

Municipio de Los Cabos, 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-03008-14-0595

595-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 12 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a una muestra de 5 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 Los Cabos, 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 Municipal de Organización y Participación Ciudadana que está en coadyuvancia con la Dirección General Municipal de Desarrollo Social, cuya estructura organizacional se encuentran en el Organigrama del municipio; dicha área dispuso de ocho personas encargadas de la participación social en el FISM-DF, como se señaló en la relación de personal. En 2015, la Dirección Municipal de Organización y Participación Ciudadana del municipio no dispuso de un plan anual de trabajo en relación con la participación social. Finalmente, el municipio manifestó que recibió apoyo de la SEDESOL para la integración de los comités y presentó como evidencia 5 actas de instalación de los comités en las que se observó la participación de la SEDESOL; asimismo, el municipio señaló que al momento de la conformación de los comités, un representante de la SEDESOL los acompañó para dar fe y legalidad de los integrantes de los comités.

Por tanto, el municipio dispuso de un área encargada de la participación social en el FISM-DF, mostró la relación de personal que la integra, organigrama y se coordinó con la SEDESOL para la integración y seguimiento de los comités, pero no presentó un plan de trabajo en relación con la participación social del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director Municipal de Inversiones y Programas Federales y Estatales del municipio de Los Cabos, Baja California Sur, instruyó al Coordinador Municipal del Ramo 33, para que en lo sucesivo, se incluyan

dentro de la planeación de la Dirección Municipal de Organización y Participación Ciudadana las actividades a realizar con los comités de beneficiarios del FISM-DF, por lo que se solventa lo observado.

Integración y Operación

2. El municipio de Los Cabos, Baja California Sur, presentó una relación de 12 obras, las cuales están terminadas. Del total de obras, el 41.7% dispuso de un comité, como lo respalda su acta de constitución. Al respecto, de los 5 comités de beneficiarios encuestados, todos indicaron que se constituyó el comité de obra, que realizaron acciones de supervisión y vigilancia, y el municipio fue quien promovió su constitución; asimismo, todos indicaron que firmaron el acta de constitución, aunque el 40.0% informó que no dispuso de una copia de ésta.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur, instruyó al Director General de Desarrollo Social, para que en lo sucesivo, en todas las obras realizadas con el FISM-DF se integre un comité de participación social, incluyendo aquellas en las que sean adquisiciones distribuibles entre beneficiarios, ya que éstos deben corroborar la entrega de dichas adquisiciones recibidas, por lo que se solventa lo observado.

3. Se verificó mediante los oficios con números DMPIED/R33/076/2016 y DMPIED/R33/077/2016 que por medio de spots de perifoneo el municipio promovió la conformación de los comités ante la comunidad. Adicionalmente, como parte integral de esta auditoría, se entrevistaron a 5 integrantes de los comités de beneficiarios, de éstos, 3 indicaron que sus principales actividades fueron seguimiento y vigilancia y 2 respondieron que no hicieron ninguna actividad porque sólo se constituyó el comité pero no operó. Por otra parte, de las respuestas obtenidas por los integrantes de los comités sobre cuáles son los elementos utilizados para participar en los distintos procesos de las obra, éstos indicaron los siguiente: 1 utilizó las sesiones de trabajo y las bitácoras de supervisión, 1 realizó sesiones de trabajo y firmó el acta de entrega-recepción, 2 respondieron que ninguna porque el comité no operó y 1 señaló que ninguna 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, 5 actas de entrega-recepción con la firma del representante del comité, no obstante, cabe señalar que en una de éstas, la firma del beneficiario no coincidió con la firma que apareció en el acta constitutiva.

Adicionalmente, el municipio indicó que 7 comités no se constituyeron, ya que en algunos casos se encontraban en áreas dispersas retirados uno del otro y, además, consideró que no era necesario conformar comités en las adquisiciones que realizó.

Por tanto, no existió 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.

Sin embargo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur, mediante el oficio número PM/272/2016, instruyó al Director General de Desarrollo Social, para que en lo sucesivo, en todas las obras realizadas con el FISM-DF, se realicen las actas de entrega-recepción con firma de los representantes de los comités de beneficiarios de las obras, incluyendo aquellas en las

que sean adquisiciones distribuibles entre los beneficiarios, ya que éstos deben corroborar la entrega de las adquisiciones recibidas, asimismo, se anexarán bitácoras de supervisión con la firma de los representantes de los comités al inicio, de manera intermedia y al finalizar la obra, para tener evidencia de los comités en los distintos procesos del FISM-DF, por lo que se solventa lo observado.

4. El municipio manifestó que no registró las actividades y observaciones de los comités de beneficiarios de las obras, además, señaló que no realizó un reporte de actividades y observaciones realizadas por los comités y no lo entregó a la SEDESOL porque no hubo solicitud por parte de esta secretaría. Como parte complementaria de esta auditoría se entrevistó a 5 integrantes de los comités beneficiarios, de éstos, 1 indicó que reportó sus actividades al municipio por escrito y de manera oral, otro sólo de manera oral y 3 no reportaron sus actividades u observaciones, y señalaron que no lo realizaron porque no hubo nada que reportar. Por tanto, no se registraron las actividades realizadas por los comités.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur, mediante el oficio número PM/272/2016, instruyó al Director General de Desarrollo Social, para que en lo sucesivo, se realice el seguimiento de los comités de cada obra, mediante el registro de las bitácoras de seguimiento al inicio de la obra, de manera intermedia y una al finalizar la obra y se genere un informe de resultados sobre dicho seguimiento, además, éste se comparta con la SEDESOL, con lo que se atiende lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. El municipio manifestó que otorgó capacitación a los comités al momento de constituirse y expresó que existe un archivo fotográfico donde se aprecian reunidas las personas para escuchar las obligaciones de cada representante de comité de obra.

No obstante, con las fotografías no se pudo comprobar que las reuniones se refieran precisamente a capacitación o entrega de información sobre las obras; asimismo, el municipio confirmó que la entrega de información proporcionada a los comités solamente se hizo de manera verbal, por lo que no hay evidencia de la capacitación ni de la información sobre las obras otorgada a los comités.

Aunado a lo anterior, de los 5 comités a los que se les aplicaron las entrevistas, un comité indicó que no recibió capacitación y de los 4 que manifestaron que recibieron capacitación, la recibieron al menos una vez por parte del municipio; sin embargo, al referir los temas, sólo 1 indicó que fueron referentes a sus funciones y el resto indicó que los temas fueron referentes a las obra y no a sus funciones. Por otra parte, 2 comités mencionaron que recibieron información sobre características técnicas, presupuesto y metas físicas de la obra; 1 mencionó que recibió información sobre características y metas físicas de la obra; y 2 manifestaron que no recibieron información.

Por tanto, no se dispuso de evidencia de la capacitación y entrega de información sobre la obra otorgada a los comités y éstos manifestaron no haberla recibido.

Sin embargo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur, mediante el oficio número PM/271/2016, instruyó al Director General de Desarrollo Social, para que en lo sucesivo, a

todos los comités de obras financiadas con recursos del FISM-DF, además, de explicar los alcances del funcionamiento de los comités de obra se les capacite sobre cuáles son sus funciones y cuáles deberán ser sus actividades en dicha capacitación, deberá tenerse evidencia mediante firmas de los representantes de los comités, así como de haber recibido información de 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 manifestó que no tiene implementado un mecanismo de atención y seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités, ya que no se cuenta con un formato y no se ha tenido ninguna queja, por lo que no ha sido necesario dar atención y seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités, asimismo, se manifestó que en caso de haber denuncias por parte de la ciudadanía o comités de participación social de obras, se dará seguimiento a sus reportes mediante la Dirección Municipal de Desarrollo Social, conjuntamente con la Contraloría Municipal. Aunado a lo anterior, de los 5 cuestionarios aplicados a los comités, 2 manifestaron que conocen la línea telefónica como mecanismo de atención de sus quejas, denuncias y sugerencias y 3 comités manifestaron no conocer el medio por el cual realizar una denuncia, queja o sugerencia. Al respecto, durante el proceso de vigilancia de la obra 4 comités indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente y 1 comité mencionó que la obra no opera. De las deficiencias o falta de operación de la obra, 1 comité indicó que no reportó la falta de operación de la obra ya que desconoce con quien acudir. En virtud de que el municipio no presentó evidencia de un mecanismo de atención y seguimiento de quejas, denuncias y sugerencias de los comités, así como el desconocimiento de los comités de algún medio por el que puedan presentar sus inquietudes, se incumplió con la normativa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur, instruyó al Director General de Desarrollo Social, para que en lo sucesivo, se implemente un mecanismo de captación de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de obra del FISM-DF, se tenga un registro de dichas quejas, denuncias o sugerencias, así como del seguimiento y trámite de las mismas, por lo que se solventa lo observado.

Transparencia y Difusión

7. El municipio manifestó que no difundió los resultados de la operación de los comités; asimismo, con la documentación entregada, el municipio indicó que en el próximo ejercicio se buscará la forma, cuando así se requiera, para la difusión de los logros del comité. Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a 5 comités, 2 indicaron que el municipio les dio a conocer el resultado de sus actividades de manera verbal; 3 indicaron que el municipio no les dio a conocer el resultado de sus actividades, de los cuales 1 manifestó que por que la obra no ha sido entregada y 2 desconocen por que no se les dio a conocer el resultado de sus actividades, por tanto, la mayoría de los comités y el municipio manifestaron que no se difundieron los logros de los comités.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur, instruyó al Director General de Desarrollo Social,

para que en lo sucesivo, se difundan las actividades realizadas por los comités y se tenga evidencia de dicha difusión, 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 alguna evaluación y manifestó que en el próximo ejercicio se buscara concientizar que se realicen estas evaluaciones.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur, instruyó al Director General de Desarrollo Social, para que en lo sucesivo, se evalúe el desempeño de los comités y se disponga 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 Los Cabos, Baja California Sur, 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

- El municipio dispuso de un área encargada de la participación social en el FISM-DF, denominada Dirección Municipal de Organización y Participación Ciudadana.
- El municipio promovió la constitución de los comités mediante un sistema de perifoneo.
- El municipio demostró esfuerzos por coordinarse con la SEDESOL en la instalación de los comités.
- El municipio manifestó su intención por darle mayor relevancia a la participación social y manifestó las acciones que pretende llevar a cabo para fortalecerla.

DEBILIDADES

- En el 58.3% de las obras no se constituyó un comité de beneficiarios.
- No 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, ya que en una de ellas la firma del representante del comité no coincide con las firmas que aparecen en el acta de instalación.
- En los 5 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 y aunque

el municipio justifico la falta de mecanismos porque no hubo denuncias los comités indicaron que no expresaron sus inquietudes porque desconocen a donde o con quien acudir.

- 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 Los Cabos, Baja California Sur, tuvo avances, ya que existió un área encargada de la participación social del FISM-DF denominada Dirección Municipal de Organización y Participación Ciudadana, el municipio dispuso de un sistema de perifoneo para promover la constitución de comités, realizó esfuerzos para coordinarse con SEDESOL en la integración de los comités y estableció sus intenciones de darle mayor importancia a la participación social mediante acciones específicas. Sin embargo, se observan áreas de mejora, ya que no se constituyeron comités en todas las obras financiadas con recursos del FISM-DF; una obra, en la que se constituyó el comité, no dispuso del acta de entrega-recepción con la firma del representante del comité; el municipio no realizó el seguimiento de los comités de beneficiarios ni elaboró un reporte del accionar de éstos; tampoco 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 Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur, instruyó al Director General de Desarrollo Social, para que en lo sucesivo, con relación al desempeño evaluado de los comités y considerando las debilidades detectadas en el transcurso de la auditoría, se fortalezcan cada una de ellas y se disponga de evidencia de las acciones corregidas, 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 contraloría social, 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) 9 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 de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur, la integración y operación de los comités de beneficiarios de 12 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó además una entrevista a una muestra de 5 comités de beneficiarios del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Dirección Municipal de Organización y Participación Ciudadana para promover la participación social en el FISM-DF, en colaboración con la Dirección General Municipal de Desarrollo Social, el municipio no dispuso del plan anual de trabajo relacionado con la participación social del FISM-DF.

Los comités están constituidos en 41.7% de las 12 obras realizadas con el FISM-DF, pero de éstos, sólo 5 participaron 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, no obstante, cabe señalar que en una de éstas, la firma del beneficiario no coincidió con la firma que apareció en el acta constitutiva.

Los comités no recibieron capacitación para llevar a cabo sus funciones ni información sobre la obra; tampoco 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 Municipal de Organización y Participación Ciudadana del municipio de Los Cabos, 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.