

Municipio de Guadalupe, Nuevo León

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-19026-16-1151-2018

1151-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:

22 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; por ello, debe ser un elemento relevante para apoyar su vigilancia.

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 de los recursos federales transferidos, 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 del 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 prácticamente todos los municipios del país, debido a su larga historia en el FISM-DF, cuyos antecedentes 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), ahora Secretaría de Bienestar, con base en los resultados y recomendaciones derivadas 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 ese fondo, así como los apoyos en la promoción, capacitación, supervisión y evaluación de la misma por 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, los cuales son útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la SEDESOL, sus delegaciones y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la SEDESOL, sus delegaciones y los gobiernos municipales dispondrán de las herramientas 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 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, 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. Mediante entrevista con el personal designado, se identificó que el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités de beneficiarios del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), fue la Coordinación de Promoción de Obras.

Su estructura organizacional se encontró dentro del organigrama del municipio; el titular tiene siete años en el cargo y cuatro personas bajo su mando; dispuso de un plan anual de trabajo en relación con la participación social y se rige mediante un manual de organización denominado Manual de Funciones de la Administración Pública Municipal, en donde se estableció que esta área es la encargada de promover la participación organizada de grupos de vecinos mediante la formación de comités comunitarios para la formulación, revisión y control de los proyectos, planes y programas relativos a obra pública municipal; programar y coordinar la formación de los comités de acuerdo con la normatividad correspondiente, y

dirigir y coordinar la difusión del inicio y término de las obras públicas municipales para asegurar la participación de la comunidad a través de los comités comunitarios.

Asimismo, se verificó que existió comunicación constante con la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el estado de Nuevo León, en relación con el tema de la participación social.

Adicionalmente, se identificó que el municipio no dispuso de herramientas automatizadas para el registro y control de las actividades de los comités; sin embargo, se llevó un control y registro de los mismos de manera documental; dispusieron de una línea telefónica y de formatos para presentar quejas, denuncias y sugerencias por parte de los comités; además, la implementación y promoción de los comités, se realizó por medio de reuniones con las áreas involucradas, visitas, volanteo y perifoneo.

2. De acuerdo con la información proporcionada por la entidad fiscalizada, las obras financiadas con recursos del FISMDF ascendieron a 23, de las cuales, 22 fueron concluidas y una fue cancelada. Asimismo, la Coordinación de Promoción de Obras manifestó que en todas las obras realizadas se instaló un Comité Comunitario, lo cual se constató por medio de las actas constitutivas debidamente firmadas.

Para la revisión de las operaciones de las figuras de participación social en el FISMDF se aplicó un cuestionario a los integrantes de los comités comunitarios de 10 obras seleccionadas y se les preguntó con qué tipo de documento se formalizó la integración de su comité, a lo que el total de ellos manifestó que fue por medio de un acta constitutiva, y que la institución que promovió y apoyó su instalación fue el municipio.

3. El Coordinador de Promoción de Obras manifestó, por medio de un oficio, que la promoción para la constitución de los comités comunitarios se realizó mediante la Dirección General de Participación Ciudadana, la cual promovió la participación de los vecinos con el apoyo de los Jueces Auxiliares; dicha acción se realizó con visitas a los beneficiarios de las obras y se les invitó personalmente para que formaran parte del Comité Comunitario; sin embargo, no se dispuso de evidencia documental. Adicionalmente, proporcionó reportes de actividades realizadas por los comités en los que se inspeccionaron y verificaron las obras, pero sólo se presentó información del 21.7% del total de las obras.

Por otra parte, para verificar la participación de los comités en los distintos procesos de las obras, se revisaron sus actas de entrega-recepción, que estuvieron disponibles sólo para el 81.8% de las obras realizadas con el fondo; al respecto, se verificó que en la formalización de estas actas participaron los comités.

Adicionalmente, con base en las respuestas obtenidas de los integrantes entrevistados de los comités, se obtuvo que el 90.0% manifestó que fue invitado para formar parte del Comité Comunitario por medio de convocatoria; el 100.0% argumentó que realizó el seguimiento y vigilancia de las obras y al cuestionárseles cómo participaron en los distintos procesos de las mismas, el 70.0% manifestó que no realizó acción alguna debido a que todo fue de manera verbal.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención, calendarizados en un

programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Secretario de Obras y Servicios Públicos de Guadalupe, Nuevo León, instruyó al Coordinador de Promoción de Obras, para que promueva la instalación de los comités comunitarios en las obras financiadas con recursos del FISMDF y genere la evidencia correspondiente; asimismo, para que, una vez integrado el comité, proporcione a sus integrantes la información y documentación necesaria que les permita realizar un adecuado seguimiento y supervisión de los diferentes procesos de la obra, y al finalizar la misma, se proceda a realizar el acta de entrega-recepción.

Igualmente, el Director General de Obras Públicas, solicitó al Director de Participación Ciudadana, que difunda, promueva y convoque a la ciudadanía beneficiaria de las obras realizadas con el FISMDF, a los eventos de constitución de comités comunitarios, de acuerdo con el programa de trabajo establecido.

En relación con la instrucción recibida, el Coordinador de Promoción de Obras remitió diversos reportes de las actividades de los comités comunitarios, en donde los integrantes manifestaron que la comunidad beneficiaria de las obras realizadas con recurso del FISMDF, fue convocada por personal de la Dirección de Participación Ciudadana para la integración del comité; asimismo, remitió las actas de entrega-recepción del total de las obras ejercidas en 2018, mismas que se encuentran firmadas por los integrantes de los comités comunitarios, con lo que se solventa lo observado.

4. El Coordinador de Promoción de Obras, como evidencia del seguimiento y atención de las actividades de las figuras de participación social en el FISMDF, proporcionó el acta de una sesión ordinaria del Consejo Municipal de Desarrollo Social, la aprobación de obras por ejecutar en 2017 y los informes del programa de inversión; sin embargo, en ninguno de dichos documentos se evidenció el seguimiento y atención de las acciones realizadas por los comités comunitarios. Asimismo, proporcionó reportes de las actividades de los Comités Comunitarios, en donde se realizaron, entre otras actividades, la inspección y verificación durante su proceso de ejecución; pero únicamente proporcionó información del 21.7% de las obras.

Adicionalmente, al cuestionarse a los integrantes de los comités comunitarios seleccionados, si reportaron las irregularidades encontradas en las obras al municipio, el 40.0% respondió afirmativamente y el 60.0% mencionó que no hubo irregularidades; asimismo, el 100.0% mencionó 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, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Secretario de Obras y Servicios Públicos de Guadalupe, Nuevo León, instruyó al Coordinador de Promoción de Obras, para que lleve a cabo los registros correspondientes y realice el seguimiento de las acciones realizadas por los comités comunitarios, de acuerdo con los formatos establecidos por la SEDESOL para los Comités de Participación Social en el FISMDF.

En relación con la instrucción recibida, el Coordinador de Promoción de Obras remitió diversos reportes de las actividades de los comités comunitarios, en donde se detallan las

actividades realizadas por los integrantes de los comités comunitarios, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

5. De acuerdo con la información proporcionada por el Coordinador de Promoción de Obras, se verificó que al momento de constituirse los comités comunitarios de las obras realizadas con recursos del FISMDF, éstos recibieron una explicación financiera y técnica de la obra, así como del manejo de los fondos, estructura de los comités y sus funciones.

Adicionalmente, de las respuestas obtenidas del cuestionario aplicado a los integrantes de los comités comunitarios de las obras seleccionadas, respecto de si el comité recibió capacitación para el desarrollo de sus funciones, el 100.0% respondió afirmativamente; de igual forma, manifestaron que la capacitación se las proporcionó el municipio al momento de constituirse el comité; asimismo, el 100.0% mencionó que la capacitación fue suficiente para el desempeño de sus funciones y que recibieron información sobre las características físicas de la obra, presupuesto y metas físicas.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. Como mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias, el municipio dispuso de un buzón de quejas, de un formato para presentar las mismas y de una línea telefónica que se dio a conocer a los comités comunitarios por medio de un tríptico; asimismo, el Coordinador de Promoción de Obras manifestó, por medio de oficio que, durante 2017, no se recibieron quejas por escrito al respecto. Adicionalmente, el 100.0% de los comités encuestados manifestó que conocen algún medio para presentar quejas, denuncias y sugerencias, de los cuales, el 80.0% identificó para tal efecto la línea telefónica y el 20.0% manifestó que lo puede hacer por escrito.

Transparencia y Difusión

7. De acuerdo con la documentación proporcionada por el Coordinador de Promoción de Obras, se verificó que se realizó una publicación del Informe del Programa de Inversión para el ejercicio fiscal 2017, en donde se describió la obra a realizar, localidad, ubicación de la obra, costo aproximado y habitantes beneficiados; sin embargo, en dicho informe no se describieron las actividades realizadas por los comités comunitarios. Adicionalmente, el Coordinador manifestó, por medio de oficio, que las actividades realizadas por los comités comunitarios fueron difundidas entre los beneficiados de las obras en una junta vecinal pero no se dispuso de evidencia.

Finalmente, al cuestionarse a los integrantes de los comités comunitarios, si el municipio difundió la existencia del comité y sus resultados, el 100.0% respondió afirmativamente y de éstos el 90.0% mencionó que la difusión se realizó de forma personal.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Secretario de Obras y Servicios Públicos de Guadalupe, Nuevo León, instruyó al Coordinador de Promoción de Obras, para que difundiera la existencia y actividades realizadas por los comités

comunitarios de las obras financiadas con recursos del FISMDF, de acuerdo con los formatos establecidos por la SEDESOL.

En relación con la instrucción recibida, el Coordinador de Promoción de Obras remitió diversos reportes sobre la difusión de logros y resultados alcanzados por los Comités de Participación Social en el FISMDF, así como la evidencia de su publicación en diversas comunidades del municipio, con lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. El Coordinador de Promoción de Obras manifestó, por medio de oficio, que se tiene constante vigilancia de las actividades que desarrollan los comités comunitarios; sin embargo, no se realizó alguna evaluación a su desempeño.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Secretario de Obras y Servicios Públicos de Guadalupe, Nuevo León, instruyó al Coordinador de Promoción de Obras, para que realice una evaluación sobre el desempeño de los comités comunitarios con el fin de identificar las áreas de mejora.

En relación con la instrucción recibida, el Coordinador de Promoción de Obras remitió una evaluación interna de los comités comunitarios del ejercicio fiscal 2018, con lo que se solventa lo observado.

9. De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del municipio de Guadalupe, Nuevo León, se determinó que existen fortalezas y debilidades en ese proceso, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Existe un área encargada de la atención a los comités comunitarios, denominada Coordinación de Promoción de Obras.
- Se dispuso de un manual de organización denominado Manual de Funciones de la Administración Pública Municipal.
- Se instaló un Comité Comunitario mediante actas de constitución, debidamente firmadas, en el total de obras realizadas con recursos del FISMDF.
- Se capacitó a la totalidad de los comités comunitarios para el buen desempeño de sus actividades.
- Existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités comunitarios.

DEBILIDADES

- No se dispuso de la totalidad de los reportes de las actividades realizadas por los comités comunitarios de las obras realizadas con el FISMDF.

- No existió evidencia que demuestre que el municipio promovió la existencia de figuras de participación social en el FISMDF.
- No se dispuso del total de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas con el FISMDF.
- No se difundió a la ciudadanía la existencia de las figuras de participación social en el FISMDF y de sus actividades realizadas.
- No se elaboró una evaluación al desempeño de las figuras de participación social en el FISMDF.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención, calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Secretario de Obras y Servicios Públicos de Guadalupe, Nuevo León, instruyó al Coordinador de Promoción de Obras, para que atienda las áreas de mejora y se implementen las acciones necesarias para atenderlas.

En relación con la instrucción recibida, el Coordinador de Promoción de Obras remitió diversos reportes de las actividades de los comités comunitarios, en donde se detallan las actividades realizadas por los integrantes de los comités comunitarios; reportes para la difusión de logros y resultados alcanzados por los comités de Participación Social en el FISMDF, así como la evidencia de su publicación en diversas comunidades del municipio; una evaluación interna de los comités comunitarios del ejercicio fiscal 2018 y las actas de entrega-recepción del total de las obras ejecutadas en 2018, mismas que se encuentran firmadas por los integrantes de los comités comunitarios, con lo que se solventa lo observado.

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 5 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de los comités de beneficiarios de 22 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 Guadalupe, Nuevo León, existen avances en la estrategia de impulsar la participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ya que se identificó un área encargada

de la promoción, constitución, operación y seguimiento de los comités comunitarios; el área encargada dispuso de un manual de organización en donde se establecen sus funciones relacionadas con los comités comunitarios; se instaló, mediante acta, un Comité Comunitario en el total de obras realizadas; se capacitó a los integrantes de los comités comunitarios; y existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités comunitarios. No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se dio seguimiento a las actividades realizadas por las figuras de participación social en el FISMDF; no se dispuso de la totalidad de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas con el FISMDF, firmadas por los representantes de los comités; no se difundieron a la ciudadanía las actividades realizadas por las figuras de participación social en el FISMDF; y no se realizó una evaluación al desempeño de las figuras de participación social en el FISMDF.

En todos estos casos se acordó un programa de trabajo calendarizado, con mecanismos e instrucciones para la atención de las observaciones, para que el municipio de Guadalupe, Nuevo León, subsane las insuficiencias señaladas e informe de su avance a la Auditoría Superior de la Federación.

En conclusión, el municipio de Guadalupe, Nuevo León, cumplió parcialmente con las disposiciones normativas referentes a la implementación y operación de los mecanismos para la promoción, constitución, funcionamiento, control, seguimiento y evaluación de las figuras de participación social en el FISM-DF.

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 Coordinación de Promoción de Obras del Municipio de Guadalupe, Nuevo León.