

Municipio de Tijuana, Baja California

Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño: 2017-D-02004-16-0598-2018

598-DS-GF

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

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:

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

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 de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales de Distrito Federal (FISM-DF).

Estos comités participan en la vigilancia del gasto ejercido por medio del FISM-DF, su principal fortaleza es que la necesidad de su conformación ha sido aceptada y asumida por parte de prácticamente todos los municipios del país, debido a su ya larga historia dentro del FISM-DF, cuyos orígenes se remontan a los años 90. 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 2017, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con base en los resultados y recomendaciones del proceso de fiscalización de esta materia en los últimos años, elaboró la guía de participación social FISM-DF con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en el fondo, así como los apoyos en promoción, capacitación supervisión y evaluación de la misma por parte de las autoridades municipales.

La guía establece los criterios e instrumentos necesarios para que los comités de participación social den seguimiento a las obras hasta su conclusión. Los comités emitirán reportes de incidencia útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora continua en la coordinación entre la SEDESOL, sus delegaciones y los gobiernos locales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la SEDESOL, las delegaciones Federales y los gobiernos locales contarán con las herramientas necesarias para promover, impulsar, implementar y supervisar las obras y proyectos de infraestructura social básica financiadas con los recursos del FISM-DF, ya que, anteriormente, los comités no trabajaban de forma homogénea.

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, todos ellos de gran importancia para apoyar el mejoramiento de la participación ciudadana en la vigilancia del gasto federalizado.

Resultados

Integración y Operación

1. En la revisión de las áreas encargadas del funcionamiento de los comités de participación social de los beneficiarios del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), y de conformidad con la normativa, se identificó que la Secretaría de Desarrollo Social Municipal (SEDESOM), es el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités de contraloría social del FISM-DF y cuya estructura organizacional se encontró en la estructura orgánica del H. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California. El titular del área lleva en el cargo un año y tres meses y dispuso de 87 personas para llevar a cabo las actividades de participación social del fondo. Asimismo, en 2017 el municipio dispuso de un plan de trabajo en relación con la participación social del FISM-DF.

Por su parte, el Secretario de Desarrollo Social Municipal señaló mediante entrevista que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no participó en ningún proceso relacionado con la

participación social del fondo. La SEDESOL sólo envió al municipio oficios donde estableció la importancia de la Participación Social en el ejercicio 2017. Se mencionó que la constitución de los comités (denominados comités de contraloría social) se promovió mediante convocatorias y volantes; asimismo, el municipio realizó el seguimiento de las acciones y observaciones de los comités por medio de formatos de minuta de trabajo e informe final. Adicionalmente, los resultados de las actividades de los comités fueron difundidos en las asambleas públicas que se realizaron para su conformación; además, el municipio llevó a cabo una evaluación del desempeño de los comités del FISM-DF y otorgó capacitación a sus integrantes para la realización de las actas constitutivas mediante volantes informativos. Por último, dispuso de la línea telefónica y de las minutas de trabajo, como mecanismos para captar, registrar y atender las observaciones de los comités.

2. Con la revisión de la relación de 178 obras ejecutadas con el FISM-DF se identificó que 34 obras fueron terminadas (19.1%), 143 obras (80.3%) se encontraban en proceso y 1 obra (0.6%) fue suspendida. Asimismo, se verificó que la totalidad de obras se realizaron sin apoyo de alguna dependencia estatal o federal. En las 177 obras ejecutadas y en proceso, que representaron el 100.0%, se dispuso de un Comité de Contraloría Social de Obra, como se constató al revisar su acta de constitución.

Al respecto, los 17 comités de contraloría social encuestados, de una convocatoria de 20, indicaron que se constituyó un comité, y en todos los casos el municipio fue quien promovió su constitución. Asimismo, 11 de los 17 comités entrevistados (64.7%), señalaron que dispusieron de una copia del acta constitutiva.

3. Con la revisión de las convocatorias se constató que el municipio promovió entre la ciudadanía para la integración de los comités de contraloría social encargados de vigilar el desarrollo de las obras. Al respecto, el 19.2% (34 de 177 obras) dispuso del acta de entrega-recepción con la firma de algún integrante de los comités de obra del fondo. Cabe señalar que el 80.8% (143 de 177 obras) no dispuso de las actas de entrega-recepción debido a que las obras continúan en proceso. Asimismo, se revisaron minutas de trabajo elaboradas por los integrantes de los comités, en donde se presentó el avance y el seguimiento de las obras, y se verificó que los comités intervinieron en los distintos procesos para la vigilancia de las obras del FISM-DF.

En la entrevista realizada a 17 comités de beneficiarios, éstos afirmaron que se enteraron de la conformación del comité mediante convocatorias; asimismo, sus principales actividades fueron las de seguimiento y vigilancia. Con respecto de la firma del acta de entrega-recepción de la obra, 10 comités mencionaron que participaron y firmaron el acta de entrega-recepción de las obras y realizaron minutas de trabajo, mientras que los 7 comités restantes señalaron que las obras siguen en proceso.

4. Con la revisión de los formatos del informe final de obra y las minutas de trabajo, firmados por los integrantes de los comités de contraloría social, se verificó que el municipio dio seguimiento y atención a las acciones realizadas por los comités que intervinieron en la vigilancia de las obras ejecutadas con el FISM-DF. Asimismo, en la entrevista aplicada a miembros de 17 comités, 10 informaron que reportaron fallas en las obras, de los cuales, 4 comités lo hicieron mediante un reporte escrito y 6 comités de manera oral; los restantes 7 comités señalaron que no reportaron ninguna irregularidad u observación al municipio ya que

no se presentaron durante el desarrollo de las obras. Con respecto a la opinión de los comités sobre la calidad de la obra ejecutada, 11 indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente y, finalmente, 6 comités señalaron que las obras continuaban en proceso.

Capacitación y Asistencia

5. Por medio de la revisión de las actas constitutivas de los comités de contraloría social de las obras del FISM-DF, listas de asistencia, memoria fotográfica y convocatorias a la integración de los comités de obra, se constató que el municipio proporcionó capacitación a sus integrantes; asimismo, mediante la revisión de las actas de integración de estas figuras participativas se comprobó la entrega del material de capacitación, así como la ficha técnica de las obras, para realizar su vigilancia conforme a la normativa.

Como parte de esta auditoría se entrevistó a 17 miembros de los comités de beneficiarios, de los cuales 13 afirmaron que recibieron capacitación al constituirse el comité, 3 al constituirse el comité y al finalizar la obra y 1 indicó que el municipio proporcionó tres veces esta capacitación; además, los comités señalaron que los temas de capacitación fueron suficientes para cumplir sus funciones, e indicaron que recibieron la información correspondiente a las características técnicas, el presupuesto y las metas físicas de las obras, para apoyar su seguimiento y vigilancia.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Se constató que la Secretaría de Desarrollo Social Municipal dispuso de mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de contraloría social de obra por medio de la entrega de volantes informativos a éstos, con las minutas de trabajo y de forma personal; asimismo, la secretaría dio atención y seguimiento a las inconformidades expuestas por estas figuras. Al respecto, se entrevistó a 17 de esos comités, los cuales manifestaron conocer la línea telefónica y la atención de manera personal, como los medios por los cuales pueden externar sus quejas, denuncias y sugerencias.

Por último, durante el proceso de vigilancia de las obras, 15 comités señalaron que la obra se realizó y operó adecuadamente y 2 comités reportaron que las obras operaron con deficiencias, como lo manifestaron al municipio de manera verbal, e indicaron que la respuesta por parte del municipio fue satisfactoria.

Transparencia y Difusión

7. Mediante la revisión de las actas de integración de los comités de contraloría social, volantes, así como de las convocatorias a las asambleas públicas para la integración de los comités, se verificó que se informó a la ciudadanía de la existencia de los comités de obra y de las actividades realizadas por éstos. Adicionalmente, en la consulta directa realizada a 17 comités, éstos indicaron que el municipio les dio a conocer el resultado de sus actividades de manera personal.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. Con la revisión del Informe de la Evaluación de Satisfacción a Comités de Contraloría Social FISM-2017, las convocatorias a las reuniones de evaluación, las encuestas de satisfacción del FISM 2017 y listas de asistencia, se constató que el municipio realizó una evaluación del

desempeño de los comités de contraloría social, en la cual se expresaron los puntos de vista sobre la realización de las obras con el fondo.

9. En 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 y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se observaron las fortalezas mencionadas a continuación:

FORTALEZAS

- El municipio dispuso en 2017 de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal (SEDESOM) como el área encargada de promover la formación, constitución y operación de los comités de contraloría social.
- La Secretaría dispuso de un programa de trabajo anual en relación con la participación social del FISM-DF.
- El municipio realizó convocatorias para promover la conformación de los comités de contraloría social.
- Se constituyó un Comité de Contraloría Social en todas las obras ejecutadas con el fondo.
- Se dispuso del 100.0% de las actas de entrega-recepción con la firma de un integrante del comité en la totalidad de las obras terminadas.
- El municipio realizó el seguimiento de los comités mediante formatos de minutas de trabajo y el informe final elaborados por los comités.
- Se capacitó y se entregó información sobre las obras (verificado mediante las actas constitutivas) a los comités de contraloría social.
- Existió un mecanismo formal para las captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités.
- Se difundió a la ciudadanía la existencia de los comités de contraloría social y las actividades realizadas por éstos.
- El municipio realizó una evaluación del desempeño de los comités del FISM-DF.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de 177 comités de beneficiarios de 177 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a una muestra de 17 comités de participación social. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Tijuana, Baja California, existió un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el ejercicio de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. El municipio dispuso de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal (SEDESOM), para promover la participación social en el FISM-DF; no obstante, el municipio señaló que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no participó en ningún proceso relacionado con la participación social del fondo. La SEDESOL sólo envió al municipio oficios donde estableció la importancia de la Participación Social en el ejercicio 2017. El municipio dispuso de un programa de trabajo anual en relación

con la participación social del fondo y realizó convocatorias para promover la conformación de los comités. Adicionalmente, realizó seguimiento, capacitó y entregó información técnica sobre las obras a los comités; dispuso de mecanismos formales de registro y atención de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités. Asimismo, los resultados de las actividades de los comités fueron difundidos por medio de volantes y en las asambleas públicas; finalmente, el municipio realizó una evaluación al desempeño del FISM-DF.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

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 este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Desarrollo Social Municipal (SEDESOM).