

Municipio de Veracruz, Veracruz

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-30193-21-1495-2019

1495-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.

Muestra Auditada:

38 comités de obras financiadas con recursos del FISMDF.

10 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. La Subdirección de Participación Ciudadana, perteneciente a la Dirección de Gobernación del municipio de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, es el área encargada de promover, constituir y apoyar el seguimiento de los comités de contraloría social de las obras del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), cuya estructura organizacional y funciones se encontraron establecidas en el Manual de Organización de la Dirección de Gobernación del municipio de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave.

Asimismo, se dispuso del Reglamento para la Integración, Organización y Funcionamiento de los Comités de Contraloría Social (CCS) del municipio de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del estado en agosto de 2017. La titular del área responsable acreditó tener un año y tres meses en el cargo y dispuso de cinco personas para llevar a cabo las actividades relacionadas con la participación social de los beneficiarios del fondo.

Mediante entrevista con la Subdirectora de Participación Ciudadana del municipio, se manifestó que las principales funciones que se realizaron fueron la promoción e instalación de los comités de contraloría social por cada una de las obras aprobadas, la coordinación de la capacitación otorgada a sus integrantes, en colaboración con el área de Contraloría Municipal, el seguimiento de sus actividades y auxiliarlos para la presentación de quejas o sugerencias, entre otras. Dichas actividades pudieron apreciarse en su Programa General de Trabajo del primero y segundo semestres de 2018.

Para el registro de los integrantes de los CCS, se dispuso del Sistema de Información Municipal de Veracruz (SIMVER) del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), mediante el cual se obtuvo un directorio que incluye: a) el número y descripción de la obra, b) nombre, cargo, dirección y teléfono de cada integrante del CCS, y c) archivo digital del acta constitutiva. Adicionalmente, el área encargada generó una base de datos con el registro de las actividades realizadas por los comités.

La comunicación con la delegación federal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora Secretaría de Bienestar, en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en relación con la participación social del FISMDF, se verificó con la invitación y posterior impartición de una videoconferencia el 20 de agosto de 2018, sobre el seguimiento a los trabajos del FAIS 2018 a cargo de SEDESOL, en la que se dio a conocer la Guía de Participación Social FISMDF, cuyos objetivos principales son incentivar la participación ciudadana, fortalecer la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, así como verificar el avance de los programas.

Esta guía también se hizo llegar al municipio por medio de un correo electrónico de fecha 12 de septiembre de 2018, y a partir de su recepción se utilizaron los formatos incluidos en ella, además de los que ya existían, para la operación de los comités. Asimismo, se solicitó al enlace municipal con la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) enviar los formatos de Participación Social en el FISMDF correspondientes al tercer trimestre de 2018, a más tardar el 10 de octubre de ese año.

2. Mediante la revisión de la relación de 40 obras y acciones realizadas con recursos del FISMDF en 2018, proporcionada por el municipio de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, se determinó que 2 fueron acciones (adquisición de materiales) y 38 obras públicas; una de estas obras se realizó con el apoyo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). La totalidad de las obras fueron reportadas como concluidas.

Con la revisión documental de estas obras, se constató la conformación de un Comité de Contraloría Social en el 97.4% de ellas, mediante acta constitutiva, donde se especificó la obra a la que pertenece, la elección del comité por consenso de los ciudadanos beneficiarios presentes, sus funciones, nombre y firma de sus integrantes (presidente, secretario y vocal, así como sus suplentes). Este documento también incluyó, en todos los casos, la lista de asistentes y fotografías de la reunión.

Como complemento de la revisión se aplicó un cuestionario a los integrantes de los comités de contraloría social de una muestra seleccionada de 10 obras del FISMDF y, del análisis de

sus respuestas, se obtuvo que fue el municipio quien promovió y apoyó su instalación, que formalizaron con un acta constitutiva, documento del cual aseguraron tener copia.

3. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que la promoción realizada en el municipio para la integración de los comités de contraloría social de las obras del FISMDF de la muestra de auditoría, se realizó con volantes de invitación a la comunidad para asistir a la reunión informativa sobre la conformación del Comité de Contraloría Social de la obra correspondiente. En relación con las actividades realizadas por los comités durante los distintos procesos de las obras, se dispuso de cédulas de control y vigilancia, en las que se dejó constancia de los resultados de una visita física a la obra realizada por el comité.

Adicionalmente, se revisaron las actas de entrega-recepción de la obra por parte del municipio a la comunidad, para todas las obras realizadas con el FISMDF 2018, que se encontraron disponibles para el 89.5% de las obras reportadas como concluidas, las cuales fueron firmadas de conformidad por los integrantes del comité.

Al respecto, mediante oficio, el Contralor Municipal de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, informó que las actas de entrega-recepción que no estuvieron disponibles, se debió a que, en uno de los casos, se trató de una acción de entrega de material de estufas ecológicas, en la que no se generó un acta de entrega-recepción general, sino actas de entrega individuales por cada beneficiario; y en otros dos casos, a que existe una controversia con los beneficiarios de la obra, quienes se niegan a firmar el documento debido a que, a pesar de reconocer que la obra está concluida, no disponen de los servicios básicos que esperan recibir.

Por otra parte, en la entrevista realizada a 10 comités de contraloría social del FISMDF, todos respondieron que se enteraron, por medio de una convocatoria personal, que se tenía que conformar un comité; además, una persona señaló que existió un oficio del municipio; asimismo, los 10 comités indicaron que su principal actividad fue el seguimiento y vigilancia de la obra; y respecto de los instrumentos que utilizaron para documentar sus labores en los distintos procesos de la obra, se informó que se firmó el acta de entrega-recepción de la obra con 9 menciones, bitácoras de supervisión señaladas por 6 personas, y minutas de sesiones de trabajo, con una respuesta.

4. En relación con el seguimiento y atención de las acciones realizadas por estas figuras de participación social, se entregó el formato denominado "Anexo 3. Formato para registrar las actividades desarrolladas por los Comités de Participación Social FISMDF", de la Guía de Participación Social FISMDF de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), uno para el periodo del 01 de enero al 30 de septiembre de 2018, y otro que abarcó del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2018.

En los formatos firmados por el Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y por el Presidente Municipal de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, se manifestó el número de obras revisadas, el monto del FISMDF revisado, el número de integrantes de los comités de contraloría social en el municipio y las actividades desarrolladas por los mismos.

Por otro lado, la Subdirección de Participación Social dispuso de una base de datos, por medio de la cual realizó el control de todas las actividades relacionadas con los comités de contraloría social de cada una de las obras autorizadas, tales como volante de convocatoria a la comunidad; acta constitutiva y fotografías de la reunión de instalación; invitación, acta y lista de asistencia a la capacitación; acuse de recepción de anexos con firma del comité; formato para registrar las actividades desarrolladas por el comité, firmado por el alcalde; formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités; formato para la difusión de los logros y resultados alcanzados por los comités, y acta de entrega-recepción de la obra.

Con base en las respuestas a los cuestionarios aplicados a 10 comités de contraloría social del FISMDF, se determinó que 7 reportaron al municipio las irregularidades u observaciones que identificaron en la obra, de manera verbal con algún representante del municipio, mientras que para los 3 restantes no hubo irregularidades que reportar. Adicionalmente, al cuestionarles su opinión sobre la obra realizada, con base en el seguimiento y vigilancia que realizaron, los 10 comités respondieron que la obra se realizó y operó adecuadamente.

Capacitación y Asistencia

5. La evidencia de la capacitación y asistencia otorgada a los integrantes de los comités de contraloría social de las obras realizadas con el FISMDF estuvo integrada por los acuses de recepción de los documentos y formatos que se entregan al constituir el comité: 1) ficha informativa con el nombre y número de la obra, periodo programado de ejecución, ubicación con croquis, número de beneficiarios y costo total de la obra, 2) tríptico con la información de las funciones de cada integrante del Comité de Contraloría Social, 3) formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social FISMDF, y 4) formato para la difusión de logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FISMDF; estos dos últimos forman parte de los anexos de la Guía de Participación Social FISMDF de SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar).

Adicionalmente, se llevaron a cabo tres sesiones de capacitación dirigidas a los comités de contraloría social de las obras del FISMDF 2018, en coordinación con la Contraloría Municipal, de las cuales se entregó la metodología, el material utilizado, los reportes generales que incluyeron datos de la sesión, autoridades municipales presentes, relación de comités invitados y fotografías del evento. En estas sesiones se requisitaron los anexos de la Guía de Participación Social FISMDF denominados “2.1. Acta de capacitación del Comité de Participación Social FISMDF” y “2.3. Lista de asistentes a la capacitación del Comité de Participación Social FISMDF”, mismos que se encontraron disponibles para la totalidad de las obras de la muestra seleccionada. El anexo “2.2. Formato de invitación a la capacitación del Comité de Participación Social FISMDF” se envió con anterioridad a los comités, como constó en los acuses de recepción correspondientes.

Con las respuestas de los cuestionarios aplicados a los comités de contraloría social de una muestra seleccionada de 10 obras del FISMDF, se determinó que todos recibieron capacitación por parte del municipio, para el cumplimiento de sus funciones, la cual

calificaron como suficiente; 5 mencionaron que recibieron capacitación, tanto al constituirse el comité, como posteriormente en una reunión de varios comités; 4 respondieron que únicamente fue al instalar el comité y 1 dijo que al momento de su conformación y al finalizar la obra. Por otra parte, la totalidad de los entrevistados manifestó que recibió información sobre la obra del FISMDF realizada en su comunidad, principalmente sobre las características técnicas y el presupuesto de la obra; de igual manera, 8 comités afirmaron que se les dio a conocer la Guía de Participación Social en el FISMDF.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. En relación con los mecanismos de captación, atención y seguimiento de quejas, denuncias y sugerencias, al alcance de los comités de contraloría social de las obras del FISMDF, se verificó la entrega a los comités de la muestra auditada, del “Anexo 4. Formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social FISMDF”, de la Guía de Participación Social FISMDF de SEDESOL, ahora Secretaría de Bienestar.

Adicionalmente, en el tríptico titulado “Comité de Contraloría Social 2018”, que fue entregado a los integrantes de los comités el día de su integración, se incluyó el domicilio del ayuntamiento, los números telefónicos de la Subdirección Administrativa y de Contraloría Social, así como de la Subdirección de Participación Ciudadana del municipio, y la dirección electrónica de la página web del ayuntamiento. Cabe destacar que en esta página electrónica se encontró disponible el Sistema Integral de Relación con Ciudadanos (SIRC), mediante el cual se puede levantar un reporte relacionado con los servicios públicos municipales y posteriormente consultar el avance del mismo.

Se proporcionó evidencia de la atención a una queja relacionada con la ejecución de una obra del FISMDF en 2018, la cual fue presentada por medio de un escrito dirigido al Contralor Municipal y con el “Anexo 4. Formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social FISMDF”. Al respecto, la Contraloría Municipal solicitó a la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano informar el estado que guarda la obra y las acciones que se emprenderían para dar solución a la situación planteada por el presidente del Comité de Contraloría Social. Posteriormente, y con base en la respuesta obtenida por el área responsable de la obra, el Contralor Municipal de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, respondió mediante oficio al ciudadano la resolución de su queja.

Por otra parte, con las respuestas obtenidas de los cuestionarios aplicados a los integrantes de los comités de contraloría social de una muestra seleccionada de 10 obras del FISMDF, se determinó que la totalidad aseguró conocer los medios para presentar quejas, denuncias o sugerencias derivadas de las actividades de seguimiento y vigilancia que realizaron. Los medios que se identificaron para tal efecto fueron principalmente la línea telefónica, correo electrónico y un escrito.

Asimismo, se les cuestionó si en el caso de que la obra no se realizó, no opere u opere con deficiencias, lo reportó al municipio, a lo que 7 comités indicaron que no se dio el caso y los

3 restantes realizaron su reporte personalmente o vía telefónica y consideraron que la respuesta obtenida por parte del municipio fue satisfactoria.

Transparencia y Difusión

7. Para acreditar que el municipio difundió a la ciudadanía y a los beneficiarios de las obras del FISMDF la existencia de los comités de contraloría social y sus actividades, se entregó el formato denominado “Anexo 5. Formato para la difusión de los logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FISMDF”, de la Guía de Participación Social FISMDF de SEDESOL, para nueve obras de la muestra de auditoría.

De igual manera, se presentaron capturas de pantalla de la página web del ayuntamiento, en su sección de Transparencia, Ley 875 Transparencia del Estado, artículo 15, fracción XXXVII, Los mecanismos de participación ciudadana, en la que se proporciona una liga electrónica para acceder al listado de comités de contraloría social instalados; sin embargo, este mecanismo no resultó accesible a la ciudadanía en general para conocer la existencia, actividades e importancia de estos comités.

Con base en la consulta realizada a los comités de contraloría social de una muestra seleccionada de 10 obras del FISMDF, 9 indicaron que el municipio difundió la existencia de su comité, así como de sus resultados, principalmente de manera personal y con reportes escritos, en tanto que 1 comité dijo no tener conocimiento al respecto.

El municipio de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio a las áreas responsables, a fin de incluir en el portal de internet del municipio un apartado sobre los comités de contraloría social con la información disponible para el ejercicio 2018 y el cual se actualice periódicamente con la información generada por la Subdirección de Participación Ciudadana, con lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató la elaboración de un reporte de las acciones realizadas por las figuras de participación social de beneficiarios del FISMDF, de la muestra de auditoría; sin embargo, no se dispuso de una evaluación integral al desempeño de las figuras de participación social en el FISMDF 2018.

El municipio de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio a las áreas responsables, a fin de realizar una evaluación integral del desempeño de las figuras de participación social en el FISMDF 2018, con lo que se solventa lo observado.

9. Con la revisión de la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría, se determinó que la figura de Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal,

denominada Comités de Contraloría Social, presentó las fortalezas y áreas de mejora que se mencionan a continuación:

Fortalezas

- Existe en el municipio un área encargada de la promoción, constitución, operación y seguimiento de los comités de contraloría social de las obras del FISMDF.
- El municipio dispuso de un programa anual de trabajo en relación con la participación social en el FISMDF.
- La Delegación federal de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) en la entidad federativa dio a conocer al municipio la Guía de Participación Social en el FISMDF, por lo que se utilizaron los formatos autorizados.
- Se dispuso de las actas constitutivas del Comité de Contraloría Social para el 97.4% de las obras del FISMDF.
- La promoción realizada en el municipio para la conformación de los comités se evidenció por medio de volantes de invitación a la reunión informativa de las obras.
- Se entregó evidencia de las actividades realizadas por los comités, por medio de cédulas de control y vigilancia.
- Se dispuso del 89.5% de las actas de entrega-recepción de la obra a la comunidad, de la totalidad de obras concluidas del FISMDF, firmadas por los integrantes de los comités de contraloría social.
- Se verificó que el municipio dio seguimiento a las actividades de los comités, mediante el formato autorizado para tal fin y con una base de datos interna del área responsable.
- El municipio otorgó capacitación y asistencia a los comités de contraloría social de las obras del FISMDF, tanto al momento de su constitución, como en sesiones posteriores.
- Existieron diversos mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités y se verificó su utilización.

Áreas de Mejora

- No se difundió de manera accesible a la ciudadanía la existencia ni los resultados de los comités de contraloría social del FISMDF.

- No se evaluó el desempeño de los comités de contraloría social del FISMDF por parte del municipio.

El municipio de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio a las áreas responsables, para incorporar en el portal de internet del municipio un apartado sobre los comités de contraloría social con la información disponible para el ejercicio 2018, el cual se actualice periódicamente con la información generada por la Subdirección de Participación Ciudadana; asimismo, para que se elabore una evaluación integral al desempeño de estos comités, con lo que se solventa lo observado.

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 los comités de 38 obras financiadas con recursos del FISMDF y realizó una encuesta a los integrantes de una muestra de 10 comités de contraloría social. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, existe avance en la estrategia de impulsar la participación social en el FISMDF; existe un área dentro del municipio encargada de la promoción, instalación, operación y seguimiento de los comités de contraloría social de las obras del FISMDF; se utilizaron los formatos establecidos en la Guía de Participación Social en el FISMDF publicada por la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar); se acreditó la instalación de un Comité de Contraloría Social mediante acta constitutiva para el 97.4% de las obras del FISMDF; los comités elaboraron cédulas de control y vigilancia y se verificó su participación en el 89.5% de las actas de entrega-recepción de las obras del fondo. Adicionalmente, el municipio demostró que dio seguimiento a las actividades de los comités, así como capacitación y asistencia a sus integrantes en distintos momentos del proceso; también se verificó la existencia y utilización de diversos mecanismos para la captación y atención de las quejas, denuncias y sugerencias de estas figuras participativas.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se difundió a la ciudadanía la existencia y resultados de los comités de contraloría social de las obras del FISMDF, ni se evaluó el desempeño de estos comités por parte del municipio.

En estos casos, se acordó un programa de trabajo calendarizado con mecanismos que atendieron las observaciones realizadas.

En conclusión, el municipio Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave, cumplió con las disposiciones normativas, respecto de la implementación y operación de los mecanismos y

acciones para la promoción, constitución, funcionamiento, control, seguimiento y evaluación de las figuras de participación social 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 Subdirección de Participación Ciudadana de la Dirección de Gobernación del municipio de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave.