

Municipio de Ocoyucan, 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-21106-14-1322

1322-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:

33 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 Urbano y Obra Pública como el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités de beneficiarios del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), cuya estructura organizacional se encontró en el Manual de Procesos y Procedimientos del Municipio de Ocoyucan, Puebla; el titular del área tiene en el cargo 11 meses como lo evidenció su nombramiento y dispuso de 9 personas para llevar a cabo las actividades de participación social del fondo. Se revisó el acta del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) del periodo 2016-2018, en la cual se presentó la repriorización de obras y/o acciones para el ejercicio 2016, así como la calendarización de las obras a realizar con recursos del FISM-DF; asimismo, se estableció como una de las funciones y responsabilidades del COPLADEMUN, la de promover e impulsar la organización social en planeación y desarrollo de los programas y acciones del FISM-DF. Cabe señalar que este comité de planeación estuvo integrado, entre otros, por representantes comunitarios por localidad, barrio o colonia y por los comités de obra.

En entrevista con el titular del área encargada, se mencionó que el municipio no tuvo ningún tipo de comunicación con la delegación de SEDESOL en el estado en lo que se refiere al tema de participación social en el FISM-DF. Por otra parte, la promoción e instalación de los comités de beneficiarios de la obra se realizó por medio de solicitudes de la misma población que estuvo interesada en conformarlo y de forma verbal; la capacitación de los comités se realizó directamente por el Director de Desarrollo Urbano y Obra Pública del municipio; sin embargo, no se presentó evidencia de ello. El personal de la citada dirección utilizó una base de datos en Excel para el registro los comités; no obstante, no dispuso de herramientas para el seguimiento y control de sus actividades.

Se evidenció la existencia de mecanismos para captar, registrar y dar atención a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de beneficiarios de la obra, mediante la colocación de un buzón de quejas en todas las áreas administrativas del municipio, un registro de solicitudes de atención y un formato registrado en el Manual de Administración de Riegos del municipio. Adicionalmente, hubo difusión de las actividades de los comités de beneficiarios, de manera personal, durante los eventos de arranque e inauguración de las obras, en periódicos locales y en redes sociales. Sin embargo, no se han realizado evaluaciones integrales al FISM-DF donde se mencione el desempeño de las figuras de participación social.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado acordaron las recomendaciones

derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados, en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Ocoyucan, Puebla, instruyó al Contralor Municipal, para que se tomen las medidas necesarias a fin de garantizar la correcta integración del comité de obra e implementar mecanismos de control interno para mejorar los sistemas de registro y seguimiento de las actividades realizadas por los comités de beneficiarios del FISM-DF, tales como: diseño de bases de datos para llevar el control de actividades de los comités; elaboración de formatos de seguimiento mensual de obra para los comités; generación de informes de resultados de estas actividades; capacitaciones a comités; evaluaciones a su desempeño y elaboración del diagnóstico de participación social en el FISM-DF.

2. Mediante la revisión de una relación de 33 obras, se identificó que todas fueron concluidas. El total de obras dispuso de un comité de beneficiarios, como lo respaldan sus actas constitutivas, en las cuales se constató el nombre, firma e identificación de los integrantes de los comités, mismos que dieron seguimiento y vigilancia a las 33 obras que se ejercieron con recursos del FISM-DF en el 2016. De las 33 obras, 2 se realizaron con participación de recursos financieros del FORTAMUN y de Recursos Fiscales.

Al respecto, de los 10 comités de beneficiarios entrevistados, 7 manifestaron que fue el municipio quien promovió y apoyó su constitución y operación y 3 respondieron que se integraron solos. Los 10 comités firmaron el acta constitutiva y a 8 se les proporcionó una copia de dicho documento.

3. Mediante la revisión del acta del COPLADEMUN del periodo 2016-2018, del municipio de Ocoyucan, Puebla, se verificó que éste realizó actividades de promoción para la integración de los comités de beneficiarios de las obras del FISM-DF, ya que se explicó a sus integrantes la operación del FISM-DF y la importancia de conformar comités de beneficiarios de las obras. Adicionalmente, se proporcionaron diversos formatos de solicitudes de instalación de los comités de beneficiarios de la obra.

Por otra parte, el área encargada de la participación social en el FISM-DF, entregó como evidencia de la participación de los comités de beneficiarios de la obra en los distintos procesos del FISM-DF, 33 actas de entrega-recepción correspondientes a los 33 comités de beneficiarios de la obra.

Con base en el cuestionario aplicado a 10 comités de beneficiarios de la obra, 6 mencionaron que se enteraron por medio de oficio de la presidencia cómo tenían que integrar un comité y 4 respondieron que nadie les dijo. Los 10 comités entrevistados manifestaron que las actividades que realizaron fueron de seguimiento y vigilancia de la obra, 3 de ellos contestaron que además se hicieron labores de promoción ante los beneficiarios para que realizaran trabajo comunitario. En lo que se refiere a la participación de los comités de beneficiarios de la obra en los distintos procesos de la obra, se mencionó que todos firmaron el acta de entrega – recepción y 4 de ellos mencionaron que también elaboraron bitácoras de supervisión.

4. No se presentó evidencia del seguimiento y atención de las acciones realizadas por los comités de beneficiarios de la obra, por parte del municipio. De acuerdo con el cuestionario

aplicado a 10 comités de beneficiarios de obra, todos respondieron que no reportaron sus observaciones al municipio, principalmente debido a que no hubo irregularidades.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Ocoyucan, Puebla, instruyó al Contralor Municipal para que se tomen las medidas necesarias a fin de elaborar e implementar, a partir del mes de julio de 2017, un formato de seguimiento mensual de la obra, mediante el cual los comités de obra podrán manifestar sus dudas o quejas respecto de la ejecución de la obra que están supervisando; llevar un registro de estos formatos en una base de datos y brindar la atención correspondiente; y finalmente elaborar un informe de estas actividades.

Capacitación y Asistencia

5. Mediante un cuestionario aplicado a 10 integrantes de los comités de beneficiarios de la obra, se verificó que 9 recibieron capacitación por parte del municipio, misma que consideraron suficiente para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, el área responsable de los comités de beneficiarios de obra en el municipio, no presentó evidencia de haber otorgado capacitación a dichos comités.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados, en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Ocoyucan, Puebla, instruyó al Contralor Municipal, para que se tomen las medidas necesarias a fin de que se realicen reuniones grupales con comités de beneficiarios de la obra, en los meses de julio, septiembre y noviembre del 2017, para brindarles capacitación sobre los procesos de participación ciudadana y atención de dudas o quejas.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Como evidencia de mecanismos de captación y atención de las quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités de beneficiarios de la obra del FISM-DF, se presentó un registro de 29 solicitudes de atención, relacionadas con la ejecución de obras públicas, incluidas las del fondo, mismas que fueron solucionadas por el área competente, lo que quedó de manifiesto en los formatos denominados oficios de agradecimiento y un formato registrado en el Manual de Administración de Riegos del Municipio; asimismo, se identificó en el Manual de Procesos y Procedimientos del municipio, el proceso para la atención de quejas. Adicionalmente, en todas las áreas administrativas del municipio se dispuso de un buzón de quejas, denuncias y sugerencias.

En lo que respecta a la aplicación de 10 cuestionarios a integrantes de los comités de beneficiarios, el total de ellos manifestó conocer al menos un medio por el cual pueden realizar una queja, denuncia o sugerencia; 7 mencionaron que es directamente en el municipio, 2 comités contestaron que a través de la línea telefónica y 1 al correo electrónico.

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 6 comités respondieron que no fue el caso y los 4 restantes contestaron que si lo reportaron de manera personal y que la respuesta recibida fue satisfactoria.

Transparencia y Difusión

7. Se presentó como evidencia de la difusión de las actividades de los comités de beneficiarios de la obra, dos periódicos locales y la página de Facebook del H. Ayuntamiento de Ocoyucan; medios de comunicación en los cuales se constató la presencia de habitantes y comités de beneficiarios en los actos de inicio y terminación de las obras. Por otra parte, con la aplicación de 10 cuestionarios a comités de beneficiarios, 8 manifestaron que el municipio difundió su existencia y sus actividades, principalmente de manera verbal por parte del presidente municipal.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. No se presentó evidencia sobre aspectos de evaluación integral del FISM-DF, en la que se incluyera a los comités de beneficiarios de la obra.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados, en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Ocoyucan, Puebla, instruyó al Contralor Municipal, para que se elaboren e implementen encuestas de evaluación a los comités de beneficiarios de la obra para conocer su desempeño. Adicionalmente, y con base en los resultados de las encuestas, se deberá realizar, al final del año 2017, un documento que contenga el diagnóstico del proceso de participación social en el FISM-DF para la identificación de las áreas de mejora.

9. Con el análisis de la información entregada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal se presentaron fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Se dispuso de un área encargada de promover la participación social en el FISM-DF, denominada Dirección de Desarrollo Urbano y Obra Pública.
- Se identificó en el acta del COPLADEMUN del periodo 2016-2018, el plan de trabajo de actividades sobre los comités de beneficiarios de la obra.
- Las 33 obras realizadas con recursos del FISM-DF en el ejercicio 2016, tuvieron actas constitutivas de comités y actas de entrega recepción.
- Se dispuso de un mecanismo formal para captar, registrar y dar seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de beneficiarios de la obra.
- Se difundieron las actividades y logros de los comités de beneficiarios de la obra por medio de periódicos locales y de la página de Facebook del municipio.

DEBILIDADES

- No se dio seguimiento y atención a las acciones realizadas por los comités de beneficiarios de la obra.
- No se llevaron a cabo acciones de capacitación para los comités de beneficiarios de la obra.
- No se realizó una evaluación del desempeño de los comités de beneficiarios de las obras del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados, en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Ocoyucan, Puebla, instruyó al Contralor Municipal, para que se tomen las medidas necesarias para la atención de las debilidades detectadas y que los documentos que se elaboren para dar prueba de dicha atención deberán ser enviados a la ASF a más tardar el último día hábil del mes de diciembre de 2017.

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) 5 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, la integración y operación de los comités de beneficiarios de 33 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó además una encuesta a una muestra de 10 comités de beneficiarios del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obra Pública, y de un Manual de Procesos y Procedimientos, para promover la participación social en el FISM-DF; la totalidad de las obras realizadas con recursos del FISM-DF en el ejercicio 2016 dispuso de las actas constitutivas de comités y actas de entrega-recepción de las obras; se evidenció la existencia de mecanismos para captar, registrar y dar atención a las quejas, denuncias y sugerencias; y se difundieron las actividades que realizaron los comités de beneficiarios de la obra.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se tuvo evidencia de la promoción para la constitución de los comités de beneficiarios de la obra y no se les otorgó capacitación

para el desarrollo de sus funciones; careció de mecanismos sistematizados para el registro y seguimiento de sus actividades; y no se realizó alguna evaluación del FISM-DF donde se pudieran identificar los resultados sobre el desempeño de los comités. Cabe señalar que en todos estos casos ya se dispone de un programa de trabajo calendarizado con mecanismos de atención e instrucciones para la atención de las observaciones para que el municipio de Ocoyucan, Puebla, subsane las insuficiencias señaladas e informe de su avance oportuno a la Auditoría Superior de la Federación.

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 Urbano y Obra Pública del H. Ayuntamiento de Ocoyucan, 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.