

Municipio de San Andrés Cholula, Puebla

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-21119-16-1224-2018

1224-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:

16 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 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 encuentran en 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 del 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 que los criterios e instrumentos con los cuales deben cumplir los comités de participación social en materia del seguimiento de las obras hasta su conclusión, generando reportes de incidencia que serán de utilidad 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 de la SEDESOL y los gobiernos locales contarán con las herramientas necesarias para, promover, impulsar, implementar y supervisar las obras y proyectos de infraestructura social básica que se financien con los recursos del FAIS, ya que anteriormente, los comités trabajaban de forma heterogénea.

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. De la revisión de las áreas encargadas del funcionamiento de los comités de obra, se identificó que existen dos áreas encargadas de la promoción, conformación, coordinación y seguimiento de los comités, siendo estas la Coordinación de Integración de Expedientes Técnicos de la Dirección de Proyectos, que forma parte de la Secretaría de Obras Públicas y la Dirección de Programas Sociales y del Campo, que pertenece a la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social; cuya estructura organizacional se encontró en sus organigramas respectivos. La Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social dispuso de su reglamento interior y, en el caso de la Secretaría de Obras Públicas, sus principales funciones quedaron asentadas en el cuestionario de control interno.

El titular de la Secretaría de Obras Públicas está en el cargo desde mayo de 2014 de acuerdo con su nombramiento, y es asistido por 11 supervisores, en tanto que el titular responsable

de las figuras de participación social en la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social, tiene dos meses en el cargo, dispuso de su nombramiento oficial y de dos personas para atender el tema de la participación social. En ambas áreas mostraron evidencia de los planes y programas de trabajo referentes al tema.

En el municipio manifestaron tener poca comunicación con la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la que existe es mediante oficios y correos electrónicos. Asimismo, para llevar a cabo la promoción de los comités, indicaron que fue realizada mediante trípticos y por invitación directa mediante perifoneo a los beneficiarios de las obras del FISMDF. Mediante un registro en Excel mantienen el control y seguimiento de los formatos que requisitan los integrantes de los Comités de Desarrollo Social. Además, les dan pláticas informativas respecto de las funciones de los comités y de los formatos que tienen que realizar. La Secretaría de Obras Públicas dispuso de un formato de quejas, y de un buzón instalado en sus oficinas para recabar cualquier inconformidad por parte de los comités; por su parte, la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social realizó un cuestionario en donde los integrantes de los comités podrían externar cualquier inconformidad. Sin embargo, en el municipio no se realizaron actividades de difusión de las actividades de los comités y, respecto al tema de evaluaciones de estas figuras, tienen implementado un formato de evaluación al desempeño de los comités, pero no elaboran ningún análisis con la información obtenida.

2. Con el análisis de la relación de 16 obras realizadas con recursos del FISMDF en 2017, se determinó que cinco de ellas se realizaron en coordinación con el Gobierno del Estado de Puebla, para lo cual firmaron Convenios de Colaboración para la Ejecución de las Obras (construcción de pisos firmes, cuartos dormitorios, construcción de techos, construcción de sanitarios y construcción de captadores de agua pluvial); por lo anterior, se constató que el 68.8% de las obras fueron terminadas y, del 31.2% restante no se presentó la evidencia, ya que fueron las obras convenidas con el gobierno del estado y no dispusieron de los expedientes; al respecto, el municipio de San Andrés Cholula, Puebla, mostró los oficios con los cuales le ha solicitado la información al gobierno del estado, y este no ha dado respuesta a dicha solicitud. Asimismo, de las 11 obras realizadas por la Secretaría de Obras Públicas, se verificó la conformación de los comités de desarrollo social en el 100.0% 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 las obras de la muestra de auditoría, y del análisis de sus respuestas, se determinó que se constituyó un comité que, en el 80.0% de los casos, fue promovido por el municipio, en tanto que el 20.0% restante, se indicó que fue por iniciativa propia y mediante la asociación de padres de familia. El 100.0% indicó que se formalizó mediante un acta de constitución y, finalmente, en el 70.0% de los casos se dispuso de una copia de esta acta.

3. Como evidencia de la promoción realizada en el municipio de San Andrés Cholula, Puebla, para la conformación de los Comités de Desarrollo Social y de los Comités de Vigilancia y Observación, se proporcionó el tríptico que se les entregó a los beneficiarios y la invitación directa que se realizó mediante perifoneo. Asimismo, entregaron los formatos denominados cédulas de vigilancia, con los cuales se observó la participación de los comités en la supervisión de la obra, así como el 100.0% de las actas de entrega-recepción de las obras que

realizó directamente el municipio, en dichas actas se pudo corroborar la firma de al menos un integrante del comité de las obras realizadas con el FISMDF.

Por otra parte, con base en la entrevista realizada a una muestra de 10 comités, el 60.0% informó que fue mediante convocatoria que se enteró que se tenía que conformar un comité, el 10.0% fue por oficio del municipio, 10.0% por algún volante, tríptico, folleto o cartel y, el resto fue por iniciativa propia y por una invitación de la asociación de padres de familia; asimismo, todos los comités indicaron que sus principales actividades fueron el seguimiento y vigilancia de la obra, y respecto de los instrumentos que utilizaron para expresar su participación en los distintos procesos de la obra, hubo integrantes que marcaron más de una opción, donde el 40.0% lo hizo mediante bitácoras de obras y en la entrega-recepción de la obra, 40.0% lo hicieron de palabra y el 20.0% mediante sesiones de trabajo.

4. Con el análisis de la documentación proporcionada por el municipio de San Andrés Cholula, Puebla, se constató que existen mecanismos que sirven de apoyo para llevar el seguimiento de las actividades de los integrantes de los comités, tal mecanismo consiste en la elaboración de un formato denominado informe de actividades, además de llevar un registro en Excel de las actividades realizadas por los comités.

Al respecto, de la entrevista realizada a 10 comités de las obras de la muestra de auditoría, en relación al reporte de irregularidades u observaciones en las obras, el 60.0% mencionó que no hicieron reportes debido a que no se presentaron irregularidades. Adicionalmente, al cuestionarles su opinión sobre la obra realizada, con base en el seguimiento y vigilancia que realizaron, el 70.0% respondió que la obra se realizó y operó adecuadamente.

Capacitación y Asistencia

5. Con el análisis de la información proporcionada por el municipio de San Andrés Cholula, Puebla, respecto de la capacitación e información otorgada a los integrantes de los comités, se verificó que la Secretaría de Obras Públicas al formalizar la integración de los comités, les brindó una plática informativa de las actividades a realizar y les entregó el expediente técnico de la obra y los planos, a su vez, el comité les firmó un formato denominado recibo de información como acuse de lo que les fue entregado, en tanto, que la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social, llevo a cabo reuniones para conformar los comités, donde los temas tratados fueron los relacionados a las reglas de operación y los requisitos, además de la entrega de los anexos técnicos de las obras.

Con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités de las obras realizadas con el FISMDF, se determinó que el 90.0% recibió capacitación para el cumplimiento de sus funciones (el 60.0% señaló que fue al constituirse el comité, el 20.0% al constituirse el comité y al finalizar la obra y el 10.0% indicó que fue de manera periódica), únicamente el 10.0% informó no haber recibido capacitación. Los comités que afirmaron haber recibido capacitación mencionaron que fue proporcionada por el municipio, y el 70.0% considero que los temas fueron suficientes para el desarrollo de sus actividades. Finalmente, el 90.0% de los encuestados manifestó haber recibido información respecto de la obra, tal como las características técnicas de las obras, presupuesto y metas físicas.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Como mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias, se constató que en el municipio de San Andrés Cholula, la Secretaría de Obras Públicas dispuso de un formato denominado queja, denuncia o sugerencia ciudadana, el cual es entregado a los integrantes de los comités y, una vez requisitado si fuese el caso se lo entregan a los supervisores de obras para brindarle la atención correspondiente, además de tener un buzón en sus oficinas; asimismo, la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social elaboró un formulario con una serie de cuestionamientos relacionados con la obra, y ahí mismo venía un apartado donde podían externar alguna queja, denuncia o sugerencia.

Al respecto, con las respuestas a los cuestionarios aplicados a los comités de una muestra de 10 obras del FISMDF, se determinó que el 90.0% conocía los medios para presentar quejas, denuncias y sugerencias derivadas del seguimiento y vigilancia que realizaron y el 10.0% indicó tener desconocimiento de estos medios; el 80.0% indicó que fue de manera personal y el 10.0% mediante línea telefónica. Adicionalmente, se les cuestionó si en el caso de que la obra no se haya realizado, no opere u opere con deficiencias, lo reportó al municipio, a lo que 70.0% indicó que no fue el caso, en tanto, el 30.0% restante si lo reportó y cuya respuesta obtenida por parte del municipio fue en el 20.0% satisfactorio y, en el 10.0% restante fue no satisfactoria.

Transparencia y Difusión

7. Con la evidencia presentada por el municipio de San Andrés Cholula, Puebla, respecto de la difusión de los comités de las obras del FISMDF, se constató que la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social solicitó mediante oficio al Encargado de Despacho de Comunicación Social la publicación del avance de las obras convenidas con el gobierno del estado en redes sociales, medios de comunicación y en la plataforma oficial del ayuntamiento; sin embargo, no se presentó evidencia de esa publicación, en tanto, que la Secretaría de Obras Públicas informó que no llevo a cabo esta acción.

Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a una muestra de 10 comités de las obras del FISMDF, el 90.0% indicó que el municipio difundió la existencia del comité, así como de sus resultados, esta acción se llevó a cabo de manera personal, mientras que únicamente el 10.0% de los comités respondió que no se hizo difusión.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora conjuntamente con el ente fiscalizado acordó 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 Secretario de Obras Públicas informó la comunicación que tuvo con el Secretario de Fomento Económico y Desarrollo Social, donde le dio a conocer el levantamiento del Acta de Presentación de Recomendaciones y Mecanismos y le solicitó que la documentación e información que se genere sea entregada al personal de la Dirección de Programas Sociales y del Campo. Al respecto, el Secretario de Fomento Económico y Desarrollo Social solicitó el apoyo al Encargado de Despacho de Comunicación Social e Imagen, para que, suba el avance de las obras convenidas con el gobierno del estado en redes sociales, medios de comunicación y en la plataforma oficial del ayuntamiento.

Asimismo, el Secretario de Obras Públicas le solicitó al Encargado del Despacho de la Dirección de Comunicación Social e Imagen, su intervención y apoyo para que la información que se entregue se difunda permanentemente en la página de Internet indicada y le remitió en forma impresa y en CD la información relativa a la integración de los Comités de Obra que se ejecutaron con recursos del FISMDF, para que se difunda a través de la página oficial www.sach.gob.mx a más tardar el día 25 de julio de 2018 e indique la liga donde se cargó la información.

Derivado de lo anterior, la difusión de las actividades de los comités se realiza en la página oficial del Ayuntamiento, a través de la liga <http://www.sach.gob.mx/sach/transparencia/378-obras-publicas>, con lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. Con el análisis de la información proporcionada por el municipio de San Andrés Cholula, Puebla, se verificó que la Secretaría de Obras Públicas aplicó un formato denominado Cédula de Evaluación al Desempeño del Comité de Participación Social por cada obra realizada, en tanto, que la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social aplicó un formulario con una serie de cuestionamientos de la obra a los integrantes de los comités; sin embargo, no elaboraron ni documentaron ningún análisis de los datos obtenidos, que sirviera de apoyo para detectar las fortalezas o áreas de mejora en el proceso de la participación social mediante los comités de las obras realizadas con el FISMDF.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora conjuntamente con el ente fiscalizado acordó 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 Secretario de Obras Públicas informó que esta Secretaría realizó un diagnóstico de la participación social que se derivó de la fiscalización realizada para la Cuenta Pública 2017 y en la cual se determinaron fortalezas y debilidades en el tema, además, elaboraron un Plan de Trabajo para la mejora continua. Asimismo, se comprometió a realizar al final del ejercicio 2018, el análisis de los datos del formato de evaluación que se les aplicó a los integrantes de los Comités, con lo que se solventa lo observado.

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 municipio de San Andrés Cholula, Puebla, se determinó que existen fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Existen dos áreas encargadas de la atención de los comités de las obras realizadas con el FISMDF, siendo estas la Coordinación de Integración de Expedientes Técnicos de la Dirección de Proyectos de la Secretaría de Obras Públicas y la Dirección de Programas Sociales y del Campo de la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social.
- El personal encargado de la participación social dispuso de su nombramiento oficial.

- Existió comunicación con la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante oficios y correos electrónicos.
- De las obras realizadas por la Secretaría de Obras Públicas, se verificó la conformación de los comités en el 100.0% de las obras mediante las actas constitutivas.
- Se realizó la promoción de los Comités de Desarrollo Social y de los Comités de Vigilancia y Observación.
- Los comités participaron en los distintos procesos de las obras del FISMDF.
- En la totalidad de las obras realizadas por la Secretaría de Obras Públicas se dispuso de las actas de entrega-recepción de las mismas.
- Se constató la existencia de mecanismos que sirven de apoyo para llevar el seguimiento de las actividades de los comités.
- Se presentó evidencia que comprueba que se proporcionó capacitación e información a los integrantes de los comités de las obras realizadas con el FISMDF 2017.
- Existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités.
- El municipio dispuso de un mecanismo de evaluación, que consistió en la aplicación de un formato denominado Cédula de Evaluación al Desempeño del Comité de Participación Social y de un formulario.

DEBILIDADES

- No se realizó la difusión de las actividades desarrolladas por los comités de las obras realizadas con el FISMDF, por parte del municipio.
- El municipio no elaboró ni documentó ningún análisis de la información que proviene de los formatos que aplicaron para evaluar el desempeño de los comités, el cual reflejara las fortalezas y las áreas de mejora en el proceso de participación social de las obras realizadas con el FISMDF, con el fin de mejorar este proceso.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora conjuntamente con el ente fiscalizado acordó 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 Secretario de Obras Públicas informó que está dando atención a las recomendaciones emitidas por la ASF y, que para ello adjunta la información y documentación, de manera impresa y en CD, debidamente certificada. Asimismo, se comprometió el Ayuntamiento en no incidir en lo mismo y mejorar continuamente el proceso de participación social, con lo que se solventa lo observado.

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 3 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 16 obras financiadas con recursos del FISM-DF. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de San Andrés Cholula, Puebla, existieron avances en la estrategia para impulsar la participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tales como que en el municipio dispusieron de dos áreas encargadas de la atención de los comités de las obras realizadas con el FISMDF, siendo estas la Coordinación de Integración de Expedientes Técnicos de la Dirección de Proyectos de la Secretaría de Obras Públicas y la Dirección de Programas Sociales y del Campo de la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social; existió comunicación con la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante oficios y correos electrónicos; se verificó la conformación de los comités en el 100.0% de las obras mediante las actas constitutivas; se realizó la promoción de los Comités de Desarrollo Social y de los Comités de Vigilancia y Observación; los comités participaron en los distintos procesos de las obras del FISMDF; en la totalidad de las obras realizadas por la Secretaría de Obras Públicas se dispuso de las actas de entrega-recepción de las mismas; se constató la existencia de mecanismos que sirven de apoyo para llevar el seguimiento de las actividades de los comités; se proporcionó capacitación e información a los integrantes de los comités de las obras realizadas con el FISMDF 2017; existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités; el municipio dispuso de un mecanismo de evaluación, que consistió en la aplicación de un formato denominado Cédula de Evaluación al Desempeño del Comité de Participación Social y de un formulario. No obstante, existen áreas de mejora sobre las que hay que trabajar, tal fue el caso de que el municipio no realizó la difusión de las actividades desarrolladas por los comités de las obras realizadas con el FISMDF y no elaboró ni documentó ningún análisis de la información que proviene de los formatos que aplicaron para evaluar el desempeño de los comités, el cual reflejara las fortalezas y las áreas de mejora en el proceso de participación social de las obras realizadas con el FISMDF, con el fin de mejorar este proceso.

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 San Andrés Cholula, Puebla, 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 Proyectos de la Secretaría de Obras Públicas y la Dirección de Programas Sociales y del Campo de la Secretaría de Fomento Económico y Desarrollo Social.