

Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero

Participación Social y Conclusión de Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2021-D-12026-19-0980-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 980

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

Integración Y Operación

1. En la auditoría se revisaron los procesos y acciones implementadas por el municipio para cumplir con las disposiciones de la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF (en adelante, la “Guía Operativa”).

Al respecto, el municipio presentó un organigrama y el Manual de Organización, Funciones y Procedimientos de la Administración Pública Municipal en el que se describen que la Dirección de Obras Públicas es la encargada de promover, ejecutar y participar en los comités o comisiones relacionados con la obra Pública; adicionalmente, mediante un cuestionario de control interno, el municipio señaló que designó a la Directora de Administración del Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, como enlace en el municipio con los Comités de Participación Social, para hacerse cargo de los temas de los comités, quien realizó la promoción, constitución y capacitación de los Comités de Participación Social (CPS); también los orientó en el llenado de los formatos establecidos en la “Guía Operativa” y en su registro en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), que es un sistema diseñado y operado por la Secretaría de Bienestar para que los gobiernos locales reporten la planeación de proyectos de obras y acciones con recursos del FAIS. El llenado de esos formatos es responsabilidad de los CPS.

Con el oficio número PM/144/2022, del 28 de febrero de 2022, el Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, manifestó que no dispuso de evidencia de la entrega oficial de la “Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF” de 2021.

En 2021, al municipio se le asignaron 27,294.9 miles de pesos por concepto del FISMDF; el 100.0% fue destinado a la ejecución de 62 obras; es decir, no se destinaron recursos a gastos indirectos, ni a Desarrollo Institucional Municipal.

Por otro lado, de acuerdo con los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el

gobierno local debe nombrar y comunicar a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), de la Secretaría de Bienestar (SB), a más tardar el 15 de febrero del ejercicio fiscal correspondiente, al servidor público que fungirá como enlace del FISMDF. El municipio no dispuso de la evidencia de ese nombramiento, ni de su envío a la DGDR en el plazo antes señalado, por lo que incumplió la normativa.

El municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó por medio de un oficio de la Presidenta Municipal, las acciones de control necesarias para que el Director de Obras Públicas del Municipio, en lo subsecuente, elabore y oficialice al interior del municipio un manual, instructivo o documento similar y se asigne un área, dentro de la estructura administrativa municipal, encargada de la participación social en el FISMDF.

Además, se realice la designación del enlace FISMDF y sea notificado a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar en los términos y plazos establecidos en la normativa

Como evidencia de lo anterior, el municipio presentó el oficio de designación del enlace FISMDF para el ejercicio de 2022, del 13 de febrero de 2022, como lo indica la normativa, con lo que se solventa lo observado.

2. El municipio proporcionó las actas de Instalación de todos los CPS que se encargaron de vigilar y dar seguimiento a las 62 obras y acciones realizadas con el FISMDF en 2021. En estos documentos se especificaron las obras a las que perteneció cada CPS, así como el nombre y firma de sus integrantes. Todos los CPS se integraron por un presidente, un secretario y tres vocales.

Se revisaron las fechas de las actas de instalación y se identificó que la constitución de esas figuras se realizó en las 62 obras, antes de fecha de inicio de las obras respectivas.

Adicionalmente, se ingresó en la Plataforma de Participación Social del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal 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 a la integración de los CPS de cada obra y acción realizadas en 2021 y se verificó que se efectuó, para la totalidad de las obras realizadas con recursos del FISMDF.

3. Para acreditar que los CPS cumplieron con sus actividades de vigilancia, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se realizaron con los recursos del FISMDF, el municipio proporcionó 62 formatos de difusión de logros y resultados alcanzados por los Comités de Participación Social del FISMDF; esos formatos correspondieron todas las obras ejecutadas por el municipio en 2021, y todos los formatos disponen de la firma del presidente del comité.

Además, conforme a la “Guía Operativa”, la entidad fiscalizada elaboró 62 reportes trimestrales de las actividades desarrolladas por los comités, uno por cada obra. Estos reportes se deben elaborar en cada trimestre, mientras que la ejecución de la obra o acción del fondo se encuentre vigente; al respecto, de 27 reportes se constató que su elaboración coincidió con el periodo de ejecución de la obra o acción; sin embargo, 34 obras tuvieron una duración de dos trimestres; es decir, debieron elaborarse 68 reportes, y una obra duró cuatro trimestres, por lo que, debieron elaborarse 4 reportes. En este sentido, de los 99 reportes que debieron elaborarse, sólo se elaboraron 62, por lo tanto, faltaron 37 reportes.

En la Plataforma de Participación Social del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), coordinada por la Secretaría de Bienestar, se encontraron los registros de los 62 formatos de los CPS del municipio, referentes a su logros y acciones en 2021; de igual manera, se registraron los 62 reportes trimestrales de las actividades desarrolladas por los comités, uno por cada obra.

Por la falta de 37 reportes trimestrales, así como de su registro en la Plataforma de Participación Social del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se determinó el incumplimiento de la normativa.

El municipio presentó información del avance en el ejercicio del 2022, su reporte de actividades de inicio y desarrollo de las obras con los formatos de la nueva guía de participación social en 2022, de una obra concluida y correspondió a un trimestre; sin embargo, no se ha realizado su registro en el Módulo de participación social FISMDF.

El municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó por medio de un oficio de la Presidenta Municipal, las acciones de control necesarias para que el Director de Obras Públicas del Municipio, en lo subsecuente, atienda la normativa en relación con los informes trimestrales que correspondan, durante la duración de la obra, así como su correcto llenado en conjunto con los CPS; asimismo, para que se registren oportunamente esos documentos en la Plataforma de Participación Social FISMDF de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

4. La entidad fiscalizada proporcionó, como parte del Anexo 1 de la Guía Operativa, la Ficha de control de capacitación del Comité de Participación Social FISMDF para las 62 obras y se verificó que en el 100.0% de las obras se incluyó en las fichas de control de capacitación del CPS la lista de asistencia a las sesiones de la capacitación otorgada a los integrantes de los CPS.

En la Plataforma de Participación Social del FISMDF que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), se identificó el registro de los 62 formatos referentes a la capacitación de los CPS en 2021.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. El municipio informó que no existieron quejas, denuncias o sugerencias formuladas por los integrantes de los Comités de Participación Social en 2021, razón por la que no se formuló el anexo 3 de la Guía Operativa que se relaciona con los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; adicionalmente, mediante la revisión del anexo 4 se verificó que efectivamente no existieron quejas, denuncias ni sugerencias por parte de los CPS, en relación con las 62 obras realizadas con recursos del FISMDF, ya que este anexo indica que no existieron quejas, denuncias ni sugerencias y fueron firmadas por los CPS.

Conclusión o Situación de las Obras

6. Se revisó la Cédula de Certificación de Conclusión y Entrega de obras del FISMDF 2021 a los beneficiarios, suscrita por el Contralor Municipal de Cuetzala del Progreso, Guerrero, en la que este servidor público del municipio confirmó que las 62 obras financiadas con recursos del fondo fueron concluidas en los términos establecidos por los lineamientos del FAIS y presentó evidencia fotográfica de las 62 obras.

Cabe señalar que la evidencia fotográfica de 7 obras estuvo incompleta, ya que para una de las obras sólo se presentó foto del inicio; de 6 sólo se pudo apreciar la imagen del inicio y término; de esta manera, sólo para 55 obras se pudo visualizar la obra completa (inicio, desarrollo y término).

Asimismo, el municipio proporcionó 62 actas de entrega-recepción de las obras concluidas y financiadas con el fondo; con el análisis de estas actas se constató que las obras se llevaron a cabo en las fechas establecidas en su expediente técnico y coincidieron con las fechas reales de término; además, esos documentos fueron firmados por los representantes de la entidad fiscalizada, el enlace FAIS y por los integrantes de los CPS y en comparación con las actas de instalación de los CPS, los suscriptores de los primeros documentos coincidieron con los que suscribieron las actas de su instalación.

No obstante, falta de evidencia fotográfica completa (inicio, desarrollo y termino de la obra), para siete obras, incumplió la normativa.

El municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, presentó la evidencia fotográfica completa del desarrollo de las 7 obras faltantes, en la que se pudo visualizar la obra completa (inicio, desarrollo y término), lo cual acreditó de evidencia completa de las 62 obras realizadas con recursos del FISMDF 2021.

Adicionalmente, instruyó por medio de un oficio de la Presidenta Municipal, las acciones de control necesarias al Director de Obras Públicas del Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, a fin de que en lo subsecuente, se implementen o se refuercen los procedimientos de supervisión; para que se disponga de evidencia fotográfica completa (inicio, desarrollo y

termino) de todas las obras que se realicen en cada ejercicio fiscal, con lo que se solventa lo observado.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de Participación Social y Conclusión de Obras en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en el municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

- El municipio realizó 62 obras y acciones con el FISMDF, y fueron registradas en la MIDS.
- Se constituyeron CPS en el 100.0% de las obras (62 obras).
- Se formularon 62 formatos de difusión de logros y resultados alcanzados por los CPS.
- Se proporcionaron 62 reportes trimestrales de las actividades desarrolladas por los comités (el total de reportes que debieron entregarse eran 99).
- El municipio dispuso como parte del Anexo 1 de la guía operativa, la ficha de control de capacitación del CPS para las 62 obras.
- Se registró en la Plataforma de Participación Social del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, los cuatro anexos que señala la guía operativa.
- Se informó que no existieron quejas, denuncias o sugerencias formuladas por los integrantes de los CPS en las 62 obras y se proporcionó como evidencia de ello el anexo 4, en el que se indica que no existieron estas quejas y el presidente del CPS firmó de aceptación.
- Se entregó evidencia de las 62 actas de entrega-recepción de las obras concluidas, las cuales se firmaron por los integrantes de los CPS y coinciden con los integrantes del acta de instalación de estos comités.

ÁREAS DE MEJORA

- No se presentó evidencia de la designación de un servidor público como responsable de la gestión de los CPS ante la Secretaría de Bienestar.
- Tampoco se entregaron 37 reportes trimestrales de las actividades desarrolladas por los CPS, de 35 obras, las cuales tuvieron una duración mayor al plazo de un trimestre,

ni tampoco se reportaron en la Plataforma de Participación Social del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

- No se presentó evidencia fotográfica completa del desarrollo de siete obras.

El municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó por medio de un oficio de la Presidenta Municipal, las acciones de control necesarias al Director de Obras Públicas del Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, a fin de que en lo subsecuente, se cuente con controles idóneos para el resguardo de la evidencia con las actividades de los CPS y se refuercen los mecanismos de supervisión para la efectiva operación y funcionamiento de la participación social en el municipio.

Además, se presentó evidencia del diagnóstico realizado para la gestión de la participación social en el municipio para el ejercicio 2022, 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 que se implementaron, operaron y registraron los mecanismos e instrumentos de control y seguimiento de la participación social para las obras y acciones financiadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y que éstas se concluyeron y entregaron a los beneficiarios, conforme a la normativa aplicable. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, realizó 62 obras financiadas con recursos del FISMDF en 2021.

En cada una de las obras se constituyó un CPS y éstos recibieron capacitación por parte del municipio, lo cual se comprobó mediante las fichas de control de capacitación otorgadas a los integrantes de los comités. Los 62 CPS dieron seguimiento a las obras realizadas con el FISMDF; esto se acreditó con los informes trimestrales de las actividades desarrolladas por los comités; además, se comprobó con el anexo 4 que sus integrantes no formularon quejas, denuncias o sugerencias respecto de las obras y se presentaron sus logros y resultados realizados en este anexo. Las anteriores evidencias se registraron en la Plataforma de Participación Social, de la MIDS, por cada obra.

No obstante, se identificaron áreas de mejora, ya que se no presentó evidencia de la designación de un servidor público como responsable de la gestión de los CPS.

El municipio no entregó 37 de los 99 reportes trimestrales de las actividades desarrolladas por los CPS, que tenían que haber entregado, ni se reportaron en la Plataforma de Participación Social del FISMDF y no se presentó evidencia fotográfica completa (inicio, desarrollo y término) de siete obras.

Cabe señalar que ya se dispone de evidencia de las acciones implementadas e instruidas por el Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, para atender las áreas de mejora identificadas en la gestión de la participación social en la conclusión de las obras financiadas con recursos del FISMDF.

En conclusión, el municipio cumplió con las disposiciones normativas respecto de la operación y registro de los mecanismos e instrumentos de control y seguimiento de la participación social para las obras y acciones financiadas con el FISMDF, 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 del Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero.