

Municipio de Sahuaripa, Sonora

Participación Social y Conclusión de Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2021-D-26052-19-1717-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 1717

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 Sahuaripa, Sonora, 4,876.2 miles de pesos por concepto del FISMDF, los cuales generaron 0.9 miles de pesos de rendimientos financieros, para sumar un total de 4,877.1 miles de pesos; la totalidad de este importe fue destinado a la ejecución de 31 obras y acciones en la cabecera municipal y cinco localidades; no se destinaron recursos a la elaboración de estudios y proyectos en el concepto de gastos indirectos, ni para el rubro de desarrollo institucional.

En la auditoría se revisaron las capacidades, procesos y acciones implementadas por el municipio para cumplir con las disposiciones de la "Guía Operativa 2021" para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF (en adelante, la "Guía Operativa 2021"). Este documento es parte de los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

De acuerdo con el cuestionario de control interno que se aplicó al Director de Obras Públicas en el municipio, la Dirección a su cargo y la Contraloría Municipal fueron las áreas encargadas de dar seguimiento y cumplimiento a los lineamientos de los recursos del FISMDF. Señaló que ambas áreas dispusieron de un manual general de organización y de un organigrama.

Las funciones de la Dirección de Obras Públicas se enfocan en planear, ejecutar y dar seguimiento a las obras y acciones realizadas con los recursos públicos para las mejoras de infraestructura y vivienda, así como constituir a los comités de participación social. Mencionó que ostenta el cargo de enlace FISMDF ante la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar y que la comunicación con esta entidad se realizó por medio de correos electrónicos y comunicados; adicionalmente, señaló que no se les entregó de manera oficial de la "Guía Operativa 2021".

Sobre la capacitación recibida, mencionó que fue impartida por el Enlace FISE en la entidad federativa. Para la constitución de los comités de participación social señaló que sus integrantes fueron invitados por teléfono a las reuniones de integración y capacitación.

Respecto del registro, en el módulo de Participación Social de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), operada por la SB, de los anexos de la “Guía Operativa 2021”, mencionó que no se ha podido realizar por falta de acceso a la plataforma. En cuanto a los mecanismos para la captación, atención y seguimiento de las quejas, contestó que se realizó de manera personal durante la ejecución de las obras. Sobre la conclusión de las obras, manifestó que se entregaron a los beneficiarios y se dispuso de la firma de por lo menos un beneficiario en el acta de entrega-recepción. Por último, señaló que no se realizaron evaluaciones al FISMDF en donde se considerara un apartado sobre la participación social en el municipio.

De acuerdo con la “Guía Operativa 2021”, el gobierno local debe nombrar y comunicar a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), adscrita a la Secretaría de Bienestar, a más tardar el 15 de febrero de 2021, al servidor público que fungirá como Enlace del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). El municipio dispuso de ese nombramiento, pero no entregó evidencia de su envío a la DGDR en el plazo establecido por la normativa.

El Municipio de Sahuaripa, Sonora, 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, consistentes en un oficio dirigido al Director de Obra Pública del municipio, a fin de que en lo subsecuente, se atiendan en tiempo y forma las fechas y términos establecidos en la normatividad correspondiente, con respecto a la notificación del nombramiento del enlace FAIS ante la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar, con lo que se solventa lo observado.

Constitución y Operación de los CPS

2. El municipio proporcionó las actas de instalación de comités de participación social para 5 de las 31 obras y acciones realizadas en el ejercicio 2021, los cuales se ejecutaron a partir del cambio de la administración municipal en septiembre de 2021.

Al respecto, el Director de Obras Públicas del municipio de Sahuaripa, Sonora, manifestó mediante oficio, que no se dispuso de evidencia de las actas de constitución de los comités instalados durante la gestión de la anterior administración municipal.

Adicionalmente, se ingresó a 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 (SB), para verificar el registro de los formatos correspondientes de los CPS de cada obra y acción realizadas en 2021, como lo establece la normativa. En la plataforma únicamente se registraron las cinco actas de instalación de las obras ejecutadas por la nueva administración.

El Municipio de Sahuaripa, Sonora, 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, consistentes en un oficio dirigido al Director de Obra Pública del municipio, a fin de que en lo subsecuente, se instalen de manera formal mediante las actas de constitución, los comités de participación social del FISMDF en el municipio y se realice el registro oportuno de las obras y formatos en la Plataforma de Participación Social que forma parte de la MIDS; así como el registro del listado de las obras y acciones financiadas con el FISMDF, planeadas en el municipio para el ejercicio 2022.

También, se dispuso de evidencia del registro de las obras y acciones financiadas con el FISMDF, planeadas en el municipio para el ejercicio 2022, en el Módulo de Participación Social FISMDF (MPS-FISMDF), así como de la carga de las actas de instalación del Comité de Participación Social, para cada una de las obras y acciones del ejercicio fiscal 2022, con lo que se solventa lo observado.

3. La entidad fiscalizada no proporcionó evidencia 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 en 2021. Al respecto, el Director de Obras Públicas del municipio de Sahuaripa, Sonora, mediante el oficio número OP-012-2022 del 15 de marzo de 2022, manifestó que no se cuenta con la evidencia en los expedientes de las obras, consistente en los formatos señalados en la “Guía Operativa 2021”.

Tampoco se dispuso de estos formatos para las cinco obras realizadas durante la gestión de la nueva administración ya que desconocían las responsabilidades definidas en la “Guía Operativa 2021” para el llenado del reporte de las actividades desarrolladas por los Comités de Participación Social del FISMDF y del formato de logros y resultados alcanzados por los Comités de Participación Social del FISMDF.

El Municipio de Sahuaripa, Sonora, 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, consistentes en un oficio dirigido al Director de Obra Pública del municipio, a fin de que en lo subsecuente, se implementen mecanismos de acción y supervisión para que los comités reporten las actividades de vigilancia y seguimiento desarrolladas de manera trimestral en el anexo II y de manera anual en el anexo IV de la “Guía Operativa 2021” así como registrar de manera oportuna, las obras y formatos en la Plataforma de Participación Social que forma parte de la MIDS.

Asimismo, la entidad fiscalizada proporcionó siete Reportes de Actividades de Inicio y Desarrollo de la Obra, así como la evidencia de su registro en el Módulo de Participación Social FISMDF, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

4. El municipio de Sahuaripa, Municipio de Sahuaripa, Sonora, no evidenció que se proporcionó capacitación a los integrantes de los cinco comités de participación social

instalados a partir de la nueva administración del 2021. Si bien se elaboró un formato de acta de instalación, éste no fue el definido por la SB para este fin. De acuerdo con lo señalado en el cuestionario de control interno por el Director de Obras Públicas del municipio de Sahuaripa, Municipio de Sahuaripa, Sonora, esto se debió a que no recibieron la “Guía Operativa 2021” Guía Operativa durante 2021.

El Municipio de Sahuaripa, Sonora, 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, consistentes en un oficio dirigido al Director de Obra Pública del municipio, a fin de que en lo subsecuente, se elaboren las fichas de control y capacitación de los comités de participación social.

Asimismo, la entidad fiscalizada presentó el Reporte de Capacitación del Comité de Participación Social FIS MDF, para las 7 obras y acciones financiadas con el FIS MDF de 2022, así como evidencia de su registro en el módulo de Participación Social de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. La entidad fiscalizada no dispuso de evidencia para verificar la atención de las quejas, denuncias y sugerencias emitidas por los integrantes de los CPS. Al respecto, el Director de Obras Públicas del municipio de Sahuaripa, Sonora, mediante el oficio número OP-012-2022 del 15 de marzo de 2022, manifestó que no se dispuso de evidencia en los expedientes de las obras, de la presentación de quejas, denuncias o sugerencias por parte de los CPS en la gestión de la administración municipal anterior. De igual forma, no se dispuso del formato para la captación y atención de las quejas, denuncias y sugerencias de los Comités de Participación Social del FIS MDF para las obras ejecutadas a finales del 2021.

El Municipio de Sahuaripa, Sonora, 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, consistentes en un oficio dirigido al Director de Obra Pública del municipio, a fin de que en lo subsecuente, se elaboren los formatos denominados reportes de incidencias, cuyo objetivo es captar las quejas, denuncias y sugerencias emitidas por los comités de participación social.

Asimismo, la entidad fiscalizada remitió el formato actualizado del Reporte de Quejas y Denuncias, establecido en la “Guía Operativa 2022”, con lo que se solventa lo observado.

Conclusión o Situación de las Obras

6. Se revisó la Cédula de Certificación de Conclusión y Entrega de Obras del FIS MDF 2021 a los beneficiarios, suscrita por la Contralora Municipal del H. Ayuntamiento de Sahuaripa, Sonora, el Secretario del Municipio y el Director de Obras Públicas, en la que confirmaron que las 31 obras y acciones financiadas con recursos del fondo fueron concluidas en los términos

establecidos por los lineamientos del FAIS; al respecto, se proporcionaron fotografías de cada obra y acción y sus fechas de conclusión.

De acuerdo con esa información, todas las obras fueron concluidas. Adicionalmente, la Contralora Municipal confirmó que las 31 obras y acciones, una vez que fueron terminadas, se encontraron operando adecuadamente.

Asimismo, el municipio proporcionó 31 actas de entrega-recepción de las obras y acciones concluidas y financiadas con el fondo, en las que se observó la firma de por lo menos un beneficiario de la obra o acción.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de la participación social en el FISMDF presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

- Se designó a un servidor público como responsable de la gestión de los CPS en el municipio.
- Se elaboraron cinco actas de instalación de los comités de participación social al final del ejercicio 2021, correspondientes a la nueva administración municipal, las cuales se registraron en la plataforma MIDS.
- Se elaboraron actas entrega-recepción para las 31 obras y acciones financiadas con recursos del fondo, firmadas por al menos un beneficiario de la obra.

ÁREAS DE MEJORA

- No se proporcionó evidencia de la notificación del servidor público que fungió como Enlace FISMDF ante la SB.
- El municipio no dispuso de evidencia de la entrega del material para las funciones de los CPS en las sesiones de capacitación a estos órganos, ni del llenado de los anexos de la "Guía Operativa 2021".
- No se pudo comprobar que los integrantes de los comités no formularon quejas, denuncias o sugerencias respecto de la ejecución de las obras.
- No se dispuso de una evaluación o diagnóstico del proceso de participación social del fondo.

El Municipio de Sahuaripa, Sonora, 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, consistentes en un oficio dirigido al Director de Obra Pública del municipio, a fin de que en lo subsecuente, se atiendan las áreas de mejora detectadas durante la auditoría. Asimismo, se realice un diagnóstico o evaluación del proceso de participación social en el municipio.

Asimismo, la entidad fiscalizada remitió el Guion para la Evaluación al Desempeño de los Comités de Obras, 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 coordinación, estrategia, integración y operación de la figura de participación social en el FISMDF; su capacitación y asistencia; los mecanismos de captación y atención de las quejas, denuncias y sugerencias; la conclusión o situación de las obras realizadas en 2021 con ese fondo, así como la identificación de fortalezas y áreas de mejora. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

Se elaboraron actas entrega-recepción para las 31 obras y acciones financiadas con recursos del fondo, firmadas por al menos un beneficiario de la obra y cinco actas de instalación de los comités de participación social al final del ejercicio 2021, correspondientes a la nueva administración municipal, las cuales se registraron en la plataforma MIDS. Asimismo, se designó a un servidor público como responsable de la gestión de los CPS en el municipio, de conformidad con la normativa en la materia.

Sin embargo, no se proporcionó evidencia de la notificación del servidor público que fungió como Enlace FISMDF ante la Secretaría de Bienestar, tampoco de la entrega del material para apoyar las funciones de los CPS, en las sesiones de capacitación a estos órganos, ni del llenado de los anexos respectivos de la "Guía Operativa 2021".

No se pudo comprobar que los integrantes de los comités no formularon quejas, denuncias o sugerencias respecto de la ejecución de las obras y no se dispuso de una evaluación o diagnóstico del proceso de participación social del fondo.

En conclusión, el municipio de Sahuaripa, Sonora, cumplió con las disposiciones normativas respecto de la coordinación, estrategia, integración y operación de la figura de participación social en 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 Públicas del Municipio de Sahuaripa, Sonora.