

**Municipio de Victoria, Tamaulipas**

**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: 15-D-28041-14-1443  
1443-DS-GF

***Alcance***

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

Se revisaron los comités de 89 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a una muestra de 20 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; actividades de capacitación y

asistencia; mecanismos de atención de quejas y sugerencias; registro y seguimiento de sus actividades; transparencia y difusión de las mismas; 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.

En el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la ASF suscribió convenios de coordinación y colaboración con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), con el objeto de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización a los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

En ese contexto, para la revisión de la Cuenta Pública 2015, la ASF diseñó una estrategia de fiscalización coordinada con las EFSL, cuyo objetivo es incrementar la cobertura en la revisión del gasto federalizado, evitar la duplicidad en las auditorías realizadas e impulsar la homologación de criterios, normas y metodologías de auditoría, que son objetivos sustantivos del SNF.

Esta auditoría se realizó con base en esa estrategia y se llevó a cabo conjuntamente con la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas; consideró el marco jurídico de la ASF y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización.

## **Resultados**

### **Capacidad Institucional**

1. Con base en el cuestionario aplicado a la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte del municipio de Victoria, Tamaulipas, ésta manifestó ser el área encargada de promover y apoyar la formación de comités de obra del FISM-DF, en coordinación con la Dirección de Desarrollo Rural y ambas en coadyuvancia con la Dirección de Obras Públicas para la ejecución de las obras, como se muestra en el organigrama; ambas áreas disponen de 31 personas encargadas de la participación social en el FISM-DF, como se demostró en la relación de personal. En 2015, el municipio dispuso de un plan anual de trabajo en relación con la participación social, del cual se presentó evidencia.

Finalmente, la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte manifestó que no recibió apoyo de la SEDESOL para la integración y operación de los comités.

### **Integración y Operación**

2. El gobierno del municipio de Victoria, Tamaulipas, presentó una relación de 89 obras y 1 acción; para efectos de esta auditoría se consideraron 89 obras; de las cuales todas estaban terminadas.

Del total de obras consideradas, el 67.4% dispuso de un comité, como lo respalda su acta de constitución; cabe señalar, que el municipio en las obras referentes a cuartos dormitorios y piso firme, constituyó un comité por localidad; sin embargo, no se especificó en el acta de instalación cuáles obras integraron a ese comité.

Al respecto, de los 20 comités de obra encuestados, todos indicaron que se constituyó un comité y su constitución la promovió el municipio; asimismo 2 manifestaron que dispusieron de una copia del acta de instalación y 15 indicaron no contar con ella.

En el transcurso de la auditoría y mediante la intervención de la ASF, la Contralora Municipal de Victoria, Tamaulipas, instruyó al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, respectivamente, para que giren instrucciones para que se constituyan los comités por cada obra del FISM-DF, o en su caso, detallar el número y tipo de obras por colonia cuando se trate de comités por localidad, con lo que se atiende lo observado.

**3.** El municipio presentó como evidencia de la promoción para la constitución de los comités, el oficio No. 0600100/0600100/359/2015, de fecha 16 de junio de 2015, que evidencia la instrucción para conformar comités en las obras del FISM-DF dirigido al Director de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte.

Como parte integral de la auditoría se realizó una entrevista a 20 comités de beneficiarios, de los cuáles, 18 indicaron que sus principales actividades se centraron en seguimiento y vigilancia de la ejecución de la obra y 2 indicaron que promovieron el trabajo comunitario; además de realizar seguimiento y vigilancia de la obra. Aunado a ello, 2 comités señalaron su participación en los diferentes procesos del FISM-DF, mediante la realización de sesiones de trabajo y utilizaron bitácoras de supervisión; 2 indicaron que sólo utilizaron bitácoras de supervisión; 5 informaron que firmaron el acta de entrega-recepción; un comité no operó; 8 afirmaron que todo fue de palabra y en 2 dijeron que no documentaron acciones ya que el comité no operó y todo fue de palabra.

Al respecto, el municipio no dispuso de evidencia de las sesiones de trabajo ni de cédulas de vigilancia de los comités, el municipio mostró 89 actas de entrega-recepción con la firma de un beneficiario, como evidencia de la participación de los comités en los distintos procesos del FISM-DF; sin embargo, en 42 de éstas, no se pudo comprobar quien firmó de los integrantes del comité.

En el transcurso de la auditoría, y mediante la intervención de la ASF, la Contralora Municipal instruyó al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, respectivamente, para que giren instrucciones para que las actas de entrega-recepción de las obras del FISM-DF sean suscritas por un beneficiario que forme parte del comité de obra; asimismo, el Subdirector de Construcción y Licitaciones instruyó al Jefe de Supervisión de Obra para que, en lo sucesivo, las actas de entrega-recepción de las obras contratadas, deberán ser firmadas por un beneficiario directo de la obra y que esté integrado en el acta de instalación del comité, con lo que se atiende lo observado.

**4.** El municipio no realizó un registro de las actividades y observaciones de los comités, esta actividad la efectuó de manera verbal y que no se han presentado quejas sustanciales; asimismo no realizó un reporte de actividades y observaciones realizadas por los comités.

Aunado a ello, 15 de los 20 comités entrevistados indicaron que reportaron sus actividades y observaciones al municipio, sólo uno las reportó por escrito; 3 de manera verbal y 11

afirmaron que lo reportaron en la escuela donde se realizó la obra o con el encargado de la misma. Lo anterior confirmó la falta del registro de las actividades y observaciones de los comités.

En el transcurso de la auditoría, y mediante la intervención de la ASF, la Contralora Municipal instruyó al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, respectivamente, para que giren instrucciones para registrar en bitácoras de trabajo las actividades realizadas por los comités, así como realizar un reporte anual de dichas actividades, con lo que se atiende lo observado.

### **Capacitación y Asistencia**

5. El municipio otorgó capacitación a los comités de obra al momento de constituirse y les informó sobre las metas físicas, costos y plazos de ejecución; no obstante, el municipio no dispuso de evidencia de la capacitación otorgada; asimismo, como parte integrante de la auditoría se entrevistó a 20 integrantes de los comités; al respecto, 6 afirmaron que no recibieron capacitación por falta de tiempo y 14 manifestaron que recibieron capacitación, por parte del municipio y los temas de la capacitación fueron sobre características de las obras y el seguimiento y vigilancia que debían realizar; asimismo, todos indicaron que el municipio o el encargado de la obra les otorgó información sobre la obra; 6 señalaron que recibieron información sobre características técnicas de la obra; 5 sobre características técnicas y metas físicas de la obra; 4 sobre características técnicas de la obra, metas físicas y presupuesto, uno sólo sobre metas físicas, y 4 no especificaron. Con base en lo anterior, no existió evidencia de la capacitación otorgada a los comités, la información que se les otorga no se encontró homologada y careció de formalidad.

En el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, la Contralora Municipal instruyó al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, para que giren instrucciones para brindar capacitación integral a los comités e incluir en el acta de integración del comité los temas revisados en la capacitación correspondiente, para tener evidencia de la capacitación otorgada, con lo que se atiende lo observado.

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

6. El municipio manifestó que tiene implementado como mecanismo de atención y seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités una línea telefónica; sin embargo, indicó que no existía evidencia de la línea telefónica ni del registro de las quejas, además mencionó que atiende las inquietudes y sugerencias de los comités pero no dispuso de evidencia de dicha atención.

Al respecto, de los 20 comités encuestados, todos manifestaron que conocen algún medio para manifestar sus quejas denuncias y sugerencias, y de éstos, 10 reconocieron la línea telefónica como mecanismo para presentar sus quejas, denuncias o sugerencias, uno afirmó que de manera personal en el municipio; otro de manera verbal y mediante la línea telefónica; 2 mediante buzón, 3 manifestaron que si conocían un medio, pero señalaron que no se les informó sobre este y 4 no especificaron algún medio. Por otro lado, 16 comités informaron

que durante el proceso de vigilancia de la obra, observaron que ésta se realizó y operó adecuadamente; uno mencionó que la obra no se realizó adecuadamente ya que faltó luz; 2 indicaron que la obra opera con deficiencias; al respecto, 6 comités indicaron que en caso de que haya deficiencias en la obra, ellos la reportan al encargado de la obra o de manera verbal y 9 indicaron identificaron deficiencias; asimismo, 9 comités afirmaron que el municipio les brindó una respuesta satisfactoria.

En el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, la Contralora Municipal instruyó al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, respectivamente, para que giren instrucciones para llevar un control estadístico de las quejas y denuncias de los comités, con lo que se atiende lo observado.

### **Transparencia y Difusión**

7. El municipio no difundió los resultados de la operación de los comités. Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a 20 comités, 10 indicaron que el municipio dio a conocer el resultado de sus actividades, y de éstos, 6 indicaron que fue mediante reportes escritos, 1 por internet y 1 por carteles y de manera directa; y 4 indicaron que por otro medio.

En el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, la Contralora Municipal instruyó al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, respectivamente, para que giren instrucciones para difundir por medio de carteles o en el sitio oficial del Municipio de Victoria en Internet, la labor realizada por los comités, con lo que se atiende lo observado.

### **Evaluación de la Gestión**

8. El municipio indicó que se evaluó el desempeño de los comités de obras del FISM-DF, pero no dispuso de evidencia de ello.

En el transcurso de la auditoría, y mediante la intervención de la ASF, la Contralora Municipal instruyó al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, respectivamente, para que giren instrucciones para evaluar el desempeño de los comités y disponer de un reporte de dicha evaluación, con lo que se atiende lo observado.

### **Fortalezas y Debilidades**

9. De acuerdo con la documentación, entregada y analizada, 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 del municipio de Victoria, Tamaulipas, se determinó que los comités de obras en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

#### **FORTALEZAS**

- Existe un área encargada de la instalación de los comités de obra del FISM-DF.
- Se lleva un registro de las obras financiadas con recursos del FISM-DF.

- Existen actas de entrega-recepción de todas las obras realizadas con recursos del FISM-DF.

#### DEBILIDADES

- No existen actas de instalación en todas las obras o no se especifican en las actas, todas las obras que están incluidas en cada comité formado.
- No se otorga a los comités de obras del FISM-DF, capacitación de manera formal sobre la inducción de responsabilidades y organización.
- No se realiza seguimiento por parte del municipio, de las actividades de los comités ni se generó un reporte sobre sus actividades.
- No existe un mecanismo formal para captar las quejas, denuncias y sugerencias de los comités ni se dispuso del registro de la atención brindada.
- No existe difusión de las actividades realizadas por los comités.
- No se realizó una evaluación de la operación y funcionamiento de los comités por parte del municipio.

En conclusión, la participación social en el ejercicio de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el gobierno del municipio de Victoria, Tamaulipas, tiene avances, ya que se tiene definida y normada la figura de participación social en el Fondo, expresada en los comités de obras, los cuales se constituyen formalmente. Sin embargo, se observan áreas de mejora ya que a pesar de que existen áreas encargadas de la formación de los comités, no existe un área que concentre la información de los comités; no se capacitó formalmente a los comités ni existe evidencia de la capacitación brindada; a pesar de que existen actas de entrega-recepción con la firma de un integrante de la comunidad, no se puede comprobar que éste sea beneficiarios del FISM-DF ya que no aparece en el acta de instalación de los comités. No se realizó un seguimiento de las actividades y observaciones de los comités; no existe difusión de los resultados de las actividades realizadas por los mismos. Además, no se realizó una evaluación de la operación y resultados de los comités por parte del municipio.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la Contralora Municipal instruyó al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, respectivamente, para que giren instrucciones para que se constituyan los Comités Comunitarios por cada obra del FISM-DF o en su caso detallar el número y tipo de obras por colonia cuando se trate de comités por localidad; para que las actas de entrega-recepción de las obras del FISM-DF sean suscritas por un beneficiario que forme parte del comité comunitario; registrar en bitácoras de trabajo las actividades realizadas por los comités, así como realizar un reporte anual de dichas actividades; brindar capacitación integral a los comités e incluir en el acta de integración del comité los temas revisados en la capacitación correspondiente, para tener evidencia de la capacitación otorgada; llevar un control estadístico de quejas y denuncias de los comités comunitarios; evaluar el desempeño de los comités y disponer de un reporte de dicha evaluación; asimismo, en alcance de los oficios 080000/336/2016; 080000/337/2016 y 080000/338/2016 dirigidos al Director de Obras y Servicios Públicos Municipales, al Director de Desarrollo Rural y al Encargado del

Despacho de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte, respectivamente, en el que se les indica girar instrucciones para difundir, por medio de carteles o en el sitio oficial del Municipio de Victoria en Internet, la labor realizada por los comités, aunado a estos oficios, el Subdirector de Construcción y Licitaciones entregó el oficio 060100/373/2016 en el que instruyó al Jefe de Supervisión de obra que las actas de entrega-recepción de las obras contratadas deberán ser firmadas por un beneficiario directo de la obra y que esté integrado en el acta de instalación del comité social, con lo que se atiende lo observado.

### ***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, no permitieron 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) 8 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 coordinadamente con la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas, la integración y operación de los comités de beneficiarios de 89 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó además una encuesta a una muestra de 20 comités de obras del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte para promover la participación social en el FISM-DF, en coordinación con la Dirección de Desarrollo Rural y ambas en coadyuvancia con la Dirección de Obras Públicas. En 2015, el municipio dispuso del Plan Anual de Trabajo de Contraloría Social en el que se muestra la calendarización relacionada con la participación social del FISM-DF.

Los comités están constituidos en el 67.4% de las obras realizadas con el FISM-DF y el 52.8% participó en los distintos procesos del FISM-DF como lo demuestran la firma de actas de entrega-recepción con la firma de un representante del comité.

Los comités no recibieron capacitación para llevar a cabo sus funciones ni información sobre la obra; asimismo, no se dispuso de un mecanismo formal para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités, no se registraron sus actividades ni se realizó un informe sobre éstas y no se practicó, por parte del municipio, una evaluación de la gestión de los comités.

En conclusión, el municipio cumplió parcialmente con las disposiciones normativas referentes a promover, respecto del FISM-DF, la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones.

## ***Apéndices***

### *Áreas Revisadas*

La Dirección de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte del municipio de Victoria, Tamaulipas.

### *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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.