

Municipio de Culiacán, Sinaloa

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-25006-16-1342-2018

1342-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:

146 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 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. Mediante entrevista con personal de la Dirección de Contraloría Social, que depende de la oficina del Síndico procurador y del Departamento de Participación Comunitaria, adscrito a la Dirección de Desarrollo Regional, ambas integrantes de la estructura organizacional del municipio de Culiacán, Sinaloa, éstas fueron señaladas como las áreas encargadas de la promoción, constitución, operación y seguimiento de los Comités de Participación Ciudadana del FISM-DF; de acuerdo con lo establecido en sus nombramientos, las titulares de dichas áreas ocupan sus cargos desde el 01 de enero y 01 de febrero de 2017, y dispusieron de 20 y 16 personas, respectivamente, para llevar a cabo sus funciones y actividades. Cabe mencionar que el Reglamento de la Administración Pública del municipio de Culiacán, Sinaloa y el Organigrama municipal incluyen a las áreas, además, se identificaron funciones relativas a la promoción, constitución, operación y seguimiento de los comités de participación ciudadana. Se mencionó que el municipio mantuvo comunicación con la delegación de la SEDESOL del estado de Sinaloa en relación a la integración de los comités de las obras realizadas con

recursos del FISM-DF; también existió evidencia de las actividades efectuadas para la promoción, capacitación y operación de los comités de participación ciudadana. Además, el municipio dispuso de herramientas sistematizadas para el registro, seguimiento y control de las actividades de los comités de participación ciudadana y de igual forma, se presentó evidencia de los mecanismos implementados para la capacitación, la atención y el seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias realizadas por los integrantes de los comités de participación ciudadana.

Por último, se indicó que se realizó difusión mediante redes sociales sobre la existencia y operación de los comités, y que la evaluación integral al desempeño de los comités de participación ciudadana del FISM-DF se encuentra en proceso mediante la aplicación de encuestas a los comités y a los beneficiarios en las diferentes obras realizadas.

2. Mediante la revisión de una relación de 328 obras realizadas con recursos del FISM-DF en el ejercicio fiscal 2017, se determinó que 322 (98.2%) obras fueron terminadas y 6 (1.8%) continuaban en proceso. Posteriormente, con la revisión documental de las 328 obras ejecutadas, se constató la conformación de comités para la totalidad de las 328 obras mediante la instalación de 146 comités de participación ciudadana, de los que se dispusieron las 146 (100.0%) actas constitutivas, en las cuales se especificó la obra u obras, nombre y firma de sus integrantes.

Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a 10 comités de participación ciudadana que integraron la muestra de auditoría. Del análisis de sus respuestas se obtuvo que los 10 comités manifestaron que se formalizó su integración mediante un acta constitutiva, 8 manifestaron que fue el municipio el que promovió y apoyó su constitución y operación, mientras que 2 manifiestan que en su caso fue la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán (JAPAC). Por último, 6 afirmaron contar con una copia del documento, mientras que 4 dijeron no disponer de la misma.

3. Mediante la revisión de la información proporcionada, se verificó la implementación de actividades realizadas para la promoción y conformación de los comités de participación ciudadana, como fue la publicación de convocatorias en las cuales se les invitó a los habitantes de las diferentes comunidades a integrar comités de participación ciudadana. Cabe mencionar que dichas convocatorias son realizadas en respuesta a las solicitudes de obra, elaboradas con anterioridad por los futuros beneficiarios de las mismas; asimismo, mediante el oficio CCA/002/2018 del 03 de mayo de 2018 se indicó que el municipio no dispuso de la totalidad de las Actas de entrega-recepción de las obras financiadas con recursos del FISM-DF, por lo que se entregaron como evidencia de la participación de los comités en los distintos procesos de la obra, 39 (26.7%) actas de entrega-recepción correspondientes a los 146 comités instalados para el seguimiento y vigilancia de las 328 obras realizadas con el FISM-DF durante el ejercicio fiscal 2017.

Con base en los 10 cuestionarios aplicados a los comités, 3 mencionaron que se enteraron por medio de un oficio del municipio que tenían que integrar un comité, 1 afirmó haberlo hecho por medio de trípticos, 2 mediante una convocatoria, mientras que 4 afirmaron haberse enterado por medio de una invitación personal, asimismo, todos manifestaron que las actividades realizadas fueron de seguimiento y vigilancia de la obra. En lo referente a la participación de los comités en los distintos procesos de la obra, 1 afirmó que realizó sesiones de trabajo, 1 elaboró bitácoras de supervisión, 5 firmaron el acta de entrega-recepción,

mientras que 3 afirmaron no haber utilizado ningún instrumento para expresar su participación ya 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, el Auxiliar Técnico, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Culiacán, Sinaloa, entregó una minuta de trabajo, en la que se plasman los acuerdos alcanzados entre las áreas competentes con el fin de cooperar durante el desarrollo de las obras, con especial énfasis en el proceso de entrega-recepción; asimismo, el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa giró un oficio dirigido al Secretario de Desarrollo Social del municipio, en el cual solicita la coordinación entre las áreas ejecutoras y las áreas encargadas de la promoción constitución, operación y seguimiento de los comités de participación ciudadana.

4. Mediante el análisis de la información proporcionada, se constató que se dispone de documentación sobre el seguimiento y atención de las actividades de los comités de participación ciudadana en el FISM-DF durante el ejercicio fiscal 2017, entre los que se encuentran listas de asistencia, memoria fotográfica y minutas de trabajo que registran las actividades que los comités llevan a cabo tales como acuerdos, asuntos tratados, compromisos y reuniones.

De acuerdo con los 10 cuestionarios aplicados a los comités de participación ciudadana, 2 representantes respondieron que reportaron sus observaciones al municipio de manera oral mientras que 8 manifestaron no haber reportado irregularidades al municipio debido a que consideraron que la obra se realizó y operó adecuadamente.

Capacitación y asistencia

5. Mediante la revisión de la información proporcionada, se constató que se realizaron actividades relativas a la entrega de información sobre las obras y capacitación a los comités de participación ciudadana sobre sus funciones y atribuciones, como se plasma en los anexos fotográficos, las actas de validación, las minutas de trabajo y las listas de asistencia entregadas como evidencia.

En lo que respecta a los resultados de los 10 cuestionarios a los comités de participación ciudadana, todos los representantes respondieron que recibieron capacitación por parte del municipio para el adecuado cumplimiento de sus funciones, asimismo todos manifestaron que les fue proporcionada información del presupuesto, 8 dijeron que se les proporcionaron las características técnicas de la obra, mientras que sólo 1 mencionó haber recibido información acerca de las metas físicas de las obras.

Mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias

6. Con la revisión de la documentación, se verificó que el municipio dispuso de mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias. Se entregaron a manera de evidencia, formatos en los cuales los comités de participación ciudadana pudieron reportar sus inconformidades, quejas y denuncias respecto de la ejecución de las obras realizadas con recursos del FISM-DF durante el ejercicio fiscal 2017.

En relación con las respuestas de los 10 cuestionarios aplicados a los comités de participación ciudadana, todos los representantes manifestaron conocer al menos un medio por el cual se

puede presentar una queja, denuncia o sugerencia, al respecto, 4 mencionaron conocer una línea telefónica, 2 una línea telefónica y poder hacerlo personalmente, 1 personalmente, 1 por correo electrónico y línea telefónica, 1 por correo electrónico, línea telefónica y personalmente y 1 por medio de un buzón y línea telefónica. Adicionalmente, en el caso en de que la obra no se haya realizado, no opere u opere con deficiencias, 8 manifestaron que no lo reportaron debido a que no fue el caso, sin embargo, 2 si lo hicieron mediante línea telefónica y de manera personal, y consideraron que la respuesta recibida no fue satisfactoria.

Transparencia y difusión

7. Mediante el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que se llevó a cabo difusión de las actividades de los comités de participación ciudadana mediante redes sociales, en las que es posible apreciar los diferentes tipos de actividades de seguimiento y vigilancia realizadas por los comités en las obras ejecutadas con recursos del FISM-DF durante el ejercicio fiscal 2017.

Por otra parte, con la aplicación de cuestionarios a 10 comités de participación ciudadana de la muestra, 8 indicaron que el municipio de Culiacán, Sinaloa, difundió su existencia y las actividades; de éstos, 4 manifestaron que la divulgación se realizó de manera personal u oral, 2 mediante reportes escritos y de manera personal, 1 mediante carteles o trípticos y por perifoneo y 1 por internet, además, en 1 caso se indicó que se desconocía que se debía realizar la actividad y en otro la obra no ha sido concluida.

Evaluación de la gestión y resultados

8. Mediante el oficio número CCA/002/2018 del 03 de mayo de 2018, se estableció que no se dispone de evidencia de las evaluaciones al desempeño de las 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 Auxiliar Técnico, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Culiacán, Sinaloa, entregó evidencia de la evaluación general de la actuación de los comités de participación ciudadana; asimismo, el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, giró un oficio dirigido a la Encargada del Despacho de la Dirección de Contraloría Social del municipio en el que se solicita que se incorpore a la evaluación realizada al FISM-DF un apartado relativo a la evaluación de los comités de participación ciudadana.

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

- Se contempla en la normativa del municipio la promoción, constitución, operación y seguimiento de las figuras de participación social en el FISM-DF.
- Se presentó la totalidad de las actas constitutivas de comités de participación ciudadana de las obras realizadas con recursos del FISM-DF en el ejercicio fiscal 2017.

- Se realizaron actividades de promoción para la constitución de los comités de participación ciudadana del FISM-DF.
- Se dio seguimiento a las actividades que realizaron los comités de participación ciudadana del FISM-DF.
- Se dio capacitación a los comités de participación ciudadana del FISM-DF.
- Se dispuso de mecanismos de captación de quejas, denuncias y sugerencias de la participación social en el FISM-DF.
- Se difundieron las actividades de los comités de participación ciudadana del FISM-DF.

DEBILIDADES

- No se presentó la totalidad de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas con recursos del FISM-DF en el ejercicio fiscal 2017.
- No se realizó una evaluación del desempeño de los comités de participación ciudadana 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 Auxiliar Técnico, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Culiacán, Sinaloa, entregó una minuta en la que las áreas competentes acuerdan atender las debilidades detectadas durante la auditoría; asimismo, el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, giró un oficio dirigido al Secretario de Desarrollo Social del municipio en el cual solicita que se atiendan las debilidades detectadas durante la revisión para convertirlas en fortalezas y mejorar el proceso de la participación social en el FISM-DF.

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 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 328 obras financiadas con recursos del FISM-DF.

Al respecto, se identificó a la Dirección de Contraloría Social y al Departamento de Participación Comunitaria del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, como las áreas responsables de la promoción, integración, operación y seguimiento de los comités de obra del FISM-DF; dichas áreas dispusieron de un Plan Anual de Trabajo de los Comités de Participación Ciudadana; se identificaron 328 obras realizadas con recursos del FISM-DF en el ejercicio 2017, las cuales tuvieron actas constitutivas de comité; asimismo, se realizaron

actividades de promoción para la constitución de los comités de obra del FISM-DF; en lo referente a la capacitación de los comités, ésta fue realizada mediante reuniones y recorridos de las obras en cuestión y fue directamente proporcionada por la Dirección de Contraloría Social; igualmente, se dispuso de herramientas sistematizadas como formatos para el registro y control de las actividades de los comités; a su vez, se evidenció la existencia de mecanismos de captación de quejas y denuncias relativas a los comités de obra y se comprobó la difusión de las actividades de los mismos. No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se dispuso de la totalidad de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas con recursos del FISM-DF en el ejercicio 2017 y no se constató la realización de alguna evaluación integral al FISM-DF, donde se mencionara el desempeño de las figuras de participación social en el FISM-DF.

Cabe señalar que en todos estos casos ya se dispone de un programa de trabajo calendarizado con mecanismos de atención e instrucciones que atendieron las observaciones realizadas.

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 Contraloría Social y el Departamento de Participación Comunitaria del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa.