

Municipio de La Paz, Baja California Sur

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-03003-14-0594

594-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 los comités de 22 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a una muestra de 21 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 con 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 los 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 Estado de Baja California Sur; 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 Paz, Baja California Sur, se verificó la existencia de un área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de comités de beneficiarios del FISM-DF, denominada Dirección General de Desarrollo Social, cuya estructura organizacional se encuentra normada con un Organigrama, en el que demostró que dicha dirección se apoyó de la Dirección de Planeación, la Subdirección de Planeación, y el Departamento de Desarrollo Comunitario. El área, dispuso de cinco personas encargadas de la participación social en el FISM-DF, como se mostró en la relación de personal; dispuso de un plan anual de trabajo denominado Programa Operativo Anual de Contraloría Social, el cual mostró fechas establecidas para integración y acompañamiento de los comités. Aunado a lo anterior, el municipio indicó que se coordinó con la SEDESOL para la promoción, constitución y seguimiento de los comités, y mencionó que realizaron para ello 22 reuniones de trabajo; sin embargo, al respecto, únicamente se presentaron oficios en los que el municipio invitó a la SEDESOL al acompañamiento para recorridos de cierres de comités de las obras y un oficio en el que SEDESOL solicita al municipio unir esfuerzos en materia de participación social; no obstante, todos los oficios son de 2016.

Integración y Operación

2. El municipio presentó una relación de 22 obras, de las cuales, 1 continuaba en proceso y 21 estaban terminadas. De las 22 obras consideradas, el 95.5% dispuso de un comité, como lo respalda su acta de constitución y el municipio fue quien promovió su conformación.

Por su parte, de los 21 comités de beneficiarios encuestados, todos indicaron que se constituyó el comité y firmaron el acta respectiva, de la cual sólo 3 dispusieron de una copia.

Debido a que no en todas las obras consideradas para esta auditoría se constituyó un comité y los beneficiarios no dispusieron de una copia de su acta constitutiva, se incumplió con la normativa.

No obstante, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General de Desarrollo Social instruyó al Director de Planeación, y éste a su vez al Subdirector de Planeación, quien replicó la instrucción al Encargado del Departamento de Desarrollo Comunitario, para que en lo sucesivo, en todas las obras del FISM-DF, se conformen los comités de participación social, por lo que se solventa lo observado.

3. Con base en el cuestionario aplicado a 21 integrantes de los comités de beneficiarios, éstos indicaron que sus principales actividades fueron el seguimiento y vigilancia de la ejecución de la obra, ya que 9 comités eligieron esta respuesta; 8 indicaron que promovieron el trabajo comunitario y realizaron seguimiento y vigilancia, y 4 manifestaron que el comité se constituyó pero no operó. Asimismo, 7 de los comités manifestaron que para participar en los distintos procesos del FISM-DF realizaron sesiones de trabajo; 3 hicieron sesiones de trabajo y firmaron el acta de entrega-recepción; 5 sólo firmaron el acta de entrega-recepción; 2 no utilizaron nada ya que el comité no operó; y 4 no utilizaron nada porque todo fue de palabra. 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 FISM-DF, 20 actas de entrega-recepción con la firma del representante del comité, de las 22 obras financiadas con recursos del FISM-DF.

Por otra parte, el municipio presentó como evidencia de la promoción para la constitución de los comités de beneficiarios, invitaciones para la asistencia a reuniones de trabajo en varias colonias, con el objetivo de atender la demanda ciudadana y la problemática de la colonia, así como fichas de trabajo en las que se indicó la obra, el número de beneficiarios, las metas a realizar y a los integrantes de los comités. Adicionalmente, el municipio indicó que 1 comité no se constituyó por falta de quorum legal para su constitución, pero no presentó evidencia de las razones expuestas.

Debido a la falta de evidencia de la participación en los distintos procesos del FISM-DF de todos los comités, principalmente porque se careció de la totalidad de las actas de entrega-recepción con la firma del representante del comité, se incumplió con la normativa; sin embargo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General de Desarrollo Social instruyó al Director de Planeación, quien instruyó al Subdirector de Planeación y éste a su vez al Encargado del Departamento de Desarrollo Comunitario, para que en lo sucesivo, en todas las obras del FISM-DF, se realicen las actas de entrega-recepción con la firma de los representantes de los comités de beneficiarios de las obras, por lo que se solventa lo observado.

4. El municipio manifestó que registró las actividades y observaciones de los comités de manera manual, y registró principalmente el avance de la obra; afirmó que no realizó un reporte de actividades y observaciones realizadas por los comités, y que no lo entregó a la SEDESOL; al respecto, presentó 5 formatos de seguimiento a 5 obras, aunado a ello, de los 21 comités entrevistados, 1 indicó que reportó sus actividades al municipio mediante un reporte escrito, 6 realizaron su reporte de manera oral, y 14 señalaron que no reportaron nada.

La falta de evidencia de los reportes manifestados por los comités, así como la falta de evidencia del seguimiento realizado de las actividades de 16 comités y de la elaboración de un reporte de dicho seguimiento, incumplió con la normativa; sin embargo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General de Desarrollo Social instruyó al Director de Planeación, quien replicó la instrucción al Subdirector de Planeación y éste a su vez al Encargado del Departamento de Desarrollo Comunitario, para que en lo sucesivo, se dé seguimiento a los comités de cada obra, se tenga evidencia de dicho seguimiento y se genere un informe de resultados sobre dicho seguimiento y éste se comparta con la SEDESOL, por lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. El municipio manifestó que otorgó capacitación a los comités mediante explicación técnica, así como derechos y obligaciones; asimismo, indicó que proporcionó información a los comités de beneficiarios acerca de las obras realizadas para el cumplimiento de sus funciones, y como evidencia presentó fotografías; sin embargo, con éstas no se pudo comprobar que dicha información fue otorgada a los comités. Al respecto, de los 21 comités encuestados, 11 manifestaron que no recibieron capacitación, principalmente indicaron que fue porque se constituyó el comité pero no operó; y los 10 comités que afirmaron haber recibido capacitación al menos una vez por parte del municipio, indicaron que los temas fueron relacionados con la obra, mas no sobre sus funciones.

Aunado a lo anterior, los 21 comités indicaron que recibieron información sobre la obra, de éstos, 15 indicaron que la información la proporcionó el municipio y 6 no especificaron quién se las otorgó; 11 comités afirmaron que recibieron información sobre características técnicas, presupuesto y metas físicas; 4 sobre características técnicas y metas físicas, 4 sólo sobre características técnicas, 1 sobre características técnicas y presupuesto, y 1 sólo sobre metas físicas.

Debido a que 11 comités indicaron que no recibieron capacitación y los que la recibieron afirmaron que sólo se refirió a información sobre la obra, y la evidencia proporcionada por el municipio no permitió corroborar la capacitación otorgada ni la entrega de información sobre la obra a los comités, se incumplió con la normativa; sin embargo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General de Desarrollo Social instruyó al Director de Planeación, quien replicó la instrucción al Subdirector de Planeación y éste a su vez, al Encargado del Departamento de Desarrollo Comunitario, para que en lo sucesivo, en todas las obras del FISM-DF, además de explicar los alcances del funcionamiento de los comités de obra se les capacite sobre sus funciones, y se tenga evidencia de dicha capacitación y de la entrega a los comités de la información sobre la obra (características técnicas, presupuesto y metas físicas), por lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. El municipio no presentó evidencia de haber implementado un mecanismo de atención y seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités, sólo se presentó un formato correspondiente al ejercicio 2016 sin llenar; asimismo, 13 de los comités encuestados manifestaron conocer el medio por el cual pueden realizar una denuncia, queja o sugerencia, (6 indicaron la línea telefónica y 7 indicaron otro medio) y 8 comités manifestaron desconocer el mecanismo por el cual pueden realizar una denuncia, queja o sugerencia.

Aunado a lo anterior, durante el proceso de vigilancia de la ejecución de la obra, 20 comités indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente, sin embargo, uno de estos 20 comités manifestó que aun cuando la obra opera adecuadamente, no se le entregó la totalidad del material; y un comité manifestó que la obra no se realizó adecuadamente por falta de materiales. Respecto de las deficiencias o falta de operación de la obra, un comité indicó que lo reportó al municipio mediante los trabajadores de la obra y consideró que la respuesta no fue satisfactoria.

En virtud de que el municipio no presentó evidencia de un mecanismo de atención y seguimiento de quejas, denuncias y sugerencias de los comités, y los comités manifestaron varias irregularidades; se incumplió con la normativa; sin embargo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General de Desarrollo Social instruyó al Director de Planeación, quien replicó la instrucción al Subdirector de Planeación y éste a su vez al Encargado del Departamento de Desarrollo Comunitario, para que en lo sucesivo, se implementen mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de obra del FISM-DF, por lo que se solventa lo observado.

Transparencia y Difusión

7. El municipio no presentó evidencia de la difusión de los resultados de la operación de los comités. El CD presentado por el municipio, sólo evidenció videos de la entrega de obras, y no de la difusión de las actividades realizadas por los comités. Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a 21 comités, 6 indicaron que el municipio les dio a conocer el resultado de sus actividades en una reunión, de manera oral, por radio, etc. y 15 manifestaron que el municipio no les difundió el resultado de sus actividades. Debido a que el municipio no presentó evidencia de la difusión sobre las actividades de los comités, se considera que se incumplió con la normativa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General de Desarrollo Social instruyó al Director de Planeación, quien replicó la instrucción al Subdirector de Planeación y éste a su vez al Encargado del Departamento de Desarrollo Comunitario, para que en lo sucesivo, se difundan los resultados y logros alcanzados por la operación de los comités de obra, así como recabar las evidencias necesarias, por 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, por lo que no dispuso de evidencia de ésta, lo que incumplió con la normativa; sin embargo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General de Desarrollo Social instruyó al Director de Planeación, quien replicó la instrucción al Subdirector de Planeación y éste a su vez al Encargado del Departamento de Desarrollo Comunitario, para que en lo sucesivo, se evalúe el desempeño de los comités de obra y se disponga de evidencia de ello, por 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 Paz, Baja

California Sur, 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 Un Área Encargada De La Participación Social En El FISM-DF, Denominada Dirección General De Desarrollo Social.
- El Municipio Demostró Esfuerzos Por Coordinarse Con La SEDESOL En La Instalación Y Seguimiento De Los Comités.
- Existió Evidencia De La Promoción Que Realizó El Comité Para Conformar A Los Comités, Mediante Invitaciones Por Colonia.
- Todas Las Obras En Las Que Se Constituyó El Comité Y Que Fueron Terminadas, Dispusieron De Acta De Entrega-Recepción Con La Firma Del Representante Del Comité.
- Existió Seguimiento De Las Actividades Realizadas En 5 Comités.

DEBILIDADES

- No Se Constituyó El Comité En Una Obra Financiada Con El FISM-DF.
- En 16 Comités No Se Realizó El Seguimiento De Sus Actividades.
- El Municipio No Dispuso De Un Mecanismo Formal De Captación Y Atención De Las Quejas, Denuncias Y Sugerencias De Los Comités De Beneficiarios Del FISM-DF.
- El Municipio No Realizó Un Informe Del Seguimiento De Las Actividades De Los Comités De Beneficiarios Del FISM-DF.
- No Se Difundió La Labor Realizada Por Los Comités De Beneficiarios Del FISM-DF.
- El municipio no evaluó el desempeño 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 La Paz, Baja California Sur, tuvo avances, ya que existió un área encargada de la participación social del FISM-DF denominada Dirección de Desarrollo Social, el municipio realizó esfuerzos para coordinarse con SEDESOL en la integración y seguimiento de los comités y dispuso de invitaciones a las colonias para integrar a los comités. Sin embargo, se observan áreas de mejora, ya que no se constituyeron comités en todas las obras financiadas con recursos del FISM-DF; el municipio no realizó el seguimiento de todos los comités de beneficiarios ni elaboró un reporte del accionar de éstos; asimismo, no existió un mecanismo para captar y atender las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de beneficiarios; no se difundieron sus actividades realizadas y no se evaluó su desempeño.

Sin embargo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General de Desarrollo Social instruyó al Director de Planeación, quien replicó la instrucción al Subdirector de Planeación y éste a su vez al Encargado del Departamento de Desarrollo Comunitario, para que en lo sucesivo, en todas las obras del FISM-DF, se fortalezcan las debilidades expuestas, así como recabar las evidencias respectivas, por 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) 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 la integración y operación de los comités de beneficiarios de 22 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó además una entrevista a una muestra de 20 comités de beneficiarios del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Dirección General de Desarrollo Social y se apoyó de la Dirección de Planeación, la Subdirección de Planeación y Departamento de Desarrollo Comunitario para promover la participación social en el FISM-DF. En 2015, el municipio dispuso de un plan anual de trabajo denominado Programa Operativo Anual de Contraloría Social el cual mostró fechas establecidas para integración y acompañamiento de los comités.

Los comités están constituidos en el 95.5% de la obras realizadas con el FISM-DF y el 90.9% participó en los distintos procesos del FISM-DF como lo demuestran la firma de actas de entrega-recepción con la firma de un representante del comité.

Sin embargo, los comités no recibieron capacitación para llevar a cabo sus funciones y de la información sobre la obra no hay evidencia de que se haya otorgado a los comités; 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 Dirección General de Desarrollo Social del municipio de La Paz, Baja California Sur.

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.

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.