

**Municipio de Jalapa, Tabasco**

**Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 16-D-27009-14-1578  
1578-DS-GF

***Alcance***

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión; y evaluación de la gestión y resultados de los comités comunitarios u otras figuras de participación de los beneficiarios del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF).

Muestra Auditada:

83 comités de obras financiadas con recursos del FISM-DF.

10 encuestas a comités comunitarios.

***Antecedentes***

La participación social en los programas financiados con recursos públicos es un elemento fundamental para mejorar los resultados e impactos del gasto, así como para coadyuvar a su gestión eficiente, transparente y a una efectiva rendición de cuentas, y debe ser un elemento relevante para apoyar la vigilancia del gasto.

La ASF considera fundamental la revisión de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, con el fin de coadyuvar a su fortalecimiento, que apoye el incremento de la eficiencia y eficacia del gasto público, su transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito municipal se tiene identificada como figura destacada de participación social a los Comités Comunitarios o Comités de Obra, asociados a la creación de infraestructura social básica municipal, mediante el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales de Distrito Federal (FISM-DF).

Para estos comités que operan en la vigilancia del gasto ejercido por medio del FISM-DF, su principal fortaleza es que tienen una existencia generalizada en los municipios del país. Sin embargo, se trata de figuras de participación heterogéneas en su estructura y funciones, con procesos no documentados, que no reciben atención suficiente de parte de instancias federales en cuanto a su formalización y operación.

Se mantienen principalmente en la esfera y control de las administraciones municipales para efectos de su constitución, capacitación y canales de expresión y respuesta, ya que si bien en algunos casos reciben apoyos de instancias estatales o federales, se trata de casos específicos y no de una política pública generalizada de impulso y apoyo a la participación social en este fondo del gasto federalizado.

Respecto de estas figuras de participación social se consideró para su revisión un conjunto de procedimientos relacionados con su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia, difusión y evaluación de los procesos de participación.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de la revisión de esta figura participativa, es la de contribuir al mejoramiento del funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana que operan actualmente en la vigilancia del gasto del FISM-DF.

## **Resultados**

### **Integración y Operación**

1. De la revisión de las áreas encargadas del funcionamiento de los comités de participación social, se identificó a la Coordinación Municipal del Ramo 33, dentro de la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, como el área encargada de promover y constituir la formación de los comités de obra del FISM-DF, cuya estructura organizacional se encontró en el organigrama del Ayuntamiento Constitucional de Jalapa, Tabasco. Las funciones y objetivos de la Coordinación fueron definidas en el Manual de Organización; el titular del área lleva en el cargo un año y cinco meses, como lo evidenció su nombramiento y dispuso de 7 personas para llevar a cabo las actividades de participación social del fondo. Asimismo, en 2016 dicha área elaboró un plan de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF.

Por otra parte, el Coordinador Municipal del Ramo 33 de Jalapa, Tabasco, señaló que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no participó en ningún proceso relacionado con la participación social del fondo. Dicha comunicación con la Secretaría fue mediante oficios, correos electrónicos y reuniones para tratar temas referentes a otros aspectos del fondo, no concernientes a la participación social del FISM-DF. Se mencionó que la constitución de los comités (denominados comités comunitarios) se realizó mediante oficios de invitación dirigidos a los delegados de la comunidad para que éstos reunieran a la comunidad y proceder a la instalación del comité. Durante la instalación del comité se dieron a conocer las características técnicas, presupuesto y metas físicas de las obras y se capacitó a los integrantes de los comités con respecto a sus funciones. Adicionalmente, se comprobó la participación de los integrantes de los comités, mediante la totalidad de actas tanto de constitución, como de entrega-recepción de las obras, firmadas por los integrantes del comité de las 83 obras realizadas con el FISM-DF.

2. Por medio de la revisión de una relación de 83 obras programadas con el FISM-DF en el año 2016, se determinó que éstas fueron ejecutadas y terminadas en su totalidad. Al respecto, el 100.0% (83 obras) dispuso de un comité comunitario, como lo respaldó su acta constitutiva. Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a una muestra de 10 comités comunitarios, y del análisis de sus respuestas se obtuvo que 9 comités afirmaron que se formalizó la integración del comité mediante un acta de constitución y fue el municipio quien promovió y apoyó su instalación. No obstante, 8 comités manifestaron no contar con una copia del acta de instalación mientras que 2 comités dispusieron de una copia del documento.

**3.** El Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco entregó como evidencia de la promoción realizada por el municipio para la creación de los comités comunitarios, los oficios de invitación dirigidos a los delegados municipales de cada localidad beneficiaria para que éstos convocaran a una reunión en la que se integraron los comités, cuyos integrantes fueron elegidos por la comunidad.

Con base en la entrevista realizada a una muestra de 10 integrantes de los comités comunitarios, cinco comités afirmaron enterarse de la conformación del comité por medio del delegado, tres comités mencionaron que mediante oficio del municipio, y dos comités mencionaron que mediante convocatoria; los 10 comités señalaron que las actividades que realizó el comité fueron el seguimiento y vigilancia de la obra; y respecto de los instrumentos que utilizó el comité para participar en los distintos procesos de la obra, cinco comités mencionaron que firmaron el acta de entrega-recepción de la obra, tres comités comentaron que no existieron herramientas, ya que su participación fue verbal. Un comité mencionó que realizó bitácoras de obra y el comité restante mencionó que participó en sesiones de trabajo.

**4.** El Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco proporcionó como evidencia del seguimiento de los comités comunitarios, fichas informativas con características técnicas y presupuestales de las obras, así como fotografías de su ejecución; sin embargo, en dichos documentos no se dio seguimiento a las actividades realizadas por los comités. Finalmente, no se presentó evidencia de minutas de sesiones o cédulas de vigilancia, por lo que no fue posible verificar que el municipio haya realizado actividades de supervisión y seguimiento de los comités comunitarios.

Por otra parte, mediante entrevista realizada a una muestra de 10 comités, 6 comités mencionaron no haber reportado hallazgos, ya que no existieron irregularidades en la obra, y 4 comités informaron que las actividades y observaciones que identificaron las reportaron al municipio, de los cuales, 3 comités mencionaron que lo reportaron de forma oral y un comité más por medio de un escrito. Con respecto a la opinión de los comités sobre la calidad obra ejecutada, 7 comités calificaron que la obra se realizó y operó adecuadamente, 2 comités indicaron que la obra no se realizó adecuadamente, y un comité mencionó que la obra operó con deficiencias.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, instruyó al Coordinador Municipal del Ramo 33 para que realice el seguimiento a las actividades realizadas por los comités comunitarios mediante cédulas de vigilancia, cuyos formatos deben ser proporcionados al constituir el comité y se deberá de contar con evidencia de la entrega de dichas cédulas.

### **Capacitación y Asistencia**

**5.** El Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco entregó como evidencia de la capacitación otorgada a los integrantes de los comités comunitarios, el 100.0% de las actas constitutivas de los comités comunitarios, así como las listas de asistencia, en las que se verificó la participación de los beneficiarios de la obra. En dichas actas, se estableció como orden del día, la explicación

de los objetivos y actividades de los comités, además de las funciones de cada integrante, las características técnicas de la obra y las estrategias de la política social del FISM-DF.

Como parte integral de esta auditoría, se entrevistó a 10 comités de beneficiarios, de los cuales, siete comités afirmaron que recibieron capacitación para el cumplimiento de sus funciones, los tres comités restantes mencionaron que no recibieron capacitación debido a que no se les convocó. De los integrantes que señalaron haber recibido capacitación, seis comités mencionaron que la recibieron sólo al constituirse el comité y un comité dijo que la recibió al constituirse y al finalizar la obra. Asimismo, los 6 comités afirmaron que dicha capacitación fue proporcionada por el municipio; un comité mencionó que fue el delegado quien lo capacitó; los comités que fueron capacitados mencionaron que los temas desarrollados fueron suficientes para el desarrollo de sus funciones. Además, señalaron que recibieron información de la obra por parte del municipio para apoyar su seguimiento y vigilancia. Respecto de la información proporcionada a los comités, 3 comités afirmaron que recibieron información sobre características técnicas de las obras, 3 comités sobre el presupuesto y, finalmente, un comité mencionó que recibió información sobre las metas físicas de la obra.

### **Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias**

6. El Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco justificó mediante oficios, la inexistencia de un mecanismo de atención y seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités comunitarios. Como parte integral de esta auditoría, con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités comunitarios del FISM-DF, se determinó que siete comités conocieron los medios para presentar quejas, denuncias o sugerencias derivadas de las actividades de seguimiento y vigilancia; cuatro comités afirmaron que las realizaron de forma personal con los servidores públicos del municipio; tres comités mencionaron conocer la línea telefónica como mecanismo para la emisión de quejas, denuncias o sugerencias; los tres comités restantes mencionaron que no existieron irregularidades para ser reportadas. Durante el proceso de vigilancia de las obras, ocho comités indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente. En sentido opuesto, dos comités mencionaron que no se realizó adecuadamente y operó con deficiencias, hecho que reportaron al municipio de manera personal; de los dos comités que afirmaron haber emitido quejas o denuncias, un comité indicó que la respuesta fue satisfactoria y el comité restante la calificó como no satisfactoria.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, instruyó al Coordinador Municipal del Ramo 33 para que instale un buzón en la Coordinación del Ramo y brinde seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias emitidas por los comités comunitarios y difunda la existencia del buzón en las reuniones de constitución de los comités y mediante trípticos.

### **Transparencia y Difusión**

7. Mediante oficio signado por el Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, el municipio manifestó que no dispuso de

evidencia de la difusión de las figuras de participación social del FISM-DF y de sus actividades realizadas. Mediante la entrevista realizada a 10 comités de obra del FISM-DF, se les cuestionó sobre si el municipio difundió la existencia del comité y sus resultados, cuatro comités respondieron afirmativamente, de los cuales, dos comités mencionaron que se realizó la difusión mediante reportes escritos; un comité afirmó que se difundieron en carteles y el comité restante, afirmó que sus actividades fueron difundidas de manera personal. No obstante, seis comités manifestaron desconocer si el municipio realizó alguna difusión de sus actividades.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, instruyó al Coordinador Municipal del Ramo 33 para que promueva la difusión de las figuras de participación social, mediante la inclusión de información relativa a los comités comunitarios en las mamparas de las obras públicas realizadas con recursos del FISM-DF.

#### **Evaluación de la Gestión y Resultados**

**8.** Mediante oficio signado por el Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, el área responsable informó que no se ha realizado una evaluación del desempeño de las figuras de participación social de los beneficiarios del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, instruyó al Coordinador Municipal del Ramo 33 para que realice anualmente mediante un análisis FODA, la evaluación de desempeño de las figuras de participación social de los beneficiarios del FISM-DF.

**9.** Con el análisis de la información entregada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se presentaron fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

#### **FORTALEZAS**

- El municipio dispuso en 2016 de la Coordinación Municipal del Ramo 33 como el área encargada de promover la formación, constitución y operación de los comités comunitarios.
- Se constituyó un comité comunitario para el 100.0% de las obras ejecutadas con el fondo y se dispuso del 100.0% de las actas entrega-recepción, en donde se comprobó la participación de los integrantes del comité comunitario.

- Se capacitó y se entregó información sobre las obras a los integrantes de los comités comunitarios.

#### DEBILIDADES

- El municipio no realizó el seguimiento de los comités por medio de formatos de supervisión y vigilancia de las obras.
- No existió un mecanismo formal para las captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités.
- No se difundió a la ciudadanía la existencia de los comités comunitarios y las actividades realizadas por éstos.
- El municipio no realizó una evaluación del desempeño de las figuras de participación social del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, instruyó al Coordinador Municipal del Ramo 33 para que atienda las observaciones y debilidades detectadas y realice las acciones correspondientes para evitar recurrencias.

#### ***Consecuencias Sociales***

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal en los entes fiscalizados impidieron que la participación de los beneficiarios de las obras y acciones, organizados en comités de obra, tuviera la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de los objetivos de los programas con los cuales se vinculan, vigilar y dar seguimiento a su gestión y resultados y coadyuvar a su desarrollo eficiente y transparente.

#### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó (aron) 5 observación (es) la (s) cual (es) fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

#### ***Dictamen***

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de 83 comités de beneficiarios de 83 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a una muestra de 10 comités comunitarios. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Jalapa, Tabasco, existió un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el ejercicio de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. El municipio dispuso de la Coordinación Municipal del Ramo 33, para promover la participación social en el FISM-DF; sin embargo, el municipio señaló que la SEDESOL no participó en ningún proceso relacionado con

la participación social del fondo. Dicha comunicación con la Secretaría fue mediante oficios y para temas referentes a otros aspectos del fondo, no concernientes a la participación social en el FISM-DF. El municipio dispuso de un programa de trabajo anual en relación con la participación social del fondo y realizó convocatorias para promover la conformación de los comités, mediante oficios dirigidos a los delegados para que reunieran a la comunidad y proceder a la instalación del comité. Durante la instalación del comité se dieron a conocer las características técnicas, presupuesto y metas físicas de las obras y se capacitó a los integrantes de los comités con respecto a sus funciones. Adicionalmente, se comprobó la participación de los integrantes de los comités, mediante la totalidad de actas tanto de constitución, así como de actas entrega-recepción de las obras, firmadas por los integrantes del comité de las 83 obras realizadas con el FISM-DF. No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el municipio no realizó el seguimiento de los comités por medio de formatos de supervisión y vigilancia de las obras; no existió un mecanismo formal para la captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités; no se difundió a la ciudadanía la existencia de los comités comunitarios y las actividades realizadas por éstos y no se evaluó el desempeño de las figuras de participación social del FISM-DF.

Cabe señalar que en todos estos casos ya se dispone de un programa de trabajo calendarizado con mecanismos de atención e instrucciones para la atención de las observaciones para que el gobierno del municipio de Jalapa, Tabasco, subsane las insuficiencias señaladas e informe de su avance oportuno a la Auditoría Superior de la Federación.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

***Apéndices***

***Áreas Revisadas***

La Coordinación Municipal del Ramo 33, del Ayuntamiento Constitucional de Jalapa, Tabasco.

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.