

Municipio de Centro, 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: 15-D-27004-14-1410

1410-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).

Muestra auditada:

Se revisaron los comités de 13 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a 13 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 Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco; 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. En el cuestionario aplicado al gobierno del municipio de Centro, Tabasco, éste manifestó la existencia de un área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de comités de beneficiarios del FISM-DF, denominada Subdirección de Desarrollo y Organización Social, cuya estructura organizacional se encuentra dentro de la Dirección de Desarrollo, de acuerdo con el organigrama; asimismo informó que el área dispone de tres personas encargadas de la participación social en el FISM-DF, en apoyo al Subdirector, como mostró en la relación de personal. En 2015, dicha área dispuso de un plan anual de trabajo en relación con la participación social, denominado Plan de trabajo de la Dirección de Desarrollo Social.

Finalmente, el municipio manifestó que no recibió apoyo de la SEDESOL ni de ninguna otra instancia federal ni estatal para la integración y operación de los comités, ya que no se firmaron los convenios; e informó que dispone de todos los elementos para impulsar la participación social en el FISM-DF.

Integración y Operación

2. El gobierno del municipio de Centro, Tabasco, presentó una relación de 13 obras, las cuales estuvieron terminadas. Del total de obras consideradas, el 100.0% dispuso de un comité, ya

que a pesar de que se entregaron sólo 10 actas de instalación, hubo 3 comités que tuvieron bajo su supervisión 2 obras, como lo respalda su acta de constitución. Al respecto, de los 13 comités de beneficiarios encuestados, todos indicaron que se constituyó el comité, firmaron el acta de constitución y 8 dispusieron de una copia de ésta.

3. Con base en el cuestionario aplicado a 13 comités de beneficiarios, 7 indicaron que sus principales actividades fueron el seguimiento y vigilancia de la ejecución de las obras, así como la promoción de trabajo comunitario; y 6 indicaron que sólo el seguimiento y vigilancia.

Respecto de los elementos utilizados para participar en los procesos del FISM-DF, se obtuvo que 4 comités firmaron el acta de entrega-recepción; 3 comités realizaron sesiones de trabajo y firmaron el acta de entrega-recepción; 2 efectuaron sesiones de trabajo; 2 realizaron sesiones de trabajo y bitácoras de supervisión; y 2 indicaron que no utilizaron ningún elemento.

Al respecto, el área encargada de la participación social del FISM-DF, en el municipio, entregó como evidencia de la participación de los comités en los distintos procesos del fondo, 5 actas de entrega-recepción con la firma del representante del comité, las 8 restantes no tenían la firma del representante del comité, ya que 2 fueron actas del contratista al municipio y 6 del municipio al delegado; por lo tanto, la falta de evidencia de la participación en los distintos procesos del FISM-DF para todos los comités, principalmente porque se carece de la totalidad de las actas de entrega-recepción con la firma del representante del comité, incumplió con la normativa establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Contralor Municipal de Centro, Tabasco, exhortó al Director de Desarrollo, para que en lo sucesivo, los integrantes de los comités participen en la firma de las actas de entrega-recepción, la cual debe coincidir con la firma del acta constitutiva de la integración del comité comunitario correspondiente; además debe elaborarse el acta de entrega-recepción del municipio a la comunidad, para tener evidencia de la participación de dichos comités, con lo que se solventa lo observado.

4. El municipio no registró las actividades realizadas por los comités, por lo que no hubo evidencia del seguimiento a sus acciones; aunado a lo anterior, de los 13 comités entrevistados, 5 indicaron que reportaron sus actividades al municipio de manera verbal y 8 manifestaron no haber tenido necesidad de hacerlo.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Contralor Municipal de Centro, Chiapas, exhortó al Director de Desarrollo, para que en lo sucesivo, se disponga de evidencia de que el municipio realiza el seguimiento de las actividades y observaciones de los comités, mediante el registro de éstas al inicio de la obra, de manera intermedia y a finalizar la obra, y se genere el informe de resultados con dicho seguimiento y éste se comparta con la SEDESOL, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. Como resultado de la aplicación de cuestionarios a 13 comités, 7 de ellos afirmaron que recibieron capacitación por parte del municipio y 6 indicaron que no la recibieron; sin embargo, de acuerdo con la evidencia presentada por el municipio, con base en minutas, se constató que 8 comités fueron capacitados al momento de constituirse, donde el municipio

proporcionó la información a los comités, otorgándoles el expediente técnico de la obra y metas físicas; no obstante, para 2 comités no se encontró evidencia de dicha minuta y en las otras 3 minutas, no se menciona que se otorgó la capacitación.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Contralor Municipal de Centro, Tabasco, exhortó al Director de Desarrollo para que, en lo sucesivo, se otorgue capacitación a los comités, el expediente técnico de la obra y exista una minuta o lista de asistencia para todas las obras, en las que se señale la capacitación otorgada y la copia del expediente técnico entregada con la firma de los integrantes del comité, los cuales deben coincidir con las firma del acta de constitución, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. El municipio no tuvo implementado un mecanismo de atención y seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités; sin embargo, presentó un acta de sitio que hace atención a las solventaciones parciales observadas por el Órgano Superior de Fiscalización, la cual fue derivada de una inconformidad presentada por el comité de la obra de la Planta de Tratamiento de Aguas y Cárcamo en la Localidad Villa Luis Gil Pérez; no obstante, este no es un elemento que funja como mecanismo formal de atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités.

Como parte complementaria de esta auditoría, se entrevistó a 13 comités, de los cuales 1 indicó que conoce la línea telefónica como medio para sus quejas; 4 señalaron que sus quejas o denuncias las manifestaron directamente en el ayuntamiento o con el delegado; 7 comités informaron que no conocen ningún mecanismo para expresar sus quejas, denuncias o sugerencias, y 1 no contestó. Respecto del proceso de vigilancia de la obra 11 comités indicaron que ésta se realizó y operó adecuadamente; 2 mencionaron que la obra operó con deficiencias, ya que la obra construcción de pavimento hidráulico 1ra. Etapa, calle Emiliano Zapata, tuvo fugas de agua y en la obra de la construcción de techumbre en plaza cívica, Jardín de Niños Ernestina Montes Camero, la caída de agua perjudica a terceros; de estas deficiencias, 1 comité indicó que la reportó al municipio de manera verbal; y 1 comité no reportó al municipio la deficiencia encontrada. De aquel que reportó la deficiencia, consideró que la respuesta ofrecida por el municipio fue satisfactoria.

En virtud de que el municipio no presentó evidencia de algún mecanismo de atención y seguimiento de quejas, denuncias y sugerencias de los comités, y éstos no lo identifican, se incumplió con la normativa establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Contralor Municipal de Centro, Tabasco, exhortó al Director de Desarrollo, para que en lo sucesivo, en Coordinación con la Contraloría Municipal, se implemente un mecanismo formal de captación, registro y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités, con lo que se solventa 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 13 comités, 2 indicaron que el municipio dio a conocer el resultado de sus actividades por medio de reuniones, 1 no señaló el medio de difusión y 10 informaron que no se dio a conocer el resultado de sus actividades; debido a

que el municipio no presentó evidencia sobre la difusión de las actividades realizadas por los comités y éstos también manifestaron la falta de difusión, se incumplió con la normativa establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Contralor Municipal de Centro, Tabasco, exhortó al Director de Desarrollo para que, en lo sucesivo, se difundan las actividades y logros realizados por los comités, 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 los comités de beneficiarios del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Contralor Municipal de Centro, Tabasco, exhortó al Director de Desarrollo para que, en lo sucesivo, se evalué el desempeño de los comités y se genere evidencia de dicha evaluación, 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 FISM-DF del municipio de Centro, Tabasco, se determinó que la figura de participación social en el fondo, denominada comités, tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- El municipio dispuso de la Subdirección de Desarrollo y Organización Social, como área responsable de la participación social en el FISM-DF.
- El municipio dispuso de un organigrama, relación de personal y un plan de trabajo para llevar a cabo actividades en materia de participación social en el FISM-DF.
- Todas las obras financiadas con recursos del FISM-DF dispusieron de un comité.
- Los comités de obra firmaron un acta de aceptación de obra, por lo que todos los comités identificaron las obras que revisarían.

DEBILIDADES

- No existen actas de entrega-recepción con la firma de un representante del comité para 8 obras, ya que en 2 obras sólo son actas de entrega-recepción del contratista al municipio y 6 son actas de recepción del municipio al delegado, por lo que no existió evidencia de la participación de todos los comités en los distintos procesos del FISM-DF.
- El municipio no realizó el seguimiento de las actividades realizadas por los comités ni un reporte general de dichas actividades.
- No existieron minutas que evidencien la entrega del expediente técnico y de capacitación sobre sus funciones para cinco comités.

- No existió un mecanismo formal para la atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de beneficiarios del FISM-DF.
- No se difundieron las acciones realizadas por los comités de beneficiarios del FISM-DF.
- No se evaluó el desempeño de los comités de beneficiarios del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, el Contralor Municipal de Centro, Tabasco, exhortó al Director de Desarrollo, para que, en lo sucesivo, se fortalezcan cada una de las áreas de oportunidad detectadas en la auditoría, y se disponga de evidencia de las acciones corregidas, asimismo, deberán instruir al personal responsable de la organización social, para que se apliquen las mejoras y se generen las evidencias necesarias, 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 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) 7 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 Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, la integración y operación de los comités de beneficiarios de 13 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó una entrevista a los 13 comités de beneficiarios del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Subdirección de Desarrollo y Organización Social para promover la participación social en el FISM-DF; dicha área dispuso de un programa de trabajo relacionado con la participación social en el FISM-DF.

Los comités están constituidos en las 13 obras realizadas con el FISM-DF, pero de éstos, sólo 5 participaron en los distintos procesos del FISM-DF como lo demuestran las actas de entrega-recepción con la firma de un representante del comité.

Sólo 8 comités recibieron capacitación para llevar a cabo sus funciones, así como información sobre la obra; los 5 comités restantes no recibieron asistencia; 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 Subdirección de Desarrollo y Organización Social de Centro, 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 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.