

**Municipio de Zinacantepec, Estado de México**

**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-15118-16-0900-2018

900-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:

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

10 encuestas a comités de participación social.

**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, y debe ser un elemento relevante para apoyar la vigilancia del gasto.

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 del gasto público, 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 de 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 parte de prácticamente todos los municipios del país, debido a su ya larga historia dentro del FISM-DF, cuyos orígenes 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), con base en los resultados y recomendaciones del proceso de fiscalización de esta materia en los últimos años, elaboró la guía de participación social FISM-DF con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en el fondo, así como los apoyos en promoción, capacitación supervisión y evaluación de la misma por parte de 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 útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora continua en la coordinación entre la SEDESOL, sus delegaciones y los gobiernos locales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la SEDESOL, las delegaciones Federales y los gobiernos locales contarán con las herramientas necesarias 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 consideró para su revisión un conjunto de 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 Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI), se identificó que el Departamento de Intervenciones de Control del municipio de Zinacantepec, Estado de México, es el área encargada de coordinar, fomentar, organizar, controlar el registro y realizar los procedimientos relacionados con los COCICOVIS, así como de establecer objetivos, normas, políticas y lineamientos generales para la formulación y ejecución de las acciones de auditoría, y emitir actos administrativos de acuerdo al reglamento que compete a los comités ciudadanos 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 de la Contraloría.

El titular encargado del área lleva dos años y tres meses en el cargo, y dispuso de dos personas las cuales atienden 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 ciudadanos, 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. Por otra parte, el Jefe de Departamento de Intervenciones de Control manifestó que no existió comunicación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

La promoción y constitución de los comités ciudadanos se llevó a cabo una vez que las obras fueron autorizadas, de tal forma que el área de Obras Públicas giró instrucciones para instalar el COCICOVI, se acudió a la localidad y se invitó a los beneficiarios directos para participar en el comité, de manera personal y por medio de la colocación de carteles informativos, trípticos y volantes; la capacitación a los integrantes de estos comités y beneficiarios, se realizó durante la instalación del comité, donde se entregaron cuadernos de trabajo para dar cumplimiento a sus funciones y se les brindó información de las características técnicas, presupuesto y metas físicas de la obra. Asimismo, es importante mencionar que no existió difusión de las actividades de los comités ciudadanos de obra y no se han realizado evaluaciones integrales al FISMDF donde se mencione el desempeño de estas figuras de participación social.

**2.** Mediante la revisión de la relación de 113 obras realizadas con recursos del FISMDF en el 2017, se pudo determinar que el 98.2% de ellas fueron terminadas. Posteriormente, con la revisión documental de estas obras, se constató que se conformó un comité ciudadano para el 86.7%, mediante acta constitutiva, donde se especificó nombre y firma de sus integrantes (contralor social A, B y C).

Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a 10 comités ciudadanos 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.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordó las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal Constitucional de Zinacantepec instruyó al Jefe de Departamento de Intervenciones de Control, para que, en coordinación con el Director de Obras Públicas, se elabore un Programa de Contraloría Social, en el cual se implementarán acciones y medidas de control que permitan integrar todas las actas constitutivas de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI), y que los integrantes de dichos comités participen en la firma de las actas de entrega-recepción de todas las obras realizadas con los recursos del FISMDF. Adicionalmente, se anexó el programa de actividades de contraloría social, el cual contiene las acciones por realizar, el área responsable de cada actividad y los documentos que se deben obtener.

**3.** Como evidencia de la promoción realizada en el municipio para la creación de los comités ciudadanos del FISMDF, se entregó el volante de invitación para participar en la integración del comité. Sin embargo, no se dispuso de elementos que demostraran la intervención de estos comités en los distintos procesos del FISMDF; sólo se pudo verificar la intervención de los integrantes de los comités ciudadanos en las actas de entrega-recepción de las obras.

En relación con lo anterior, el Contralor Municipal de Zinacantepec mediante oficio informó que no se dispone de información del seguimiento de las obras en sus distintos procesos por parte de los comités ciudadanos de obra.

Al respecto, se entregaron las actas de entrega-recepción de las obras financiadas con el fondo, en dichas actas se pudo evidenciar la participación de los integrantes del comité ciudadano para el 98.2% de las obras. Por otra parte, en la entrevista realizada a una muestra de 10 comités ciudadanos, 8 informaron que se enteraron que se tenía que conformar un comité por medio de una convocatoria personal y 2 por medio de un oficio del municipio; 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, 5 señalaron que fue mediante bitácoras de supervisión, 1 mencionó que fue mediante sesiones de trabajo y todos los miembros de los comités firmaron 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, acordó las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal Constitucional de Zinacantepec instruyó al Director de Obras Públicas para que los integrantes de todos los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) participarán en la firma de las actas de entrega-recepción del 100.0% de las obras que se realicen con recursos del FISMDF. Adicionalmente, se anexaron los formatos de visita e inspección de obra pública, de minuta de reunión, de informe final de las actividades de contraloría social y de las actividades desarrolladas por el comité ciudadano de control y vigilancia.

**4.** El Contralor Municipal de Zinacantepec mediante oficio informó que no se dispone de información del seguimiento y atención a las actividades de los comités ciudadanos del FISMDF 2017.

Con base en las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités ciudadanos del FISMDF, en relación con el reporte de irregularidades u observaciones en las obras, se determinó que los 10 comités ciudadanos no hicieron reportes debido a que no se presentó ninguna irregularidad. Adicionalmente, al cuestionarles su opinión sobre la obra realizada, con base en el seguimiento y vigilancia que realizaron, los 10 comités respondieron que la obra se realizó y operó adecuadamente.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordó las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal Constitucional de Zinacantepec instruyó al Jefe de Departamento de

Intervenciones de Control, a fin de que se generen los formatos de apoyo para las actividades de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI), tales como las cédulas de vigilancia y minutas de reuniones, para con ellos documentar las actividades que realicen individualmente o en conjunto los integrantes de dichos comités y los servidores públicos del municipio, así mismo, para la elaboración de un informe final, y que se solicitará a los comités para el reporte de sus actividades, y dé seguimiento y atención a las acciones realizadas por los integrantes de los comités. Adicionalmente, anexaron el cuestionario para los integrantes de los comités ciudadanos de control y vigilancia de las obras con recursos del FISMDF y la cédula de reporte de actividades para los COCICOVI.

### **Capacitación y Asistencia**

5. Con respecto a la evidencia de la capacitación otorgada por parte del municipio de Zinacantepec, Estado de México, a los integrantes de los comités ciudadanos, se presentaron las actas de conformación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, en las que se dispuso de un apartado donde se observa el material de capacitación entregado a los miembros de los comités ciudadanos, en dicho apartado se puede verificar la firma de un integrante del comité, así como firmas de la asamblea vecinal en donde se llevaron a cabo las obras financiadas con recursos del FISMDF, el material entregado a los comités ciudadanos se conformó con lo siguiente: un cuaderno de trabajo que contiene conceptos básicos de Contraloría Social, las funciones del COCICOVI, valores de la ciudadanía, así como un directorio de delegaciones regionales de la Secretaría de la Contraloría; asimismo, se entregó a los miembros de los comités ciudadanos copia del expediente técnico de la obra y una copia del acta constitutiva del COCICOVI.

La capacitación se llevó a cabo al conformarse cada COCICOVI por personal del municipio, donde se desarrollaron temas como: qué es un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia; información con la que deben contar los comités; llenado del cuaderno de trabajo en relación al avance de la obra; recomendaciones para vigilar y controlar la ejecución de la obra pública, durante y al finalizar la obra y mecanismos para presentar quejas, denuncias o sugerencias.

Con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 integrantes de los comités ciudadanos del FISMDF, se determinó que 8 recibieron capacitación para el cumplimiento de sus funciones (7 señalaron que la capacitación se dio al constituirse el comité y uno indicó que la capacitación se otorgó mensualmente) y 2 de ellos dijeron no haber recibido capacitación. Los comités que afirmaron haber recibido capacitación mencionaron que 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 FISMDF realizada en su comunidad que incluyó las características técnicas, presupuesto y metas físicas.

### **Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias**

6. El Departamento de Intervenciones de Control dispuso de un sistema de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias vinculado al Sistema de Atención Mexiquense (SAM); en dicho sistema se pueden realizar quejas, denuncias o sugerencias por medio del buzón electrónico en la página de internet del municipio, específicamente en el apartado de trámites y servicios, de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México; sin

embargo, los apartados para dichas denuncias las atiende el Gobierno del Estado de México y no hay atención por parte de la Contraloría Municipal ni del área encargada de la participación social. Asimismo, el Departamento de Intervenciones de Control también proporcionó los formatos que se entregaron a los comités ciudadanos, en los que se pueden presentar quejas, denuncias y sugerencias, pero éstos son atendidos por el gobierno del estado.

Al respecto, con las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités ciudadanos del FISMDF, se determinó que 8 conocieron los medios para presentar quejas, denuncias y sugerencias derivadas de las actividades de seguimiento y vigilancia que realizaron y 2 comités negaron conocer los medios por los cuales podían presentar quejas, denuncias y sugerencias. El medio que se identificó para tal efecto fue la línea telefónica. 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 los 10 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, acordó las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal Constitucional de Zinacantepec instruyó a la Encargada del Área Investigadora, adscrita a la Contraloría Municipal, para que implemente acciones que permitan captar, dar atención y realizar el seguimiento correspondiente a las quejas, denuncias y sugerencias realizadas por los integrantes de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI).

### **Transparencia y Difusión**

**7.** El Contralor Municipal de Zinacantepec mediante oficio informó que no se dispone de evidencia de la difusión de la participación ciudadana y de las actividades que realizaron las figuras de participación social en el FISMDF.

Adicionalmente, en la consulta directa realizada a una muestra de 10 comités ciudadanos del FISMDF, 9 indicaron que el municipio difundió la existencia de su comité, así como de sus resultados, de manera personal y mediante carteles, mientras que un comité ciudadano respondió que no se hizo difusión.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordó las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal Constitucional de Zinacantepec instruyó al Jefe de Departamento de Intervenciones de Control, adscrito a la Contraloría Municipal, para que realice las actividades de difusión a la ciudadanía de la existencia de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) de las obras realizadas con recursos del FISMDF. Adicionalmente, anexaron capturas de pantalla sobre el registro de la difusión de las actividades en la plataforma Ipomex.

### **Evaluación de la Gestión y Resultados**

**8.** El Contralor Municipal de Zinacantepec, mediante oficio, informó que no se realizó una evaluación al FISMDF por parte de alguna instancia interna o externa. Adicionalmente, el Jefe de Departamento de Intervenciones de Control informó que no se han realizado evaluaciones integrales al FISMDF, en las cuales se mencione el desempeño de los comités ciudadanos.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordó las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal Constitucional de Zinacantepec instruyó al Jefe de Departamento de Intervenciones de Control, adscrito a la Contraloría Municipal, para que realice evaluaciones a los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI), y posteriormente se elabore un informe de dichas evaluaciones, y se notificarán los resultados obtenidos.

**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 Zinacantepec, Estado de México, 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 ciudadanos del FISMDF.
- 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 FISMDF.
- El municipio realizó visitas a las comunidades para promover la conformación de los comités ciudadanos.
- Se entregaron las actas de entrega-recepción de las obras para el 98.2% de las obras del FISMDF 2017.
- El municipio proporcionó evidencia de la capacitación que recibieron los comités ciudadanos al momento de su constitución para el desarrollo de sus funciones.

#### **DEBILIDADES**

- No se entregó el acta constitutiva de los comités ciudadanos para el 100.0% de las obras y acciones realizadas con recursos del FISMDF en el municipio.
- No se dispuso de elementos que demostraran la intervención de los comités ciudadanos en los distintos procesos del FISMDF.
- No se dispuso de información del seguimiento y atención de las acciones de los comités ciudadanos de obra del FISMDF 2017.

- No hubo atención por parte de la Contraloría Municipal ni del área encargada de la participación social para la captación de quejas, denuncias y sugerencias de los COCICOVIS.
- No existió evidencia de la difusión de la participación ciudadana y de las actividades que realizaron las figuras de participación social del FISMDF.
- No se evaluó el desempeño de los comités ciudadanos por parte del municipio.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordó las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal Constitucional de Zinacantepec instruyó al Jefe de Departamento de Intervenciones de Control, adscrito a la Contraloría Municipal, y al Director de Obras Públicas, para que se implementen las acciones que estimen pertinentes, las cuales permitan que las debilidades detectadas se conviertan en fortalezas.

### ***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, no permitieron que sus figuras participativas tuvieran la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de sus objetivos, vigilar y dar seguimiento a la gestión y resultados de la acción institucional con la cual se vinculan, y coadyuvar en su desarrollo eficiente y transparente.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 7 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 beneficiarios de 113 obras financiadas con recursos del FISM-DF. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Zinacantepec, Estado de México, existió un insuficiente avance 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 tales como que el municipio dispuso de un área encargada de la promoción, constitución, operación y seguimiento de los comités ciudadanos del FISMDF; 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 FISMDF; el municipio realizó visitas a las comunidades para promover la conformación de los comités ciudadanos; se entregaron las actas de entrega-recepción de las obras para el 98.2% de las obras del FISMDF 2017 y el municipio proporcionó evidencia de la capacitación que recibieron los comités ciudadanos al momento de su constitución para el desarrollo de sus funciones. No obstante, existen áreas de mejora sobre las que hay que trabajar, tal es el caso



de que no se entregó el acta constitutiva de los comités ciudadanos para el 100.0% de las obras y acciones realizadas con recursos del FISMDF en el municipio; no se dispuso de elementos que demostraran la intervención de los comités ciudadanos en los distintos procesos del FISMDF; no se dispuso de información del seguimiento y atención de las acciones de los comités ciudadanos de obra del FISMDF 2017; no hubo atención por parte de la Contraloría Municipal ni del área encargada de la participación social para la captación de quejas, denuncias y sugerencias de los COCICOVIS; no existió evidencia de la difusión de la participación ciudadana y de las actividades que realizaron las figuras de participación social del FISMDF y no se evaluó el desempeño de los comités ciudadanos por parte del municipio.

Cabe señalar que en todos estos casos ya se dispone de un programa de trabajo calendarizado con mecanismos de atención e instrucciones para la atención de las observaciones para que el municipio de Zinacantepec, Estado de México, subsane las insuficiencias señaladas e informe de su avance oportuno a la Auditoría Superior de la Federación.

***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***

El Departamento de Intervenciones de Control.