

Municipio de Manzanillo, Colima

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-06007-16-0823-2018

823-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:

61 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 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. Con la revisión de la documentación proporcionada, se identificó a la Dirección de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de Manzanillo, Colima, como el área responsable de promover, constituir y verificar el funcionamiento de los comités comunitarios de obra del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), cuya estructura organizacional se definió en el organigrama del municipio y sus funciones se especificaron en el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal y Paramunicipal de Manzanillo, Colima. La titular del área ocupa el cargo desde el 16 de octubre de 2015 y dispone de 9 personas quienes llevan a cabo las actividades relacionadas con la participación social de los beneficiarios del FISM-DF. Las principales funciones que se realizaron, en relación con la participación social, fueron la promoción e instalación de los comités comunitarios (denominados comités ciudadanos para la supervisión de obra), la difusión del destino de los recursos y la supervisión

de las obras. En 2017, dicha área no dispuso de un plan anual de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF.

Por otra parte, la comunicación con la delegación de la SEDESOL en el estado de Colima fue mediante oficio para tratar temas referentes a la promoción y fortalecimiento de la participación social del FISM-DF; sin embargo, el municipio manifestó que la dependencia no participó en ningún proceso relacionado con la participación social del fondo.

Se mencionó que la constitución de los comités ciudadanos se realizó mediante las autoridades municipales (Dirección General de Desarrollo Social, Dirección General de Obras Públicas y Dirección de Participación Ciudadana) quienes invitaron a los vecinos de las distintas localidades del municipio para conformar los comités; durante la instalación de los mismos se dieron a conocer las características técnicas, presupuesto y metas físicas de la obras y se explicaron las funciones de cada uno de los integrantes; sin embargo, no se presentó evidencia documental de la entrega de dicha información a los comités ciudadanos.

Como mecanismo para la captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias realizadas por los comités, la Dirección de Participación Ciudadana administra un sistema informático integral denominado "Programa de Seguimiento de Trámites", en el cual se registraron todas las solicitudes, demandas y sugerencias de los comités y de la ciudadanía en general, medio por el que se atendieron las inconformidades recibidas.

Por último, se informó que la transparencia y la difusión de las actividades de los comités fue por medio de la publicación de un documento en el cual se divulgaron los nombres de los integrantes de los comités para las obras de la muestra de auditoría; asimismo, su función principal fue la de supervisar las obras y atender los comentarios de los demás beneficiarios de las mismas y que, además, se realizó una evaluación integral al desempeño de estas figuras de 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, el Presidente Municipal de Manzanillo, Colima, instruyó a la Directora de Participación Ciudadana del Municipio de Manzanillo, Colima, para que implemente las acciones procedentes, con la finalidad de evitar la recurrencia de la observación; por su parte, la Directora de Participación Ciudadana remitió un plan anual de trabajo respecto de la participación social en el FISM-DF.

2. Mediante la revisión de una relación de 61 obras ejecutadas con el FISM-DF en el 2017, se determinó que 60 obras fueron terminadas y 1 continúa en proceso. Asimismo, se verificó que 6 obras se realizaron con apoyo de la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Manzanillo (CAPDAM). Del total obras ejecutadas, el 100.0% (61 obras) dispuso de un comité ciudadano, como lo respaldó su acta de constitutiva (61 actas).

Adicionalmente, se seleccionó una muestra de 10 comités de obra del FISM-DF para la aplicación de un cuestionario; sin embargo, el municipio mediante el oficio número D.P.C/55/2018 de fecha 11 de abril informó que no fue posible convocar a 3 comités, ya que

2 de ellos no se presentaron y en un caso no se constituyó el comité porque sólo se realizó la adquisición de equipo, por lo que se entrevistó a 7 comités ciudadanos y del análisis de sus respuestas se obtuvo que la totalidad de ellos formalizó la integración del comité con un acta de constitución y que fue el municipio quien promovió y apoyó su instalación.

3. Como evidencia de la promoción realizada por el municipio para la creación de los comités ciudadanos, la Dirección de Participación Ciudadana emitió convocatorias a los vecinos para la presentación y conformación de los comités. En relación con la intervención de los comités en los distintos procesos de las obras, se entregaron 11 minutas de trabajo, correspondientes al 18.0% de las obras, en las cuales las autoridades municipales dieron respuesta a las peticiones a los comités ciudadanos.

Por otra parte, se entregaron 32 actas de entrega-recepción (53.3%) correspondientes a 60 obras reportadas como terminadas en 2017 del FISM-DF, de un total de 61 obras, las firmas de estos documentos coincidieron con las firmas de las actas de constitución de comité. De las 6 obras (9.8%) que ejecutó la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Manzanillo, no se presentó ninguna acta de entrega recepción, al respecto, mediante el oficio número D.P.C/55/2018 de fecha 11 de abril, el municipio informó que solicitó al organismo dichos documentos, sin embargo, no fueron proporcionadas para su revisión.

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 de Manzanillo, Colima, instruyó a la Directora de Participación Ciudadana del Municipio de Manzanillo, Colima, para que implemente las acciones procedentes, con la finalidad de evitar la recurrencia de la observación; por su parte, la Directora de Participación Ciudadana remitió un plan anual de trabajo respecto de la participación social en el FISM-DF, en donde se considera la elaboración de una acta circunstanciada, en la cual los comités ciudadanos firmarán como parte de la entrega-recepción de la obra.

4. En relación con el seguimiento y atención por parte del municipio de las acciones realizadas por los comités ciudadanos del FISM-DF, se proporcionaron cinco minutas de trabajo con el personal de obras públicas y participación ciudadana; sin embargo, no se comprobó que el municipio realizó un seguimiento suficiente de la operación de los comités y tampoco generó un informe al respecto.

Con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de siete comités, cinco mencionaron haber reportado irregularidades u observaciones de las obras y lo informaron de manera verbal al municipio; mientras que dos comités informaron que no hubo nada que reportar. Respecto a la opinión de los comités sobre la calidad de las obras ejecutadas, la totalidad manifestó que la obra 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 de Manzanillo, Colima, instruyó a la Directora de

Participación Ciudadana del Municipio de Manzanillo, Colima, para que implemente las acciones procedentes, con la finalidad de evitar la recurrencia de la observación; por su parte, la Directora de Participación Ciudadana, proporcionó el diseño de una cédula de vigilancia, con la cual se recabarán los datos pertinentes de las obras del fondo.

Capacitación y Asistencia

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la Dirección de Participación Ciudadana de Manzanillo, Colima, se verificó que se realizaron cinco minutas de trabajo de los comités ciudadanos con el personal encargado de las obras; sin embargo, no fue posible constatar que se otorgó capacitación a los integrantes de los comités ni que les explicaron sus funciones, además, el municipio no presentó evidencia de la entrega de la información técnica de las obras para su correcta vigilancia.

Los siete comités ciudadanos de la muestra de auditoría informaron que recibieron capacitación para el cumplimiento de sus funciones; tres mencionaron que fue mensual, dos al constituirse el comité, uno dijo que la recibió al constituirse y al finalizar la obra y otro informó que fue de manera semanal. Asimismo, seis comités afirmaron que la capacitación la proporcionó el municipio y uno indicó que la realizó la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Manzanillo, todos consideraron que fue suficiente para el desarrollo de sus funciones.

Además, los siete comités entrevistados señalaron que recibieron información de la obra por parte del municipio para apoyar su seguimiento y vigilancia, así como de las características técnicas de las obras.

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 de Manzanillo, Colima, instruyó a la Directora de Participación Ciudadana, para que implemente las acciones procedentes, con la finalidad de evitar la recurrencia de la observación; a su vez, la Directora de Participación Ciudadana del Municipio elaboró un tríptico en el cual se describen las funciones de los comités ciudadanos y se explica qué es la participación social.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Como mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias, la Dirección de Participación Ciudadana utilizó un sistema informático integral denominado “Programa de Seguimiento de Trámites”, en el cual se registraron todas las solicitudes, demandas y sugerencias de los comités y de la ciudadanía en general, por medio de este sistema se atendieron las inconformidades recibidas por parte de los integrantes de los comités. De igual forma, el municipio organiza audiencias públicas en las que se captan las peticiones ciudadanas.

Al respecto, con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de siete comités ciudadanos del FISM-DF, se determinó que la totalidad conoció los medios para presentar quejas, denuncias o sugerencias derivadas de las actividades de seguimiento y vigilancia de

las obras. Los medios indicados para tal efecto fueron: línea telefónica con cinco menciones; uno de manera personal con el municipio y uno por medio del buzón para reportar las irregularidades. Adicionalmente, se les cuestionó si en el caso de que la obra no se haya realizado, no opere u opere con deficiencias lo reportaron al municipio, los siete respondieron que no se presentó dicha situación.

Transparencia y Difusión

7. El municipio dispuso de información que evidenció la difusión de la existencia de las figuras de participación social del FISM-DF y de sus actividades realizadas, la Dirección de Participación Ciudadana elaboró y publicó un documento en el cual se dieron a conocer los nombres, cargos y firmas de los integrantes de los comités en cada una de las obras de la muestra de auditoría, el cual precisaba que la función del comité era la supervisión y atención de las observaciones de la obra.

Con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de siete comités ciudadanos del FISM-DF, todos indicaron que el municipio difundió la existencia de su comité así como de sus resultados, los principales mecanismos utilizados para tal fin fueron: en cuatro casos de manera personal; en dos por reportes escritos y en uno por medio de internet.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. La Dirección de Participación Ciudadana elaboró un documento titulado “Encuesta de Evaluación del Comité de Participación Social”, en el cual se recabó información de la gestión y desempeño de las figuras de participación social, así como de la atención que brindaron a los demás beneficiarios de las obras del FISM-DF en 2017.

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 y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se presentaron fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- El municipio dispuso en 2017 de la Dirección de Participación Ciudadana como el área encargada de promover la formación, constitución y operación de los comités ciudadanos.
- Se constituyó un comité ciudadano para el 100.0% de las obras ejecutadas con el FISM-DF.
- El municipio realizó convocatorias para promover la conformación de los comités ciudadanos para la supervisión de obra.
- Existe un sistema informático integral para la captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités.
- Se difundió a la ciudadanía la existencia de los comités y las actividades realizadas por éstos.
- El municipio dispone de una evaluación del desempeño de las figuras de participación social del FISM-DF.

DEBILIDADES

- El área no dispuso de un programa de trabajo anual en relación con la participación social del FISM-DF.
- En 29 de las 61 obras del FISM-DF no se dispuso de acta de entrega-recepción.
- No se entregó evidencia del seguimiento de las actividades realizadas por los comités, ni se elaboró un informe al respecto.
- No se comprobó la capacitación ni la entrega de información de las obras a los comités ciudadanos.

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 Directora de Desarrollo Administrativo, Seguimiento y Responsabilidades del Municipio de Manzanillo, Colima, remitió una minuta de la reunión de seguimiento a los resultados de la auditoría, en la que se establecieron los acuerdos y compromisos por parte de los funcionarios responsables para atender las debilidades detectadas.

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 a 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 los comités de 61 obras financiadas con recursos del FISM-DF y realizó una encuesta a una muestra de 7 comités comunitarios. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Manzanillo, Colima, 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, ya que dispuso de la Dirección de Participación Ciudadana como el área encargada de promover la formación, constitución y operación de los comités ciudadanos; se constituyó un comité ciudadano para el 100.0% de las obras ejecutadas con el FISM-DF; asimismo, el municipio realizó convocatorias para promover la conformación de los comités ciudadanos en la supervisión de obra; además, se constató la existencia de un sistema informático integral para la captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités; el

ayuntamiento difundió a la ciudadanía la existencia de los comités y las actividades realizadas por éstos y se dispone de una evaluación del desempeño de las figuras de participación social del FISM-DF. No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se dispuso de un programa de trabajo anual en relación con la participación social del FISM-DF; tampoco se entregó la totalidad de las actas de entrega-recepción de las obras; ni evidencia del seguimiento de las actividades realizadas por los comités, no se elaboró un informe al respecto y no se comprobó la capacitación ni la entrega de información de las obras a los comités ciudadanos. Cabe señalar que en todos estos casos ya se dispone de un programa de trabajo calendarizado con mecanismos de atención y evidencia para la atención de las observaciones para que el municipio de Manzanillo, Colima, 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

La Dirección de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Manzanillo, Colima.