

Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo

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-23004-14-1301
1301-DS-GF

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 efectos de su constitución, capacitación y canales de expresión y respuesta, ya que si bien en algunos casos reciben apoyos de instancias estatales o federales, se trata de casos específicos y no de una política pública generalizada de impulso y apoyo a la participación social en este fondo del gasto federalizado.

Respecto de estas figuras de participación social se consideró para su revisión un conjunto de procedimientos relacionados con su integración y operación; actividades de capacitación y asistencia; mecanismos de atención de quejas y sugerencias; registro y seguimiento de sus actividades; transparencia y difusión de las mismas; y evaluación de los procesos de participación.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de la revisión de esta figura participativa es contribuir al mejoramiento del funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana que operan actualmente en la vigilancia del gasto del FISM-DF.

En ese contexto, para la revisión de la Cuenta Pública 2015, la ASF diseñó una estrategia de fiscalización coordinada con las EFSL, cuyo objetivo es incrementar la cobertura en la revisión del gasto federalizado, evitar la duplicidad en las auditorías realizadas e impulsar la

homologación de criterios, normas y metodologías de auditoría, que son objetivos sustantivos del SNF.

Esta auditoría se realizó con base en esa estrategia y se llevó a cabo conjuntamente con la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo; consideró el marco jurídico de la ASF, y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización.

Resultados

Capacidad Institucional

1. Con base en el cuestionario aplicado al gobierno del municipio de Othón P. Blanco, se verificó la existencia de un área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de comités de beneficiarios del FISM-DF, denominada Coordinación de Participación Ciudadana, cuya estructura organizacional se encuentra en colaboración con la Secretaría Particular del Presidente, como se muestra en el organigrama, y dispone de 11 personas encargadas de la participación social en el FISM-DF. En 2015, dicha área dispuso de un plan anual de trabajo denominado Plan Anual de Participación Ciudadana-Obras Públicas para el desarrollo de las acciones relacionadas con la participación social, del cual se presentó evidencia. Finalmente manifestó que en 2015 no recibió apoyo de la SEDESOL para la integración y operación de los comités y aunque indicó que la SEDATU participó en la integración de los comités de la obra de techos de lámina de fibrocemento, no existió evidencia de ello.

Integración y Operación

2. El municipio de Othón P. Blanco presentó una relación de 42 obras y 3 acciones, de éstas la totalidad se encontraron terminadas. De las 42 obras revisadas, se constituyeron 94 comités, ya que en 5 obras se constituyó un comité por cada localidad y la obra abarcó más de una localidad como lo respaldan sus actas constitutivas; no obstante, cabe señalar que mediante un acta se constituyeron dos comités y en ésta no se especificó que habría dos localidades.

Como parte integral de esta auditoría se entrevistó a 27 integrantes de los comités de beneficiarios, quienes afirmaron que en la obra se constituyó un comité, firmaron el acta de constitución y, de éstos, el 44.4% manifestó que dispuso de una copia de ésta.

Por otra parte, se pudo verificar que el municipio realizó oficios signados por la Dirección de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Ecología del municipio, dirigidos a la Dirección de Alcaldías, a la Contraloría Municipal y a la Coordinación de Participación Ciudadana, en los cuales se les hizo una invitación para la formación y constitución de los comités, de los cuales se presentó evidencia; asimismo, presentó un tríptico en el que se invita a la población a conformar comités.

3. Con base en el cuestionario aplicado a 27 comités de beneficiarios, todos afirmaron que sus principales actividades consistieron en el seguimiento y vigilancia de la ejecución de la obra, entre otras acciones como la promoción del trabajo comunitario y promoción de la aportación económica.

Para participar en los procesos del FISM-DF, 5 realizaron sesiones de trabajo, bitácoras de supervisión y firmaron el acta-entrega recepción; 6 realizaron sesiones de trabajo y firmaron el acta entrega-recepción; 1 realizó bitácoras de supervisión y firmó el acta de entrega-

recepción; 13 sólo firmaron el acta de entrega-recepción y 2 no realizaron 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, 94 actas de entrega-recepción con la firma del representante del comité de beneficiarios del FISM-DF.

4. El municipio manifestó que no registró las actividades y observaciones de los comités de obra y no realizó un reporte de actividades y observaciones realizadas por los comités; de igual manera, no entregó a la SEDESOL un reporte de seguimiento de las actividades. Aunado a ello, de los 27 comités entrevistados, 10 indicaron que reportaron sus actividades al municipio; 1 mediante un reporte escrito y 9 de manera oral; sin embargo, 17 no reportaron sus actividades, por lo que se incumplió con la normativa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Encargado de la Contraloría Municipal instruyó a la Coordinadora de Participación Ciudadana, al Encargado de la Dirección General de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, y a la Directora de Planeación para que, en lo sucesivo, se programe y realice el seguimiento de todas las obras y acciones en cada ejercicio, mediante el registro de todas las actividades y observaciones efectuadas por los comités de participación social, al inicio de la obra, durante y al término de la misma, de tal manera que se genere un informe de resultados y éste se comparta con la SEDESOL, a fin de cumplir con la normativa en la materia, con lo que se atiende lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. El municipio manifestó que capacitó a los comités de obra; al respecto, de los 27 comités entrevistados, 20 manifestaron que recibieron capacitación y 7 que no la recibieron.

Asimismo, 22 comités indicaron que recibieron información sobre la obra (14 sobre características técnicas, presupuesto y metas físicas; 2 sobre características técnicas y metas físicas; 2 sólo características técnicas; 1 sobre presupuesto y metas físicas; 2 de características técnicas y presupuesto y, 1 no especificó) y 5 indicaron que no recibieron información.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el encargado de la Contraloría Municipal instruyó a la Coordinadora de Participación Ciudadana y al Encargado de la Dirección General de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología para que, en lo sucesivo, se realice el seguimiento de los comités de todas las obras y acciones de cada ejercicio, la capacitación sobre cuáles son sus funciones, deberes y actividades, y se cuente con evidencia, mediante firma de los representantes, de que recibieron la capacitación y la información de la obra (características técnicas, presupuesto y metas físicas), con lo que se atiende lo observado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. El municipio manifestó que implementó como mecanismo de atención y seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités, un tríptico y presentó evidencia de ello; sin embargo, no se verificó que éste se entregó a los integrantes de los comités.

Asimismo, de los 27 integrantes de los comités encuestados, 17 manifestaron que utilizaron la línea telefónica como mecanismo para expresar sus quejas, denuncias y sugerencias; 1 indicó que sabe de la línea telefónica y de manera personal, 3 de forma personal o verbal con el delegado, y 6 no conocen ningún mecanismo por el cual puedan expresar sus inquietudes.

Por otro lado, durante el proceso de vigilancia de la obra, la totalidad de los integrantes entrevistados indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente. No obstante, 21 señalaron que cuando manifestaron alguna irregularidad de la obra, la respuesta que recibieron del municipio fue satisfactoria, 5 no contestaron, y sólo 1 señaló que fue no satisfactoria la respuesta que le brindaron.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Encargado de la Contraloría Municipal instruyó a la Jefa del Departamento de Programa y Contraloría Social y a la Jefa del Departamento de Quejas y Procedimientos de Responsabilidad de la Contraloría Municipal para que, en lo sucesivo, se promueva el sistema de captación de quejas, denuncias y sugerencias a los comités de participación social, y se tenga un registro a fin de darle seguimiento y trámite de las mismas, con lo que se atiende lo observado.

Transparencia y Difusión

7. El municipio manifestó que no difundió los resultados de la operación de los comités, por lo que no presentó evidencia de ello. Adicionalmente, como parte integral de esta auditoría se entrevistó a 27 integrantes de los comités de beneficiarios de las obras, de lo cual se obtuvieron los siguientes resultados: 12 indicaron que el municipio les dio a conocer el resultado de sus actividades, y 15 manifestaron lo contrario. De los 12 que informaron que el municipio difundió sus resultados, 6 señalaron que fue mediante reportes escritos, 3 por internet y 3 no eligieron respuesta alguna.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Encargado de la Contraloría Municipal instruyó a la Coordinadora de Participación Ciudadana para que, en lo sucesivo, se difundan las actividades realizadas y los resultados de las operaciones de los comités de participación social, y se presenta la evidencia de dichas acciones como son pancartas, volantes, radio, etcétera, a fin de cumplir con la normativa, con lo que se atiende lo observado.

Evaluación de la Gestión

8. El municipio indicó mediante el oficio MOPB/PM/CPC/015/2016 de fecha 11 de abril de 2016, así como mediante el cuestionario aplicado a la Coordinación de Participación Ciudadana, que no se realizó el desempeño de los comités de beneficiarios del FISM-DF porque de acuerdo con el reglamento de participación ciudadana no existió sugerencia acerca de esta función.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Encargado de la Contraloría Municipal instruyó a la Coordinadora de Participación Ciudadana para que, en lo sucesivo, se evalué el desempeño de los comités de participación social, y se presenta la evidencia de dichas acciones, con lo que se atiende lo observado.

Fortalezas y Debilidades

9. De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 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 la Coordinación de Participación Ciudadana como área encargada de la participación social en el FISM-DF.
- El municipio dispuso de oficios en los que la Dirección General de Obra Pública, Desarrollo Urbano y Ecología invita a la Contraloría, a la Coordinación de Participación Ciudadana y a la Coordinación de Alcaldías y Delegaciones para llevar a cabo el acta de concertación de obras y conformación de comités y trípticos en los que se invita a la población a conformar comités.
- El municipio dispuso de un directorio de los comités con los integrantes.
- El municipio dispuso del listado de obras y acciones financiadas con recursos del FISM-DF.
- Se instalaron comités en todas las obras financiadas con recursos del FISM-DF y como prueba de ello, el municipio entregó 94 actas constitutivas de comités de beneficiarios del FISM-DF.
- Todos los comités constituidos participaron en los distintos procesos del FISM-DF y como prueba de ello, el municipio entregó 94 actas de entrega-recepción con la firma del representante del comité.
- El municipio dispuso de un tríptico en el que explica las funciones de un comité.
- El municipio dispuso de un tríptico de quejas, denuncias y sugerencias.

DEBILIDADES

- No se realizó el seguimiento de las actividades y observaciones de los comités de beneficiarios del FISM-DF.
- No existió evidencia de la capacitación otorgada a los comités de beneficiarios del FISM-DF ni de la entrega de información respecto de la obra.
- No existió un mecanismo formal de atención de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social del FISM-DF.
- No se difundió a la sociedad el resultado de la labor de los comités de participación social del FISM-DF.
- No se evaluó el desempeño de los comités de participación social 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 gobierno del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, tuvo avances, ya que el municipio dispuso de un área encargada de la participación social del FISM-DF denominada Coordinación de Participación Ciudadana y de un plan relacionado con dicha participación;

asimismo, se elaboraron oficios por parte de la Dirección General de Obra Pública, Desarrollo Urbano y Ecología dirigidos a la Contraloría, a la Coordinación de Participación Ciudadana y a la Coordinación de Alcaldías para invitarlos a llevar a cabo las actas de concertación de obras y conformación de comités; aunado a ello, se elaboraron trípticos en los que se invita a la sociedad a formar parte de los comités; en todas las obras financiadas con recursos del FISM-DF, se instaló un comité de beneficiarios, por lo que se conformaron 94 comités y todos participaron en los distintos procesos del FISM-DF, como se evidencia con las 94 actas de entrega-recepción firmadas por un representante del comité. Sin embargo, se observan áreas de mejora, no se capacitó a los comités sobre sus funciones y actividades, ya que a pesar de que existe un tríptico en el que se explican sus funciones, no se pudo comprobar que los comités recibieron dicho tríptico; a pesar de que existió un tríptico para quejas, denuncias y sugerencias, no se pudo verificar que los comités tuvieron acceso a éste y no existió un mecanismo para registrar las quejas, denuncias y sugerencias, ni de la atención que se les dio a éstas; no se realizó el seguimiento de sus actividades y observaciones; no se evaluó su desempeño ni se difundieron sus logros.

No obstante, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Encargado de la Contraloría Municipal instruyó al Encargado de la Dirección General de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, a la Coordinadora de Participación Ciudadana, a la Directora de Planeación, a la Jefa de Departamento de Programas y Contraloría Social, a la Jefa de Departamento de Quejas y Procedimientos de Responsabilidad para que, en lo sucesivo, se fortalezcan las debilidades antes mencionadas y se ejerzan las medidas pertinentes para subsanarlas, con lo que se atiende lo observado.

Consecuencias Sociales

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal en los entes fiscalizados, impidieron 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) 6 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó, coordinadamente con la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, la integración y operación de los comités de beneficiarios de 42 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó además una encuesta a una muestra de 27 comités de beneficiarios del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Coordinación de Participación Ciudadana para promover la participación social en el FISM-DF, en colaboración con la Secretaría Particular del Presidente Municipal, el municipio dispuso del Plan Anual de Participación Ciudadana–

Obras Públicas, en el que se muestra la calendarización relacionada con la participación social del FISM-DF.

Se constituyeron 94 comités de obra, ya que en 5 obras se constituyó un comité por cada localidad y la obra abarcó más de 1 localidad. Los comités están constituidos en 42 obras realizadas con el FISM-DF, y todos participaron en los distintos procesos del FISM-DF, como lo demuestran las de actas de entrega-recepción firmadas por un representante del comité.

Los comités no recibieron capacitación para llevar a cabo sus funciones, ni información sobre la obra; tampoco, no se dispuso de un mecanismo formal para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités, no se registran sus actividades ni se realiza un informe sobre éstas y el municipio no evaluó 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 Coordinación de Participación Ciudadana del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.

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.