

Municipio de Loreto, 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: 16-D-03009-14-0589

589-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, 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).

Muestra Auditada

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

7 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. Con base en la entrevista a personal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur, se determinó que dentro de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social existió personal específico encargado de promover, constituir y apoyar la formación de los comités ciudadanos de obra del FISM-DF; sin embargo, no se identificó su vigilancia y seguimiento por parte del personal designado.

Se mencionó que el municipio no tuvo ningún tipo de normativa interna, plan anual de trabajo, ni comunicación con la delegación estatal de la SEDESOL en lo que se refiere al tema de participación social del FISM-DF; no se dispuso de evidencia documental sobre mecanismos sistematizados para el registro y seguimiento de las actividades de los comités ciudadanos de obras y acciones del FISM-DF; no se realizó evaluación del FISM-DF donde se pudiera identificar algún tipo de resultados sobre el desempeño de los comités ciudadanos y no hubo capacitación sobre sus funciones y actividades.

Se identificó un total de 11 obras realizadas con el recurso del FISM-DF, de las cuales se dispuso solamente de siete actas constitutivas internas del Comité Ciudadano, debido a que las cuatro restantes se trataron de obras de redes eléctricas realizadas directamente por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por lo que se aplicaron los cuestionarios a los siete comités ciudadanos disponibles; la promoción de la constitución de los comités se realizó mediante invitaciones y de forma verbal; se identificaron buzones y formatos específicos como mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias; sin embargo, no existió evidencia documental de la atención y solución que, en su caso, se les dio.

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, la Presidenta Municipal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur instruyó a los titulares de la Contraloría General Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Dirección de Difusión y del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información, para que se implementen mecanismos de control interno que definan y normen el proceso de la participación social en la aplicación de los recursos, en sus etapas de promoción, constitución, vigilancia y seguimiento, así como organización y elaboración de documentación que ampare dicho proceso; sin embargo, no se remitió a esta entidad superior de fiscalización, la evidencia del avance de los compromisos acordados en dicho programa, por lo que persiste la observación.

16-D-03009-14-0589-01-001 Recomendación

Para que el municipio de Loreto, Baja California Sur, cumpla puntualmente con los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de que se implementen acciones de control interno necesarios para el registro, operación y seguimiento de los comités de obra y se informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

2. Mediante la revisión de una relación de 11 obras realizadas con recursos del FISM-DF en 2016, se mencionó que el total de ellas estuvieron terminadas; en siete de esas obras se integró un Comité Ciudadano, en las cuatro restantes no se conformó ese comité, debido a que fueron obras realizadas directamente por la CFE. Asimismo, mediante la encuesta aplicada a los representantes de los siete comités, indicaron que fue el personal del municipio quien promovió la integración del Comité Ciudadano, lo cual se hizo mediante un acta y sólo dos de ellos mencionaron tener una copia de ese documento.

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, la Presidenta Municipal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur, instruyó a los titulares de la Contraloría General Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Dirección de Difusión y del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información, que debe constituirse un comité ciudadano para cada Obra o Acción realizada con recursos del FISM-DF, así como disponer de la evidencia documental de dicha acción; sin embargo, no se remitió a esta entidad superior de fiscalización, la evidencia del avance de los compromisos acordados en dicho programa, por lo que persiste la observación.

16-D-03009-14-0589-01-002 Recomendación

Para que el municipio de Loreto, Baja California Sur, cumpla puntualmente con los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de que se implementen los mecanismos para que se disponga de un comité por cada una de las obras realizadas con recursos del FISM-DF y se informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

3. Mediante la revisión de invitaciones por parte de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social del Ayuntamiento, se evidenció la promoción que se hizo para la constitución del Comité Ciudadano para atender las obras y acciones del FISM-DF; sin embargo, no hubo evidencia de que esas invitaciones fueron entregadas a los representantes de la población; asimismo, se identificaron formatos de seguimiento a incidencias del Comité Ciudadano firmadas por sus integrantes; no obstante, el formato no refiere el motivo o la descripción de la incidencia. Respecto de las actas de entrega – recepción, sólo se dispuso de la relativa a la obra de construcción de cinco cuartos.

Con relación a la encuesta aplicada a los representantes de siete comités ciudadanos, refirieron que el municipio les entregó un volante o por invitación directa para integrar el comité, que sus principales actividades fueron seguimiento y vigilancia, y que todo fue de palabra.

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, la Presidenta Municipal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur instruyó a los titulares de la Contraloría General Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Dirección de Difusión y del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información, que se cumpla con la promoción, seguimiento a incidencias y entrega de obra al comité, todo ello con la evidencia documental correspondiente, así como la elaboración del acuse de recibido de las invitaciones, formatos de seguimiento a evidencias del comité ciudadano con la información requerida, de igual modo actas de entrega y recepción de las obras; sin embargo, no se remitió a esta entidad superior de fiscalización, la evidencia del avance de los compromisos acordados en dicho programa, por lo que persiste la observación.

16-D-03009-14-0589-01-003 Recomendación

Para que el municipio de Loreto, Baja California Sur, cumpla puntualmente los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de que se implementen los mecanismos que promuevan la promoción de los comités ciudadanos, seguimiento a incidencias y realización de entrega recepción de las obras mediante un acta, y se informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

4. Mediante oficio se informó que no se dispuso de evidencia documental respecto del seguimiento y atención del área coordinadora del Ayuntamiento a los comités ciudadanos. Asimismo, mediante encuesta aplicada a los representantes de los siete comités, afirmaron que se informó al personal del Ayuntamiento sobre irregularidades en las obras, pero fue de forma verbal y cinco de ellos mencionaron que las obras en ese momento, funcionaban con deficiencias.

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, la Presidenta Municipal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur instruyó a los titulares de la Contraloría General Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Dirección de Difusión y del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información, que se implementen mecanismos de control para dar seguimiento a la operación de los Comités Ciudadanos mediante la elaboración de bases de datos, formatos, expedientes y controles administrativos; sin embargo, no se remitió a esta entidad superior de fiscalización, la evidencia del avance de los compromisos acordados en dicho programa, por lo que persiste la observación.

16-D-03009-14-0589-01-004 **Recomendación**

Para que el municipio de Loreto, Baja California Sur, cumpla puntualmente con los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de que se implementen los mecanismos de seguimiento de las acciones y observaciones de los comités de obra y se informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

Capacitación y Asistencia

5. Mediante oficio se informó que no se dispuso de evidencia documental de la capacitación otorgada a los comités ciudadanos del FISM-DF, para el seguimiento y vigilancia de las obras correspondientes. Asimismo, mediante encuesta aplicada a los representantes de los siete comités, cuatro mencionaron que recibieron, por parte del personal del Ayuntamiento, una plática sobre sus funciones cuando se integró el comité; sin embargo, la información recibida fue insuficiente para el cumplimiento de sus funciones.

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, la Presidenta Municipal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur instruyó a los titulares de la Contraloría General Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Dirección de Asentamientos

Humanos y Obras Públicas, de la Dirección de Difusión y del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información, que se implementen mecanismos eficientes de capacitación para los comités ciudadanos con la asesoría de la Secretaría de Desarrollo Social; sin embargo, no se remitió a esta entidad superior de fiscalización, la evidencia del avance de los compromisos acordados en dicho programa, por lo que persiste la observación.

16-D-03009-14-0589-01-005 **Recomendación**

Para que el municipio de Loreto, Baja California Sur, cumpla puntualmente con los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de que se implementen los mecanismos necesarios a fin de que se otorgue capacitación a los comités ciudadanos de las obras del FISM-DF respecto de sus funciones y se informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Mediante la revisión física de los buzones para captar quejas, denuncias y sugerencias, su difusión mediante la página web del Ayuntamiento, diversos formatos para ese objetivo y un manual de procedimientos para el uso de buzones de quejas y sugerencias, se evidenció la aplicación y operación de este mecanismo; asimismo, los representantes encuestados de los siete comités ciudadanos mencionaron haberse dirigido personalmente al Ayuntamiento, en donde la respuesta fue satisfactoria en la mayoría de los casos.

Transparencia y Difusión

7. Mediante oficio se informó que no se dispuso de evidencia documental de la transparencia y difusión de la participación social en las obras y acciones del FISM-DF, lo cual fue ratificado por seis representantes de los comités ciudadanos mediante la encuesta aplicada, el restante no contestó.

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, la Presidenta Municipal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur instruyó a los titulares de la Contraloría General Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Dirección de Difusión y del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información, para que se implementen mecanismos eficientes de difusión y se disponga en la página de internet oficial del Ayuntamiento un espacio para la información referente a la operación de los Comités Ciudadanos, de lo cual, se remitió captura de pantalla de dicha difusión dentro del portal de internet del municipio, con lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. Mediante oficio se informó que no realizó ningún tipo de evaluación del desempeño de la participación social en las obras y acciones 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, la Presidenta Municipal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur instruyó a los titulares de la Contraloría General Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Dirección de Difusión y del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información, que se realice una evaluación correspondiente a los trabajos realizados por los Comités Ciudadanos en las diferentes áreas como son integración, operación, capacitación, asistencia, mecanismos de capacitación, atención a quejas, denuncias, sugerencias, así como transparencia y difusión; sin embargo, no se remitió a esta entidad superior de fiscalización, la evidencia del avance de los compromisos acordados en dicho programa, por lo que persiste la observación.

16-D-03009-14-0589-01-006 Recomendación

Para que el municipio de Loreto, Baja California Sur, cumpla puntualmente con los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de que se evalúe el desempeño de los comités de obra y se informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

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 personal para la integración y operación de los comités ciudadanos de las obras del FISM-DF.
- Se instaló un Comité Ciudadano mediante acta para la mayoría de las obras realizadas con recursos del FISM-DF.
- Se identificaron mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias.

DEBILIDADES

- No se integró el Comité Ciudadano para la vigilancia de las obras realizadas por la CFE.

- No se realizó adecuadamente la promoción y seguimiento a las actividades de los comités ciudadanos de las obras del FISM-DF.
- No se cumplió con la entrega – recepción de 10 obras del FISM-DF a los comités ciudadanos.
- No hubo capacitación a los comités ciudadanos.
- No se constató la actividad de transparencia y difusión de la participación social en las obras DEL FISM-DF.
- No se realizó una evaluación del desempeño de la participación social en el 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, la Presidenta Municipal del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur instruyó a los titulares de la Contraloría General Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Dirección de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Dirección de Difusión, de la Dirección de Comunicación Social y del Departamento de Transparencia y Acceso a la Información, para que se apliquen mecanismos para la correcta operación del FISM y atender las debilidades para cumplir con los requerimientos en tiempo y forma; sin embargo, no se remitió a esta entidad superior de fiscalización, la evidencia del avance de los compromisos acordados en dicho programa, por lo que persiste la observación.

16-D-03009-14-0589-01-007 **Recomendación**

Para que el municipio de Loreto, Baja California Sur, cumpla puntualmente con los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de atender las debilidades encontradas durante la revisión e informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

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, no permitieron que sus figuras participativas tuvieran la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de sus objetivos, vigilar y dar seguimiento a la gestión y resultados de la acción institucional con la cual se vinculan, y coadyuvar en su desarrollo eficiente y transparente.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 8 observación (es), de la(s) cual (es) 1 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 7 restante (s) generó (aron): 7 Recomendación (es).

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de los comités de beneficiarios de siete obras financiadas con recursos del FISM-DF.

Al respecto, el H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur dispuso de personal para la integración y operación de los comités ciudadanos de las obras del FISM-DF, se instaló un comité para la mayoría de la obras y se implementaron mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencia. No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se realizó promoción y seguimiento de las actividades de comités de ciudadanos, no se cumplió con la entrega - recepción de las obras del FISM-DF, no hubo capacitación a los comités y no se evidenció la transparencia y difusión de la participación social en las obras; además, no se realizó una evaluación del desempeño de la participación social 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 Secretaría de Desarrollo Social del H. VIII Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley de Coordinación Fiscal: Art. 33, Secc. B, Frac. II, inciso b y g.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, Art. 10 Frac. VII, 45 Frac. VII y VIII, 61 y Título Quinto, Capítulo I; Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, Art. 56 Frac. I, 60, 61, 62, 75, 79 y 80; ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014 y 12 de marzo de 2015, numerales 3.1.2 Frac. II y XII, 5.2.3.1 Frac. II, 5.2.3.2 inciso c y Título Cuarto.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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.