

Municipio de La Independencia, Chiapas

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-07041-14-0662

662-DS-GF

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la 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).

Muestra

Se revisaron los comités de 95 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a una muestra de 20 comités.

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 el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas, se 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 al municipio de la Independencia, Chiapas, este manifestó la existencia de un área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de comités de beneficiarios del FISM-DF, denominada Dirección de Obras Públicas que depende de la Presidencia Municipal, a la par que la Tesorería, la Secretaría, la Oficialía, El juzgado, La Comandancia, la Casa de Cultura y las Direcciones de Agua Potable, Fomento Agropecuario, Asistencia a la Educación y la Coordinación de Turismo; dicha área dispuso de nueve personas encargadas de la participación social en el FISM-DF.

En 2015, dicha área, no dispuso de un plan anual de trabajo en relación con la participación social, únicamente presentó evidencia de las actas de cabildo ordinaria y extraordinaria sobre la realización de obras y acciones del FISM-DF y no recibió apoyo de la SEDESOL para la integración, operación y seguimiento de los consejos de participación ciudadana ya que la comunicación con SEDESOL sólo se refirió a las MIDS y a la validación de obras del FISM-DF pero no en materia de participación social.

A pesar de que el municipio dispuso de un área y dispone del personal suficiente para impulsar la participación social en el FISM-DF, no dispone de un plan de trabajo en materia de participación social, lo que incumplió con la normativa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal instruyó al Presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana para que, en lo sucesivo, se realice un programa de trabajo relacionado con las actividades de participación social en el FISM-DF principalmente para promover y dar seguimiento a los consejos de participación ciudadana correspondientes a las obras financiadas con el FISM-DF, se integre un Consejo de Participación Ciudadana y se especifiquen las obras que van a revisar cada año y tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se atiende lo observado.

Integración y Operación

2. El municipio de La Independencia, Chiapas, presentó una relación de 98 obras y acciones, de las cuales se consideraron en esta auditoría sólo 95, ya que 3 son acciones que no implican participación social; las 95 obras se encontraron terminadas. Del total de obras, el 97.9% dispuso de un comité, como lo respalda su acta de constitución; cabe señalar que varias obras comparten comité: el comité de Cabecera Municipal supervisó 12 obras; R. El Calvario supervisó 6 obras; Ejido Francisco Sarabia supervisó 5 obras; en los ejidos Emiliano Zapata, El Triunfo y Venustiano Carranza, supervisaron 4 obras por ejido; en las Rancherías San Antonio Guayamusej, Quistajito, Concepción, Anexo el Divisorio, Ejido Río Blanco y Ejido Buena Vista, supervisaron 3 obras cada una; Rancherías Santa Rita El Vergel, San Marcos, Samaria, El Rosario, y los ejidos Tierra Blanca, Nueva Aurora, La Patria, Playa Azul, San José Las Palmas, Tierra y Libertad, Ojo Agua y San Antonio Buena Vista, supervisaron 2 obras cada una de ellas; en los Ejidos Nuevo Ojo De Agua, San Isidro El Zapotal, Candelaria, Galeana, Nuevo Pinal Del Río, Pinar Del Río y en las rancherías San Antonio Chiquinivaltic, Nueva Cruz, Flor De Río, La Unión, Los Pinos, Nuevo Mundo El Naranja, Nuevo Tenejapa, San José Belén, Santa Martha, San Antonio Porvenir, Santa Ana El Primor supervisaron 1 obra, haciendo un total de 42 Comités que revisaron 95 obras; sin embargo, en 49 actas (51.6 %) se pudo identificar la obra a la que pertenece el comité pero en 44 actas (46.3 %) no se identificó la obra a la que pertenece el comité.

Al respecto, de los 20 consejos de participación ciudadana encuestados, todos indicaron que se constituyó el comité mediante firma de acta y disponen de una copia de ésta.

El municipio manifestó que invitó a la sociedad por medio de una circular para la formación de los comités de las diferentes microrregiones, y presentó evidencia de ello.

La falta de identificación de las obras en las actas de instalación de los consejos no permite identificar cuantas obras carecieron de un consejo constituido, por lo que se incumplió con la normativa establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de La Independencia, Chiapas, instruyó al Director de Obras Públicas para que, en lo sucesivo, en todas las obras del FISM-DF se integre un Consejo de Participación Ciudadana correspondiente y que se especifiquen las obras que el consejo revisará por año con la finalidad de tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se atiende lo observado.

3. Mediante la aplicación de 20 cuestionarios a integrantes de los consejos de participación ciudadana, estos indicaron que sus principales actividades fueron seguimiento y vigilancia, ya

que 17 comités eligieron esta respuesta; 3 indicaron que además del seguimiento y vigilancia, promovieron el trabajo comunitario.

Respecto de los elementos que utilizan para realizar sus actividades, 7 consejos indicaron que realizaron sesiones de trabajo, 2 sólo firmaron acta de entrega-recepción; 1 consejo realizó sesiones de trabajo y utilizó bitácoras de supervisión; 6 consejos realizaron sesiones de trabajo y firmaron el acta de entrega-recepción; y 4 hicieron sesiones de trabajo, bitácoras de supervisión y firmaron el acta de entrega-recepción.

Al respecto, el área encargada de la participación social del FISM-DF, en el municipio, entregó como evidencia de la participación de los consejos en los distintos procesos del FISM-DF, 95 actas de entrega-recepción con la firma del representante del consejo y 95 bitácoras de supervisión de obra, sin embargo, en las bitácoras no existió participación de los integrantes de los consejos de obra.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de la Independencia, Chiapas, instruyó al Director de Obras Públicas para que, en lo sucesivo, los Consejos de Participación Ciudadana participen en las bitácoras de supervisión de obras, por lo que éstas deberán contener la firma de un representante del consejo, la cual debe coincidir con la firma del acta de instalación de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana correspondientes a las obras financiadas con el FISM-DF, con lo que se atiende lo observado.

4. Mediante la revisión de 20 cuestionarios aplicados a los integrantes de los consejos de participación ciudadana, 4 indicaron que reportaron sus actividades al municipio de manera oral y 16 consejos manifestaron que no reportaron nada; al respecto, el municipio manifestó que registró las actividades y observaciones de los comités de manera manual por medio de actas de entrega-recepción y bitácoras de obra, sin embargo, estas bitácoras son sobre el seguimiento de obras y no sobre el seguimiento de las acciones que realizan los comités; además los integrantes del consejo no participan en dichas bitácoras pues no aparece su firma; asimismo, el municipio manifestó que realizó un reporte de actividades y observaciones y entregó al ayuntamiento pero éste se refiere sólo a los expedientes técnicos de las obras y no a un reporte general de las actividades efectuadas por los consejos de participación ciudadana del FISM-DF.

El Presidente Municipal de La Independencia, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Director de Obras Públicas para que, en lo sucesivo, se disponga de evidencia del seguimiento que realiza el municipio de las actividades y observaciones de los Consejos de Participación Ciudadana correspondientes a las obras financiadas con recursos del FISM-DF, mediante registros al inicio de la obra, de manera intermedia y al finalizar la obra y se genere un informe general de resultados que pueda compartirse con la SEDESOL, con lo que se atiende lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. El municipio manifestó que no otorgó capacitación a los consejos de participación ciudadana; sin embargo, presentó como listas de asistencia de los integrantes de la asamblea general para la priorización de obras y proyectos de COPLADEM; en dicha asamblea, no se

capacitó a los consejos sobre sus funciones y responsabilidades, ni se trataron temas de la participación social en el FISM-DF.

Aunado a lo anterior, el municipio mencionó que proporcionó a los consejos expedientes técnicos de las obras, las metas físicas y los costos y plazos de ejecución pero como evidencia sólo presentó imágenes fotográficas en las que no se puede identificar que sea un evento relacionado con la capacitación de los consejos.

Al respecto, de la revisión de 20 cuestionarios aplicados a los integrantes de los consejos, 9 manifestaron que recibieron capacitación y 11 consejos manifestaron no haber recibido capacitación alguna; asimismo, 19 consejos mencionaron haber recibido información de la obra para apoyar su seguimiento y vigilancia (10 consejos recibieron información sobre las características técnicas de la obra, presupuesto y metas físicas; 8 sobre características técnicas de la obra y metas físicas; y 1 consejo recibió información sobre características técnicas de la obra); y sólo 1 consejo manifestó no haber recibido información alguna.

El Presidente Municipal de La Independencia, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Director de Obras Públicas para que, en lo sucesivo, a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana correspondientes a las obras de financiadas con recursos del FISM-DF se les expliquen los alcances de su funcionamiento y se disponga de evidencia, mediante firmas de los representantes de los Consejos de Participación Ciudadana, de dicha capacitación, así como tener evidencia de haber proporcionado la información de la obra (características técnicas, presupuesto y metas físicas), con lo que se atiende lo observado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. El municipio manifestó que no implementó ningún mecanismo de atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los consejos, debido a que la aclaración de dudas o quejas se hacen en el momento y personalmente con los responsables.

Aunado a ello, de la revisión de 20 cuestionarios aplicados a integrantes de los consejos de beneficiarios, 3 manifestaron que conocen la línea telefónica como mecanismo de atención de sus quejas, denuncias y sugerencias; 5 indicaron que se presentaron de manera personal en el ayuntamiento; 1 consejo indicó que lo realizó de manera oral; 3 consejos indicaron que lo hicieron de manera escrita y 8 consejos no respondieron a la pregunta.

Por otra parte, de los 20 consejos entrevistados, 19 indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente; 1 mencionó que la obra no se realizó adecuadamente ya que la obra no está concluida, esta irregularidad fue reportada al municipio de manera personal y se consideró que la respuesta del municipio fue satisfactoria.

La falta de un mecanismo formal que puedan identificar los consejos para captar y atender sus quejas, denuncias y sugerencias, incumplió con la normativa establecida.

El Presidente Municipal de La Independencia, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana para que, en lo sucesivo, se implemente un mecanismo formal de captación, registro y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los Consejos de

Participación Ciudadana correspondientes a las obras financiadas con recursos del FISM-DF, con lo que se solventa lo observado.

Transparencia y Difusión

7. Con base en la consulta directa realizada a 20 integrantes de los consejos, 11 indicaron que el municipio les dio a conocer el resultado de sus actividades (2 señalaron que fue mediante reportes escritos; 2 señalaron que fue mediante carteles; 3 señalaron que fue de manera verbal; 2 manifestaron que fue mediante un video; 1 indicó que fue felicitado por el Presidente Municipal y 1 no indicó de qué manera) y 9 manifestaron que no recibieron difusión de sus actividades y logros alcanzados; debido a que tanto consejos como el municipio manifestaron que no existió difusión sobre las actividades de los consejos, se incumplió con la normativa establecida.

El Presidente Municipal de la Independencia, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana para que, en lo sucesivo se difundan las actividades y logros realizados por los Consejos de Participación Ciudadana correspondientes a las obras financiadas con recursos del FISM-DF y tener evidencia de dicha difusión, con lo que se atiende lo observado.

Evaluación de la Gestión

8. El municipio indicó que no se realizó una evaluación sobre el desempeño de los consejos de participación ciudadana del FISM-DF, porque no ha existido la necesidad de hacerla y porque el desempeño de los comités se vio reflejado en el buen término de la obra.

El Presidente Municipal de la Independencia, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana para que, en lo sucesivo, se evalúe el desempeño de los Consejos de Participación Ciudadana correspondiente a las obras financiadas con recursos del FISM-DF y se disponga de evidencia de ello, 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 La Independencia, Chiapas, se determinó que la figura de participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal denominada consejos tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- El municipio dispuso de un área encargada de promover la participación social en el FISM-DF denominada Dirección de Obras Públicas.
- El municipio envió invitaciones para la formación de consejos de participación ciudadana a los representantes de las diferentes localidades.

DEBILIDADES

- El municipio no dispuso de un plan de trabajo formal para la integración, control y seguimiento en la participación social en el FISM-DF.
- En 2 obras (2.1%), no existió actas de instalación de consejos, y en 44 actas de instalación de consejos (46.3%), no se identificó la obra a la que pertenece el consejo.
- No se pudo identificar la participación de los consejos en las bitácoras de supervisión de obras porque carecen de la firma del representante del consejo.
- El municipio no realizó el seguimiento de las acciones y observaciones de los consejos ni elaboró un reporte al respecto.
- El municipio no capacitó a los integrantes de los consejos ni entregó información respecto de la obra que debieron vigilar.
- El municipio no dispuso de un mecanismo formal para captar, registrar y dar seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los consejos y los consejos no identifican algún medio por el cual realizar sus quejas, denuncias o sugerencias.
- El municipio no difundió las actividades y logros de los consejos de beneficiarios del FISM-DF.
- El municipio no realizó una evaluación del desempeño de los consejos de beneficiarios del FISM-DF.

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 La Independencia, Chiapas, tiene avances, ya que manifestó la existencia de un área encargada de promover la participación social en el FISM-DF, denominada Dirección de Obras Públicas. Adicionalmente, la Dirección de Obras Públicas del municipio de La Independencia, Chis., envió invitaciones para la formación de consejos de participación ciudadana a los representantes de las diferentes localidades.

Sin embargo, se observan áreas de mejora, ya que el municipio no dispuso de un plan de trabajo formal para la integración, control y seguimiento en la participación social en el FISM-DF; en 2 obras (2.1%) no existió actas de instalación de consejos y en 44 actas de instalación de consejos (46.3%) no se identificó la obra a la que pertenece el consejo; no se pudo identificar la participación de los consejos en los distintos procesos del FISM-DF, principalmente porque se careció de la firma del representante del consejo en las bitácoras de supervisión de obras; el municipio no realizó el seguimiento de las acciones y observaciones de los consejos ni elaboró un reporte al respecto; no capacitó a los integrantes de los consejos; no dispuso de un mecanismo formal para captar, registrar y dar seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los consejos y los consejos no identifican algún medio por el cual realizar sus quejas, denuncias o sugerencias; no difundió las actividades y logros de los consejos de beneficiarios del FISM-DF; y no realizó una evaluación del desempeño de los consejos de beneficiarios del FISM-DF.

El Presidente Municipal de La Independencia, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Presidente del Consejo de Consulta y Participación Ciudadana para en lo sucesivo, en relación con el desempeño evaluado de los Consejos de Participación Ciudadana correspondientes a las obras financiadas con el FISM-DF y considerando las debilidades detectadas en el transcurso de la auditoría, se fortalezcan cada

una de éstas y se disponga de evidencia de las acciones corregidas, 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(arón) 9 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 el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas la integración y operación de los consejos de 95 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó una entrevista a una muestra de 20 consejos de participación ciudadana del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Dirección de Obras Públicas para promover la participación social en el FISM-DF y en 2015 el municipio no dispuso del Plan Anual de Trabajo relacionado con la participación social del FISM-DF.

Los consejos están constituidos en 93 obras de las 95 realizadas con el FISM-DF y estos 95 participaron en la firma de participaron en los distintos procesos del FISM-DF como lo demuestran la firma de actas de entrega-recepción con la firma de un representante del consejo, sin embargo en 2 no se pudo verificar la firma de los beneficiarios porque no existió acta constitutiva; asimismo, se presentaron bitácoras de supervisión de obra pero en estas no participaron los consejos.

Los consejos 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 consejos, no se registran sus actividades ni se realizó un informe sobre estas y no se practicó, por parte del municipio, una evaluación de la gestión de los consejos.

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 Obras Públicas del municipio de La Independencia, Chiapas.

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.