

Secretaría de Desarrollo Social

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: 2017-0-20100-16-0264-2018

264-DS

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 atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia, difusión y evaluación de la gestión y resultados de los comités comunitarios 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 (FISM-DF).

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; por ello, debe ser un elemento relevante para apoyar su vigilancia.

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 de los recursos federales transferidos, 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 del 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 prácticamente todos los municipios del país, debido a su larga historia en el FISM-DF, cuyos antecedentes 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), ahora Secretaría de Bienestar, con base en los resultados y recomendaciones derivadas en el 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 ese fondo, así como los apoyos en la promoción, capacitación, supervisión y evaluación de la misma por 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, los cuales son útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la SEDESOL, sus delegaciones y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la SEDESOL, sus delegaciones federales y los gobiernos municipales, dispondrán de las herramientas 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 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, 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

Normativa Institucional

1. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) presentó como evidencia de la existencia de lineamientos normativos que regulan la constitución y operación de las figuras de participación social en el FISM-DF, el Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014, el 12 de marzo de 2015, el 31 de marzo de 2016 y el 1 de septiembre de 2017. Mediante este último acuerdo, se incorporaron conceptos referentes a la participación social

tales como una Guía de Participación Social FISM-DF y la Plataforma Share Point, además de un numeral específico para el tema de la Participación Social; la incorporación de estas disposiciones en la normativa del fondo deriva de los resultados de la auditorías a esa materia en las Cuentas Públicas 2014, 2015 y 2016. La Guía de Participación Social FISM-DF se encuentra disponible en la página de internet de la secretaría y entró en vigor a partir del ejercicio fiscal 2018.

Mediante la guía de participación social se establecieron los criterios que deberán cumplir los Comités de Participación Social en el ejercicio del fondo, y su finalidad es que la ciudadanía se involucre en la planeación de los proyectos que se realizan con recursos del FISM-DF, así como en el seguimiento de las obras hasta su conclusión, y será la base normativa que regirá el tema de participación social en el FISM-DF.

Lo anterior, tiene el fin de fomentar la transparencia en el ejercicio de los recursos del FAIS y de cumplir el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de las obligaciones que tiene la SEDESOL para promover la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que se realicen con dichos recursos, por medio de los comités comunitarios o de obra, y para apoyar a los gobiernos municipales a cumplir con la responsabilidad que tienen al respecto.

2. Para el fortalecimiento de la participación social en el FISM-DF, la entidad fiscalizada remitió un oficio y un correo electrónico, mediante los cuales, el Director General de Desarrollo Regional de la SEDESOL, con objeto de cumplir las recomendaciones acordadas en la revisión de la Cuenta Pública 2016, entre la entidad fiscalizada y la Auditoría Superior de la Federación, solicitó a los delegados de la SEDESOL en las entidades federativas, difundir la Guía Operativa de Participación Social FISM-DF, a los enlaces FAIS municipales.

La difusión de la Guía de Participación Social a los gobiernos municipales se llevó a cabo por medio de oficios y de forma electrónica, con los que se constató la comunicación de la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) con las delegaciones de la SEDESOL y de éstas con los municipios; la comunicación de las delegaciones de la SEDESOL con la DGDR, se realizó con su confirmación vía electrónica y en físico a los municipios, así como con el envío de la evidencia en formato electrónico y físico a la citada área de la SEDESOL.

3. Con la revisión de la información presentada por la Dirección General de Desarrollo Regional de la SEDESOL, se verificó la existencia de la carpeta llamada Participación Ciudadana en la Plataforma Share Point, que utiliza esta dependencia para compartir, subir y descargar documentos con sus delegados.

Con la revisión de la Plataforma Share Point, se verificó el registro y control de las acciones de acompañamiento realizado por las delegaciones de la SEDESOL a los gobiernos municipales; al respecto, sólo el 9.4% de las delegaciones entregó evidencia de los formatos homologados para la instalación y seguimiento de los comités. No obstante, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la Dirección General de Desarrollo Regional informó que la publicación de la guía operativa que forma parte de los lineamientos,

como un mecanismo de acción para promover la participación social de los municipios y demarcaciones territoriales, se realizó hasta diciembre de 2017 y entró en vigor en 2018; a la fecha de esta auditoría (tercer trimestre de 2018), proporcionó evidencia del avance en 2018 de los formatos homologados por la SEDESOL, establecidos en el numeral 9.2 de dicha guía, los cuales son llenados por las delegaciones de la SEDESOL de forma trimestral.

Además, con la revisión de la información presentada por la SEDESOL, se constató que, para el primero y segundo trimestres de 2018, el 40.6% (13 delegaciones) entregaron uno de los tres formatos requeridos, el 34.4% (11 delegaciones) presentaron los formatos correspondientes al tercer trimestre y el 59.4% (19 estados) no presentó información de los dos primeros trimestres, en tanto, el 65.6% (21 estados) no entregó información a la SEDESOL del tercer trimestre. Con base en lo anterior, se concluye que si bien la referida dirección ha desarrollado los elementos de acompañamiento relacionados con la participación social, todavía no se presenta un avance significativo en el registro y control del acompañamiento realizado por las delegaciones de la SEDESOL a los municipios.

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, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director General Adjunto de Información e Integración Presupuestal de la Dirección General de Programación y Presupuesto y Coordinador de los Trabajos de Auditoría ante la ASF, remitió el oficio por medio del cual el Director General de Desarrollo Regional proporcionó copia del oficio circular, por medio del cual, la DGDR solicitó a las delegaciones de la SEDESOL se requiera a los enlaces FAIS en los municipios, que registren y den seguimiento al llenado de los formatos de la Guía de Participación Social; además, remitió acuses de 26 delegaciones de esta comunicación.

Adicionalmente, mediante un oficio la DGDR comunicó a las delegaciones la reestructuración de la Plataforma Share Point, a fin de que sea más fácil el registro y control del acompañamiento que éstas realizan con los municipios sobre la Participación Social del FISM-DF; asimismo, esta dirección proporcionará y llevará a cabo el seguimiento de la información de cada uno de los municipios.

Mecanismos de Promoción y Capacitación

4. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que, respecto del registro de las acciones de capacitación realizadas por las delegaciones de la SEDESOL en materia de participación social en el FISM-DF, a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en la Cuenta Pública 2017, así como del registro de los materiales de capacitación utilizados, sólo el 37.5% de las delegaciones en las entidades federativas proporcionó capacitación en 2017; de éstas, el 18.8% entregó material a los municipios referente a la participación social; el 15.6% de las delegaciones no proporcionó capacitación sobre el tema y el 62.6% no informó.

La Dirección General de Desarrollo Regional de la SEDESOL manifestó que en 2018 se trabaja con base en el numeral 7.3 de la Guía de Participación Social FISM-DF, que señala que la capacitación a los servidores públicos municipales será responsabilidad de las delegaciones de la SEDESOL. La capacitación a los comités de participación social en el FISM-DF se realizará en coordinación con los gobiernos estatales, los gobiernos municipales y los órganos fiscalizadores estatales.

Asimismo, en los talleres de capacitación se proporcionarán las herramientas para que los comités comunitarios puedan involucrarse en la toma de decisiones, vigilancia, mantenimiento y seguimiento de las obras ejecutadas, así como para trabajar en coordinación con los ayuntamientos y con la SEDESOL; también, se constató que únicamente el 12.5% de las delegaciones ha proporcionado capacitación en materia de participación social del FISM-DF. Por lo anterior, se determinó que no se tuvo control ni registro de las acciones de capacitación en materia de participación social 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, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director General Adjunto de Información e Integración Presupuestal de la Dirección General de Programación y Presupuesto y Coordinador de los Trabajos de Auditoría ante la ASF, remitió el oficio por medio del cual, el Director General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social solicitó al Director General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de esta secretaría, se habilite un espacio en la MIDS para que cuando los municipios capturen el último apartado en la matriz, y se capture "Sí" en la pregunta ¿El proyecto cuenta con Participación Comunitaria?, el sistema permita incorporar el formato del Acta de Instalación del Comité de Participación Social en el FISM-DF.

Registro, Control y Seguimiento

5. Con la revisión de la información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Regional de la SEDESOL, se identificó a la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), como el sistema utilizado por la SEDESOL para el registro y control de los comités comunitarios de obra o figuras de participación del FISM-DF constituidas; los identifica por entidad, municipio y obra.

Es importante señalar que la MIDS es una herramienta que permite el registro sistematizado de obras y proyectos que realizan las entidades federativas y los municipios, con recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); en el último apartado del registro de las obras y proyectos que realizan los municipios en la MIDS, se adicionó la pregunta ¿El proyecto cuenta con Participación Comunitaria?, con dos opciones de respuesta, "Sí" y "NO".

Al respecto, con el análisis de la base de datos MIDS 2017, proporcionada por la entidad fiscalizada, se identificó que, en 2017, se registraron 104,120 proyectos ejecutados por los

gobiernos municipales con recursos del FISM-DF, de los cuales, en el 16.4% (17,116 proyectos) se registró que sí dispone de participación comunitaria; el 9.3% (9,648 proyectos) capturó que no dispone y el restante 74.3% (77,356 proyectos) no registró este apartado, como se observa en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE PROYECTOS REGISTRADOS EN LA MIDS 2017
¿EL PROYECTO CUENTA CON LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA?

No.	Entidad Federativa	SÍ	NO	Sin registro	Total
1	Aguascalientes	107	46	583	736
2	Baja California	120	6	476	602
3	Baja California Sur	15	2	274	291
4	Campeche	134	6	1,207	1,347
5	Chiapas	672	522	7,594	8,788
6	Chihuahua	114	140	1,646	1,900
7	Ciudad de México	82	26	429	537
8	Coahuila de Zaragoza	4	36	1,220	1,260
9	Colima	72	70	216	358
10	Durango	530	260	2,519	3,309
11	Guanajuato	1,683	644	5,965	8,292
12	Guerrero	397	804	4,869	6,070
13	Hidalgo	277	144	3,394	3,815
14	Jalisco	1,124	447	4,039	5,610
15	México	1,063	456	5,061	6,580
16	Michoacán de Ocampo	852	779	3,798	5,429
17	Morelos	192	193	633	1,018
18	Nayarit	223	45	513	781
19	Nuevo León	46	5	813	864
20	Oaxaca	1,621	1,133	3,308	6,062
21	Puebla	773	668	4,076	5,517
22	Querétaro	142	19	1,062	1,223
23	Quintana Roo	203	1	596	800
24	San Luis Potosí	1,412	604	3,129	5,145
25	Sinaloa	797	77	2,147	3,021
26	Sonora	359	93	1,326	1,778
27	Tabasco	509	23	1,450	1,982
28	Tamaulipas	243	0	1,572	1,815
29	Tlaxcala	421	622	1,103	2,146
30	Veracruz de Ignacio de La Llave	1,183	632	6,676	8,491
31	Yucatán	957	118	3,433	4,508
32	Zacatecas	789	1,027	2,229	4,045
Total General		17,116	9,648	77,356	104,120

Fuente: Elaborado por la ASF con información de la MIDS 2017, proporcionada por la SEDESOL.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la Dirección General de Desarrollo Regional presentó la base de datos de la MIDS 2018 con fecha de corte al 25 de octubre de 2018, y manifestó que con la entrada en vigor de la Guía de Participación Social FISM-DF, como un mecanismo de acción para promover la participación social en los municipios y demarcaciones territoriales, se pudo observar un avance en el registro y control

de los comités comunitarios de obras o figuras de participación del FISM-DF constituidos, identificados por entidad, municipio y obra. Con el análisis de la base de datos de MIDS 2018, se observó que para la fecha de corte se habían registrado 90,536 proyectos ejecutados por los gobiernos municipales con recursos del FISM-DF, en los que el 86.4% (78,204 proyectos) registró que dispuso de participación ciudadana y el restante 13.6% (12,332 proyectos) informó que no la tuvo, como se presenta a continuación:

NÚMERO DE PROYECTOS REGISTRADOS EN LA MIDS 2018
CORTE AL 25 DE OCTUBRE DE 2018
¿EL PROYECTO CUENTA CON LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA?

No.	Entidad Federativa	SI	NO	TOTAL
1	Aguascalientes	366	85	451
2	Baja California	423	2	425
3	Baja California Sur	321	20	341
4	Campeche	1,122	4	1,126
5	Chiapas	7,220	727	7,947
6	Chihuahua	965	623	1,588
7	Ciudad de México	2,691	81	2,772
8	Coahuila de Zaragoza	1,333	275	1,608
9	Colima	334	36	370
10	Durango	1,614	209	1,823
11	Guanajuato	5,801	2,468	8,269
12	Guerrero	5,097	766	5,863
13	Hidalgo	2,893	812	3,705
14	Jalisco	2,837	501	3,338
15	México	5,382	652	6,034
16	Michoacán de Ocampo	4,404	410	4,814
17	Morelos	622	179	801
18	Nayarit	760	57	817
19	Nuevo León	672	9	681
20	Oaxaca	3,984	416	4,400
21	Puebla	3,805	956	4,761
22	Querétaro	742	245	987
23	Quintana Roo	1,182	2	1,184
24	San Luis Potosí	3,014	399	3,413
25	Sinaloa	2,187	77	2,264
26	Sonora	1,319	133	1,452
27	Tabasco	1,493	200	1,693
28	Tamaulipas	1,532	219	1,751
29	Tlaxcala	1,441	340	1,781
30	Veracruz de Ignacio de La Llave	8,009	312	8,321
31	Yucatán	2,828	107	2,935
32	Zacatecas	1,811	1,010	2,821
Total General		78,204	12,332	90,536

Fuente: Elaborado por la ASF con información de la MIDS 2018 al 25-octubre-2018, proporcionada por la SEDESOL.

6. Con la revisión de la Información proporcionada por la SEDESOL se constató que en la Cuenta Pública 2017 no se dispuso de mecanismos o sistemas para registrar la información sobre las acciones desarrolladas por los comités comunitarios o de las figuras de participación social en el FISM-DF de cada municipio o demarcación territorial, con el fin de efectuar el seguimiento de dichas figuras; tampoco se publicaron los informes sobre los resultados de la promoción y seguimiento de la participación social en el FISM-DF, que los gobiernos municipales reportaron a las delegaciones de la SEDESOL en los estados.

Adicionalmente, la Dirección General de Desarrollo Regional de la SEDESOL presentó información y documentación mediante la cual se verificó que para el ejercicio 2018, la Guía de Participación Social FISM-DF, contiene los formatos que deben que reportar las delegaciones de la SEDESOL a la DGDR.

No obstante, de las entidades que presentaron formatos para el primero y segundo trimestres, sólo 13 delegaciones (el 40.6%) entregaron uno de los tres formatos requeridos, y para el tercer trimestre, sólo 11 delegaciones (el 34.4%); 19 delegaciones no presentaron formatos del primero y segundo trimestres y 21 delegaciones no entregaron evidencia del tercer trimestre. En este sentido, aunque se dispuso en 2018 de formatos homologados requisitados por las delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas, no se dispuso de mecanismos o sistemas para registrar la información sobre las acciones desarrolladas por los comités comunitarios o de las figuras de participación social en el FISM-DF, de cada municipio o demarcación territorial.

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, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director General Adjunto de Información e Integración Presupuestal de la Dirección General de Programación y Presupuesto y Coordinador de los Trabajos de Auditoría ante la ASF, remitió el oficio por medio del cual, el Director General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social solicitó al Director General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de esta secretaría, se establezca un espacio en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), a fin de que, cuando los municipios y las demarcaciones territoriales capturen el último apartado del registro de las obras y proyectos en la matriz, y se capture "SI" en la pregunta ¿El proyecto cuenta con Participación Comunitaria?, el sistema permita incorporar el formato del Acta de Instalación del Comité de Participación Social en el FISM-DF.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

7. Con el análisis de la información correspondiente a la Cuenta Pública 2017, proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Regional, se observó que únicamente el Estado de México realizó el seguimiento de las quejas y denuncias presentadas por las figuras de participación social en el FISM-DF; cinco no realizaron el seguimiento, de las cuales, dos entidades federativas emitieron un oficio para señalar que no disponen de la información,

dos presentaron formatos, pero no realizaron el seguimiento y una hizo referencia a la carpeta de Share Point, pero no dispuso de información; en tanto, 26 entidades no dispusieron de evidencia de los mecanismos de atención y seguimiento de las quejas y denuncias y sugerencias emitidas por los comités comunitarios.

También, la entidad fiscalizada remitió información de 2018, en la que se verificó que las entidades federativas de Aguascalientes, Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz de Ignacio de la Llave utilizaron los formatos establecidos sobre la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social del FISM-DF, es decir, el 34.4% de las entidades federativas utilizaron el formato 4.1 de la Guía de Participación Social FISM-DF, que entró en vigor en 2018, con objeto de fomentar la transparencia en el uso y aplicación de recursos provenientes del FAIS; sin embargo, de las entidades mencionadas, Aguascalientes no dio seguimiento a dos quejas del municipio de Jesús María, Aguascalientes, por lo que sólo el 31.3% de las entidades realizó el seguimiento correspondiente; el 15.6% no realizó seguimiento, y el 53.1% no dispuso de evidencia.

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, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director General Adjunto de Información e Integración Presupuestal de la Dirección General de Programación y Presupuesto y Coordinador de los Trabajos de Auditoría ante la ASF, remitió copia del oficio, por medio del cual, el Director General de Desarrollo Regional solicitó al Director General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, la implementación de un sistema que opere a nivel municipal, que permita registrar y recabar la información de las actividades que realizan los comités comunitarios de participación social en el FISM-DF, con base en los formatos de los apartados 9.1 y 9.2 que los gobiernos municipales y las delegaciones de la SEDESOL deberán de llenar de acuerdo con la Guía de Participación Social FISM-DF.

Además, el sistema deberá realizar de forma automática, informes con alcance nacional, estatal y municipal con base en la información de los comités de participación social del FISM-DF: actas de instalación, actividades de capacitación, formato del registro de las actividades desarrolladas por los comités, formato de quejas y de difusión, y debe ser una herramienta de apoyo para realizar una evaluación del desempeño de los comités comunitarios.

8. Mediante el análisis de la información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Regional, se constató que el Estado de México fue el único que registró los logros y resultados alcanzados por las figuras de participación social; tres entidades no realizaron seguimiento, de éstos; Guanajuato informó que no tuvo información al respecto; Puebla la solicitó a sus municipios, sin recibir respuesta de ellos, y Tabasco pidió que se le indiquen los recursos materiales y humanos para desempeñar sus actividades; 28 entidades federativas no proporcionaron evidencia de lo señalado.

Asimismo, la entidad fiscalizada proporcionó evidencia de 2018, mediante la cual se verificó que 15 delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas requisitaron el formato 5.1 de la guía operativa, referente al registro de los logros y resultados alcanzados por las figuras de participación social, dos entidades no registraron los logros por falta de respuesta de los municipios y funcionarios públicos, y 15 entidades no presentaron información.

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, calendarizados en un programa de trabajo.

En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director General Adjunto de la Dirección de Programación y Presupuesto y Coordinador de los Trabajos de Auditoría ante la ASF remitió copia del oficio, por medio del cual, el Director General de Desarrollo Regional solicitó al Director General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, la implementación de un sistema que opere a nivel municipal, que permita registrar y recabar la información de las actividades que realizan los comités comunitarios de participación social en el FISM-DF, con base en los formatos de los apartados 9.1 y 9.2 que los gobiernos municipales y las Delegaciones de la SEDESOL deberán de llenar de acuerdo con la Guía de Participación Social FISM-DF.

El sistema debe realizar, de forma automática, informes con alcance nacional, estatal y municipal con base en la información de los comités de participación social del FISM-DF: actas de instalación, actividades de capacitación, formato del registro de las actividades desarrolladas por los comités, formato de quejas y de difusión, debe ser una herramienta de apoyo para realizar una evaluación del desempeño de los comités comunitarios.

Transparencia y Difusión

9. La entidad fiscalizada, mediante el anexo A del oficio signado por el Director General Adjunto de la Dirección General de Información e Integración Presupuestal, informó que no dispuso de información referente a:

- La relación de servidores públicos designados por cada delegación de SEDESOL como enlace con la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales.
- Avance de las evaluaciones de los comités del FISM-DF, realizadas por los municipios.
- Evaluaciones de los comités del FISM-DF efectuadas por las delegaciones de la SEDESOL.

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, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director General Adjunto de la Dirección de Programación y Presupuesto y Coordinador de

los Trabajos de Auditoría ante la ASF, remitió copia del oficio, por medio del cual, el Director General de Desarrollo Regional solicitó al Director General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, la Implementación de un sistema que opere a nivel municipal, que permita registrar y recabar la información de las actividades que realizan los comités comunitarios de participación social en el FISM-DF, con base en los formatos de los apartados 9.1 y 9.2 que los gobiernos municipales y las Delegaciones de la SEDESOL deberán de llenar de acuerdo con la Guía de Participación Social FISM-DF.

El sistema debe realizar, de forma automática, informes con alcance nacional, estatal y municipal con base en la información de los comités de participación social del FISM-DF: actas de Instalación, actividades de capacitación, formato del registro de las actividades desarrolladas por los comités, formato de quejas y de difusión, y debe ser una herramienta de apoyo para realizar una evaluación del desempeño de los comités comunitarios.

Adicionalmente, el Director General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, mediante oficio, informó que se encuentra en desarrollo la Evaluación Estratégica con Enfoque de Procesos al FAIS, que hace referencia al numeral 31 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017; dicha evaluación incorpora preguntas relacionadas con la operación de los comités comunitarios y se pondrá a disposición cuando esté concluida; asimismo, envió los Términos de Referencia mediante los cuales analizarán el funcionamiento de los comités comunitarios, éstos fueron aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Evaluación de la Gestión

10. La gestión de la participación social en el ejercicio, seguimiento y vigilancia de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal presentó avances, aunque insuficientes, respecto de la situación que se registró el año anterior, en que se revisó este proceso por la ASF, ya que la SEDESOL publicó la Guía de Participación Social FISM-DF, la cual contiene los requisitos mínimos que deben de cumplir los comités; los lineamientos que regulan al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en materia de participación social; la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social como sistema para el registro y control de los comités; y la plataforma Share Point para el registro y control del acompañamiento de los municipios y demarcaciones territoriales, realizado por las delegaciones. Al respecto, se detectaron las fortalezas y debilidades siguientes:

FORTALEZAS:

- La SEDESOL dispuso de lineamientos normativos que regulan la constitución y operación de las figuras de participación social en el FISM-DF.
- Se publicó y se difundió la Guía de Participación Social FISM-DF a los gobiernos municipales, que entró en vigor en 2018.

- Se dispuso de la Plataforma Share Point para el registro y control del acompañamiento realizado por las delegaciones de la SEDESOL a los gobiernos municipales.
- Se dispone de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) como el sistema utilizado por la SEDESOL para el registro y control de los comités comunitarios de obras o figuras de participación del FISM-DF constituidos, por entidad, municipio y obra.
- Con la implementación de la Guía de Participación Social FISM-DF el avance en la captación de quejas fue del 31.3% y en el registro de los logros alcanzados del 46.9%, al tercer trimestre de 2018.

DEBILIDADES:

- No se realizó un adecuado registro y control del acompañamiento realizado por las delegaciones de la SEDESOL a los gobiernos municipales, ni se efectuó un análisis de su desempeño.
- No existió control, ni registro, de las acciones de capacitación en materia de participación social del FISM-DF.
- No se dispuso de mecanismos o sistemas para registrar la información sobre las acciones desarrolladas por los comités comunitarios o las figuras de participación social en el FISM-DF de cada municipio o demarcación territorial.
- El 15.6% de las entidades federativas no realizó el seguimiento o las quejas y denuncias, sugerencias de los comités, y el 81.3% no dispuso de evidencia al respecto.
- El 9.4% de las entidades no realizó un registro de los logros y resultados de los comités y el 87.5% no presentó información al respecto.
- No existieron mecanismos para la evaluación del desempeño de los comités de obra.

Adicionalmente, como información contextual de este resultado, cabe mencionar que, los resultados de la revisión de una muestra de 35 municipios de 22 entidades federativas y una alcaldía de la Ciudad de México en materia de participación social en el FISM-DF en la Cuenta Pública 2017, mostraron lo siguiente:

- El 100.0% de los municipios dispuso de un área encargada de la coordinación para la constitución y seguimiento de los comités.
- El 22.2% de los municipios no dispuso de un programa para orientar sus actividades en materia de participación social en el FISM-DF.

- El 55.6% no se apoyó en la SEDESOL u otra área federal o estatal para la integración y seguimiento de los comités.
- El 27.8% no dispuso de mecanismos para promover la constitución de los comités.
- De 2,553 obras realizadas con el FISM-DF, no se dispuso del 54.3% de las actas de entrega-recepción.
- El 44.4% de los municipios no realizó el seguimiento de las acciones y observaciones de los comités.
- El 33.3% no proporcionó capacitación a los comités.
- El 33.3% no entregó información al comité respecto de la obra que vigilaron.
- El 22.2% no dispuso de un mecanismo formal para captar, registrar, y dar seguimiento y atención a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités.
- El 58.3% no difundió los resultados de las actividades de los comités.
- El 69.4% no realizó alguna evaluación interna o externa sobre el desempeño de los comités.

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, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Director General Adjunto de la Dirección de Programación y Presupuesto y Coordinador de los Trabajos de Auditoría ante la ASF, remitió copia del oficio, por medio del cual, el Director General de Desarrollo Regional solicitó al Director General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, la implementación de un sistema que opere a nivel municipal, que permita registrar y recabar la información de las actividades que realizan los comités comunitarios de participación social en el FISM-DF, con base en los formatos de los apartados 9.1 y 9.2 que los gobiernos municipales y las delegaciones de la SEDESOL deberán de llenar de acuerdo con la Guía de Participación Social FISM-DF.

El sistema debe realizar, de forma automática, informes con alcance nacional, estatal y municipal con base en la información de los comités de participación social del FISM-DF: actas de instalación, actividades de capacitación, formato del registro de las actividades desarrolladas por los comités, formato de quejas y de difusión, y debe ser una herramienta de apoyo para realizar una evaluación del desempeño de los comités comunitarios.

Adicionalmente, el Director General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, mediante oficio, informó que se encuentra en desarrollo la Evaluación Estratégica con Enfoque de Procesos al FAIS, que hace referencia al numeral 31 del Programa Anual de

Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017; dicha evaluación incorpora preguntas relacionadas con la operación de los comités comunitarios y se pondrá a disposición cuando esté concluida; asimismo, envió los Términos de Referencia mediante los cuales analizarán el funcionamiento de los comités comunitarios, éstos fueron aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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 en los entes fiscalizados impidieron que la participación de los beneficiarios de las obras y acciones, organizados en comités de obra, tuviera la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de los objetivos de los programas con los cuales se vinculan, vigilan y dan seguimiento de su gestión y resultados, y coadyuvan con el desarrollo eficiente y transparente.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 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 gestión que la SEDESOL realizó del proceso participativo en el FISM-DF, respecto del acompañamiento a los municipios y demarcaciones territoriales, la normativa institucional disponible, la integración y operación de las figuras de participación social.

Como resultado de los trabajos de auditoría de las Cuentas Públicas 2014, 2015 y 2016, la SEDESOL ha realizado cambios en los Lineamientos Generales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en 2017, que regulan la constitución y operación de las figuras de participación social en el FISM-DF; al respecto, se incorporaron conceptos referentes a esta materia y una Guía de Participación Social FISM-DF, además de un numeral específico para el tema de la Participación Social.

La SEDESOL dispuso de la plataforma denominada Share Point para que las delegaciones estatales de SEDESOL puedan compartir, subir y descargar información; asimismo, la Guía de Participación Social FISM-DF se encuentra disponible en la página de internet de la secretaría y entró en vigor a partir del ejercicio fiscal 2018.

Mediante la guía de participación social se establecieron los criterios que deberán cumplir los Comités de Participación Social en el ejercicio del fondo, con la finalidad de que la ciudadanía se involucre en la planeación de los proyectos que se realizan con recursos del FISM-DF, así como, en el seguimiento de las obras hasta su conclusión, y será la base normativa que registrará el tema de participación social en el FISM-DF. También, se identificó la Matriz de Inversión

para el Desarrollo Social (MIDS) como el sistema utilizado por la SEDESOL para el registro y control de los comités comunitarios de obra o figuras de participación del FISM-DF constituidos, por entidad, municipio y obra.

No obstante, persisten importantes áreas de mejora, ya que aunque existieron lineamientos normativos que regulan al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y a pesar de que se incorporaron algunos conceptos del tema de la participación social y se difundió la Guía de Participación Social FISM-DF, aún resultan insuficientes para regular la constitución y operación de las figuras de participación social en el FISM-DF, debido a que la SEDESOL no realizó un adecuado registro y control del acompañamiento que hicieron las delegaciones de la SEDESOL a los municipios; no hubo control ni registro de las acciones de capacitación en materia de participación social; no se dispuso de mecanismos o sistemas para registrar la información sobre las acciones desarrolladas por los comités comunitarios o de las figuras de participación social en el FISM-DF de cada municipio o demarcación territorial; el 15.6% de las entidades federativas no realizó el seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias, y el 81.3% no dispuso de evidencia al respecto; el 9.4% de las entidades no registró los logros y resultados de los comités, y el 87.5% no presentó información al respecto y, por último, no existieron mecanismos para la evaluación de los comités de obra.

En conclusión, la SEDESOL cumplió parcialmente con las disposiciones normativas referentes a promover, respecto del FISM-DF, la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones.

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 General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).