

**Municipio de Tacotalpa, 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-27015-14-1581  
1581-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:

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

10 encuestas a comités de obra.

***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. Con la revisión de las áreas encargadas del funcionamiento de los comités de participación social, se identificó a la Coordinación de Desarrollo Social 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 obras del FISM-DF, cuya estructura organizacional se encontró en el organigrama del Ayuntamiento Constitucional de Tacotalpa, Tabasco. Adicionalmente, las funciones y objetivos de la Coordinación fueron definidas en el Manual de Organización; el titular del área lleva en el cargo un 1 y 7 meses, como lo evidenció su nombramiento y dispuso de 10 personas para llevar a cabo las actividades de participación social del fondo. Asimismo, en 2016 dicha área dispuso de un plan de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF.

Por otra parte, el Jefe de Programa de dicha Coordinación, señaló mediante entrevista que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) participó en el proceso de levantamiento de actas de constitución de algunos comités de obra. Sin embargo, no existió evidencia de dicha participación. Se mencionó que la constitución de los comités (denominados comités de obra del FISM-DF) se realizó mediante convocatorias para las diversas localidades del municipio y con oficios de invitación dirigidos a los jefes de sectores de las localidades del municipio para que éstos reunieran a la comunidad y proceder a realizar la instalación del comité. Adicionalmente, se evaluó el desempeño de los comités en 2016.

2. Mediante la revisión de la relación de 97 obras realizadas con el FISM-DF en el ejercicio fiscal 2016, se determinó que 74 obras fueron terminadas, 15 continúan en proceso y 8 fueron suspendidas. De la revisión documental de las actas, únicamente se constató la conformación del comité en 77 obras (79.4%) mediante acta constitutiva. No se entregó evidencia de constitución de comité de obra en el 20.6% de las obras realizadas con el fondo en 2016. En las 77 actas revisadas, se identificó la obra pertinente al comité, además de las listas de asistencia de los beneficiarios de la obra. Adicionalmente, se realizó una entrevista a 10 comités de obra que fueron beneficiarios en 2016. Los 10 comités entrevistados, indicaron que el comité se constituyó de manera formal mediante acta. Asimismo, 9 comités mencionaron que el municipio fue el encargado de su constitución; y 3 comentaron que no recibieron copia del documento.

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 Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales instruyó al Coordinador de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33 para que integre la totalidad de actas de constitución del ejercicio fiscal 2016, así como llevar un control de las actas constitutivas de todas las obras del fondo de los ejercicios fiscales subsecuentes, para su resguardo en medio digital.

**3.** El Ayuntamiento de Tacotalpa, Tabasco, entregó como evidencia de las actividades realizadas para la promoción y conformación de los comités de obra, los oficios dirigidos a los jefes de sectores, mediante los cuales se invitó formalmente a la población de las localidades que fueron beneficiadas con las obras a participar en las reuniones de integración de comités. Asimismo, entregó evidencia fotográfica de las reuniones en las cuales se conformaron los comités de obra. Por otra parte, de la revisión documental de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas con recursos del FISM-DF en 2016, se verificó que en 72 actas de entrega-recepción, existió participación de los integrantes del comité de obra, lo que representó el 97.3% de las obras concluidas del fondo.

Se entrevistó a 10 comités de obra, de los cuales, 8 comités mencionaron que fueron invitados mediante convocatoria para la conformación del comité; 2 comités afirmaron que fueron invitados mediante oficios por parte del Ayuntamiento. Asimismo, los 10 comités entrevistados indicaron que su principal actividad involucró el seguimiento y vigilancia de la obra. En 3 de los comités, el instrumento principal de participación fueron las bitácoras de supervisión. Adicionalmente, 3 comités mencionaron que su participación se realizó mediante la firma del acta de entrega-recepción; 4 comités mencionaron haber realizado la supervisión y seguimiento de manera verbal.

**4.** El Ayuntamiento de Tacotalpa, Tabasco, proporcionó como evidencia del seguimiento de los comités de obra, 5 bitácoras de supervisión que fueron realizadas por parte de los contratistas de la obra y se encontraron validadas por personal de la Coordinación de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33. Sin embargo, en dichas bitácoras no se supervisaron aspectos pertinentes al funcionamiento del comité de obra. Únicamente se revisaron aspectos técnicos de la obra y no se comprobó la participación del comité, por lo que no fue posible verificar que éstos intervinieron en los distintos procesos del FISM-DF. Al respecto, de la entrevista aplicada a 10 comités, 7 comités mencionaron no haber reportado hallazgos, de los cuales, 4 afirmaron que no se reportaron debido a que no existieron irregularidades en la obra. Los 3 comités restantes argumentaron que no lo reportaron debido a desconocimiento. Asimismo, 3 comités informaron que las actividades y observaciones que identificaron las reportaron al municipio, de los cuales, 2 comités lo informaron de manera escrita y 1 comité de forma verbal.

Adicionalmente, de los 10 comités entrevistados, 6 calificaron que la obra se realizó y operó adecuadamente; 3 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 Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios

Municipales instruyó al Coordinador de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33, para que se realice un anexo de bitácora donde se refleje la participación del comité en la supervisión de las obras. Adicionalmente, que resguarde este anexo de bitácora de los comités, de manera digital, para los ejercicios fiscales posteriores.

### **Capacitación y Asistencia**

5. El Ayuntamiento de Tacotalpa, Tabasco, entregó como evidencia de la capacitación a los integrantes de los comités de obra, los anexos fotográficos de las reuniones para conformación de los comités de obra. Sin embargo, no fue posible comprobar que en estas reuniones se hayan impartido temas de capacitación correspondientes a las funciones de los integrantes de los comités. Por otro lado, no se entregó evidencia de que el municipio haya proporcionado material de trabajo para las funciones de supervisión realizadas por los comités de obra. Como parte integral de esta auditoría, se entrevistaron a 10 comités de obra, de los cuales, 5 comités señalaron haber sido capacitados y ésta capacitación fue proporcionada por el municipio, únicamente cuando se constituyó el comité. Asimismo, 4 comités mencionaron que los temas de capacitación fueron suficientes, en tanto que un comité la calificó como insuficiente. Adicionalmente, los 10 comités afirmaron que recibieron información de la obra y sus características técnicas para apoyar su seguimiento y vigilancia, la cual fue proporcionada por el municipio.

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 Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, instruyó al Coordinador de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33 para que se modifique el acta constitutiva y se incluya en el orden del día la capacitación a los integrantes del comité, también deberá entregar un tríptico que indique sus funciones. De igual manera, deberá entregar la información de las características técnicas de la obra, y los integrantes firmarán de recibido en el acta. Por último, deberá resguardar de forma digital las actas de todas las obras.

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

6. El Ayuntamiento de Tacotalpa, Tabasco, justificó mediante oficio la inexistencia de mecanismos formales para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités de obras del municipio. Como parte integral de esta auditoría, se entrevistó a 10 comités de obra, de los cuales, 7 manifestaron conocer los medios por los cuales pueden externar sus quejas, denuncias y sugerencias; 5 comités mencionaron realizarlas de manera personal con los servidores públicos del Ayuntamiento y los 2 comités restantes, señalaron que mediante línea telefónica. No obstante, 3 comités señalaron no tener conocimiento de mecanismos para la emisión de quejas, denuncias o sugerencias. Durante el proceso de vigilancia de las obras, 7 comités indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente. En sentido opuesto, 3 comités mencionaron que no se realizó adecuadamente y operó con deficiencias, hecho que reportaron al municipio de manera personal; de los 3 comités que afirmaron haber presentado quejas o denuncias, un comité

indicó que la respuesta fue satisfactoria; los 2 comités restantes mencionaron que no recibieron respuesta por parte del Ayuntamiento.

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 Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales instruyó al Coordinador de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33 para que incluya en el tríptico de la capacitación de los comités, la dirección, teléfono y servidores públicos de la contraloría municipal para la emisión por escrito de las quejas, denuncias y sugerencias.

### **Transparencia y Difusión**

**7.** El ente fiscalizado entregó como evidencia de la difusión de los resultados de los comités, evidencia fotográfica de las mamparas informativas, que fueron colocadas en los lugares en donde se construyó la obra pública realizada con el fondo. Se entregaron 32 fotografías de mamparas de las obras realizadas en 2016. No obstante, la información de difusión de las mamparas, se enfocó en los aspectos técnicos y presupuestales de las obras, y no se incluyó información sobre las actividades del comité para la vigilancia de la obra. Se consultaron de manera directa a 10 comités de obra, de los cuales, 9 comités mencionaron que el municipio dio a conocer el resultado de sus actividades y que dicha difusión se realizó de manera verbal.

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 Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales instruyó al Coordinador de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33 para que se incluya en la mampara de la obra pública, la información relativa al comité que vigilará la correcta ejecución de la misma.

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

**8.** El Ayuntamiento de Tacotalpa, Tabasco entregó como evidencia de evaluación dos informes denominados: a) Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016 y b) Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2015. En el informe de la Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016, se analizó la participación social de los beneficiarios del fondo, en el apartado de participación ciudadana. Adicionalmente, se analizó la existencia de mecanismos o espacios de participación comunitaria, vecinal o ejidal proporcionados por los tres niveles de gobierno.

**9.** El Ayuntamiento de Tacotalpa, Tabasco entregó como evidencia de evaluación dos informes denominados: a) Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016 y b) Evaluación específica del destino y uso de los recursos del FISM para el año fiscal 2015. En el informe de la Evaluación específica de diagnóstico para la línea base de la inversión del FISM 2016, se analizó la participación social de los beneficiarios del

fondo, en el apartado de participación ciudadana. Adicionalmente, se analizó la existencia de mecanismos o espacios de participación comunitaria, vecinal o ejidal proporcionados por los tres niveles de gobierno.

**Resultado Núm. 9 Con Observación Solventada**

*Se relaciona con el (los) procedimiento(s): Evaluación de la Gestión y Resultados*

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 de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33, como área encargada de promover la formación y constitución de los comités de obras del fondo.
- El municipio realizó convocatorias y oficios para promover la conformación de los comités de obra.
- Se dispuso de 72 actas de entrega-recepción de las obras del FISM-DF, lo que representó el 97.3% de las obras concluidas.
- Se evaluó la participación social de los beneficiarios del fondo.

**DEBILIDADES**

- En el 20.6% de las obras realizadas con el fondo, no se entregó evidencia de constitución de comité de obra.
- No se comprobó el seguimiento a las acciones de los comités de obra por parte del Ayuntamiento.
- No existió evidencia de la capacitación otorgada a los integrantes de los comités, ni del material de trabajo entregado para la vigilancia de las obras.
- El Ayuntamiento no dispuso de mecanismos formales para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités de obras.
- No se difundieron los resultados y logros de los comités.

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 Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales instruyó al Coordinador de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33, para que se atiendan las debilidades detectadas durante el proceso de la auditoría y realice los compromisos para evitar futuras reincidencias.

### ***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) 6 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 88 comités de 97 obras financiadas con recursos del FISM-DF en 2016 y se entrevistó a una muestra de 10 comités de obras. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Tacotalpa, 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 de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33 para promover la participación social en el FISM-DF. El municipio dispuso de un programa de trabajo anual en relación con la participación social del FISM-DF y realizó convocatorias para promover la conformación de los comités. Adicionalmente, registró la participación de los integrantes de los comités en las actas de entrega-recepción de las obras concluidas con el fondo y evaluó la participación social en 2016. No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el municipio no dispuso de la totalidad de las actas de constitución de los comités de obras, no realizó actividades de seguimiento de las acciones y observaciones hechas por los comités, no proporcionó capacitación a los integrantes para sus actividades, no dispuso de mecanismos formales para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias. Finalmente, no difundió la existencia de los comités y los resultados de sus actividades.

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 Ayuntamiento Constitucional de Tacotalpa, 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 de Desarrollo Social Municipal del Ramo 33 de la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Ayuntamiento Constitucional de Tacotalpa, 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.