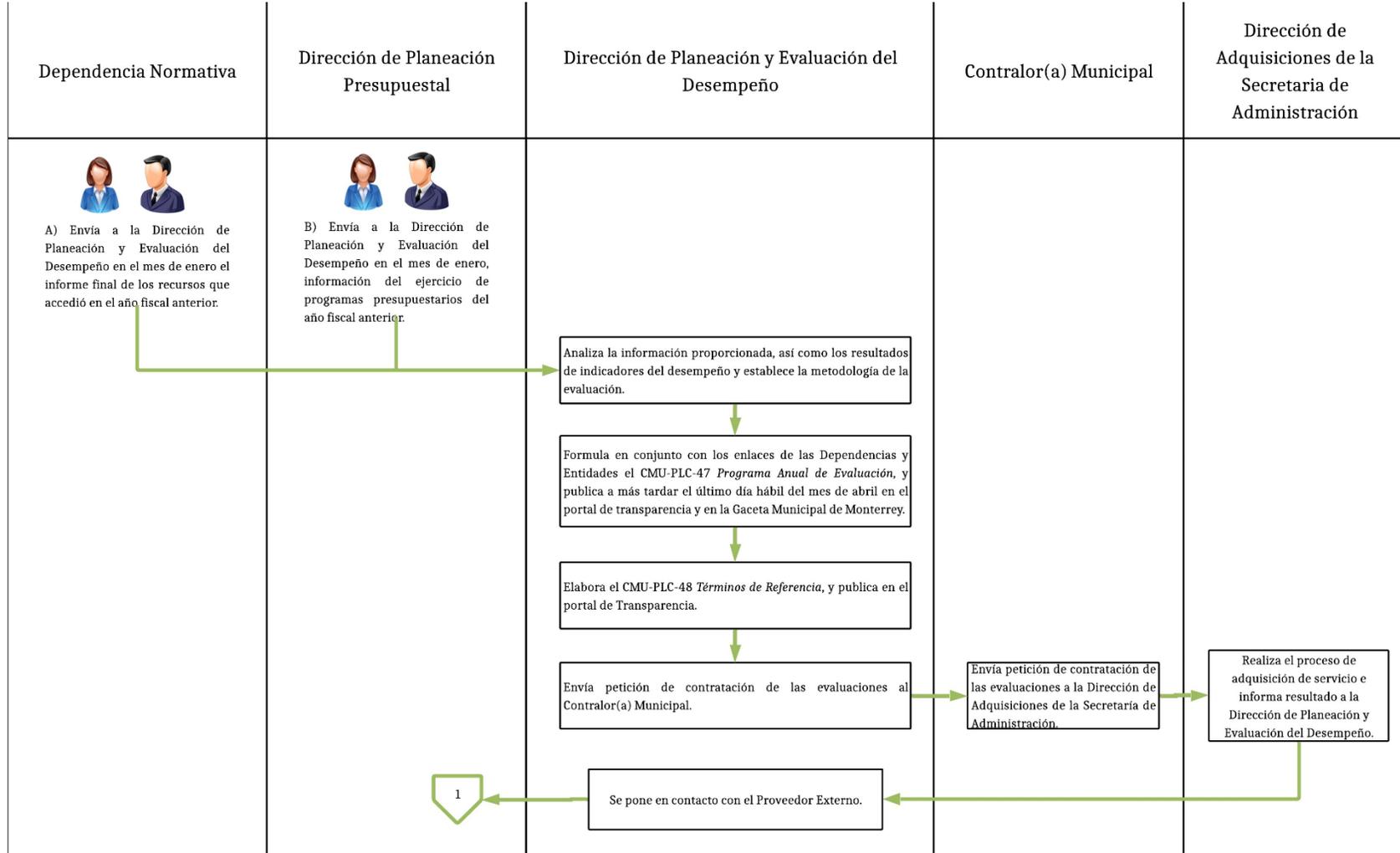
Sobre el paso de la autorización de la estimación de si es autorizada o no sobraría ya que este proceso cuenta con un documento específico "Realización de pagos de estimaciones de las obras públicas o servicios relacionados con las mismas", y es aquí donde se debe detallar que procede si se autoriza o no.

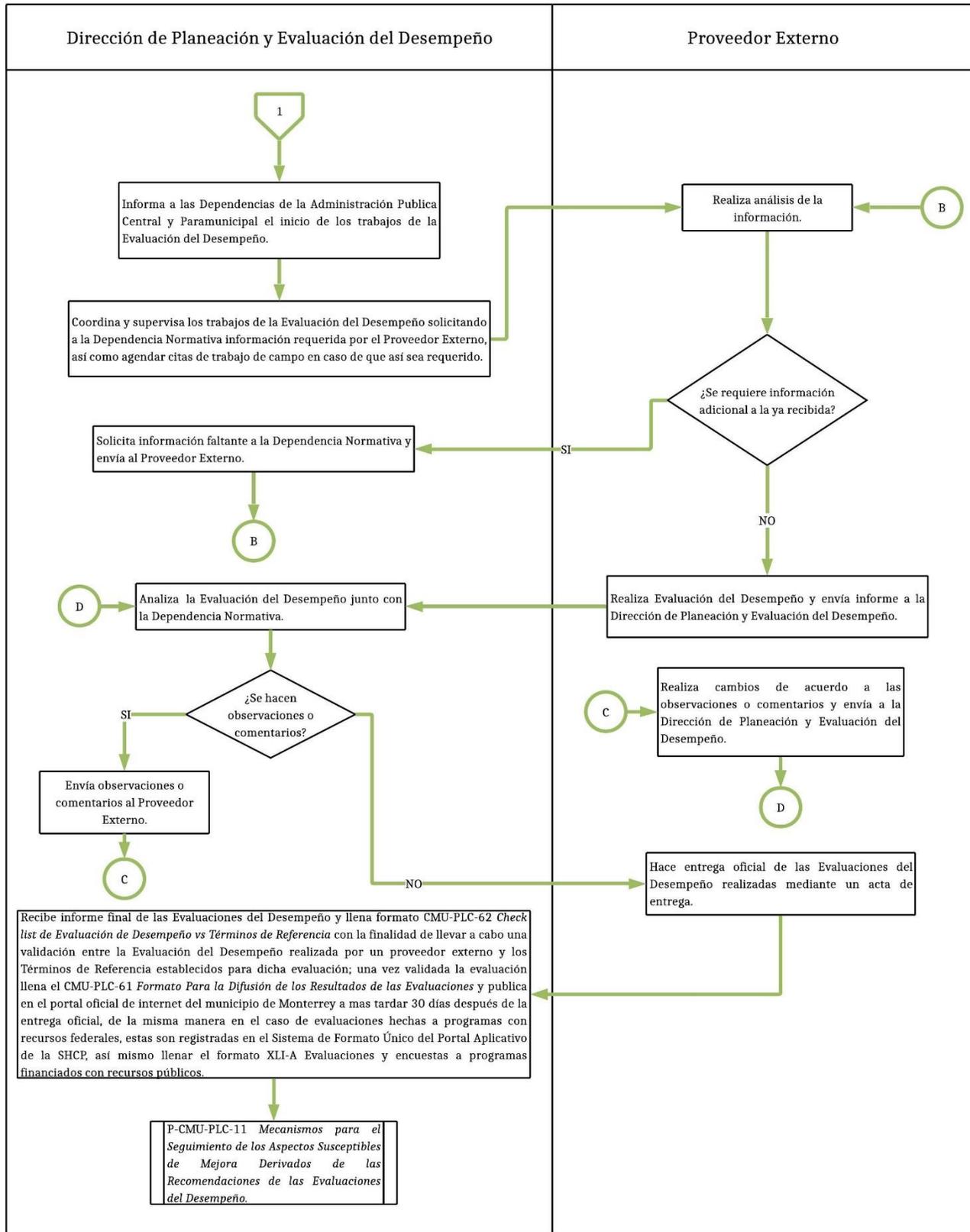
En cuanto al proceso de Evaluación del Desempeño el municipio cuenta con los siguientes procesos donde se presenta su flujo:

- a) P-CMU-PLC-10 Evaluación del Desempeño.
- b) P-CMU-PLC-11 Mecanismos para el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las recomendaciones de las evaluaciones del desempeño.
- c) P-CMU-PLC-04 Seguimiento del Desempeño.

A continuación, se presentan dichos procesos para posteriormente hacer el análisis de cada uno y así identificar todo el Macroproceso para el FISM.

**Figura 3.6. Diagrama de flujo: Evaluación del Desempeño**





**Fuente:** Información suministrada por el municipio.



En general el proceso para la “Evaluación del Desempeño”, está muy bien detallado y considera cada uno de los pasos que se deben dar para su realización y cada uno de los actores responsables.

El proceso de la evaluación implica una serie de acciones que se inicia con la decisión de que se va a evaluar, tema que recae en la “Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño”, seguido a ello se debe desarrollar el Programa Anual de Evaluación (PAE), en el cual se plasma que evaluaciones se van a llevar a cabo en el ejercicio fiscal y cuál será el objetivo de estas.

También en dicho documento se puede identificar si habrá evaluación interna de programas instrumentados por dependencias o entidades gubernamentales municipales, tema que puede retomar el municipio e incluir en futuros PAE.

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

De los temas que presentan vacíos se identificaron en estos dos pasos es que no se tiene identificado en el documento cómo es el proceso para su publicación y difusión (PAE y TdR) en la página web del municipio.

Una vez identificado que evaluar y definidos los TdR, se inicia con el proceso de la contratación del evaluador externo, aquí en este paso les hace falta incluir el desarrollo del proceso de “Adjudicación o licitación del servicio”.

Una vez definido el evaluador externo y realizada la contratación se da inicio a la etapa del desarrollo y análisis de la información, aquí se identifica como desde la Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño se coordina y supervisa los trabajos de la evaluación, solicitando a la Dependencia Normativa información requerida por el evaluador externo y siendo la representante con el evaluador.

Se detalla correctamente como es el paso a paso para la solicitud de la información y la relación que ahí de cómo son las responsabilidades con el evaluador y las dependencias en caso de que dicha información sea insuficiente o se requiera datos adicionales.



Posteriormente se detalla el inicio por parte del evaluador el desarrollo de las evaluaciones y de la entrega de informes para revisión y aprobación y como debe ser el proceso en caso de tener comentarios o correcciones.

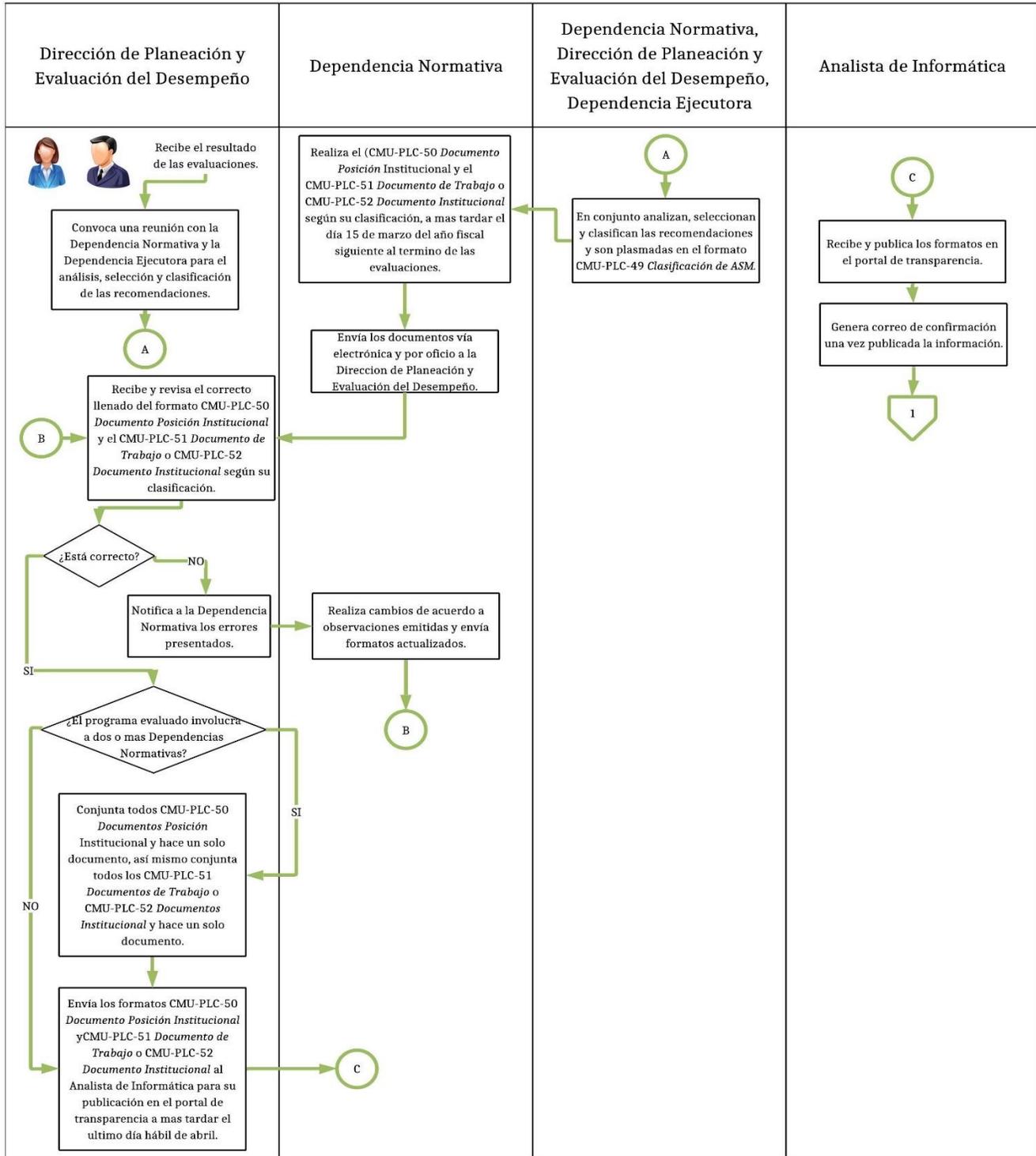
Otro tema con el que se debe dar cumplimiento en cuanto al proceso de las evaluaciones, es el desarrollar el "Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones", el cual también está identificado claramente, sólo falta especificar cómo es el proceso de la publicación en la página web del municipio.

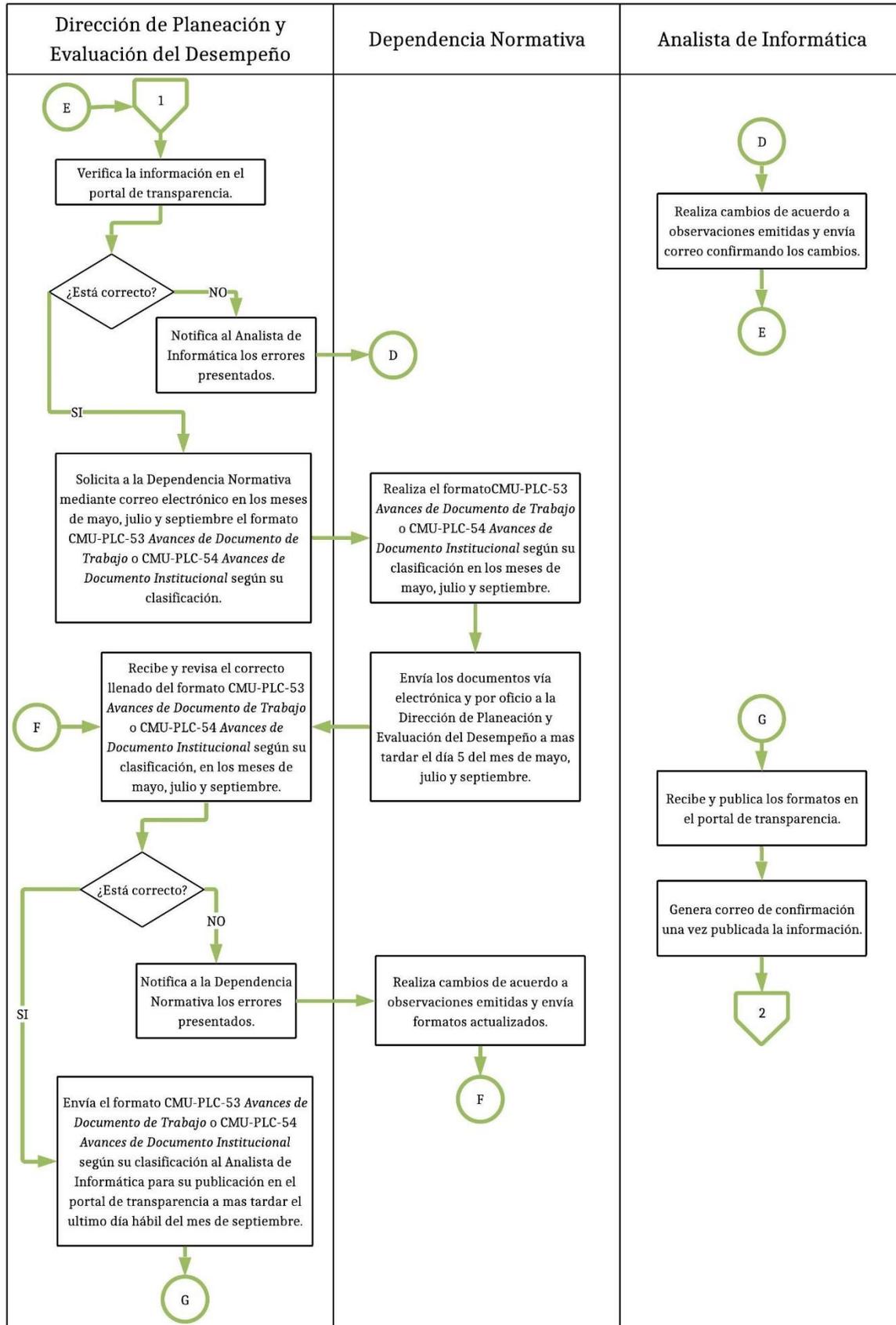
Finalmente, de las evaluaciones que se han realizado se ha generado información que se derivan en recomendaciones y que el municipio debe atender y plasmar como los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), esto con el objetivo de atender dichas recomendaciones, identificar responsables y darles seguimiento.

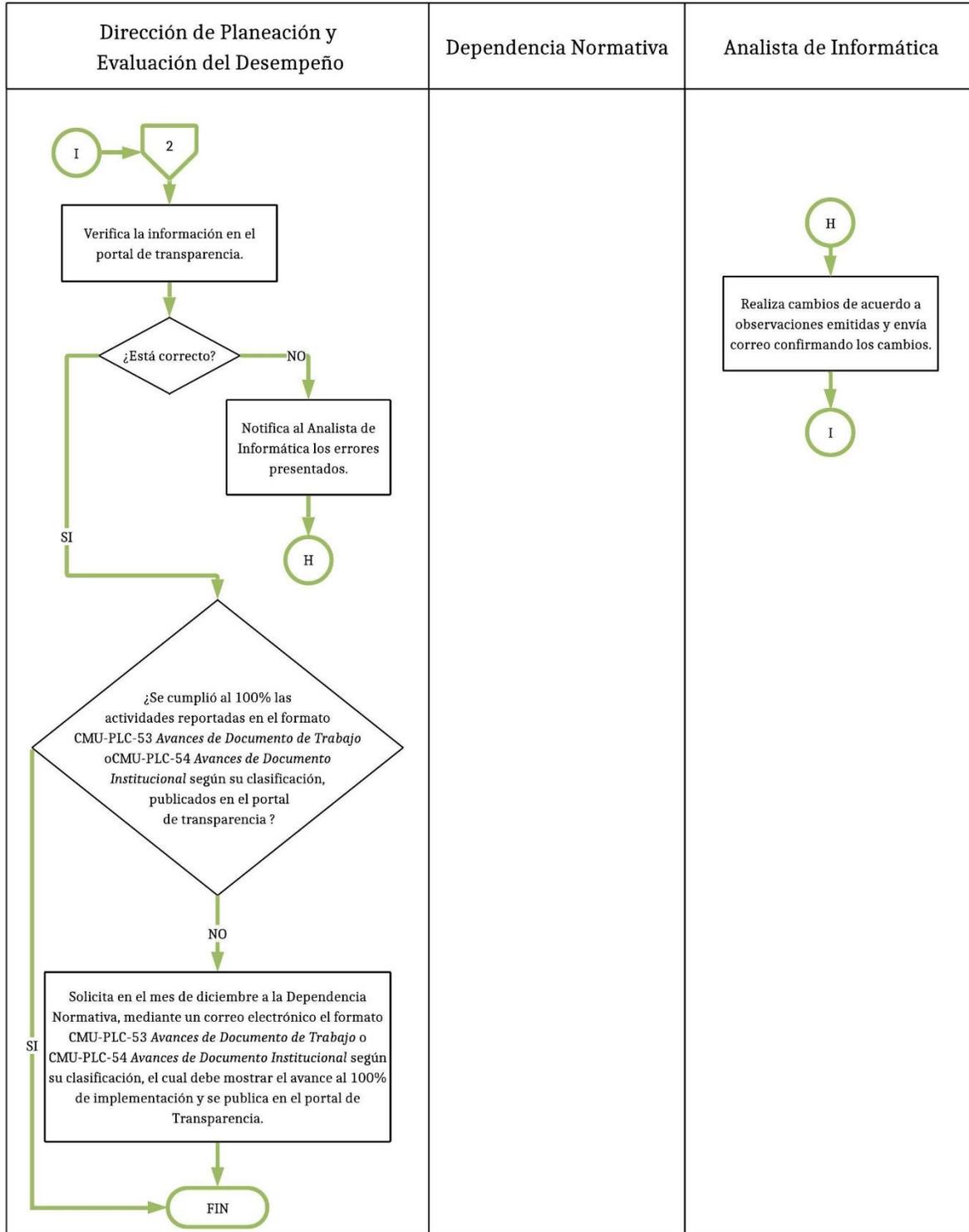
Para ello el municipio desarrolló y documentó el proceso "Mecanismos para el seguimiento de los ASM derivados de las recomendaciones de las evaluaciones del desempeño".

El Diagrama de flujo desarrollado para este proceso es el siguiente:

**Figura 3.7. Diagrama de flujo: Mecanismos para el seguimiento de los ASM derivados de las recomendaciones de las evaluaciones del desempeño**







**Fuente:** Información suministrada por el municipio.



Para la atención y seguimiento a los informes emitidos por los evaluadores externos, que contengan elementos para mejorar el desempeño de los programas o fondos se debe llevar a cabo un proceso de discusión y análisis minucioso, por las áreas encargadas de la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Un primer paso que se debe desarrollar es el “Documento de opinión de la dependencia o entidad,”, donde se debe identificar la posición institucional en cuanto a la atención de las recomendaciones y hallazgos de las evaluaciones externas.

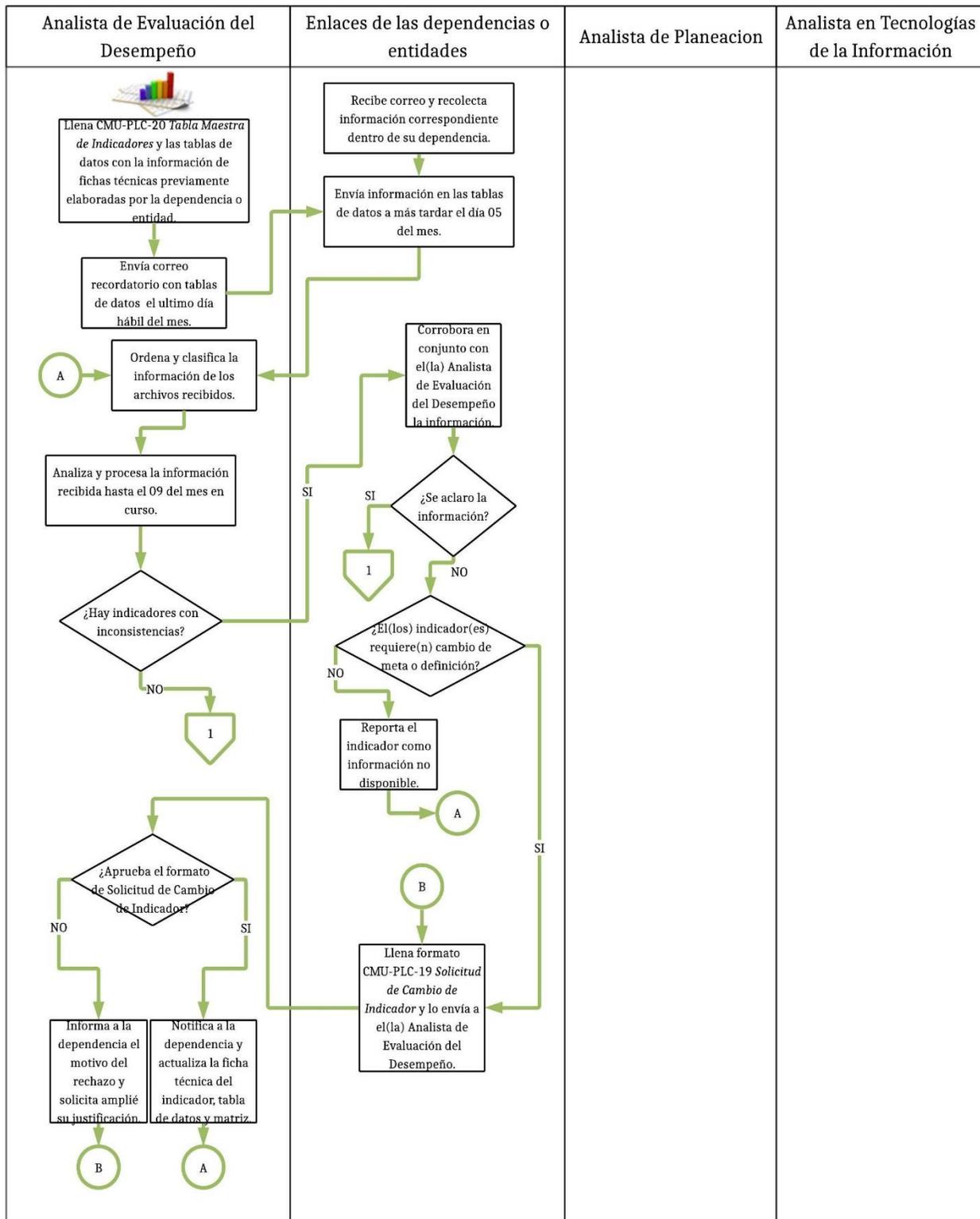
Una vez identificado cuales son las recomendaciones y hallazgos que son factibles de atender, pasan a ser los ASM los cuales son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en el informe que pueden ser atendidas para la mejora de los programas o uso de los recursos de los fondos con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo a fin de contribuir a la mejora de los programas presupuestarios y fondos.

A los ASM identificados se les debe identificar y darles seguimiento en los formatos establecidos por la normatividad, además de hacerlos públicos en su portal de internet. Dichos pasos se identifican con claridad en el documento desarrollado.

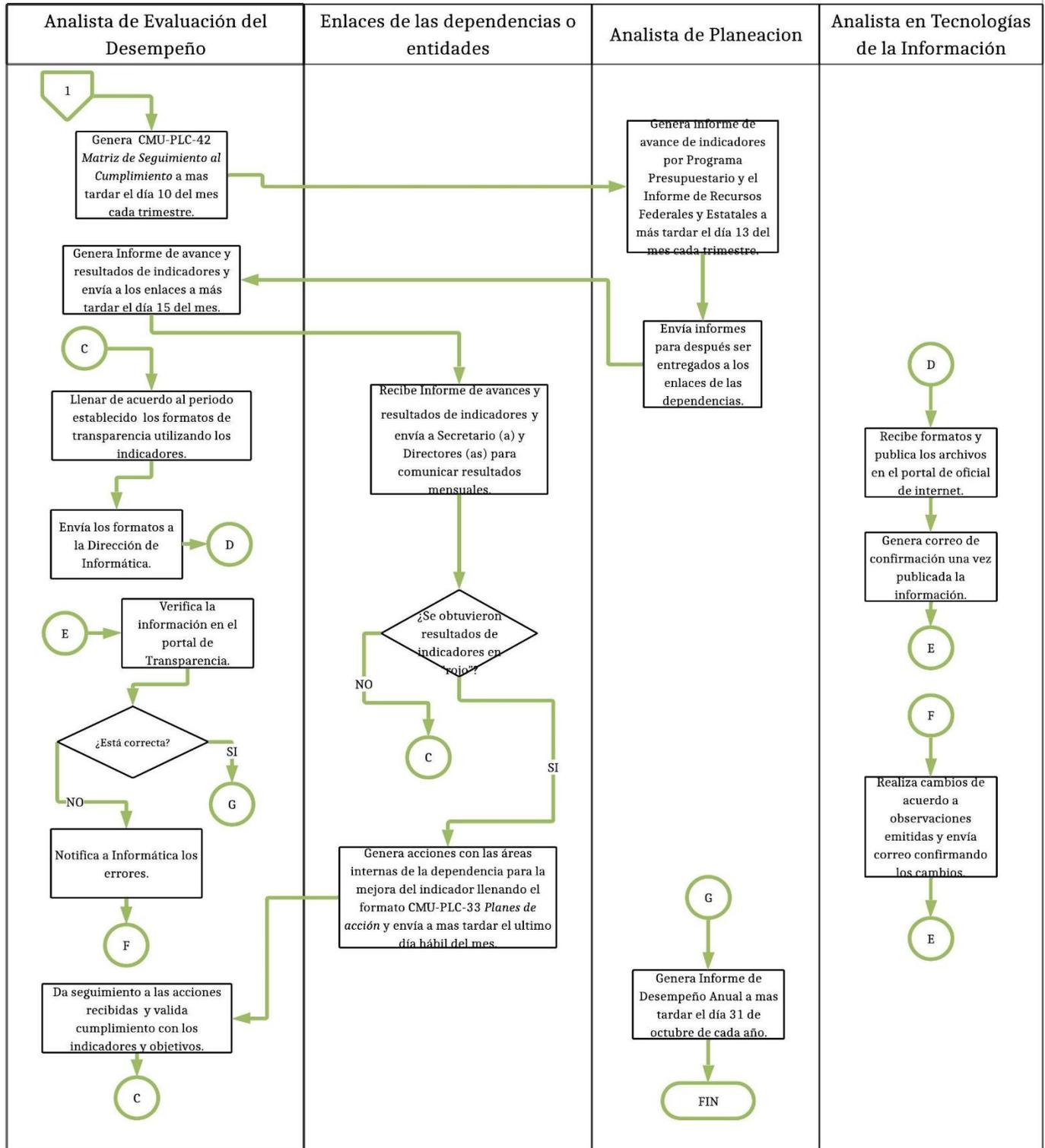
Finalmente, se cuenta con el documento “Seguimiento del Desempeño”, el cual se presenta a continuación:



**Figura 3.8. Diagrama de flujo: Seguimiento del Desempeño**



**Fuente:** Información suministrada por el municipio.



Este documento tiene como finalidad establecer el proceso de seguimiento a los objetivos y metas que se establecieron y que se reflejan por medio de los



indicadores. Como se comentó anteriormente este proceso se puede considerar como un tipo de evaluación interna, ya que se inicia con el requerimiento a las áreas responsables del llenado de información para los indicadores que manejan, y ya al tener estos datos de forma completa y coherente son analizados por el "Analista de Evaluación del Desempeño", y se deriva en informes y reportes de semaforización; es decir qué indicadores van cumpliendo con lo establecido y qué medidas se pueden tomar en caso de que no sean favorables y cómo se debe dar seguimiento a las acciones propuestas.

Así, en general para el macroproceso del FISM, podemos afirmar que el municipio cuenta con algunos procesos ya definidos y está en transcurso la elaboración de otros. Al revisarlos se identificó que hay procesos con información repetitiva entre ellos, por ejemplo, entre el proceso general del FISM P-SOP-01 y el Procedimiento para el ejercicio del recurso federal del Ramo 33 Aportaciones (este fue presentado como borrador).

Ello refleja que hay procesos por área y no por funciones, por lo que en algunos casos no se ve la vinculación entre procesos, como por ejemplo, en el "Procedimiento para el ejercicio del recurso federal del Ramo 33 Aportaciones", el cual se inicia con la recaudación del recurso, y el paso a paso para el registro, pero luego no contempla como debe ser la asignación de las obras o como se define que obras se van a tender, pues de la autorización de la suficiencia presupuestal se pasa al trámite de las órdenes de pago.

También se detectó en los distintos procesos enviados que se establece una misma acción a realizar pero las áreas responsables son diferentes en cada uno, por ejemplo, en el proceso P-SOP-POC-01, y en el "Procedimiento para el ejercicio del recurso federal del Ramo 33 Aportaciones", se identifica la acción "solicitud de suficiencia presupuestal", pero en el primer documento se establece que la "**Dirección de Planeación y Contratación de Obra**, solicita suficiencia presupuestal a la Dirección de Planeación Presupuestal", mientras que en el segundo se especifica como "El Director de Planeación Presupuestal recibe de las **unidades administrativas del municipio** oficio de solicitud de suficiencia presupuestal".

Los procesos involucran la participación de varios niveles de operación, aunque en diferente magnitud. De acuerdo con las facultades hay procesos

que se relacionan con actores específicos y otros que requieren de la intervención de varias áreas, por ello es importante identificarlos para cada uno de las etapas que involucra el ejercicio de los recursos del FISM.

Aunado a estos documentos se llevó a cabo un taller con funcionarios claves que intervienen en la gestión del FISM, en este participaron las áreas de Tesorería, Secretaría de Obras, Contraloría y Secretaría de Desarrollo Social, donde se identificaron puntos cruciales en cada uno de los procesos que se llevan a cabo.

Con base en los diagramas presentados y a la información suministrada por los funcionarios, se llevó a cabo el mapeo del macro-proceso para la inversión del FISM, por medio de un diagrama de flujo para cada una de las etapas que permita visualizarlo de manera global.

Dentro del diagrama de flujo se representa gráficamente la secuencia de los pasos que integran los procesos para el ejercicio de los recursos del FISM, indicando las unidades involucradas y los responsables de su ejecución.

Para la representación de ello, se utilizó la simbología recomendada por la SHCP en la “Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos para el desarrollo de diagramas de flujo”, además para cada una de las acciones o pasos que se deben llevar a cabo se identificó por colores el estatus de la acción o paso que se debe seguir, tal como se ilustra a continuación.

**Figura 3.9. Simbología para elaboración del Diagrama de Flujo**

	<b>Inicio / Fin:</b> Indica el principio y fin de un proceso
	<b>Actividades:</b> establece las actividades que componen el proceso
	<b>Decisión:</b> altera la secuencia del proceso de acuerdo a una pregunta que se escribe dentro del rombo.
	<b>Documentación:</b> indica que la salida de una actividad tiene evidencia documental
	<b>Indica otro proceso</b>
	<b>Salto de Página:</b> indica la continuidad del proceso en otra hoja o flujograma



	Esta identificado en los documentos de los procesos
	Esta identificados en anexos o documentos de trabajo del proceso
	Se hace pero no esta identificado en el proceso
	No hay proceso definido

**Fuente:** Elaborado por TECSO

Para tener mayor claridad de cómo se lleva a cabo el macroproceso del manejo de los recursos del FISM, a continuación, presentamos cómo se desarrolla cada una de las etapas que van desde la asignación de recursos, planeación, ejercicio, seguimiento y control y finalmente la evaluación y rendición de cuentas y los vacíos que existen en la identificación para cada una.

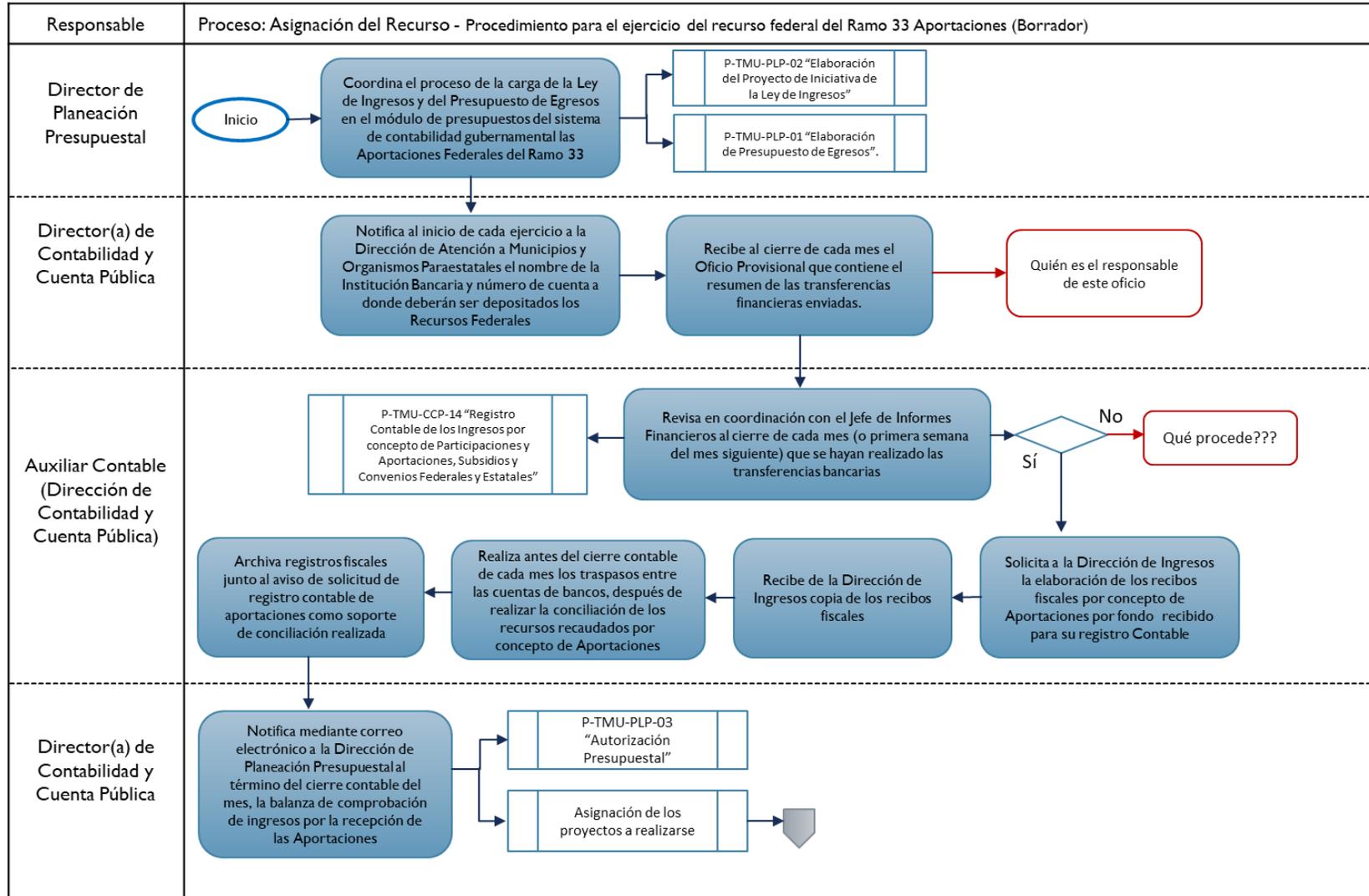


## 4.1 Proceso: Asignación del Recurso

Este es el primer procedimiento para el desarrollo de la operación del FSM, y hace referencia desde la asignación del recurso al municipio y posteriormente la asignación a las áreas encargadas de su ejecución, por lo que es importante contar con el desglose de actividades, las cuales se retomaron del documento “**Procedimiento para el ejercicio del recurso federal del Ramo 33 Aportaciones**”, el cual fue suministrado como parte de la evidencia adicional una vez realizado el taller con las áreas involucradas.

En dicho documento se identificaron acciones claves, en primer lugar, se tiene el desarrollo de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la cual se derivan otros dos procesos que son el de “Elaboración del Proyecto de Iniciativa de la Ley de Ingresos” y “Elaboración de Presupuesto de Egresos”, los cuales ya están desarrollados y documentados, tal como se ilustra en la siguiente figura:

**Figura 3.10 Flujograma Asignación del Recurso del FISM**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.

Posteriormente se identificó que el área de “Director(a) de Contabilidad y Cuenta Pública”, notifica al Estado el nombre de la Institución Bancaria y número de cuenta a donde deberán ser depositados los Recursos Federales, y esta misma área recibe al cierre de cada mes el Oficio Provisional que contiene el resumen de las transferencias financieras enviadas, no obstante, en el flujograma **no se identifica quién es el responsable** de dicho oficio, tema que se debe incluir en esta etapa.

Subsiguientemente la “Dirección de Contabilidad y Cuenta Pública, (Auxiliar Contable)”, en coordinación con el “Jefe de Informes Financieros” al cierre de cada mes identifica que se hayan realizado las transferencias bancarias. Aquí se observó otro vacío en el proceso ya que **no se señala que procede en caso de que las transferencias no se hayan realizado**.

En caso de contar con los recursos se procede a notificar a la Dirección de Planeación Presupuestal, la balanza de comprobación de ingresos por la recepción de las Aportaciones, con lo cual se procede a las siguientes acciones: “Autorización Presupuestal” y “Asignación de los proyectos a realizarse”.

Así, se observa que este proceso en general es claro y está identificado en un documento, no obstante, es importante que estos se unifiquen o se incluya esta parte en el documento general que se tiene para el procedimiento del FSM, **“Proyecto, obra y/o servicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal”**.



## 4.2 Proceso: Planeación

Entendiendo por planeación como el proceso evolutivo y dinámico de análisis sustentado en un diagnóstico integral de las necesidades del municipio, la elaboración de los planes estratégicos, la programación, la presupuestación y la selección de destinatarios del apoyo, a fin de lograr cambios en los parámetros de desarrollo social de sus habitantes.

En este sentido los recursos particularmente los del FISM deben formar parte de un ejercicio que refleje los objetivos de política pública ya establecidos en normatividad específica, que en este caso sería la LCF y los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS. Así como también tener presente los instrumentos de planeación municipal como el plan de desarrollo, compromisos gubernamentales y demandas de la población. Así dicha relación debe estar en función de los problemas asociados a las carencias y la pobreza en el municipio de Monterrey.

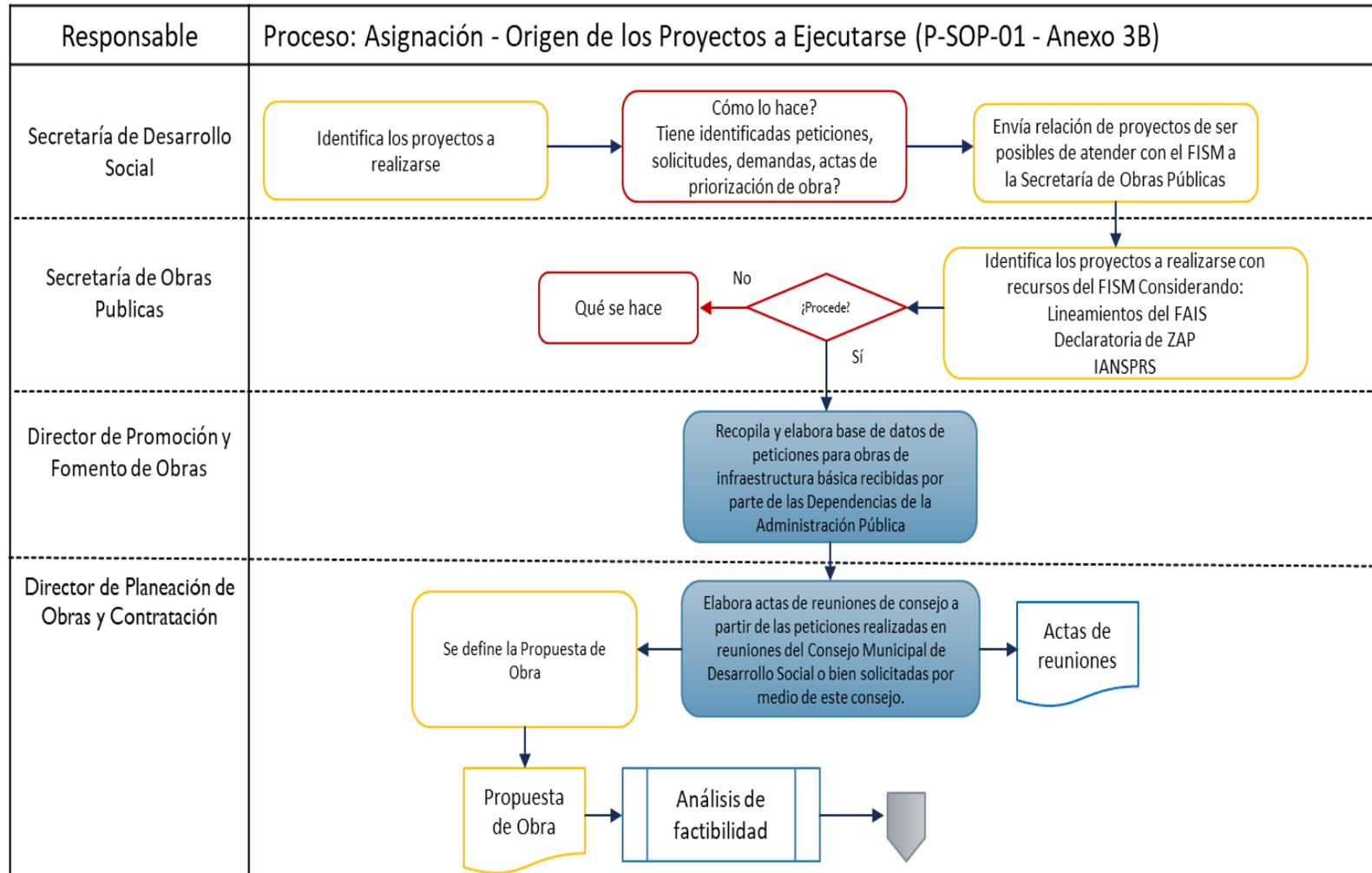
Ante ello el ejercicio de los recursos del FISM debe estar orientado, según la LCF, a disminuir los problemas de infraestructura social en zonas con mayor pobreza extrema y rezago social, mediante el financiamiento de obras y acciones de infraestructura social básica de alcance intermunicipal o regional.

Bajo este contexto se identificaron las actividades que se llevan a cabo en este proceso, identificando tres pasos para ello:

1. Asignación - Origen de los proyectos a ejecutarse.
2. Análisis de factibilidad del proyecto.
3. Proyecto ejecutivo.

A continuación, se ilustran cada uno por separado.

**Figura 3.11. Proceso de Planeación: 1. Asignación - Origen de los Proyectos a Ejecutarse**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.

En primer lugar, se observa que la mayoría de las acciones para este proceso **no están identificadas en el documento general del procedimiento del FISM, pero si se llevan a cabo**, es decir los actores involucrados si las realizan, por lo que se recomienda que se incluyan en el documento para que se muestre con claridad el proceso completo.

Se identificó que la "Secretaría de Desarrollo Social", es quién identifica los proyectos a realizarse, sin embargo, **no se tiene relacionado dentro del proceso cuál es la metodología o procedimiento para definir cuáles son las obras que son viables a desarrollarse**. Es decir, considerando temas como peticiones, solicitudes, demandas plasmadas en las actas de priorización de obra que pueden surgir de las asambleas comunitarias coordinadas por un comité o concejo comunitario.

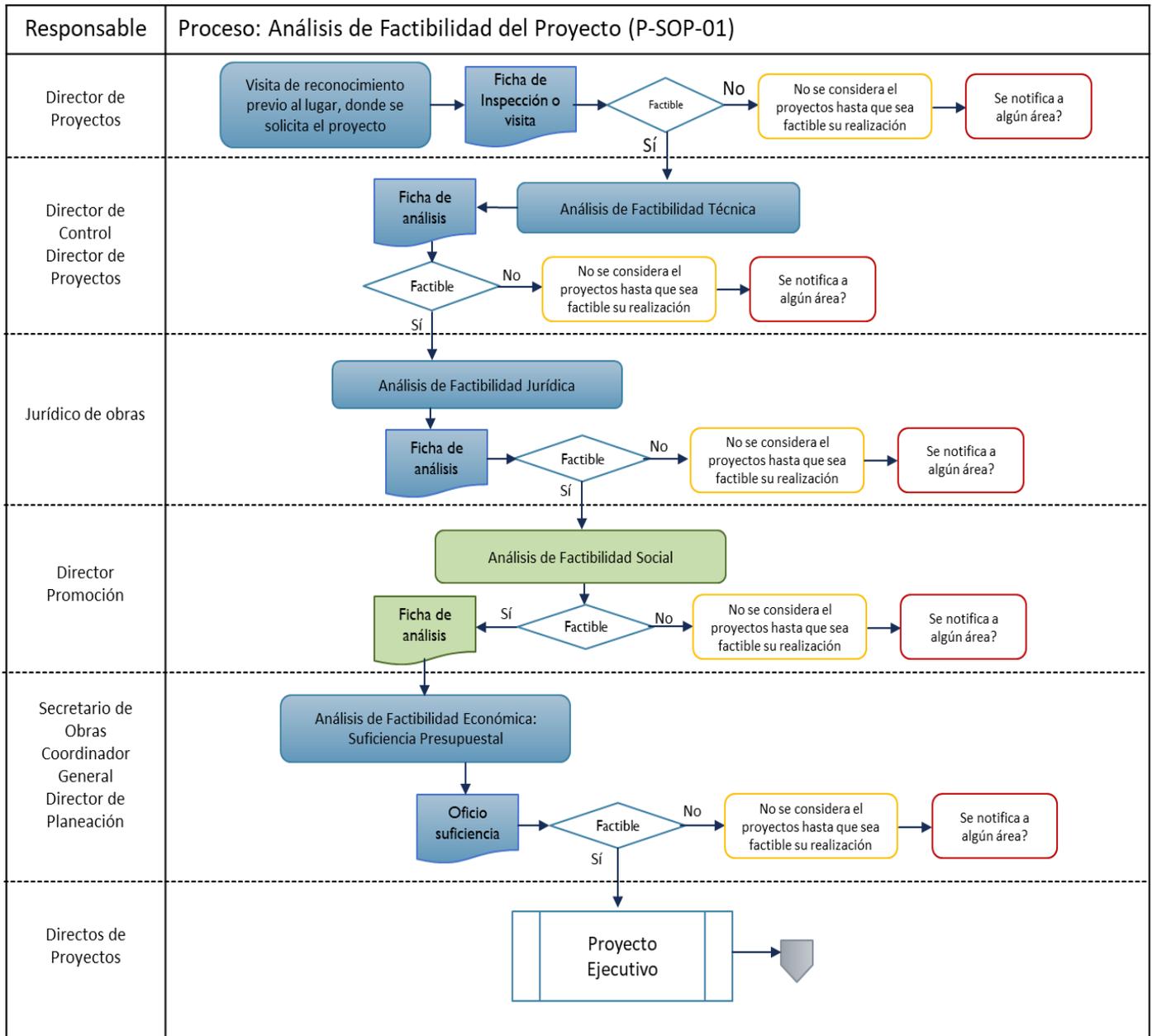
Cabe destacar que un aspecto fundamental en el FISM es que las obras sean requeridas por la comunidad. Dicho proceso se hace mediante una asamblea donde se forma el comité; no obstante, el procedimiento no es explícito en la elaboración de las actas de priorización ni en la conformación de la asamblea.

Esto se debe especificar considerando la normatividad que regula el uso de los recursos del FISM, las carencias de la población, demandas de la ciudadanía. Particularmente el destino territorial y el tipo de obra para cumplir con los porcentajes mínimos y máximos señalados en los lineamientos del FISM.

Posteriormente se identifica los proyectos viables a realizarse (proceso que se hace, pero no está documentado), existiendo otro vacío ya que no se especifica o detalla **¿Qué se debe hacer en caso de que la obra no proceda según los criterios establecidos?**

En caso de las obras que proceden "Se define la Propuesta de Obra", las cuales pasan a la siguiente etapa que es el "Análisis de factibilidad". El cual se detalla a continuación:

**Figura 3.12. Proceso de Planeación: 2. Análisis de Factibilidad del Proyecto**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.



En general en cuanto a las acciones a seguir para el desarrollo del “Análisis de Factibilidad”, de las obras viables a realizarse con recursos del FISM es adecuado y está documentado en el proceso de “Proyecto, obra y/o servicio del FISM”.

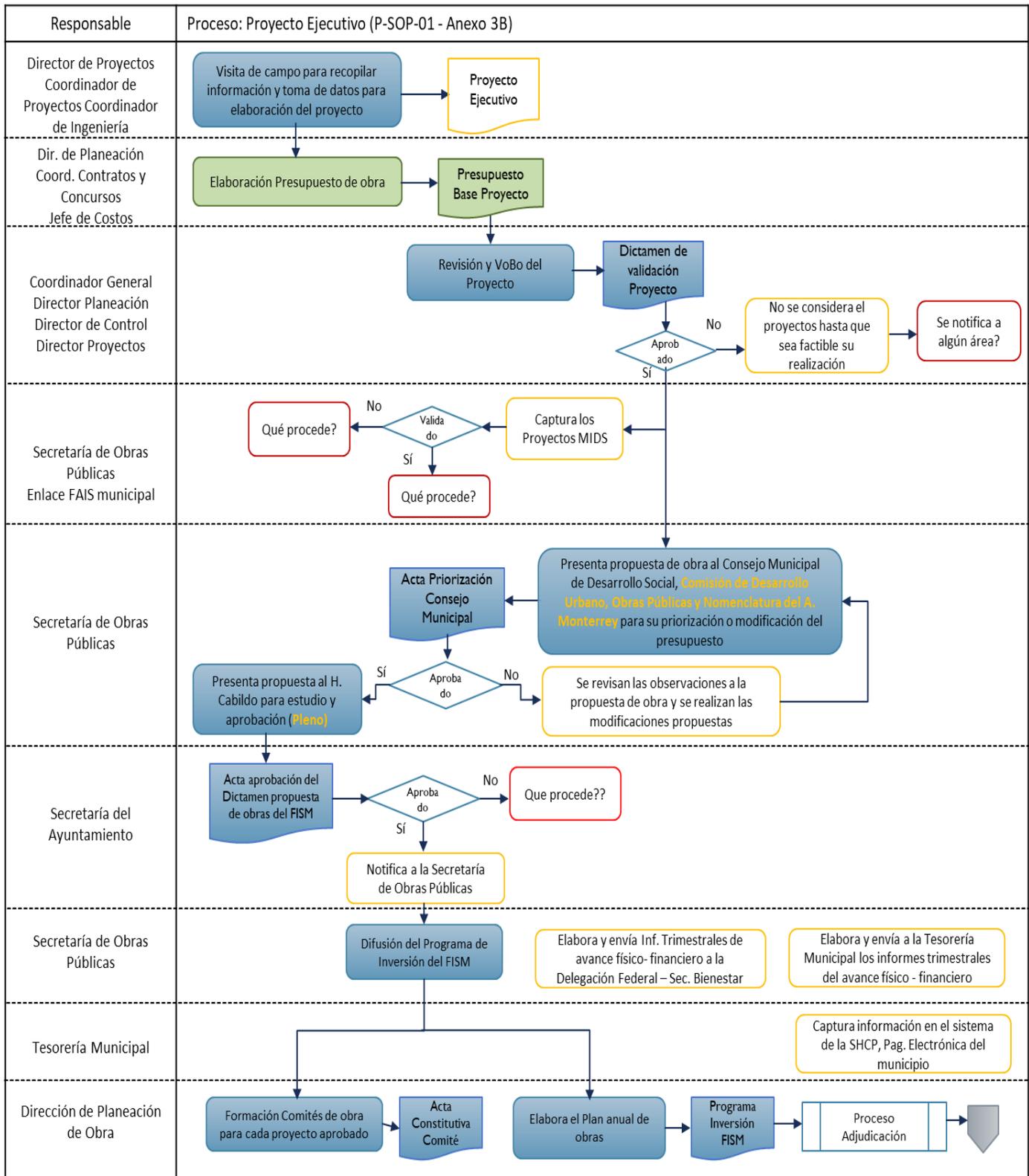
Se detalla cada uno de los análisis de factibilidad que se deben hacer y las áreas responsables, empezando con una visita técnica de reconocimiento al lugar donde se llevará a cabo la obra, luego se inicia con las factibilidades que se deben realizar, la técnica, jurídica, social y económica. En el caso particular del análisis de la factibilidad social, esta no se presenta en el documento oficial del procedimiento, sino que se observó en uno de los documentos suministrados como evidencia (Anexo 3B Diagrama de Flujo Obra FISM). Por ello, se recomienda considerar la importancia de su realización e incluirla dentro del documento oficial como una acción más.

Los faltantes encontrados en el documento son referentes a que no está incluido en caso de **“No ser factible”** en los distintos aspectos o fases, ¿Que procede?, pues en el taller realizado y la información proporcionada por los responsables manifestaron que “No se considera el proyecto hasta que sea factible su realización”, pero no se especifica si se notifica a algún área y como continuaría el proceso.

Es importante incluir y detallar estas acciones en el proceso del “Análisis de Factibilidad del Proyecto”, para que este sea concluyente y en caso de no ser viable la obra, los responsables tengan claridad de lo que procede y a quien notificar, ya que si es una obra necesaria se tendrá que ver con que otro tipo de recursos se puede atender o en que hay que fortalecer el proyecto e ser prioritario o una necesidad de población en pobreza o ZAP.

Finalmente, para la etapa de planeación, ya que las obras son factibles de realizarse, se desarrolla el proceso del “Proyecto Ejecutivo”.

**Figura 3.13. Proceso de Planeación: 3. Proyecto Ejecutivo**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.



Para esta etapa, en primer lugar, se identificó que el Director de Proyectos, Coordinador de Proyectos y Coordinador de Ingeniería realizan una visita de campo para recopilar información y toma de datos para elaboración del proyecto, posteriormente pasa al “Coordinador General, Director Planeación, Director de Control y Director Proyectos”, para su VoBo, en caso **de no ser aprobado falta detallar en el documento la acción de “No se considera el proyectos hasta que sea factible su realización”, y especificar si “Se notifica a algún área”**.

Una vez aprobados se procede a la captura en el sistema de las MIDS, pasos que, aunque el municipio realiza y tiene claridad de ellos también hace falta documentar e incluir toda esta etapa en el proceso general del FSM. Ya que es vinculante con la cabeza de sector federal responsable de FAIS.

Para los proyectos aprobados la “Secretaría de Obras Públicas”, presenta propuesta de obra al Consejo Municipal de Desarrollo Social, **Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Nomenclatura del A. Monterrey** para su priorización o modificación del presupuesto, en caso de ser aprobados la “Secretaría del Ayuntamiento” notifica a la “Secretaría de Obras Públicas”, quien procederá con la difusión del programa de inversión del FSM, formación de comités de obras y elaboración del Plan Anual de Obras.

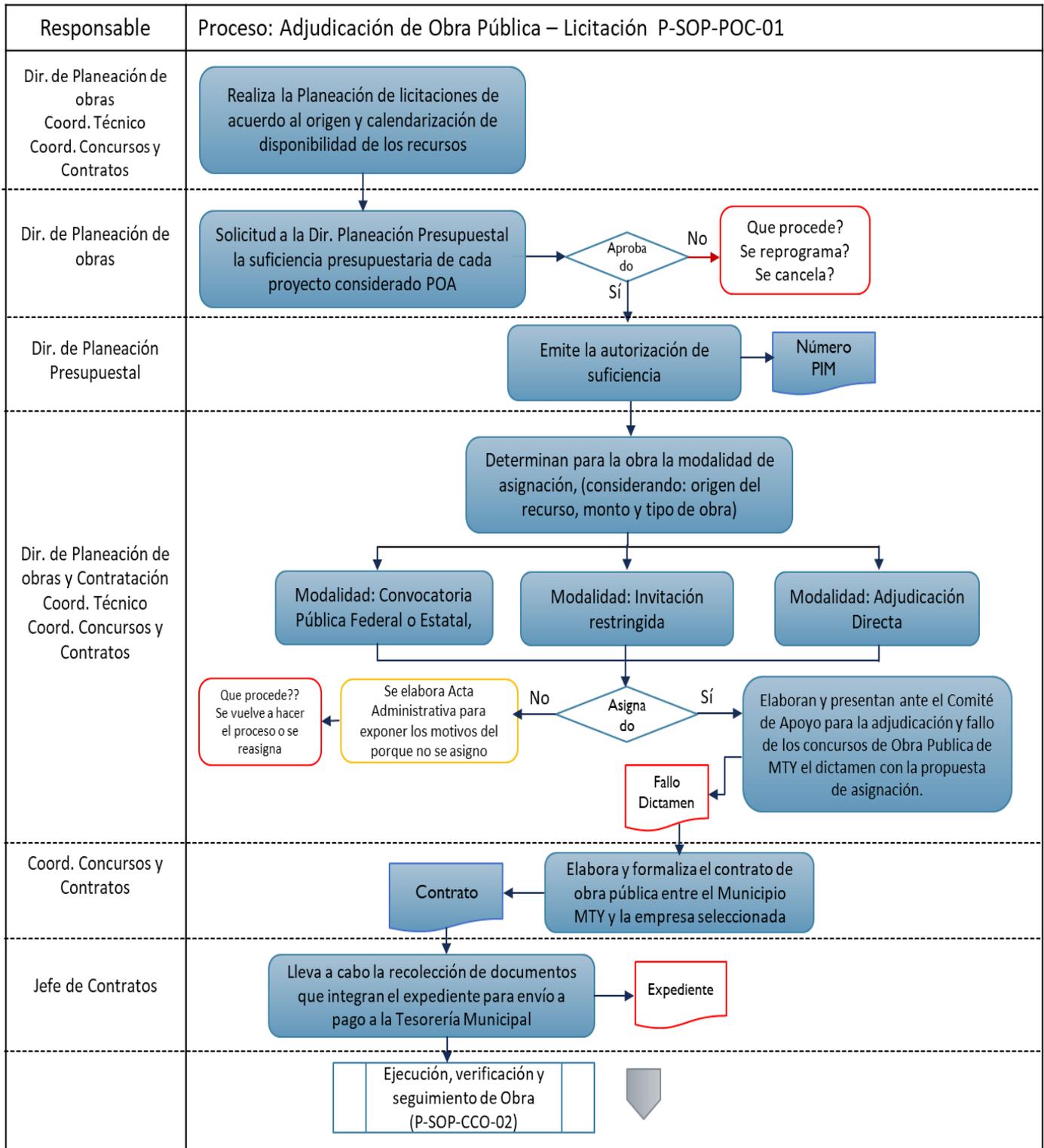
Un paso que se realiza pero que de igual forma no está documentado es la elaboración y envío de informes trimestrales de avance físico- financiero a la Delegación Federal – (Secretaría del Bienestar), y la captura de la información en el sistema de la SHCP y en la página electrónica del municipio. Es importante que estos se incluyan y documenten en esta etapa para que se formalice y se identifique los actores responsables.

### **4.3 Proceso: Ejercicio**

Ya que se cuenta con el Plan Anual de Obras se procede con la siguiente etapa en el ciclo de los recursos del FSM, que es el “**ejercicio**”, la cual contempla todas las acciones para producir los bienes y/o servicios ya sea desde la contratación hasta la generación y entrega al beneficiario. Para ello se identificaron los siguientes procesos:

1. Adjudicación de Obra Pública – Licitación.
2. Ejecución de obra.
3. Pago de estimaciones.

**Figura 3.14 Proceso de Ejercicio: 1. Adjudicación de Obra Pública – Licitación**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.



Para el proceso de la “**Adjudicación de Obra Pública – Licitación**”, el Director de Planeación de Obras, Coordinador Técnico, Coordinador de Concursos y Contratos son quienes “realizan la planeación de licitaciones de acuerdo al origen y calendarización de disponibilidad de los recursos”.

De los vacíos encontrados en este paso, se tiene en primer lugar como se detalla en la imagen anterior (recuadro color rojo), en caso de **no contar con la suficiencia presupuestaria** de cada proyecto considerado en el POA, **¿qué procede?, ¿se notifica a algún área?**

En caso de que proceda presupuestalmente se da inicio al siguiente paso que es la “Determinación para la obra la modalidad de asignación”, la cual se hace considerando el origen del recurso, monto y tipo de obra. Aquí se detectó otro vacío referente al proceso, ya que **si no es asignado no se documenta o identifica que se hace o que procede**, o como se puede volver a hacer el proceso para que la obra pueda ser asignada.

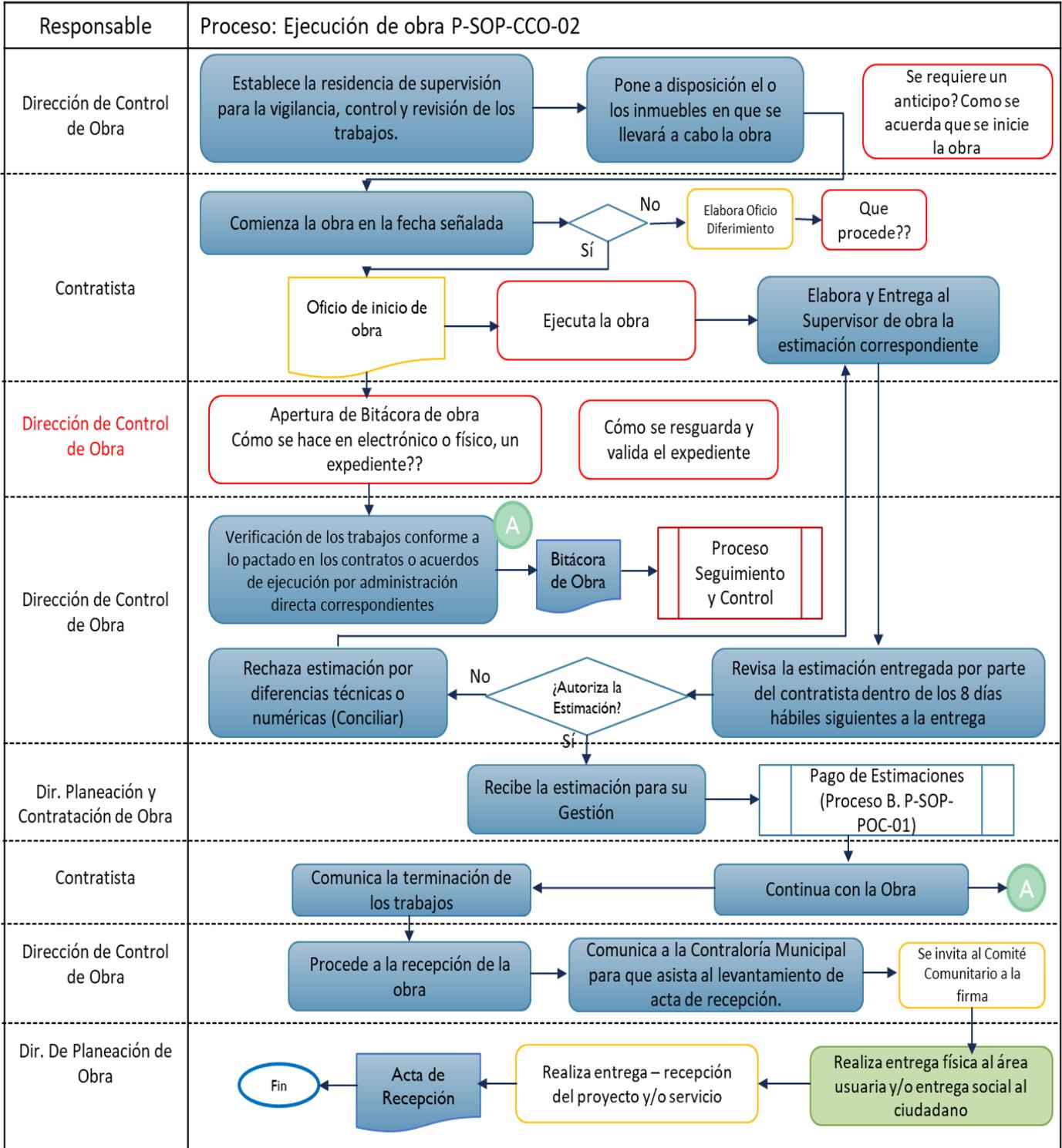
En caso de ser asignada la obra, se elabora y presenta ante el Comité de Apoyo para la adjudicación y fallo de los concursos de Obra Pública de MTY el dictamen con la propuesta de asignación. Y se elabora y formaliza el contrato de obra pública entre el municipio Monterrey y la empresa seleccionada.

**En general el procedimiento para la “Adjudicación de Obra Pública”, es pertinente y refleja las acciones que se deben llevar a cabo y los responsables, no obstante, se debe profundizar y documentar que procede en caso de no ser asignada.**

Incluyéndose esta aclaración este proceso será más detallado y así se documentará en su totalidad el cómo debe ser la contratación de las obras o servicios según los diferentes tipos de modalidad de contratación que establece la ley.

Para las obras que son asignadas se da inicio al siguiente proceso que es referente a la “ejecución, verificación y seguimiento de obra (P-SOP-CCO-02)”.

**Figura 3.15. Proceso de Ejercicio: 2. Ejecución de obra**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.



El desarrollo de este proceso está identificado en el documento “ejecución, verificación y seguimiento de obra”, el cual tiene como objetivo: “Dirigir la implementación de acciones que garanticen el correcto control de las obras y la documentación de los mismos”.

Uno de los vacíos detectados en este documento se da en la acción de cuando el contratista “**Comienza la obra en la fecha señalada**”, ya que **no se especifica que procede en caso de que esta no se inicie en los tiempos acordados**. Es importante tener claridad y documentar este tipo de acciones para que los actores responsables conozcan el procedimiento y puedan actuar.

Una vez iniciada la obra por parte del contratista, este elabora y entrega al Supervisor de Obra la estimación correspondiente, en caso de ser rechazada se concilia las diferencias y una vez autorizada el Director de Planeación y Contratación de Obra la recibe para su gestión.

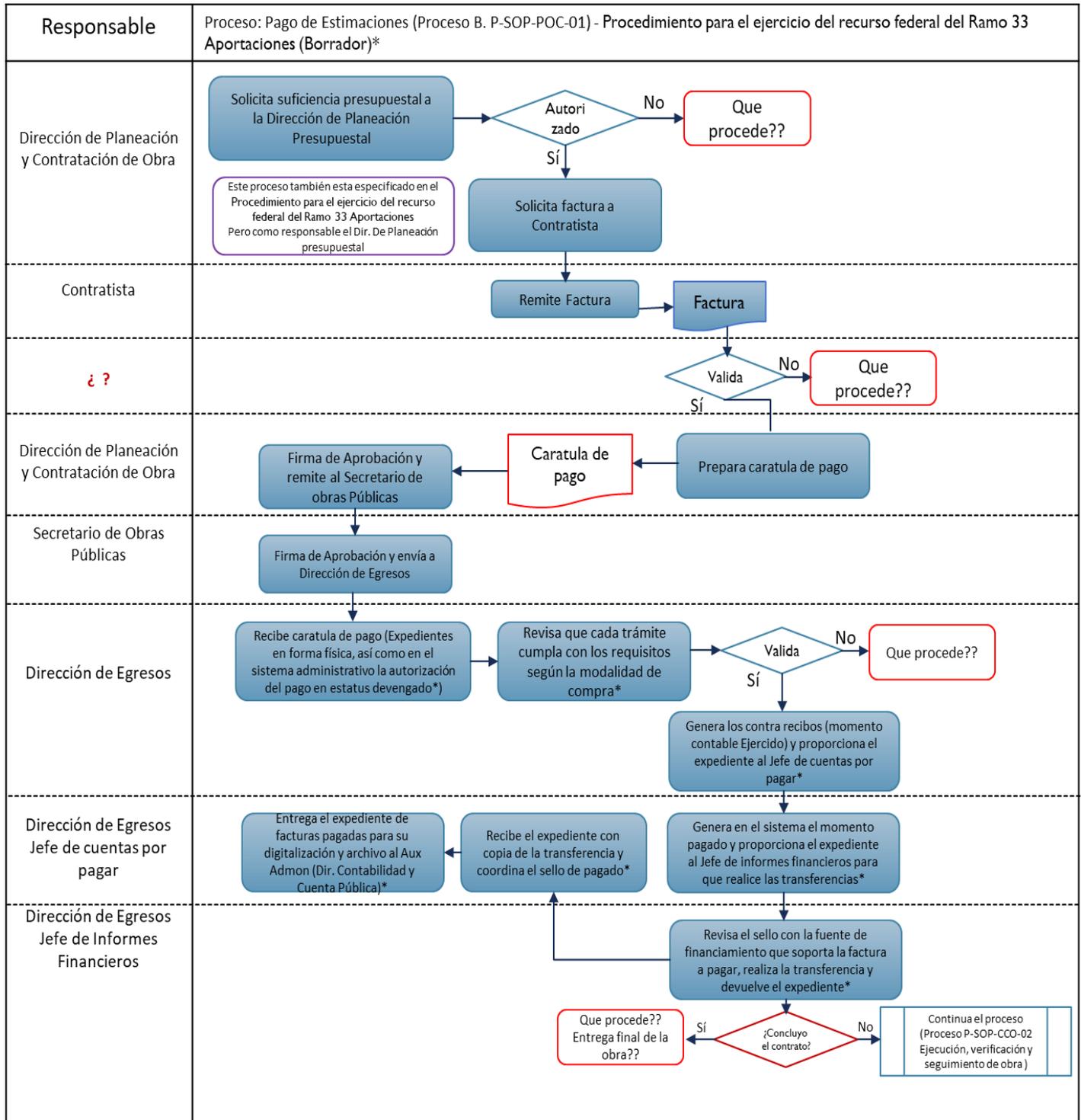
Un aspecto que no está explícitamente señalado es la apertura de la bitácora y como se resguarda el expediente; dicho proceso es clave y que se enuncie ya que son documentos que son evidencia y suelen ser revisados por la ASF o los órganos de fiscalización o control.

Para el caso del pago de las estimaciones el municipio tiene identificado y plasmado este procedimiento en el documento “Planeación y Licitación de Obra Pública” el cual se complementó con el documento “Procedimiento para el ejercicio del recurso federal del Ramo 33 Aportaciones<sup>11</sup>”, para poder detallar el paso a paso de cómo se debe proceder, sin embargo, se detectaron algunos vacíos, tal como podemos observar en la siguiente figura:

---

<sup>11</sup> En la figura se identificó con un \* las acciones retomadas del documento “Procedimiento para el ejercicio del recurso federal del Ramo 33 Aportaciones”.

**Figura 3.16. Proceso de Ejercicio: 3. Pago de Estimaciones**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.



Una vez autorizada la estimación, se procede con su respectivo pago, para ello, la Dirección de Planeación y Contratación de Obra, solicita suficiencia presupuestal a la Dirección de Planeación Presupuestal. Aquí se detectó un vacío, ya que no se especifica que procede en caso de no contar con el recurso.

De igual forma se evidenció que este paso también está especificado en el Procedimiento para el ejercicio del recurso federal del Ramo 33 Aportaciones, pero como responsable el Director de Planeación Presupuestal, por lo que se recomienda validar cada uno de estos procedimientos e identificar puntualmente los responsables y unificarlos en un manual general que plasme el procedimiento para el ejercicio de los recursos del FISM.

Otro vacío detectado, es que una vez se solicita la factura al contratista esta debe ser validada, pero no se detalla quién es el área responsable y qué procede en caso de no ser aceptada o cumpla con los requisitos.

De igual forma no se especifica si con el pago por transferencia "concluye el contrato" y que procede en caso afirmativo.

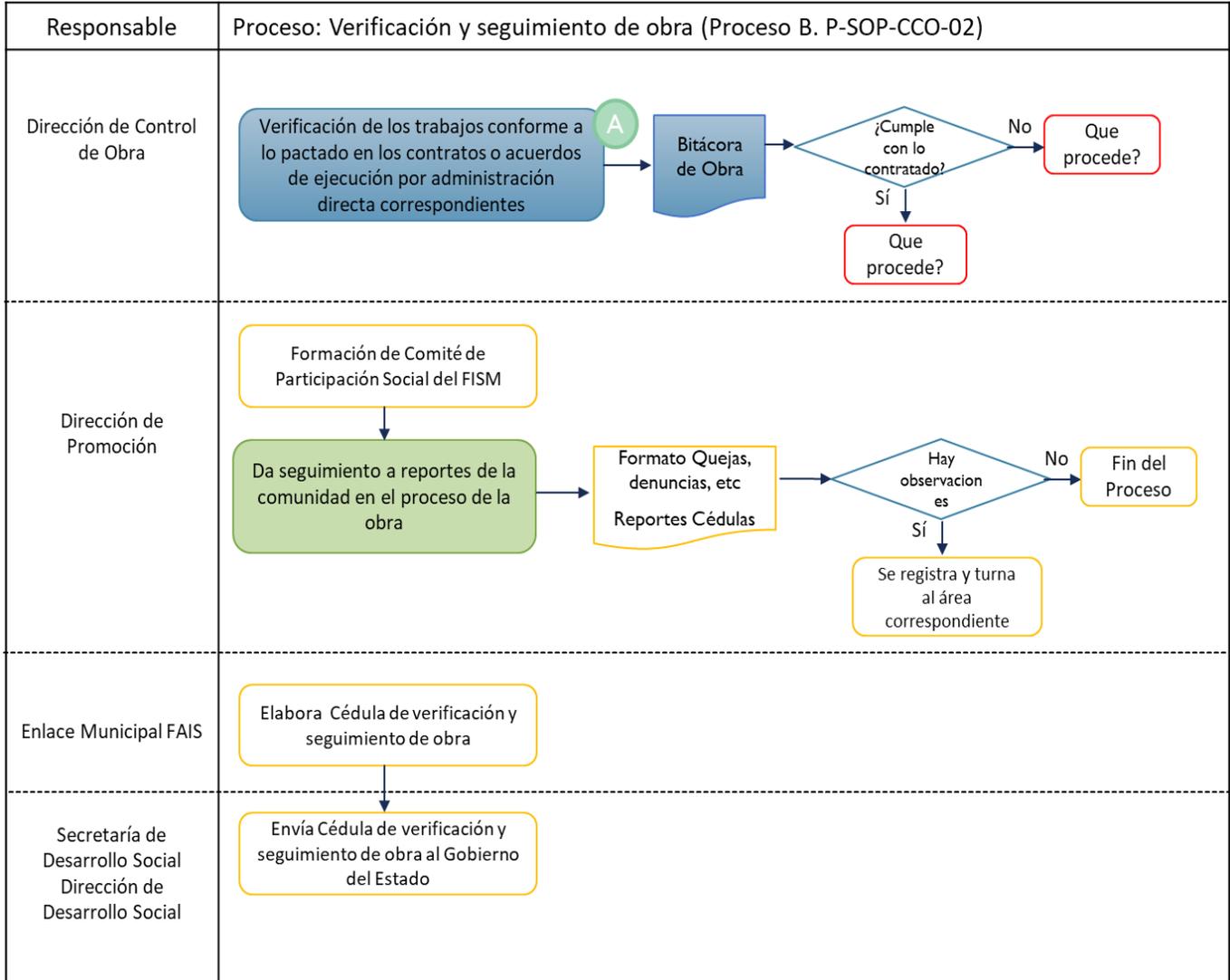
El resultado final de este proceso culmina, con las actas de entrega-recepción donde se certifica que las obras cumplen con los criterios funcionales, de calidad, ambientales, de tiempo y legales con que fueron planeadas y contratadas. Por ello es importante que se cuente con procedimientos adecuados para la supervisión y control de las obras, tema que se tratará en el siguiente apartado.

#### **4.4 Proceso: Seguimiento y control**

Este proceso contempla las acciones que dan seguimiento y control desde la asignación de recursos, hasta el finiquito de la obra.

El tema esencial en este proceso es sobre la supervisión de la obra, identificando como participan las distintas instancias internas, que tienen por objetivo verificar que los proyectos de obra se alineen a la normatividad que regula y establece los mecanismos de control para el uso de los recursos de modo que se garantice que la utilización de estos se realiza de forma eficiente, eficaz, transparente y dentro de una lógica de rendición de cuentas.

**Figura 3.17. Proceso de Verificación y Seguimiento de la obra**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.

En este proceso, en general se observa que **está pendiente por definir detalladamente como es la supervisión de la obra, que pasa si no cumple con los requisitos o estándares.** Procedimiento que es necesario identificar, desarrollar y documentar dentro del macroproceso del FISM.

Esta etapa es de vital importancia se desarrolle y se documente adecuadamente identificando actores responsables, acciones y las facultades para dar un seguimiento constante de la operación de las obras, identificando y en su caso establecer responsabilidades según los resultados



observados en la supervisión, en cualquiera de las fases, desde la planeación hasta la finalización de las obras.

De igual forma desde la LCF, se prevé que el ejercicio de los recursos del FISM debe contar con mecanismos de participación social. Por lo que en el desarrollo de este proceso se deben plasmar mecanismos para que la población y beneficiarios puedan dar seguimiento y verificar que las obras se realicen con base en el marco normativo y las condiciones específicas acordadas en cada uno de los proyectos de obras de Infraestructura, en todas las fases del proceso, no sólo en la ejecución. Incluso en el caso del FISM el acta de recepción debe ser firmado por el comité.

## **4.5 Proceso: Evaluación y Rendición de Cuentas**

Este proceso contempla que una vez desarrolladas las acciones de apoyo se debe contar con mecanismos para la evaluación y la rendición de cuentas.

### **4.5.1 Evaluación.**

Desde la LFPRH, principalmente, se establece que los recursos del fondo deben ser evaluados por personal externo y que se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos.

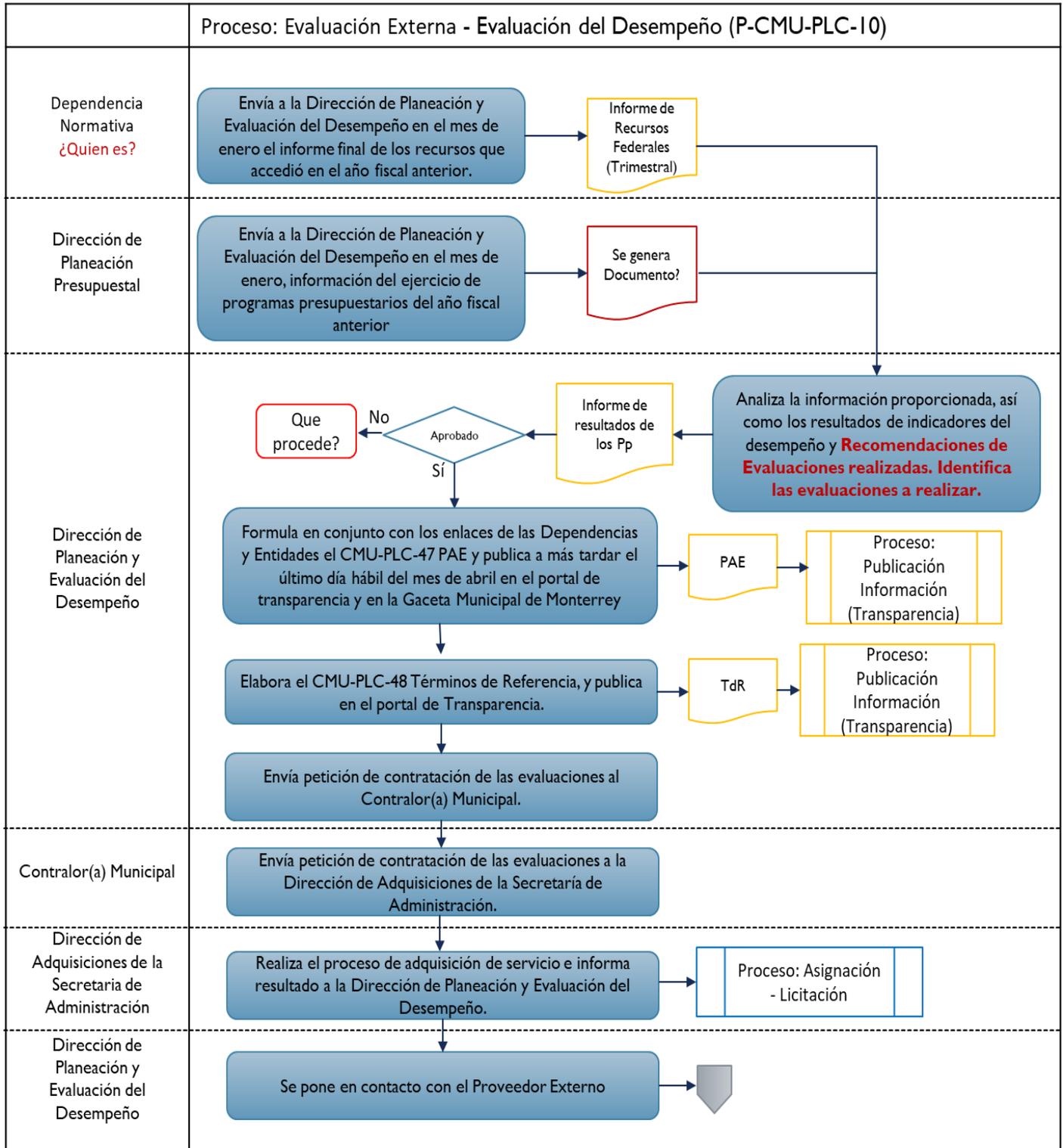
Ante ello el municipio de Monterrey ha venido realizando evaluaciones a los recursos del FISM y de otros recursos de origen federal.

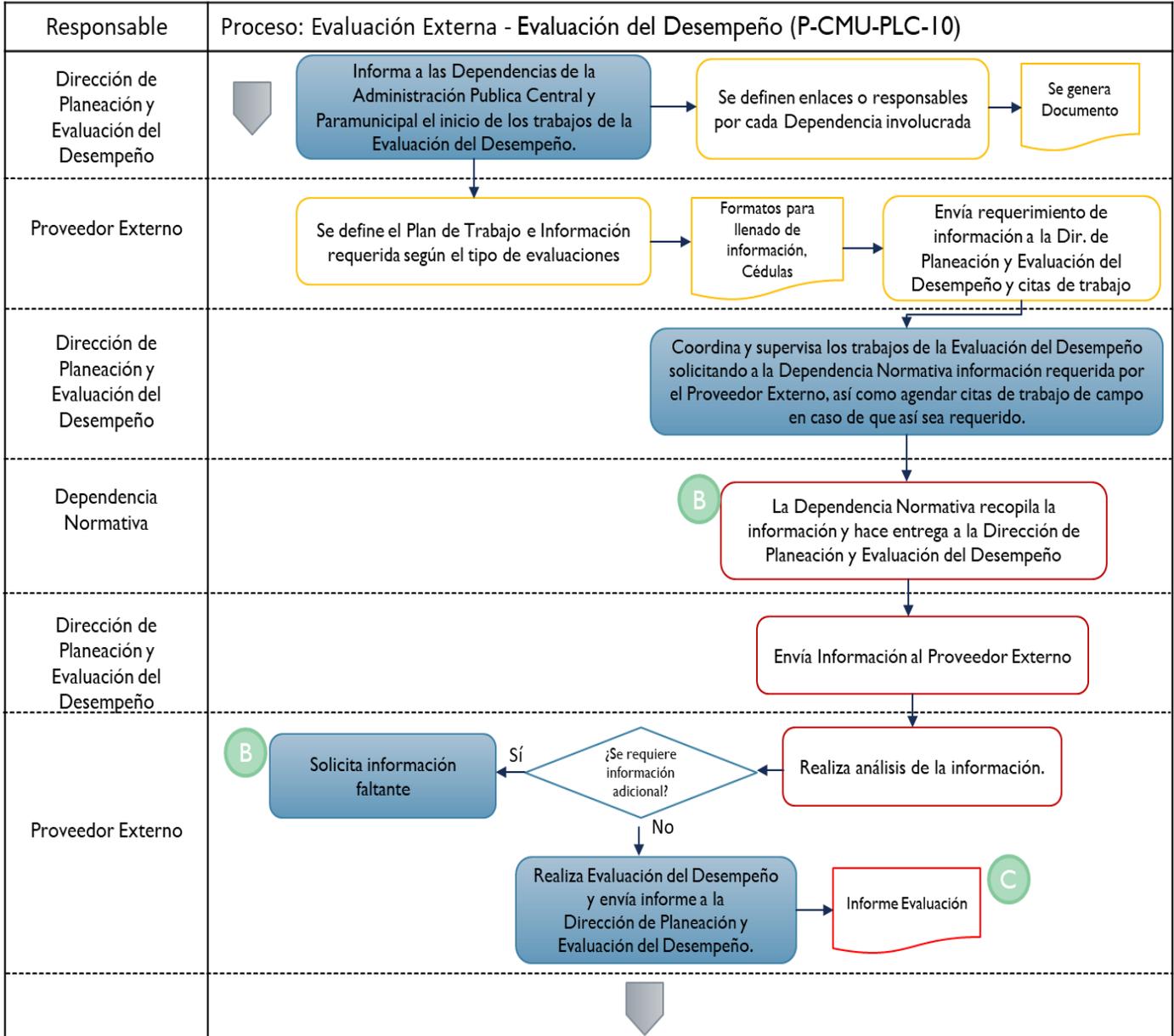
Para el desarrollo de las evaluaciones desde la Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño, se desarrolló y documentó en el año 2018 el procedimiento donde se registra el paso a paso para llevarlas a cabo, se cuenta con los siguientes procedimientos:

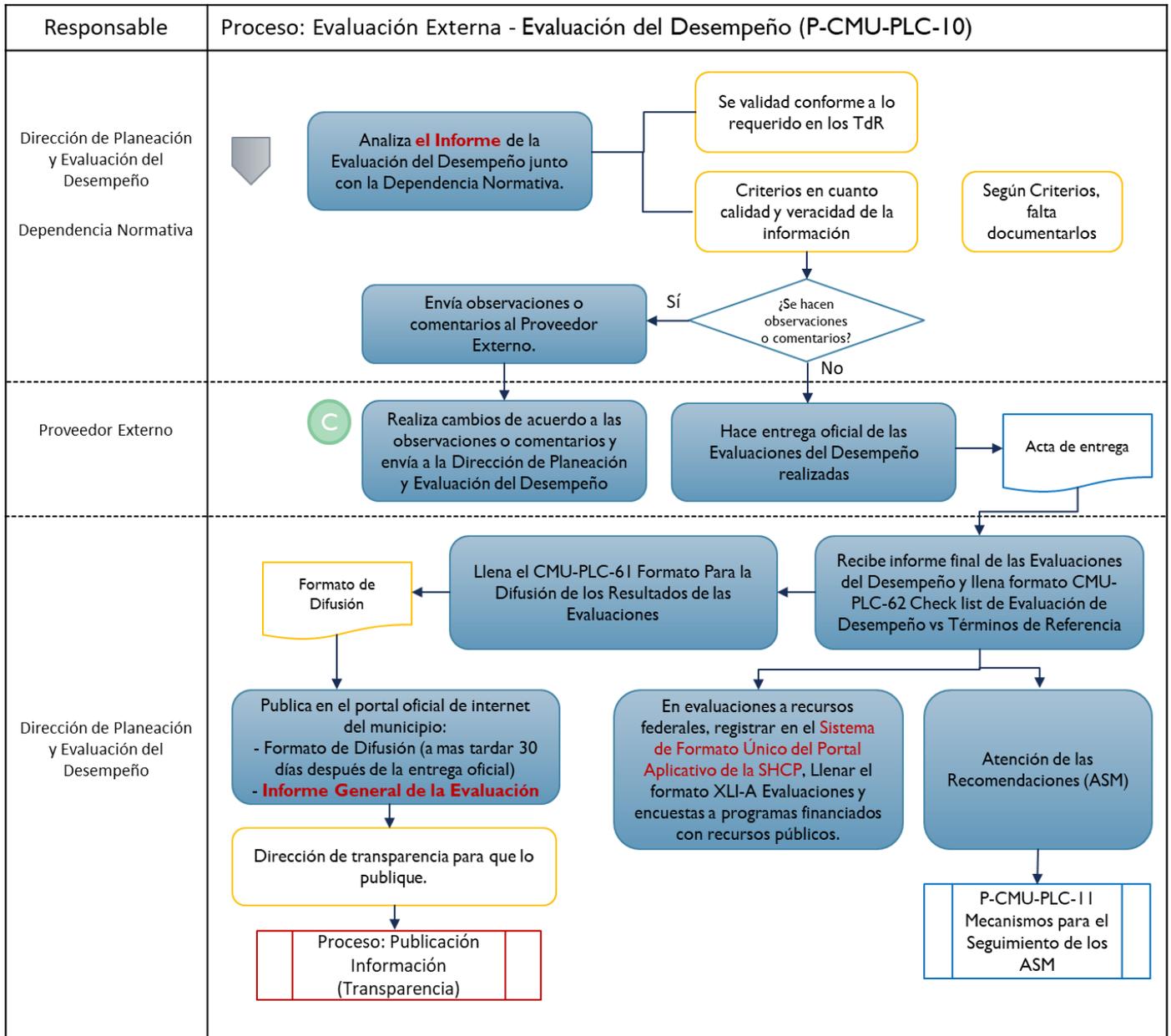
1. Evaluación del Desempeño (P-CMU-PLC-10)
2. Mecanismos para el seguimiento de los ASM derivados de las recomendaciones de las Evaluaciones del Desempeño (P-CMU-PLC-11)
3. Seguimiento del desempeño (P-CMU-PLC-04).

Dichos procedimientos se presentan a continuación identificando vacíos y/o acciones que no están documentadas.

**Figura 3.18. Evaluación Externa - Evaluación del Desempeño**







**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.

**En general ante la identificación y documentación del proceso de “Evaluación Externa”, se observó que este es adecuado y se desarrolla de forma muy clara y precisa cada una de las acciones que se deben realizar.**

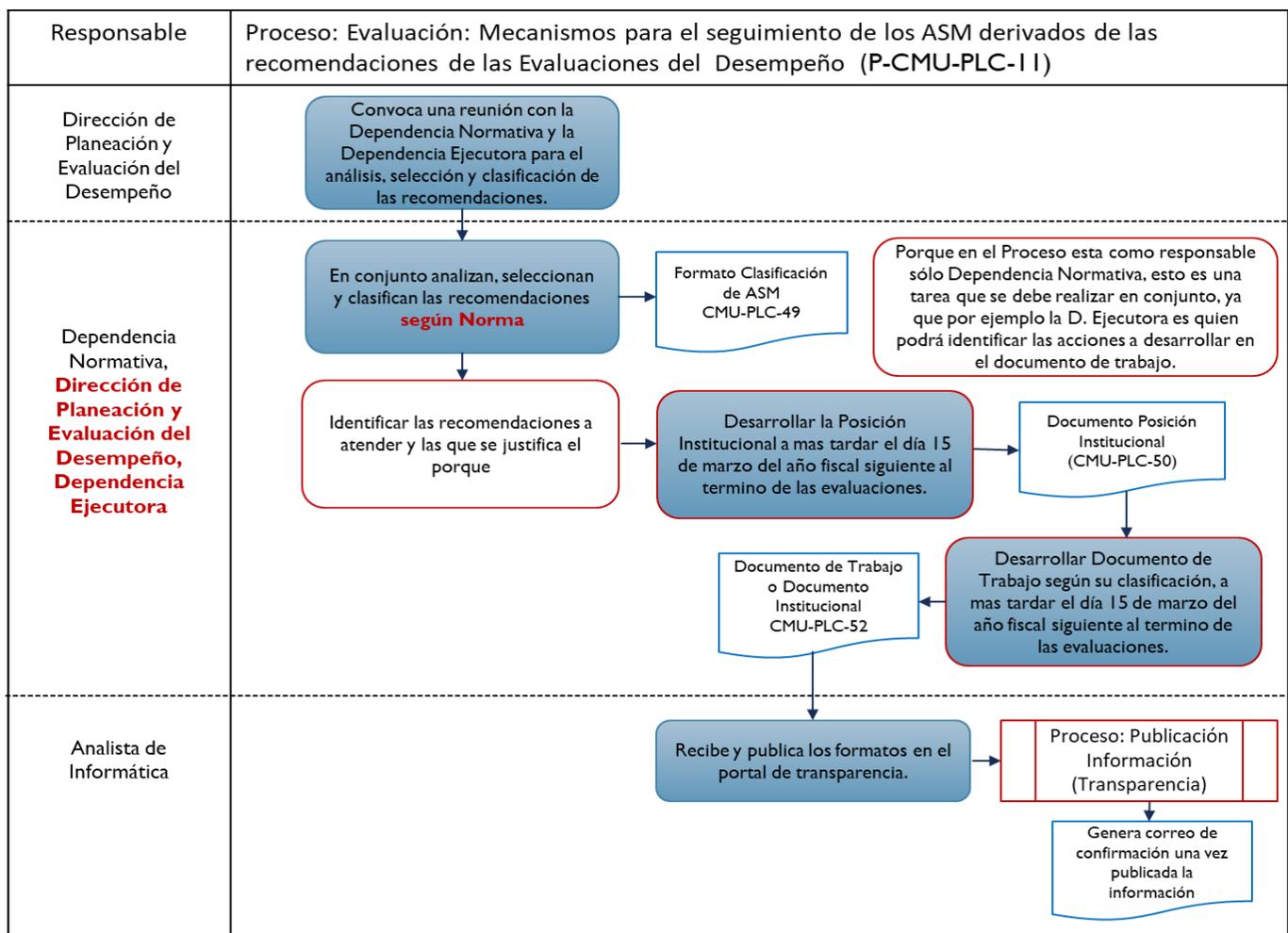
Los vacíos detectados se centran en acciones que si se realizan pero que no se incluyeron o especificaron dentro del documento “Evaluación del Desempeño”, por lo que recomendamos estas se analicen detalladamente y

se incluyan dentro del documento, esto con el fin de contar con un proceso claro y definido con cada uno de los pasos que se deben seguir.

Uno de los temas que se detectó no se detalla en el documento y que no se identifica claramente cómo se debe hacer es el referente al “Proceso: publicación de información”, ya que este se ve involucrado en varios pasos, como lo son la publicación del PAE, TdR, informes generales de las evaluaciones, formatos de difusión. Por lo que se recomienda este procedimiento se identifique, quiénes son sus responsables y se documente.

Una vez concluidas las evaluaciones, se cuenta con un proceso específico en el que se detalla cómo debe ser la atención y seguimiento de los ASM, tal como se presenta a continuación:

**Figura 3.19. Mecanismos para el seguimiento de los ASM derivados de las recomendaciones de las Evaluaciones del Desempeño**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.



Un tema que se detectó en el procedimiento para los “Mecanismos para el seguimiento de los ASM derivados de las recomendaciones de las Evaluaciones del Desempeño”, fue para la acción “analizan, seleccionan y clasifican las recomendaciones según Norma”, ya que en áreas responsables sólo se establece la “Dependencia Normativa”, y esta es una tarea que se debe realizar en conjunto con todas las áreas involucradas, ya que por ejemplo, el área ejecutora es quien podrá identificar las acciones a desarrollar en el documento de trabajo y que compromisos puede adquirir.

Un aspecto que se detectó que no se detalla es el proceso para el desarrollo del “**Avance al documento de trabajo**”, tal como lo establece la normatividad; es decir, en primer lugar, se debe desarrollar una opinión institucional y posteriormente desarrollar el documento de trabajo según su clasificación, esto sí está detallado en el procedimiento, pero hace falta identificar y documentar cómo se hace seguimiento al avance de los ASM, que esto se debe plasmar en otro documento.

Ante ello recomendamos se incluya este paso para que así quede completo y documentado como debe ser el procedimiento para la atención y seguimiento de los ASM.

Por otra parte, se identificó el documento “Seguimiento del Desempeño”, el cual tiene como objetivo “Establecer el proceso de **seguimiento a los objetivos y metas** de los programas presupuestarios de gasto programable, Plan Municipal de Desarrollo, Programas Sectoriales o Institucionales, Programas Operativos Anuales y cualquier otro programa que incluya acciones de gobierno, con la finalidad de brindar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados”.

En este documento tal como se presentó en la figura 3.8 se plasma como debe ser el seguimiento y control a los indicadores y metas propuestos en los diversos documentos que dan seguimiento a la planeación y acciones desarrolladas por el municipio; es decir, este proceso es equivalente al desarrollo de evaluaciones internas, por lo que se recomienda ello se considere y se desarrolle bajo esta percepción, identificando y definiendo en dicho proceso que corresponde como parte del seguimiento a los indicadores y también a las evaluaciones internas que debe realizar el municipio.



De igual forma se puede incluir dentro del PAE que se desarrolla cada año, identificando las evaluaciones externas y las evaluaciones internas a realizarse. Con ello no sólo se da cumplimiento a lo normativo, sino que fortalece al municipio en el desarrollo de acciones que le permiten tomar decisiones enfocadas en la eficacia y eficiencia de los recursos que maneja.

Como se observa en el proceso establecido “Seguimiento del Desempeño”, presentado en la figura 3.7, en general está completo y muy explícito el paso a paso de cómo se debe hacer el seguimiento a los indicadores, destacando que se cuenta con formatos “Tablas de datos” en las que las áreas deben plasmar la información de los indicadores que le corresponda, aquí un tema que le sería de utilidad sería el diseño de un software que le permita que esta información se digitalice en tiempo real y que se generen reportes sistematizados y ya el Analista tendría que revisar niveles de cumplimiento y con base a ello generar los “Informe de Avances y Resultados de Indicadores”.

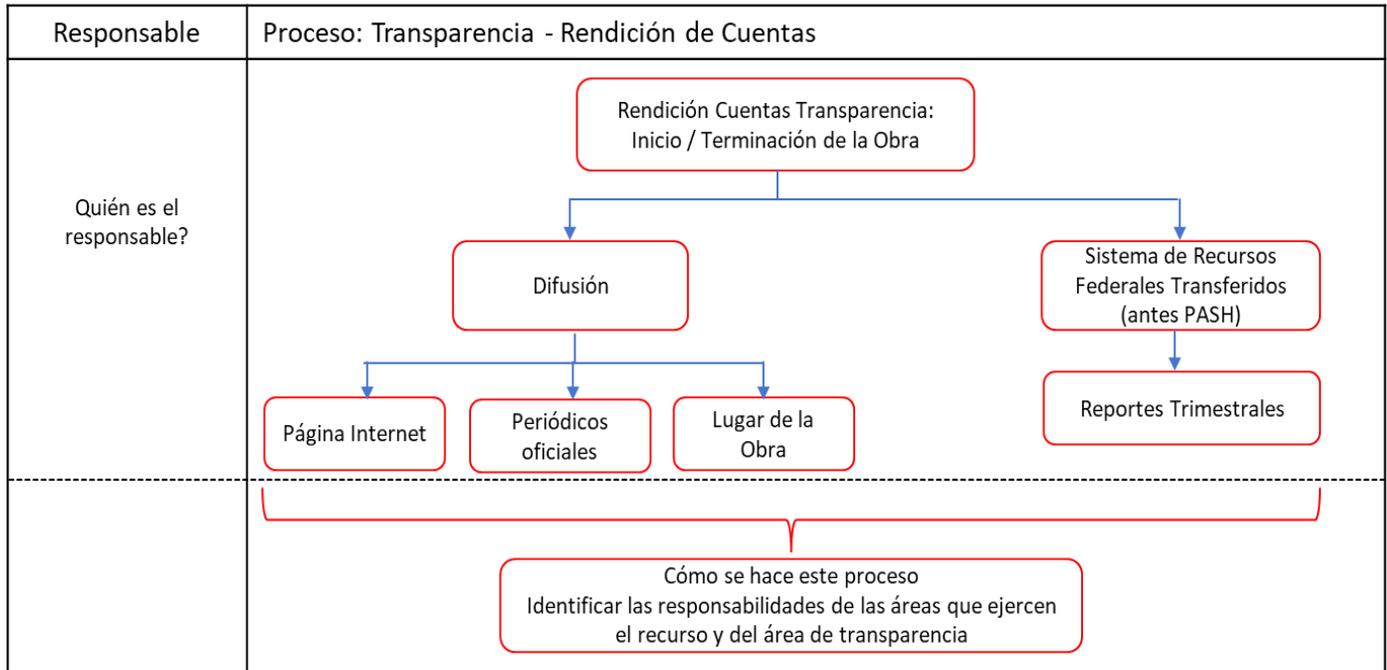
#### **4.5.2 Rendición de Cuentas.**

La rendición de cuentas consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública.

Esto dando cumplimiento a **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. De igual forma la LCF y la LFPRH, donde se establece que las dependencias deberán informar trimestralmente a la SHCP y a la SEDESOL sobre los avances físicos y financieros de las obras de infraestructura.

Ante ello, se identifican diversas acciones que se deben seguir como medio de la rendición de cuentas, como lo es la difusión en la página web del municipio, periódicos oficiales, lugar de la obra, y por otra parte el reporte al Sistema de Recursos Federales Transferidos, cabe mencionar que como tal no está desarrollado el proceso, tal como se presenta en la siguiente figura:

**Figura 3.20. Transparencia y Rendición de Cuentas.**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en información proporcionada por el municipio.

Aunque se tiene identificado los medios para la rendición de cuentas, no se cuenta con el desarrollo y documentación del proceso, derivándose de ello la recomendación de implementar dicho procedimiento, identificando los principales responsables de la concentración y la publicación de información; así como los momentos y lugares para dichas publicaciones.

## 5. Conclusiones

Es importante resaltar la importancia que le ha dado el Gobierno de Monterrey al desarrollo de las Evaluaciones al Desempeño, esto con el fin de obtener información que retroalimente los diseños y procesos de sus acciones, particularmente en el caso del FSM, y con ello efficientar el uso de recursos y como tal la operación de los diversos proyectos que se llevan a cabo en pro del bienestar de la población.

Por ello, se estableció en el PAE 2019 el desarrollo de una “**Evaluación de Procesos de la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FSM para el ejercicio fiscal 2018**”, cuyo objetivo principal fue el de “Realizar una valoración de la gestión operativa del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FSM) mediante la descripción y análisis de los procesos llevados a cabo por la estructura operativa en el municipio que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del fondo”.

Así, un primer análisis que se realizó fue el referente a la importancia del FSM como medio para el combate a la pobreza, pues dicho fondo está orientado a la disminución de las carencias sociales, por lo tanto, es normativamente acotado y exige un alto grado de pertinencia en la operación.

Un paso importante fue la modificación de la LCF en 1997, con la que se da inicio a la creación de Ramo 33, el cual se compone, de ocho fondos. Uno de ellos es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se divide en dos: El Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), y el **Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**, siendo objeto de esta evaluación el componente municipal.

Posteriormente en el año 2014 se da un paso para el fortalecimiento de dicho fondo con la publicación de los **Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, los cuales se han venido modificando año con año. En estos se especifican principios, ámbito de aplicación, uso, población objetivo y tipos de proyectos bajo los que deberá regirse la operación del fondo, así como las obligaciones de cada dependencia involucrada y los procedimientos de seguimiento y evaluación.



Al municipio de Monterrey para el ejercicio fiscal 2018 le fue asignado fue de \$112,373,684.00 por el FISM, de este monto se ejerció \$86,431,046.48, la diferencia se debe a reintegros que se hizo el municipio a la Tesorería de la Federación en 2019 por casi 26 millones de pesos por el concepto de **“Reintegro de Importe no comprometido a 31 de diciembre de 2018”**.

Es importante resaltar que el bajo nivel de comprometer y ejercer los recursos implica que el municipio tenga que regresarlos, o que para asignaciones presupuestales por parte de la Federación esto signifique una reducción del presupuesto, situación desfavorable si consideramos que a pesar del nivel de desarrollo presentado por el municipio se estima que aún hay 212,961 personas en pobreza moderada y 19,965 en pobreza extrema.

La inversión de estos recursos fue en temas de Agua y Saneamiento, 56.9%, siendo un gran acierto pues son de incidencia directa en la pobreza y son atribución del municipio. Luego tenemos las obras en Urbanización con un 34.5% de inversión, que fueron básicamente en la rehabilitación de comedores comunitarios, rubro que contribuye de forma directa a la pobreza en el tema de la carencia alimentaria, finalmente se tiene un 8.5% en obras en Salud, que de igual forma son de incidencia directa y que fueron en equipamiento a centros de salud.

Es trascendental reconsiderar la política de atención de la población con carencias en el municipio, por lo que se debe replantear una estrategia para el uso de los recursos del FISM que permita identificar las carencias y qué acciones ejecutar contemplando no sólo los criterios generales plasmados en los lineamientos generales del FAIS, sino, con criterios específicos para una mejor focalización según las necesidades de la población en el municipio de Monterrey.

En cuanto a la identificación y documentación del macroproceso para el desarrollo de las obras con recursos del FISM, se debe mencionar que el contar con una documentación de procesos adquiere particular relevancia en la administración pública, pues se convierte en una herramienta que es ajena a los cambios de personas o responsables de procesos, hasta que éstos sufran modificaciones para su mejora o adaptación a las nuevas circunstancias normativas o administrativas.

Por lo que de esta manera es importante disponer de procesos bien documentados que den cuenta de la forma en que se realiza la asignación



de recursos, planeación, ejercicio, seguimiento y control, evaluación y rendición de cuentas de los recursos.

En lo cual el municipio de Monterrey ha venido trabajando, pues el año pasado (2018), se inició con la tarea de documentar las acciones que se deben llevar a cabo para el ejercicio de los recursos, dicha información ha sido plasmada en diversos documentos de procedimientos, sin embargo, estos presentan algunos vacíos y/o temas por incluir.

Al revisar en particular cada una de las etapas del macroproceso del FISM se tienen las siguientes conclusiones:

En cuanto al proceso de "**Asignación del recurso**", se observó que en general es claro y está identificado en un documento, no obstante, este documento es diferente al que se tiene para el procedimiento del FISM, "**Proyecto, obra y/o servicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal**", por lo cual es importante que estos se unifiquen o se incluya esta parte en el documento general que se tiene para el procedimiento del FISM.

Para el proceso de "**Planeación**", teniendo en cuenta que el ejercicio de los recursos del FISM debe estar orientado, según la LCF, a disminuir los problemas de infraestructura social en zonas con mayor pobreza extrema y rezago social, mediante el financiamiento de obras y acciones de infraestructura social básica, se identificó que no está documentado con claridad el procedimiento de cómo se toma la decisión de que obras se van a llevar a cabo.

En el taller realizado con las áreas involucradas se identificó que en particular en este proceso se lleva a cabo una serie de actividades para determinar que obras se van a desarrollar, que implica desde un análisis desde la normatividad que regula el uso de los recursos, las carencias de la población, las peticiones de la población, compromisos de gobierno y objetivos del Plan de Desarrollo Municipal; no obstante, ello no está identificado en el documento.

De igual forma se tiene documentado en el procedimiento, una vez se identifican las obras viables a realizarse, como debe ser todo el análisis de factibilidad y como se procede en caso de ser "factible"; sin embargo, se detectó un vacío, ya que no se detalla que procede en caso de no ser viable la obra, es identificar esto para que los responsables tengan claridad en que acciones tomar y a quien notificar, ya que si es una obra necesaria se tendrá que ver con que otro tipo de recursos se puede atender.



Para el proceso del “**Ejercicio**”, se tiene identificado y documentado desde cómo se hace la adjudicación de la obra, la ejecución de la obra hasta el pago de las estimaciones.

Para el procedimiento de la “**Adjudicación de Obra Pública**”, este es pertinente y refleja las acciones que se deben llevar a cabo y los responsables; no obstante, se debe profundizar y documentar que procede en caso de no ser asignada, ya que este es un vacío que no se detalla. Incluyéndose esta aclaración este proceso será más detallado y así se documentará en su totalidad el cómo debe ser la contratación de las obras o servicios según los diferentes tipos de modalidad de contratación que establece la ley.

Para el proceso de “**Ejecución de la Obra**”, uno de los vacíos detectados se da en la acción de cuando el contratista “Comienza la obra en la fecha señalada”, ya que no se especifica que procede en caso de que esta no se inicie en los tiempos acordados. Este proceso culmina, con las actas de entrega-recepción donde se certifica que las obras cumplen con los criterios funcionales, de calidad, ambientales, de tiempo y legales con que fueron planeadas y contratadas.

Para el proceso de “**Seguimiento y Control**”, considerando que este es un tema esencial, se evidencia un vacío en ello, pues la supervisión permitirá verificar que los proyectos se desarrollan bajo los criterios establecidos en la contratación y cumplan con dichos requisitos, de modo que se garantice que la utilización de los recursos se realice de forma eficiente, eficaz, transparente y dentro de una lógica de rendición de cuentas.

Es de vital importancia se desarrolle y documente adecuadamente identificando actores responsables, acciones y las facultades para dar un seguimiento constante de la operación de las obras, identificando y en su caso establecer responsabilidades según los resultados observados en la supervisión, en cualquiera de las fases, desde la planeación hasta la finalización de las obras.

Finalmente, para el proceso de “**Rendición de Cuentas y Evaluación**”, en particular para la etapa de “Evaluación”, se observó que este es adecuado y se desarrolla de forma muy clara y precisa cada una de las acciones que se deben realizar.



En cuanto a la “**Rendición de Cuentas**”, cabe mencionar que como tal no está desarrollado el proceso. Aunque se tiene identificado los medios para la rendición de cuentas, no se cuenta con el desarrollo y documentación del proceso, derivándose de ello la recomendación de implementar dicho procedimiento, identificando los principales responsables de la concentración y la publicación de información.

En general a lo largo del documento se refleja que la evaluación se realizó tomando como referencia una serie de procesos y procedimientos específicos, a través de los cuales se explica la complejidad del macroproceso que se desarrolla para operar los recursos del FISM. De igual forma, se pudo observar que existen detalles que se pueden afinar para maximizar la obtención de resultados considerando el objeto del fondo que es reducir el nivel de carencias sociales en la población.

## 6. Análisis FODA y Recomendaciones

### Análisis del desempeño organizacional interno.

Fortalezas	Recomendación
<p>Para el año 2018 se inició con el desarrollo y documentación de los principales procedimientos que se llevan a cabo en el municipio en particular para el ejercicio de los recursos.</p>	<p>Se recomienda continuar con el desarrollo de dichos procesos y que además se complementen con los que están pendientes o que presentan vacíos o temas que se deben profundizar o aclarar.</p>
<p>Se realizan reuniones para la planeación de las obras a realizar con recursos del FISM, teniendo en cuenta los objetivos del plan de desarrollo, compromisos gubernamentales y necesidades de la población, sin embargo esto no está documentado en el proceso de planeación.</p>	<p>Establecer una estrategia para que se documente el paso a paso para la toma de decisiones de que obras se va a realizar teniendo en cuenta diversos criterios (presupuesto, compromisos, carencias), esto servirá como base para el desarrollo del proceso de planeación.</p>
<p>Se cuenta con un proceso identificado y documentado sobre "Seguimiento del Desempeño", el cual es claro y precisa las acciones a realizar para el seguimiento de los indicadores, esto se puede considerar como un tipo de evaluación interna.</p>	<p>Identificar y documentar el proceso de "Seguimiento del Desempeño", como una estrategia de evaluación interna y considerarlo dentro del PAE.</p> <p>De igual forma se recomienda el diseño de un software para que la información de los indicadores se digitalice en tiempo real y se generen reportes sistematizados y ya el Analista tendría que revisar niveles de cumplimiento y con base a ello generar los "Informe de avances y resultados de indicadores".</p>



Debilidades	Recomendación
<p>Al cierre del ejercicio fiscal 2018 no se habían comprometido todos los recursos asignados por FISM al municipio, lo que repercutió en devolución de estos a la TESOFE.</p>	<p>Se recomienda generar un mecanismo de seguimiento presupuestal de los recursos para que el ejercicio y pago de estos ocurra dentro de los tiempos establecidos en la normatividad y por los convenios establecidos, con el fin de garantizar que el destino de los recursos se realice en los tiempos y destinos que se establezcan.</p>
<p>Algunos de los procesos sustantivos dentro de todo el macroproceso para la generación de obras o servicios a realizarse con recursos del FISM presentan vacíos, ya sea normativos o falta especificar que procede en caso de no ser aprobatorio.</p> <p>De igual forma se identificó que varias áreas cuentan con su proceso pero este se enfoca sólo desde sus facultades y acciones que realizan.</p>	<p>Trabajar con las áreas involucradas en la estandarización del macroproceso del FISM para la generación de obra o servicios, actualizando y unificando en un documento cada una de las etapas y procesos que involucra el ejercicio de los recursos de este fondo.</p>
<p>No se tiene documentado los criterios explícitos de selección (prioridades) de proyectos de obras y acciones de infraestructura en el proceso de planeación.</p>	<p>Integrar información sobre el diagnóstico de las necesidades de obras y acciones de infraestructura social básica, siendo esto uno de los referentes para la selección de obras a realizar.</p>
<p>En el proceso de Seguimiento y Control se evidenció un vacío en cuanto a la supervisión de la obra, pues no se refleja detalladamente cómo es el procedimiento, ni que acciones se deben tomar cuando no se cumple con las especificaciones establecidas.</p>	<p>Es necesario integrar y detallar en el documento del procedimiento, el paso a paso de cómo se debe hacer el seguimiento y control de la obra y qué acciones o qué hacer en caso de incumplimiento.</p>



Debilidades	Recomendación
<p>No se tienen desarrollados los procesos para la Rendición de Cuentas y Transparencia.</p>	<p>Desarrollar y documentar los procesos para la Rendición de Cuentas y Transparencia de los recursos del FISM, teniendo presente que dicho proceso puede ser general para todo tipo de recurso.</p>

### Análisis de factores contextuales.

Oportunidades	Recomendación
<p>Tanto los gestores voluntarios de la ciudadanía como los subcomités de las diferentes dependencias pueden ejercer funciones de supervisión y control de las obras; sin embargo, esto no está claramente identificado y documentado en el proceso de seguimiento y control.</p>	<p>Desarrollar una estrategia donde se involucre a la población y a los diferentes subcomités en la supervisión de las obras que se estén realizando y que esto se identifique y plasme dentro del documento del proceso.</p>
<p>Cambios en la normatividad, en los nuevos lineamientos del FISM, se aumenta el monto de inversión en obras complementarias, situación favorable para municipios como Monterrey donde el nivel de carencias sociales es más bajo.</p>	<p>Desarrollar una política de atención de la población con carencias en el municipio, por lo que se debe replantear una estrategia para el uso de los recursos del FISM que permita identificar las carencias y que acciones ejecutar contemplando no sólo los criterios generales plasmados en los lineamientos generales, sino, con criterios específicos para una mejor focalización territorial según las necesidades de la población en el municipio de Monterrey.</p>
<p>El municipio, al contar con una sola localidad clasificada en grado de rezago social Muy Bajo, puede invertir en cualquier zona, sólo considerando la proporción de inversión en las ZAP que sea igual o superior al PIZU.</p>	



<b>Amenazas</b>	<b>Recomendación</b>
<p>El no tener documentado todos los procesos puede generar pérdida de procedimientos que ya se realizan y que son óptimos, esto ante eventuales cambios bien sea de las personas responsables del proceso o por cambio de gobierno.</p>	<p>Documentar cada uno de los procesos que den cuenta de la forma en que se realiza la asignación de recursos, planeación, operación, rendición de cuentas y evaluación, para que esto sea una herramienta ajena a los cambios de personas o responsables de los procesos.</p>
<p>Los posibles cambios en los contextos económicos y políticos del país puede conllevar a una contracción del presupuesto federal, reduciendo las aportaciones de recursos por Ramo 33.</p>	<p>Identificar y gestionar convenios y/o recursos que tengan como objeto el desarrollo de infraestructura social y atención de las carencias en la población.</p>

## Fuentes de consulta

CONAC, Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general). Consultado en el vínculo: [http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_004.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_004.pdf)

CONEVAL, (2015). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. Consultado en el vínculo: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf)

DOF, (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

-----, (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

-----, (2016). Ley General de Contabilidad Gubernamental.

-----, 2017, Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Cámara de Diputados. Consultado en el vínculo: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5475356&fecha=06/03/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475356&fecha=06/03/2017)

-----, (2018). Ley de Coordinación Fiscal.

H. Ayuntamiento de Monterrey, (2015), Plan de Desarrollo Municipal, Monterrey, 2015 – 2018. Consultado en: <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/articulo10-08.html>

H. Ayuntamiento de Monterrey, (2019), Plan de Desarrollo Municipal, Monterrey, 2019 – 2021. Consultado en: <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/articulo10-08.html>

SEDESOL, 2015 Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Consultado en el vínculo: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VI/Lineamientos\\_FAIS\\_2015\\_0312\\_DO-Int.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VI/Lineamientos_FAIS_2015_0312_DO-Int.pdf)

-----, 2016 Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Consultado en el vínculo:



<http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VI/Lineamientos FAIS 2016 0331 DOF Int.pdf>

-----, 2017, Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Consultado en el vínculo: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5495931&fecha=01/09/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5495931&fecha=01/09/2017)

Secretaría del Bienestar, Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2019, Monterrey, Nuevo León. Consultado en el vínculo: [https://extranet.bienestar.gob.mx/pnt/Informe/inf\\_municipal\\_19039.pdf](https://extranet.bienestar.gob.mx/pnt/Informe/inf_municipal_19039.pdf)

SFP, 2016. Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos. Consultado en el vínculo: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu\\_a\\_para\\_la\\_Optimizaci\\_n\\_Estandarizaci\\_n\\_y\\_Mejora\\_Continua\\_de\\_Procesos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu_a_para_la_Optimizaci_n_Estandarizaci_n_y_Mejora_Continua_de_Procesos.pdf)