

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 Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-D-06007-21-0792-2019

792-DS-GF

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 de obra 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 (FISMDF).

Muestra Auditada:

38 comités de obras financiadas con recursos del FISMDF.

6 encuestas a comités de participación social.

Antecedentes

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera fundamental la verificación de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, para coadyuvar al fortalecimiento de la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas de dichos programas, a través de su vigilancia por medio de estas figuras sociales.

En el ámbito municipal se tiene identificada como figura destacada de participación social a los comités de obra, asociados con la creación de infraestructura social básica, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del Ramo General 33.

Los comités de obra realizan un conjunto de acciones de control y vigilancia, de manera organizada, respecto del uso de los recursos públicos de las obras financiadas con el FAIS, las cuales suman en cada ejercicio varias decenas de miles. Su principal fortaleza es que la necesidad de su conformación ha sido aceptada y asumida por prácticamente todos los municipios del país, debido a la extensa historia del FISMDF, cuyos antecedentes se remontan a los años 90. El objetivo de la revisión de esta figura participativa es la de contribuir a mejorar el funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana que operan actualmente en la vigilancia del gasto del FISMDF.

En 2017, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora Secretaría de Bienestar, con base en los resultados y recomendaciones derivados del proceso de fiscalización de esta materia en los últimos años, elaboró la guía de participación social FISMDF que entró en vigor en el ejercicio 2018, con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en ese fondo, así como los apoyos en la promoción, capacitación, supervisión y evaluación de la misma por los gobiernos municipales.

La guía establece los criterios e instrumentos que deberán cumplir los comités de participación social en el ejercicio del fondo y será la base normativa que regirá el tema de participación social en el FISMDF. Su finalidad es que la ciudadanía se involucre en la planeación de los proyectos que se realizan con recursos del FISMDF, así como en el seguimiento de las obras hasta su conclusión. Los comités emitirán reportes de incidencia, los cuales son útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), sus delegaciones y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía, es que dicha secretaría, sus delegaciones y los gobiernos municipales, disponen de las herramientas estandarizadas para promover, impulsar e implementar la participación social por medio de los comités en las obras y proyectos de infraestructura social básica financiadas con el FISMDF.

Respecto de estas figuras de participación social, se consideraron para su revisión los procedimientos relacionados con su 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, todos de gran importancia para apoyar el mejoramiento de la participación ciudadana en la vigilancia del gasto federalizado.

Resultados

Integración y Operación

1. Se constató que en el H. Ayuntamiento de Manzanillo, Colima, el área responsable de la constitución, operación y seguimiento de los comités de participación social FISMDF, es la Dirección de Obras Sociales, la cual dispuso de dos personas para llevar a cabo las actividades concernientes a los comités y se encuentra adscrita a la Dirección General de Desarrollo Social; sin embargo, en la pasada administración, al no existir un área específica encargada de los comités, la responsabilidad recayó en la Dirección de Participación Ciudadana.

En entrevista con los actuales responsables, se informó que la citada área se ubica dentro de la estructura municipal, así como en el organigrama general del municipio. No obstante, al ser de reciente creación, no dispuso de reglamento interno o manual de organización, por lo que únicamente operó bajo los lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). El municipio dispuso del Programa Operativo Anual 2018, en el cual se clasificaron y aprobaron las obras y acciones a realizar, así como la información presupuestal de las mismas y el Programa de Desarrollo Institucional Municipal.

Se verificó que la comunicación con la delegación federal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora Secretaría de Bienestar, en la entidad, para abordar temas referentes a la participación social en el FISMDF, fue constante y se llevó a cabo vía telefónica, por correo electrónico y por medio de oficios. Al respecto, el municipio presentó como evidencia la recepción de la Guía de Participación Social FISMDF, por medio de un oficio firmado por el Delegado Federal en enero de 2018; por su parte, el municipio le entregó la información relacionada con los comités conformados para las obras realizadas en 2018.

Respecto de las acciones de promoción para la instalación de los citados comités, la pasada administración municipal no llevó a cabo actividades específicas al respecto; sin embargo, se entregaron trípticos y se organizaron reuniones informativas para la constitución y capacitación de los comités. Sin embargo, no se dispuso de herramientas sistematizadas para el control de estos comités, ya que únicamente se utilizaron las cédulas y los formatos oficiales, así como una base de datos en formato Excel.

En relación con los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités de participación social del FISMDF, se utilizó el Anexo 4 de la Guía de Participación Social FISMDF y se atendieron inconformidades en la oficina de Participación Ciudadana; la difusión de las actividades de los comités se llevó a cabo por medio del Anexo 5 de la Guía emitida por la SEDESOL, así como de manera personal y presencial entre los beneficiarios. El municipio no dispuso de evaluaciones al FISMDF en donde se considere el tema de la participación social en el fondo.

2. Para verificar que las figuras de participación social se constituyeron y operaron para la vigilancia del FISMDF, se revisó la relación total de obras y acciones financiadas con los recursos del fondo en 2018; comprendió un total de 38 obras y acciones, de las cuales, se detalló el número y nombre de cada obra o acción, así como su ubicación y los datos del presidente o responsable del comité de participación social.

Asimismo, por medio de los expedientes proporcionados, se constató que la totalidad de las obras y acciones realizadas en 2018 dispusieron de un comité conformado, que operó bajo la normativa aplicable; asimismo, el 89.5% de los comités dispuso del Anexo 1 de la Guía de Participación Social FISMDF, denominado Formato de Instalación del Comité de Participación Social FISMDF.

Como complemento de la revisión, se aplicó un cuestionario a 6 presidentes de los comités de participación social, a los cuales se les preguntó cuál fue la institución que promovió y apoyó la constitución y operación del Comité, a lo que el 66.7% refirió que fue el municipio, el 33.3% restante mencionó a la Secretaría de Desarrollo Social Estatal, el Organismo de Aguas y a los propios vecinos, como promotores.

Aunado a lo anterior, al preguntarles con qué tipo de documento se formalizó la integración del Comité, el 66.7% afirmó que fue por medio de un escrito, el 16.7% mencionó los formatos oficiales y, el 16.6% restante aseguró que no firmó documento alguno. Asimismo, el 60.0% de los encuestados aseguró disponer de una copia del documento.

3. Como evidencia de la promoción realizada para la constitución de las figuras de participación social en el FISMDF, así como de su participación en los distintos procesos, el municipio proporcionó, para la totalidad de las obras, los expedientes de los comités, en los cuales se constató la existencia del Anexo 3, denominado Formato para registrar las actividades desarrolladas por los Comités de Participación Social FISMDF.

Asimismo, se dispuso de fotografías de las reuniones realizadas con los beneficiarios, trípticos informativos de Participación Social, así como del FISMDF y la información general de cada obra; sin embargo, no se dispuso de las actas de entrega-recepción de las obras, ya que el municipio informó por medio de oficio que, a pesar de encontrarse concluidas el 100.0% de las obras y acciones, éstas no fueron entregadas por la pasada administración debido a problemas administrativos y a la falta de finiquitos para las constructoras, por lo que se planeó la entrega de las mismas en el transcurso de los próximos meses.

Asimismo, al preguntarle a los integrantes de los comités cómo se enteraron de que se tenían que conformar los mismos, el 50.0% dijo que recibió un oficio por parte del municipio, el 33.3% dijo que le informaron de manera personal los trabajadores del ayuntamiento, y el 16.7% aseguró que fue por medio de una convocatoria; por otro lado, al preguntarles de las actividades realizadas por el Comité del que fueron parte, el 100.0% afirmó que llevó a cabo el seguimiento y vigilancia de la obra, el 33.3% dijo que la promocionó ante los beneficiarios de ésta para llevar a cabo trabajo comunitario y el 16.7% dijo que recabó las quejas de los vecinos.

4. Se verificó que el municipio dio seguimiento y atención a las acciones realizadas por las figuras de participación social del FISMDF, por medio de minutas de reunión con los comités y beneficiarios de las obras y acciones, así como mediante los formatos de supervisión y las listas de asistencia a las reuniones realizadas; asimismo, se aplicó en el 100.0% de las obras el formato del Anexo 3 de la Guía de Participación Social FISMDF y la información de los comités fue remitida a la Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL), vía oficio en febrero de 2019.

Adicionalmente, de acuerdo con las respuestas de los integrantes de los comités, el 66.7% no documentó sus labores de supervisión y vigilancia durante el proceso de la obra, ya que aseguraron que todo fue de palabra, mientras que el 33.3% dijo que elaboró bitácoras de supervisión. Asimismo, el 66.7% de los entrevistados aseguró que reportó al municipio, de manera oral, las irregularidades u observaciones detectadas en la obra, el 16.7% mencionó que no existieron irregularidades por reportar y un 16.6% dijo que el personal del Ayuntamiento únicamente se presentó al finalizar la obra, por lo que no fue posible reportar sus inconformidades.

De la misma manera, al solicitarles su opinión de la obra, con base en el seguimiento y vigilancia realizados, el 66.7% aseguró que se realizó y opera adecuadamente, mientras que el 33.3% consideró que operó con deficiencias.

Capacitación y Asistencia

5. Con la revisión del Anexo 2.1 Formato de Acta de capacitación del Comité de Participación Social FISMDF y del Anexo 2.2 Formato de invitación a la capacitación del Comité de Participación Social FISMDF, los cuales estuvieron disponibles para el 97.4% de las obras ejecutadas con recursos del FISMDF en 2018, así como del Anexo 2.3 Lista de asistentes a la capacitación del Comité de Participación Social FISMDF, que se dispuso para el 89.5% de los casos, se constató que el municipio proporcionó información de las obras y capacitó a los comités sobre sus funciones y atribuciones; igualmente, se verificó la entrega del material necesario para desempeñar la correcta vigilancia de las obras públicas realizadas con el FISMDF.

Asimismo, al consultar a los presidentes de los comités si recibieron capacitación para el cumplimiento de sus funciones, el 66.7% refirió que la recibió únicamente al momento de constituir el comité, mientras que el 33.3% dijo que no recibió asesoría; de aquellos que recibieron capacitación, el 75.0% aseguró que fue impartida por personal del Ayuntamiento y el 25.0% identificó al personal de la Secretaría de Desarrollo Social estatal.

Respecto de los temas abordados durante la capacitación, el 75.0% de los entrevistados los consideró suficientes para el cumplimiento de sus funciones; de igual manera, el 50.0% afirmó que recibió información de la obra y el material de trabajo por parte del municipio para apoyar su seguimiento y vigilancia, el cual incluyó las características técnicas de la obra, el presupuesto, las metas físicas y la presentación de la Guía de Participación Social FISMDF.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Se constató la existencia y funcionamiento de mecanismos de captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias o sugerencias emitidas por los comités de participación social en el FISMDF, los cuales consistieron en buzones al interior de las instalaciones del ayuntamiento, líneas telefónicas, redes sociales, el portal oficial del municipio, así como la oficina de participación ciudadana.

Adicionalmente, del cuestionario aplicado a los comités se concluyó que el 66.7% de los entrevistados aseguró conocer algún medio para presentar sus inconformidades, en tanto que el 33.3% dijo que no se le dio a conocer esa información; de los medios a su alcance para tal efecto, el 50.0% mencionó una línea telefónica, el 33.3% refirió desconocer algún medio y el 16.7% dijo que fue posible hacerlo de manera personal. Asimismo, el 33.4% aseguró que, en caso de que la obra no se realizara, no operó u operó con deficiencias, y lo reportó al municipio, el 33.3% dijo desconocer cómo hacerlo, mientras que el mismo porcentaje aseguró que no tuvo la necesidad de reportar inconformidades; aquellos que reportaron irregularidades afirmaron que lo hicieron de manera personal y consideraron satisfactoria la respuesta por parte del municipio.

Igualmente, en el 89.5% de las obras se dispuso del Anexo 4 denominado Formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social FIS MDF.

Transparencia y Difusión

7. Se verificó que el Anexo 5 Formato para la difusión de los logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FIS MDF estuvo disponible y correctamente requisitado en el 89.5% de los expedientes de las obras ejecutadas con recursos del fondo en 2018, con lo cual se comprobó la difusión que realizó el municipio a la ciudadanía y a los beneficiarios de las obras, sobre la existencia y operación de las figuras de participación social en el FIS MDF.

Asimismo, el 33.3% de los presidentes de los comités entrevistados aseguró que existió difusión de sus actividades por parte del municipio, la cual se realizó de manera personal y verbal; sin embargo, el 66.7% dijo que no existió difusión, ya que el tiempo fue limitado, no existieron visitas por parte del personal responsable o la difusión se llevó a cabo únicamente entre los propios vecinos y beneficiarios.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. Se constató que en 2018 la figura de participación social en el FIS MDF no fue objeto de una evaluación, el municipio no proporcionó evidencia del desempeño de los comités de participación social.

El Municipio de Manzanillo, Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para llevar a cabo la evaluación de la figura de participación social en el FIS MDF, en la cual se considere el desempeño de los comités; asimismo, se remitió el calendario de actividades a realizar por parte de la Dirección de Obras Sociales, en el cual se incluyó la realización de reuniones con los integrantes de los comités de obra para la aplicación de cuestionarios, así como para evaluar su programa de trabajo. De igual forma, se anexaron los formatos de los cuestionarios a aplicar, tanto a los beneficiarios de las obras, como a los integrantes de los comités, para evaluar su desempeño, con lo que se solventa lo observado.

9. De acuerdo con la documentación solicitada, entregada y analizada para los trabajos de auditoría a la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal en el municipio de Manzanillo, Colima, se detectaron fortalezas y áreas de mejora, las cuales se mencionan a continuación:

Fortalezas

- El municipio dispuso de un área responsable, así como de las capacidades, procesos y acciones para apoyar que las figuras de participación social del FIS MDF existan y operen conforme a lo previsto en la normativa aplicable.

- Se constató la constitución y operación de los comités de participación social en el FISMDF.
- El municipio promovió la existencia de figuras de participación social en el FISMDF, así como su colaboración en los distintos procesos del fondo.
- El municipio dio seguimiento y atención a las acciones realizadas por los comités de participación social del FISMDF y se aplicó el formato proporcionado por la SEDESOL mediante la Guía de Participación Social FISMDF para dicho fin.
- El municipio proporcionó a los comités la información sobre las obras y los capacitó respecto de sus funciones y atribuciones.
- Existen mecanismos de captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias o sugerencias de los comités.
- Existió difusión, por parte del Ayuntamiento, a la ciudadanía y a los beneficiarios de las obras, sobre la existencia y operación de las figuras de participación social en el FISMDF.

Áreas de mejora

- No se dispuso de las actas de entrega-recepción de las obras financiadas con recursos del FISMDF en 2018.
- El desempeño de las figuras de participación social en el FISMDF no fue objeto de una evaluación.

El Municipio de Manzanillo, Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para la atención de las áreas de mejora identificadas durante los trabajos de la auditoría, así como la elaboración del calendario de entrega de las obras y acciones realizadas en 2018 y los formatos de las actas de entrega-recepción de éstas a los comités de participación social; asimismo, se remitieron los calendarios de entrega de las obras y acciones financiadas con recursos del FISMDF en 2018, así como los formatos de las actas de entrega-recepción de éstas a los comités de participación social, elaborados tanto por la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Manzanillo, como por la Dirección General de Obras Públicas, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 2 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 38 comités de participación social de 38 obras financiadas con recursos del FISMDF en 2018 y aplicó una encuesta a los integrantes de 6 de éstos comités. 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 Obras Sociales como área responsable de la promoción de la participación social en el FISMDF. Asimismo, presentó evidencia de que la totalidad de las obras realizadas tuvieron un comité para su vigilancia y ejecución, así como de la existencia y funcionamiento de mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; de igual forma, realizó el seguimiento de los comités, otorgó capacitación y entregó el material y formatos necesarios para el desempeño de sus funciones; asimismo, difundió la existencia de los comités y los resultados de sus actividades.

Por otra parte, el municipio informó a la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) de los procesos relacionados con la participación social en el fondo.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el municipio no evaluó el desempeño de los comités y no dispuso de las actas de entrega-recepción de las obras a los beneficiarios.

Al respecto, se acordó un programa de trabajo calendarizado con mecanismos que atendieron las observaciones realizadas.

En conclusión, el municipio de Manzanillo, Colima, cumplió con las disposiciones normativas referentes a la implementación y operación de los mecanismos y acciones para la promoción, constitución, funcionamiento, control, seguimiento y evaluación de los comités de obra u otras figuras de participación de los beneficiarios en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

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 Obras Sociales del H. Ayuntamiento de Manzanillo, Colima.