

Municipio de Guaymas, 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-26029-21-1356-2019

1356-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.

Muestra Auditada:

23 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 FIS MDF 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 FIS MDF. Su finalidad es que la ciudadanía se involucre en la planeación de los proyectos que se realizan con recursos del FIS MDF, 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 FIS MDF.

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. El área encargada de la promoción, conformación, coordinación y seguimiento de los comités de obra del FIS MDF, es la de Concertación y Evaluación, adscrita a la Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología (DGIUE), cuya estructura organizacional se encontró en el organigrama respectivo. Esta área dispuso de su reglamento interior, el cual no consideró en sus atribuciones el tema de la participación social.

El titular de la Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología lleva seis meses en el cargo de acuerdo con su nombramiento y para la conformación de los comités de obra dispone únicamente de una persona. Asimismo, se proporcionó el Programa Anual de Trabajo sobre la Participación Social en el FIS MDF.

El personal del municipio manifestó tener comunicación con la Coordinación Estatal FAIS de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Sonora (SEDESSON), mediante oficios y correos electrónicos; por este último medio les dieron a conocer la Guía de

Participación Social FISMDF. Por otra parte, el municipio informó a la SEDESSON, mediante correo electrónico, las actas de asamblea para la formación de los comités de obra, pero en formatos propios y no los contenidos en la Guía.

La promoción de los comités de obra se realizó de manera personalizada, vía telefónica o mediante la entrega de un volante a los beneficiarios de las obras. Mediante un registro en Excel se formuló la relación de los comités integrados y en la asamblea de constitución se capacitó y proporcionó información a los integrantes de los comités, con el fin de ejercer sus actividades de seguimiento y vigilancia de las obras, de la cual firmaron constancia de haberla recibido.

En el municipio se dispuso de la línea 072 y de un buzón ciudadano, como mecanismos para que la ciudadanía pudiera expresar sus quejas, denuncias y sugerencias, respecto de las obras del FISMDF, las cuales fueron remitidas por el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental a las áreas competentes. Respecto de la difusión del proceso participativo, se dispuso de una página de internet y en la nueva administración se creó una red social en Facebook. En el apartado de evaluaciones tienen implementado un mecanismo que consistió en la aplicación de un formulario a los integrantes de los comités; sin embargo, el área responsable no elaboró ningún análisis o diagnóstico con la información contenida.

2. De acuerdo con la información proporcionada por el municipio, las obras financiadas con recursos del FISMDF en 2018, ascendieron a 23 obras, las cuales fueron realizadas y se encontraron concluidas. Asimismo, de las 23 obras se verificó la conformación de los comités en el 100.0% de las mismas, mediante actas de asamblea para la formación de éstos, donde se identificó en cada acta la obra a la que pertenece cada comité.

Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a los comités de una muestra de auditoría de 10 obras financiadas con recursos del FISMDF; del análisis de sus respuestas se determinó que se constituyó un comité; en el 90.0% de los casos, fue el municipio quien lo promovió y el 10.0% restante no se especificó. Asimismo, la totalidad manifestó que el comité se formalizó mediante un acta de constitución, pero de éstos, únicamente el 80.0% dispuso de una copia del acta.

3. Como evidencia de la promoción realizada por el municipio, para la conformación de los comités de obra, se proporcionaron los volantes que fueron entregados a los beneficiarios. Asimismo, se proporcionaron los formatos denominados cédula de vigilancia del comité, en los cuales se observó la participación de los comités en la vigilancia y seguimiento de la obra. Igualmente, se presentó el 95.6% de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas; en dichas actas se constató la firma de al menos un integrante del comité de las obras realizadas con el FISMDF.

Por otra parte, con base en la entrevista realizada a los comités de una muestra de 10 obras, el 20.0% informó que por medio de un oficio del municipio se enteraron que se tenía que conformar un comité; el 20.0% mediante algún volante, tríptico, folleto o cartel y, el 40.0% informó que fue de manera 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, hubo integrantes que marcaron más de una opción, donde el 30.0% lo hizo mediante bitácoras de supervisión, en minutas de sesiones de trabajo y en el acta de entrega-recepción de la obra; el 20.0% firmó el acta de entrega-recepción y el 50.0% indicó que lo hicieron de palabra.

4. Con el análisis de la información proporcionada por el municipio, se verificó que, como mecanismos de seguimiento de los comités de obra, se llevó un control y registro en Excel de su conformación y les proporcionaron a los integrantes un formato denominado bitácora de actividades, con el propósito de generar un reporte con la información contenida en tales formatos; sin embargo, éstos no fueron requisitados por ningún integrante de los comités. Asimismo, mediante oficio, el Director General de Infraestructura Urbana y Ecología informó que el seguimiento que se dio a los comités de obra fue mediante llamadas telefónicas; no obstante, no existió evidencia de esta actividad.

Al respecto, de la entrevista realizada a 10 comités de las obras de la muestra de auditoría, en relación al reporte de irregularidades u observaciones en las obras, el 70.0% argumentó que sí las reportó, en tanto, el 30.0% no presentó irregularidades. Adicionalmente, al preguntarles su opinión sobre la obra realizada, con base en el seguimiento y vigilancia que realizaron, el 70.0% respondió que la obra se realizó y operó adecuadamente; el 20.0% manifestó que no se realizó adecuadamente y el 10.0% indicó que operó con deficiencias.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios, para que realicen el seguimiento de las actividades que desempeñan los comités de obra y generen los reportes periódicos con la información contenida en los formatos que entregan a los comités, sin omitir el llenado del Anexo 3, denominado “Formato para registrar las actividades desarrolladas por los Comités de Participación Social FISMDF comunitarios”, establecido en la Guía de Participación Social FISMDF y, que éstos sean remitidos a la Delegación Estatal de la SEDESOL. Asimismo, incorporaron el Anexo 3 y el listado de las obras que lo avalan, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. Con la información proporcionada por el municipio, respecto de la capacitación e información otorgada a los integrantes de los comités de obra, se constató que la Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología, al formalizar la integración de los comités, les brindó información de las actividades a realizar y les entregó la ficha técnica de la obra; a su vez, el comité firmó un formato denominado constancia de capacitación de obra como acuse de la información entregada.

Con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités de las obras realizadas con el FISMDF, se determinó que el 90.0% recibió capacitación para el cumplimiento de sus funciones (ésta la recibieron al constituirse el comité) y el 10.0% informó

no haberla recibido. Los comités que afirmaron haber recibido capacitación mencionaron que fue proporcionada por el municipio y consideraron que los temas fueron suficientes para el desarrollo de sus actividades. Igualmente, el 90.0% de los encuestados manifestó haber recibido información respecto de las características técnicas y del presupuesto de la obra.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Como mecanismos para captar quejas, denuncias y sugerencias, se constató que el municipio, dispuso de una línea telefónica 072, de un formato denominado Evaluación de Calidad y Desempeño, y de un buzón ciudadano; quien se encarga de informar de su existencia a los integrantes de los comités de obra es el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental en coordinación con la Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología; asimismo, recibieron en el buzón ciudadano una felicitación, la cual fue recopilada por el área encargada de brindar seguimiento.

Con las respuestas a los cuestionarios aplicados a los comités de una muestra de 10 obras del FISMDF, se determinó que el 90.0% conocía los medios para presentar quejas, denuncias y sugerencias derivadas del seguimiento y vigilancia que realizaron y el 10.0% indicó tener desconocimiento de estos medios; de los que mencionaron tener conocimiento, el 60.0% respondió que fue informado de manera personal y mediante la línea telefónica, y el 30.0% fue únicamente por la línea telefónica. Adicionalmente, se les preguntó si en el caso de que la obra no se haya realizado, no opere u opere con deficiencias, lo reportó al municipio; el 70.0% indicó que no fue el caso, en tanto, el 30.0% restante sí lo reportó, cuya respuesta obtenida por parte del municipio fue en el 20.0% satisfactoria y en el 10.0% fue no satisfactoria.

Transparencia y Difusión

7. Como mecanismo para la difusión de las actividades de los comités de obra del FISMDF, el municipio presentó evidencia de la página oficial www.guaymas.gob.mx, en la que, en el apartado de transparencia, se dispuso de la opción para consultar los mecanismos de participación ciudadana de las diferentes áreas del municipio; al respecto, se pudo verificar la publicación de la relación de los comités de obra que fueron constituidos con recursos del FISMDF. Asimismo, mediante oficio, la Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología informó que, a partir de la entrada de la nueva administración 2018-2021, crearon una red social en Facebook denominada Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología, Guaymas 2018-2021, que tiene como objetivo mantener informada a la ciudadanía de las obras que se ejecutan y los planes de trabajo que se realizan en beneficio de la población, además de difundir la conformación de los comités, para que puedan dar seguimiento a las acciones que se desarrollan en la comunidad.

Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a una muestra de los integrantes de 10 comités de las obras del FISMDF, el 90.0% indicó que el municipio difundió la existencia del comité, así como de sus resultados; esta acción se llevó a cabo de manera personal, mientras que el 10.0% de los comités respondió que no se hizo difusión.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. Mediante la revisión de la información proporcionada por el municipio, se verificó que la Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología aplicó un cuestionario de evaluación de participación social a los representantes de comités de las obras realizadas; sin embargo, no elaboraron ni documentaron el análisis de los datos obtenidos, que sirvieran de apoyo para detectar las fortalezas o áreas de mejora en ese proceso.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficios, para que al concluir el Ejercicio Fiscal 2019 y con base en los cuestionarios de evaluación de participación social que se aplicarán a los representantes de los comités de las obras realizadas, se elabore un análisis o diagnóstico de su desempeño, con el objetivo de detectar fortalezas y áreas de mejora en el proceso de participación social, además enviaron la propuesta de guion para llevarla a cabo, 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, se determinó que existen fortalezas y áreas de mejora, en ese proceso participativo, las cuales se mencionan a continuación:

Fortalezas:

- Existe un área encargada de la atención de los comités de obra denominada Concertación y Evaluación que forma parte de la Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología (DGIUE).
- El titular del área encargado de la participación social dispuso de su nombramiento oficial y se ubicó en un organigrama.
- Existió comunicación con la Coordinación Estatal FAIS de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Sonora, mediante oficios y correos electrónicos.
- Mediante correo electrónico dieron a conocer al municipio la Guía de Participación Social FISMDF.
- Informaron a la Coordinación Estatal FAIS las actas de asamblea para la formación del comité de obra con las firmas respectivas.
- De las obras realizadas, se verificó la conformación de los comités en el 100.0% de las mismas, mediante las actas de asamblea para la formación de los comités de obra.
- Se realizó la promoción de los comités de obra, mediante volantes que fueron entregados a los beneficiarios.

- Los comités participaron en los distintos procesos de las obras, mediante cédulas de vigilancia.
- Se proporcionó el 95.6% de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas.
- Como un mecanismo de seguimiento a los comités de obra, se llevó a cabo un control y registro en Excel de la conformación de los mismos.
- Se presentó evidencia de la capacitación e información proporcionada a los integrantes de los comités de obra.
- Existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias de los integrantes de los comités.
- Se realizó la difusión en la página oficial del municipio de las actividades de los comités de obra que fueron constituidos. Asimismo, a partir de la entrada de la nueva administración 2018-2021, se creó una red social en Facebook, que tiene como objetivo mantener informada a la ciudadanía de las obras que se ejecutan y los planes de trabajo que se realizan en beneficio de la población, además de difundir la conformación de los comités, para que puedan dar seguimiento a las acciones que se desarrollan en la comunidad.

Áreas de Mejora:

- No se generaron reportes o informes de los formatos que fueron proporcionados a los integrantes de los comités.
- El municipio dispuso de un mecanismo para realizar una evaluación a los integrantes de los comités; pero no se elaboró ni documentó ningún análisis de los datos obtenidos, que sirviera de apoyo para detectar las fortalezas o áreas de mejora en el proceso de la participación social.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante oficios de instrucción a la responsable de la participación social en el municipio, para dar atención a las observaciones señaladas, con el objetivo de no incidir en lo mismo y mejorar el proceso de participación social, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de los comités de 23 obras financiadas con recursos del FISMDF y entrevistó a los integrantes de una muestra de 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, existieron avances en la estrategia para impulsar la participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; se dispuso de un área encargada de la atención de los comités de obra, denominada Concertación y Evaluación; existió comunicación con la Coordinación Estatal FAIS de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Sonora; dispuso de la Guía de Participación Social FISMDF emitida por la SEDESOL, ahora Secretaría de Bienestar; se verificó la conformación de los comités en el 100.0% de las obras realizadas; se realizó la promoción para la constitución de los comités de obra; mediante cédulas de vigilancia los comités participaron en los distintos procesos de la obra; se proporcionó el 95.6% de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas; como un mecanismo de seguimiento a los comités de obra se efectuó un control y registro en Excel de la conformación de los mismos; presentaron evidencia de la capacitación e información proporcionada a los integrantes de los comités; se realizó la difusión de las actividades de los comités de obra en la página oficial del municipio, asimismo, crearon una red social en Facebook.

No obstante, existieron áreas de mejora, ya que el municipio no generó reportes o informes de los formatos que fueron proporcionados a los integrantes de los comités y tampoco elaboraron, ni documentaron, ningún análisis de los datos obtenidos de la evaluación que realizan a los integrantes de los comités, que sirviera de apoyo para detectar fortalezas o áreas de mejora en el proceso de participación social.

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

En conclusión, el municipio de Guaymas, 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 Dirección General de Infraestructura Urbana y Ecología del H. Ayuntamiento de Guaymas, Sonora.