

Municipio de Cuquío, Jalisco

Participación Social y Conclusión de Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2021-D-14029-19-1092-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 1092

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 2021, se le asignaron al municipio de Cuquío, Jalisco, 15,239.7 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); estos recursos fueron destinados en su totalidad al financiamiento de 90 obras y acciones en beneficio de la población en pobreza extrema o con alto nivel de rezago social, las cuales se realizaron en la cabecera municipal y en 38 localidades; fueron concluidas antes del cierre del ejercicio fiscal. No existieron gastos indirectos, ni se asignaron recursos al desarrollo institucional.

En esta 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”). Este documento es parte de los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Para verificar lo anterior, se llevó a cabo una entrevista con el personal de la Dirección de Obras Públicas del municipio, que fue el área encargada de esos procesos, la cual dispuso de dos personas para la atención de estos temas, y sus actividades se basaron en un organigrama para la ejecución y difusión de los recursos del FISMDF, en el cual se detallan la organización y las funciones del área responsable de los comités de participación social (CPS) de este fondo. El Enlace FISMDF fue el responsable de la promoción y conformación de los CPS, así como de reportar la información de los proyectos (obras y acciones) y de las actividades de los CPS en la plataforma de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (plataforma de la MIDS), coordinada por la Secretaría de Bienestar.

En el ejercicio 2021, el municipio dispuso de dos enlaces FISMDF, ya que en septiembre concluyó la anterior administración municipal, por lo que el 25 de octubre se notificó, por medio de un oficio, a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar (DGDR-SB) al nuevo enlace, quien ocupó el cargo de Director de Proyectos en el municipio.

Es importante señalar que, la entidad fiscalizada no dispuso de un manual general de organización, de procedimientos o documento similar que regule sus procesos y funciones en materia de participación social en el FISMDF. (ver resultado 7: fortalezas y áreas de mejora).

Para el seguimiento de las actividades de los CPS en el municipio, la comunicación se realizó directamente con la DGDR-SB por medio de correos electrónicos; asimismo, esa instancia coordinadora proporcionó oficialmente al municipio la Guía Operativa, así como capacitación en materia de participación social para sus funcionarios.

De acuerdo con las respuestas a la entrevista realizada, la promoción para la constitución de los CPS en el municipio se llevó a cabo por medio de invitaciones y reuniones en las comunidades, con el fin de conocer las necesidades de cada localidad, así como de fomentar la participación de la población e impulsar las obras prioritarias; la capacitación de los integrantes de los CPS se realizó de manera presencial al momento de su constitución.

El municipio afirmó que el seguimiento de las actividades de los CPS se llevó a cabo por medio de los formatos oficiales de la SB, los cuales se registraron en la plataforma de la MIDS. Asimismo, la atención a las quejas y sugerencias presentadas se realizó de manera personal, telefónica, escrita, por medios electrónicos o con los formatos oficiales establecidos para tal fin.

Al concluir las obras y acciones del FISMDF realizadas en el municipio, éstas fueron entregadas a los CPS y a los beneficiarios por medio de un acta de entrega-recepción.

Respecto del diseño y la operación de la plataforma de la MIDS, la Dirección de Obras Públicas refirió que fueron aceptables, no presentaron inconvenientes al momento del registro de la información y las estrategias implementadas fueron adecuadas; no obstante, destacó que, el único medio de diagnóstico o evaluación de las actividades realizadas por los comités fueron los formatos establecidos por la SB, por lo que no se identificó alguna evaluación al proceso de participación social en el municipio. (ver resultado 7: fortalezas y áreas de mejora).

Constitución y Operación de los CPS

2. Para verificar que se constituyó un CPS para cada una de las 90 obras y acciones realizadas, de conformidad con la normativa, el municipio proporcionó 23 formatos, elaborados a partir del tercer trimestre de 2021, de acuerdo con el Programa de Blindaje Electoral 2021, correspondientes al Anexo 1: Acta de instalación del comité de participación social y formato de capacitación; respecto de este formato, se verificó la integración de un CPS por localidad y no por obra o acción realizada, por lo que a cada comité se le encomendó la vigilancia de todas las obras y acciones realizadas en su comunidad; se constató que todos los CPS se integraron por cinco personas (un presidente, un secretario y tres vocales), de quienes se registraron sus respectivos nombres, cargos y firmas.

Es importante señalar que, en los formatos proporcionados no se especificó el nombre o la descripción de todas las obras a vigilar por parte de cada CPS, por lo que se concluyó que

únicamente se elaboraron los formatos del Anexo 1 para 23 de las 90 obras realizadas; es decir, para el 25.6% de éstas. Asimismo, los citados formatos se encontraron incompletos, ya que no se incluyó para ninguno el apartado 1.2: Ficha de control de capacitación del comité de participación social FISMDF, así como el anexo fotográfico de la capacitación (ver resultado 4: capacitación y asistencia).

Con la revisión del módulo de participación social de la plataforma de la MIDS, se verificó que se registró un formato del Anexo 1 para cada una de las obras y acciones del municipio; no obstante, se identificó que los formatos se registraron incompletos y no se especificó el nombre o la descripción de la totalidad de las obras a vigilar por parte de cada CPS.

El municipio de Cuquío, Jalisco, 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 sucesivo, se incluya en el formato del Anexo 1 el nombre de todas las obras y acciones del FISMDF a supervisar por cada CPS y que éstas se registren correctamente en la plataforma de la MIDS. Asimismo, se proporcionó el universo de las obras y acciones planeadas para el ejercicio 2022 y la evidencia de la correcta y completa elaboración del formato del Anexo 1 para tres obras realizadas con el FISMDF 2022, así como de su registro en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

3. En relación con el seguimiento y atención de las acciones realizadas por los CPS, por parte del municipio, se revisaron 25 formatos correspondientes al Anexo 2: Reporte de las actividades desarrolladas por los comités de participación social FISMDF (inicio y desarrollo de los proyectos), así como 25 formatos correspondientes al Anexo 4: Formato de logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FISMDF, ya que éstos avalaron el seguimiento de más de una obra o acción por localidad.

Se determinó que los 50 formatos proporcionados se encontraron debidamente elaborados y firmados, tanto por los presidentes de los CPS como por el Enlace FISMDF del municipio; no obstante, la normativa refiere la elaboración de un formato para cada obra o acción, independientemente de la constitución de un CPS por localidad. Asimismo, no se incluyó el 24.4% de las 90 obras realizadas en 2021 en los formatos proporcionados.

Con la revisión del módulo de participación social de la plataforma de la MIDS, se verificó que se registró un formato del Anexo 2, así como un formato del Anexo 4 para cada una de las obras y acciones del municipio; no obstante, se identificó que los formatos se registraron de manera repetitiva por localidad municipal, ya que no se elaboró un formato para cada una de las 90 obras y acciones del FISMDF realizadas.

El municipio de Cuquío, Jalisco, 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 sucesivo, se elabore un formato del Anexo 2, así como un formato del Anexo 4 para cada una de las obras y acciones del FISMDF realizadas y se lleve a cabo su correcto registro en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS. Adicionalmente,

proporcionó la evidencia de la correcta y completa elaboración de ambos formatos (Anexo 2 y 4), para dos obras realizadas con el FISMDF 2022, así como de su registro en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

4. Para constatar que el municipio capacitó a las figuras de participación social sobre sus funciones y atribuciones, se revisaron 23 formatos correspondientes al Anexo 1 de la Guía Operativa, en los cuales se evidenció que todos los CPS constituidos recibieron la información respecto de sus actividades a realizar, tales como participar en las capacitaciones sobre las tareas y responsabilidades de supervisión de las obras y elaborar los formatos correspondientes; no obstante, los formatos elaborados se encontraron incompletos, ya en ninguno se incluyó el apartado 1.2: Ficha de control de capacitación del comité de participación social FISMDF, ni el apartado fotográfico referente a la sesión de capacitación, por lo que no fue posible determinar si la sesión de capacitación se llevó a cabo y quiénes atendieron a la misma.

Como complemento de la revisión, se verificó que en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS se registró un formato del Anexo 1 para cada una de las obras y acciones del municipio; esos formatos se registraron incompletos, ya que no se incluyó el apartado 1.2, ni las fotografías correspondientes a la sesión de capacitación.

El municipio de Cuquío, Jalisco, 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 sucesivo, se elabore correctamente el formato del Anexo 1 y se incluya el apartado 1.2, correspondiente a la ficha de control de capacitación del CPS, así como la memoria fotográfica de la misma, para todas las obras y acciones del FISMDF a realizar en el municipio, así como su correcto registro en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS; además, se proporcionó la evidencia de la correcta y completa elaboración del formato del Anexo 1, incluido el apartado 1.2 correspondiente a la sesión de capacitación y la memoria fotográfica de la misma, para tres obras realizadas con el FISMDF 2022, así como de su registro en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. Como parte de las respuestas al cuestionario aplicado al personal de la Dirección de Obras Públicas del municipio, se manifestó que, además de poder presentar sus inconformidades o sugerencias de manera verbal y escrita, directamente en las oficinas, por correo electrónico y líneas telefónicas del municipio, se puso a disposición de los CPS el formato del Anexo 3: Formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social FISMDF de la Guía Operativa; no obstante, no se encontró evidencia de la utilización de ninguno de los citados mecanismos por parte de los comités (ver resultado 7: fortalezas y áreas de mejora).

El municipio informó, por medio de los oficios número PMCJ/0105/2022 del 24 de febrero de 2022 y PMCJ/0172/2022 del 25 de marzo de 2022, que no se presentaron quejas, denuncias o sugerencias en 2021, en relación con las obras y acciones del FISMDF, por parte de los CPS.

Adicionalmente, con la revisión de los formatos disponibles, correspondientes al Anexo 4: Formato de logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FISMDF, se constató que no hubo quejas o denuncias, por parte de los beneficiarios, durante el proceso de realización de las obras y acciones.

Conclusión o Situación de las Obras

6. De acuerdo con las cédulas de certificación de conclusión y entrega de las obras del FISMDF a los beneficiarios, para el ejercicio 2021, el Enlace FISMDF, el Director de Obras Públicas, así como el Encargado del Órgano Interno de Control del municipio, acreditaron la ubicación, conclusión y entrega a los beneficiarios mediante acta de entrega-recepción, de las 90 obras y acciones financiadas con los recursos del fondo, 86 durante la administración municipal anterior y 4 en la actual.

Se verificó que la entidad fiscalizada dispuso de las 90 actas de entrega-recepción de las obras y acciones del FISMDF realizadas en 2021; 86 de ellas, el 95.6%, se encontraron debidamente firmadas por el Presidente Municipal, el Director de Obras Públicas, un Residente de Obra y un integrante del CPS y, las 4 restantes, que significaron el 4.4% de las actas, se firmaron por el Presidente Municipal, el Director de Obras Públicas, el Enlace FISMDF y un integrante del CPS, por lo que todas las obras y acciones fueron entregadas a los beneficiarios.

El municipio informó que todas las obras y acciones fueron concluidas en 2021, y operan adecuadamente; asimismo, proporcionó las metas programadas y alcanzadas para cada una, así como la georreferenciación y la memoria fotográfica de su desarrollo y conclusión.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De conformidad con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de participación social y la conclusión de obras en el FISMDF, en el municipio de Cuquío, Jalisco, presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

- El municipio dispuso de un área y personal para apoyar que las figuras de participación social en el FISMDF existieran y operaran conforme a lo previsto en la normativa.
- La entidad fiscalizada dispuso de las 90 actas de entrega-recepción de las obras y acciones realizadas en 2021, así como de su memoria fotográfica, las cuales fueron concluidas y entregadas en 2021 y operan adecuadamente.

ÁREAS DE MEJORA

- La entidad fiscalizada no dispuso de un manual general de organización, de procedimientos o documento similar que regule sus procesos en materia de participación social en el FISMDF.
- En las actas de instalación de los CPS (Anexo 1: Acta de instalación del comité de participación social y formato de capacitación) no se identificó el 74.4% de las obras o acciones que avalaron los comités.
- La entidad fiscalizada no acreditó haber realizado el seguimiento y atención a las acciones realizadas por los CPS para el 24.4% de las obras y acciones del FISMDF, ya que no se elaboraron todos los formatos (Anexo 2: Reporte de las actividades desarrolladas por los comités de participación social FISMDF y Anexo 4: Formato de logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FISMDF) correspondientes para tal fin.
- No se pudo constatar que los CPS recibieron capacitación sobre sus funciones y atribuciones, ya que no se dispuso del apartado 1.2, ni de evidencia fotográfica referente a las sesiones de capacitación, correspondientes al Anexo 1.
- No se dispuso de evidencia de la utilización de los mecanismos disponibles para la captación y atención de quejas, denuncias o sugerencias, por parte de los CPS.
- No se han llevado a cabo diagnósticos o evaluaciones al proceso de participación social en el municipio.

El municipio de Cuquío, Jalisco, 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 sucesivo, se disponga de evidencia documental referente a las quejas, denuncias o sugerencias presentadas por los CPS; asimismo, el Encargado del Órgano Interno de Control del municipio informó que se realizarán las gestiones correspondientes para la elaboración de normativa interna, en materia de participación social. Aunado a lo anterior, la Dirección de Obras Públicas del municipio presentó la metodología para la implementación del proceso de evaluación a la participación social en el FAIS, 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 23 comités de participación social de 90 obras y acciones financiadas con recursos del FISMDF en 2021. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Cuquíó, Jalisco, existió un avance significativo en la estrategia de participación social en el FISMDF, ya que se dispuso de un área responsable de la constitución y operación de los Comités de Participación Social (CPS). Asimismo, se proporcionaron todas las actas de entrega-recepción de las obras y acciones a sus beneficiarios, así como de la memoria fotográfica que evidenció su conclusión.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que en las actas de instalación de los CPS (Anexo 1: Acta de instalación del comité de participación social y formato de capacitación de la Guía Operativa), proporcionadas por la entidad fiscalizada, no se identificó el 74.4% de las obras y acciones del fondo. No se elaboraron los formatos para acreditar las actividades realizadas por los CPS (Anexo 2: Reporte de las actividades desarrolladas por los comités de participación social FISMDF y Anexo 4: Formato de logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FISMDF) para el 24.4% de los proyectos.

Por otro lado, no se constató que los CPS recibieron capacitación sobre sus funciones y atribuciones; no se dispuso de evidencia de la utilización de los mecanismos disponibles para la captación y atención de quejas, denuncias o sugerencias por parte de los CPS y no se realizaron diagnósticos o evaluaciones al proceso de participación social en el municipio.

En conclusión, el municipio de Cuquíó, Jalisco, 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 Obras Públicas del Municipio de Cuquío, Jalisco.