

**Municipio de Santa María del Oro, Nayarit**

**Participación Social y Conclusión de Obras en el FISMDF**

Auditoría De Cumplimiento: 2021-D-18014-19-1263-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 1263

***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 Santa María del Oro, Nayarit, 23,765.03 miles de pesos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); la totalidad de este importe fue destinado a la ejecución de 31 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 18 localidades. 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 la titular de la Dirección de Infraestructura y Bienestar del municipio, área encargada de esos procesos, la cual dispuso de la Jefatura de Bienestar para la atención de estos temas y sus actividades se basaron en el Reglamento para la Administración Pública del Municipio de Santa María del Oro, Nayarit, en el cual se menciona como una de sus principales funciones la de establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social.

En el ejercicio 2021, se comunicó a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar (DGDR-SB) la designación del Director de Infraestructura y Bienestar del municipio como Enlace FISMDF, quien fue el responsable de la promoción y conformación de los comités de participación social (CPS), así como de reportar la información de los proyectos (obras y acciones) y las actividades de los CPS en la plataforma de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).

Para el tratamiento de los temas relacionados con la operación y desarrollo de las actividades del FAIS en general, incluida la participación social en el FISMDF, el municipio mantuvo

comunicación, vía telefónica, con personal de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nayarit, en donde, a su vez, se coordinaron con personal de la DGDR-SB en la materia.

Cabe señalar que no se dispuso de evidencia de la entrega formal al municipio de la Guía Operativa, ni de la capacitación, en materia de participación social, proporcionada a los funcionarios municipales; no obstante, esto no fue atribuible al municipio.

De acuerdo con las respuestas del municipio, la promoción para la constitución de los CPS se llevó a cabo por medio de reuniones en las comunidades beneficiarias, en las cuales se les manifestó la importancia de la conformación de los comités para el seguimiento y control de los proyectos.

El seguimiento de las actividades de los CPS se realizó por medio de visitas a las localidades durante la ejecución de las obras, así como con el llenado de los formatos de la SB, los cuales se registraron, de manera parcial, en la plataforma de la MIDS, debido a que algunas obras y acciones se concluyeron en una fecha posterior al cierre del ejercicio 2021 y ya no les fue posible acceder a este sistema.

En relación con la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias, el municipio señaló que éstas se pueden presentar directamente en las oficinas del órgano interno de control y en la Dirección de Infraestructura y Bienestar.

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

Por otra parte, no se realizó una evaluación integral al FISMDF, en la que se mencione el desempeño de los CPS (ver resultado 7: fortalezas y áreas de mejora).

### **Constitución y Operación de los CPS**

**2.** Para verificar que se constituyó un CPS para cada obra o acción realizada, de conformidad con la normativa, el municipio proporcionó los 31 formatos correspondientes al Anexo 1: Acta de instalación del comité de participación social y formato de capacitación. Todos los comités estuvieron integrados por cinco personas (un presidente, un secretario y tres vocales); no obstante, en seis actas, que representaron el 19.3% de las obras y acciones, no se especificó la fecha de instalación del CPS.

Se consultó el módulo de participación social en la plataforma de la MIDS y se encontró que únicamente se registraron 20 formatos del Anexo 1, que representaron el 64.5% del total de proyectos autorizados.

En conclusión, no se acreditó el registro en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS del 35.5% de las actas de instalación de los CPS y se identificaron algunas inconsistencias en su elaboración.

El municipio de Santa María del Oro, Nayarit, 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 de la Guía Operativa vigente, para cada una de las obras y acciones del FISMDF en el municipio y se registren 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 31 formatos correspondientes al Anexo 2: Reporte de las actividades desarrolladas por los comités de participación social del FISMDF (inicio y desarrollo de proyectos), así como 31 formatos correspondientes al Anexo 4: Formato de logros y resultados alcanzados por los comités de participación social FISMDF, por lo que se proporcionaron estos formatos para todas las obras y acciones vigiladas por los comités.

De acuerdo con la información del formato del Anexo 2, se encontraron algunas inconsistencias: en 18 reportes (58.1%) no se describieron las acciones concretas realizadas por los CPS, en 14 formatos (45.2%) no se especificó la fecha de su elaboración, seis de ellos (19.3%) no señalaron las fechas de inicio y de término de las obras o acciones, y cuatro de estos reportes (12.9%) no fueron firmados por el Enlace FISMDF en el municipio.

Estos reportes se deben elaborar de manera trimestral durante el periodo de ejecución de la obra o acción. Al respecto, se verificó que 30 formatos del Anexo 2, que representaron el 96.8% del total, cumplieron con esta condición; no obstante, una obra tuvo una duración mayor a un trimestre, sin que se elaboraran los reportes adicionales requeridos.

Respecto de los formatos del Anexo 4 entregados por la entidad fiscalizada, se verificó que en 18 anexos (58.1%), los CPS no indicaron haber recibido toda la información necesaria para realizar las actividades referentes a la participación social y cuatro formatos (12.9%) no fueron firmados por el Enlace FISMDF.

En la revisión del módulo de participación social de la plataforma de la MIDS no se encontró el registro del 35.5% de los reportes de las actividades desarrolladas por los CPS (Anexo 2), ni del 45.2% de los formatos de logros y resultados alcanzados por los CPS (Anexo 4), respecto del total de obras y acciones del FISMDF.

Por lo anterior, se determinó que existieron deficiencias en la elaboración de estos formatos, así como en su registro en la plataforma.

El municipio de Santa María del Oro, Nayarit, 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 elaboren correctamente los formatos del Anexo 2 y del Anexo 4 de la Guía Operativa vigente, para cada una de las obras y acciones del FISMDF en el municipio y se registren en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

## **Capacitación y Asistencia**

4. La entidad fiscalizada proporcionó 26 Fichas de control de capacitación del Comité de Participación Social FISMDF, incluidas en los formatos del Anexo 1: Acta de instalación del comité de participación social y formato de capacitación, lo que representó el 83.9% de los 31 proyectos del FISMDF autorizados en 2021. Cabe destacar que, 13 de los formatos entregados, es decir el 50.0%, no incluyó fotografías de la capacitación y en seis fichas, es decir en el 23.1%, no se proporcionó la lista de asistentes.

En el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS se encontró que únicamente se registraron 20 formatos del Anexo 1, en los cuales se incluye la Ficha de control de capacitación del CPS, que representaron el 64.5% del total de proyectos del FISMDF aprobados.

El municipio de Santa María del Oro, Nayarit, 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 de la Guía Operativa vigente, y se incluya el apartado 1.2 Reporte de capacitación del CPS con la lista de asistentes y las fotografías de la capacitación, para cada una de las obras y acciones del FISMDF en el municipio y se registren 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. El municipio proporcionó dos formatos elaborados para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los Comités de Participación Social FISMDF, pertenecientes a dos obras de este fondo autorizadas en 2021; no obstante, estos formatos, además de no encontrarse vigentes, ya que pertenecían a la Guía Operativa 2020, no fueron elaborados correctamente.

Cabe precisar que las inconformidades registradas en los citados formatos no se corresponden con los procesos de ejecución de las obras, ya que se refieren a la solicitud de obras adicionales relacionadas con los proyectos originales.

Por otro lado, los citados formatos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias no se encontraron registrados en el apartado del Anexo 3: Formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias, del módulo de participación social de la plataforma de la MIDS.

El municipio de Santa María del Oro, Nayarit, 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 3 de la Guía Operativa vigente, para cada una de las obras y acciones del FISMDF en el municipio, independientemente de la existencia o no de quejas o denuncias por parte de los CPS, y se

registren en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

### **Conclusión o Situación de las Obras**

6. De acuerdo con la Cédula de certificación de conclusión y entrega de obras del FISMDF a los beneficiarios para el ejercicio 2021, proporcionada por la entidad fiscalizada, el personal de la Dirección de Infraestructura y Bienestar del municipio, así como el Contralor municipal, acreditaron la terminación de las 31 obras y acciones financiadas con el fondo.

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

No obstante, se dispuso únicamente de 29 de las 31 actas de entrega-recepción de las obras y acciones del FISMDF, es decir, del 93.5% del total de proyectos; éstas se encontraron debidamente firmadas por la Presidente Municipal, el Supervisor de Obras y por los integrantes del CPS. Respecto de las dos actas faltantes, se manifestó que estas obras se encuentran en proceso de entrega formal a los beneficiarios.

El municipio de Santa María del Oro, Nayarit, 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 elaboren correctamente y dentro del plazo establecido las actas de entrega-recepción de cada una de las obras y acciones del FISMDF en el municipio, como parte del formato del Anexo 4: Reporte de resultados y acta entrega recepción de la Guía Operativa vigente, y se registren en el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS.

Adicionalmente, proporcionó copia certificada del acta de entrega-recepción correspondiente a una de las obras de FISMDF 2021 faltantes, así como de los reportes fotográficos georreferenciados de la conclusión de la totalidad de obras y acciones financiadas con el fondo.

Respecto de la obra denominada "Rehabilitación de línea de conducción de agua potable en la localidad de Colonia El Ahualamo", se informó que, dada la negativa de los beneficiarios para suscribir el acta de entrega-recepción correspondiente, se realizó un recorrido en el lugar de la obra conjuntamente con las autoridades ejidales y el CPS, del cual se concluyó que la presión hidrostática al finalizar el tendido de la tubería instalada no suministra la cantidad de líquido que se requiere. Ante este hecho, se solicitó, mediante un oficio, a la empresa contratista, la realización de los trabajos necesarios para que la línea de conducción ejecutada opere y funcione de manera óptima y proporcione a los usuarios el gasto del líquido para el cual fue calculado y proyectado, con lo que se solventa lo observado.

## **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 Santa María del Oro, Nayarit, 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 se instalaran y operaran conforme a lo previsto en la normativa.
- Se estableció en el Reglamento para la Administración Pública del municipio de Santa María del Oro, como una de las principales funciones de la Dirección de Infraestructura y Bienestar, la de contar con mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social.
- Se instaló un Comité de Participación Social (CPS) por cada una de las 31 obras y acciones del FISMDF.
- La entidad fiscalizada proporcionó fotografías de las distintas etapas de la ejecución de las obras y acciones del FISMDF.

### **ÁREAS DE MEJORA**

- En el 19.3% de los formatos del Anexo 1: Acta de instalación del Comité de Participación Social y Formato de capacitación no se especificó la fecha de su elaboración.
- Se identificaron inconsistencias en la elaboración de algunos de los formatos del Anexo 2: Reporte de las actividades desarrolladas por los comités de participación social FISMDF, inicio y desarrollo de los proyectos, tales como no haber señalado concretamente las acciones realizadas (58.1%), no especificar su fecha de elaboración (45.2%), o bien, el periodo de ejecución de las obras o acciones (19.3%). Además, el 12.9% no fue firmado por el Enlace FISMDF en el municipio.
- Respecto de los formatos del Anexo 4: Formato de logros y resultados alcanzados por los Comités de Participación Social FISMDF, se identificó que en el 58.1% de éstos, los CPS no indicaron haber recibido la información necesaria para realizar sus actividades, y el 12.9% no fue firmado por el Enlace FISMDF en el municipio.
- De las 26 fichas proporcionadas sobre la capacitación otorgada a los CPS, incluidas en el formato del Anexo 1, que representaron el 83.9% de las obras y acciones del fondo, el 50.0% no incluyó fotografías de la sesión de capacitación y el 23.1% omitió la lista de asistentes.
- Se proporcionaron dos formatos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los CPS; no obstante, no fueron elaborados correctamente.

- En el módulo de participación social de la plataforma de la MIDS no se encontró el registro del 35.5% de los reportes referentes al Anexo 1, el 35.5% del Anexo 2, así como el 45.2% del Anexo 4. Tampoco se registraron los dos formatos de captación de quejas y sugerencias formuladas por los comités (Anexo 3).
- No se dispuso de un acta de entrega-recepción de la obra a los beneficiarios.
- No se han llevado a cabo diagnósticos o evaluaciones al proceso de participación social en el municipio.

El municipio de Santa María del Oro, Nayarit, 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 atiendan las áreas de mejora identificadas en la auditoría. Adicionalmente, se informó que el Órgano Interno de Control del municipio procederá a realizar la evaluación al proceso de participación social en el FISMDF, a la brevedad posible y de manera periódica y subsecuente, 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 31 comités de participación social de 31 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 Santa María del Oro, Nayarit, existió un avance en la estrategia de la participación social y conclusión de obras 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 instaló un CPS por cada una de las obras y acciones del FISMDF.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que se identificaron deficiencias en la elaboración de los formatos del Anexo 1: Acta de instalación del Comité de Participación Social y Formato de capacitación; del Anexo 2: Reporte de las actividades desarrolladas por los Comités de Participación Social FISMDF, inicio y desarrollo de los proyectos; del Anexo 3: Formato para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los Comités de Participación Social FISMDF, y del Anexo 4: Formato de logros y resultados alcanzados por los Comités de Participación Social FISMDF.

De igual manera, en el módulo de participación social de la plataforma MIDS no se encontró el registro del 35.5% de los reportes referentes al Anexo 1, el 35.5% del Anexo 2, así como el 45.2% del Anexo 4. Tampoco se registraron los dos formatos de captación de quejas y sugerencias formuladas por los comités (Anexo 3).

No se dispuso del acta de entrega-recepción de una de las obras a los beneficiarios y no se realizaron diagnósticos o evaluaciones al proceso de participación social en el municipio.

En conclusión, el municipio de Santa María del Oro, Nayarit, 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 Infraestructura y Bienestar del Municipio de Santa María del Oro, Nayarit.