

Municipio de La Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca

Participación Social y Conclusión de las Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2020-D-20397-19-1107-2021

1107-DS-GF

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación de la figura de participación social en el FISMDF; su capacitación y asistencia; los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; la conclusión o situación de las obras y la identificación de fortalezas y áreas de mejora.

Antecedentes

En 1998 se incorporó el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con el que se establecieron las Aportaciones Federales (Ramo General 33) que se transfieren por medio de diversos fondos a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México; estos recursos se aprueban en el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año.

Uno de los fondos que integran el Ramo General 33 es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se compone del Fondo para la Infraestructura Social para las Entidades (FISE), de alcance estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de alcance municipal.

Estos recursos se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Los recursos del FISE se asignan a las 32 entidades federativas y los del FISMDF a todos los municipios y alcaldías del país. En 2020 se transfirieron recursos del FISMDF a 2,449 municipios y 16 alcaldías.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 33, sección B, fracción II, inciso b, mandata como obligación para el FAIS “promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar”; en este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera conveniente la verificación de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los fondos y programas del gasto federalizado, de manera que se coadyuve con el fortalecimiento e

incremento de la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos, así como con el mejoramiento de su transparencia y rendición de cuentas, mediante su vigilancia por estas figuras sociales.

En el ámbito municipal del FAIS se tiene identificada como figura destacada de participación social a los comités de obra, asociados con el desarrollo de infraestructura social básica municipal, mediante el FISMDF del Ramo General 33. A partir de 2018, la Secretaría de Desarrollo Social (actualmente Secretaría de Bienestar), los denominó Comités de Participación Social (CPS), mediante la formulación de una Guía de Participación Social, con el objeto de transparentar el uso y aplicación de los recursos del FISMDF como lo mandata la LCF.

Los CPS son el órgano de participación social y representación de la comunidad que participan en un conjunto de actividades como la planeación, la programación, la ejecución, el control, el seguimiento y la evaluación de las obras financiadas con los recursos del FISMDF, con la finalidad de que se realicen con transparencia, eficacia, legalidad, honradez y rendición de cuentas; 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 larga historia del FISMDF, cuyos antecedentes se remontan a los años 90.

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 del FISMDF, que entró en vigor en el ejercicio fiscal 2018, con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en ese fondo, así como fomentar la transparencia en el uso y aplicación de los recursos.

La guía establece los criterios e instrumentos creados para orientar el trabajo de los Comités de Participación Social en el ejercicio de los recursos del fondo en sus diferentes etapas, desde la planeación de las obras y acciones del FISMDF, hasta su supervisión y conclusión, por medio de reportes de incidencia, los cuales son útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la Secretaría de Bienestar y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la Secretaría y los gobiernos municipales, dispongan de herramientas que faciliten la captura de los proyectos del FISMDF; así como de ese proceso participativo de la población, por medio de formatos específicos; a saber, acta de instalación, reporte de capacitación, reporte de actividades trimestrales, reporte de incidencias y reporte anual, formatos que se registran en la plataforma de participación social, la cual es parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), que es una herramienta diseñada, implementada y operada por la Secretaría de Bienestar que permite el registro sistematizado de las obras y proyectos que realizan los gobiernos locales, por medio del FAIS.

El objetivo de la revisión de esta figura participativa es el de contribuir a mejorar el funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana que operan actualmente en la vigilancia del FISMDF.

Para ello, se realizó una auditoría a la Secretaría de Bienestar como dependencia federal coordinadora de la Participación Social en el FISMDF, así como a ocho municipios: Temascalcingo, Estado de México; Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Guanajuato; San Felipe Orizatlán, Hidalgo; Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca; Zacatlán, Puebla; Jalpan de Serra, Querétaro; Ciudad Valles, San Luis Potosí; y Pinos, Zacatecas.

Respecto de estas figuras de participación social en el ámbito federal, se revisaron procedimientos relacionados con el control interno del área responsable de este proceso de Participación Social; la integración y operación de los CPS; capacitación; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; así como la evaluación de la gestión y resultados de ese proceso participativo; en el ámbito municipal, se consideraron para su revisión los procedimientos relacionados con su integración y operación de los CPS; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; conclusión o situación de las obras y, fortalezas y áreas de mejora.

Con la revisión de la Participación Social en el FISMDF, la ASF desea apoyar su fortalecimiento, ya que un proceso participativo y efectivo constituye una premisa fundamental para una gestión eficiente y transparente de los recursos de ese fondo, así como para el logro adecuado de sus objetivos.

Resultados

Integración y Operación

1. En el ejercicio 2020, al municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, se le asignaron 55,508.0 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), los cuales fueron destinados para la ejecución de obras y acciones orientadas al beneficio de la población con rezago social. El municipio financió 77 obras y acciones con estos recursos, las cuales fueron concluidas.

Con el objeto de promover la participación social en el control y seguimiento de las obras en las comunidades beneficiarias, se designó al Director de Obras Públicas como enlace entre el gobierno municipal y la ciudadanía, representada por los comités de participación social (CPS); sin embargo, este nombramiento no fue comunicado oportunamente a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar, ni se proporcionó evidencia de que, durante 2020, se dispuso de un área específica para gestionar la participación social en el FISMDF o de que se trabajó de manera conjunta con otra área del gobierno local para tal objeto.

La entidad fiscalizada manifestó, mediante un oficio sin número, de fecha 31 de mayo de 2021, signado por el presidente municipal, que no se le entregó la “Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF”, correspondiente al ejercicio 2020, que debió proporcionarle el enlace del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) estatal.

Por no informar la designación del enlace a la DGDR dentro del plazo establecido, se incumplió con el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2020.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, notificó a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB) la designación del enlace del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el ejercicio 2021, en los tiempos establecidos por la norma, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, mediante capacitación vía remota respecto del “Seguimiento de proyectos: cédulas de verificación y participación social”, que se llevó a cabo el 1° de septiembre de 2021, se le remitió al municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, la “Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF” correspondiente al ejercicio 2021, con lo que se solventa lo observado.

2. El municipio proporcionó las actas constitutivas de todos los comités de participación social que vigilaron y dieron seguimiento a las 77 obras y acciones realizadas con los recursos del FISMDF en el ejercicio 2020; se dispuso de igual número de obras financiadas que de comités. De acuerdo con lo anterior, para todas las obras y acciones se dispuso de un acta constitutiva del Comité de Participación Social, en la que se establecieron sus objetivos, referentes a efectuar el control y seguimiento de las obras y acciones respectivas. En las actas se presenta el nombre y firma de los integrantes del comité correspondiente, así como la fecha de su instalación.

Mediante la revisión de la información correspondiente a las 77 obras financiadas con recursos del FISMDF en el ejercicio 2020 en el municipio, con recursos del FISMDF, se verificó que, de los 55,508.0 miles de pesos que le fueron ministrados, 54,952.9 miles de pesos se destinaron a la ejecución de obras y 555.1 miles de pesos fueron para gastos indirectos destinados a la verificación y seguimiento de las obras realizadas.

Adicionalmente, se ingresó a la Plataforma de Participación Social del FISMDF, que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) coordinada y operada por la Secretaría de Bienestar, para verificar el registro como lo establece la normativa, de los formatos correspondientes de los CPS de cada obra y acción realizadas en 2020 como lo establece la normativa. En esa plataforma el municipio registró las actas de instalación de las 77 obras y acciones que se realizaron en el ejercicio 2020.

3. Con la revisión de la información proporcionada por el municipio, se verificó que se efectuó el seguimiento y atención de las acciones realizadas por los comités de las obras del FISMDF, por medio del Formato del Reporte Trimestral de las actividades desarrolladas por los Comités de Participación Social FISMDF, Anexo 3 de la Guía Operativa elaborada por la Secretaría de Bienestar. Se dispuso de 75 formatos debidamente requisitados para las 77 obras que el municipio reportó; los comités llevaron a cabo acciones como la verificación de la entrega de materiales y la supervisión de los trabajos, según lo descrito en el formato.

Adicionalmente, respecto del formato de logros y resultados alcanzados por los Comités de Participación Social del FISMDF, Anexo 5 de la guía, sólo se encontraron 74 formatos, de los 77 que debieron presentarse; además en 4 de éstos se equivocaron en el nombre de la obra y en uno la firma no correspondió con la del presidente del comité. Asimismo, se comprobó el registro en la Plataforma de Participación Social FISMDF, que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) a cargo de la Secretaría del Bienestar, de los 75 y 74 formatos presentados respectivamente. de los anexos 3 y 5 de la guía.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que se atiende la normativa en relación con los anexos de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social en el FISMDF, así como su correcto llenado en conjunto con los comités de participación social (CPS), con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

4. La entidad fiscalizada presentó evidencia de la capacitación proporcionada a los 77 comités, mediante la ficha de control de capacitación al Comité de Participación Social de cada obra o acción, en las que se ejercieron recursos del FISMDF 2020, Anexo 2 de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF.

Los documentos estuvieron debidamente elaborados, requisitados y muestran la evidencia fotográfica de la reunión de capacitación de los comités en 2020; sin embargo, no se registraron los formatos de capacitación en la Plataforma de Participación Social FISMDF, que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que, en lo subsecuente se documenten en los formatos de capacitación todas las sesiones dirigidas a los CPS; asimismo, para que se registren oportunamente en la Plataforma de Participación Social del FISMDF, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. Con la revisión del Anexo 5, Formato de logros y resultados alcanzados por los Comités de Participación Social FISMDF, presentado por el municipio, se conoció que no existieron quejas o denuncias por parte de los beneficiarios. Adicionalmente, mediante un oficio sin número de fecha 31 de mayo de 2021, signado por el presidente municipal, la entidad fiscalizada informó que no existieron quejas, denuncias o sugerencias emitidas por los integrantes de los CPS en 2020.

Conclusión o Situación de las Obras

6. De acuerdo con el “Anexo lista de obras acreditadas”, elaborado y signado por el Contralor Municipal del H. Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, enviado a la ASF, las 77 obras y acciones financiadas con recursos del fondo se concluyeron en los términos establecidos por los lineamientos del FAIS; asimismo, el municipio proporcionó fotografías por cada obra y acción.

La entidad fiscalizada dispuso de 77 actas de entrega-recepción, que representaron el 100.0% de las obras y acciones terminadas y financiadas con el fondo, las cuales fueron acreditadas por los representantes del gobierno municipal y los integrantes de los comités de participación social y se comprobó que contaron con las firmas correspondientes, incluidas las de los representantes de los comités.

Igualmente, se verificó que las 77 obras se realizaron en las fechas establecidas en su expediente técnico, coincidieron con las fechas reales de término y se encontraban operando al finalizar el ejercicio 2020.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de la Participación Social y Conclusión de las Obras en el FISMDF, por el municipio, presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

- Se constituyó un Comité de Participación Social por cada una de las 77 obras y acciones financiadas con recursos del FISMDF en el ejercicio 2020.
- Se dispuso del 100.0% de las actas constitutivas de los comités de participación social.
- Las 77 actas constitutivas de los comités de participación social se encontraron disponibles en la Plataforma de Participación Social del FISMDF, que es parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), coordinada por la Secretaría de Bienestar.

- Se dispuso del 100.0% de las actas de entrega-recepción, firmadas por los comités de participación social y los representantes del gobierno municipal, de las 77 obras terminadas del FIS MDF.

ÁREAS DE MEJORA

- No se notificó oportunamente el nombramiento del enlace entre el gobierno municipal y la ciudadanía, ante la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar.
- No se dispuso de evidencia de la existencia de un área específica en el gobierno local, encargada de la Participación Social en el FIS MDF en el ejercicio 2020.
- El formato utilizado por el municipio para registrar la integración de los comités de participación social no fue el establecido por el Anexo 1 de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FIS MDF.
- El municipio no presentó la documentación completa de las 77 obras y acciones, para los anexos 3 y 5, de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FIS MDF, referentes a las actividades desarrolladas y a los logros y resultados alcanzados por los comités de participación social del FIS MDF.
- No se registraron los formatos de capacitación y asistencia en la Plataforma de Participación Social FIS MDF, que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).
- No se dispuso de una evaluación o diagnóstico del proceso de participación social del fondo.

El municipio, en el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones necesarias y por medio del Presidente Municipal, remitió el oficio mediante el cual notificó la designación del enlace municipal a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar para el ejercicio 2021.

De igual manera, mediante un oficio signado por el Presidente Municipal, designó a la Tesorería Municipal, como el área responsable de la operación de la figura de los comités de participación social (CPS).

En el mismo sentido, mediante oficios signados por el Presidente Municipal, se instruyó a la Tesorera Municipal, Contralor y Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, para utilizar el formato establecido en el Anexo 1 de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FIS MDF, para que

se registre la integración de los CPS; también para que se atienda la normativa en relación con los anexos de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social en el FISMSDF, así como su correcto llenado; y se documenten todas las sesiones dirigidas a los CPS en los formatos de capacitación establecidos para ello y se registren oportunamente en la Plataforma de Participación Social FISMSDF.

Asimismo, el Presidente Municipal de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca envió a la ASF mediante un oficio, la evaluación de los comités de obra, acciones sociales básicas e inversiones, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 4 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de 77 comités de participación social de 77 obras y acciones financiadas con recursos del FISMSDF en 2020. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, presentó avances en la estrategia de la participación social en el FISMSDF, ya que se constituyó un Comité de Participación Social por cada una de las 77 obras y acciones financiadas con recursos del FISMSDF en el ejercicio 2020; se dispuso del 100.0% de las actas constitutivas de los comités de participación social; las 77 actas constitutivas de los comités de participación social, se encontraron disponibles en la Plataforma de Participación Social del FISMSDF, que es parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), coordinada por la Secretaría de Bienestar; y se dispuso del 100.0% de las actas de entrega-recepción, firmadas por los comités de participación social y los representantes del gobierno municipal, de las 77 obras terminadas del FISMSDF.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se notificó oportunamente el nombramiento del enlace entre el gobierno municipal y la ciudadanía, ante la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar; no se dispuso de evidencia de la existencia de un área específica en el gobierno local, encargada de la Participación Social en el FISMSDF en el ejercicio 2020 y el formato utilizado por el municipio para registrar la integración de los comités de participación social no fue el establecido por el Anexo 1 de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMSDF.

El municipio no presentó la documentación completa de las 77 obras y acciones, para los anexos 3 y 5, de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMSDF, referentes a las actividades desarrolladas

y a los logros y resultados alcanzados por los comités de participación social del FISMDF; no se registraron los formatos de capacitación y asistencia en la Plataforma de Participación Social FISMDF, que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), y no se dispuso de una evaluación o diagnóstico del proceso de participación social del fondo.

En conclusión, el municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, 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 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 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

C. 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 Obras Públicas y Desarrollo Urbano del municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca.