

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 Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-D-32020-21-1554-2019

1554-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:

55 obras financiadas con recursos del FISMDF.

10 encuestas a comités de obra.

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 Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio de Jerez, Zacatecas, es el área responsable de coordinar, fomentar y organizar a los comités de obra del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), cuya estructura organizacional se encontró en el organigrama del municipio. El titular del área lleva seis meses en el cargo y dispuso de ocho personas, de las cuales, sólo una de ellas atendió el tema de participación social.

Las principales actividades relacionadas con la participación social fueron la captación de necesidades de los habitantes de las 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 FISMDF.

El Director de Desarrollo Económico y Social manifestó que no existió comunicación permanente con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, ahora Secretaría de Bienestar) ni tampoco se les hizo llegar la Guía de Participación Social FISMDF, por parte de esta dependencia. Señaló 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; se capacitó a los integrantes de estos comités y a beneficiarios durante su instalación, para lo cual se les otorgó información relacionada con las funciones del comité, así como con las características técnicas, presupuesto y metas físicas de la obra.

Igualmente, el director del área mencionó disponer de mecanismos para fomentar la transparencia y difusión de las actividades de los comités de obra por medio de la página de Facebook de la Dirección de Desarrollo Económico y Social, y que, con base en los hallazgos de la auditoría realizada en 2018, se implementó un link en la página oficial del municipio. Asimismo, indicó que la evaluación realizada al FISMDF de 2018 no se ha iniciado, ya que existe evidencia de que este fondo fue evaluado en el ejercicio 2017 y existen obras que no se han terminado del ejercicio 2018; no obstante, se realizarán las evaluaciones una vez concluidas las obras pendientes.

2. Mediante la revisión de la relación de 55 obras realizadas con recursos del FISMDF en 2018, se constató que 31 fueron terminadas, las 24 restantes no, ya que se encontraron en proceso de cierre del ejercicio fiscal. Con la revisión documental de las obras ejecutadas, se constató la conformación de un comité de obra para el 100.0%, mediante acta constitutiva, donde se especificó el nombre y firma de sus integrantes (presidente, secretario, tesorero y, vocal de control y vigilancia). El formato utilizado para la constitución de los comités fue el de la Guía de Participación Social FISMDF, emitida por las SEDESOL (hoy Secretaría de Bienestar).

Adicionalmente, en una muestra de 10 comités de obra, se aplicó un cuestionario a un integrante de cada comité y de su análisis se obtuvo que la totalidad formalizó la integración del comité al que pertenecieron, mediante 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 constitución de los comités de obra del FISMDF, se revisó 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 FISMDF; estos elementos fueron los convenios de concertación (presentación del proyecto), las actas de aceptación de obras, las minutas de reunión con beneficiarios y miembros de los comités, los formatos de seguimiento de obras y las actas de entrega-recepción de las obras. No obstante, estos formatos no fueron los de la Guía de Participación Social FISMDF.

Al respecto, se entregaron las actas de entrega-recepción de las obras financiadas con el fondo sólo para el 36.0% del total de las obras, con las que se pudo evidenciar la participación de los integrantes del comité. Por otra parte, con base en la entrevista realizada a integrantes de una muestra de 10 comités de obra, se constató que 7 se enteraron que se tenía que

conformar un comité por medio de una convocatoria y oficio del municipio; asimismo, todos los comités indicaron que sus principales actividades fueron el seguimiento y vigilancia de la obra; al respecto, 2 comités señalaron que su participación fue de manera verbal.

El municipio de Jerez, Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante un oficio a las áreas responsables de la integración y recopilación de las actas de entrega-recepción de las obras financiadas con recursos del FISMDF para que, en lo subsecuente, se disponga de dichas actas para el 100.0% de las obras. Como evidencia de lo anterior, implementó un programa de actividades y un flujograma para la integración de las actas de entrega-recepción, con lo que se solventa lo observado.

4. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio proporcionó como evidencia del seguimiento de las actividades de los comités, un documento denominado bitácora de visita de obra, en el cual, se indicó el avance físico de las obras, además de la explicación del inicio, proceso y conclusión 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 las características generales de las obras atendidas con el FISMDF; de igual manera, se constató el seguimiento de sus actividades por parte del área encargada dentro del municipio, con los reportes de avance físico-financiero del personal de campo, que fueron firmados por miembros de los comités de obra. Cabe señalar que la entidad fiscalizada utilizó un formato que cumple con las características definidas en la Guía de Participación Social FISMDF, para registrar el seguimiento de las obras.

Con base en las respuestas de los cuestionarios aplicados a una muestra de integrantes de 10 comités de obra del FISMDF, se determinó que 3 comités reportaron al municipio las irregularidades u observaciones que identificaron en la obra; 2 de ellos de manera oral con personal de municipio y 1 de manera escrita, mientras que 7 comités no lo hicieron, debido a que no hubo ningún tipo de irregularidad. Adicionalmente, al preguntarles su opinión sobre la obra realizada, con base en el seguimiento y vigilancia que realizaron, 3 comités mencionaron que operan con deficiencias y una no se realizó adecuadamente. Igualmente, 6 comités respondieron que la obra se realizó y operó adecuadamente.

Capacitación y Asistencia

5. Respecto de la evidencia de la capacitación otorgada por el municipio, 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 incluyó la temática de la capacitación impartida a los miembros de los comités; en dicho apartado se verificaron las firmas de los integrantes, así como las firmas del padrón de beneficiarios en donde se llevaron a cabo las obras financiadas con recursos del FISMDF.

La información contenida en las actas de integración de los comités se conformó con lo siguiente: funciones del comité de obra y cláusulas donde se especifican las funciones de cada

uno de los miembros del comité; les fue entregada copia del expediente técnico de la obra y una copia del acta constitutiva. La entidad fiscalizada utilizó el formato definido en la Guía de Participación Social FISMDF para registrar a los asistentes de la capacitación impartida, a partir del ejercicio fiscal 2018.

Con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 integrantes de los comités de obra del FISMDF, se determinó que los 10 comités recibieron capacitación para el cumplimiento de sus funciones; todos señalaron que la capacitación se impartió al constituirse el comité. 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. Igualmente, los 10 comités manifestaron haber recibido información sobre la obra del FISMDF realizada en su comunidad, en la que se incluyeron las características técnicas, presupuesto y metas físicas de la obra.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio dispuso de un buzón para la captación y atención a las quejas, denuncias y sugerencias. El formato utilizado se correspondió con el establecido en la Guía de Participación Social FISMDF. Asimismo, proporcionó los oficios donde informaron a los consejeros de Contraloría Social de las localidades donde se realizaron las obras del FISMDF, de la existencia de este buzón.

También se presentó evidencia del seguimiento que se dio a una queja presentada por miembros del comité en relación con las inconsistencias que presentó la obra realizada en su comunidad. Al respecto, con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités de obra del FISMDF, 9 comités afirmaron conocer 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 de manera personal. Adicionalmente, se les preguntó si, en el caso de que la obra no se realizó, no opere u opere con deficiencias, lo reportó al municipio, a lo que 3 comités indicaron haber presentado una queja denuncia o sugerencia, de los cuales, sólo uno presentó un reporte escrito y 2 de manera oral al personal del municipio.

Transparencia y Difusión

7. La Dirección de Desarrollo Económico y Social del municipio presentó evidencia de la difusión que realizó el municipio a la ciudadanía y a los beneficiarios de las obras, sobre la existencia y operación de las figuras de participación social en el FISMDF, como son: Capturas de pantalla de la página oficial del municipio y la página oficial de Facebook de la Dirección de Desarrollo Económico y Social, en la que se constató la evidencia de las acciones realizadas por los comités. Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a una muestra de integrantes de 10 comités de obra del FISMDF, se comprobó que el municipio difundió la existencia de su comité, así como de sus resultados, mediante reuniones con el encargado de los comités de la Dirección de Desarrollo Económico y Social.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. El Director de Desarrollo Económico y Social del municipio, por medio de oficio, indicó que la evaluación al FISMDF se realizó en julio de 2018, correspondiente al ejercicio fiscal 2017. Adicionalmente, señaló que para el ejercicio fiscal 2018 no se han realizado evaluaciones del programa, ya que existen obras en proceso de cierre; asimismo, entregó el Informe de Auditoría realizado por el Sistema Integral de Gestión de la Calidad de Zacatecas (SIGEC). En esta evaluación se mencionó el 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 impartidas.

9. De acuerdo con la documentación 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 en ese proceso, 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 FISMDF.
- Se formuló una base de datos con el registro de los integrantes de los comités, así como con sus datos de contacto.
- El municipio elaboró un programa de trabajo en relación con la participación social en el FISMDF.
- El municipio visitó 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 FISMDF.
- Se dispuso de elementos que demostraron la intervención de los comités en los distintos procesos de las obras realizadas con el FISMDF.
- El municipio proporcionó evidencia de la capacitación que recibieron los comités de obra al momento de su constitución para el desarrollo de sus funciones.
- Se dispuso de evidencia de la difusión de la participación ciudadana y de las actividades que realizaron las figuras de participación social en el FISMDF.
- El municipio evaluó el desempeño de los comités de obra por parte del municipio.

Áreas de Mejora

- Se entregaron las actas de entrega-recepción únicamente para el 36.0% de las obras del FISMDF.

El municipio de Jerez, Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante un oficio enviado a las áreas responsables de la participación social, a fin de mejorar las fortalezas, así como realizar las acciones pertinentes para que en futuras revisiones no existan debilidades. Asimismo, se entregó la mecánica de trabajo para la integración de expedientes unitarios de las obras financiadas con recursos del FISMDF. Como evidencia de lo anterior, se entregó un cronograma de actividades de las áreas involucradas para la integración de los expedientes de obra y un flujograma para la formulación de las actas de entrega-recepción, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 2 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 las 55 obras y acciones financiadas con recursos del FISMDF y se entrevistó a los integrantes de 10 comités. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio, 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. La entidad fiscalizada dispuso de la Dirección de Desarrollo Económico y Social para promover la participación social en el FISMDF y elaboró un programa de trabajo anual en relación con la participación social del fondo; el municipio coadyuvó 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 trabajo; difundió la existencia de los comités y los resultados de sus actividades; dispuso de mecanismos para captar, registrar y dar atención a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités; asimismo, evaluó el desempeño de los comités.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el municipio no dispuso del acta de entrega-recepción del 64.0% de las obras ejecutadas con recursos del fondo.

En este caso se acordó un programa de trabajo calendarizado con mecanismos que atendieron las observaciones realizadas.

En conclusión, el municipio de Jerez, Zacatecas, 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 de Desarrollo Económico y Social del municipio de Jerez, Zacatecas.