

Municipio de Calakmul, Campeche

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-04010-16-0649-2018

649-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:

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

8 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 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. Se identificó que las Direcciones de Planeación y Desarrollo Social; de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, y la Contraloría Social, adscritas al Municipio de Calakmul, Campeche, son las encargadas de promover, constituir y apoyar la formación de los comités comunitarios de obra del FISM-DF. Se mencionó que el municipio tuvo comunicación con la delegación estatal de la SEDESOL, donde se le capacitó sobre el avance al 100.0% de la Matriz de Inversión de Desarrollo Social (MIDS); sin embargo, la SEDESOL no capacitó sobre la constitución, seguimiento y vigilancia de los Comités comunitarios de obra. Por otra parte, se contrató un Agente de Desarrollo Local (ADL) y las actividades que realizó fueron las de apoyar en la planeación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), fomentar la participación ciudadana para la atención de las carencias sociales, reforzar el seguimiento de los proyectos en la MIDS y el Sistema de Formato Único (SFU), así como promover acciones para la supervisión y la verificación de obras en campo.

Las acciones realizadas para implementar y promover los comités comunitarios de obra consistieron en pláticas y entrega de trípticos y folletos a las comunidades donde se realizaron las obras. La capacitación se proporcionó de manera verbal y en reuniones al principio de la

construcción de la obra, y cuando se tuvo alguna duda, queja o sugerencia se hizo por medio de un número telefónico o se dirigió con el personal de la Contraloría Social.

Sin embargo, el municipio no dispuso de evidencia documental sobre mecanismos sistematizados para el registro y seguimiento de las actividades de los comités responsables de la vigilancia de las obras y acciones del FISM-DF; además, no se realizó evaluación del FISM-DF donde se pudiera identificar algún tipo de resultados sobre el desempeño de los comités.

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, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Calakmul, Campeche, instruyó a la Directora de la Contraloría Interna, para implementar mecanismos de registros sistematizados, así como dar seguimiento a las actividades de los comités de obra de acuerdo a la minuta de trabajo celebrada el día 23 de abril del 2018. Asimismo, se remitió evidencia de un calendario de visitas a los comités comunitarios de obra del FISM-DF.

2. Mediante la revisión de una relación de 78 obras realizadas con el FISM-DF se identificó que el total de ellas estuvieron terminadas y en todas se constituyó su comité comunitario de obra. Las actas constitutivas revisadas dispusieron del nombre y firma de los integrantes del comité comunitario de obra. Cabe señalar que 76 obras se ejercieron sólo con recursos del FISM-DF y dos se realizaron conjuntamente con el Gobierno Estatal. Además, se invitó a la población para participar en los comités comunitarios de forma verbal y por medio de folletos.

Mediante oficio, el municipio informó que, de las 10 obras de la muestra de auditoría, dos fueron canceladas en tiempo y forma en el sistema de la SEDESOL "Matriz de Inversión de Desarrollo Social" (MIDS) por lo que el comité no estuvo integrado. Al respecto, los ocho comités comunitarios de obra entrevistados manifestaron que fue el municipio el que promovió y apoyó la constitución de dichos comités por medio de un acta de instalación.

3. El municipio de Calakmul, Campeche, mostró evidencia de trípticos, folletos y fotografías relacionadas con la promoción que se realizó para la constitución de los comités comunitarios de obra; asimismo, se identificó que se realizaron cédulas de supervisión por el comité en las obras de la muestra de auditoría y las áreas encargadas de la participación social del FISM-DF presentaron 78 actas de entrega-recepción, correspondientes al total de obras concluidas con recursos del FISM-DF.

En el cuestionario aplicado a ocho comités comunitarios de obra, mencionaron que los invitaron a participar por medio de un oficio del municipio y de manera personal; las actividades que realizaron fueron de seguimiento y vigilancia de la obra. En lo que se refiere a la participación de los comités ciudadanos en los distintos procesos de la obra, el 75.0% mencionó que firmó el acta de entrega – recepción.

4. Mediante oficio, se mencionó que no se dio seguimiento a las actividades que realizaron los comités comunitarios de obra, debido al desconocimiento de la obligatoriedad de la misma y por falta de capacitación por parte de la SEDESOL. En el cuestionario aplicado a ocho representantes de los comités comunitarios de obra, afirmaron que las irregularidades u

observaciones que encontraron en las obras las reportaron al municipio de manera oral y que la obra en cuestión se realizó y operó 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, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Calakmul, Campeche, instruyó a la Directora de la Contraloría Interna, para dar seguimiento a las actividades de los comités comunitarios de obra en el FISM-DF, de acuerdo con la minuta de trabajo celebrada el 23 de abril de 2018. Asimismo, se remitió evidencia de un calendario de visitas a los comités comunitarios de obra en el FISM-DF, un oficio de invitación para la capacitación a los comités comunitarios de obra en el FISM-DF y un formato de seguimiento a los comités comunitarios de obra en el FISM-DF.

Capacitación y Asistencia

5. Mediante la revisión de un álbum fotográfico de las capacitaciones realizadas en diversas comunidades, trípticos y volantes titulados “¡Participa!-funciones del comité”, se verificó la capacitación otorgada a los comités comunitarios de obra en el FISM-DF para el seguimiento y vigilancia de las obras. Como parte integral de esta auditoría, se entrevistó a ocho comités comunitarios de obra, donde dos personas afirmaron que el municipio fue quien los capacitó y los temas de la capacitación fueron suficientes para cumplir sus funciones; los otros seis afirmaron que la información que se le proporcionó fue únicamente sobre el presupuesto de la obra.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Se mostró evidencia de los mecanismos de captación, atención y seguimiento de quejas, denuncias y sugerencia de los comités comunitarios de obra, los cuales fueron por medio de un número telefónico, correo electrónico y un buzón de quejas ubicado afuera de la oficina de la contraloría social. En lo que respecta a la aplicación de ocho cuestionarios a integrantes de los comités de obra, cuatro afirmaron conocer al menos un medio y el más utilizado fue mediante línea telefónica y de manera personal, y cuatro manifestaron desconocer el medio por el cual pueden realizar una queja, denuncia o sugerencia.

Transparencia y Difusión

7. Mediante oficio, el municipio informó que no se tuvo evidencia de la difusión y transparencia de las actividades de los comités ciudadanos de las obras del FISM-DF. Adicionalmente, en consulta directa con representantes de ocho comités, indicaron que el municipio difundió entre la ciudadanía 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, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Calakmul, Campeche, instruyó a la Directora de la Contraloría Interna para crear registros sobre la difusión de las

actividades de los comités comunitarios de obra, mediante trípticos y reuniones grupales informativas. Asimismo, se remitió evidencia de un calendario para visitas al seguimiento de los comités y un link de la página del Municipio, donde se informa a la comunidad sobre las actividades de los comités comunitarios del FISM-DF.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. Mediante oficio, el municipio informó que no se realizó una evaluación de gestión del FISM-DF, en la cual se mencionara el desempeño de los comités de participación social del Fondo.

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, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Calakmul, Campeche, instruyó a la Directora de la Contraloría Interna, para crear registros sobre la evaluación del desempeño de los comités comunitarios de obra en el FISM-DF. Asimismo, se remitió evidencia de una evaluación realizada a los comités comunitarios de obra en el FISM-DF del ejercicio 2017.

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 se observaron fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- a) Se dispuso de varias áreas encargadas de promover la participación social en el FISM-DF.
- b) Se dispuso de todas las actas constitutivas de los comités de obra y de las actas de entrega-recepción de las obras.
- c) Se realizaron actividades de promoción para la constitución de los comités comunitarios del FISM-DF.
- d) Se dio capacitación a los comités comunitarios del FISM-DF.
- e) Se dispuso de mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias.

DEBILIDADES

- a) No se dio seguimiento a las actividades que realizaron los comités comunitarios del FISM-DF.
- b) No hubo mecanismos sistematizados para el registro y seguimiento de las actividades de los comités responsables de la vigilancia de las obras y acciones del FISM-DF.
- c) No se realizó difusión de las actividades de los comités comunitarios del FISM-DF.
- d) No se realizó una evaluación del desempeño de los comités comunitarios 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, el Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Calakmul, Campeche, instruyó a la Directora de la Contraloría Interna, para trabajar en las debilidades detectadas por la ASF. Asimismo, se remitió evidencia de cada una de las debilidades detectadas en el transcurso de la auditoría.

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 determinaron 5 observaciones las cuales fueron solventadas 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 78 obras financiadas con recursos del FISM-DF, cabe señalar que se conformaron todos los comités de obra para la vigilancia de una obra por comité y se entrevistó a una muestra de 8 comités de beneficiarios del FISM-DF.

En el municipio de Calakmul, Campeche se dispuso de todas las actas constitutivas y actas de entrega-recepción; se realizaron actividades de promoción para la constitución de los comités comunitarios del FISM-DF; se dio capacitación a los comités comunitarios del FISM-DF y se dispuso de mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias. No obstante, existieron deficiencias sobre las que hay que trabajar, tal es el caso que no se dio seguimiento a las actividades que realizaron los comités ciudadanos del FISM-DF; no se dispuso de mecanismos sistematizados para el registro y seguimiento de las actividades de los comités responsables de la vigilancia de las obras y acciones del FISM-DF; no se realizó la difusión y transparencia de las actividades de los comités ciudadanos del FISM-DF y no se realizó una evaluación del desempeño de los comités ciudadanos del FISM-DF.

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 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

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

Las Direcciones de Planeación y Desarrollo Social; de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, y la Contraloría Social del H. Ayuntamiento de Calakmul, Campeche.