

Municipio de Altamira, 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-28003-14-1434
1434-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 49 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 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 al gobierno del municipio de Altamira, Tamaulipas, éste manifestó la existencia de un área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de comités de beneficiarios del FISM-DF, denominada Secretaría de Desarrollo Humano; la cual trabajó coordinadamente con la Secretaría de Contraloría y la Secretaría de Obras Públicas y Servicios Públicos, y su estructura organizacional estuvo definida en el documento Desarrollo Organizacional de la Administración Municipal 2013-2016, que presentó el municipio; dichas áreas dispusieron de 3 personas encargadas de la participación social en el FISM-DF, como se mostró en la relación de personal.

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. Finalmente, el municipio manifestó, mediante el oficio No. 1434DSGF-MAT-001/16, que no hubo participación de la SEDESOL en la formación de los comités, ni en ningún proceso relacionado con la participación social análoga de beneficiarios del FISM-DF.

El Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, en el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Humano para que, en lo sucesivo, se realice la invitación correspondiente a la SEDESOL Federal y delegación en el Estado, para la conformación, reuniones de seguimiento y firma de acta entrega-recepción

de los comités; la Secretaría de Desarrollo Humano respondió que será acatada y cumplida cabalmente la instrucción, con lo que se atiende lo observado.

Integración y Operación

2. El gobierno del municipio de Altamira, Tamaulipas, presentó una relación de 49 obras y una acción. Para efecto de la auditoría sólo se consideró la revisión de las 49 obras, las cuales se encontraron terminadas y dispusieron de un comité, como lo respalda su acta de constitución.

Como parte complementaria de esta auditoría se entrevistó a 20 integrantes de los comités. La totalidad manifestó que se constituyó el comité de obra que realizaron acciones de supervisión y vigilancia, y que el municipio fue quien promovió su constitución; asimismo, todos indicaron que firmaron el acta de constitución, sin embargo el 75.0% informó que no dispuso de una copia de ésta.

3. Mediante la revisión de los cuestionarios aplicados a 20 integrantes de los comités de beneficiarios, 16 de ellos informaron que sus principales actividades fueron seguimiento y vigilancia; 3 seguimiento y vigilancia y promoción del trabajo comunitario; y uno informó que sólo se constituyó el comité pero no operó; asimismo, las acciones mediante las cuales participaron en los distintos procesos del FISM-DF fueron, las actas de entrega-recepción ya que 10 de los 20 comités encuestados manifestaron que firmaron dicho documento; 6 indicaron que no documentaron ninguna acción porque todo fue de palabra; 2 indicaron que realizaron sesiones de trabajo y firmaron el acta de entrega-recepción; otro indicó que sólo realizó sesiones de trabajo y otro indicó que no operó el comité.

Al respecto, el municipio entregó como evidencia de la participación de los comités en los distintos procesos del FISM-DF, 49 actas de entrega-recepción con la firma de un integrante del comité; sin embargo, en el 30.6% de estas actas no se pudo verificar que la firma que aparece en ellas sea efectivamente del beneficiario, ya que no coincide con la firma que aparece en el acta de constitución del comité, y no se evidenciaron más elementos que demuestren la participación de comités de beneficiarios en los distintos procesos del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría y mediante la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Humano, para que en lo sucesivo, se lleve a cabo la promoción para la constitución de los comités, se recaben las evidencias físicas del trabajo realizado con la entrega de trípticos, convocatoria, folletos y fotografía; asimismo, se coteje con la credencial de elector o cualquier identificación oficial, la firma del beneficiario y se asegure que la firma en el acta de integración de comités y en el acta de entrega-recepción coincidan y; se incluya la evidencia en el expediente de comprobación de participación social; al respecto la Secretaría de Desarrollo Humano acusó recibo de la instrucción e informó al Presidente Municipal que la instrucción será acatada y cumplida cabalmente, con lo que se atiende lo observado.

4. Mediante los oficios con números 1434DSGF-MAT-003/16 y 1434DSGF-MAT-004/16, el municipio manifestó que no dispuso de registro de las actividades y observaciones de los comités y no realizó un reporte o informe de las acciones que éstos realizaron; adicionalmente, como parte integral de la auditoría, se entrevistó a 20 integrantes de los

comités beneficiarios de las obras, de éstos el 45.0% indicó que sus actividades y observaciones las reportó al municipio de manera escrita y de forma verbal.

En el transcurso de la auditoría y mediante la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Humano y al Director de Obras Públicas, para que en lo sucesivo se lleve a cabo el seguimiento y se realice un reporte o informe de las acciones realizadas por los comités de beneficiarios, mediante reuniones y se formalice con cédulas de seguimiento, y se incluya dicha evidencia en el expediente de comprobación de participación social. La Secretaría de Desarrollo Humano y el Director de Obras Públicas acusaron recibo e informaron al Presidente Municipal que la instrucción será acatada y cumplida cabalmente, con lo que se atiende lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. El municipio manifestó que, durante la formación del comité, el área de desarrollo humano les explica la función que tienen previstas y el objetivo de su creación; el área de obras públicas otorga la explicación técnica de la obra, y la contraloría municipal brinda información de dónde puede acudir para quejas y denuncias. Asimismo, se les entrega el nombre del programa, nombre de la obra, las metas físicas de la obra, los costos y plazos de ejecución; sin embargo, por medio de los oficios con números 1434DSGF-MAT-006/16 y 1434DSGF-MAT-005/16 el municipio señaló que no existió evidencia de la capacitación y de la documentación otorgada a los comités.

Al respecto, de los 20 comités entrevistados, 13 afirmaron que recibieron información del municipio al menos una vez, principalmente sobre las funciones y características de las obras; los otros 7 comités manifestaron que no recibieron capacitación; aunado a ello, 18 comités indicaron que recibieron información sobre la obra, 7 sobre características técnicas, presupuesto y metas físicas; 4 sólo sobre características y presupuesto; otros 4 sólo sobre características técnicas y metas físicas; 3 sólo sobre características; 1 comité indicó que no recibió información y otro comité no respondió esta pregunta.

Con base en la respuesta de los comités sobre la falta de capacitación y la falta de evidencia del otorgamiento de la capacitación y de información de la obra por parte del municipio a los comités, el municipio incumplió con la normativa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, instruyó al Director de Obras Públicas, para que en lo sucesivo, se informe cabalmente de las obras y acciones a los comités y se formalice con un documento de recepción y éste se incluya en el expediente de comprobación de participación social; asimismo, el Director de Obras Públicas informó que la instrucción será acatada y cumplida cabalmente. Aunado a esto, el Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Humano para que, en lo sucesivo, se establezcan convocatorias, listas de asistencia, materiales y fotografías para capacitar a los comités y se deje evidencia de las actividades realizadas y dicha evidencia se incluya en el expediente de seguimiento de participación social; al respecto la Secretaría de Desarrollo Humano, acusó de recibo y respondió que la instrucción será acatada y cumplida cabalmente, con lo que se atiende lo observado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. El municipio manifestó que durante la formación del comité se les proporciona la información, nombres y teléfonos de con quién pueden acudir para presentar quejas, denuncias o sugerencias, pero no se dispuso de evidencia de esta actividad; asimismo, indicó que no se tuvo registro de la atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités debido a que no se presentó ninguna queja en la contraloría municipal.

Al respecto, de los 20 comités encuestados, 13 indicaron que conocen algún mecanismo de captación de quejas, denuncias y sugerencias; de éstos, 4 indicaron que conocen la línea telefónica, 2 indicaron que de manera verbal y la línea telefónica, 6 indicaron que de manera verbal y 1 no indicó que mecanismo conoce; pero, 7 desconocen la existencia de algún mecanismo de captación de sus quejas, denuncias y sugerencias. Por otro lado, 15 comités indicaron que durante el proceso de vigilancia de la obra, ésta se realizó y operó adecuadamente; 2 mencionaron que la obra no se realizó adecuadamente. De las deficiencias o falta de operación de la obra, sólo 7 comités indicaron que reportaron estas deficiencias o falta de operación, directamente con el encargado de la obra o con el Presidente Municipal cuando hizo el recorrido en las obras; y de estos comités que reportaron, 5 indicaron que la respuesta del municipio fue insatisfactoria, porque no se atendió lo que reportaron.

En el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, instruyó al Director de Auditoría de Obra Pública, para que, en lo sucesivo, se lleve a cabo la formalización y se establezca un canal de comunicación con los comités a fin de que la captación de quejas, denuncias y sugerencias funcione adecuadamente; asimismo, se dé seguimiento puntual a las quejas, denuncias y sugerencias realizadas por los comités y se disponga de evidencia de las actividades realizadas y se incluya ésta en el expediente de seguimiento de participación social; al respecto, el Director de Auditoría de Obra Pública respondió que las instrucciones serán acatadas y cumplidas cabalmente, con lo que se atiende lo observado.

Transparencia y Difusión

7. Mediante un oficio signado por el enlace municipal para la auditoría, el municipio manifestó que no difundió los resultados de la operación de los comités. Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a 20 comités, 7 indicaron que el municipio les dio a conocer el resultado de sus actividades; de éstos, 1 indicó que mediante reporte escrito y oral, 1 por cartel; 4 de manera verbal; y 1 de manera verbal y por cartel; y 13 comités manifestaron que el municipio no dio a conocer el resultado de sus actividades. Al respecto, el municipio manifestó que no difundió los resultados sobre las actividades de los comités, mediante el oficio No. 1434DSGF-MAT-009/16.

En el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Humano, para que, en lo sucesivo, se lleve a cabo la difusión de logros de los comités en el municipio, generó la evidencia correspondiente y se incluya en el expediente de comprobación de participación social; la Secretaría de Desarrollo Humano del municipio, acusó de recibo de la instrucción, con lo que se atiende lo observado.

Evaluación de la Gestión

8. El municipio manifestó mediante oficio No. 1434DSGF-MAT-010/16, 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 Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Humano, para que en lo sucesivo, se realicen las evaluaciones del desempeño de los comités de beneficiarios en el municipio, generando la evidencia correspondiente y se incluya en el expediente de comprobación de participación social; la Secretaría de Desarrollo Humano del municipio, acuso e recibo e informó que será acatada y cumplida cabalmente, 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 FISM-DF del municipio de Altamira, Tamaulipas, 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 comités, tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- En el municipio se estableció un área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de comités de beneficiarios y dispone de 3 personas encargadas de la participación social en el FISM-DF.
- Se dispuso de un plan anual de trabajo en relación con la participación social.
- Se instalaron comités en todas las obras financiadas con recursos del FISM-DF.
- Se dispuso de actas de entrega-recepción de todas las obras financiadas con recursos del FISM-DF.

DEBILIDADES

- El municipio no presentó evidencia sobre actividades de capacitación otorgada a los comités de beneficiarios del FISM-DF.
- En las actas de entrega-recepción, no se pudo comprobar la veracidad de la firma de las personas que asignaron como integrantes del comité.
- No existió difusión de los resultados de las actividades realizadas por los comités.
- El municipio no realizó evaluaciones internas o externas a los comités de beneficiarios del FISM-DF.
- No se efectuó el seguimiento, por parte del municipio, de las actividades de los comités.
- No se dispuso de mecanismos para la captación de quejas, sugerencias y denuncias de los comités 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 municipio de Altamira, Tamaulipas, tuvo avances, se tiene definida y normada la figura de participación social en el Fondo, expresada en los comités, los cuales se constituyen formalmente. Sin embargo, se observaron áreas de mejora, ya que no existió evidencia de un mecanismo formal para captaciones de quejas, denuncias y sugerencias, no se les proporcionó capacitación formal a los comités, no se les informó sobre el resultados de sus actividades; el municipio no registró, ni realizó el seguimiento de las observaciones asentadas por los comités; los comités firman el acta de instalación pero no dispusieron de una copia de ésta; en las actas de entrega-recepción la firma no coincidió con la que aparece en las actas de instalación, por lo que no se puede comprobar la participación de los comités en los distintos procesos del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Altamira, Tamaulipas, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Humano, Dirección de Auditoría de Obra Pública y Dirección de Obra Pública, para que se atiendan las diversas observaciones generadas en cada uno de los procedimientos revisados. Y de igual manera, las dependencias mencionadas notificaron que las instrucciones serían acatadas y cumplidas cabalmente, 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 49 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó una entrevista a una muestra de 20 comités de beneficiarios del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Dirección de Desarrollo Humano para promover la participación social en el FISM-DF, en colaboración con la Secretaría de Contraloría y la Secretaría de Obras Públicas y Servicios Públicos; 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 las 49 obras realizadas con el FISM-DF, pero de éstos, sólo 34 participaron en los distintos procesos del FISM-DF como se demuestra con la firma de actas de entrega-recepción por 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 Secretaría de Desarrollo Humano del municipio de Altamira, 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.