

Municipio de Guadalupe, Zacatecas

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-32017-16-1571-2018

1571-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:

212 comités de obras financiadas con recursos del FISM-DF.

10 encuestas a comités de participación social.

Antecedentes

La participación social en los programas financiados con recursos públicos es un elemento fundamental para mejorar los resultados e impactos del gasto, así como para coadyuvar a su gestión eficiente, transparente y a una efectiva rendición de cuentas; 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 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 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 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

Integración y Operación

1. En la revisión de las áreas encargadas del funcionamiento de los comités de obra, se identificó que el área encargada de la atención de los comités es la Dirección de Desarrollo Económico y Social, la cual se encontró en el organigrama del municipio y sus atribuciones se identificaron en el Reglamento Interior de la Administración Pública del municipio de Guadalajara, Zacatecas.

Asimismo, el área dispuso de cinco personas que vigilaron la constitución y operación de los comités. De igual manera, el municipio dispuso de herramientas automatizadas para el registro y control de las actividades de los mismos. Se demostró tener comunicación continua con la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mediante oficios y correos electrónicos. Sin embargo, no realizaron la difusión de la existencia de los comités de

obra; además, de que no llevaron a cabo acciones de capacitación a los integrantes de los comités ni tampoco dispusieron de mecanismos para captar quejas, denuncias y sugerencias y no se realizó una evaluación integral de la actuación de los comités.

2. Mediante la revisión de la relación de 212 obras del FISM-DF en el ejercicio fiscal 2017, se constató que el 100.0% de las obras fueron terminadas. Asimismo, se verificó la conformación de los comités de obra en el 82.1% de las obras mediante las actas constitutivas, en donde se identificó en cada acta la obra a la que pertenece cada comité.

Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a 10 comités de una muestra de 10 obras que fueron beneficiados en 2017 con el FISM-DF. Los 10 comités encuestados indicaron que se constituyó un comité; de éstos, en el 60.0% el municipio fue quien promovió su constitución. Asimismo, el 40.0% indicó que fue formalizado el comité mediante un acta de constitución, el 40.0% mencionó que fue por medio de un escrito y el 20.0% mencionó que no existió un documento oficial. Finalmente, el 70.0% no dispuso de una copia del acta de constitución.

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 Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas instruyó al Subdirector de Desarrollo Social y al Personal de la Unidad de Infraestructura Social Básica, para que, en lo sucesivo, mejore el sistema de bases de datos para tener control sobre los comités constituidos; además de utilizar los formatos de la Guía de Participación Social FISM-DF, en específico el acta de formación del comité y su lista de asistencia, así como resguardar la evidencia física y digital. Asimismo, anexó los formatos a utilizar a partir de enero de 2019, con lo que se solventa lo observado.

3. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Guadalupe, Zacatecas, entregó 209 actas de entrega-recepción (98.6%) de las obras realizadas con el FISM-DF de un total de 212 obras. Cabe destacar que 159 obras fueron realizadas en conjunto con el Gobierno del Estado, en programas de mejora de vivienda, tales como cuartos, baños y calentadores. Asimismo, se levantó un acta de entrega-recepción por beneficiario del programa.

Por otra parte, con base en la entrevista realizada a 10 comités de las obras del FISM-DF, éstos argumentaron que fue mediante oficios y convocatorias del municipio, que se enteraron que se tenía que conformar un comité; además, el 80.0% indicó que la principal actividad que realizó el comité al que pertenece fue dar seguimiento y vigilancia de la obra; asimismo, respecto del instrumento que utilizaron para expresar su participación en los procesos de la obra, el 40.0% mencionó que todo fue de palabra, el 20.0% lo hizo con sesiones de trabajo, el 10.0% lo hizo mediante bitácoras de supervisión y firmó su acta de entrega-recepción, respectivamente; sin embargo, el 20.0% mencionó que no se utilizó ningún instrumento, toda vez que el comité se constituyó y no operó.

4. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Guadalupe, Zacatecas mediante un oficio informó que no elaboraron programas para dar seguimiento a las actividades llevadas a cabo por los comités de obra.

Adicionalmente, de la entrevista realizada a 10 comités de obra de la muestra de auditoría, el 70.0% mencionó que la obra se realizó y operó adecuadamente y el 40.0% mencionó que reportó las irregularidades de la obra.

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 Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas instruyó al Subdirector de Desarrollo Social y al Personal de la Unidad de Infraestructura Social Básica, para que, en lo sucesivo, con el apoyo del formato de la Guía de Participación Social FISM-DF, se elaboren cédulas de vigilancia de los Comités de Obra. Asimismo, anexó los formatos a utilizar a partir de enero de 2019, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Guadalupe, Zacatecas no presentó evidencia de la capacitación otorgada a los integrantes de los comités de obra.

Como parte integral de la auditoría y mediante la aplicación de un cuestionario a los integrantes de los comités de obra, el 40.0% mencionó que sí recibieron capacitación, de los cuales, el 75.0% argumentó recibirla al constituirse el comité. Asimismo, mencionaron que fue el municipio quien otorgó dicha capacitación en el 75.0% de los casos, de éstos, el 50.0% indicó que fue suficiente para cumplir con sus funciones. Finalmente, el 70.0% de los integrantes de los comités de obra argumentaron que recibieron información de la obra por parte del municipio para promover su seguimiento y vigilancia, tal como las características técnicas de las obras, presupuesto y metas físicas.

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 Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas instruyó al Subdirector de Desarrollo Social y al Personal de la Unidad de Infraestructura Social Básica, para que, en lo sucesivo, lleven registros sobre la capacitación proporcionada a los comités de obra, así como el uso de los formatos de la Guía de Participación Social FISM-DF. Asimismo, anexó los formatos a utilizar a partir de enero de 2019, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Como mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias, la Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Guadalupe, Zacatecas, no dispuso de ningún instrumento específico para captar las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de obra.

Al respecto, se entrevistó a 10 comités de la muestra de obras, el 60.0% manifestó conocer un medio por el cual externar sus quejas, denuncias y sugerencias, siendo la vía telefónica el principal medio. Durante el proceso de vigilancia de las obras, el 40.0% de los integrantes de los comités encuestados argumentó que no presentó quejas, denuncias y sugerencias, debido a que la obra operó adecuadamente y el 40.0% manifestó haber levantado una queja presencial, de estos últimos el 75.0% recibió una respuesta satisfactoria.

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 Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas instruyó al Subdirector de Desarrollo Social y al Personal de la Unidad de Infraestructura Social Básica, para que, en lo sucesivo, se establezca un formato para presentar quejas, denuncias y sugerencias, de acuerdo con la Guía de Participación Social FISM-DF. Asimismo, anexó los formatos a utilizar a partir de enero de 2019, con lo que se solventa lo observado.

Transparencia y Difusión

7. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Guadalupe, Zacatecas, mediante oficio informó respecto de la difusión de la participación de los comités de obra, que no fueron elaborados documentos que acrediten el desempeño de las actividades de los comités. Con base en la consulta realizada a 10 comités de obra de la muestra de auditoría, el 60.0% indicó que fue el municipio quien les dio a conocer el resultado de sus actividades, mediante carteles, reporte y de manera personal.

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 Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas instruyó al Subdirector de Desarrollo Social y al Personal de la Unidad de Infraestructura Social Básica, para que, en lo sucesivo, se lleven registros sobre la difusión de las actividades de los comités, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Participación Social FISM-DF. Asimismo, anexó los formatos a utilizar a partir de enero de 2019, con lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. El personal administrativo de la Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Guadalupe, Zacatecas, mediante un oficio manifestó que no se realizaron evaluaciones respecto a la actuación de los comités de obra.

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 Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas instruyó al Subdirector de Desarrollo Social y al Personal de la Unidad de Infraestructura Social Básica, para que, en lo sucesivo, se elabore un proyecto de cuestionario a los comités de obra, relacionado con la Guía de Participación Social FISM-DF, así como elaborar un diagnóstico con los resultados de la aplicación del mencionado cuestionario. Asimismo, anexó los formatos a utilizar a partir de enero de 2019, con lo que se solventa lo observado.

9. De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del municipio de Guadalupe,

Zacatecas, se determinó que existen fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- La Dirección de Desarrollo Económico y Social, es el área encargada de la constitución y seguimiento de los comités de obra.
- Existió comunicación con la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por medio de oficios y correos electrónicos.
- El municipio dispuso de herramientas automatizadas para el registro y control de las actividades de los comités.
- Se dispuso del 98.6% de las actas de entrega-recepción de las obras a los comités de obra.

DEBILIDADES

- El municipio dispuso únicamente del 82.1% de las actas de constitución de los comités de obra.
- No existieron mecanismos que evidencien el seguimiento de las actividades de los comités.
- No se presentó evidencia que compruebe la existencia de la capacitación otorgada a los integrantes de los comités de obra.
- No existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités.
- No existió evidencia de la difusión de la participación de los comités de obra.
- El municipio no realizó algún tipo de evaluación a la actuación de los comités de obra.

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 Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas instruyó al Subdirector de Desarrollo Social y al Personal de la Unidad de Infraestructura Social Básica, para que, en lo sucesivo, se fomente la constitución de los comités de obra; se elaboren cédulas de vigilancia para dar seguimiento a las actividades de los comités de obra; se establezcan mecanismos formales para la capacitación de los integrantes de los comités; se establezca un formato para presentar quejas, denuncias y sugerencias; se difundan las actividades de los comités de obra; se elaborará un cuestionario para los comités de obra y de ello se generará un diagnóstico, con lo que se solventa lo observado.

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 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 integración y operación de 212 comités de obras financiadas con recursos del FISM-DF 2017, además de la aplicación de una encuesta a 10 comités de participación social. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Guadalupe, Zacatecas, existió un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tales como que existió la Dirección de Desarrollo Económico y Social, como el área encargada de la constitución y seguimiento de los comités de obra; existió comunicación con la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por medio de oficios y correos electrónicos; el municipio dispuso de herramientas automatizadas para el registro y control de las actividades de los comités, y se dispuso del 98.6% de las actas de entrega-recepción de las obras a los comités de obra.

No obstante, existen áreas de mejora sobre las que hay que trabajar, tal es el caso de que el municipio dispuso únicamente del 82.1% de las actas de constitución de los comités de obra; no existieron mecanismos que evidencien el seguimiento de las actividades de los comités; no se presentó evidencia que compruebe la existencia de la capacitación otorgada a los integrantes de los comités de obra; no existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités; no existió evidencia de la difusión de la participación de los comités de obra y el municipio no realizó algún tipo de evaluación a la actuación de los comités de obra.

Cabe señalar que en todos estos casos se dispone de un programa de trabajo calendarizado, con mecanismos de atención e instrucciones para la atención de las observaciones para que el municipio de Guadalupe, Zacatecas, subsane las insuficiencias señaladas e informe de su avance oportuno a la Auditoría Superior de la Federación.

En conclusión, el municipio de Guadalupe, Zacatecas, cumplió parcialmente las disposiciones normativas, referentes a promover, implementar y realizar el seguimiento y evaluar el proceso de participación social en la materia revisada.

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 Desarrollo Económico y Social del Municipio de Guadalupe, Zacatecas.