

Municipio de Atlixco, Puebla

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: 16-D-21019-14-1317

1317-DS-GF

Alcance

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

Muestra auditada:

58 comités de obras financiadas con recursos del FISM-DF.

10 encuestas a comités de participación social.

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; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia, difusión 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.

Resultados

Integración y operación

1. Se identificó a la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario, adscrita a la Dirección General de Desarrollo Humano y Económico con Inclusión Social del Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, como el área encargada de promover, constituir y apoyar el seguimiento de los comités de desarrollo social de las obras del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), cuya estructura organizacional y funciones se encontraron establecidas en el Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario. El titular encargado del área lleva tres años y cuatro meses en el cargo y dispuso de nueve personas para llevar a cabo las actividades relacionadas con la participación social de los beneficiarios del fondo. De igual manera, se verificó la existencia del Programa para el Seguimiento a la Participación Social, elaborado por esta dirección, donde se estableció el programa de trabajo anual, el calendario de actividades, los indicadores de seguimiento y el presupuesto asignado para la planeación, promoción, capacitación y seguimiento de los comités de participación social en el municipio.

En entrevista, el Director de Desarrollo Social y Comunitario manifestó que las principales funciones del área, en relación con la participación social, fueron la atención directa a ciudadanos y el fomento a la creación de comités, juntas y cualquier otra forma de asociación de vecinos, desde la concurrencia al Comité de Planeación Municipal (COPLAM), órgano de participación social y consulta, auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, y en el cual intervinieron los sectores público, social y privado, hasta la convocatoria, conformación, capacitación, seguimiento, atención de quejas y denuncias, difusión y evaluación de todos los comités vecinales y específicamente de los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF. Además, se evidenció una coordinación muy cercana con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mediante oficios y minutas de reuniones de trabajo para apoyar el cumplimiento de los lineamientos generales para la operación de este fondo, específicamente en materia de participación social.

Dicha área dispuso del registro de los integrantes de los comités, así como de sus datos de contacto; se mencionó también, que la promoción y constitución de los comités se llevó a cabo una vez que las obras fueron autorizadas, se enviaron oficios a las autoridades municipales auxiliares para solicitar su apoyo en la convocatoria a los habitantes de su localidad, con el fin de informarles sobre la obra de la cual serían beneficiarios, así como para la elección de los integrantes del comité de desarrollo social de la obra. Adicionalmente, se evidenció la efectiva participación de los comités en los distintos procesos de las obras por medio de minutas de supervisión y con las actas de entrega-recepción de las mismas. De igual

manera, se constató el seguimiento a sus actividades realizado por el área encargada dentro del municipio, con los informes sobre el seguimiento y evaluación de los comités de desarrollo social de las obras y con una base de datos que concentró las actividades realizadas por éstos.

La capacitación a los integrantes de estos comités se realizó durante su instalación, donde se les brindó información relativa a las funciones del comité, así como las características técnicas, presupuesto y metas físicas de las obras, y también durante las tres ocasiones en que se llevó a cabo la Reunión y Capacitación a Comités de Obra 2016, organizada de manera conjunta por el Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, la Delegación estatal de la SEDESOL y la Secretaría de la Contraloría del Estado. Por otro lado, los mecanismos disponibles para la captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités consistieron en el formato Quejas y Sugerencias, entregado y requisitado por un integrante del comité; un buzón de quejas, denuncias y sugerencias específico para las obras del FISM-DF ubicado en la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario del municipio; así como un número telefónico y correo electrónico de la Contraloría Municipal, publicados en los carteles informativos de los comités de desarrollo social colocados en el lugar de la obra, con lo que también quedó de manifiesto la transparencia y difusión de las actividades de los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF. Finalmente, se dispuso de una evaluación al desempeño de estas figuras de participación social mediante el Informe de seguimiento a las figuras de participación ciudadana del FISM 2016.

2. Mediante la revisión de la relación de 58 obras y acciones realizadas con recursos del FISM-DF en 2016, proporcionada por el Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, se determinó que el 58.6% de ellas fueron concluidas, mientras que el 41.4% restante se encontró en proceso. Posteriormente, de la revisión documental de estas obras, se constató la conformación de un comité de desarrollo social para el 100.0%, mediante acta constitutiva, donde se especificó la fecha de conformación, el nombre de la obra, la elección de sus integrantes por votación en asamblea, sus funciones, así como el nombre y firma de sus integrantes (presidente, secretario, tesorero, vocal de control y vigilancia y dos vocales), lista de asistentes a la reunión, directorio de los integrantes del comité y copia de sus identificaciones oficiales.

Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a los integrantes de una muestra de 10 comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, y del análisis de sus respuestas se obtuvo que, el municipio fue quien promovió y apoyó su instalación, 3 de ellos identificaron también a la SEDESOL; en ese sentido, los 10 comités formalizaron su integración mediante una acta de constitución, de la cual aseguraron haber recibido una copia.

3. Como evidencia de la promoción realizada en el municipio para la integración de los comités de desarrollo social de las obras y acciones del FISM-DF, se proporcionaron 58 oficios de solicitud de apoyo a las autoridades municipales auxiliares, emitidos por la Dirección General de Desarrollo Humano y Económico con Inclusión Social del Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, para convocar a los habitantes de su localidad a la reunión informativa respecto de la obra de la cual serían beneficiarios, así como para la elección de los integrantes del comité de desarrollo social de la obra; dichos oficios correspondieron al 100.0% de las obras y acciones realizadas con el fondo en 2016.

En relación con las actividades de los comités de desarrollo social en los distintos procesos de las obras del FISM-DF, se proporcionaron las minutas de trabajo realizadas de manera

conjunta por el supervisor de la obra y un integrante del comité, para el 51.7% de las obras y acciones revisadas, en las cuales se plasmaron los comentarios y acuerdos de ambas partes, resultado de la supervisión y vigilancia realizada. Adicionalmente, se dispuso de 31 actas de entrega-recepción que representaron el 91.2% de las obras terminadas financiadas con el fondo, las cuales fueron firmadas de conformidad por los integrantes del comité de desarrollo social; de las 3 obras concluidas restantes, que se refieren a aportaciones municipales, se evidenció la solicitud hecha a la instancia ejecutora para la entrega de este documento, en distintas ocasiones, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta.

Por otra parte, con base en la entrevista realizada a una muestra de 10 comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, todos informaron que se enteraron de que se tenía que conformar un comité por medio de una convocatoria; asimismo, indicaron que su principal actividad fue el seguimiento y vigilancia de la obra; y respecto de los instrumentos utilizados para expresar su participación en los distintos procesos de la obra, 4 mencionaron que elaboraron minutas de sesiones de trabajo y firmaron el acta entrega-recepción de la obra, 3 señalaron sólo las minutas, 2 únicamente firmaron el acta de entrega-recepción y 1 respondió que todo fue palabra.

4. El Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, proporcionó los informes sobre el seguimiento y evaluación de los comités de desarrollo social de las obras, para el 94.8% de las obras y acciones financiadas con el fondo, mediante los cuales, los miembros de los comités respondieron a diversos cuestionamientos relacionados con la promoción, instalación, capacitación y actividades del comité, así como del uso e impacto de la obra realizada.

Adicionalmente, se revisó una base de datos que contiene el concentrado de las actividades de los comités, entre las que destacan: convocatoria, capacitación, reunión para conformación del comité, informe de seguimiento y evaluación, quejas y denuncias y difusión de sus actividades. El análisis de esta información fue reportado, por parte del área encargada, al Director de Desarrollo Humano y Económico con Inclusión Social en el Informe de las actividades de los comités de desarrollo social de la obra, del programa FISM ejercicio 2016.

Por otro lado, con base en las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, se determinó que ninguno de ellos reportó al municipio irregularidades en la obra, en virtud de que todo estuvo bien o debido a que todo se resolvió en el lugar de la obra. Además, al cuestionarles su opinión sobre la obra realizada, derivada del seguimiento y vigilancia que realizaron, 5 respondieron que ésta se realizó y operó adecuadamente y 5 señalaron que la obra sigue en proceso.

Capacitación y asistencia

5. Se proporcionaron tres minutas de trabajo de las reuniones y capacitación a comités de participación social de las obras, con el tema de Participación Ciudadana en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, celebradas en el municipio, en los meses de agosto, noviembre y diciembre de 2016, en las cuales se manifestó que dicha capacitación fue impartida por representantes de los tres órdenes de gobierno (el Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, la Delegación Puebla de la SEDESOL y la Secretaría de la Contraloría del Estado), y donde se desarrollaron temas de promoción, difusión, seguimiento de la contraloría social, presentación del Ramo 33, población objetivo y uso de recursos del FAIS;

acciones para la atención de carencias sociales FAIS; participación ciudadana y mecanismos de atención ciudadana para la planeación, seguimiento y evaluación del FISM. Estos documentos incluyeron el material utilizado, que constó de una presentación en Power Point, fotografías de los eventos, así como el registro de asistentes a las capacitaciones, donde se identificó la presencia de integrantes de los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF realizadas en 2016.

En relación con la entrega de información sobre la obra a los integrantes de los comités de desarrollo social, se revisaron los acuses de recepción del expediente técnico de la obra o acción del FISM-DF para el 100.0% de las obras y acciones realizadas con el fondo en 2016; de éstos, se identificó la firma de un integrante del comité en el 84.5%, mientras que en el 15.5% restante, se dispuso de la firma de otro beneficiario.

Con base en las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 integrantes de los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, se determinó que la totalidad de ellos recibió capacitación para el cumplimiento de sus funciones, 4 únicamente al constituirse el comité, 3 dijeron que al constituirse el comité y al finalizar la obra, mientras que 3 indicaron que la capacitación se les otorgó cada que fueron convocados por el Municipio, la SEDESOL y el Gobierno del Estado. Asimismo, los 10 comités afirmaron que dicha capacitación fue proporcionada conjuntamente por el Municipio y la SEDESOL, 3 de ellos identificaron también al Gobierno del Estado en estas actividades. Finalmente, todos los comités consideraron que los temas desarrollados fueron suficientes para el desarrollo de sus funciones y aseguraron haber recibido información sobre las características técnicas, presupuesto y metas físicas de la obra que iban a supervisar.

Mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias

6. La evidencia relacionada con los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias, al alcance de la figura de participación social en el FISM-DF, estuvo integrada por fotografías del buzón de quejas, denuncias y sugerencias específico del FISM, ubicado en la recepción de la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario del municipio; el formato de cartel de difusión de las actividades de los comités de desarrollo social de la obra, el cual incluyó los datos de contacto de la Contraloría Municipal para la presentación de cualquier queja o denuncia; y por 55 formatos titulados Quejas y Sugerencias, correspondientes al 94.8% del total del obras y acciones realizadas con el fondo en 2016, en los cuales un integrante del comité de desarrollo social registró si recibió quejas o denuncias por parte de los beneficiarios o de los integrantes del comité, y en caso afirmativo, a qué tema se refirieron, si realizó alguna investigación al respecto y qué resultados obtuvo; asimismo, plasmó si consideró que hubo mejoras en el programa FISM y sus comentarios y observaciones generales.

De forma complementaria, con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, se obtuvo que todos ellos conocieron los medios para presentar quejas, denuncias o sugerencias derivadas de las actividades de seguimiento y vigilancia que realizaron. Los medios que identificaron para tal efecto fueron línea telefónica, correo electrónico y buzón. Adicionalmente, se les cuestionó si, en el caso de que la obra no se haya realizado, no opere u opere con deficiencias, lo reportó al municipio,

a lo que 8 respondieron que no se dio el caso señalado y 2 manifestaron que no lo han hecho porque la obra continúa en proceso.

Transparencia y difusión

7. La Dirección de Desarrollo Social y Comunitario del Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, entregó evidencia fotográfica de la transparencia y difusión realizadas sobre la existencia de las figuras de participación social en el FISM-DF y sus actividades, mediante la colocación de 55 carteles con el título Comité de Desarrollo Social de la Obra, correspondientes al 94.8% del total de obras y acciones financiadas con el fondo en 2016, los cuales incluyeron el nombre de la obra, ubicación, monto de inversión, fondo de financiamiento, número de beneficiarios, metas físicas y acciones del comité.

Con base en la consulta directa realizada a una muestra de 10 comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, la totalidad refirió que el municipio difundió la existencia y actividades de su comité, principalmente mediante carteles y de manera personal.

Evaluación de la gestión y resultados

8. Como evidencia de la evaluación realizada al desempeño de los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, se presentó el Informe de seguimiento de las figuras de participación ciudadana FISM 2016, el cual integró el resumen de las actividades realizadas por cada área del municipio en la materia, el cálculo de los indicadores de seguimiento, el presupuesto efectivamente asignado para la operación de este programa y el reporte del cumplimiento de las principales actividades del área encargada en relación con los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, a saber, convocatorias, conformación, capacitación, seguimiento y evaluación, atención de quejas y denuncias y difusión de sus acciones.

9. De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría, se identificó 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 Comité de Desarrollo Social de la Obra, presentó las fortalezas que a continuación se mencionan:

FORTALEZAS

- Existió en el municipio un área encargada de la promoción, constitución, operación y seguimiento de los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF.
- El municipio dispuso de un programa anual de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF.
- Se mantuvo una estrecha coordinación con la SEDESOL Delegación Puebla para el desarrollo de todo el proceso de participación social en el FISM-DF.
- La promoción de esta figura participativa se realizó por medio de la solicitud de apoyo a las autoridades auxiliares municipales en las localidades beneficiadas para convocar a la reunión en la que se conformaría el comité.
- Se dispuso de una base de datos con el registro de los integrantes de los comités de desarrollo social de las obras.

- Se entregó el acta constitutiva del Comité de Desarrollo Social de la Obra para el 100.0% de las obras y acciones realizadas con recursos del FISM-DF.
- Los comités elaboraron minutas de trabajo, de manera conjunta con los supervisores de obra, para expresar su efectiva participación en la vigilancia de las obras y acciones del fondo.
- Se proporcionó el acta de entrega-recepción para el 91.2% de las obras y acciones terminadas, realizadas con recursos del FISM-DF en 2016, con la firma de conformidad de los comités.
- Existió seguimiento, por parte del municipio, de las actividades y observaciones realizadas por los comités de desarrollo social que intervinieron en el seguimiento y vigilancia de las obras financiadas con el fondo.
- Se evidenciaron múltiples acciones de capacitación dirigidas a los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, impartidas de manera conjunta por el Ayuntamiento, la SEDESOL y el Gobierno del Estado, para el desarrollo de sus funciones, y se les brindó información sobre la obra a supervisar.
- Existieron mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités de desarrollo social y de los beneficiarios de las obras financiadas con el fondo.
- El municipio difundió a la ciudadanía la existencia y resultados de los comités de desarrollo social de las obras, mediante carteles y de manera personal.
- Se evaluó el desempeño de los comités de desarrollo social, por parte del municipio, y se presentó el diagnóstico de las acciones realizadas internamente para el desarrollo de la participación ciudadana en el FISM-DF.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó los comités de 58 obras financiadas con recursos del FISM-DF y realizó una encuesta a una muestra de 10 comités de desarrollo social. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Atlixco, Puebla, se impulsó la constitución y adecuada operación de los comités de desarrollo social en el 100.0% de las obras del FISM-DF, ya que existió un área dentro del municipio encargada de la promoción, constitución, operación, capacitación, seguimiento, difusión y evaluación de estos comités, la cual dispuso de un programa de trabajo en la materia; se mantuvo una estrecha coordinación con la SEDESOL Delegación Puebla para el desarrollo de todo el proceso de participación social en el FISM-DF; se entregó el acta constitutiva del comité de desarrollo social, así como el acta entrega-recepción para el 100.0% y 91.2%, respectivamente, de las obras y acciones concluidas, realizadas con recursos del FISM-DF. Adicionalmente, los comités elaboraron minutas de trabajo, de manera conjunta con los supervisores de obra, para expresar su efectiva participación en la vigilancia de las obras y acciones del fondo; existió seguimiento, por parte de municipio, a las actividades y observaciones realizadas por los comités de desarrollo social que intervinieron en el seguimiento y vigilancia de las obras financiadas con el fondo; se evidenciaron múltiples

acciones de capacitación dirigidas a los comités de desarrollo social de las obras del FISM-DF, impartidas de manera conjunta por el Ayuntamiento, la SEDESOL y el Gobierno del Estado, para el desarrollo de sus funciones, y se les brindó información sobre la obra a supervisar. Existieron mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités de desarrollo social y de los beneficiarios de las obras financiadas con el fondo. Finalmente, el municipio difundió a la ciudadanía la existencia y resultados de los comités de desarrollo social de las obras, mediante carteles y de manera personal; se evaluó el desempeño de dichos comités y se presentó el diagnóstico de las acciones realizadas internamente para el desarrollo de la participación ciudadana en el FISM-DF.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Apéndices

Áreas Revisadas

La Dirección de Desarrollo Social y Comunitario del Ayuntamiento de Atlixco, Puebla.

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.