

Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro

Participación Social y Conclusión de las Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2020-D-22009-19-1182-2021

1182-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; así como 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. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que, en la estructura administrativa del Ayuntamiento de Jalpan de Serra, Querétaro, existe la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, que fue la encargada de la conformación y seguimiento de los comités de participación social (CPS) del FISMDF. Esta área fue el enlace con los comités de obra y los apoyó en el llenado de los formatos establecidos en la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF (en adelante, la Guía Operativa); esta Guía forma parte de los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), y es emitida por la Secretaría de Bienestar (SB).

Por medio de un correo electrónico del 28 de agosto de 2019, se proporcionó al municipio la "Guía Operativa" de 2019; sin embargo, no se presentó evidencia de la entrega oficial y formal del oficio circular con el que la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), de la SB, le hizo llegar la guía; tampoco se dispuso de evidencia de la entrega al municipio de la actualización de la Guía para 2020 por parte de la SB.

En 2020, al municipio se le asignaron 34,724.1 miles de pesos por concepto del FISMDf, de los cuales, 34,691.3 miles de pesos (99.9%) se destinaron a la ejecución de 179 obras y acciones y los restantes 32.8 miles de pesos (0.1%) para gastos indirectos.

De acuerdo con lo establecido en la Guía Operativa, el gobierno municipal debe nombrar y comunicar a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB), antes del último día hábil de febrero, el servidor público que fungirá como Enlace del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); sin embargo, el municipio no dispuso de la evidencia de ese nombramiento, ni de su envío a la DGDR en el plazo establecido.

El municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, 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 atiendan las fechas y términos establecidos en la normativa respecto del envío del nombramiento del Enlace FAIS a la DGDR de la SB; asimismo, para que se disponga de la evidencia que compruebe que la SB le proporcionó al municipio la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISM-DF, con lo que se solventa lo observado.

2. Con el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que se constituyeron 65 CPS en las 179 obras y acciones financiadas con recursos del FISMDf; 62 operaron en una obra cada uno y 3 vigilaron y dieron seguimiento a 117 obras, por lo que en la totalidad de éstas existió vigilancia por parte de los comités y en todos los casos se dispuso de su acta de instalación debidamente requisitada con el nombre y firma de sus 5 integrantes (Presidente, Secretario y 3 vocales).

En el caso de los 3 CPS que efectuaron el seguimiento de las 117 obras, ésto fue así, debido a que se realizaron obras con las mismas características en varias comunidades de una misma localidad, a saber, 53 obras estuvieron destinadas a la construcción de techo firme, 54 fueron enfocadas a la construcción de piso firme, y las 10 restantes a la construcción de cuartos dormitorio.

3. Con la revisión del formato de reporte trimestral de las actividades desarrolladas por los comités de participación social en el FISMDf, se verificó que el municipio llevó a cabo el seguimiento de las acciones realizadas por los 65 comités constituidos. Para el primero y segundo trimestres no se efectuó ese seguimiento, debido a que los comités se conformaron entre el tercero y cuarto trimestres, periodo que correspondió con el inicio y conclusión de las obras y acciones, por lo que se realizaron 12 y 53 reportes en estos trimestres, respectivamente; los 65 reportes coincidieron con el periodo de ejecución de las obras o acciones.

Asimismo, se proporcionaron todos los formatos de logros y resultados alcanzados por los comités en las obras financiadas con recursos del FISMDf, en los que se especificó si el CPS cumplió con sus actividades de vigilancia, seguimiento y evaluación de las obras y acciones,

así como si se concluyó la obra respectiva. Cabe señalar, que ambos formatos fueron requisitados de forma correcta para los 65 comités.

Capacitación y Asistencia

4. Con la revisión de los formatos de invitación y las listas de asistencia a las reuniones de capacitación otorgadas a los integrantes de los CPS, se verificó que la entidad fiscalizada capacitó a los comités para el adecuado desarrollo de sus actividades; las listas fueron firmadas por sus integrantes y se entregaron para el 100.0% de los comités instalados en 2020. Asimismo, el municipio proporcionó a los integrantes de los comités de participación social la información sobre las obras y el material necesario para efectuar su vigilancia.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. El Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio informó, por medio de un oficio, que no existieron quejas, denuncias o sugerencias emitidas por los integrantes de los comités de participación social en 2020. Asimismo, mediante los formatos para la difusión de los logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FIS MDF, se comprobó que los integrantes de los CPS no formularon alguna queja, denuncia o sugerencia; estos formatos fueron firmados por el presidente de cada comité integrado.

Conclusión o Situación de las Obras

6. El Contralor Municipal del H. Ayuntamiento de Jalpan de Serra, Querétaro, proporcionó, a efectos de la presente auditoría, la Cédula de Certificación de Conclusión y Entregas de Obras del FIS MDF 2020 a los beneficiarios, en la que informó que 179 obras y acciones fueron financiadas con recursos del FIS MDF, de las cuales, al cierre del ejercicio 2020, fueron concluidas 165 obras y acciones en los términos establecidos por los lineamientos del FAIS y operaron adecuadamente, y las 14 restantes se concluyeron en el primer trimestre de 2021; al respecto, se entregaron fotografías de cada obra y acción.

Asimismo, el municipio proporcionó las actas de entrega-recepción de las 179 obras y acciones concluidas y financiadas con el fondo, las cuales fueron firmadas por los integrantes de los comités de obra.

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 en el FIS MDF presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

- En la estructura de la administración municipal existió un área encargada de las actividades referentes al proceso de participación social en el FIS MDF.

- En las 179 obras y acciones financiadas con recursos del FISMDF existió vigilancia y seguimiento por parte de un CPS.
- Las actas de instalación de los 65 CPS se encontraron debidamente requisitadas. Cabe reiterar que 3 CPS realizaron el seguimiento de 117 obras; por la naturaleza de éstas.
- El municipio realizó el seguimiento de las actividades desarrolladas por los comités de participación social en el FISMDF y dio a conocer sus logros y resultados.
- Se capacitó a todos los CPS integrados y se les proporcionó información sobre las obras, a efecto de posibilitar su seguimiento por esos comités.
- Existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias.
- No se presentaron quejas, denuncias o sugerencias emitidas por los integrantes de los comités de participación social.

ÁREAS DE MEJORA

- El municipio no presentó evidencia de la entrega oficial de la “Guía Operativa” 2019 y 2020, por parte de la DGDR, de la Secretaría de Bienestar.
- No se entregó evidencia de la notificación del servidor público que fungió como Enlace FAIS ante la Secretaría de Bienestar.
- Los formatos con los que el municipio constituyó, capacitó y realizó el seguimiento de los CPS no fueron registrados en la plataforma de participación social de la MIDS.
- No se dispuso de una evaluación o diagnóstico del proceso de participación social del fondo.

El municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó para que, en lo subsecuente, se establezcan los controles necesarios, con la finalidad de que se garantice la designación del Enlace FAIS y se notifique a la DGDR de la SB en tiempo y forma; asimismo, para que los formatos establecidos en la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF se registren en la Plataforma de Participación Social de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).

Además, se remitió a la ASF la documentación que avala el avance de un diagnóstico de la Participación Social del FISMDF en el municipio, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y 2 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 65 comités de participación social de 179 obras y acciones financiadas con recursos del FISMDF en 2020. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, existe un avance en la estrategia de la participación social en el ejercicio de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ya que dispuso de un área responsable de la promoción de la participación social en el FISMDF. Asimismo, todas las obras y acciones realizadas tuvieron un comité para su vigilancia y seguimiento; existió seguimiento de las actividades desarrolladas por los CPS y se dieron a conocer sus logros y resultados; asimismo, se otorgó capacitación a los integrantes de éstos y existieron mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; además, se proporcionaron las actas de entrega-recepción de las 179 obras y acciones financiadas con los recursos del FISMDF, las cuales estuvieron suscritas por integrantes de los comités.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que el municipio no presentó evidencia de la recepción de la Guía Operativa por parte de la DGDR de la SB, ni de la notificación del servidor público que fungió como Enlace FAIS ante la Secretaría de Bienestar; de igual forma, los formatos con los que el municipio constituyó, capacitó y realizó el seguimiento de los CPS no fueron registrados en la plataforma de participación social de la MIDS.

En conclusión, el municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, cumplió con las disposiciones normativas referentes a la constitución, operación, control y seguimiento de los comités de participación social del 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 Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Jalpan de Serra, Querétaro.