

## **Municipio de Campeche, Campeche**

### **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-04002-14-0611

611-DS-GF

#### ***Alcance***

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión; y evaluación de la gestión y resultados de los comités comunitarios u otras figuras de participación de los beneficiarios del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF).

Muestra Auditada:

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

10 encuestas a comités de participación social.

#### ***Antecedentes***

La participación social en los programas financiados con recursos públicos es un elemento fundamental para mejorar los resultados e impactos del gasto, así como para coadyuvar a su gestión eficiente, transparente y a una efectiva rendición de cuentas, y debe ser un elemento relevante para apoyar la vigilancia del gasto.

La ASF considera fundamental la revisión de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, con el fin de coadyuvar a su fortalecimiento, que apoye el incremento de la eficiencia y eficacia del gasto público, su transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito municipal se tiene identificada como figura destacada de participación social a los Comités Comunitarios o Comités de Obra, asociados a la creación de infraestructura social básica municipal, mediante el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales de Distrito Federal (FISM-DF).

Para estos comités que operan en la vigilancia del gasto ejercido por medio del FISM-DF, su principal fortaleza es que tienen una existencia generalizada en los municipios del país. Sin embargo, se trata de figuras de participación heterogéneas en su estructura y funciones, con procesos no documentados, que no reciben atención suficiente de parte de instancias federales en cuanto a su formalización y operación.

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

Respecto de estas figuras de participación social se consideró para su revisión un conjunto de procedimientos relacionados con su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia, difusión y evaluación de los procesos de participación.

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

## **Resultados**

### **Integración y Operación**

1. De la aplicación del cuestionario de control interno, se identificó que no existe un área específica para la atención de los comités comunitarios de obra, ya que trabajan de forma coordinada diferentes unidades administrativas para su conformación; sin embargo, no se constató dicha coordinación, ni tampoco ninguna se atribuyó esa función como tal. La Unidad Administrativa revisada fue Obras Públicas y proporcionó elementos para la atención de la auditoría, pero estos fueron insuficientes, ya que esta unidad es ejecutora de las obras, pero no se enfocó en la atención del tema de la participación social.

La Unidad Administrativa de Planeación proporcionó oficios con los que evidenció la relación que existe entre el H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche con la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la entidad para tratar temas relacionados con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en sus dos componentes FISE y FISM, mediante reuniones de trabajo. En 2016, no se dispuso de un programa o plan de trabajo en relación con la participación social del FISM-DF.

La constitución de la figura de participación social del fondo denominada Comités Comunitarios de Obra, se llevó a cabo mediante convocatoria dirigida a los beneficiarios de las diversas localidades; sin embargo, no existió evidencia al respecto. En este mismo caso se encontró el tema de la capacitación, debido a que se llevaron a cabo reuniones informativas cuando se constituyeron los comités, pero no existieron documentos que comprobarán la información y los materiales proporcionados. Respecto a la difusión, el H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche dispuso en su portal de internet de un apartado de transparencia; sin embargo, no difundieron la participación social en el FISM-DF; asimismo, llevaron a cabo una evaluación del desempeño del FISM-DF correspondiente al ejercicio 2015, que fue realizada en 2016, en la cual se contempló en el proceso del FISM-DF un apartado donde se promueve

la participación de las comunidades beneficiadas, pero este punto no se desarrolló en dicho 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 Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche remitió e informó mediante oficio la documentación certificada del Acta de la Décima Cuarta Sesión Ordinaria del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Campeche (COPLADEMUN) donde expusieron los compromisos y responsabilidades para fortalecer la participación social en el proceso de ejecución de obras y acciones en el municipio, asimismo, se nombraron a las Unidades Administrativas y al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Campeche (SMAPAC), las cuales formarán parte de un Grupo de Trabajo de Participación Social, cuya responsabilidad será impulsar la participación social mediante la integración de los comités comunitarios de obra o de beneficiarios; la capacitación de sus integrantes para el buen desarrollo de sus funciones; así como la captación, atención, seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias que hagan llegar los comités a las instancias correspondientes. De igual manera, dispondrán de los medios para dar difusión y transparencia a las actividades que dichos comités realicen.

También se proporcionó oficio donde la Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche le solicitó al Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) incluir en los términos de referencia que formarán parte integrante de los trabajos de evaluación al FISM-DF 2016, lo relativo a la participación social, y el oficio con el cual INDETEC dio respuesta a esta solicitud.

**2.** Mediante la revisión de 69 obras del FISM-DF en el ejercicio fiscal 2016, se constató que la totalidad fueron terminadas. Adicionalmente, se verificó la conformación de los comités comunitarios de obra únicamente en el 13.0% de las obras mediante las actas constitutivas, donde se identificó en cada acta la obra a la que pertenece cada comité.

Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a 10 comités de obra que fueron beneficiados en 2016 con el FISM-DF. Los 10 comités encuestados indicaron que se constituyó un comité y el 90.0% argumentó que fue el municipio quien promovió su constitución. Asimismo, el 50.0% indicó que fue formalizado el comité mediante un acta de constitución, en tanto, el 40.0% fue mediante un escrito y el 10.0% desconocía esa información. Únicamente al 30.0% le entregaron una copia.

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 Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche mediante oficio remitió e informó que el Titular de Planeación

proporcionó el Programa Anual de Trabajo 2017 del Grupo de Trabajo de Participación Social, en el cual plasmaron las acciones que se llevarán a cabo en esta materia y los formatos que serán utilizados para la convocatoria de la asamblea comunitaria, para el acta constitutiva del comité comunitario de obra, para la verificación de obras, para las incidencias presentadas y para la entrega-recepción de las obras. Asimismo, el Titular de dicha área con base en el Acta de la Décima Cuarta Sesión Ordinaria del COPLADEMUN exhortó a los titulares del grupo de trabajo a cumplir cada una de las responsabilidades plasmadas en el acta, de acuerdo con el ámbito de sus atribuciones y a que elaboren reportes e informes de las actividades de cada uno de los comités comunitarios de obra y de beneficiarios constituidos en el municipio.

**3.** Mediante oficio, la Unidad Administrativa de Obras Públicas del municipio de Campeche, Campeche informó que la conformación de los comités comunitarios de obra se promovió por medio de convocatoria, donde acudieron los beneficiarios para dar fe al acto formal; sin embargo, para el ejercicio fiscal 2016 no se dispuso de la evidencia.

Por otra parte, entregaron 47 actas de entrega-recepción (68.1%) de las obras realizadas con el FISM-DF de un total de 69 obras, pero se observó que no existió la participación de los integrantes de los comités en este proceso.

Con base en la entrevista realizada a 10 comités de obra del FISM-DF, el 70.0% argumentó que se enteró que se tenía que conformar un comité por una convocatoria; el 20.0% fue por otros y el 10.0% por medio de un oficio del municipio; además, el 100.0% indicó que la principal actividad que realizó el comité al que pertenece fue dar seguimiento y vigilancia a la obra y, respecto al instrumento que utilizaron para expresar su participación en los procesos de la obra, el 100.0% mencionó 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 Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche mediante oficio indicó que el Titular de la Unidad Administrativa de Atención y Participación Ciudadana informó las acciones a realizar para la promoción y conformación de los comités comunitarios de obra, así como las reuniones informativas llevadas a cabo con la ciudadanía de algunas colonias; al respecto proporcionaron el formato de volanteo, los oficios de invitación, las listas de asistencia a la reunión, las minutas de la reunión y el acta de integración de los comités comunitarios de obra. Asimismo, la Titular de la Unidad Administrativa de Desarrollo Social, Humano y Asuntos Indígenas, proporcionó evidencia de la promoción realizada para la conformación de los comités comunitarios, tales como la convocatoria de la asamblea comunitaria, el acta constitutiva del comité comunitario de una localidad, evidencia fotográfica y una relación con la programación de las visitas para la constitución de los comités con base en las obras aprobadas en el ejercicio fiscal 2017.

**4.** Con el análisis de la documentación proporcionada por el H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche, se constató que no se llevó a cabo el registro de los comités comunitarios de obra

ni tampoco le dieron seguimiento a las actividades que realizaron; en consecuencia, no elaboraron ningún reporte o informe de las actividades llevadas a cabo por los comités.

Al respecto, de la entrevista realizada a 10 comités de obra, el 80.0% mencionó no haber emitido reportes, ya que no existieron irregularidades en las obras, en tanto, que el 20.0% sí lo reportó de manera personal. Finalmente, el 80.0% respondió que la obra se realizó y opera adecuadamente.

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 Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche informó mediante oficio que el Titular de Planeación con base en el Acta de la Décima Cuarta Sesión Ordinaria del COPLADEMUN exhortó a los titulares del grupo de trabajo de acuerdo con sus atribuciones y responsabilidades a elaborar reportes e informes de las actividades de cada uno de los comités comunitarios de obra y de beneficiarios constituidos en el municipio.

### **Capacitación y Asistencia**

5. Mediante oficio, la Unidad Administrativa de Obras Públicas del municipio de Campeche, Campeche informó que realizaron reuniones informativas en las cuales se convocó a los vecinos de las diversas localidades para la constitución de los comités comunitarios de obra y es ahí cuando llevaron a cabo las pláticas informativas; sin embargo, no presentaron evidencia de la información que proporcionaron y de los materiales entregados.

Como parte integral de esta auditoría, se entrevistó a 10 comités de obra del FISM-DF, de los cuales el 100.0% argumentó haber recibido capacitación e indicó el 90.0% que fue solo al constituirse el comité y que el municipio fue quien se las proporcionó, en este mismo porcentaje opinaron que los temas fueron suficientes para cumplir sus funciones. Adicionalmente, el 100.0% afirmó que recibieron información de la obra para apoyar su seguimiento y vigilancia, dicha información fue la referente a las características técnicas de la obra y otros que eligieron más de una opción argumentaron que también les dieron el presupuesto y las metas físicas.

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 Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche mediante oficio indicó que el Titular de la Unidad Administrativa de Atención y Participación Ciudadana informó las acciones a realizar para la promoción y conformación de los comités comunitarios de obra, así como las reuniones informativas llevadas a cabo con la ciudadanía de algunas colonias; al respecto proporcionaron el formato

de volanteo, los oficios de invitación, las listas de asistencia a la reunión, las minutas de la reunión y el acta de integración de los comités comunitarios de obra. Asimismo, la Titular de la Unidad Administrativa de Desarrollo Social, Humano y Asuntos Indígenas, proporcionó evidencia de la promoción realizada para la conformación de los comités comunitarios, tales como la convocatoria de la asamblea comunitaria, el acta constitutiva del comité comunitario de una localidad, evidencia fotográfica y una relación con la programación de las visitas para la constitución de los comités con base en las obras aprobadas en el ejercicio fiscal 2017.

### **Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias**

6. El H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche dispuso de un Sistema Municipal de Quejas, Denuncias y Sugerencias (SIMQUED), para captar, investigar y dar solución a las inconformidades presentadas por la ciudadanía, este sistema se regula mediante un Manual y está a cargo de la Contraloría Municipal; asimismo, se llevó el registro y seguimiento por medio de una bitácora de control y atención a quejas, denuncias y sugerencias, cuya actualización la realizó el Departamento de Modernización Administrativa y Contraloría Social. De manera particular, se dispuso de un formato de incidencias que emite la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); sin embargo, no han requerido hacer el llenado del formato.

Al respecto, se entrevistó a 10 comités de obra, de los cuales el 80.0% manifestó conocer el medio por el cual externar sus quejas, denuncias y sugerencias, siendo el más representativo con el 60.0% la atención directamente con el personal del municipio, seguido de la línea telefónica con el 20.0%.

### **Transparencia y Difusión**

7. Mediante oficio, la Unidad Administrativa de Obras Públicas del municipio de Campeche, Campeche informó que aun cuando se dispone en el portal de internet de un apartado de transparencia, no se llevó a cabo la difusión de la participación social en el FISM-DF. Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a 10 comités de obra, el 90.0% indicó que el municipio dio a conocer el resultado de sus actividades de manera personal.

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 Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche informó mediante oficio que el Titular de Planeación solicitó apoyo al Titular de la Unidad de Transparencia para la creación de un apartado en la página de Internet del municipio para llevar a cabo la difusión de la participación social (comités comunitarios).

### **Evaluación de la Gestión y Resultados**

8. Mediante oficio, la Unidad Administrativa de Obras Públicas del municipio de Campeche, Campeche informó que se llevó a cabo una Evaluación del Desempeño del FISM-DF

correspondiente al ejercicio 2015 y que fue elaborada en 2016, la cual contempló en el proceso del FISM-DF un apartado donde se promueve la participación de las comunidades beneficiadas; sin embargo, este punto no se desarrolló y para el ejercicio fiscal 2016 no se proporcionó evidencia al respecto.

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 Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche informó que mediante oficio solicitó al Director General de INDETEC incluir en los términos de referencia que formarán parte integrante de los trabajos de evaluación al FISM-DF 2016, lo relativo a la participación social. Asimismo, proporcionó el oficio donde INDETEC dio respuesta a esta solicitud.

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 H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche, se determinó que existen fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

#### FORTALEZAS

- Se dispuso de un Sistema Municipal de Quejas, Denuncias y Sugerencias (SIMQUED) para captar, investigar y dar solución a las inconformidades presentadas por la ciudadanía.
- Proporcionaron un formato de incidencias de las obras.

#### DEBILIDADES

- En el municipio no se dispuso de un área específica para promover, constituir y dar seguimiento a los comités comunitarios de obra.
- No existió coordinación de las diferentes áreas para la atención al tema de la participación social.
- En 2016, no se dispuso de un programa de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF.
- No existió evidencia de la promoción y apoyo para la constitución de los comités comunitarios de obra, puesto que únicamente entregaron el 13.0% de las actas constitutivas de los comités.

- No se presentó evidencia de la participación de los comités comunitarios de obra en los diversos procesos del FISM-DF.
- El municipio no realizó el seguimiento de las actividades de los comités comunitarios de obra, por lo que no elaboró algún reporte o informe de las actividades llevadas a cabo por los comités.
- No se mostró evidencia de la capacitación o información que se proporcionó a los integrantes de los comités comunitarios de las obras.
- No hubo difusión de las actividades que llevaron a cabo los comités.
- No se realizó la evaluación al desempeño de los comités comunitarios de obra 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 Titular de la Unidad Administrativa de Contraloría del H. Ayuntamiento de Campeche, Campeche informó mediante oficio que el Titular de Planeación con base en el Acta de la Décima Cuarta Sesión Ordinaria del COPLADEMUN exhortó al grupo de trabajo de participación social a que dé continuidad y atención prioritaria a las debilidades detectadas y estas sean convertidas en fortalezas para dar cumplimiento a los objetivos del fondo.

### ***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) 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 69 obras financiadas con recursos del FISM-DF, cabe señalar que la totalidad fueron terminadas y se entrevistó a una muestra de 10 comités de beneficiarios del FISM-DF.



Al respecto, el municipio dispuso de un Sistema Municipal de Quejas, Denuncias y Sugerencias (SIMQUED) para captar, investigar y dar solución a las inconformidades que interponga la ciudadanía; asimismo, la Unidad Administrativa de Planeación mostró evidencia de la relación que existe con la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La constitución de la figura de participación social denominada Comités Comunitarios de Obra, se llevó a cabo mediante convocatoria dirigida a los beneficiarios de las diversas localidades; sin embargo, no proporcionaron evidencia al respecto; no existió un área específica para la atención de los comités comunitarios de obra, ya que trabajan de forma coordinada diferentes unidades administrativas para su conformación, pero no se constató dicha coordinación; no se dispuso de un programa o plan de trabajo en relación con la participación social del FISM-DF; no llevaron a cabo el registro de los comités ni tampoco le dieron seguimiento a las actividades que realizaron; respecto al tema de la capacitación no se mostró evidencia de la capacitación o información que se proporcionó a los integrantes de los comités comunitarios de las obras. Tampoco se llevó a cabo la difusión de la participación social y no se realizó la evaluación al desempeño de los comités comunitarios de obra. Cabe señalar que en todos estos casos ya se dispone de un programa de trabajo calendarizado con mecanismos de atención e instrucciones para la atención de las observaciones para que el municipio de Campeche, Campeche, subsane las insuficiencias señaladas e informe de su avance oportuno a la Auditoría Superior de la Federación.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

***Apéndices***

***Áreas Revisadas***

La Unidad Administrativa de Obras Públicas del Municipio de Campeche, Campeche.

***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.