

Municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza

Participación Social y Conclusión de Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2021-D-05005-19-0704-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 704

Alcance

La revisión comprendió la coordinación de la estrategia de participación social; la constitución y operación de los CPS; la capacitación y asistencia; los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; y la conclusión o situación de las obras en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Antecedentes

En 1998 se incorporó el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con el objeto de normar lo correspondiente a los fondos mediante los cuales se transfieren a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México las Aportaciones Federales (Ramo General 33); 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 deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a 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 2021 se transfirieron recursos del FISMDF a 2,453 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 importante la verificación de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en el gasto federalizado, de manera que se coadyuve en el fortalecimiento e incremento de la eficiencia y la eficacia de los

recursos públicos, así como en el mejoramiento de su transparencia y rendición de cuentas, mediante su vigilancia por estas figuras sociales.

En el ámbito municipal del FAIS se tienen identificados 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 implementación de una Guía de Participación Social, con el objeto de apoyar y transparentar el uso y aplicación de los recursos del FISMDF como lo mandata la LCF.

Los CPS son los órganos de participación social y representación organizada 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 del siglo pasado.

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, y se ha actualizado con el apoyo de los resultados a las auditorías de la ASF tanto municipales como a la Secretaría de Bienestar en ese tema, 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 que esos comités formulan, los cuales son útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), sus delegaciones y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la Secretaría y los gobiernos municipales disponen de herramientas que facilitan la captura de los proyectos del FISMDF por medio de Anexos (1. Acta de instalación del CPS y reporte de capacitación; 2. Reporte de actividades trimestrales; 3. Reporte de incidencias, y 4. Reporte anual o final) que se registran en la plataforma de participación social, la cual es parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) y es operada por la Secretaría de Bienestar.

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 gasto del FISMDF.

Respecto de estas figuras de participación social, se consideraron para su revisión los procedimientos relacionados con la gestión de la estrategia de participación social; la constitución y operación de los CPS; la capacitación y asistencia; los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; la conclusión o situación de las obras realizadas con el FISMDF, así como las fortalezas y áreas de mejora de ese proceso.

Con la revisión de la Participación Social en el FISMDF, la ASF busca apoyar su fortalecimiento, ya que un proceso participativo 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

Coordinación de la Estrategia de Participación Social

1. En la auditoría se revisaron los procesos y acciones implementadas por el municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza, para cumplir con las disposiciones de la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (en adelante, la “Guía Operativa”). Ésta forma parte de los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (en adelante, los “Lineamientos”), que emite la Secretaría de Bienestar (SB) con objeto de establecer mecanismos, procedimientos y responsabilidades para la eficaz y eficiente planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del FAIS en sus dos componentes; a saber, el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

En el ejercicio 2021, se le asignaron al municipio 2,632.5 miles de pesos por concepto del FISMDF, con los que se financiaron 17 obras.

Respecto de la gestión de los recursos del FISMDF, los Lineamientos y la Guía Operativa establecen que los gobiernos locales deben designar a un Enlace FAIS, responsable de instalar, coordinar y capacitar a los comités de participación social (CPS) u otras formas de organización, con la finalidad de que la ciudadanía se involucre en la planeación de los proyectos que se realizan con los recursos del FISMDF.

Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por el municipio, la Dirección de Desarrollo Social fue el área encargada en la materia; no obstante, la entidad fiscalizada no presentó evidencia de la designación ante la SB del Enlace FISMDF para el ejercicio 2021, ni de la entrega a éste de la Guía Operativa aplicable en ese año. Cabe señalar que el municipio tuvo cambio de gobierno en diciembre de 2021.

El municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió el oficio mediante el cual

la Presidenta Municipal instruyó al área responsable para que, en lo subsecuente, se fortalezcan los mecanismos de comunicación con los enlaces estatales o federales en la materia, y se documente y resguarde la evidencia de la comunicación con esas instancias, a fin de que el municipio disponga de los materiales para la promoción, integración y operación de las figuras de participación social.

También, para que se integren disposiciones respecto del área o departamento encargado de la promoción de la integración y operación de las figuras de participación social en el FISMDF; y se atiendan las fechas y términos establecidos en la normativa, respecto del envío del nombramiento en el municipio, del Enlace FAIS a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB).

Igualmente, se proporcionó evidencia del nombramiento del Enlace FAIS para 2022 y su envío a la SB en tiempo y forma, con lo que se solventa lo observado.

Constitución y Operación de los CPS

2. De acuerdo con la normativa, para cada obra financiada con recursos del FISMDF debe conformarse un CPS u otra forma de organización, salvo que diversos proyectos se realicen en una misma localidad del municipio, en cuyo caso, un mismo comité podría vigilarlos. Sobre el particular, el municipio presentó las actas de instalación de 5 CPS para la vigilancia de los 17 proyectos (Anexo 1 de la Guía Operativa, denominado “Acta de Instalación del Comité de Participación Social y Formato de Capacitación”).

En el análisis de los cinco CPS que se formaron, se encontró que tres de ellos se integraron con el mínimo de cinco personas que indica la Guía Operativa: un presidente, un secretario y tres vocales; en los otros dos comités, se identificaron sólo cuatro integrantes y, en ambos casos, faltó la firma de un vocal.

Asimismo, con la revisión de la Plataforma de Participación Social FISMDF del ejercicio 2021, que es una herramienta informática de la Secretaría de Bienestar (SB) para el registro de los formatos adjuntos a la Guía Operativa y que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), se comprobó que no se registró el Anexo 1 de instalación de los CPS en ese sistema, conforme lo indica la normativa.

El municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió el oficio mediante el cual la Presidenta Municipal instruyó al área responsable para que, en lo subsecuente, se atienda la normativa, respecto de la integración, en número y forma, de los comités de participación social (CPS); asimismo, para que se registren oportunamente las obras y formatos (Anexo 1 de la Guía Operativa) en la Plataforma de Participación Social FISMDF de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), con lo que se solventa lo observado.

3. De conformidad con los Lineamientos y la Guía Operativa, los CPS son responsables de realizar actividades de vigilancia, seguimiento y evaluación de las obras financiadas con los recursos del FISMDF; la evidencia de esas acciones debe registrarse por el presidente del CPS, para lo cual debe considerar los formatos contenidos en los anexos 2 y 4 denominados “Reporte de las actividades desarrolladas por los Comités de Participación Social FISMDF (Inicio y desarrollo de los proyectos)” y “Formato de logros y resultados alcanzados por los Comités de Participación Social FISMDF”, respectivamente, de la Guía Operativa.

Sobre el particular, la entidad fiscalizada proporcionó, mediante el Anexo 2, información relativa a las actividades desarrolladas por los CPS de los 17 proyectos realizados en el municipio con recursos del FISMDF. En cuanto al Anexo 4, la entidad fiscalizada presentó información de las actividades de vigilancia, seguimiento y evaluación por parte de los CPS y si la obra o acción respectiva, financiada con recursos del FISMDF fue concluida. Asimismo, se identificó que ambos anexos se llenaron correctamente (ver resultado 7, áreas de mejora).

Sin embargo, con el análisis de la Plataforma de Participación Social FISMDF, se identificó que el municipio no registró esos anexos en el sistema, por lo que no se dispuso de información para su consulta mediante la Plataforma y, por lo tanto, no fue posible descargar desde ese sitio los anexos 2 y 4 antes referidos.

El municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió el oficio mediante el cual la Presidenta Municipal instruyó al área responsable para que, en lo subsecuente, se registren oportunamente, en la Plataforma de Participación Social FISMDF de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), los anexos de la Guía Operativa correspondientes al reporte de actividades de inicio y desarrollo de la obra (anexo 2 de la Guía Operativa), así como de los resultados alcanzados por los comités de participación social (CPS) FISMDF y el acta de entrega-recepción (anexo 4 de la Guía Operativa), con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

4. En relación con las actividades de capacitación impartidas a los CPS sobre sus tareas y responsabilidades de vigilancia y mantenimiento de las obras, se identificaron los formatos que acreditaron sesiones dirigidas a los integrantes de los comités.

Esta evidencia sobre la capacitación se reportó mediante el numeral 1.2 del Anexo 1, contemplado en la Guía Operativa; igualmente, se constató que sólo tres de los cinco formatos contienen las firmas de los integrantes de los CPS. Además, con la revisión de la Plataforma de Participación Social FISMDF, se comprobó que en este sistema no se dispuso de los formatos relativos a la capacitación.

El municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió el oficio mediante el cual la Presidenta Municipal instruyó al área responsable para que, en lo subsecuente, se llenen correctamente y en su totalidad, los anexos de capacitación (anexos 1 de la Guía Operativa),

así como para que se registren en tiempo y forma en la Plataforma de Participación Social FISMDF, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. La Guía Operativa contempló el Anexo 3 denominado “Formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los Comités de Participación Social FISMDF”, el cual debe ser requisitado por el CPS, en el caso de que éste o el beneficiario de la obra requiera promover alguna inconformidad, respecto de los proyectos financiados con recursos del FISMDF.

En el análisis de la información proporcionada, no se identificaron casos de quejas, denuncias y sugerencias, por lo que fue innecesario que el CPS efectuará el llenado del Anexo 3 y, por lo mismo, no se requirió que se adjunte en la Plataforma de Participación Social FISMDF ya que, de acuerdo con la Guía Operativa, el Anexo 3 se reporta en la plataforma únicamente si se registra algún tipo de incidencia.

Conclusión o Situación de las Obras

6. De acuerdo con las actas de entrega-recepción de obra requisitadas por la entidad fiscalizada, con la participación del CPS y la compañía constructora, las 17 obras del ejercicio 2021 se concluyeron, se entregaron a los beneficiarios y se encuentran en operación.

La entidad fiscalizada remitió a la Auditoría Superior de la Federación la “Cédula de Certificación de Conclusión y Entrega de Obras del FISMDF a los Beneficiarios, Ejercicio 2021” en la cual se manifestó que las 17 obras se concluyeron y fueron entregadas a los beneficiarios; sin embargo, ese documento no se formalizó correctamente, ya que no presentó sello ni firma de la oficina del Contralor o del Presidente Municipal de Candela, Coahuila de Zaragoza.

Además, en el análisis de la evidencia fotográfica que proporcionó la entidad fiscalizada, respecto del inicio, proceso y finalización de las 17 obras financiadas con recursos del FISMDF, se constató lo siguiente:

- Se presentó evidencia fotográfica de las 17 obras en etapa de inicio o en proceso, pero en ningún caso se proporcionó material fotográfico de la conclusión de la obra.
- En la evidencia fotográfica disponible (63 fotografías) se identificaron etapas de inicio o proceso de los proyectos; no obstante, no reflejaron conceptos de obra avanzados, sino más bien, avances de obra mínimos.

El municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió el oficio mediante el cual la Presidenta Municipal instruyó al área responsable para que, en lo subsecuente, se implementen o se refuercen los procedimientos de supervisión para la correcta integración y

resguardo de la evidencia que acredite la entrega y recepción de las obras o acciones a los beneficiarios.

Asimismo, la entidad fiscalizada proporcionó la “Cédula de Certificación de Conclusión y Entrega de Obras del FISMDF a los Beneficiarios, Ejercicio 2021”, así como la evidencia fotográfica, en la que se identificó la conclusión de las 17 obras financiadas con apoyo del FISMDF, con lo que se solventa lo observado.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. Con base en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados al municipio, respecto del proceso de participación social en el FISMDF, se identificaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Coordinación de la Estrategia de Participación Social

- Se asignó a un área del municipio, la Dirección de Desarrollo Social, la responsabilidad de la gestión de los CPS.
- Los formatos de la Guía Operativa utilizados se correspondieron con los aplicables para el ejercicio 2021.

Constitución y Operación de los CPS

- Se dispuso de documentación con la que se acreditó la integración de CPS para la vigilancia y seguimiento de las 17 obras.
- Se presentó el 100.0% de los “Reportes de Actividades desarrolladas por los Comités de Participación Social FISMDF”.
- El municipio proporcionó completos los “Formatos de Logros y Resultados Alcanzados por los Comités de Participación Social FISMDF”.

Conclusión o situación de las obras

- De las 17 obras que la entidad fiscalizada informó que se realizaron con los recursos del FISMDF en el ejercicio 2021, se proporcionaron las actas de entrega-recepción para el total.

ÁREAS DE MEJORA

Coordinación de la Estrategia de Participación Social

- No se acreditó la designación de un enlace por parte del municipio, como responsable de las actividades de los CPS del FISMDF de 2021 y tampoco su notificación a la Secretaría de Bienestar.
- El municipio no presentó evidencia de la entrega oficial de la Guía Operativa del ejercicio 2021, por parte del Enlace FISE en el estado o de la SB.
- No se llevó a cabo una evaluación o un diagnóstico del proceso de participación social en la vigilancia de las obras realizadas con el FISMDF.

Constitución y Operación de los CPS

- De las 17 obras financiadas con recursos del FISMDF del ejercicio 2021, notificadas por el municipio, se presentaron actas de instalación del CPS. De esas actas disponibles, se constató que dos CPS se integraron con cuatro personas, en lugar de las cinco que establece la normativa; tampoco se encontraron los formatos de instalación de los CPS en la Plataforma de Participación Social FISMDF.
- En el municipio se constituyeron 5 CPS para la vigilancia de 17 obras, por lo que existieron comités que se instalaron para dar seguimiento a más de una obra.

Al respecto, los CPS registraron las actividades que desarrollaron en los anexos 2 y 4 de la Guía Operativa, para el conjunto de obras que supervisaron; es decir, utilizaron los anexos 2 y 4, para describir la situación de más de una obra, lo cual difiere de lo señalado en la normativa ya que, en esta materia, en la Guía Operativa se estableció que, si bien un CPS puede vigilar más de un proyecto, cuando éste se realice en una misma localidad, el reporte debe elaborarse para cada obra.

- En la Plataforma de Participación Social FISMDF no se registraron los anexos relativos a las actividades desarrolladas por los CPS y los logros y resultados alcanzados por esas figuras de participación social.

Capacitación y Asistencia

- De las actividades de capacitación impartidas a los CPS, sólo tres de los cinco formatos contienen las firmas de sus integrantes; adicionalmente, ninguno se registró en la Plataforma de Participación Social FISMDF.

Conclusión o situación de las obras

- Se presentó evidencia fotográfica de las 17 obras en etapa de inicio o en proceso, pero, en ningún caso, se proporcionó material fotográfico de la conclusión de la obra.

El municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió el oficio mediante el cual la Presidenta Municipal instruyó al área responsable para que, en lo subsecuente, existan expedientes y controles adecuados para que se resguarde la evidencia de las actividades de los comités de participación social (CPS), la cual debe documentarse en los anexos previstos en la Guía Operativa, y para la totalidad de los proyectos financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMDF); asimismo, para que, en la entidad fiscalizada, se refuercen los mecanismos de supervisión para la operación y funcionamiento efectivos de la participación social en el municipio; además, para que llenen adecuadamente los anexos antes referidos, para cada una de las obras.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada proporcionó la evidencia del avance en la elaboración de un diagnóstico de la participación social en el municipio, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y 6 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 5 comités de participación social de 17 obras financiadas con recursos del FISDMDF en 2021. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio, la Dirección de Desarrollo Social fue el área encargada de coordinar a los comités de participación social (CPS), con la finalidad de que la ciudadanía se involucre en la planeación, vigilancia y seguimiento de los proyectos que se realizan con los recursos del FISDMDF. Para tales efectos, la entidad fiscalizada utilizó la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio 2021.

El municipio proporcionó documentación en la que se identificó que, en el ejercicio 2021, se realizaron 17 obras, respecto de las cuales, remitió evidencia de la conformación de CPS para su vigilancia y seguimiento; también proporcionó las actas de entrega-recepción de esas obras.

No obstante, la entidad fiscalizada no acreditó la designación de un enlace por parte del municipio, como responsable de las actividades de los CPS del FISMDF de 2021 ni su notificación a la Secretaría de Bienestar. Además, si bien se instalaron CPS para la vigilancia y seguimiento de las 17 obras, algunos no se integraron con el mínimo de cinco personas que señaló la normativa.

Los formatos de instalación de los CPS, así como los correspondientes a las actividades que éstos realizaron no fueron registrados por la entidad fiscalizada en la Plataforma de Participación Social FISMDF.

El municipio presentó evidencia fotográfica de las 17 obras en etapa de inicio o en proceso, pero, en ningún caso, se proporcionó material fotográfico de la conclusión de la obra.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada remitió la “Cédula de Certificación de Conclusión y Entrega de Obras del FISMDF a los Beneficiarios, Ejercicio 2021”, en la cual reportó que las 17 obras se concluyeron y fueron entregadas a los beneficiarios; sin embargo, ese documento no se formalizó correctamente, ya que no presentó sello y firma de las autoridades correspondientes.

En conclusión, el municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza, realizó una gestión adecuada de la integración, 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 Social del municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza.