

Municipio de La Trinitaria, 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-07099-14-0663

663-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).

Se revisaron las asambleas de barrio o comunitarias de 210 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a una muestra de 20 asambleas.

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 Asambleas Comunitarios o Asambleas 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 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 Trinitaria, Chiapas, se verificó la existencia de un área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de asambleas de barrio del FISM-DF, denominada Contraloría Interna, la cual es apoyada por la Dirección de Obras Públicas, como se muestra en el organigrama. Cabe mencionar que disponen de 7 personas encargadas de la participación social en el FISM-DF.

En 2015, dicha área dispuso de un plan de trabajo en materia de participación social denominado Plan de Trabajo Contraloría Social 2015 de la Trinitaria Chiapas, en el que se señalan las funciones que deberá tener el ayuntamiento en materia de participación social, la labor de los beneficiarios, así como las acciones que se realizarán para llevar a cabo esta integración y se menciona que habrá un reporte anual.

El municipio indicó que en 2016 recibió apoyo y se coordinó con la SEDESOL; sin embargo, solamente presentó las CUIS, que no tienen relación con la participación social del FISM-DF.

A pesar de la falta de apoyo de la SEDESOL, el municipio demostró una sólida capacidad institucional en materia de participación social ya que dispone de un área encargada de la participación social en el FISM-DF, mostró su relación de personal que la integra, su organigrama y presentó un programa de trabajo.

Integración y Operación

2. El municipio de la Trinitaria, Chiapas, presentó una relación de 213 obras y acciones, de las cuales se consideraron en ésta auditoría sólo 210, ya que 3 son acciones que no implican participación social; de éstas obras consideradas, las 210 se encontraban terminadas.

Del total de obras revisadas, el 12.4% no dispuso de una asamblea; asimismo, de aquellas obras (87.6%) en las que se integró una asamblea, en 22 actas constitutivas de asamblea de barrio (11.9%), no se pudo identificar la obra que le correspondía vigilar o no fueron firmadas por lo integrantes de la asamblea de barrio.

Cabe señalar que de las 210 obras consideradas, sólo existen 139 actas constitutivas, ya que se forma una Asamblea de Barrio por localidad, es decir, en 3 localidades una Asamblea de Barrio revisó 4 obras; en 12 localidades una Asamblea de Barrio revisó 3 obras; en 29 localidades una Asamblea de Barrio revisó 2 obras y en 94 localidades una Asamblea de Barrio revisó una sola obra y una Asamblea de Barrio de una sola localidad revisó 10 obras. Al respecto, de los 20 integrantes de asambleas encuestados, 17 indicaron que se constituyeron asambleas y sólo 16 firmaron el acta de constitución y, de éstos, sólo 8 dispusieron de una copia de ésta.

Adicionalmente, el municipio entregó como evidencia de la promoción para la instalación de asambleas, un circular en donde se invita a los agentes municipales de las diversas localidades para que asistan a una reunión informativa, donde se explicará la importancia de estructurar una asamblea de barrio para vigilar las obras y servicios.

Debido a que no se constituyó una Asamblea de Barrio en todas las obras consideradas para esta auditoría o no fue posible identificar todas las obras en las actas constitutivas, se incumplió con la norma establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal Constitucional instruyó al Contralor Interno para que, en lo sucesivo, en todas las obras realizadas con el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) se constituya una Asamblea de Barrio o Comunitaria correspondiente y que se especifiquen las obras que revisarán por año, con la finalidad de que los integrantes de las Asambleas de Barrio o Comunitaria, tengan conocimiento de las obras que van a revisar en cada año, y tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se solventa lo observado.

3. Con base en el cuestionario aplicado a 20 integrantes de asambleas de barrio o comunitarias, éstos indicaron que sus principales actividades consistieron en el seguimiento y vigilancia de la obra ya que 10 asambleas eligieron esta respuesta; 5, seguimiento, vigilancia y promoción del trabajo comunitario; 2, seguimiento, vigilancia, promoción del trabajo comunitario y de la aportación económica; y 3 no respondieron.

Respecto de las actividades en que se expresó su trabajo, 3 asambleas realizaron sesiones de trabajo; 3 sólo firmaron acta de entrega recepción; 3 asambleas realizaron sesiones de trabajo y utilizaron bitácoras de supervisión; 6 asambleas realizaron sesiones de trabajo, utilizaron bitácoras de supervisión y firmaron el acta de entrega-recepción; 1 asamblea realizó sesiones de trabajo y firmó actas de entrega-recepción; 1 realizó bitácoras y firmó el acta de entrega-recepción; y 3 no respondieron el cuestionario. Al respecto, el área encargada de la

participación social del FISM-DF en el municipio, entregó como evidencia de la participación de las asambleas en los distintos procesos del FISM-DF, 183 actas de entrega-recepción con la firma de un integrante de la asamblea y 27 obras (12.9%) carecieron de acta de entrega recepción; asimismo, de las 183 actas de entrega-recepción firmadas, en 43 actas (23.5%) no coincidieron las firmas de los beneficiarios con las actas de instalación y en 12 actas (6.6%) se careció de firmas de beneficiarios; aunado a ello, se presentaron 183 bitácoras de supervisión de obra, sin embargo, éstas no se consideraron como elementos de participación de las asambleas ya que en ellas no aparecen las firmas de los miembros de la asamblea.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal Constitucional instruyó al Director de Obras para que, en lo sucesivo, los integrantes de las Asambleas de Barrio o Comunitaria participen en la firma de las actas entrega-recepción, la cual debe coincidir con la firma del acta de instalación de las Asambleas de Barrio o Comunitaria correspondientes a las obras financiadas con recursos del (FISM-DF) terminadas, con la finalidad de tener evidencia de la participación de Asambleas de Barrio o Comunitarias en los distintos procesos del FISM-DF, con lo que se solventa lo observado.

4. El municipio manifestó que las asambleas trabajan coordinadamente con el personal del municipio y si tiene problemas en la ejecución de los trabajos, siempre se superan en mutuo acuerdo; asimismo, afirmó que realiza un reporte de las actividades realizadas por las asambleas; no obstante, no presentó evidencia de dicho reporte ni del seguimiento realizado de las acciones efectuadas por los asambleas de las obras financiadas con recursos del FISM-DF.

Adicionalmente, de las 20 asambleas entrevistadas, 10 afirmaron que reportaron sus actividades y observaciones de la obra al municipio (5 lo realizaron de manera escrita y 5 de manera oral o personal); 6 no reportaron sus actividades ni observaciones porque la obra estuvo bien y 4 personas no indicaron si reportaron o no.

Debido a que las asambleas manifestaron que reportan sus actividades pero el municipio carece evidencia del registro de sus actividades, se incumplió con la norma establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal Constitucional instruyó al Contralor Interno, para que, en lo sucesivo, se disponga de evidencia de que el municipio realiza el seguimiento de las actividades y observaciones de las Asambleas de Barrio o Comunitaria correspondientes a las obras financiadas con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF), mediante el registro de éstas acciones, al inicio de la obra, de manera intermedia y al finalizar la obra y se genere un informe de resultados sobre dicho seguimiento y éste se comparta con la SEDESOL, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. El municipio manifestó que otorgó capacitación a las asambleas de barrio o comunitarias; sin embargo, no presentó evidencia de ello; asimismo, de las 20 asambleas entrevistadas, 15 manifestaron haber recibido capacitación, 2 señalaron que no recibieron capacitación y 3 no contestaron la pregunta.

Respecto de si recibieron información de la obra para apoyar su seguimiento y vigilancia, 8 asambleas indicaron que recibieron información sobre las características técnicas y metas

físicas; 3, sólo sobre las características técnicas de la obra; 2, sobre características, presupuesto y las metas físicas de las obras; 2, recibieron información sobre características técnicas y presupuesto; 1, sobre características técnicas y material; y 4 asambleas no respondieron la pregunta. Por lo tanto, la falta de capacitación y la falta de entrega de información respecto de la o las obras que revisaron las asambleas, incumplió con la normativa establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal Constitucional instruyó al Contralor Interno para que, en lo sucesivo, a los integrantes de las Asambleas de Barrio o Comunitaria correspondientes a las obras financiadas con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF), se les expliquen los alcances de su funcionamiento y se disponga de evidencia, mediante firmas de los representantes de las Asambleas de Barrio o Comunitaria, de la asistencia a dicha capacitación; así como tener evidencia, mediante firma, de haber recibido copia de la información de la obra (características técnicas, presupuesto y metas físicas). Lo anterior, con la finalidad de tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. El municipio manifestó que no tiene implementado ningún mecanismo de atención y seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de las asambleas debido a que la aclaración de dudas o quejas se hace en el momento y personalmente con los responsables. Aunado a ello, de 20 asambleas entrevistadas, 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 asamblea indicó que lo realizó de manera oral; 3 indicaron que lo hicieron de manera escrita, y 8 no respondieron a la pregunta. Por otra parte, respecto del seguimiento y vigilancia que realizaron de la obra, 19 asambleas indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente; y 1 mencionó que la obra no se realizó adecuadamente, ya que la obra no estaba concluida, esta irregularidad la reportó al municipio de manera personal y la respuesta fue satisfactoria.

En virtud de que el municipio de La Trinitaria, Chiapas, no presentó evidencia de un mecanismo formal de captación de quejas, denuncias o sugerencias, se incumplió con la normativa establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal Constitucional 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 las Asambleas de Barrio o Comunitarias correspondientes a las obras financiadas con recursos del FISM-DF, lo anterior con la finalidad de tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se solventa lo observado.

Transparencia y Difusión

7. El municipio manifestó que difundió los resultados de la operación de las asambleas mediante la página de transparencia y mediante periódicos locales, pero no hubo evidencia de ello. Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a 20 integrantes de las

Asambleas de Barrio o Comunitarias, 14 indicaron que el municipio les dio a conocer el resultado de sus actividades de los cuales (5 mediante reportes escritos, 1 mediante carteles, 1 mediante fotos y clausura con los beneficiarios, 6 manifestaron que fue de manera oral y 1 no manifestó de qué manera); por el contrario, 3 indicaron que no recibieron difusión de sus actividades y logros alcanzados; y 3 no respondieron.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal Constitucional instruyó al Contralor Interno para que, en lo sucesivo, se difundan las actividades y logros realizados por las Asambleas de Barrio o Comunitarias, correspondientes a las obras financiadas con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) y tener evidencia de dicha difusión, con lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión

8. El municipio indicó que no se realizó una evaluación sobre el desempeño de las asambleas de barrio o comunitarias del FISM-DF, porque no existen estándares precisos para poder evaluar, por lo que no dispuso de evidencia de alguna evaluación.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal Constitucional instruyó al Contralor Interno para que, en lo sucesivo, se evalúe el desempeño de las Asambleas de Barrio o Comunitaria correspondientes a las obras financiadas con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) y se disponga de evidencia de ello, con lo que se solventa 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 Trinitaria, 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 Asambleas de Barrio o Comunitarias 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 Contraloría Interna.
- El municipio envió circulares para la formación de comités de participación ciudadana a los representantes de las diferentes localidades.
- El municipio dispuso de un plan de trabajo denominado "Plan de Trabajo Contraloría Social 2015", en donde se destaca el plan de trabajo para los comités de contraloría social, acciones, funciones específicas y alcances de los comités.

DEBILIDADES

- El 12.4% (26) de las obras realizadas con recursos del FISM-DF 2015, no tuvo acta de instalación de asamblea de barrio.

- En el 11.9% (22) de las actas de instalación de asamblea de barrio, no se identificó el nombre de la obra, o no tuvo firmas de los integrantes del comité.
- El 12.9% (27) de las obras realizadas con recursos del FISM-DF 2015, no tuvo acta de entrega-recepción.
- El 23.5% (43) de las actas de entrega-recepción no coinciden las firmas de los integrantes de la asamblea de barrio.
- El 6.6% (12) del total de actas de entrega-recepción careció de firmas de los beneficiarios.
- El municipio no realizó el seguimiento de las acciones y observaciones de las asambleas de barrio o comunitarias ni elaboró un reporte al respecto.
- El municipio no capacitó a los integrantes de las asambleas 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 las asambleas.
- El municipio no difundió las actividades y logros de las asambleas de beneficiarios del FISM-DF.
- El municipio no realizó una evaluación del desempeño de las asambleas de beneficiarios del FISM-DF.

En conclusión, el municipio dispuso de la Contraloría Interna para promover la participación social en el FISM-DF, asimismo, realizó, mediante circular, convocatorias a las diversas localidades del municipio, para conformar comités de participación ciudadana.

El municipio de la Trinitaria, Chiapas, dispuso de un plan de trabajo denominado "Plan de Trabajo Contraloría Social 2015", en donde se destacan acciones, funciones específicas y alcances de las asambleas de barrio o comunitarias.

Sin embargo, el municipio presenta áreas de mejora ya que en 12.4% (26) de las obras realizadas con recursos del FISM-DF 2015, no se tuvo acta de instalación de las asambleas; en 11.9% (22) de las actas de instalación de asamblea de barrio, no se identificó el nombre de la obra, o no fueron firmadas por los integrantes del comité; el 12.9% (27) de las obras realizadas con recursos del FISM-DF 2015, no tuvo acta de entrega-recepción; en 23.5% (43) de las actas de entrega-recepción no coincidieron las firmas de los integrantes de la asamblea de barrio, respecto de su acta de instalación; el 6.6% (12) del total de actas de entrega-recepción carecieron de firmas de los beneficiarios; el municipio no realizó el seguimiento de las acciones y observaciones de los comités ni elaboró un reporte al respecto; no capacitó a los integrantes de los comités ni entregó información respecto de la obra que debieron vigilar; no dispuso de un mecanismo formal para captar, registrar y dar seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de las asambleas; el municipio no difundió las actividades y logros de

las asambleas de beneficiarios del FISM-DF y el municipio no realizó una evaluación de su desempeño.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal Constitucional instruyó al Contralor Municipal para que, en lo sucesivo, en relación con el desempeño evaluado de las Asambleas de Barrio o Comunitaria correspondientes a las obras financiadas con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF), 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, esto con la finalidad de tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se solventa 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 asambleas 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 el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas la integración y operación de las asambleas de barrio de 210 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó una entrevista a una muestra de 20 asambleas.

Al respecto, dispuso de la Contraloría Interna para promover la participación social en el FISM-DF y mediante circulares, realizó convocatorias a las diversas localidades del municipio, para conformar asambleas de barrio o comunitarias; dicha área dispuso de un plan de trabajo denominado "Plan de Trabajo Contraloría Social 2015", en donde se destacan acciones, funciones específicas y alcances de las asambleas de barrio o comunitarias.

Las asambleas de barrio están constituidas en 162 obras realizadas con el FISM-DF, pero de éstas, sólo 128 participaron en los distintos procesos del FISM-DF como lo demuestran las 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 registran sus actividades ni se realiza 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 Contraloría Interna del municipio de La Trinitaria, 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.