

Municipio de Loreto, Baja California Sur

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-03009-16-0625-2018

625-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:

17 obras financiadas con recursos del FISM-DF.

9 encuestas a comités ciudadanos.

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 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. Se identificó a la Secretaría de Desarrollo Social y Económico del municipio de Loreto, Baja California Sur, como el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités ciudadanos del FISM-DF y su estructura organizacional se encontró en el organigrama del H. Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur; la titular del área lleva en el cargo un año y cuatro meses, como lo evidenció su nombramiento, y dispuso de cinco personas para llevar a cabo las actividades de participación social en el fondo. Asimismo, en 2017 dicha área dispuso de un programa de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF en el que se definieron las actividades propias del área.

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social y Económico señaló, mediante entrevista, que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) envió la invitación a la videoconferencia para el inicio de los trabajos del FAIS 2017, en la que se explicaron diversos procesos del fondo. Cabe señalar, que el municipio de Loreto, Baja California Sur, recibió la Guía de Participación

Social FISM-DF por parte de la instancia coordinadora federal. Se mencionó que la promoción para la constitución de los comités (denominados comités ciudadanos) se llevó a cabo mediante reuniones en las que se invitaron a los beneficiarios y posteriormente se procedió a instalar el comité; asimismo, mencionó que las actividades de capacitación fueron proporcionadas en la misma asamblea para la constitución de los comités. En esa misma sesión, se les comunicó a los integrantes del comité que la emisión de quejas, denuncias y sugerencias debe realizarse de manera formal ante el área encargada de la participación social del fondo. Finalmente, mencionó que la difusión de la existencia y las actividades de los comités, se realizó en la página electrónica del Ayuntamiento.

2. Se revisó una relación de 17 obras realizadas con el FISM-DF en el ejercicio fiscal 2017. Al respecto, 12 obras fueron terminadas y 5 se encontraban en proceso; las obras públicas fueron realizadas por parte del Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur. Cabe señalar que, 5 obras se realizaron por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Posteriormente, se revisaron las actas de constitución de los comités ciudadanos, con las que se constató la conformación del 100.0% de comités para las obras ejecutadas en 2017. Al respecto, la Secretaria de Desarrollo Social y Económico señaló, mediante un oficio, que se conformaron comités únicos que fueron los encargados de vigilar en su totalidad las obras de acuerdo a su clasificación; en el caso de las 4 obras de infraestructura básica se conformó un sólo comité. De igual manera para las 4 obras de rehabilitación de la electrificación. De esta revisión, se identificó la obra pertinente al comité, las cláusulas de operación de los comités, además de las listas de asistencia de los beneficiarios de la obra; asimismo, se entregaron las actas de entrega-recepción del 100.0% de las obras terminadas en 2017, mismas que fueron firmadas por los integrantes del comité, en las que se pudo constatar que las firmas de conformidad de la obra, coincidieron con las firmas de las actas constitutivas de los comités.

Como parte integral de los trabajos de auditoría, se realizó una entrevista a 9 comités ciudadanos que fueron beneficiarios del fondo en 2017. Los 9 comités entrevistados indicaron que el comité se constituyó de manera formal mediante un acta y mencionaron que el municipio fue el encargado de su constitución, y 4 comités comentaron que recibieron copia del documento.

3. Como evidencia de la promoción para la constitución de los comités ciudadanos, la entidad fiscalizada entregó los acuses de los oficios de invitación a la reunión para conformar los comités, mismos que fueron recibidos por parte de los integrantes de los comités de 2017. Adicionalmente, dispuso de un anexo fotográfico de las reuniones de conformación de los comités. Por otra parte, para verificar la operación y la participación de los comités ciudadanos, se entregaron los oficios de invitación para las reuniones de trabajo, y las minutas de dichas reuniones, con las cuales se verificó la participación en las actividades de supervisión por parte de los comités, durante la ejecución de las obras realizadas con el FISM-DF en 2017.

Con base en la entrevista realizada a una muestra de 9 comités, 3 comités informaron que se enteraron que se tenía que conformar un comité mediante un oficio del municipio. Los 6 comités restantes señalaron que se enteraron mediante la convocatoria que realizó el municipio; sobre las actividades realizadas, los 9 comités indicaron que su principal actividad fue el seguimiento y vigilancia de la obra. Respecto de los instrumentos que utilizaron para

expresar su participación en los distintos procesos de la obra, 6 comités encuestados mencionaron que elaboraron minutas de trabajo.

4. Como evidencia del seguimiento realizado a los comités ciudadanos, la entidad fiscalizada proporcionó dos informes anuales de un total de 17 obras del FISM-DF para 2017, lo que representó el 11.7% de las obras. No se dispuso de evidencia del seguimiento realizado para el resto de las obras y acciones del fondo en 2017. Al respecto, de la entrevista aplicada a 9 comités, 7 comités mencionaron haber reportado hallazgos, de los cuales, 6 comités lo informaron verbalmente. El comité restante señaló que elaboró el formato de quejas, denuncias y sugerencias para dicho fin. Adicionalmente, de los 9 comités entrevistados, 7 calificaron que la obra se realizó y operó adecuadamente; un comité indicó que la obra operó con deficiencias y el comité restante mencionó que la obra no se realizó adecuadamente.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. Al respecto, la Presidente Municipal de Loreto, Baja California Sur, instruyó mediante un oficio a la Secretaria de Desarrollo Social y Económico para que, en lo subsecuente, se realicen los informes anuales de seguimiento por parte de los comités de Participación Social del FISM-DF y el área a su cargo. Adicionalmente, se remitió evidencia de la implementación del informe mencionado.

Capacitación y Asistencia

5. Por medio de la revisión de listas de asistencia y actas de constitución, se constató que el municipio otorgó capacitación a los integrantes de los comités ciudadanos; asimismo, mediante la revisión de los oficios de recepción de información técnica, se confirmó la entrega del material de capacitación, así como la explicación técnica de las obras para su correcta vigilancia. Como parte integral de esta auditoría, se entrevistaron a 9 comités, los cuales señalaron que fueron capacitados por el municipio al constituirse el comité.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. La Secretaría de Desarrollo Social y Económico entregó los formatos de atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de Participación Social FISM-DF. Adicionalmente, presentó la respuesta y atención de las solicitudes realizadas por parte de los integrantes de los comités ciudadanos, así como fotografías de los reportes emitidos. Al respecto, en las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 9 comités ciudadanos del FISM-DF, los 9 señalaron conocer los medios para presentar quejas y denuncias. 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 4 comités indicaron que no se dio el caso y 5 comités lo reportaron personalmente; en el caso de los 5 comités que si reportaron hallazgos, 2 comités mencionaron que la respuesta proporcionada por las autoridades fue satisfactoria, mientras que los 3 comités restantes la calificaron como no satisfactoria.

Transparencia y Difusión

7. La entidad fiscalizada realizó acciones de difusión de la existencia y las actividades de los comités en 2017 en el apartado de transparencia de la página oficial del Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur. En las publicaciones revisadas se dispuso del acta constitutiva y los

anexos fotográficos de los beneficiarios que asistieron a las reuniones, así como de las actividades realizadas por los mismos. Adicionalmente, con base en la consulta realizada a una muestra de 9 comités ciudadanos del FISM-DF, la totalidad señaló que se realizó la difusión de la existencia de los comités, principalmente en las reuniones de trabajo realizadas conjuntamente con el Ayuntamiento.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. La entidad fiscalizada no dispuso de evidencia de una evaluación sobre el desempeño de los comités ciudadanos del FISM-DF en 2017. La Secretaria de Desarrollo Social y Económico manifestó mediante oficio que no fue realizada una evaluación del desempeño a los comités 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. Al respecto, la Presidente Municipal de Loreto, Baja California Sur, instruyó mediante un oficio a la Secretaria de Desarrollo Social y Económico para que, en lo subsecuente, se realice una evaluación del desempeño de los comités ciudadanos a su cargo. Adicionalmente, se remitió evidencia de la metodología a utilizar para dicho fin.

9. Con el análisis de la información entregada para los trabajos de revisión de la participación social en el FISM-DF, se presentaron fortalezas y debilidades las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Existe un área específica encargada del funcionamiento de los comités ciudadanos.
- El municipio dispuso de un programa de trabajo sobre la participación social en el FISM-DF para 2017.
- Se constituyeron formalmente los comités en el 100.0% de las obras realizadas con el fondo.
- Se entregaron el 100.0% de las actas de entrega-recepción de las obras terminadas de 2017.
- La entidad fiscalizada dispuso de evidencia de las actividades de vigilancia realizada por los comités.
- Los integrantes de los comités ciudadanos fueron capacitados en 2017.
- Se encontraron mecanismos suficientes para la atención de quejas, denuncias y sugerencias.
- Se realizó la difusión de la existencia de los comités y sus actividades.

DEBILIDADES

- Únicamente se realizó el seguimiento en 2 de las 17 obras ejecutadas con el fondo.
- No se evaluó el desempeño de la figura de participación social en 2017.

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. Al respecto, la Presidente Municipal de Loreto, Baja California Sur, instruyó mediante un oficio a la Secretaria de Desarrollo Social y Económico para que se atiendan las debilidades detectadas durante la auditoría y con ello evitar futuras reincidencias.

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 ciudadanos de las 17 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a 9 comités del fondo. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Loreto, Baja California Sur, 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. La entidad fiscalizada dispuso de la Secretaría de Desarrollo Social y Económico como el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités. Asimismo, se dispuso de un programa de trabajo en relación con la participación social del FISM-DF. Se corroboró que los comités fueron constituidos de manera formal, mediante las actas de conformación, y que participaron en la entrega de las obras, con la firma del acta de entrega-recepción; se realizaron actividades de vigilancia por parte de los integrantes de los comités ciudadanos; se entregó la evidencia de la capacitación proporcionada a los comités en 2017; se dispuso de mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias y se difundió la existencia y las actividades realizadas por los comités ciudadanos.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el municipio no realizó la totalidad de los informes de seguimiento sobre las actividades de los comités que intervinieron en la vigilancia de las obras y no se evaluó el desempeño de la figura de participación social.

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 H. Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur, 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 Secretaría de Desarrollo Social y Económico del Ayuntamiento de Loreto, Baja California Sur.