

Municipio de Navojoa, Sonora

Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-D-26042-21-1361-2019

1361-DS-GF

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión; y evaluación de la gestión y resultados de los comités de obra u otras figuras de participación de los beneficiarios del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Muestra Auditada:

102 comités de obras financiadas con recursos del FISMDF.

10 encuestas a comités de participación social.

Antecedentes

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera fundamental la verificación de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, para coadyuvar al fortalecimiento de la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas de dichos programas, a través de su vigilancia por medio de estas figuras sociales.

En el ámbito municipal se tiene identificada como figura destacada de participación social a los comités de obra, asociados con la creación de infraestructura social básica, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del Ramo General 33.

Los comités de obra realizan un conjunto de acciones de control y vigilancia, de manera organizada, respecto del uso de los recursos públicos de las obras financiadas con el FAIS, las cuales suman en cada ejercicio varias decenas de miles. Su principal fortaleza es que la necesidad de su conformación ha sido aceptada y asumida por prácticamente todos los municipios del país, debido a la extensa historia del FISMDF, cuyos antecedentes se remontan a los años 90. El objetivo de la revisión de esta figura participativa es la de contribuir a mejorar el funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana que operan actualmente en la vigilancia del gasto del FISMDF.

En 2017, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora Secretaría de Bienestar, con base en los resultados y recomendaciones derivados del proceso de fiscalización de esta materia en los últimos años, elaboró la guía de participación social FISMDF que entró en vigor en el ejercicio 2018, con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en ese fondo, así como los apoyos en la promoción, capacitación, supervisión y evaluación de la misma por los gobiernos municipales.

La guía establece los criterios e instrumentos que deberán cumplir los comités de participación social en el ejercicio del fondo y será la base normativa que regirá el tema de participación social en el FISMDF. Su finalidad es que la ciudadanía se involucre en la planeación de los proyectos que se realizan con recursos del FISMDF, así como en el seguimiento de las obras hasta su conclusión. Los comités emitirán reportes de incidencia, los cuales son útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), sus delegaciones y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía, es que dicha secretaría, sus delegaciones y los gobiernos municipales, disponen de las herramientas estandarizadas para promover, impulsar e implementar la participación social por medio de los comités en las obras y proyectos de infraestructura social básica financiadas con el FISMDF.

Respecto de estas figuras de participación social, se consideraron para su revisión los procedimientos relacionados con su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión, y evaluación de la gestión y resultados, todos de gran importancia para apoyar el mejoramiento de la participación ciudadana en la vigilancia del gasto federalizado.

Resultados

Integración y Operación

1. La Secretaría de Desarrollo Social del municipio es el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités y la Dirección de Obras Públicas, adscrita a la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología, se encargó de la operación, seguimiento y vigilancia de los comités. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social manifestó tener seis meses en el cargo y dispuso de siete personas, en tanto, el de la Dirección de Obras Públicas lleva cinco meses y su área se conformó por tres personas. Las estructuras organizacionales de ambas áreas se encontraron en el organigrama respectivo. Asimismo, dispusieron de un manual de organización y uno de procedimientos.

El municipio manifestó tener comunicación con la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Sonora (SEDESSON) mediante oficios; le entregaron el reporte de las actas de constitución de las 102 obras financiadas con recursos del FISMDF; sin embargo, fue en sus propios formatos y no en los contenidos en la Guía de Participación Social FISMDF de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar); la SEDESSON les proporcionó dicha Guía.

Se dispuso de un programa anual de trabajo relativo a la constitución de los comités comunitarios, donde se especificó el nombre de la obra, la ubicación, la fecha de programación de la constitución y el importe autorizado de las obras.

La promoción de los comités comunitarios la llevaron a cabo por invitaciones que entregaron de manera personal en las localidades beneficiarias de las obras realizadas con recursos del FISMDF; asimismo utilizaron trípticos; el registro y seguimiento de las actividades se realizó por medio de una relación en Excel y la capacitación fue proporcionada al constituirse el comité en una plática informativa, en la que les dieron a conocer los objetivos del fondo y las funciones a desarrollar.

Los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de que dispuso el municipio, fueron la línea telefónica, además de un buzón que está instalado en sus oficinas y de un sistema de atención ciudadana en la página oficial del municipio. Asimismo, presentaron como evidencia de la difusión, fotografías de unas lonas colocadas en cada una de las obras que se realizaron; sin embargo, no se apreció la participación de los comités comunitarios en los distintos procesos de la obra; tampoco realizaron alguna evaluación que reflejara la participación social en el municipio.

2. Mediante la revisión de una relación de 102 obras realizadas con recursos del FISMDF, se verificó que en el 100.0% de las obras se constituyó un comité. Asimismo, se constató que en las actas constitutivas se incluyó el nombre y firma de los integrantes de los comités comunitarios.

Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a integrantes de 10 obras de la muestra de auditoría, quienes manifestaron que fue el municipio quien promovió y apoyó la constitución de los comités, los cuales se formalizaron mediante un acta de instalación.

3. El municipio proporcionó como evidencia de la promoción realizada para la conformación de los comités comunitarios, trípticos que fueron entregados directamente a los beneficiarios de las obras, además de hacerles la invitación de manera personal. Asimismo, presentaron las cédulas de vigilancia y las bitácoras de obra que realizaron los comités en coordinación con la Dirección de Obras Públicas, en las cuales se observó la participación de los comités; además, se presentaron las 102 actas de entrega-recepción de las obras realizadas, las cuales contenían las firmas de los integrantes de los comités.

Con base en el cuestionario aplicado a los integrantes de los 10 comités comunitarios, se obtuvo que todos se enteraron de forma personal que se tenía que conformar un comité; asimismo, indicaron que sus principales actividades fueron el seguimiento y vigilancia de la obra. En lo que se refiere a la participación de los comités en los distintos procesos de la obra, el 100.0% mencionó que firmó el acta de entrega-recepción.

4. Como evidencia del seguimiento y atención de las actividades realizadas por los comités, el municipio entregó una base en Excel que contenía información de los integrantes; sin

embargo, no generaron formatos para registrar las actividades que realizaron los comités comunitarios, por lo que no se elaboró un informe de esas actividades.

De acuerdo con el cuestionario aplicado a 10 representantes de los comités comunitarios, ocho integrantes afirmaron que no detectaron irregularidades u observaciones en las obras realizadas y dos mencionaron que encontraron observaciones en la obra, las cuales fueron reportadas de manera personal al municipio; en cuanto a la opinión de la obra, nueve de los encuestados mencionaron que se realizó y que operó adecuadamente.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la implementación del formato contenido en la Guía de Participación Social FISMDF, para registrar las actividades desarrolladas por los comités comunitarios de las obras que se ejecutan en 2019, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. Con base en la información proporcionada por el municipio, respecto de la capacitación e información entregada a los integrantes de los comités comunitarios, ésta se llevó a cabo al constituirse los comités mediante una plática informativa donde les mencionaron los objetivos del fondo y las acciones por realizar; sin embargo, no proporcionaron evidencia de la información que les fue entregada a los comités para el cumplimiento de sus funciones.

Como parte de esta auditoría, se entrevistó a integrantes de 10 comités comunitarios; ocho afirmaron que el municipio los capacitó y los temas de la capacitación fueron suficientes para cumplir sus funciones, en tanto, los otros dos afirmaron que no recibieron capacitación. En cuanto a la información que les proporcionó el municipio respecto de las obras, fue referente a las características técnicas, su presupuesto y metas físicas.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la implementación de los formatos contenidos en la Guía de Participación Social para las obras del FISMDF 2019; además, entregó como evidencia de los avances, carteles con las convocatorias, invitaciones a la capacitación dirigidas a los integrantes de los comités comunitarios, actas de capacitación, listas de asistencia y una presentación digital en donde expusieron las funciones de cada uno de los integrantes de dichos comités, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Se mostró como evidencia de los mecanismos de captación, atención y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de los integrantes de los comités, una línea telefónica, un buzón de quejas instalado en las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Social y un sistema de atención ciudadana ubicado en la página oficial del H. Ayuntamiento de Navojoa, Sonora.

En lo que respecta a la aplicación de 10 cuestionarios a integrantes de los comités comunitarios, ocho afirmaron conocer al menos un medio para presentar quejas, denuncias y sugerencias; el más utilizado fue la línea telefónica y de manera personal, y dos integrantes manifestaron desconocer el medio por el cual pueden realizar esta acción.

Transparencia y Difusión

7. El municipio presentó como evidencia de la difusión, fotografías de lonas colocadas en cada una de las obras que se realizaron; sin embargo, no se apreció en las mismas la participación de los comités comunitarios en los procesos de las obras. Asimismo, mediante oficio, se informó que la difusión se llevó a cabo de manera personal, por lo que no dispusieron de evidencia.

Adicionalmente, mediante la consulta directa a 10 representantes de los comités, la totalidad indicó que fue el municipio quien difundió a la ciudadanía los resultados de sus actividades y que esta acción la realizó de manera personal.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la implementación del formato contenido en la Guía de Participación Social FISMDF de las obras que se ejecutan en 2019, para la difusión de los logros y resultados alcanzados por los comités comunitarios, así como fotografías de lonas colocadas en las obras, en el cual se hace mención de la leyenda “Esta obra es vigilada por un comité comunitario de participación social”, donde se mostró la intervención de las figuras de participación social en los procesos del FISMDF, con lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. El municipio informó que no se realizó una evaluación de la gestión del FISMDF, en la cual se mencionara el desempeño de los comités comunitarios.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el municipio instruyó las acciones de control necesarias, mediante un oficio dirigido a la Vicerrectora de la Universidad de Sonora, para gestionar la realización de una evaluación de desempeño y resultados del programa FISMDF, a lo que dio respuesta esta institución que está en la mejor disposición de apoyar dicha solicitud, 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, se determinó que existen fortalezas y áreas de mejora, las cuales se mencionan a continuación:

Fortalezas:

- Existen dos áreas encargadas de la atención de los comités comunitarios de las obras realizadas con el FISMDF; éstas son, la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección de Obras Públicas.
- Se dispuso de la totalidad de las actas de instalación de los comités de las 102 obras realizadas con recursos del FISMDF.
- Se realizaron actividades de promoción para la constitución de los comités comunitarios, mediante trípticos e invitaciones realizadas de manera personal.
- El municipio presentó las actas de entrega-recepción de las 102 obras realizadas.
- Los comités comunitarios elaboraron, en coordinación con la Dirección de Obras Públicas, cédulas de vigilancia y bitácoras, como parte de las actividades realizadas.
- La capacitación se llevó a cabo al constituirse los comités comunitarios mediante una plática informativa.
- Se constató la existencia de una línea telefónica, un buzón y un sistema de atención ciudadana ubicado en la página oficial del municipio, como mecanismos para presentar quejas, denuncias y sugerencias.

Áreas de Mejora:

- No se dio seguimiento de las actividades que realizaron los comités comunitarios.
- No se generaron reportes o informes de las actividades realizadas por los integrantes de los comités.
- No proporcionaron evidencia de la información que fue entregada a los comités para el cumplimiento de sus funciones.
- El municipio no difundió las actividades desarrolladas por los comités comunitarios.
- No se realizó una evaluación de la gestión del FISMDF, en la cual se considere el desempeño de los comités comunitarios.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la entrega de información de las acciones emprendidas para cada una de las observaciones, las cuales demuestran que se trabaja en la atención de las áreas de mejora determinadas, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 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 de obra de 102 obras financiadas con recursos del FISMDF y entrevistó a una muestra de integrantes de 10 comités de participación social. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El municipio de Navojoa, Sonora, mostró avances 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; el municipio dispone de dos áreas encargadas de promover y apoyar la participación social en el FISMDF; existió comunicación, por medio de oficios, con la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Sonora (SEDESSON); se dispuso de todas las actas de instalación de los comités comunitarios de las 102 obras realizadas con recursos del FISMDF; se entregaron las actas de entrega-recepción de la totalidad de obras realizadas; se mostró evidencia de las actividades de promoción para la constitución de los comités comunitarios, lo cual se realizó mediante trípticos e invitaciones realizadas de manera personal; se elaboraron en coordinación con la Dirección de Obras Públicas, cédulas de vigilancia y bitácoras, como parte de las actividades realizadas, las cuales eran dadas a conocer a los comités para su validación; la capacitación se llevó a cabo al constituirse los comités comunitarios mediante una plática informativa; se dispuso de una línea telefónica, un buzón y un sistema de atención ciudadana ubicada en la página oficial del municipio, como mecanismos para presentar quejas, denuncias y sugerencias de las figuras de participación social en el FISMDF.

No obstante, existieron áreas de mejora, ya que el municipio no dio seguimiento de las actividades que realizaron los comités comunitarios; no se generaron reportes o informes de las actividades realizadas por los integrantes de los comités; no se proporcionó evidencia de la información que fue entregada a los comités para el cumplimiento de sus funciones; no se difundieron las actividades desarrolladas por los comités comunitarios, y no se realizó una evaluación de la gestión del FISMDF, en la cual se considere el desempeño de los comités comunitarios.

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

En conclusión, el municipio de Navojoa, Sonora, cumplió con las disposiciones normativas respecto de la implementación y operación de los mecanismos y acciones para la promoción, constitución, funcionamiento, control, seguimiento y evaluación de las figuras de participación social en el FISMDF, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección de Obras Públicas del municipio de Navojoa, Sonora.