

Municipio de Jerez, 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-32020-16-1573-2018

1573-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:

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

10 encuestas a comités de obra.

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 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 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 a la Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Jerez, Zacatecas, como el área encargada de coordinar, fomentar, organizar, así como de emitir actos administrativos de acuerdo al reglamento que compete a los comités de obra del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), cuya estructura organizacional se encontró en el organigrama del municipio.

El titular encargado del área lleva dos meses en el cargo, y dispuso de ocho personas, de las cuales, solo una de ellas atiende el tema de participación social. Las principales funciones que se realizaron en relación con la participación social, fueron la recuperación de necesidades de

los habitantes de diferentes colonias del municipio para generar intervención, seguimiento y capacitación de los integrantes de los comités de obra, así como la promoción e instalación de los mismos. Dicha área dispuso de una base de datos con el registro de los integrantes de los comités, así como de sus datos de contacto y de un programa de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF.

Por otra parte, el Director de Desarrollo Económico y Social manifestó que no existió comunicación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Se mencionó que la promoción y constitución de los comités de obra se llevó a cabo una vez que las obras fueron autorizadas, se acudió a la localidad y se invitó a los beneficiarios directos para participar en el comité, de manera personal; la capacitación a los integrantes de estos comités y beneficiarios, se realizó durante la instalación del comité, donde se le proporcionó información relacionada con las funciones del comité, así como con las características técnicas, presupuesto y metas físicas de la obra.

Finalmente, el Director del área mencionó no disponer de información relacionada con transparencia y difusión de las actividades de los comités de obra; por otra parte, si se han realizado evaluaciones integrales al FISM-DF donde se ha hecho mención del desempeño de estas figuras de participación social.

2. Mediante la revisión de la relación de 70 obras realizadas con recursos del FISM-DF en 2017, se pudo determinar que la totalidad de ellas fueron terminadas. Posteriormente, de la revisión documental de estas obras, se constató la conformación de un comité comunitario para el 100.0% de ellas, mediante acta constitutiva, donde se especificó nombre y firma de sus integrantes (presidente, secretario, tesorero y vocal de control y vigilancia).

Adicionalmente, de una muestra de 10 comités de obra, se aplicó un cuestionario a 10 integrantes de esos comités y del análisis de sus respuestas se obtuvo que la totalidad de ellos formalizó la integración del comité al que pertenecieron, con un acta de constitución, y fue el municipio quien promovió y apoyó su instalación.

3. Como evidencia de la promoción realizada en el municipio para la creación de los comités de obra del FISM-DF, se entregó el oficio de invitación para participar en la integración del comité. Asimismo, se dispuso de elementos que demostraron la intervención de estos comités en los distintos procesos del FISM-DF; estos elementos fueron compuestos por convenios de concertación (presentación del proyecto), actas de aceptación de obras, minutas de reunión con beneficiarios y miembros de los comités, formatos de seguimiento de obras y actas de entrega-recepción de las obras.

Al respecto, se entregaron las actas de entrega-recepción de las obras financiadas con el fondo en un 90.0%; en dichas actas se pudo evidenciar la participación de los integrantes del comité comunitario sólo en un 60.0% de la totalidad de las obras. Por otra parte, con base en la entrevista realizada a una muestra de 10 comités de obra, todos informaron que se enteraron que se tenía que conformar un comité por medio de una convocatoria personal; asimismo, todos los comités indicaron que sus principales actividades fueron el seguimiento y vigilancia de la obra; y respecto de los instrumentos que utilizaron para expresar su participación en los distintos procesos de la obra, uno señaló que fue mediante bitácoras de

supervisión y 9 miembros de los comités, argumentaron haber firmado el acta de entrega-recepción 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, instruyó al Director de Desarrollo Económico y Social para que en lo subsecuente se cuente con evidencia suficiente de la participación de los comités de obra, firmando cada una de las actas de entrega recepción de las obras realizadas con recursos del FISM-DF, a fin de demostrar documentalmente la terminación de las obras y la recepción por parte de los beneficiarios, con lo que se solventa lo observado.

4. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Jerez, Zacatecas, proporcionó como evidencia del seguimiento de las actividades de los comités, un documento denominado minuta de reunión a las acciones de los comités de obra, en el cual se manifestó el avance físico de las obras, además de la explicación del inicio, proceso y terminación de las mismas, y donde también se incorporó evidencia fotográfica; asimismo, se proporcionó el convenio de concertación y contratos de las obras que también firmaron los integrantes de los comités y de situaciones generales de las obras atendidas con el FISM-DF; de igual manera, se constató el seguimiento a sus actividades que fue realizado por el área encargada dentro del municipio, con los reportes de avance físico-financiero del personal de campo y que fueron firmados por miembros de los comités de obra.

Con base en las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités de obra del FISM-DF, se determinó que 6 reportaron al municipio las irregularidades u observaciones que identificaron en la obra de manera verbal con personal de municipio, mientras que 4 no lo hicieron, debido a que no hubo ningún tipo de irregularidad. Adicionalmente, al cuestionarles su opinión sobre la obra realizada, respecto del seguimiento y vigilancia que realizaron, 10 comités respondieron que la obra se realizó y operó adecuadamente.

Capacitación y Asistencia

5. Respecto de la evidencia de la capacitación otorgada por parte del municipio de Jerez, Zacatecas, a los integrantes de los comités de obra, se presentaron las actas de conformación de los comités, en las que se dispuso de un apartado donde se observa la temática de capacitación entregada a los miembros de los comités comunitarios; en dicho apartado se pueden verificar las firmas de los integrantes del comité, así como las firmas del padrón de beneficiarios, en donde se llevaron a cabo las obras financiadas con recursos del FISM-DF. La información contenida en las actas que integran a los comités, se conformó con lo siguiente: las funciones del comité de obra, cláusulas donde se especifican las funciones de cada uno de los miembros de los comités; asimismo, les fue entregada copia del expediente técnico de la obra y una copia del acta constitutiva.

Con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 integrantes de los comités de obra del FISM-DF, se determinó que los 10 recibieron capacitación para el cumplimiento de sus funciones, 9 señalaron que la capacitación se dio al constituirse el comité, mientras que uno indicó que la capacitación se otorgó al constituirse el comité y al finalizar la obra. Los 10 comités afirmaron que la capacitación fue proporcionada por el

municipio y consideraron que los temas desarrollados fueron suficientes para el desarrollo de sus funciones. Finalmente, los 10 comités manifestaron haber recibido información sobre la obra del FISM-DF realizada en su comunidad, la información proporcionada incluyó: características técnicas, presupuesto y metas físicas de las obras.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Jerez, Zacatecas, dispuso de un buzón para la captación y atención a las quejas, denuncias y sugerencias; asimismo, entregó los oficios donde les informa a los consejeros de contraloría social de las localidades donde se realizaron las obras con recursos del FISM-DF, de la existencia de este buzón; sin embargo, no presentaron evidencia de que dicha información se la hicieron llegar a los miembros de los comités de obra, y tampoco dispusieron de un registro de revisión de buzones para quejas y denuncias o evidencia de seguimiento a dichas denuncias.

Al respecto, con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités de obras del FISM-DF, se determinó que 9 conocieron 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 la línea telefónica y el contacto personal, con el encargado de los comités de la Dirección de Desarrollo Económico y Social. 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 todos los comités indicaron que no fue el caso.

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, instruyó al Director de Desarrollo Económico y Social para que se implementen medios para la atención y seguimiento a las quejas, denuncias o sugerencias de los comités de obra realizadas con recursos del FISM-DF, a través de redes sociales, registro de revisión de buzones, trípticos y/o bitácora de registro de llamadas. Adicionalmente, se anexaron los formatos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los Comités de participación Social del FISM-DF y los formatos que se envían a los miembros de los comités donde se les informa la existencia del buzón junto con los trípticos que se entregarán a dichos miembros de los comités, con lo que se solventa lo observado.

Transparencia y Difusión

7. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Jerez, Zacatecas, mediante un oficio, informó que no se tiene evidencia de la difusión de la participación ciudadana y de las actividades que realizaron las figuras de participación social en el FISM-DF.

Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a una muestra de 10 comités de obra del FISM-DF, todos indicaron que fue el municipio el que difundió la existencia de su comité, así como de sus resultados, y que el mecanismo utilizado para ello fue de manera personal por parte del encargado de los comités de la Dirección de Desarrollo Económico y Social; no obstante, no existió evidencia al respecto.

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 instruyó al Director de Desarrollo Económico y Social para que en lo subsecuente se implementen medios de difusión electrónico (página oficial del municipio y redes sociales), donde se pueda dar a conocer a los beneficiarios de las obras del FISM-DF y a la ciudadanía en general, la existencia y las actividades que realizaron los comités de obra; además de que en los anuncios alusivos a la obra o en la lona impresa se señalen los nombres de los integrantes del comité a fin de que sean conocidos por el resto de los beneficiarios, con lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del Municipio de Jerez, Zacatecas, entregó el Informe de Auditoría (Evaluación del Fondo III-2017), realizado por el Sistema Integral de Gestión de la Calidad de Zacatecas (SIGEC), en esta evaluación se hace mención al papel que desempeñaron las figuras de participación social, y se diseñó una encuesta para medir el impacto que tienen las reuniones que realizan con los ciudadanos y las capacitaciones que se imparten.

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

FORTALEZAS

- El municipio dispuso de un área encargada de la promoción, constitución, operación y seguimiento de los comités de obra del FISM-DF.
- Se dispuso de una base de datos con el registro de los integrantes de los comités, así como de sus datos de contacto.
- El municipio dispuso de un programa de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF.
- El municipio realizó visitas a las comunidades para promover la conformación de los comités de obra.
- Se entregó el acta constitutiva de los comités de obra para el 100.0% de las obras y acciones realizadas con recursos del FISM-DF.
- Se dispuso de elementos que demostraron la intervención de los comités en los distintos procesos de las obras realizadas con el FISM-DF.
- El municipio proporcionó evidencia de la capacitación que recibieron los comités de obra al momento de su constitución para el desarrollo de sus funciones.
- Fue evaluado el desempeño de los comités de obra por parte del municipio.

DEBILIDADES

- Se entregaron las actas de entrega-recepción únicamente para el 60.0% de las obras del FISM-DF 2017.
- No existieron mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités y beneficiarios de las obras financiadas con el fondo.
- No se dispuso de evidencia de la difusión de la participación ciudadana ni de las actividades que realizaron las figuras de participación social en el 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 Presidente Municipal instruyó al Director de Desarrollo Económico y Social para que se atiendan las debilidades y se conviertan en fortalezas, 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 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 4 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 10 comités de obras, de 70 obras financiadas con recursos del FISM-DF en 2017. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Jerez, Zacatecas, 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. El municipio dispuso de la Dirección de Desarrollo Económico y Social para promover la participación social en el FISM-DF y elaboró un programa de trabajo anual en relación con la participación social del fondo; el municipio colaboró en la operación y seguimiento de las actividades de los comités que intervinieron en la vigilancia de las obras; otorgó capacitación y entregó material de capacitación; asimismo, evaluó el desempeño de los comités.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el municipio no dispuso de un acta de entrega-recepción para cada obra ejecutada con recursos del fondo; no dispuso de

mecanismos para captar, registrar y dar atención a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités; y no difundió la existencia de los comités y los resultados de sus actividades. Cabe señalar que, al respecto, se acordaron con el municipio mecanismos de atención e instrucciones para la atención de las observaciones determinadas e informe de su avance oportuno a la Auditoría Superior de la Federación.

En conclusión, el municipio de Jerez, Zacatecas, cumplió parcialmente con las disposiciones normativas referente a mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; difusión de la participación ciudadana y sus actividades realizadas.

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 Jerez, Zacatecas.