

Municipio de Zacatecas, 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-32056-21-1558-2019

1558-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:

87 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 Unidad de Promoción de Obras, del Departamento de Atención Ciudadana, de la Secretaría de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas, en el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités de obra del FISMDF; su estructura organizacional se encontró en el organigrama del H. Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas; el titular del área lleva en el cargo seis meses, como lo evidenció su nombramiento, y dispuso de tres personas para realizar las actividades de participación social del fondo; en 2018, dicha área no dispuso de un programa de trabajo en relación con la participación social en el FISMDF. No obstante, las atribuciones del área operativa de los comités de obra se encontraron establecidas en el Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Zacatecas.

Personal de la Unidad de Promoción de Obras señaló, mediante entrevista, que la participación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL ahora Secretaría de Bienestar) se limitó al envío de la Guía de Participación Social FISMDF por correo electrónico; se mencionó

que la promoción para la constitución de los comités (denominados Comités de obra) se llevó a cabo mediante reuniones en las que se invitó a los beneficiarios y posteriormente se procedió a instalar el comité respectivo; asimismo, las actividades de capacitación fueron proporcionadas en la misma asamblea para la constitución de los comités.

En esa misma sesión, se comunicó a los integrantes del comité que la emisión de quejas, denuncias y sugerencias debe realizarse de manera formal ante la Contraloría Municipal, mediante los formatos definidos para dicho fin. Adicionalmente, la difusión de la existencia y las actividades de los comités, se realizó mediante la página electrónica del Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas, así como por redes sociales. Asimismo, se evaluó a la figura de participación social.

2. Se revisó una relación de 87 obras y acciones realizadas con el FISDMF en el ejercicio fiscal 2018. Al respecto, 65 obras fueron terminadas y 22 se encontraron en proceso; las obras de mejoras en vivienda fueron realizadas en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial de Zacatecas (SEDUVOT) y las de electrificación conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Zacatecas.

Posteriormente, se revisaron las actas de constitución de los comités de obra, con las que se constató la conformación del 97.7% de comités para las obras ejecutadas en 2018. El formato utilizado para la constitución de los comités fue congruente con el de la Guía de Participación Social FISDMF. En esta revisión se identificó la obra correspondiente al comité y las listas de asistencia de los beneficiarios del fondo a la reunión para instalar el comité. Por otra parte, se revisaron las actas de entrega-recepción de las obras terminadas de 2018, de las cuales, sólo el 18.4% fueron firmadas por los integrantes de los comités de obra.

Como parte de los trabajos de auditoría, se realizó una entrevista a los integrantes de 10 comités de obra que fueron beneficiarios del fondo en 2018. Al respecto, la mayoría de los comités entrevistados indicaron que el comité se constituyó de manera formal mediante acta, asimismo mencionaron que el municipio fue el encargado de su constitución; 7 comités comentaron que no recibieron copia del documento, y los 3 restantes mencionaron que disponen de una copia del documento.

El municipio de Zacatecas, Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio a las áreas responsables, para que, en lo subsecuente, las actas de entrega-recepción que se elaboren respecto de cualquier obra o acción, en las que se utilicen recursos provenientes del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, deberán ser originales y estar debidamente firmadas por quienes participen en ellas. Como evidencia de lo anterior, se proporcionaron las actas de entrega-recepción de las obras de la muestra de auditoría, con todas las firmas de conformidad por parte de las entidades ejecutoras y de los integrantes de los comités de obra constituidos para su vigilancia, con lo que se solventa lo observado.

3. Como evidencia de la promoción realizada en el municipio para la creación de los comités de obra del FISMDF, se entregó un anexo fotográfico de las reuniones de conformación de los comités de obra, así como de las visitas realizadas por la Unidad de Promoción de Obra en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Por otra parte, para verificar la operación y la participación de los comités, se revisaron las listas de entrega de la Guía de Participación Social FISMDF, la cual fue compartida entre los beneficiarios del fondo. No obstante, sólo fueron entregadas 4 cédulas de vigilancia de las 87 obras y acciones realizadas con el FISMDF en 2018 y estos formatos no fueron congruentes con los que incluye la Guía de Participación Social FISMDF.

Con base en la entrevista realizada a una muestra de 10 comités, 5 informaron que se enteraron que se tenía que conformar un comité mediante la invitación de la Secretaría de Desarrollo Social; 4 señalaron que se enteraron mediante la convocatoria emitida en 2018; el comité restante señaló que se enteró por anuncios en televisión. Sobre las actividades realizadas, 9 comités indicaron que su principal actividad fue el seguimiento y vigilancia de la obra; por último, un comité afirmó que participó mediante una aportación económica. Respecto de los instrumentos que utilizaron para expresar su participación en los distintos procesos de la obra, 8 comités encuestados mencionaron que no elaboraron ningún documento, ya que toda su participación fue de manera verbal. Los 2 restantes señalaron que firmaron el acta entrega-recepción de la obra.

El municipio de Zacatecas, Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio para que, en lo subsecuente, se lleve un registro de los integrantes de los comités de obra en las que se utilicen recursos provenientes del FISMDF y hacer de su conocimiento la Guía de Participación Social del fondo, así como compartirles los formatos que de ella emanen, los montos de las acciones a realizar y comunicarles la existencia del área de quejas. Como evidencia de lo anterior, entregaron fotografías de las reuniones de capacitación realizadas en el mes de abril de 2019, así como los formatos actualizados conforme a la Guía de Participación Social FISMDF, para ser utilizados por los integrantes de los comités de obra del fondo, con lo que se solventa lo observado.

4. Como evidencia del seguimiento realizado a las actividades de los comités de obra, la entidad fiscalizada entregó un anexo fotográfico de las reuniones que se llevaron a cabo en 2018 con los beneficiarios del fondo.

Sin embargo, no se generaron informes de resultados sobre la operación de las figuras de participación social que intervinieron en la vigilancia del FISMDF, ni se proporcionó evidencia del formato de la Guía de Participación Social disponible para verificar el seguimiento a los comités de obra y sus labores de vigilancia. Al respecto, en la entrevista aplicada a 10 comités, 3 señalaron no haber reportado irregularidades ya que desconocían que podían hacerlo. Adicionalmente, se les preguntó su opinión de la obra y 3 comités señalaron que operó con deficiencias, los 7 comités restantes mencionaron que no hubo irregularidades por reportar.

El municipio de Zacatecas, Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio a las áreas responsables para que, en lo subsecuente, se generen informes de seguimiento de los resultados obtenidos de los comités de obra del FISMDF. Como evidencia de lo anterior, se entregaron los informes de seguimiento para los comités de obra de la muestra de auditoría, así como el formato por aplicar al término de las obras ejecutadas en 2019, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. La entidad fiscalizada entregó, como evidencia de la capacitación a los comités, las actas de constitución del 97.7% de los comités de obra en las que se dispuso de las listas de asistencia de los integrantes del comité de obra y beneficiarios del fondo; en estas reuniones se explicaron las actividades y atribuciones de los comités de obra. Cabe señalar que la entidad fiscalizada utilizó el formato definido en la Guía de Participación Social FISMDF para registrar a los asistentes de la capacitación impartida.

Como parte integral de esta auditoría se entrevistó a 10 comités, de los cuales, 9 señalaron que fueron capacitados por el municipio al constituirse el comité. Asimismo, señalaron que los temas impartidos en la capacitación, fueron suficientes para el desarrollo de sus funciones. Por último, los comités señalaron que se les compartieron las características técnicas de las obras por ejecutar y 3 comités afirmaron que recibieron la Guía de Participación Social del fondo.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. La Unidad de Promoción de Obras del Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas, entregó las capturas de pantalla de la página electrónica de la entidad fiscalizada, en donde se dispuso de un buzón electrónico, como evidencia del mecanismo implementado para la recepción de quejas, denuncias y sugerencias. Adicionalmente, entregó el formato elaborado para este fin a los integrantes de los comités de obra. Cabe señalar que el formato fue congruente con el establecido en la Guía de Participación Social FISMDF.

Asimismo, se entregaron diversas fotografías de los buzones instalados en el Ayuntamiento para la atención de los beneficiarios de las obras del fondo. Por otra parte, se aplicaron cuestionarios a una muestra de 10 comités de obra del FISMDF; 6 señalaron conocer los medios para presentar quejas y denuncias, y 4 comités mencionaron desconocer los medios. Finalmente, 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, a lo que la mayoría de los comités indicó que no existieron irregularidades por reportar.

Transparencia y Difusión

7. La entidad fiscalizada entregó las publicaciones de redes sociales realizadas por el área de comunicación social del Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas, en las que se difundieron las

obras y acciones realizadas en 2018 con el FISMDF y los integrantes de la figura de participación social. En estas publicaciones se mencionó la importancia de la vigilancia por parte de los comités de obra y los beneficiarios.

Adicionalmente, con base en la consulta directa realizada a una muestra de 10 comités de obra, 8 indicaron que el municipio difundió la existencia de su comité, así como de sus resultados e indicaron que el mecanismo de difusión utilizado fueron las asambleas que realizaron durante los distintos procesos de ejecución de la obra. Por último 2 comités señalaron desconocer si se realizó la difusión.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. La entidad fiscalizada entregó una evaluación de desempeño del FISMDF del ejercicio fiscal 2017, elaborada en 2018 por la Universidad Autónoma de Zacatecas. En esta evaluación se mencionaron las fortalezas de los comités de participación social del fondo, y las actividades que deben realizar para la vigilancia y seguimiento de las obras públicas; asimismo, en la evaluación se detectaron las áreas de mejora necesarias para implementar por parte de la Secretaría de Desarrollo Social para su correcto funcionamiento.

9. En el análisis de la información entregada para los trabajos de revisión de la participación social en el FISMDF, se identificaron fortalezas y áreas de mejora en ese proceso participativo, las cuales se mencionan a continuación:

Fortalezas

- Existe en el municipio un área encargada de la integración y operación de los comités de obra.
- Se constituyeron formalmente los comités en el 97.7% de las obras realizadas con el fondo.
- Se proporcionó capacitación a los integrantes de los comités cuando fueron constituidos formalmente mediante acta.
- Existen mecanismos para la recepción de quejas, denuncias y sugerencias.
- Se realizaron acciones de difusión de las actividades de los comités y de las obras realizadas con el FISMDF.
- Se dispuso de una evaluación de desempeño, realizada por la Universidad Autónoma de Zacatecas en 2018, la cual incluye el proceso de participación social.

Áreas de mejora

- No se dispuso de un programa de trabajo sobre la participación social en el FISMDF para 2018.

- Sólo se entregó el 18.2% de las actas de entrega-recepción de las obras y acciones del fondo.
- Únicamente se proporcionaron 4 cédulas de vigilancia realizadas por los integrantes de los comités de obra y no se utilizó al respecto el formato definido en la Guía de Participación Social FISMDF.
- No se entregó evidencia del seguimiento a las actividades de supervisión realizadas por los comités de obra.

EL municipio de Zacatecas, Zacatecas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante oficio, para que se atiendan las áreas de mejora observadas. Como evidencia de lo anterior, se proporcionaron las actas de entrega-recepción de las obras de la muestra de auditoría, las cuales presentaron todas las firmas de conformidad por parte de las entidades ejecutoras y de los integrantes de los comités de obra constituidos; asimismo, se entregaron fotografías de las reuniones de capacitación realizadas en el mes de abril de 2019, así como los formatos actualizados conforme a la Guía de Participación Social FISMDF, para ser utilizados por los integrantes de los comités de obra del fondo; por último, se proporcionaron los informes de seguimiento elaborados para las obras de la muestra de auditoría y el formato de informe que será aplicado al término de las obras de 2019, con lo que se solventa lo observado.

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 los comités de obra de las 87 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 de Zacatecas, 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. La entidad fiscalizada dispuso de la Secretaría de Desarrollo Social como el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités. Se constató que los comités fueron constituidos de manera formal, mediante las actas de conformación; se entregó la evidencia de la capacitación proporcionada a los comités en 2018; se dispuso de mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias y se difundió la existencia y las actividades realizadas por los comités de obra. Igualmente, se dispuso de una evaluación de la participación social del fondo.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el municipio no dispuso de la totalidad de las actas de entrega-recepción de las obras con la firma de los integrantes de los comités, ni todas las cédulas de vigilancia para comprobar la supervisión realizada por los comités de obra y las cédulas entregadas no fueron elaboradas con el formato diseñado en la Guía de Participación Social FIS MDF para tal fin, tampoco se elaboraron los informes de seguimiento sobre las actividades de los comités que intervinieron en la vigilancia de las obras.

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

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